

Le problème budgétaire américain

Jean Pisani-Ferry *

The Triumph of Politics par David A. Stockman (Harper and Row, 1986).

Le déficit du budget fédéral américain est sans doute aujourd'hui le plus grave parmi les problèmes économiques internationaux dont la solution soit du ressort de la politique économique d'un seul pays. Quelle que soit la mesure que l'on en donne, de la plus naïve à la plus sophistiquée¹, ce déficit est hors de proportion avec toute l'expérience de l'après-guerre et, malgré les engagements de la loi Gramm-Rudman-Hollings, il n'est probablement appelé qu'à connaître une résorption partielle au cours des années à venir.

David Stockman a été, de 1981 à 1985, directeur de l'Office of Management and Budget (OMB) au sein de l'Administration Reagan. A ce poste, qui équivaut quasiment à celui de ministre du Budget, il a été le principal architecte de la politique qui a conduit au déficit actuel. Le livre qu'il a récemment consacré à son expérience gouvernementale est, par-delà ses aspects polémiques, riche d'enseignements sur les causes de la situation présente, et sur les difficultés permanentes de la politique budgétaire aux Etats-Unis.

* Jean Pisani-Ferry est chef du Département « Analyses macro-économiques » au CEPII.

1. Même Robert Eisner, qui critique à l'envi la mesure conventionnelle du solde budgétaire pour son biais en faveur du déficit, et qui a consacré de nombreux travaux à la construction d'une mesure du solde fédéral qui soit cohérente avec l'évolution de la valeur réelle de la dette publique nette, considère que le déficit fédéral actuel est bien réel et que sa persistance est incompatible avec la poursuite d'une croissance non-inflationniste (voir Eisner, 1986, chapitre 12).

Aux origines du déficit

Comment une Administration aussi soucieuse de libérer l'économie privée des immixtions étatiques que l'était la première Administration Reagan a-t-elle pu présider à la création d'un tel déficit ? A cette question, le livre de D. Stockman permet d'apporter non pas une, mais plusieurs réponses.

Le premier facteur a certainement été une certaine indifférence de l'exécutif à l'égard de ce problème, en dépit des multiples proclamations d'attachement à l'équilibre budgétaire — voire à l'inscription de cette exigence dans la Constitution — du candidat puis du président Reagan. Stockman suggère une explication politique à cette acceptation de fait du déficit : la volonté de renverser la logique qui faisait des Républicains les « collecteurs d'impôt du Welfare State », selon son expression. Plutôt que de se présenter sur un programme traditionnel d'équilibre des finances publiques, au risque soit d'être battu, soit de devoir accroître les prélèvements obligatoires, la stratégie retenue précocement par le candidat Reagan fut de gagner les élections sur un programme de baisse des impôts, puis de se servir de la perspective du déficit pour imposer au Congrès une compression des dépenses civiles.

Une telle stratégie impliquait au minimum un risque de déséquilibre budgétaire. De plus, il ressort très clairement du récit de Stockman qu'au sein de l'exécutif, la volonté de réaliser la réduction des impôts a toujours été plus forte que celle de mener à bien la seconde partie du programme. L'adhésion de certains aux thèses les plus extrêmes de l'économie de l'offre, selon lesquelles les « tax-cuts » pourraient se financer eux-mêmes, a sans doute contribué à créer un climat d'insouciance : « economics of joy », pour reprendre la formule d'Herbert Stein, ancien président du Council of Economic Advisers sous les Administrations Nixon et Ford, et auteur d'une histoire de la politique économique américaine dans l'après-guerre (Stein, 1984) dont les analyses recourent sur plusieurs points celles de Stockman. Quoi qu'il en soit, les informations que donne *The Triumph of Politics* sur le caractère techniquement hasardeux du chiffrage du programme économique du candidat républicain de 1980, ou du premier projet de budget, témoignent d'une appréciation pour le moins négligente des risques associés à un déficit budgétaire massif.

Le second facteur du déficit a été le conflit d'objectifs entre la Réserve fédérale et l'exécutif. Les projections à moyen terme effectuées en 1981 au sein de l'Administration, projections sur la base desquelles furent chiffrés les effets des réductions d'impôt et les économies de dépense nécessaires, en portent clairement la trace : elles retenaient une progression du PNB nominal de l'ordre de 11 à 12 % par an sur 1981-1985, avec une croissance supérieure à 4 % l'an et une désinflation graduelle, tous objectifs qui se révélèrent rapidement incompatibles avec la volonté du Fed de mener une politique de désinflation rapide. Or, comme les tranches du barème de l'impôt sur le revenu n'étaient à l'époque pas indexées (elles le deviendront à compter de 1985), la surestimation du PNB nominal avait pour conséquence directe une surestimation des ressources fiscales. En d'autres termes, les « tax-cuts » de 1981 furent gagés sur une croissance forte et un prélèvement ultérieur par l'inflation, alors même que la Réserve fédérale jouait sa crédibilité dans une politique sacrifiant la croissance à la désinflation.

Troisième source du déficit, enfin, la surestimation des réductions de dépenses réalisables. Stockman trace à cet égard de lui-même l'étonnant portrait d'un responsable des finances publiques prenant au pied de la lettre les mots d'ordre de la « révolution reaganienne », prêt à solder le budget sur les dépenses civiles (« une variable presque infiniment élastique »), et engagé dans une « Blitzkrieg » aussi bien contre les dépenses sociales que contre les interventions économiques et les transferts aux Etats. Aussi importantes cependant qu'aient pu être les réductions de dépenses publiques opérées par l'Administration Reagan², elles sont demeurées sensiblement inférieures aux coupes qu'envisageait le directeur de l'OMB, et que nécessitait la cohérence du programme budgétaire. Rapidement, en effet, se manifesta, par vagues successives, la rigidité des grands programmes : les subventions à l'agriculture, l'assurance-vieillesse (Social Security) et une partie des dépenses sociales étant bientôt mises hors de cause ou peu s'en faut, il n'y avait plus guère de ligne budgétaire susceptible de fournir les dizaines de milliards nécessaires. La politique avait triomphé des ambitions de démantèlement du « Welfare State ».

Indifférence aux risques de déficit, absence de cohérence de la politique économique et appréciation irréaliste par le responsable du budget de la faisabilité des réductions de

2. De 1980 à 1986 (années calendaires), les dépenses civiles hors intérêts de la dette sont passées de 15,3 % à 14,6 % du PNB.

dépenses se sont donc conjuguées pour créer un déséquilibre structurel des finances publiques. De ces trois facteurs, le premier est cependant clairement le plus lourd. Dès l'automne 1981, en effet, selon le récit de Stockman, il était clair que le scénario macro-économique de base était erroné, et il était acquis que l'on avait peu ou prou atteint la limite en matière de coupes dans les programmes fédéraux. Les projections budgétaires révisées indiquaient dès cette époque que, même en l'absence de récession, le déficit fédéral allait avoisiner les cent milliards de dollars au milieu de la décennie. L'arbitrage à rendre était dès lors clair. Il allait être rendu tous les ans dans le même sens : pas de hausse des impôts, pas de mise en cause des programmes de défense, pas de révision drastique des dépenses civiles.

Institutions politiques et déficit budgétaire

Les conditions dans lesquelles s'est de la sorte engagée une dynamique d'endettement croissant de l'Etat fédéral semblent ainsi illustrer avec une saisissante fidélité les analyses de l'école du « public choice » (voir, par exemple, Buchanan, 1987). Cet endettement n'est en effet en rien le sous-produit malencontreux d'une politique de stabilisation d'inspiration keynésienne, comme pu l'être, il y a quelques années, celui de l'Etat allemand³. Il ne peut être analysé que comme résultat du processus politique et institutionnel, d'ailleurs particulièrement complexe, qui conduit à la décision budgétaire. Ce processus comporte-t-il un biais permanent en faveur du déficit ?

L'Administration Reagan a régulièrement rejeté sur le Congrès la responsabilité du déséquilibre budgétaire, et celui-ci est souvent considéré comme particulièrement enclin à la dépense et au déficit. Stockman, dans les premiers chapitres de son livre, donne maints exemples d'une vision du législatif que semblaient partager plusieurs membres éminents de l'Administration : une institution perméable jusqu'à l'extrême aux pressions des groupes d'intérêt, attachée à défendre un à un chacun des programmes de dépense pourvu que quelque

3. Ce qui ne veut bien entendu pas dire que l'Administration Reagan n'a pas pratiqué un keynésianisme de fait.

électeur en bénéficie, à ce point fragmentée qu'elle en est devenue incapable d'appréhender dans leur ensemble les problèmes économiques, voire de représenter fidèlement le pays réel. La description qu'il donne des négociations budgétaires est d'ailleurs saisissante par ce qu'elle indique du quotidien des arbitrages entre intérêts particuliers et intérêt public dans la démocratie américaine.

L'image qui se dégage au fil des pages des conditions de formation du déficit tend cependant à faire porter sur le Président l'essentiel de la responsabilité des décisions budgétaires et fiscales des premières années quatre-vingt. Il est intéressant de noter, en effet, que les résistances à la baisse des dépenses se sont d'abord manifestées au sein du cabinet, qu'elles aient émané des départements intéressés ou des responsables politiques soucieux de l'image publique de l'Administration, et qu'en définitive le Congrès a largement entériné les projets de budget qui lui étaient soumis. Si ses votes ont pu accroître les dépenses et réduire les recettes, c'est finalement dans une mesure limitée au regard de l'ampleur du problème d'ensemble. Peterson (1986) indique d'ailleurs qu'au cours des trente dernières années les budgets votés se sont en moyenne assez peu écartés des propositions présidentielles⁴. Et Stockman lui-même, qui partait d'une critique radicale de la légitimité du Congrès en matière budgétaire et fiscale, conclut son ouvrage en soulignant, d'une part, que les Congressmen se sont en définitive montrés plus soucieux que le Président d'arriver à un compromis budgétaire, d'autre part, que la tendance à la dépense du législatif reflète au total fidèlement les préférences de l'électorat.

Il demeure que le processus budgétaire américain ne facilite pas la maîtrise des finances publiques à une période où celle-ci est devenue une exigence macro-économique majeure. Les difficultés au sein du Congrès sont bien réelles. La réforme de 1974, en instituant dans chaque assemblée une commission du budget spécifiquement consacrée aux aspects globaux de la décision budgétaire, en la dotant d'un organisme d'expertise propre (le Congressional Budget Office), et en modifiant la procédure législative afin que les délibérations sur les décisions individuelles de taxation et de dépense s'inscrivent dans le cadre indicatif d'une résolution budgétaire initiale, visait à remédier à la fragmentation des décisions et à permettre au Congrès de se prononcer sur les

4. Stockman note toutefois que les incidences à moyen terme des amendements apportés par le Congrès aux lois fiscales sont fréquemment beaucoup plus lourdes que leurs effets immédiats.

aspects macro-économiques du budget. Si des progrès ont effectivement été réalisés dans cette voie, c'est au prix d'une complexité croissante du processus budgétaire dont Alice Rivlin, ancien directeur du CBO, note qu'il est devenu « à peu près incompréhensible, même pour les membres du Congrès » (Rivlin, 1987). De plus, la coexistence de la commission du budget et des commissions chargées de la fiscalité et des dépenses multiplie les occasions de différend.

Dans un contexte de conflit ouvert entre le législatif et l'exécutif sur les priorités nationales en matière de dépenses publiques, les défauts de fonctionnement du processus de décision budgétaire au sein du Congrès contribuent à ce qu'aucun des deux pouvoirs n'endosse la responsabilité de la politique des finances publiques. La multiplication, au cours de ces dernières années, des faux-semblants destinés à donner l'apparence du respect de certains objectifs macro-économiques tout en s'en écartant dans la réalité⁵, illustre clairement cette tendance.

A ces problèmes institutionnels, un premier type de réponse — radical — est donné par ceux qui, s'inspirant des travaux de l'école du « public choice », proposent de soustraire le système politique à la tentation du déficit en inscrivant dans la Constitution l'exigence de l'équilibre budgétaire. L'argument essentiel à l'appui de cette thèse est que la démocratie est — à moins d'être guidée par quelque contrainte de nature morale — encline à constamment reporter sur les générations à venir la charge des dépenses présentes, et qu'il faut par conséquent lui interdire cette possibilité (Buchanan, 1987). Cette thèse, qui conduit à mettre la politique budgétaire en « pilotage automatique », vient une fois encore d'être reprise à son compte par le président⁶.

Une telle innovation aurait évidemment des conséquences macro-économiques considérables. D'une certaine manière, un premier pas dans cette direction a été fait avec l'adoption de la loi Gramm-Rudman, puisqu'elle fixe des objectifs annuels de solde budgétaire et qu'une disposition initiale (invalidée depuis par la Cour suprême) confiait à une tierce autorité le soin de pratiquer des coupes dans les dépenses au

5. Un bon exemple en est le vote par le Congrès, au printemps 1988, d'une résolution budgétaire respectant les objectifs de déficit de la loi Gramm-Rudman sous les seules hypothèses économiques de l'administration, alors que par ailleurs le CBO jugeait ces hypothèses excessivement optimistes.

6. Dans son discours du 4 juillet 1987 proposant un « Economic Bill of Rights ». Le Président propose également qu'une majorité renforcée soit requise pour toute augmentation des impôts, et que l'exécutif dispose d'un droit de veto ligne par ligne sur le budget voté par le Congrès. Notons en outre que trente-deux États se sont déjà prononcés pour la tenue d'une convention constitutionnelle consacrée à l'examen de ce nouvel amendement.

cas où le budget ne respecterait pas ces objectifs. Mais, précisément, les deux premières années d'application de cette loi ne plaident guère en faveur de la solution du pilote automatique : alors que leur objet était de rendre la politique budgétaire plus prévisible, les nouvelles dispositions ont encore accru son opacité, sans gain certain du point de vue de la prise en compte des contraintes macro-économiques.

Plus significative, peut-être, de la réflexion qui se développe sur les aspects institutionnels de la décision budgétaire, est l'approche — moins radicale — proposée par des économistes proches des Démocrates tels qu'A. Rivlin. Celle-ci a récemment suggéré que les décisions budgétaires soient espacées dans le temps (une périodicité de deux ans est proposée), que la responsabilité des finances publiques soit plus concentrée, tant au sein de l'exécutif (création d'un Department of Economic Affairs) que du législatif (réduction du nombre des commissions chargées du budget et clarification de leurs rôles respectifs), et qu'une certaine discipline fiscale soit introduite en imposant que toute proposition soit assortie d'une proposition de financement.

A ses débuts, l'Administration Reagan ambitionnait de « changer les règles » de la politique économique. Si son legs direct est, en la matière, fort mince, il n'est pas exclu que sa postérité voie de tels changements se produire, du fait même des errements qu'a connus la politique budgétaire au début des années quatre-vingt. Réformer les institutions et les procédures n'est cependant qu'une condition nécessaire d'un meilleur usage macro-économique de l'instrument budgétaire. La question est posée de savoir à quelle fin. Si l'orientation souhaitable de la politique budgétaire ne fait dans l'immédiat guère de doute, il n'en est pas de même à moyen terme. Une caractéristique remarquable de la politique budgétaire américaine dans les premières décennies de l'après-guerre était qu'elle avait adopté pour fondement explicite l'objectif d'équilibrer le « solde de plein emploi », ce qui laissait place à une politique de stabilisation tout en fixant une norme de moyen terme (Stein, 1984). Progressivement mise en cause, du fait notamment de la montée de l'inflation, cette règle n'a, pour autant, pas trouvé de substitut. Plus que de contraintes institutionnelles, c'est pourtant peut-être de principes économiques généralement admis qu'a besoin la politique budgétaire américaine.

Références

- « America's New Beginning : a Program for Economic Recovery », programme fiscal et budgétaire de l'Administration Reagan, février 1981.
- Buchanan James M. (1987) : « Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics : the Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms », in James Buchanan, Charles Rowley, and Robert Tollison (eds), *Deficits*, Basil Blackwell, New-York.
- Eisner Robert (1986) : « How Real is the Federal Deficit ? » *The Free Press*, New-York.
- Peterson Paul E. (1986) : « The New Politics of Deficits », in *The New Directions in American Politics*, The Brookings Institution, Washington.
- Rivlin Alice M. (1987) : « Economics and the Political Process », *American Economic Review*, mars.
- Stein Herbert (1984) : « Presidential Economics », Simon and Schuster, New-York.