Le casse-tête budgétaire américain

Par Christine Rifflart

Avant le 13 décembre prochain, le *Budget Conference Committee* doit présenter les résultats de ses discussions lancées à la suite du *shutdown* et de la crise de la dette du mois d'octobre 2013. L'objectif des négociations : permettre le vote du Budget 2014 au Congrès, dont l'année fiscale a démarré le 1er octobre dernier[1] et trouver une alternative aux coupes automatiques dans les dépenses du gouvernement fédéral qui devraient s'appliquer au 1er janvier 2014. Un accord ne semble pas hors d'atteinte. Même si l'opposition entre républicains et démocrates reste vive, la raison devrait l'emporter et le risque d'une nouvelle crise budgétaire semble exclu. Au pire, une nouvelle C*ontinuing Resolution*[2] sera votée permettant le fonctionnement des institutions et laissant l'arbitraire des coupes budgétaires automatiques dans les dépenses structurelles conduire la politique du gouvernement. Au mieux, les négociations aboutiront à des coupes raisonnées sur ces dépenses, voire à des hausses de certaines recettes qui assoupliront alors la violence de l'ajustement, violence amplifiée par l'arrivée à terme de mesures exceptionnelles de soutien aux revenus et à l'activité prises au cœur de la crise.

Les marges de négociations sont étroites. Sur l'année fiscale 2013, le déficit de l'ensemble du secteur public atteint 7 % du PIB – après 12,8 % sur l'année fiscale 2009, et le déficit du gouvernement fédéral affiche 4,1 % du PIB – après 9,8 %. La dette fédérale représente actuellement 72,7 % du PIB et continue d'augmenter. Par ailleurs, la croissance reste faible : 2,2 % en moyenne annuelle depuis la reprise de 2010 et 1,8 % attendu en 2013, et surtout insuffisante pour

redynamiser le marché de l'emploi. Dès lors, comment mener une politique budgétaire de soutien à la croissance sur fond de rigueur budgétaire, de réduction des déficits et surtout de respect des engagements antérieurement actés par le Congrès[3],notamment du *Budget Control Act of 2011* ? A la suite de la crise du plafond de la dette fédérale en juillet 2011, le président Obama signait le 2 août 2011 le *Budget Control Act of 2011* qui conditionnait le relèvement du plafond de la dette fédérale à une réduction massive des dépenses publiques sur 10 ans. En plus de l'introduction de plafonds sur les dépenses discrétionnaires[4], 1200 milliards de dollars de coupes automatiques (*sequestrations*) dans les dépenses ont été prévus sur la période 2013-2021 selon un principe de parité entre les budgets de la défense et hors défense. Ont été exemptés un certain nombre de programmes sociaux (assurance vieillesse, programme Medicaid, garanties de revenu…) tandis que les coupes du programme Medicare, destiné aux personnes âgées, ont été limitées à 2 %. Au total, les coupes s'appliquent sur un peu moins de la moitié des dépenses du gouvernement fédéral et représentent 109 milliards par an d'économies réalisées sur le déficit, soit 0,6 % du PIB.

Sur l'année fiscale 2014, selon le CBO, la combinaison de ces deux mesures (dépenses discrétionnaires plafonnées et coupes automatiques dans les budgets non protégés) ainsi que la reconduction du montant des crédits de 2013 à 2014 (donc un budget constant en nominal), conduisent à des coupes dans les dépenses discrétionnaires de 20 milliards de dollars qui devront être intégralement supportées par le Pentagone. Sur cette base, si les coupes sont maintenues, les dépenses discrétionnaires des budgets de la défense et hors défense auront baissé respectivement de 17 % et 17,8%, en termes réels entre 2010 et 2014.

Mais en plus de ces coupes brutales, d'autres programmes, dont ceux principalement destinés aux ménages à bas revenus, vont

connaître en 2014 une réduction de leur budget du fait de l'arrivée à échéance des mesures exceptionnelles dont ils bénéficiaient jusqu'alors. Ainsi, le programme d'extension de l'allocation chômage créé le 30 juin 2008 pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits (*Emergency Unemployment Compensation*) se termine au 1er janvier 2014. Cet arrêt devrait frapper 4 millions de personnes si rien n'est envisagé.

C'est également le cas du programme SNAP (*Supplemental Nutrition Assistance Program*) qui avait bénéficié dans le cadre de l'*American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 de ressources supplémentaires qui se sont éteintes au 1er novembre dernier. Or,47,7 millions de bénéficiaires (soit 15 % de la population) ont reçu des bons alimentaires cette année. Selon le CBPP, cette baisse de 7 % des ressources du programme devrait se traduire par un recul de 4 millions du nombre de bénéficiaires.

Autre exemple, le programme des aides au logement pour les 2,1 millions de familles qui ne peuvent se loger dignement devrait être affecté lui aussi par l'arrivée à échéance des rallonges budgétaires instituées en 2009 et les coupes automatiques. Si les budgets ne sont pas reconduits, entre 125 000 à 185 000 des familles bénéficiaires à la fin 2012 ne percevront plus les aides à la fin 2014.

Selon les informations actuellement disponibles, un accord*a minima* du *Budget Conference Committee* semble se dessiner. Les coupes dans le budget de la défense pourraient être validées[5] tandis que d'éventuelles hausses de redevances de services publics permettraient de financer des rallonges budgétaires pour certains programmes sociaux, et d'alléger l'impact des coupes automatiques. En avril dernier, le Président Obama avait présenté devant le Congrès son Projet de Budget 2014. Il proposait à l'époque de supprimer les procédures de coupes automatiques, de réduire à long terme la dette par une vaste réforme budgétaire, et à plus court terme,

de différer une partie des restrictions budgétaires 2014 sur les années fiscales 2015 et 2016 afin de soutenir la croissance. L'accord qui sera vraisemblablement présenté au Congrès d'ici le 13 décembre ne devrait pas avoir cette ambition. Face aux républicains (majoritaires à la Chambre des représentants) partisans d'économies supplémentaires, les démocrates (majoritaires au Sénat) vont avoir du mal à défendre une hausse des dépenses publiques en 2014 et empêcher que la politique budgétaire soit aussi pénalisante pour la croissance cette année qu'elle ne l'a été en 2013.

---

[1] A défaut d'avoir été adopté par le Congrès, le budget 2014 est depuis le 16 octobre financé par une C*ontinuing Resolution* (voir note 2) sur la base des montants du budget 2013.La résolution agit rétroactivement à partir du 1er jour de l'année fiscale 2014, soit le 1er octobre 2013, et jusqu'au 15 janvier 2014.

[2] Une *Continuing Resolution* est une résolution provisoire adoptée par le Congrès qui permet de reconduire les crédits alloués l'année fiscale précédente à l'année fiscale en cours, en attendant que soient votés les nouveaux crédits.

[3] Selon le CBPP, si l'on considère l'ensemble des mesures de réduction du déficit prises depuis 2010 dans le Budget 2011, le *Budget Control Act of 2011* et *l'American Taxpayer Relief Act* de 2012, l'impact cumulé sur le déficit serait de 4000 milliards sur la période 2014-2023, soit l'équivalent de 24 % du PIB de 2013.

[4] Les dépenses discrétionnaires (33 % des dépenses fédérales) sont les dépenses dont les budgets sont votés sur une base annuelle à la différence des dépenses obligatoires (61 %) qui sont assises sur des programmes faisant l'objet

d’une loi antérieure. La politique budgétaire du gouvernement, côté dépenses, est principalement assise sur l’évolution des dépenses discrétionnaires, qui sont des dépenses structurelles.

[5] Les dépenses liées à la défense ont déjà baissé de 13,1 % en termes réels, entre le troisième trimestre 2010 et le troisième trimestre 2013.