

# Les finances publiques non-fédérales des États-Unis : un assainissement durable ?

**Jacques Le Cacheux**

*Chargé d'études à l'OFCE*

*Survenant alors que les efforts de compression des dépenses et d'augmentation de certaines recettes, imposés par la récession, commençaient à porter leurs fruits, la reprise de l'activité économique aux États-Unis a permis aux États et collectivités locales d'enregistrer en 1983 et 1984 des surplus budgétaires substantiels, qui ont tempéré les effets du déficit fédéral sur l'économie.*

*Plus récemment ces surplus ont cependant amorcé une décroissance, en raison d'un nouvel accroissement des dépenses et du ralentissement de la progression des recettes, tant fiscales qu'en provenance du budget fédéral. L'incertitude concernant l'évolution de l'activité et les orientations de la politique budgétaire fédérale fait peser sur le secteur public non-fédéral la menace d'un nouveau resserrement des contraintes de financement.*

Le cours heurté de l'activité économique américaine suscite depuis quelques années de nombreuses interrogations et analyses. La persistance d'un fort déficit budgétaire de l'État Fédéral domine plus que jamais les discussions de politique économique, en raison de la ponction qu'un tel besoin de financement opère sur l'épargne, nationale ou étrangère. Mais on ne saurait ignorer l'évolution du solde budgétaire agrégé du secteur public non-fédéral, dont la part dans l'économie américaine est loin d'être négligeable.

L'assainissement rapide de la situation financière des États et collectivités locales depuis deux ans tempère les incidences du déficit fédéral. Mais certaines évolutions récentes comportent en germe les risques de nouvelles difficultés.

## Retour au surplus budgétaire avec la reprise économique

En 1984 le secteur public non-fédéral a clos l'exercice budgétaire (le 30 juin, en général) avec un surplus agrégé de plus de 50 milliards de dollars, soit près du tiers du déficit du budget fédéral. Survenant après deux années fiscales au cours desquelles l'obligation d'équilibre n'avait été respectée qu'avec difficulté et au prix, dans certains Etats, d'artifices <sup>(1)</sup>, ce retour à l'excédent résulte de la conjonction d'évolutions favorables : une augmentation modérée des dépenses et une croissance soutenue de presque tous les postes de recettes.

### Modération des dépenses

Si la récession de 1981-1982 avait provoqué une augmentation automatique de certaines dépenses — à caractère social pour l'essentiel — la tendance à la décélération de la croissance des dépenses publiques non-fédérales, manifeste depuis la « révolte fiscale » de la fin des années soixante-dix, a été globalement confirmée au cours des exercices fiscaux 1983 et, dans une moindre mesure, 1984 (tableau 1). En termes réels cette année est la première depuis 1980 à enregistrer une croissance des dépenses sur biens et services du secteur.

#### 1. Dépenses sur biens et services des Etats et collectivités locales 1981-1984

Variations trimestrielles annualisées cvs

% de variation	1981				1982			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Dollars courants . . .	10,2	3,7	5,3	7,4	5,7	8,2	6,4	7,2
Constants 1972 . . . .	0,9	- 3,9	- 2,7	0,4	- 0,9	1,2	- 0,8	0,4

% de variation	1983				1984			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Dollars courants . . .	4,2	5,8	9	4,4	11,5	10	10,7	5,7
Constants 1972 . . . .	- 1,2	- 0,2	2,7	- 1,4	3,5	3,2	4,8	0,4

Source : BEA, *Survey of Current Business*.

Tant les Etats que les collectivités locales ont effectivement gelé leurs dépenses de personnel en 1982 et 1983 ; le financement de l'éducation, qui avait crû au rythme annuel moyen de 12 % dans les

(1) Cf. Le Cacheux, 1984, « Finances publiques décentralisées en temps d'austérité : l'exemple des Etats-Unis », *Observations et Diagnostics Economiques*, n° 6, janvier.

années soixante-dix, a vu sa croissance réduite de moitié de 1980 à 1983 ; enfin les investissements publics ont fortement diminué pendant cette même période.

### **Forte augmentation des recettes**

Globalement les recettes du secteur public non-fédéral n'avaient pas décliné à l'occasion de la récession, mais leur croissance avait été ralentie, et les diverses sources de revenu avaient connu des évolutions contrastées.

Les ressources des Etats avaient été particulièrement affectées. Les impôts sur les revenus et sur les ventes avaient peu progressé en 1981 et n'avaient augmenté en 1982 qu'à la suite d'une hausse des taux d'imposition dans plusieurs Etats. Les recettes des impôts sur les profits avaient même diminué. Enfin les subventions fédérales aux Etats avaient elles aussi été en 1982 inférieures en valeur à celles de l'année précédente.

Au contraire les collectivités locales n'avaient que peu souffert. Les taxes de propriété avaient repris, après la « révolte fiscale », une progression vive (environ 12 % en moyenne annuelle pour 1981-1983) ; les recettes des services payants avaient continué de croître. Enfin, si les subventions fédérales avaient aussi diminué en 1982, la perte en avait été plus que compensée par les subventions budgétaires des Etats.

Au cours des années fiscales 1983 et 1984 les recettes totales du secteur ont fortement augmenté. D'abord la reprise a entraîné un accroissement rapide de l'assiette des impôts liés à l'activité, tout particulièrement des taxes sur les ventes et sur les profits. A cet effet s'est ajouté celui, retardé, des majorations de taux d'imposition votées en 1982 pour pallier la carence de la croissance des assiettes des divers impôts. La vigueur de la reprise a même permis en 1984 d'abolir cette majoration dans la plupart des Etats qui avaient dû y recourir.

En outre le niveau élevé des taux d'intérêt, s'il a pesé sur les finances des collectivités emprunteuses, a globalement bénéficié à ce secteur — en particulier aux Etats — traditionnellement excédentaire et donc créditeur net. Les subventions fédérales aux Etats ont, quant à elles, de nouveau augmenté en 1983 et 1984, tandis que celles versées aux collectivités locales étaient stabilisées.

### **Signification du surplus agrégé**

Les évolutions budgétaires des années fiscales 1983 et 1984 marquent donc un assainissement incontestable des finances du secteur public non-fédéral dans son ensemble. Mais la diversité des circonstances régionales et les différences de nature des budgets agrégés imposent une analyse plus détaillée tant géographique que spécifique de la situation financière du secteur et une interprétation plus nuancée.

Les contrastes régionaux qui étaient apparus avec la récession ont eu tendance à s'estomper. Les Etats du Middle-West, très dépendants d'activités industrielles fortement mises à mal par le ralentissement de

l'activité — sidérurgie, industries automobiles... — ont pu, dans la plupart des cas, abroger pour l'exercice 1984 les majorations d'impôts adoptées en 1982, presque tous ayant dégagé un surplus budgétaire substantiel dès 1983. A l'inverse les régions productrices de pétrole, qui n'avaient pas souffert au début de la récession en raison de la croissance des taxes sur l'extraction, ont vu depuis 1982 leurs recettes baisser fortement avec la diminution du prix du pétrole.

D'autre part la notion du surplus agrégé ne saurait, à elle seule, fournir une indication suffisante de la santé financière du secteur, dans la mesure où elle inclut des entités budgétaires disparates. En particulier il convient de distinguer les budgets des caisses de retraites des fonctionnaires des Etats et collectivités locales, par nature excédentaires, mais dont les surplus ne peuvent être utilisés que pour des placements financiers. Lorsque ces soldes sont déduits du surplus agrégé du secteur (tableau 2), il apparaît que la situation budgétaire était fortement dégradée jusqu'au début de 1983 et ne s'est réellement redressée que depuis le second trimestre de cette année. En outre ce sont les Etats, dans leur ensemble, qui seuls ont enregistré un déficit budgétaire — caisses de retraite exclues — en 1982, et dont le solde s'est redressé de la façon la plus spectaculaire après 1983. Les collectivités locales, quant à elles, n'ont connu que de petites variations de leur excédent budgétaire hors caisses de retraite.

Ces distinctions tendent à prévenir les jugements tranchés et par trop généraux à partir de mesures qui agrègent les données budgétaires de 50 Etats et quelque 80 000 collectivités locales, chaque entité disposant de plusieurs budgets et d'une autonomie, plus ou moins grande, mais réelle. Il reste cependant que, dans une perspective macroéconomique, c'est le solde du secteur dans son ensemble qui est significatif. Sur presque toute la période étudiée, ses évolutions tempèrent sensiblement celles du déficit budgétaire du gouvernement fédéral : en 1983 et 1984, le solde consolidé des administrations publiques (dernière ligne du tableau 2) est très inférieur à l'imposant déficit fédéral si souvent dénoncé. Ainsi l'épargne publique dégagée par le secteur non-fédéral compense-t-elle une partie du besoin de financement de l'Etat Fédéral.

2. Recettes, dépenses et surplus-déficit (-)  
par niveau d'administration 1981-1984

Données trimestrielles annualisées cvs  
en milliards de dollars courants

	1981				1982			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
<i>Fédéral :</i>								
Recettes .....	615	620	638	626	623	626	610	608
Dépenses .....	661	671	701	723	730	738	774	819
Surplus-déficit (-) ..	- 46	- 51	- 63	- 97	- 107	- 112	- 164	- 211
<i>Etats et collectivités locales</i>								
Recettes .....	412	418	424	426	430	440	446	452
Dépenses .....	375	379	384	391	398	406	413	420
Surplus-déficit (-) ..	37	39	40	35	32	34	33	32
dont :								
— caisses de re- traite .....	29	29	30	31	32	33	34	36
— budgets géné- raux .....	8	10	10	4	+ €	1	- 1	- 4
<i>Total</i>								
Surplus-déficit con- solidé du secteur public .....	- 11	- 12	- 23	- 62	- 75	- 78	- 131	- 179

	1983				1984			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
<i>Fédéral :</i>								
Recettes .....	620	650	640	655	686	704	706	722
Dépenses .....	806	817	821	835	848	868	887	919
Surplus-déficit (-) ..	- 186	- 167	- 181	- 180	- 162	- 164	- 181	- 197
<i>Etats et collectivités locales</i>								
Recettes .....	458	473	486	495	510	521	525	540
Dépenses .....	424	430	439	444	456	466	477	484
Surplus-déficit (-) ..	34	43	57	51	54	55	48	56
dont :								
— caisses de re- traite .....	36	37	38	39	41	42	43	45
— budgets géné- raux .....	- 2	7	9	12	13	13	5	11
<i>Total</i>								
Surplus-déficit con- solidé du secteur public .....	- 152	- 124	- 134	- 129	- 108	- 109	- 133	- 141

Source : BEA, Survey of Current Business.

## Précarité du rétablissement ?

Les résultats des exercices budgétaires 1983 et 1984 sont les signes indéniables d'un redressement à bien des égards spectaculaire, comparable et très lié à celui de l'activité économique au cours de la même période. Pourtant plusieurs inflexions dans les évolutions les plus récentes conduisent à s'interroger sur la persistance de cette santé financière retrouvée.

### Accélération des dépenses

L'extrême modération des dépenses qui avait caractérisé les deux précédents exercices a fait place, dès l'année fiscale 1984, à une croissance réelle positive (tableau 1). Celle-ci est certes demeurée modeste, surtout si on la compare à celle du PNB sur la même période. Mais les données disponibles pour l'exercice budgétaire en cours semblent confirmer cette tendance due, pour une part, à une nouvelle accélération des dépenses de santé, dont la croissance s'était fortement ralentie en 1982 et 1983, et surtout à une reprise des investissements publics, qui ont augmenté en 1984 de 11,7 % en valeur, après trois années consécutives de déclin. Dans la mesure où les autres postes ont poursuivi une tendance stable, l'ensemble des dépenses s'est donc accru davantage en 1984, de 8,5 % en valeur, au lieu de 6,9 % en 1982 et 6,1 % en 1983.

### Ralentissement de l'accroissement de certaines recettes fiscales

Globalement les recettes fiscales du secteur ont crû un peu plus vite en 1984 qu'en 1983 (9,9 % contre 8,9 %). Pourtant la plupart des recettes liées à l'activité ont été affectées par le ralentissement de la croissance économique à partir du second semestre 1984. Ses effets sont déjà perceptibles sur les recettes des impôts sur les revenus des personnes, qui, calculés le plus souvent à partir des taux fédéraux, ont en outre répercuté la troisième tranche de réduction de ces taux. De même les taxes sur les ventes ont stagné au dernier trimestre 1984. Et

### 3. Croissance du PNB en volume

Trimestriel en taux annuel cvs

	1983				1984			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
% PNB en volume .	3,3	9,4	6,8	5,9	10,1	7,1	1,6	4,9

Source : BEA, *Survey of Current Business*.

les impôts sur les profits devraient subir, avec un retard dû aux facteurs institutionnels, un freinage du même ordre. Enfin la progression des taxes de propriétés, soutenue en période de forte inflation, est, depuis deux ans, inférieure à celle de l'ensemble des recettes fiscales du secteur. Les incertitudes qui entourent l'évolution de l'activité économique pendant l'année 1985 pèsent également sur le profil des ressources propres de l'exercice budgétaire en cours et du suivant, pour lequel les votes des assemblées doivent, pour la plupart, intervenir au second trimestre 1985.

### **Conséquence des politiques fédérales**

Les incertitudes sur les évolutions de la politique budgétaire du gouvernement fédéral ne sont pas moindres. La réduction du déficit budgétaire est, en effet, plus que jamais l'objectif affiché du président et du Congrès ; étant donnée la priorité maintenue de la défense nationale, elle ne peut passer que par une réduction des dépenses internes ou par une hausse des recettes fiscales, méthodes qui auront, l'une et l'autre, des conséquences importantes sur les finances du secteur public non-fédéral.

Le projet gouvernemental de budget pour l'année fiscale 1986 (1<sup>er</sup> octobre 1985 - 30 septembre 1986), actuellement en cours de discussion au Congrès, propose un gel du total des dépenses civiles. Compte tenu de l'augmentation inévitable de certains postes — essentiellement les transferts — ce blocage implique une diminution des subventions fédérales aux Etats et collectivités locales. Après avoir été accrues en 1985 pour la troisième année consécutive, celles-ci devraient donc être à nouveau réduites, les économies affectant plus particulièrement les subventions générales de redistribution — « *Revenue Sharing* » — de l'Etat Fédéral aux collectivités locales.

Les Etats, quant à eux, risquent de pâtir davantage de la réforme de la fiscalité fédérale en projet. En effet, bien que cette réforme ne doive pas avoir d'incidence directe sur leurs recettes fiscales, certaines propositions limitent considérablement la marge de manœuvre des autorités. En particulier le projet présenté par l'administration fédérale prévoit l'abrogation de la déductibilité des impôts sur le revenu des personnes payées aux Etats de l'impôt fédéral sur le revenu. Or cette disposition du code fiscal actuellement en vigueur rend l'imposition des revenus par les Etats — presque tous — qui la pratiquent, effectivement indolore pour les contribuables, ce qui ne serait plus le cas.

## **Conclusion**

En 1985 le secteur public non-fédéral ne devrait pas connaître de difficultés financières. Les premières estimations pour l'année fiscale 1985 font état d'un surplus agrégé inférieur à celui de 1984, mais substantiel. Toutefois les perspectives pour le prochain exercice sont beaucoup moins favorables et la prospérité qui a accompagné la forte reprise de l'activité économique pourrait n'avoir été qu'une embellie. L'interdit constitutionnel du déficit budgétaire obligera probablement à la rigueur budgétaire dans un proche avenir, comme elle l'a fait dans un passé récent. Si les efforts de réduction du déficit budgétaire fédéral ne devaient se traduire que par des mesures limitant les dépenses fédérales au détriment des Etats et collectivités locales, ces mesures ne modifieraient qu'en apparence les données de la situation économique. Politiquement attrayantes pour les autorités fédérales, elles ne feraient en effet que répartir différemment les besoins et capacités de financement à l'intérieur du secteur public.