

Le *shutdown* américain n'aurait qu'un effet limité sur l'activité économique des États-Unis

Le Congrès et le Président des États-Unis ne sont pas parvenus à s'entendre sur un accord permettant le vote de sept des douze lois budgétaires avant le 21 décembre 2018, ce qui a entraîné la fermeture complète ou partielle (appelée *shutdown*) de certaines administrations publiques entre le 22 décembre 2018 et le 25 janvier 2019. Il s'agit du plus long *shutdown* de l'histoire des États-Unis. Cet éclairage a pour but d'expliquer brièvement les mécanismes du *shutdown* et d'en détailler les effets potentiels sur l'activité économique. Le *shutdown* aurait pénalisé l'activité à hauteur de -0,1 % au quatrième trimestre 2018. Il pourrait ôter 0,2 point à la croissance du PIB des États-Unis au premier trimestre 2019 et pourrait ajouter par contrecoup 0,1 point à celle du deuxième trimestre.

Une fermeture partielle des administrations fédérales mais pour une durée record

Seules les dépenses dites « non essentielles » ont été affectées par le *shutdown* ; les dépenses essentielles, comme les programmes de dépenses obligatoires, parmi lesquelles les dépenses de sécurité sociale, de retraites et d'indemnités chômage, ont continué à être réalisées.

Le *shutdown* concerne ainsi sept des douze programmes de dépenses discrétionnaires, pour un total de 329 milliards de dollars, selon le *Congressional Budget Office* (CBO), l'organe de contrôle et d'audit financier du Congrès. Les cinq programmes déjà votés totalisent quant à eux environ 1 002 milliards de dollars. Par ailleurs, les dépenses obligatoires représentent 2 700 milliards de dollars. Le 25 janvier 2019, le Congrès et le Président des États-Unis sont parvenus à un accord provisoire, permettant le financement temporaire des sept domaines cités jusqu'à la mi-février. Depuis, la perspective d'une reprise du *shutdown* s'éloigne : le Président des États-Unis a accepté le compromis présenté par les négociateurs démocrates et républicains du Congrès, afin de financer les programmes bloqués. Parallèlement, il a aussi décrété l'urgence nationale pour obtenir des fonds fédéraux destinés à la construction d'un mur à la frontière avec le Mexique.

Les dépenses bloquées pendant le *shutdown* concernaient 25 % des dépenses discrétionnaires et environ 800 000 des 2,1 millions de salariés fédéraux, soit 40 % de l'effectif et de la masse salariale de l'administration fédérale. Ces fonctionnaires n'ont pas été rémunérés fin décembre ni pendant le mois de janvier mais ont tous été payés rétroactivement à la fin de l'épisode, fin janvier-début février.

À cause du *shutdown*, la masse salariale a été réduite, tout comme les dépenses publiques en biens et services

Les effets du *shutdown* sont estimés à partir des dépenses publiques effectivement bloquées et non réalisées pendant l'épisode, des salaires non versés, d'une équation de consommation et du tableau entrées-sorties permettant d'obtenir le contenu en valeur ajoutée de ces dépenses annulées ou reportées. Selon le *Congressional Budget Office* (CBO), qui a analysé l'effet du *shutdown* sur le PIB et l'économie des États-Unis, la masse salariale des 800 000

fonctionnaires non payés s'élève à 9 milliards de dollars sur l'ensemble des cinq semaines du *shutdown*, lesquelles englobent deux jours de paie (fin décembre et mi-janvier, les fonctionnaires étant payés toutes les deux semaines). Cela représente 1,2 % de la masse salariale mensuelle totale et 0,25 % du revenu disponible brut (RDB) réel trimestriel (0,75 % du RDB réel mensuel). La masse salariale des fonctionnaires fédéraux représente quant à elle environ 3,1 % de la masse salariale totale.

Le CBO a aussi recensé les plans de financement en cas de *shutdown* des administrations concernées. Les dépenses publiques en biens et services auraient ainsi été amputées de 9 milliards de dollars au total entre le 22 décembre et le 25 janvier, dont un tiers serait rattrapé en février et mars 2019, un tiers au deuxième trimestre et un tiers au troisième. Au premier trimestre, les dépenses publiques en biens et services seraient donc tronquées de 6 milliards de dollars environ.

La propension marginale à consommer, estimée économétriquement, permet d'obtenir la variation de consommation consécutive à un choc sur le revenu tel que celui engendré temporairement par le *shutdown*. Par ailleurs le tableau entrées-sorties et l'inversion de la matrice de Leontief (voir le [dossier Brexit](#) qui présente et utilise cette méthodologie) permettent de calculer le contenu en valeur ajoutée nationale de la consommation des ménages américains (estimé à 89 %) et donc de convertir cet effet en points de valeur ajoutée et de PIB. Le contenu en valeur ajoutée nationale des dépenses publiques en biens et services (95 %) affectées par le *shutdown* est obtenu par la même méthode.

Les salaires des fonctionnaires des administrations fédérales affectées par le *shutdown* ont été versés rétroactivement à la fin du mois de janvier et au début de février, entraînant cette fois une hausse de la consommation en février, calculée via la même propension marginale à consommer. L'effet resterait toutefois légèrement négatif au premier trimestre.

Le *shutdown* ôterait 0,2 % de PIB au premier trimestre, rattrapé partiellement au deuxième trimestre

Au total, l'effet conjugué de la baisse de la consommation des ménages et des dépenses publiques fin décembre et en janvier, malgré leur

rebond partiel en février et mars, amputerait le PIB de 0,1 % au quatrième trimestre 2018 et de 0,2 % au premier trimestre 2019. L'essentiel de l'effet proviendrait de la baisse des dépenses publiques en biens et services. À partir de cette même méthode, le rattrapage partiel des dépenses publiques accroîtrait le PIB de 0,1 % au deuxième comme au troisième trimestre. En moyenne annuelle sur 2019, l'effet direct resterait négatif (-0,1 %).

Ces résultats sont similaires aux chiffrages du CBO lui-même (-0,1 % au quatrième trimestre 2018, -0,2 % au premier trimestre 2019 et +0,1 % au deuxième comme au troisième trimestre 2019).

Ces estimations sont cependant soumises à une grande incertitude, tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Les effets indirects, transmis par la baisse de la confiance des ménages et des entreprises et le report de décisions d'embauches, d'achats ou d'investissements, ne sont pas pris en compte ici.

En effet, le blocage d'une partie des administrations fédérales affecte également les entreprises privées, directement via les sous-traitants de l'administration fédérale (avec une baisse des commandes et de leur

activité) mais aussi indirectement, du fait par exemple de la pénurie d'informations disponibles propres à éclairer les décisions d'investissement.

Par ailleurs, certaines administrations étant fermées, les procédures de certifications ou d'autorisations publiques pour certains produits ou services sont ralenties, voire arrêtées. C'est par exemple le cas des autorités financières et des opérations d'introduction en bourse. Certaines entreprises ont aussi subi une restriction d'accès à des crédits fédéraux. Tous ces facteurs ont pu peser sur l'activité économique et contribuer au report des décisions d'investissement et d'embauche par les entreprises. Ces effets sont toutefois difficiles à quantifier et n'ont donc pas été estimés. ■

Bibliographie

Congressional Budget Office, « The effects of the partial *shutdown* ending in January 2019 », 28 janvier 2019, <https://www.cbo.gov/publication/54937> ■