



Les politiques fiscales et l'économie chancelante des États-Unis fragilisent le tissu fédéral

Quand le gouvernement fédéral tente de réduire les impôts en même temps qu'il s'adonne à la guerre, il accule les états au pied du mur.

PAR ROBERT AGRANOFF

La guerre en Irak et la lutte internationale contre le terrorisme ont relégué au second plan un problème économique national qui va au cœur même du régime fédéral américain.

À l'échelle fédérale, l'administration Bush a proposé d'importantes réductions d'impôt pour stimuler l'économie, ainsi qu'un retour au déficit budgétaire et la réorganisation des régimes de soins de santé. À l'heure actuelle, les états font face à un déficit conjoint de 30 milliards de dollars et à un déficit anticipé de quelque 82 milliards de dollars dès l'exercice financier de juillet prochain. Puisqu'en vertu de leur constitution, la quasi-totalité des états n'ont pas le droit d'accuser de déficits budgétaires, leur seul recours consiste à réduire les services et à hausser les impôts.

Les politiques fiscales des états sont étroitement liées aux mesures d'imposition et de dépense fédérales, et les gouvernements d'état doivent absorber les coûts afférents aux programmes fédéraux. Voilà pourquoi les gouverneurs d'état réclament l'aide du fédéral.

Jusqu'à maintenant, l'administration Bush a choisi une autre voie.

À la base, le plan de stimulation économique du président Bush mise sur des réductions fiscales de 695 milliards de dollars étalées sur dix ans, y compris l'élimination de l'impôt sur les profits de dividendes, l'accélération des réductions de taux d'imposition déjà légiférées et la mise en œuvre permanente des réductions d'impôt « temporaires » accordées en 2001.

L'administration estime que les recettes fédérales devraient diminuer de quelque 1,8 trillion de dollars d'ici 2013. Dans le passé, un tiers environ du budget fédéral servait à payer les programmes discrétionnaires nationaux (l'éducation, les services aux personnes handicapées, le logement, le transport), un autre tiers était alloué aux programmes sociaux (le régime de pensions ou « social security », ainsi que Medicare et Medicaid, deux programmes d'assurance maladie) et le dernier tiers était consacré à la défense. Compte tenu de la situation internationale actuelle, il

Robert Agranoff est professeur et doyen associé émérite à la School of Public and Environmental Affairs, de l'université Indiana – Bloomington. Il est aussi président du comité de recherche « Fédération et fédéralisme comparés » de l'Association internationale de science politique.



Lors de la conférence des gouverneurs, le gouverneur Paul Patton (Démocrate-Kentucky) fait part de son opinion, alors que les gouverneurs Dirk Kempthorn (Républicain-Idaho) et Mike Johanns (Républicain-Nebraska) écoutent. (Evan Vucci – AP)

L'administration Bush espère que les faibles taux d'intérêt et les grands déficits budgétaires donneront un élan majeur à l'économie chancelante des États-Unis.



Jennifer Granholm, gouverneure du Michigan : temps difficiles, choix délicats.

est peu probable qu'on réduise le budget de la défense. Le gouvernement fédéral cherche donc à économiser ailleurs et mise sur un déficit actif. L'administration Bush espère que les faibles taux d'intérêt et les grands déficits budgétaires donneront un élan majeur à l'économie chancelante des États-Unis.

Les modifications fiscales fédérales ébranlent les états

Plusieurs mesures fédérales récentes ont eu des répercussions fiscales importantes sur les états, y compris l'abrogation de l'impôt fédéral de mutation par décès. Jusqu'ici, quelque 35 états se prévalaient d'une disposition de « ramassage », c'est-à-dire que l'impôt perçu sur les successions ou les héritages constituait un

paiement perçu sous forme de crédit contre paiements fédéraux, une source de recettes de quelque 6 milliards de dollars en 2000 au profit des états. L'abrogation fédérale signifie que les états doivent « découpler » leurs recettes et adopter de nouvelles lois fiscales, à défaut de quoi ces recettes disparaîtront d'ici 2004.

La plupart des états qui perçoivent des impôts utilisent la définition fédérale de revenu brut ajusté pour simplifier leurs opérations. L'élimination prévue de l'impôt fédéral sur les gains en capital éliminerait automatiquement



Gray Davis,
gouverneur de
la Californie :
« La récession
nous a fait
basculer dans
le rouge. »

Medicaid... un monstre qui coûte cher

Le programme Medicaid, qui finance les services de santé aux personnes défavorisées, a été qualifié de « PAC-MAN des budgets d'état », puisqu'il consomme une part croissante du budget, soit 20 pour cent environ des dépenses totales des états (allant jusqu'à un tiers dans certains cas). Puisqu'il s'agit d'un programme fédéral-étatique, le gouvernement central impose des exigences minimales quant aux prestations, aux conditions d'admissibilité et au remboursement des fournisseurs de services de santé, et il établit des règlements administratifs que les états doivent respecter. Les états ont le droit d'élargir la portée des services pour inclure les personnes « médicalement nécessiteuses », c'est-à-dire dont le revenu dépasse légèrement le seuil de pauvreté. Même si les aînés ne représentent que 15 pour cent des bénéficiaires, près de 60 pour cent des dépenses leur sont consacrées et tiennent surtout aux soins offerts dans les hôpitaux et les foyers pour personnes âgées. En outre, les états peuvent choisir d'offrir des services supplémentaires à partir d'une liste fédérale de services optionnels. Si les coûts de Medicaid ont augmenté d'environ 5 pour cent par année au début des années 1990, ils ont grimpé en flèche pour atteindre 13 pour cent au cours de l'exercice financier 2002. En 2004, on s'attend à ce que le fédéral et les états dépensent près de 230 milliards de dollars pour financer Medicaid.

Au début de 2003, l'administration Bush proposait de modifier en profondeur le programme Medicaid et invitait les états à signer une nouvelle entente polyvalente. Tout en maintenant la couverture obligatoire garantie à certains bénéficiaires, l'entente accorderait aux états la latitude voulue pour élargir, réduire ou éliminer les services offerts à d'autres groupes de bénéficiaires. Les états seraient en mesure d'établir des régimes de soins médicaux privés en sous-traitance auxquels pourraient souscrire les bénéficiaires admissibles à Medicaid. Le financement accordé aux états qui optent pour la réforme augmenterait, en tout, de 3,25 milliards de dollars pour l'exercice de 2004, et de 12,7 milliards de dollars, au total, sur sept ans.

Lors de la rencontre hivernale de la National Governors Association à Washington, D.C., en février 2003, la proposition de Bush ne semble pas avoir généré beaucoup d'enthousiasme. Les gouverneurs estimaient que la flexibilité de réduire les coûts, si longtemps réclamée, n'affecterait que 15 des 45 millions de bénéficiaires de Medicaid. Ils craignaient que la proposition ne serve éventuellement à plafonner les contributions fédérales au régime Medicaid.

En raison du prix croissant des médicaments sur ordonnance, des technologies médicales et des soins aux personnes âgées et handicapées, il est peu probable que les coûts du régime Medicaid diminuent. Par ailleurs, les états pourraient avoir un très lourd fardeau financier à porter à la fin des sept années. Les gouverneurs républicains ont argué qu'il fallait tenir davantage compte du fait que chaque dollar épargné à l'échelle des états mettrait des économies fédérales de un ou deux dollars et que, par conséquent, on devait leur accorder la marge de manœuvre requise dès maintenant. Un gouverneur républicain a proposé au gouvernement fédéral de permettre aux états de conserver les sommes fédérales épargnées et de laisser à Medicare, un programme d'assurance sociale destiné avant tout aux aînés, le soin d'absorber le coût total des services de santé aux personnes âgées desservies par Medicaid (six millions de personnes environ). Certains gouverneurs démocrates et membres du Congrès et du Sénat ont réclamé une hausse temporaire de la part fédérale dans Medicaid. Pendant ce temps, la majorité à la Chambre contemplait une réduction de 92 milliards de dollars en dépenses Medicaid sur une période de dix ans.

Les gouverneurs ne sont pas arrivés à s'entendre, pendant la réunion, sur la position à adopter face aux réformes de Medicaid. Ils ont donc établi un comité de huit gouverneurs, démocrates et républicains, et leur ont confié le mandat de négocier des remaniements à apporter à Medicaid avec les membres du Congrès et avec l'administration.

l'impôt des états dans ce secteur. Puisque les obligations locales et étatiques ne sont pas imposables au fédéral, les états peuvent effectuer des emprunts à taux réduit pour financer leurs programmes d'investissement. Si on abolit l'impôt sur les gains en capital des sociétés, il deviendra moins avantageux d'investir dans les obligations des états et les taux d'emprunt des états augmenteront. Selon le Center on Budget and Policy Priorities, un organisme hautement respecté, onze des mesures de réduction d'impôt envisagées par l'administration priveront les états de recettes pouvant aller jusqu'à 64 milliards de dollars au cours des dix prochaines années.

Entre 1990 et 2001, l'économie florissante a engendré une hausse de plus de 5 pour cent des dépenses générales annuelles des états, deux fois le taux d'inflation et plus vite que les dépenses fédérales. Les états ont pu élargir des programmes très coûteux comme l'éducation et Medicaid, ainsi que l'admissibilité à plusieurs programmes sociaux, tout en réduisant les impôts. Le déficit actuel ne tient pas uniquement au ralentissement de l'économie mais au déclin des marchés boursiers et à la hausse des coûts de santé. Au cours de l'exercice prenant fin le 30 juin 2002, les recettes fiscales ont été nettement inférieures à ce que l'on prévoyait. Les recettes de la taxe de vente s'établissaient à 147,6 milliards, soit 3,2 pour cent de moins que les projections; celles de l'impôt sur le revenu des particuliers à 187,7 milliards, une baisse de 12,8 pour cent; et celles de l'impôt sur les sociétés à 21,6 milliards de dollars, soit 21,5 pour cent de moins que les estimations.

On a déjà procédé, sans grande difficulté, à une première ronde de coupures uniques et de remaniements budgétaires. En outre, les réserves d'urgence et les fonds en fiducie résultant des règlements avec les fabricants des produits du tabac sont à plat. Comme la majorité des états, une fois que la Californie aura rempli ses obligations face aux districts scolaires, aux collèges et universités, aux gouvernements locaux et aux fournisseurs de soins de santé, elle aura dépensé plus des trois quarts de son budget. Selon Gray Davis, gouverneur de la Californie, seulement 18 des 79 milliards de dollars du budget de 2003 serviront à financer les programmes et les sociétés d'état, hormis les fonds déjà engagés. L'état devra composer avec un déficit de 35 milliards de dollars qu'il n'arrivera évidemment pas à combler en effectuant des coupures marginales ici et là. De fait, seuls trois états, soit le Nouveau-Mexique, l'Arkansas et le Wyoming, s'attendent à équilibrer leurs finances l'an prochain.

Selon le Center on Budget and Policy Priorities, un organisme hautement respecté, onze des mesures de réduction d'impôt envisagées par l'administration priveront les états de recettes pouvant aller jusqu'à 64 milliards de dollars au cours des dix prochaines années.

Les enfants handicapés et la défense de la patrie

Les états ont surtout réagi en comprimant les dépenses dans tous les secteurs. Dans une trentaine d'états, les réductions affectent surtout le régime de soins de santé, l'éducation et le système carcéral. Le Kentucky a choisi de libérer jusqu'à un an plus tôt que prévu les prisonniers coupables de crimes moins graves. En

« La croissance économique et la création d'emploi surviendront lorsque les consommateurs achèteront plus de produits et de services auprès d'entreprises comme les vôtres. Et la façon la plus efficace et équitable de garantir que les Américains agiront ainsi consiste à leur accorder dès maintenant un allègement fiscal pour qu'ils aient en poche plus d'argent à dépenser ou à économiser. [...] En 2001, le Congrès votait une importante réduction fiscale sur l'impôt des particuliers et promettait qu'une portion majeure de cet allègement fiscal se concrétiserait dans les années à venir. Compte tenu de l'état actuel de l'économie, c'est maintenant que le peuple américain a besoin de telles mesures. Si les réductions d'impôt semblent assez bonnes pour les contribuables américains dans trois, cinq ou sept ans, elles le sont encore plus aujourd'hui. »

Paroles du président des États-Unis, George W. Bush, s'adressant aux propriétaires de petites entreprises à la Maison-Blanche en avril 2003.

« Une grande partie de tout ce que nous avons bâti est aujourd'hui menacée par une économie nationale chancelante et la chute des marchés boursiers. Le revenu des particuliers est en baisse. Le taux d'emploi est en baisse. Les ventes au détail et l'activité manufacturière sont en baisse. Cette récession nationale a fait basculer dans le rouge presque tous les états américains. Nous vivons des heures difficiles. Vendredi, je vous ferai parvenir l'un des budgets les plus rigoureux jamais présentés. Des compressions importantes sont prévues dans la plupart des domaines. Mon budget effacera un manque à gagner de 35 milliards de dollars et éliminera le déficit structurel. Mon administration a déjà amorcé cette difficile tâche. Nous avons gelé les taux d'embauche et les dépenses. Nous avons éliminé plus de 10 000 emplois. Nous avons prévu des réductions de l'ordre de 10 milliards de dollars. »

Extrait du discours du budget d'état prononcé par Gray Davis, gouverneur de la Californie

« Le Michigan fait face à un problème auquel toutes les familles de l'état peuvent s'associer. Simplement dit, on ne peut dépenser plus qu'on gagne mois après mois, année après année, sans s'embourber de plus en plus. Pourtant, c'est exactement ce que nous avons fait au Michigan. C'est donc ensemble que nous devons rectifier la situation. [...] Les jours où nous pouvions nous permettre de vivre au-dessus de nos moyens sont bel et bien terminés. Tant et aussi longtemps que je serai gouverneure, notre état vivra selon ses moyens. »

Extrait du discours du budget d'état prononcé par Jennifer Granholm, gouverneure du Michigan

Oregon, l'année scolaire a été écourtée d'un mois. Quarante-neuf états et le district de Columbia ont sabré dans Medicaid, en plus de limiter ou d'éliminer la couverture dentaire, les services d'ergothérapie et de physiothérapie, et de réduire le financement des soins de longue durée. Près de la moitié des états songent à augmenter les taxes, particulièrement sur les cigarettes et l'alcool.

La question de Medicaid n'était pas la seule à inquiéter les gouverneurs lors de leur dernière réunion. Selon eux, trois autres programmes de mandat fédéral posent de grands défis en raison de leur sous-financement. Le premier défi a trait aux programmes de sécurité territoriale dont les gouvernements des états et les gouvernements locaux assument la plupart des frais de mise en œuvre. Le budget de 3,5 milliards de dollars mis de l'avant par l'administration fédérale ne représente qu'une fraction du coût réel. Le second défi tient aux besoins éducatifs spéciaux des enfants handicapés. Le gouvernement fédéral s'est engagé à verser 40 pour cent du coût de ces programmes mais n'a fourni, dans les faits, que 17 pour cent. Le troisième défi concerne la loi sur l'éducation « No Child Left Behind ». Ici, les gouverneurs affirment que le budget n'équivaut qu'à la moitié des sommes promises. Les états se disent très frustrés par les règles fédérales sur la vérification et l'imputabilité qui restreignent les politiques des états tout en intensifiant les frais. Le coût total de ces trois programmes s'établit à 21 milliards de dollars. Les gouverneurs espèrent que le Congrès fédéral acceptera de financer au moins la moitié de cette somme.

Un allègement pour les états?

Les membres du Congrès sont en train d'examiner plusieurs propositions sur l'allègement fiscal destiné aux états. Les démocrates des deux Chambres ont introduit des mesures d'aide et de réductions d'impôt de l'ordre de 140 milliards de dollars au profit des états et des gouvernements locaux pour le présent exercice, et de 112 milliards de dollars pour les dix prochaines années. Le projet de loi « State and Local Aid and Economic Stimulus Act of 2003 » présenté au Sénat accorde 40 milliards de dollars en aide fédérale directe offerte sans condition aux gouvernements locaux et étatiques. Les démocrates et les républicains qui proposent ce projet cherchent à faire adopter le « State Budget Relief Act of 2003 », une loi d'allègement fiscal qui prévoit une injection temporaire de fonds au niveau des services sociaux. Le plan économique du président Bush ne prévoit aucun financement des mesures d'allègement fiscal destiné aux états. Suivant une rencontre extraordinaire de deux heures des membres avec le président Bush lors de la conférence hivernale de la National Governors Association (habituellement le président ne prend la parole que devant tout le groupe et se contente de répondre aux questions), le président a demandé aux gouverneurs d'appuyer son projet de réduction d'impôt et les a assurés de sa coopération sans toutefois engager d'autres fonds. Selon le président, cette réduction d'impôt aidera à stimuler la croissance économique, la meilleure aide à long terme que le gouvernement fédéral puisse offrir aux états.

Comment devenir une priorité pour Bush?

Les coûts mandatés par le fédéral et les coûts des programmes, ainsi que l'influence des politiques fiscales fédérales, poussent de plus en plus les gouverneurs et les responsables d'associations étatiques et locales à s'adresser directement au président et aux membres du Congrès pour réclamer un redressement de la situation. D'habitude, les gouverneurs n'organisent pas de séances de négociation officielles avec le président, comme cela se fait au Canada et en Australie lors des conférences des premiers

Les réductions de dépenses et d'impôt envisagées par Bush, et que le Congrès modifiera sûrement d'une façon ou d'une autre, confirment que si chaque gouvernement mène sa propre barque, tous sont soumis aux mêmes vents et marées.

ministres. Et contrairement à l'Espagne, où les présidents régionaux débattent périodiquement des enjeux des communautés autonomes devant le Cortes et ont le pouvoir de présenter des lois, les gouverneurs américains doivent compter sur la National Governors Association, sur d'autres associations représentatives des états, sur les membres de leur personnel et sur les lobbyistes pour revendiquer en leur nom.

À deux reprises, on a organisé des « sommets du fédéralisme » avec les gouverneurs et les associations législatives des états. Lors du premier, en 1995, les états exploraient des façons de mieux contrôler, voire de bloquer certaines mesures fédérales et de faire appliquer le Dixième amendement de la Constitution, qui accorde des pouvoirs aux états. Le deuxième sommet, qui se déroulait en 1997, portait sur les mandats et les droits de préemption fédéraux. Il en résultait un plan en onze points visant à promouvoir un partenariat entre le fédéral et les états. On y formulait des recommandations pour que le Congrès justifie son autorité constitutionnelle de promulguer une loi quelconque, pour limiter et préciser les droits de préemption du fédéral quant aux lois des états et aux règlements fédéraux, pour rationaliser le financement global et pour abolir les conditions à l'aide fédérale sans rapport direct avec les motifs de cette aide.

Quoique les états aient contribué à leurs circonstances présentes en prenant certaines décisions face aux dépenses et aux réductions d'impôt dans les années 1990, une grande part du blâme rejaillit sur le gouvernement fédéral. Voilà pourquoi les états exigent aujourd'hui un redressement fiscal.

Ce programme intergouvernemental fait ressortir les doléances des états et encadre stratégiquement leurs assemblées nationales et leurs activités de lobbying. Les réductions de dépenses et d'impôt envisagées par Bush, et que le Congrès modifiera sûrement d'une façon ou d'une autre, confirment que si chaque gouvernement mène sa propre barque, tous sont soumis aux mêmes vents et marées. Les états réclament un dédommagement, compte tenu du nombre croissant de mesures nationales qui affectent leurs finances et leurs programmes, dont plusieurs leur ont été imposés, au départ, par Washington.

Une période difficile exacerbée par un financement épuisé ou réduit

Si la situation ne menace pas la fédération américaine comme telle, elle n'en ébranle pas moins la structure. À l'instar de la plupart des fédérations du monde, la force combinée des communications,

Des programmes fédéraux sous-financés

Comme c'est le cas dans plusieurs pays fédéraux, les États-Unis se sont dotés d'une série de programmes hautement « intergouvernementalisés » et tous reliés, malgré les divisions constitutionnelles et légales entre divers champs de compétences. Ces liens sont souvent mal financés, comme c'est le cas avec les services aux personnes handicapées, la sécurité territoriale et l'éducation, tous des secteurs qui évincent partiellement des programmes et règlements étatiques ou étatiques-locaux existants. Le meilleur exemple est celui de l'éducation, un secteur que le gouvernement fédéral finance à moins de 10 pour cent mais dont il influence grandement les programmes étatiques-locaux, compte tenu de ses exigences en rapport avec l'égalité des chances et les groupes défavorisés. Il arrive souvent que les mandats de certains programmes soient sous-financés ou entièrement ignorés. C'est ainsi, par exemple, que le Congrès de 1996 a adopté une loi familièrement connue sous le nom de « Megan's Law » qui exige des états qu'ils tiennent des dossiers sur l'emplacement des violeurs et des agresseurs d'enfants après leur libération de prison et qu'ils donnent accès à ces listes au public. Même si ce service n'est pas financé par le fédéral, les états qui ne l'offrent pas peuvent être pénalisés, les fonds fédéraux qui leur sont versés pour lutter contre le crime pouvant être réduits. Selon la United States Conference of Mayors, les villes s'affairent à dépenser 2,6 milliards de dollars en nouvelles mesures de sécurité sans aucun appui fédéral. En janvier 2003, le Congrès a adopté une loi visant à moderniser l'équipement et à mieux former les employés des bureaux de scrutin. Ces nouvelles normes de vote fédéral s'ajoutent à des procédures électorales constitutionnellement gérées par les états. Mais même si 4 milliards de dollars ont été votés pour aider les états à se conformer, seulement 1,5 milliard de dollars leur ont été affectés dans les faits.

de l'industrialisation, des programmes de l'état providence, jointe aux interconnexions internationales et mondiales, ont contribué à rapprocher les gouvernements étatiques et locaux du gouvernement central des États-Unis.

Comme c'est le cas dans la plupart des fédérations, on remarque également que les mesures de centralisation au niveau du gouvernement central sont souvent contrebalancées par des modes quelconques de décentralisation à l'échelle du régime. Mais quand l'heure est grave, comme c'est le cas en raison des menaces actuelles à la sécurité territoriale, le ralentissement économique et la nécessité de financer la guerre, les frais inhérents exercent d'inévitables pressions sur les systèmes à paliers multiples. Quoique les états aient contribué à leurs circonstances présentes en prenant certaines décisions face aux dépenses et aux réductions d'impôt dans les années 1990, une grande part du blâme rejaillit sur le gouvernement fédéral. Voilà pourquoi les états exigent aujourd'hui un redressement fiscal.

En cette période économique difficile, le sous-financement ou l'absence de financement mettent à rude épreuve les relations fédérales-étatiques, discrédite la valeur ajoutée d'une présence fédérale dans l'arène des politiques étatiques, et affaiblit la capacité des états de répondre à leurs besoins et de produire des budgets équilibrés, comme l'exige la Constitution. Si ces conditions persistent, il se pourrait bien qu'on doive « retisser » d'une façon quelconque la toile fédérale en y apportant des changements qui repositionneront les états au sein du régime fédéral américain. (6)