

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Nouveau duel Biden-Trump : un premier aperçu des politiques budgétaires aux États-Unis

Par Francis Généreux, économiste principal

La campagne électorale est encore jeune aux États-Unis et les candidats Donald Trump et Joe Biden ont encore du temps pour peaufiner leur vision en vue du second mandat que pourraient leur accorder les électeurs le 5 novembre prochain. Du côté du président Biden, la publication récente de sa proposition budgétaire en vue de l'exercice 2025 nous offre cependant certains éléments éclairissants. On y voit une amélioration des finances publiques, notamment si l'on compare à certains scénarios de base. La situation est pour le moment moins claire du côté de Trump, qui semble surtout vouloir s'en tenir à une reconduite des baisses d'impôt décrétées sous son mandat. Les congressistes républicains mettent aussi de l'avant des baisses importantes des dépenses publiques qui pourraient, selon eux, rétablir un équilibre des finances publiques.

La saison des budgets s'achève au Canada alors que l'ultime save sera tirée par le gouvernement fédéral le 16 avril. Les États-Unis ne sont pas en reste. L'administration Biden a rendu publique le 11 mars dernier sa [proposition budgétaire pour l'exercice 2025](#) qui débutera en octobre prochain. Comme l'[an dernier](#), rappelons que les budgets soumis par la Maison-Blanche sont rarement mis en application comme tels puisque c'est le Congrès qui détient constitutionnellement les cordons de la bourse. Les tractations entre l'exécutif et les deux chambres du Congrès, particulièrement difficiles lorsque celles-ci sont contrôlées par des majorités de différents partis, font que l'élaboration des plans de dépenses et de revenus ne s'effectue presque jamais sans écueil. Les vues budgétaires de plus long terme font ainsi souvent place à des mesures de très court terme qui reconduisent la plupart du temps le niveau des dépenses pour quelques semaines ou quelques mois. À ce titre, le gouvernement fédéral est encore venu bien près de subir un nouveau *shutdown* il y a deux semaines.

La publication du budget permet toutefois d'en connaître davantage sur l'évolution des finances publiques à la lumière des priorités et des souhaits de l'administration en place. Elle permet de chiffrer plus précisément l'incidence des propositions du gouvernement sur les finances publiques fédérales. Cet exercice devient d'autant plus intéressant lors d'une année d'élection présidentielle. Dans le cas actuel, il permet de discerner les priorités et les vues de l'actuel occupant du bureau ovale dans

l'éventualité où il est reconduit pour un deuxième mandat. Cela rend possibles les comparaisons avec les propres propositions de ceux qui veulent prendre sa place. Cela met donc la table pour en connaître un peu plus sur les possibles conséquences budgétaires du nouveau duel Biden-Trump.

Le portrait actuel des finances publiques fédérales américaines

Comme base de comparaison, il faut avoir une idée de la situation financière actuelle du gouvernement fédéral américain et des perspectives pour les prochaines années. L'[exercice 2023](#) qui a pris fin le 30 septembre dernier s'est soldé par un déficit de 1 695 G\$ US (6,3 % du PIB) et une dette détenue par le public qui atteignait 26 240 G\$ US (97,3 % du PIB). Les plus récents résultats des comptes fédéraux affichent que le déficit cumulé sur 12 mois était de 1 801 G\$ US à la fin de février dernier et que la dette était passée à 27 380 G\$ US.

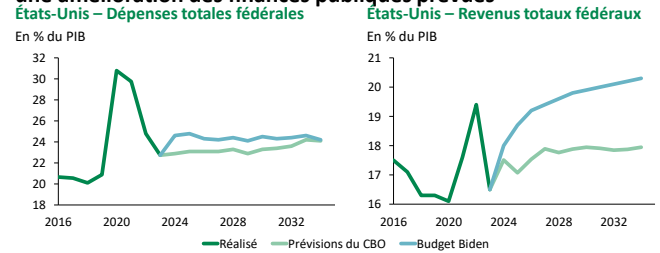
Les [prévisions](#) du Congressional Budget Office (CBO) publiées en février et qui tiennent compte exclusivement des lois déjà en place tablent sur une amélioration du déficit pour l'exercice 2024 courant, mais sur une détérioration pour la plupart des années subséquentes. Le total des manques à gagner serait de 20 016 G\$ US pour l'ensemble des dix exercices de la période 2025-2034. La dette détenue par le public passerait à 48 300 G\$ US au terme de l'exercice 2034, soit 116,0 % du PIB.

Le budget Biden

La proposition budgétaire de l'administration Biden présente une certaine amélioration des finances publiques fédérales par rapport à ce que prévoit le CBO sur l'ensemble de la période 2025-2034. À court terme, le déficit serait un tantinet plus grand en 2025 selon les perspectives du gouvernement (1 781 G\$ US) par rapport à celles du CBO (1 772 G\$ US), mais une différence appréciable se présente par la suite (graphique 1). Le budget Biden prévoit que le total des déficits sur dix ans serait de 16 297 G\$ US, soit 3 719 G\$ US de moins que ce que prévoit le CBO en se basant sur les lois actuelles. Plutôt que d'atteindre 116,0 % du PIB, la dette détenue par le public serait de 105,6 % en 2034 (graphique 2).

Graphique 3

La hausse souhaitée des revenus au sein du budget Biden permet une amélioration des finances publiques prévues

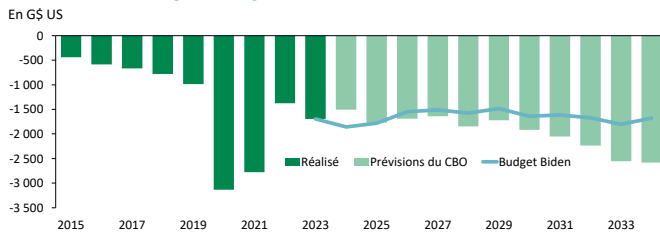


Congressional Budget Office (CBO), Office of Management and Budget et Desjardins, Études économiques

Graphique 1

Le budget Biden présente une amélioration des déficits comparativement au scénario de base du CBO

États-Unis – Solde budgétaire du gouvernement fédéral

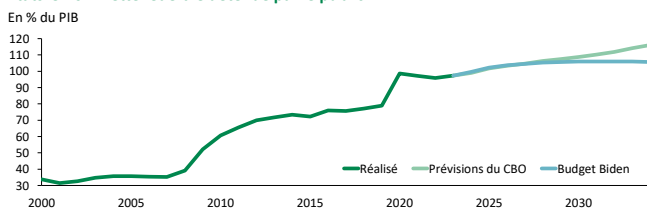


Congressional Budget Office (CBO), Office of Management and Budget et Desjardins, Études économiques

Graphique 2

Selon le budget Biden, la dette publique serait moins élevée

États-Unis – Dette fédérale détenue par le public



Congressional Budget Office (CBO), Office of Management and Budget et Desjardins, Études économiques

Comment arriver à une telle amélioration relative? Il ne faut pas voir ce que le président Biden a proposé comme de l'austérité, au contraire. Les dépenses publiques passeraient de 6 941 G\$ US (24,6 % du PIB) en 2024 à 10 316 G\$ US (24,2 % du PIB) en 2034. En moyenne, sur l'ensemble de la période, leur croissance (4,0 %) s'apparente à celle prévue pour le PIB nominal (+4,2 %). C'est la croissance des revenus qui est bien supérieure (+5,4 %) et qui, surtout, permet d'améliorer un peu les finances (graphique 3).

Mais que contient ce budget? Parmi les principales nouvelles dépenses proposées par l'administration Biden, il y a des mesures

pour limiter les coûts des services de garde d'enfants et élargir l'accès à des prématernelles gratuites (600 G\$ US sur dix ans). On veut aussi étendre la couverture du programme d'assurance maladie (Obamacare) (470 G\$ US) et établir un programme de congé parental et de congé de maladie (325 G\$ US). On veut remettre en place le crédit d'impôt pour les travailleurs qui était en vigueur pendant la pandémie (163 G\$ US) ainsi qu'élargir et rendre permanent le crédit remboursable d'impôt pour les familles (310 G\$ US). L'administration Biden voudrait aussi mettre en place davantage de mesures pour améliorer l'offre de soins publics de santé (+402 G\$ US) ainsi que pour faciliter l'accès aux études postsecondaires (290 G\$ US), au logement et à la propriété (183 G\$ US) et aux soins de santé à domicile (+154 G\$ US). Évidemment, le budget contient bien d'autres mesures plus modestes. Alors que plusieurs des principaux plans promulgués par l'administration Biden ont été critiqués comme ayant alimenté l'inflation, l'argumentaire de la proposition qui émane de la Maison-Blanche repose sur la réduction des coûts pour les familles, notamment pour la classe moyenne et les moins nantis. Ce budget de dépenses reflète largement les mêmes éléments sociaux qui étaient déjà proposés lors de la campagne présidentielle de 2020, mais que l'administration n'est pas parvenue à mettre en place au sein des différents plans adoptés depuis la pandémie (*American Rescue Plan Act* de 2021, *Bipartisan infrastructure Law* de 2021 et *Inflation Reduction Act* de 2022).

Le budget présente aussi des mesures de réduction de certaines dépenses publiques, notamment du côté des soins médicaux et des médicaments. Toutefois, la hausse générale des dépenses est en partie contrebalancée par des hausses des revenus. Là aussi, on retrouve certains éléments qui ont été précédemment mis de l'avant par le président Biden, mais qui n'ont jamais reçu l'aval du Congrès. On pense surtout à l'augmentation de 21 % à 28 % du taux d'imposition des entreprises (+1 350 G\$). Le budget cherche aussi à augmenter l'impôt minimum pour celles-ci (+137 G\$ US) et l'impôt sur les opérations de rachat d'actions (+166 G\$ US) ainsi qu'à revoir certaines règles fiscales internationales (+374 G\$ US). Il remettrait en place le taux marginal maximal d'imposition du revenu personnel à 39,6 % (+246 G\$ US), établirait un taux minimum de 25 % pour les milliardaires

(+503 G\$ US), chercherait à réformer la fiscalité des gains en capital (+289 G\$ US), augmenterait la taxe dédiée au programme Medicare pour les contribuables les plus riches (+797 G\$ US). Plusieurs autres mesures plus modestes de hausse des revenus fiscaux sont aussi proposées.

Somme toute, le budget 2025 de l'administration Biden a surtout une connotation sociale. Les principales nouvelles dépenses reposent sur la santé, l'éducation et sur l'aide pour les familles et les travailleurs. La hausse de l'ensemble des dépenses proviendrait surtout des programmes sociaux et du service de la dette alors que les dépenses discrétionnaires seraient plutôt stables (et même en baisse en proportion du PIB). Les dépenses supplémentaires seraient en partie payées par des hausses des revenus provenant des contribuables plus riches (revenus de 400 000 \$ US et plus) et des entreprises. Il est assez clair que les adversaires du président utiliseront encore l'étiquette de politiciens qui cherchent à taxer et à dépenser que les républicains ont depuis longtemps attribuée aux démocrates.

Le dilemme des baisses d'impôt de 2017-2018

Il faut noter qu'il manque un élément important non inclus dans le budget, mais qui est souvent promis par le président Biden. Il s'agit de la reconduction des baisses d'impôt mises en place par Trump en décembre 2017. La loi *Tax Cuts and Jobs Act* de 2017 (TCJA) amenait plusieurs baisses d'impôt à partir de 2018, mais celles-ci achèveront à la fin de 2025. Par conséquent, ménages et entreprises feraient face à des hausses d'impôt en 2026.

La TCJA réduisait la plupart des paliers d'imposition des particuliers. La déduction de base était augmentée de façon importante et le crédit d'impôt pour les enfants était doublé (et devenait en partie remboursable). Le seuil d'imposition des successions était également doublé. La fiscalité des entreprises était aussi assouplie, notamment par le biais du taux d'imposition, lequel passait d'un maximum de 39 % à 21 % alors que l'impôt minimal alternatif était éliminé. En contrepartie, différents crédits et exemptions pour les particuliers ou les entreprises sont disparus ou ont été restreints, notamment les déductions pour les taxes payées aux municipalités et aux États de même que la déduction pour l'intérêt hypothécaire.

Ramener brusquement dès le 1^{er} janvier 2026 les taux d'imposition qui avaient cours en 2017 provoquerait un précipice fiscal (à l'image des baisses d'impôt de George W. Bush de 2001 et de 2003 qui prenaient fin à partir de 2013) qui risquerait de s'avérer douloureux pour les ménages et les entreprises américaines et pourrait ainsi compromettre la croissance économique.

Joe Biden a souvent été catégorique à ce sujet : pas de hausses d'impôt pour les contribuables dont les revenus sont inférieurs à 400 000 \$. Cela inclut de leur éviter les conséquences de la fin du TCJA. Comme on l'a vu dans les détails du budget, la Maison-Blanche propose d'augmenter plusieurs taux d'imposition

afin qu'ils rejoignent ceux qui avaient cours avant 2018. Toutefois, en dehors de la bonification du crédit pour les enfants, elle demeure muette sur le coût du maintien de certains taux actuels au-delà de 2025. Des sources affirment qu'étendre aux contribuables ayant un revenu de moins de 400 000 \$ la plupart des mesures qui s'appliquent depuis 2018 coûterait environ 160 G\$ US par année. Sur dix ans, c'est pratiquement la moitié de l'amélioration budgétaire présentée dans le budget Biden. Une reconduction totale des baisses d'impôt, y compris pour les grandes entreprises et les contribuables les plus fortunés, s'élèverait à environ 3 800 G\$ US si l'on tient aussi compte du coût supplémentaire du service de la dette. Au-delà des résultats des élections du 5 novembre prochain, la reconduite ou non, partielle ou complète, des baisses d'impôt établies par Trump risque d'être un sujet d'actualité tout au long de l'année prochaine. En 2012-2013, le débat s'était réglé *in extremis* dans la nuit du 31 décembre au 1^{er} janvier.

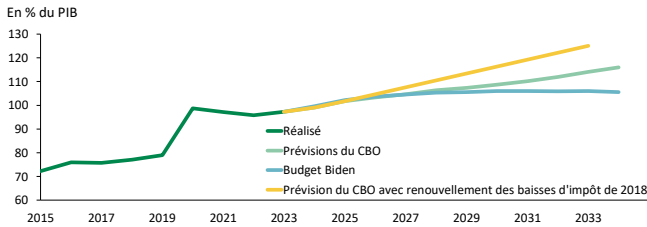
Les propositions de Donald Trump et des républicains

Jusqu'à maintenant dans le présent cycle électoral, Donald Trump n'a proposé que très peu de nouvelles mesures concernant l'économie et la fiscalité. Ses discours sont surtout composés d'éloges au bilan économique de son administration et de critiques cinglantes envers les politiques économiques de son successeur qui auraient détruit « l'économie la plus remarquable de l'histoire mondiale ».

Pour le moment, il semble que le programme économique de Donald Trump en vue d'un deuxième mandat repose sur trois éléments : libéraliser la production d'énergie, réduire la réglementation et abroger les hausses d'impôt de Biden (*Inflation Reduction Act* de 2022 amenait certaines hausses de l'impôt des entreprises en plus de financer davantage l'Agence du revenu [IRS]). On peut conclure qu'une deuxième administration Trump désirera sans équivoque rendre permanentes les baisses d'impôt décrétées par lui et la majorité républicaine du Congrès à la toute fin de 2017, mais qui prendront fin au début de 2026. Comme on l'a déjà signalé, le coût d'une telle mesure serait important, soit environ 3 800 G\$ US sur dix ans. Ainsi, suivant l'hypothèse que Trump parvient à reconduire et rendre permanentes les baisses d'impôt qui doivent prendre fin en 2025, la dette détenue par le public pourrait passer à plus de 125 % du PIB en 2033 (graphique 4 à la page 4).

Un élément important de la politique économique de Donald Trump pendant son mandat était une politique commerciale plus protectionniste. Biden n'a pas beaucoup reculé sur ce point par rapport à ce que Trump a mis en place, mais ce dernier pourrait enfoncer le clou et vouloir imposer de nouveaux tarifs. Le [site officiel](#) de campagne mentionne d'ailleurs la volonté d'imposer aux autres pays les mêmes tarifs qu'ils imposent eux-mêmes sur leurs importations en provenance des États-Unis. Ainsi, Trump affirme que « [s]'aligner sur les pratiques tarifaires de nos rivaux contribuera à protéger les emplois américains, à mettre fin à notre dépendance à

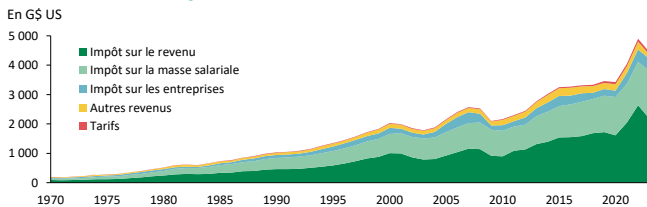
Graphique 4
La dette publique américaine augmenterait davantage si l'ensemble des baisses d'impôt de 2018 est reconduit
 États-Unis – Dette fédérale détenue par le public



Congressional Budget Office (CBO), Office of Management and Budget, Committee for a Responsible Federal Budget et Desjardins, Études économiques

l'égard des concurrents étrangers et à générer des centaines de milliards de dollars de revenus gouvernementaux provenant des entreprises étrangères ». Il serait toutefois étonnant que l'ajout de nouveaux tarifs fasse une grande différence dans les finances publiques. Pendant l'exercice 2023, les tarifs n'ont engendré que 82,6 G\$ US en revenus, soit seulement 1,7 % des revenus totaux du gouvernement fédéral (graphique 5). Il faudrait multiplier ceux-ci plusieurs fois pour les voir contrebalancer ne serait-ce qu'une partie de la reconduction des baisses d'impôt, et ce, sans compter les conséquences d'une telle politique sur l'activité économique. D'autres prises de position officielles de Donald Trump pourraient potentiellement avoir des conséquences sur l'activité économique. Une frontière plus étanche, voire l'expulsion massive de travailleurs sans papiers en fait partie, mais l'incidence de telles politiques sur les finances publiques est moins évidente bien que Trump affirme que « l'assaut des étrangers illégaux envahissant nos frontières grandes ouvertes menace la sécurité publique, draine les finances publiques, nuit aux travailleurs américains et pèse sur les écoles et les hôpitaux ».

Graphique 5
Les tarifs sur les importations ne représentent qu'une infime part des revenus fédéraux
 États-Unis – Revenus du gouvernement fédéral



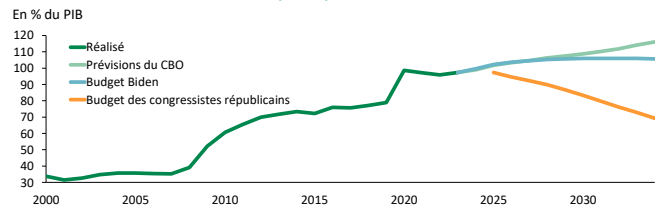
Congressional Budget Office et Desjardins, Études économiques

Pour avoir une meilleure idée de la politique budgétaire d'une deuxième administration Trump, il faut se tourner vers les membres républicains du Congrès. En fait, il faut se rappeler que même les baisses d'impôt de 2017-2018 étaient davantage issues des propositions des parlementaires des majorités républicaines

du Sénat et de la Chambre des représentants que de la Maison-Blanche.

Le Republican Study Committee, un groupe de parlementaires républicains qui inclut les dirigeants de la Chambre des représentants, a récemment publié sa propre [proposition budgétaire](#). Bien qu'ambitieux par le nombre de mesures et de propositions qu'il contient, ce plan n'est pas aussi précisément chiffré que les documents provenant de la Maison-Blanche et du CBO, et les comparaisons sont difficiles. D'autant plus qu'il semble inclure des baisses draconiennes des dépenses au cours de l'exercice 2025 qui permettent d'améliorer nettement les déficits cumulés sur dix ans, mais qui semblent difficilement réalisables. Cela dit, ce plan prévoit un retour à l'équilibre budgétaire dès 2031! La dette détenue par le public passerait de 97,3 % du PIB en 2025 à 69,3 % en 2034 (graphique 6). Cette amélioration de la situation budgétaire fédérale se ferait malgré le fait que ce budget « couperait les impôts de près de 4 200 G\$ US au cours des dix prochaines années ». La proposition budgétaire rendrait permanentes les réductions du TCJA, éliminerait complètement l'impôt sur les successions et réduirait l'impôt sur les gains en capital. Pour équilibrer tout cela, les dépenses en 2034 seraient 26 % moindres que ce qui est prévu par le CBO, y compris une réduction de 41 % des dépenses discrétionnaires non militaires. Ce dernier type de dépenses représentait 3,4 % du PIB au terme de l'exercice 2023, et ce budget les amènerait à 1,8 % dès 2025, puis à 1,4 % à partir de 2031. Depuis 1962, celles-ci n'ont jamais diminué sous 3,1 % du PIB (graphique 7 à la page 5). Même durant le mandat de Trump, les dépenses discrétionnaires non militaires ont augmenté d'un total de 10,1 % entre 2016 et 2019. Disons que les réductions draconiennes proposées par les congressistes républicains demanderaient des changements majeurs dans le fonctionnement du gouvernement fédéral américain.

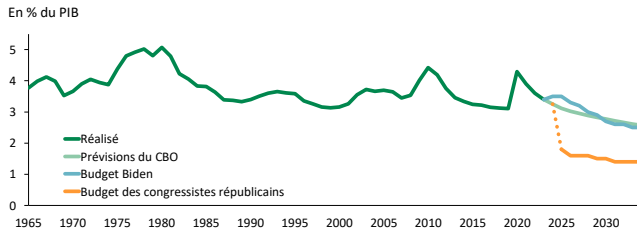
Graphique 6
Malgré des baisses d'impôt, le budget proposé par certains membres républicains du Congrès réduirait l'endettement fédéral
 États-Unis – Dette fédérale détenue par le public



Congressional Budget Office (CBO), Office of Management and Budget, Republican Study Committee et Desjardins, Études économiques

Des visions un peu plus claires, mais encore incomplètes
 Bien qu'elle semble durer depuis déjà longtemps, la campagne électorale est encore jeune. Il reste un peu plus de sept mois avant le 5 novembre et les candidats pourront utiliser tout ce temps pour peaufiner et énoncer leur vision pour un deuxième

Graphique 7
Selon le budget proposé par certains membres républicains du Congrès, les dépenses discrétionnaires non militaires chuteraient
 États-Unis – Dépenses discrétionnaires hors défense



Congressional Budget Office (CBO), Office of Management and Budget et Desjardins, Études économiques

mandat Biden ou Trump. Généralement, on a une idée plus précise des programmes électoraux à la suite des conventions partisans qui auront lieu en juillet chez les républicains et en août pour les démocrates. En attendant, la publication du budget de Biden et les différentes propositions de Donald Trump et des membres républicains du Congrès permettent de nous donner une première idée de ce que chaque côté veut mettre de l'avant. Le contraste entre les deux partis est d'ailleurs déjà assez frappant. On mise pour chacun sur une continuité de ce qui a été effectué lors des premiers mandats. D'un côté, Biden et les démocrates proposent un État encore bien présent et financé par des hausses d'impôt pour les plus riches et les entreprises. De l'autre côté, on mise sur des allègements fiscaux et un rôle moins important de l'État, soit par la déréglementation (Trump) ou par une baisse radicale, mais peu réaliste, des dépenses fédérales (congressistes républicains). Dans tous les cas, il est évident que les défis restent importants pour les finances publiques américaines.