



Le budget fédéral de l'ère Obama : politique de la chaise vide ou de la caisse vide ?

Alix Meyer

DANS **POLITIQUE AMÉRICAINE** 2013/2 N° 22 , PAGES 155 À 178
ÉDITIONS **L'HARMATTAN**

ISSN 1771-8848

ISBN 9782343020563

DOI 10.3917/polam.022.0155

Date de mise en ligne : 07/02/2014

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-americaine-2013-2-page-155?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Le budget fédéral de l'ère Obama : politique de la chaise vide ou de la caisse vide?

ALIX MEYER*

Le budget de l'État fédéral est une réalité institutionnelle évasive et protéiforme. Par budget, on entend généralement un véhicule législatif qui compilerait l'ensemble des recettes et des dépenses publiques. À l'aune de cette définition, le budget des États-Unis n'existe pas. Les opérations fiscales de l'État fédéral sont organisées par une somme de textes dont la cohérence peut seulement être déterminée *a posteriori*. Le pouvoir budgétaire est dispersé entre le pouvoir législatif et exécutif dans le cadre des freins et contre-pouvoirs constitutionnels. Le président présente un projet de budget au Congrès mais ce sont bien la Chambre des représentants et le Sénat qui doivent voter les lois d'affectations des crédits budgétaires (*appropriation bills*), en fixer le montant et la répartition et adopter d'éventuelles modifications en matière d'impôts. Dépenses et recettes sont encadrées par une résolution budgétaire indicative qui doit théoriquement aider les commissions spécialisées dans leur travail de préparation. Une fois adoptées, les propositions de lois doivent évidemment être signées par le président qui use de son droit de veto pour influencer sur les discussions tout au long de la procédure. Les tensions institutionnelles sont aggravées par des problèmes internes au Congrès. Dans un contexte

* Alix Meyer est agrégé d'anglais, docteur en civilisation américaine et actuellement ATER à Sciences Po Lyon.

de polarisation partisane, la procédure législative subit des dysfonctionnements aigus qui mettent à mal la capacité du législateur à utiliser la procédure ordinaire censée permettre une approche rationnelle des finances publiques. C'est parce que la déstructuration constitutionnelle se double d'un désordre procédurier certain qu'il est tentant de parler d'une crise de la gouvernance budgétaire aux États-Unis. Le spectacle d'un État fédéral contraint de fermer temporairement les portes de ces agences (*government shutdown*) en constitue la manifestation la plus spectaculaire.

Crise de la gouvernance budgétaire.

Dans l'ensemble, les débats sur le budget ne s'embarrassent pas de nuances épistémologiques. Dans les médias et dans l'opinion publique, le budget des États-Unis existe bien, et il est en crise. Ce constat de crise présumée est le plus souvent basé sur les chiffres du déficit public. Le fait que la somme des recettes fiscales soit insuffisante pour couvrir les dépenses que Washington veut engager, est souvent vu comme le signe d'un échec systémique. Pour certains spécialistes, la crise budgétaire se manifeste avant tout par la crise de la procédure d'adoption des lois de financement des opérations de l'État fédéral¹. La gravité respective des symptômes change, le diagnostic demeure.

À la recherche du budget perdu.

La Constitution des États-Unis organise un jeu de freins et contrepouvoirs qui fait que les majorités doivent composer avec les possibilités de veto des minorités. La nature volontairement antagonique et pusillanime du système politique américain se manifeste de manière éclatante dans la manière dont l'État fédéral gère les deniers publics. Détenteur du

1 Les Républicains ont ainsi beaucoup insisté sur le fait que la majorité démocrate du Sénat n'avait pas adopté de Résolution budgétaire depuis 2009. Le 19 mai 2011, Rob Portman, sénateur Républicain de l'Ohio, publiait un communiqué de presse dans lequel il attaquait « les Démocrates du Sénat ignorant leurs responsabilités les plus essentielles en se montrant incapables de voter un budget depuis plus de 750 jours ». Sen. Portman (OH), "Portman Calls for Open Debate on Budget," 19 mai 2011, <http://www.portman.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=c155c7dd-12ae-4245-b5ce-b3c9a8cfbb0a>. De son côté, en 2011, la commission du Budget de la Chambre des Représentants a organisé une audience sur les défaillances du processus budgétaires. House of Representatives, Committee on the Budget, *The Broken Budget Process: Perspectives from Budget Experts* (Washington, D.C., 2011), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hrg68347/pdf/CHRG-112hrg68347.pdf>.

pouvoir exécutif, le président des États-Unis est responsable de l'administration. Il est, de ce fait, le mieux placé pour connaître les besoins de financement des agences fédérales qu'il compile et communique au Congrès. Depuis 1921², le Congrès lui a confié des moyens humains et organisationnels spécifiques pour qu'il puisse présenter un document cohérent appelé « Budget des États-Unis ». Le titre est trompeur car ce budget ne constitue en réalité qu'une première base de discussion. Au final, c'est bien toujours le Congrès qui tient les cordons de la bourse fédérale.

La Constitution³ confie à la Chambre des Représentants et au Sénat le pouvoir de lever l'impôt et l'obligation d'autoriser toute dépense publique. C'est à ce titre qu'ils examinent les demandes émanant de la Maison-Blanche, évaluent leur nécessité et refusent ou accordent tout ou partie des fonds demandés. La dépense doit être autorisée par le vote d'une loi du Congrès mais, comme pour toutes les lois, le président s'insère dans la procédure législative par le biais de son droit de veto. Ses préférences ne peuvent donc être complètement ignorées par les membres du Congrès. Le pouvoir présidentiel est cependant limité. En exerçant son droit de veto contre une loi de financement de sa propre administration, le président pratique une forme d'automutilation. En matière de politique budgétaire, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont donc contraints de collaborer étroitement.

En 1974, devant le refus répété de l'administration Nixon de dépenser les fonds inscrits dans la loi, le Congrès avait tenté de reprendre la main en réformant la procédure budgétaire pour mieux concurrencer le président sur les questions fiscales. Le législateur s'était doté d'un bureau d'experts autonomes (*Congressional Budget Office*) et surtout de son propre « budget » : la Résolution budgétaire. La Résolution budgétaire fixe le cadre général dans lequel les autres lois qui autorisent spécifiquement les recettes et les dépenses doivent s'insérer. Il s'agit donc d'un équivalent fonctionnel au budget présidentiel qui devait aider les membres du Congrès à remplir leur mission de manière plus rationnelle. L'apparition de la Résolution budgétaire devait réduire l'importance rela-

2 *Public Law 67-14, Budget and Accounting Act.*

3 Article 1, section 8 : « Le Congrès aura le pouvoir de lever et de percevoir des taxes, droits, impôts et excises, de payer les dettes et pourvoir à la défense commune et à la prospérité générale des États-Unis. » Article 1, section 9 : « Aucune somme ne sera prélevée sur le Trésor, si ce n'est en vertu d'affectations de crédits stipulés par la loi. » Traduit in Anne Deysine, *Les Institutions des États-Unis*, 2nd éd. 2006. (Paris: la Documentation française, 2005), 10.

tive du budget présidentiel⁴ mais, depuis 2009, le Congrès n'a pas réussi à voter de Résolution budgétaire⁵. Cela tient au fait que la Résolution budgétaire peut ouvrir la voie à la procédure dite de réconciliation budgétaire qui permet, dans des conditions très précises et uniquement pour certaines catégories de dépenses et de revenus, de surmonter une flibuste à la chambre haute. La procédure de réconciliation appartient à ces nouvelles formes peu "orthodoxes"⁶ de la procédure législative contemporaine. Les blocages récurrents au Sénat des États-Unis rendent plus attrayante la moindre échappatoire. Dans ce contexte, les législateurs républicains et démocrates ne veulent pas offrir une opportunité à l'adversaire et refusent donc de s'accorder sur la Résolution budgétaire.

Les critiques des journalistes et commentateurs spécialistes du Congrès qui insistent sur les dysfonctionnements de la procédure budgétaire actuelle paraissent donc fondées. Il faut pourtant rappeler qu'une Résolution budgétaire n'est qu'un texte indicatif⁷ qui laisse aux commissions spécialisées le soin de transposer ses directives dans de véritables propositions de loi. L'État fédéral peut donc fonctionner sans Résolution budgétaire car ce sont les lois d'affectations des crédits qui donnent aux agences fédérales l'autorisation légale de financer leurs opérations.

Les phénomènes d'obstruction minoritaire au Sénat des États-Unis contribuent à empêcher l'adoption de ces lois annuelles d'affectation des crédits budgétaires (*appropriations*) indispensables pour financer les opérations de l'administration. Lorsque ces lois arrivent à expiration, l'État fédéral doit théoriquement fermer ses portes car ses agents n'ont plus l'autorisation légale d'engager des fonds. Pour éviter une telle fermeture

4 De fait, dès lors que le parti présidentiel n'est plus majoritaire au Congrès, son projet de budget est le plus souvent déclaré mort-né (*dead on arrival*) au moment de sa transmission sur la colline du Capitole. En 2013, le président Obama a transmis son budget au Congrès avec près de deux mois de retard par rapport au calendrier prévu par la loi. Les Républicains majoritaires de la Chambre des représentants ont eu beau jeu de dénoncer le retard présidentiel mais, en janvier comme en avril, ses propositions auraient été tout aussi systématiquement ignorées.

5 Chambre et Sénat choisissent bien souvent de ne pas adopter de Résolution budgétaire car, par le biais de la procédure dite de réconciliation, elle offre à la majorité le pouvoir de surmonter l'obstruction systématique du parti minoritaire au Sénat. À mesure que la procédure budgétaire est utilisée pour contourner les flibustes de la minorité sénatoriale, elle fait l'objet d'une très grande attention qui vient gêner son fonctionnement ordinaire.

6 La formule est empruntée à Barbara Sinclair.

7 La Résolution budgétaire est une simple résolution. Elle n'est pas signée par le président et n'a donc pas force de loi.

de l'administration fédérale, le Congrès peut adopter des lois temporaires d'affectation de crédits (*Continuing Resolutions*) qui autorisent simplement la poursuite des financements à taux constants le temps que le Congrès adopte les vrais lois d'affectations des crédits budgétaires. Cet expédient est pourtant devenu la norme ces dernières années. Durant le premier mandat du président Obama, il a été utilisé de manière systématique. Durant, les années fiscales (*Fiscal Year*) 2010 et 2013, les opérations de l'État fédéral ont même été entièrement financées par le biais de ces lois temporaires d'affectation de crédits.

La banalisation des lois temporaires soulève nombre de problèmes pour les agences qui ne disposent pas de la visibilité nécessaire pour organiser convenablement leurs opérations. Elles gênent aussi le contrôle que le Congrès est censé exercer sur l'exécution des lois budgétaires. Là où les lois d'affectation des crédits budgétaires détaillent précisément comment les deniers publics doivent être dépensés, les lois temporaires ne font que prolonger un niveau de dépense sans véritablement préciser à quoi cette dépense peut être utilisée par les agences concernées.

Sans surprise, les blocages de la procédure législative ont des conséquences négatives sur le processus budgétaire. Ce sont les mêmes blocages qui expliquent la situation presque ubuesque dans laquelle s'est trouvé l'État fédéral au 1^{er} janvier 2013 lorsque, sans action de la part des acteurs, les dépenses devaient automatiquement être réduites et les impôts augmentés pour l'ensemble des contribuables. Ce que le président de la Réserve fédérale a appelé la « falaise fiscale » est un signe clair des dysfonctionnements actuels de la gouvernance budgétaire américaine⁸. Dans un contexte de polarisation partisane exacerbée, les freins et contrepouvoirs constitutionnels et institutionnels permettent à la minorité d'exercer un pouvoir de blocage suffisamment nuisible pour mettre à mal la capacité de la majorité à gouverner.

Un budget en filigrane: le pilote automatique dans l'avion.

À trop se focaliser sur le non-respect de la procédure créée en 1974, on peut parfois négliger les nouvelles formes de la politique fiscale américaine. Le budget présidentiel n'est pas « le » budget car il ne fait que

8 Les augmentations d'impôts étaient dues à l'arrivée à expiration des taux réduits adoptés durant l'administration de George W. Bush. Pour plus de détails sur les origines, les composants et la résolution de la « falaise fiscale », voir Alix Meyer, « La 'Falaise Fiscale': Plus Dure Sera La Chute ? », *Les Dossiers Du CERI* (février 2013), <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/falaiseam.pdf>.

compiler les désirs de l'administration. La Résolution budgétaire n'est pas « le » budget, et elle n'est que rarement adoptée. Surtout, malgré les problèmes quant au financement régulier des agences fédérales, l'essentiel des fonds dispensés par l'État fédéral n'est pas concerné. En effet, les batailles budgétaires évoquées jusque-là concernent essentiellement les dépenses dites discrétionnaires, ces crédits budgétaires dont le montant est fixé annuellement par le Congrès. Ce type de dépense ne représente pourtant qu'une part minoritaire de l'ensemble; le reste est constitué de dépenses dites obligatoires, une catégorie considérée de manière sensiblement différente par le législateur. Leur montant exact n'est pas fixé annuellement dans le cadre d'une loi d'affectation des crédits budgétaires (*appropriations*). Une loi d'autorisation donne simplement aux agences responsables le droit et même le devoir d'engager les fonds nécessaires pour remplir les missions spécifiques qui leur sont confiées.

La majeure partie de ces dépenses dites obligatoires concerne les programmes fédéraux d'assurance vieillesse et maladie: *Social Security* et *Medicare*⁹. Les administrations qui ont la charge de ces programmes ont l'autorisation et surtout l'obligation légale de verser les prestations appropriées à tous les citoyens qui entrent dans les critères d'attribution fixés par la loi. Le Congrès ne peut ainsi pas allouer une somme annuelle pour ces programmes puisque leur montant total fluctue en fonction du nombre de personnes éligibles qui vont faire les démarches nécessaires pour en bénéficier¹⁰. Contrairement aux dépenses dites discrétionnaires, l'inaction du législateur n'entraîne pas la remise en cause de la dépense.

La trajectoire actuelle des finances publiques américaine est donc largement déterminée par des variables externes. Les recettes fiscales sont largement dépendantes de la conjoncture économique¹¹. Le seul levier d'influence direct du législateur sur le budget repose sur les dépenses dites discrétionnaires, celles qui sont fixées annuellement par la loi. Pour

9 Dans la compatibilité nationale, les sommes dédiées au paiement des intérêts de la dette publique ne font pas partie des dépenses obligatoires mais constituent une catégorie à part. Le fonctionnement est toutefois sensiblement comparable: dans la limite du plafond de la dette, l'administration du Trésor est autorisée de manière perpétuelle à payer les crédettes de l'État fédéral. D. Andrew Austin and Mindy R. Levit, *Mandatory Spending Since 1962* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 23 mars 2012), p.2.

10 Il est cependant possible de faire des projections sur le niveau probable des dépenses. On peut également influencer sur ce niveau en jouant sur les conditions d'éligibilité.

11 Lorsque l'activité ralentit, le produit de l'impôt est diminué à mesure que les revenus des ménages et des entreprises disparaissent.

réduire le déficit, les Républicains du Congrès ont donc choisi d'agir directement sur cette catégorie de dépense en fixant par avance leur niveau maximal pour les dix prochaines années dans le cadre de la « loi de contrôle budgétaire » de 2011¹². Cette loi impose des plafonds de dépenses (*budgetary caps*) qui doivent normalement s'appliquer chaque année à tous les programmes fédéraux. Si jamais le Congrès décidait d'autoriser des dépenses au-delà des limites fixées par la loi, le président et son administration auraient l'obligation légale de promulguer un ordre d'annulation automatique de ces dépenses¹³.

Ce mécanisme de coupe budgétaire automatique (*sequester*) ne constitue pas une innovation en soi¹⁴. Il devait s'agir d'un mécanisme de dissuasion¹⁵; une épée de Damoclès qui devait encourager le législateur à prendre ses responsabilités pour réduire le déficit malgré la pression des électeurs et des groupes d'intérêts toujours prêts à arguer de la nécessité des dépenses qui les concernent. En 2010, alors que le déficit budgétaire atteignait 1294 milliards de dollars, soit l'équivalent de 9% du produit intérieur brut, les majorités démocrates qui dominaient alors le Congrès décidèrent de remettre en place un nouveau mécanisme de contrôle budgétaire externe pour les aider à combler le différentiel entre dépenses et recettes¹⁶. Pour réduire les déficits futurs, cette loi impose désormais de

12 *Public Law 112-25, Budget Control Act.*

13 Les limites (*caps*) concernent la quasi-totalité des dépenses discrétionnaires (*discretionary spending*), catégorie qui recouvre les sommes en dollars allouées chaque année par le Congrès aux diverses agences de l'administration fédérale, mais aussi une part des dépenses dites obligatoires (*mandatory spending*), catégorie de dépenses, comme les sommes versées aux médecins qui s'occupent des patients couverts par le programme *Medicare*, dont le montant ne peut pas être connu d'avance et que l'administration est tenue de payer en vertu de la loi et ce quel que soit le montant précis.

14 Le procédé apparaît pour la première fois en 1985. *Public Law 99-177, Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*, plus connu sous le nom de Gramm-Rudman-Hollings (GRH). À l'époque, le Congrès n'était pas parvenu à respecter le déficit maximal fixé par la loi mais, plutôt que de laisser déclencher des coupes budgétaires automatiques qu'ils pensaient trop disruptives et injustes, les membres du Congrès avaient préféré déplacer le curseur. La dissuasion n'avait pas été efficace car les conséquences étaient trop radicales pour rendre la menace crédible.

15 Phil Gramm, *Oral and Written Testimony of the Honorable Phil Gramm, Former Member of the House of Representatives from 1979-1985 and U.S. Senator from 1985-2002*, Hearing on Budget Enforcement Mechanisms (Washington, D.C.: Senate Finance Committee, 4 mai, 2011),

<http://finance.senate.gov/hearings/hearing?id=f47f0466-5056-a032-526c-15196aea18d1>.

16 *Public Law 111-139, Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010.*

compenser toute baisse des recettes par une hausse d'autres recettes ou une baisse des dépenses équivalente. De même, toute hausse des dépenses dites obligatoires doit être compensée par une baisse d'une autre dépense dite obligatoire ou une hausse des impôts. Si le Congrès ne respecte pas ces règles, une baisse automatique des dépenses serait déclenchée pour compenser.

La « loi de contrôle budgétaire » du 2 août 2011, vient ajouter deux nouveaux mécanismes de coupes budgétaires automatiques supplémentaires qui, contrairement à la loi de 2010, se concentrent sur les dépenses dites discrétionnaires. Dans un premier temps, la « loi de contrôle budgétaire » fixe un montant annuel maximal pour ce type de dépense. Si le Congrès décide de voter une loi d'affectation de crédit au-delà de ce montant, le président a l'obligation d'ordonner une réduction des dépenses pour revenir sous le plafond. L'administration détermine le montant total des dépenses à annuler puis réduit tous les crédits d'un même pourcentage pour atteindre cette somme. Les réductions de dépenses affectent de la même manière presque toutes les agences (*across-the-board*). Dans un second temps, la loi confiait à une « super-commission »¹⁷ de douze membres du Congrès le soin de réduire encore le déficit de 1200 milliards supplémentaires pour les dix prochaines années. En cas d'échec, ces 1200 milliards devaient être recouverts par le biais d'une nouvelle réduction automatique des dépenses pour l'année fiscale 2013 puis par des plafonds de dépenses encore abaissés pour les années suivantes¹⁸. La commission devait proposer les modifications nécessaires pour atteindre l'objectif avant le 15 janvier 2012. Ces membres ne sont pas parvenus à trouver un quelconque consensus et, après que le Congrès se soit accordé un délai supplémentaire de quelques semaines¹⁹,

17 Officiellement dénommé « *Joint Select Committee on Deficit Reduction* ».

18 Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, il semble que la Maison Blanche ait été à l'origine de cette proposition dans les négociations difficiles autour du plafond de la dette. Les conseillers du président, notamment Jack Lew, auraient présenté les coupes automatiques comme une concession à leurs homologues républicains. Là encore, cela devait être un moyen de dissuasion qui forcerait les membres de la « super-commission » à trouver un compromis. Pour s'assurer que le coût politique serait suffisamment élevé pour les deux partis, ils avaient notamment insisté sur une division des dépenses concernées en deux catégories: dépenses liées à la sécurité, dépenses non liées à la sécurité. Chaque catégorie faisait l'objet d'un montant maximal spécifique de sorte que les républicains ne puissent faire peser l'ensemble de l'effort ni sur les programmes d'aide aux personnes en difficultés, ni sur le Pentagone. Bob Woodward, *The Price of Politics* (New York: Simon & Schuster, 2012).

19 *Public Law 112-240, American Taxpayer Relief Act of 2012.*

le mécanisme des coupes budgétaires automatiques a été finalement enclenché le 1^{er} mars 2013. La plus récente loi temporaire²⁰ qui permet de financer toutes les opérations de l'État fédéral jusqu'au 30 septembre 2013 confirme les niveaux de dépenses faibles qui incorporent les coupes automatiques. Les baisses automatiques font désormais partie intégrante du *statu quo*²¹.

Le côté aveugle et irrationnel de réductions qui frappent brusquement et de manière proportionnelle toute une série d'agences n'enlève pas au Congrès et au président le pouvoir de décider d'exempter telle ou telle partie de l'État fédéral qu'ils jugent plus indispensable. La loi exempte d'office tous les programmes des retraites (*Social Security*), ceux qui concernent les vétérans, la plupart des programmes en direction des personnes les plus démunies (*Medicaid, food stamps...*)²². De plus, après le déploiement du dispositif, certains groupes particulièrement organisés ont réussi à obtenir des exemptions des effets des réductions automatiques²³. Ces exemptions accordées *ex post facto* révèlent l'échec de la stratégie des démocrates qui avaient proposé ce dispositif pour forcer la main des républicains. Ils pensaient que les baisses du budget du Pentagone et les désagréments engendrés par ces réductions les amèneraient à tout faire pour les éviter. Cela impliquait cependant que les démocrates refuseraient tout ajustement du système qui le rendrait plus tolérable. Le résultat est que certains groupes sont en mesure d'éviter le couperet tandis que d'autres voient leurs budgets amputés²⁴.

20 *Public Law 113-6, Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2013.*

21 Ce succès relatif pour les républicains explique qu'ils aient choisi d'abandonner temporairement le levier du plafond de la dette. Ils pouvaient légitimement expliquer à leurs électeurs que la confirmation des coupes automatiques constituait en soi une réduction notable des dépenses. Janet Hook, "U.S. News: Republicans Move to Extend the Debt Ceiling," *The Wall Street Journal*, 21 janvier 2013.

22 Pour une liste exhaustive cf. Karen Spar, *Budget "Sequestration" and Selected Program Exemptions and Special Rules* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 22 mars 2013).

23 L'agence responsable de la sécurité du transport aérien (*Federal Aviation Agency*) avait annoncé des mises à pied temporaires de ses contrôleurs du ciel pour réaliser les économies imposées par les coupes budgétaires. Dès que les effets se sont fait sentir par le biais d'allongement des temps d'attente de certains vols, la colère des usagers, et leur propre intérêt en tant que passagers, ont convaincu les législateurs de voter dans l'urgence une loi qui permettait d'éviter ces réductions en particulier.

24 Les effets des réductions automatiques des dépenses sont difficiles à déterminer avec précision. Ils varient en fonction des agences et des États. Ils n'en sont pas moins réels. Ainsi, les réductions dans les budgets du programme fédéral de soutien financier pour

Gouvernance budgétaire de crise.

Le Congrès et la présidence ont donc abandonné une part grandissante de leur capacité à influencer sur la politique budgétaire. La majorité des dépenses sont obligatoires et particulièrement difficiles à contrôler. Le niveau des dépenses dites discrétionnaires est lui théoriquement figé pour les cinq, voire les dix années, à venir par une loi adoptée par le Congrès précédent. Tout écart par rapport à ces objectifs peut être sanctionné par des réductions automatiques des dépenses. Dans le même temps, l'opposition farouche des républicains de la Chambre à une nouvelle hausse des impôts interdit tout mouvement sur les recettes. La gouvernance budgétaire est donc figée, apparemment placée hors d'atteinte des décideurs politiques. Ce constat lié à l'évolution de la procédure budgétaire doit être cependant nuancé à l'aune des chiffres²⁵. En regardant la manière dont les finances publiques américaines ont réagi à la crise de 2008, on voit apparaître une gouvernance masquée qui ne se réduit pas à une réponse automatique à des stimuli externes mais peut être analysée comme la marque d'une volonté politique.

De la relance à l'austérité.

Le 20 janvier 2009, le président Obama prêtait serment dans un contexte économique dramatique: récession, chômage, effondrement du marché de l'immobilier et de la bourse... Pour conjurer la crise, le nouvel occupant de la Maison Blanche et les majorités démocrates du Congrès décidèrent de mettre en place un important plan de relance²⁶. L'État fédéral injecta près de 900 milliards de dollars dans l'économie du pays. Les trois quarts de cette somme furent consacrés à des investissements dans les infrastructures et des versements que l'État fédéral opère en di-

les garderies (*Head Start*) ont ainsi contraint certaines crèches à réduire leurs effectifs, renvoyant certains enfants, ou même à fermer leurs portes. Les chômeurs de longue durée ont vu leurs allocations réduites - pour certains de 17%. Pour plus de détails, voir Theodoric Meyer, "Everything We Know About What's Happened Under Sequestration," *ProPublica*, 7 mai 2013, <http://www.propublica.org/article/everything-we-know-about-whats-happened-under-sequestration>. Tim Murphy, "It's a Monday, So Unemployment Checks Are Being Slashed Somewhere," *Mother Jones - Political Mojo*, 29 avril, 2013, <http://www.motherjones.com/mojo/2013/04/massive-sequestration-forced-unemployment-cuts-start-today>.

25 Pour le détail des effets budgétaires des lois évoquées ci-dessous voir Annexe 1.

26 *American Recovery and Reinvestment Act. Public Law 111-5.*

rection des États fédérés ou des citoyens²⁷. Le quart restant prit la forme de réductions d'impôts pour les individus et les entreprises²⁸. L'essentiel de l'effort devait porter sur les deux premières années du programme. Durant l'année fiscale 2010, l'augmentation cumulée des dépenses et la baisse des recettes du fait de la loi de relance représentaient 441 milliards de dollars soit l'équivalent de 3% du produit intérieur brut de cette année-là²⁹.

Après ce plan de relance, les démocrates se consacrèrent à la réforme de l'assurance maladie (*healthcare*), une promesse phare de la campagne du candidat Obama. À l'issue d'une longue bataille législative, la loi fut

27 Les postes de dépense les plus importants:

- 79 milliards pour créer un fond d'aide financière aux États de l'union. (*State Fiscal Stabilisation Fund*)
- 38 milliards pour prolonger et augmenter les allocations chômage versées par l'État fédéral
- 27 milliards pour la construction d'autoroutes
- 26,5 milliards de subventions aux écoles du primaire et secondaire
- 17,1 milliards pour financer la rénovation des écoles primaires et secondaires
- 16,6 milliards supplémentaires sur cinq ans pour le programme d'aide alimentaire pour les ménages à faibles revenus (*Supplemental Nutrition Assistance Program* plus connu sous le nom de *Food Stamps*)
- 14,4 milliards pour des programmes d'investissement dans les économies d'énergie et les énergies renouvelables
- 13 milliards pour les aides financières aux étudiants (*Pell Grants*)
- 12,9 milliards pour des programmes d'aide au logement
- 9 milliards pour étendre l'accès à l'internet haut-débit

Pour une liste plus complète, cf. Congressional Budget Office, *Cost Estimate H.R. 1. American Recovery and Reinvestment Act of 2009* (Washington, D.C.: Congressional Budget Office, février 2009). L'administration a également mis en place un site internet spécifiquement dédié à ce programme (<http://www.recovery.org>) qui offre une traçabilité exemplaire de l'utilisation des fonds.

28 Les baisses d'impôts ont pris la forme de nouveaux crédits d'impôts, d'augmentation des plafonds de certains crédits et déductions existants: *Earned Income Tax Credit* dont le fonctionnement ressemble au mécanisme français de la Prime pour l'Emploi ou au traitement fiscal de l'amortissement des investissements des entreprises. Là encore, le lecteur peut se référer au rapport du *Congressional Budget Office* pour plus de précisions.

29 À titre de comparaison, le plan de relance de l'économie française du gouvernement Fillon de 2008, aurait représenté un coût de 29 milliards d'euros pour 2009, soit l'équivalent de 1,5 % du produit intérieur brut de cette année-là. Cour des Comptes, *La Mise En Œuvre Du Plan de Relance de l'Économie Française* (Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Contrôle Budgétaire de l'Assemblée Nationale, Juillet 2010), p.75.

finalement adoptée en mars 2010³⁰. Son coût était compensé par une baisse de certaines dépenses et une hausse des taxes sur les entreprises du secteur (notamment l'industrie pharmaceutique et les compagnies d'assurances) ainsi que par une hausse des cotisations pour les plus riches³¹. La loi prévoyait que ces hausses des prélèvements ne prendraient effet qu'à partir de janvier 2013, au moment où l'économie américaine devait être mieux à même d'en absorber les effets. Même si l'objectif n'était pas d'augmenter les recettes pour rééquilibrer le budget mais bien de financer la réforme, les hausses d'impôts sont un événement suffisamment rare dans la vie politique américaine pour mériter d'être souligné comme un acte politique majeur. Les démocrates parvinrent également à faire adopter une loi majeure de réforme du système financier en juillet 2010. La loi Dodd-Frank³² contient elle aussi des prélèvements supplémentaires sur les industries concernées afin de compenser le coût de sa mise en application.

Malgré tous leurs efforts d'obstruction parlementaire, les républicains du Congrès n'étaient parvenus qu'à ralentir l'adoption de ce texte qu'ils n'avaient cessé de critiquer. Plutôt que d'admettre leur défaite, ils utilisent cette loi de réforme de l'assurance maladie comme un symbole de l'interventionnisme intrusif et des errements budgétaires de l'administration Obama. Profitant de l'essor du mouvement des *Tea Party* pour mobiliser l'électorat conservateur³³, ils remportèrent une victoire décisive aux élections de mi-mandat novembre 2010. Retrouvant le statut majoritaire à la Chambre des Représentants, les républicains vont faire tout leur possible pour imposer au président Obama et à ses alliés un programme d'austérité budgétaire centré sur la réduction sensible des dépenses futures.

Dans un premier temps, ils choisirent d'utiliser le levier des lois temporaires d'affectations des crédits évoquées plus haut. Les majorités démocrates du 111^{ème} Congrès (janvier 2009 - janvier 2011) avaient adopté une loi temporaire d'affectation des crédits qui finançait les opérations de

30 Il s'agit en réalité de deux lois complémentaires: *Public Law 111-148, Patient Protection and Affordable Care Act* et *Public Law 111-152, Health Care and Education Reconciliation Act*.

31 Janemarie Mulvey, *Health-Related Revenue Provisions in the Patient Protection and Affordable Care Act* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 8 avril 2010).

32 *Public Law 111-203, Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*.

33 Sur les relations complexes entre les *Tea Party* et le Parti républicain voir notamment Vanessa Williamson, Theda Skocpol, et John Coggin, « The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism, » *Perspectives on Politics* 9, n°1 (2011): p.25–43.

l'État fédéral jusqu'au 4 mars 2011. Les élections de mi-mandat de novembre 2010 ayant donné le contrôle de la Chambre aux républicains, le financement de l'État après le 4 mars ne pourrait se faire sans leur accord. Reconnaissant cette position de force, la majorité du *Speaker* John Boehner utilisa la menace d'une « fermeture de l'État fédéral » (*government shutdown*) en refusant de voter une nouvelle loi temporaire si les démocrates ne faisaient pas de concessions sur le niveau des dépenses. Les négociations s'ouvrirent donc entre les deux partis. Le 1^{er} mars, une nouvelle loi fut promulguée qui prolongeait temporairement l'autorisation des dépenses pour deux semaines supplémentaires. Les républicains prétendirent avoir obtenu 5 milliards de réductions des dépenses. Deux semaines plus tard, les mêmes causes produisaient les mêmes effets. Une nouvelle loi fut adoptée pour prolonger le délai de deux semaines supplémentaires contre de nouvelles réductions des dépenses. À l'issue des deux semaines, une dernière loi fut adoptée pour autoriser le financement des opérations de l'État fédéral jusqu'à la fin de l'année fiscale. En contrepartie, les républicains obtinrent de nouvelles coupes budgétaires ainsi que des restrictions sur le droit à l'avortement pour les résidentes de Washington DC. Au terme de cette première série de négociations, les républicains avaient obtenu plusieurs milliards de réductions budgétaires³⁴ contre le simple fait de ne pas contraindre l'État fédéral à fermer ses portes. La même stratégie fut ensuite employée par le biais d'un autre levier : le plafond de la dette.

Au mois d'août 2011, la dette totale de l'État fédéral devait atteindre 14 300 milliards de dollars, soit le montant maximal alors fixé par la loi³⁵. Ce « plafond » de la dette ne constitue qu'une autorisation pour le

34 Le montant exact de ces coupes budgétaires fait débat. Les leaders de la majorité de la Chambre parlèrent d'abord de 100 milliards puis de 38 milliards. Les experts du budget au Congrès (*Congressional Budget Office*) les estimeront finalement autour de 500 millions. Nick Carey, "Special Report: Stuck Between the Tea Party and a Hard Place," *Reuters*, 17 mai 2011.

35 Depuis 1939, le montant total de la dette encourue par l'État fédéral doit être autorisé expressément par une loi. Le Congrès fixe un plafond maximal et, si le budget fédéral se trouve en déficit, le Trésor peut emprunter des fonds jusqu'à atteindre cette limite. Les déficits successifs imposent d'augmenter ce plafond pour pouvoir emprunter davantage. Dans les faits, la loi qui augmente le plafond de la dette ne constitue pas une nouvelle dépense. Elle est seulement la conséquence logique des décisions fiscales précédentes où les dépenses étaient supérieures aux recettes. Jusqu'à présent, ce vote était donc considéré comme un vote de routine. Depuis 1962, le plafond de la dette a été modifié à 76 reprises. D. Andrew Austin and Mindy R. Levit, *The Debt Limit: History*

secrétaire au Trésor d'émettre des obligations (les célèbres « bons du Trésor ») qui permettent de financer les déficits publics en empruntant auprès des marchés. Les républicains choisirent malgré tout de mettre sur le même plan la dette, qui n'est que la conséquence de décisions passées, et les réductions de dépenses pour l'avenir. Sans augmentation du plafond de la dette, le Trésor américain ne peut plus émettre de bons du Trésor. Sans nouvel emprunt, l'État fédéral ne peut plus rembourser ses créances passées, il se déclare *de facto* en faillite partielle. Les conséquences seraient d'autant plus dramatiques, lorsque l'on sait que les bons du Trésor constituent le socle du système financier mondial; c'est l'étalon qui détermine la valeur des autres obligations. En refusant d'augmenter le plafond de la dette, les républicains menaçaient donc de plonger l'économie mondiale dans une crise majeure. Au terme d'un très long et tortueux processus de négociation, démocrates et républicains finirent par trouver un accord entériné dans la « Loi de contrôle budgétaire » d'août 2011³⁶. Les conservateurs remportèrent une victoire stratégique considérable puisqu'ils obtinrent un total de 2100 milliards de promesses de réductions de dépenses sur les dix prochaines années³⁷ contre 2100 milliards d'augmentation du plafond de la dette. Le tournant de l'austérité était bien confirmé.

En ce qui concerne les recettes, on voit aussi une succession de deux phases distinctes. Lorsque l'activité était faible, les décideurs politiques ont refusé d'augmenter les impôts au risque de creuser le déficit. À partir du moment où la conjoncture semblait moins catastrophique, il y a enfin eu une hausse sensible des prélèvements obligatoires dans un souci de contrôle des déficits.

Dans un premier temps, outre les baisses d'impôts dans le cadre de la loi de relance, les démocrates ont également multiplié les baisses d'impôts en faveur des entreprises afin de soutenir l'emploi³⁸. Surtout, en décembre 2010, l'administration Obama céda devant les demandes des

and Recent Increases (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 9 septembre 2011), p. 8.

36 *Public Law 112-25, Budget Control Act.*

37 900 milliards de réductions immédiates des crédits budgétaires pour les années à venir dans le cadre d'un premier plafonnement (*budgetary caps*) des dépenses; 1200 milliards d'économies soit par le biais de la « super-commission » évoquée plus haut soit par le biais de réductions automatiques et de baisses supplémentaires des plafonds de dépenses futures.

38 *Public Law 111-205, Unemployment Compensation Extension Act of 2010. Public Law 111-240, Small Business Jobs Act of 2010.*

républicains qui réclamaient une prolongation temporaire des taux réduits hérités de l'administration Bush³⁹. En échange, le président obtint des baisses d'impôts supplémentaires qui devaient stimuler l'économie. Afin de soutenir le pouvoir d'achat des ménages, il avait convaincu le Congrès de voter une réduction temporaire de 2% des prélèvements sociaux sur les salaires (*payroll tax holiday*), un dispositif qui fut ensuite prolongé pour un an supplémentaire⁴⁰. Ces différentes lois ont permis de maintenir le niveau des prélèvements obligatoires fédéraux à des niveaux historiquement bas. En réduisant la charge fiscale, les baisses d'impôts ont agi comme une forme de soutien à la consommation et donc à la croissance.

Il y aura, là aussi, un tournant de l'austérité mais il est amorcé plus tard et largement contre l'avis des républicains de la Chambre. En effet, toutes ces mesures devaient arriver à expiration de manière concomitante au 1^{er} janvier 2013. Le président Obama voulait initialement utiliser la menace d'une hausse généralisée pour imposer aux républicains une augmentation totale des recettes de l'ordre 1550 milliards de dollars. Le texte finalement adopté, la « Loi de sauvegarde du contribuable américain »⁴¹, ne contient que 632 milliards de hausses d'impôts sur les dix prochaines années, notamment grâce à une augmentation des impôts sur le revenu qui ne concerne que les ménages les plus aisés⁴² tandis que tous les salariés voient leurs salaires réduits du fait de la fin de la baisse temporaire des cotisations sociales⁴³.

39 *Public Law 111-312, Taxpayer Relief Act of 2010.*

40 *Public Law 112-78, Temporary Payroll Taxcut Extension Act of 2011.*

41 *Public Law 112-240, American Taxpayer Relief Act of 2012.*

42 Augmentation de l'impôt fédéral sur le revenu pour les contribuables les plus aisés par le biais d'un relèvement du taux d'imposition marginal supérieur de 35 à 39,6% pour ceux déclarant plus de 400 000 dollars par an, soit moins de 1% des contribuables. Les taux marginaux d'imposition sont fixés à 10% pour la première tranche de revenus puis 15%, 25%, 28%, 33%, 35% et 39,6%. Ces mêmes contribuables aisés sont également soumis à des impôts supplémentaires sur les revenus du capital et à un plafonnement des divers crédits et déductions d'impôts. Les droits de succession (*estate tax*) ne sont augmentés que de manière très modeste. Le taux maximal passe de 35% à 40% mais tous les patrimoines inférieurs à 5 millions sont exemptés. Cet impôt ne concerne donc qu'une part infime des patrimoines des familles les plus aisées. En 2011, moins de 4000 successions y ont été soumises.

43 Les experts de la Banque d'affaires Goldman Sachs ont estimé que cette hausse devrait réduire la croissance potentielle de 0,6% en 2013. Joe Weisenthal, "Goldman: A Significant Tax Hike Is Coming, And Neither Party Is Even Talking About Stopping It," *Business Insider*, 9 octobre 2012, <http://www.businessinsider.com/goldman-on->

La force de l'inertie.

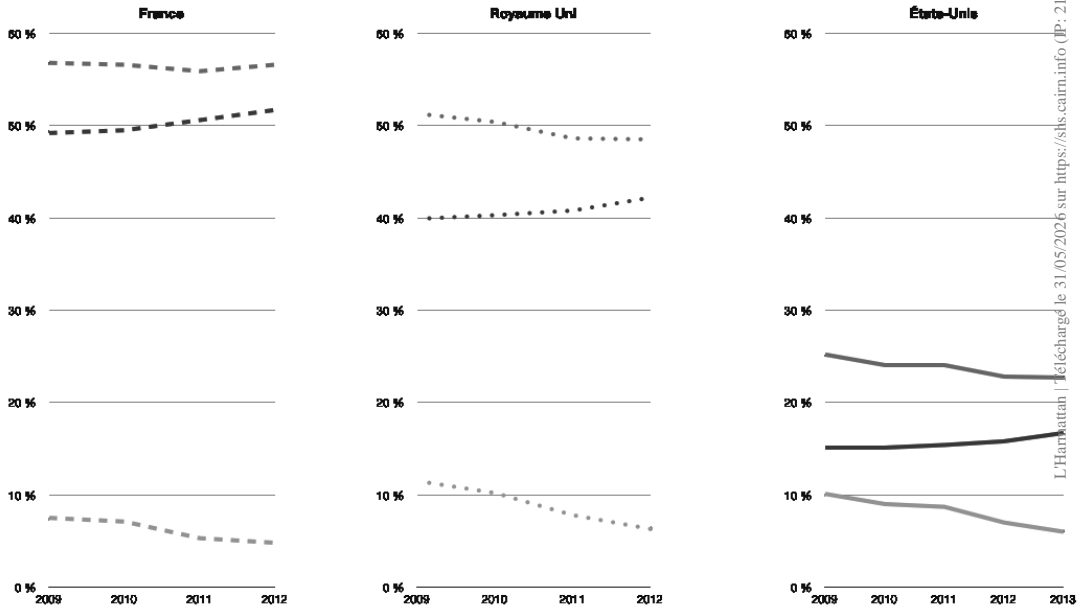
Cette loi adoptée au 1^{er} janvier 2013 est donc venue confirmer l'inflexion de la trajectoire budgétaire impulsée par la « loi de contrôle budgétaire » de 2011. Les hausses d'impôts et les baisses des dépenses font que les projections à moyen terme semblent indiquer que le rééquilibrage des finances de l'État fédéral est en bonne voie. Les déficits à venir seront vraisemblablement plus réduits et de nouveaux efforts en matière d'impôts et de contrôle des dépenses de santé pourraient permettre de stabiliser la dette publique.

Lorsque les démocrates tenaient seuls les rênes de l'État fédéral, ils ont donc pu mettre en œuvre un important programme de relance qui a contribué à sortir l'économie américaine de l'ornière. Le frein ou le contre-pouvoir électoral que représentent les élections de mi-mandat a cependant rapidement mis fin à cette première phase et ouvert une phase d'austérité relative d'abord par le contrôle des dépenses puis par les hausses d'impôts.

La comparaison avec la France et le Royaume-Uni révèle une trajectoire similaire des finances publiques dans les trois pays. La crise a entraîné des déficits budgétaires conséquents. Les états ont répondu initialement en maintenant un niveau de dépenses constant tandis que leurs recettes fiscales étaient fortement réduites par l'effondrement de leurs économies. Les trois pays ont ensuite enclenché un programme de réduction relative des dépenses et de hausse relative des impôts pour combler les déficits.

fiscal-retrenchment-2012-10. L'accord permet cependant de préserver pour cinq ans supplémentaires les crédits d'impôts qui bénéficient aux contribuables à faibles revenus (*Earned Income Tax Credit*, *American Opportunity Tax Credit* et *Child Tax Credit*).

Figure 1 : Comparaisons budgétaires France, Royaume-Uni, États-Unis (2009-2012).



Dépenses totales (% du PIB) : vert

Recettes totales (% du PIB) : bleu

Déficit (% du PIB) : orange

En observant attentivement les chiffres⁴⁴, on voit cependant que cette trajectoire commune masque des différences notoires dans le rythme, la manière et l'ampleur du tournant de la rigueur. Aux États-Unis, les freins et contre-pouvoirs institutionnels et électoraux ont longtemps empêché les hausses d'impôts que la France et le Royaume-Uni décidèrent à partir de 2010. Tandis que la part de la richesse nationale prélevée par l'État a augmenté respectivement de 2,5% et 2,3% dans ces deux pays entre 2009 et 2012, aux États-Unis la hausse a été de seulement 0,7%. Dans le même temps, le Royaume-Uni réduisait la part de la dépense publique dans son PIB de 2,8%, les États-Unis de 2,4% et la France de 0,2%.

44 cf. Annexe 1

Le fait que l'effort budgétaire américain se soit essentiellement porté sur le niveau des dépenses démontre l'importance du processus annuel d'autorisation des dépenses qui offre à un Congrès décidé à refuser les demandes de l'administration un moyen très efficace de forcer cette dernière à des concessions fortes. Grâce à leur contrôle de la Chambre des Représentants et leur poids suffisant pour bloquer les projets de la majorité démocrate du Sénat, les républicains sont parvenus pendant longtemps à imposer au président et aux sénateurs démocrates leurs propres préférences en matière de politique budgétaire : une réduction du déficit alimentée presque entièrement par la réduction des dépenses. Le coût politique et économique de cette austérité a été atténué par le maintien de taux d'imposition faibles et le recours à des procédures automatiques qui permettent de largement brouiller les responsabilités⁴⁵. Jusqu'à ce que les Républicains décident de mettre à exécution leurs menaces de refuser de financer les agences fédérales et donc de « fermer le gouvernement.

Government Shutdown: beaucoup de bruit pour rien ?

Cela faisait dix-sept ans que l'État fédéral américain n'avait pas été confronté à cette situation. À l'époque déjà, durant l'hiver 1995-1996, une majorité républicaine était allée jusqu'au bout de ces désaccords politiques avec le président démocrate et, après avoir tenu pendant plusieurs jours face à la colère grandissante de leurs administrés, ils avaient fini par capituler et accepter de voter une nouvelle Résolution budgétaire temporaire qui maintenait largement le *statu quo ex ante*. Cette fois-ci, l'épisode durera 17 jours pour un résultat comparable.

Le 20 septembre 2013, les Républicains de la Chambre avaient bien voté leur version de la Résolution budgétaire temporaire qui permet de financer l'État fédéral. Cependant, sous la pression des membres les plus radicaux de sa majorité, le Speaker John Boehner avait été contraint d'inclure dans ce texte des cavaliers législatifs, i.e. des mesures an-

45 L'indépendance relative de la Réserve fédérale fait qu'il serait abusif de l'inclure dans cette étude de la politique budgétaire. Cette absence ne signifie pas que l'on sous-estime son rôle. Sous la direction de Ben Bernanke, elle a poursuivi une politique monétaire très accommodante qui a sans nul doute permis de contrebalancer efficacement les effets négatifs de la politique fiscale. Binyamin Appelbaum, Jack Ewing, Hiroko Tabuchi et Landon Thomas Jr, "Central Banks Act With a New Boldness," *The New York Times*, 28 mai 2013, sec. Business Day, <http://www.nytimes.com/2013/05/29/business/central-banks-act-with-a-new-boldness.html>.

nexes, absolument inacceptable pour les Sénateurs Démocrates et le président. Ainsi, les Républicains de la Chambre prétendaient notamment interdire tout financement pour la mise en place de l'*Affordable Care Act*, la grande réforme du système de santé dont les plus importantes mesures devaient prendre effet au 1er Octobre. Dans les faits, une fermeture gouvernementale ne pouvait avoir aucune incidence sur la réforme du système de santé car elle était financée par des dépenses dites obligatoires (*mandatory spending*) qui ne sont pas concernées par les Résolutions temporaires. La plupart des élus républicains savaient pertinemment que leur manœuvre était vouée à l'échec mais leur rhétorique intransigeante sur les méfaits de la loi avait si bien mobilisé leur électorat qu'ils se retrouvaient contraints de continuer à jouer ce jeu dangereux. Après que le Sénat ait adopté une version "propre" de la Résolution temporaire ("*clean continuing resolution*") débarrassée de ces cavaliers législatifs, les Républicains de la Chambre s'étaient donc trouvés confrontés à un choix très clair. Soit ils baissaient les armes et acceptaient de voter la version du Sénat. Soit ils insistaient au risque d'être tenu responsable de l'inévitable fermeture des agences fédérales au 1er octobre. De leur côté, les Démocrates étaient convaincus qu'une telle issue ne pourrait que renforcer leur position auprès des électeurs en confirmant le caractère extrémiste de l'opposition du Parti de l'éléphant. Le président et ses alliés espéraient que cette expérience pourrait ramener à la raison les radicaux de la Chambre.

Encouragés par leurs collègues de la chambre haute, les sénateurs Ted Cruz du Texas et Mike Lee de l'Utah, les représentants républicains ont campé sur leurs positions et, le 1er octobre 2013, l'État fédéral a dû fermer tous ses services jugés « non essentiels » ou « non exemptés ». 800 000 des plus de 2 millions de fonctionnaires de l'administration fédérale ont été renvoyés chez eux pour un congé sans solde, les parcs nationaux ont été fermés au public ainsi que la plupart des sites internet des agences fédérales. Contrairement aux attentes initiales, la situation se prolongeait. Les Républicains continuaient de s'opposer à tout compromis qui n'inclurait pas une forme de répudiation ou de délai supplémentaire dans la mise en place de la réforme de santé tandis que le président et les sénateurs démocrates refusaient catégoriquement de considérer la continuation des opérations fédérales et le paiement des créances passées comme une « concession ». Ils dénonçaient la stratégie jusqu'au-boutiste des conservateurs prenant en otage l'État fédéral et ses agents pour exiger une rançon - l'abrogation de la loi sur la santé - que le verdict des urnes leur avait refusé lorsque les électeurs avaient réélu le président Obama.

Chaque nouvelle journée apportait son lot de mécontentements divers et la pression populaire commençait lentement à monter. Surtout, l'administration du Trésor s'approchait dangereusement d'une autre échéance majeure puisque le secrétaire Jack Lew avait annoncé que le plafond de la dette devait absolument être relevé avant la date limite du 17 octobre, sans quoi le gouvernement des États-Unis se trouveraient forcé de se mettre en cessation de paiement. Les conséquences annoncées d'un défaut de paiement des bons du Trésor sur le système financier mondial étaient suffisamment graves pour ramener les deux camps à la table des négociations. Comme en 1996 et en 2011, la solution est encore venue du Sénat. Le mercredi 16 octobre à 8 heures du matin, une écrasante majorité de 81 sénateurs adoptait une nouvelle version de Résolution budgétaire qui permettait de financer l'État fédéral jusqu'au 15 janvier et suspendait le plafond de la dette jusqu'au 7 février. À la Chambre des représentants, comme en 2011, c'est une coalition formée par la minorité Démocrates et une portion congrue de la majorité Républicaine qui le soir même votait le compromis final. Dès le lendemain, le président Obama apposait sa signature sur une nouvelle loi temporaire d'affectation de crédits (« Continuing Appropriations Act of 2014 » - *Public Law 113-46*) et l'État fédéral pouvait enfin réouvrir ses portes.

Après plus de deux semaines de fermeture gouvernementale, la seule concession que les Républicains avaient obtenu consistait en une vague promesse de resserrer le contrôle de l'attribution des subventions qui seront bientôt versées à des millions d'américains pour les aider dans l'achat de leur nouvelle police d'assurance santé. Malgré cet échec patent, force est de constater que, dans ces négociations multiples, l'intransigeance des Républicains a partiellement porté ses fruits. Alors qu'ils souhaitaient initialement désactiver les coupes budgétaires automatiques (*sequester*) et relever le niveau des dépenses, les Démocrates ont été rapidement obligés de revoir leurs ambitions à la baisse pour accepter une sortie de crise qui laisserait la réforme de santé intacte. Les fortes réductions de dépenses discrétionnaires qu'imposent les coupes automatiques sont donc définitivement intégrées comme la nouvelle norme. En déplaçant les termes de la négociation sur un terrain qu'ils savaient imprenable, les Républicains étaient parvenus à faire diversion pour sauver cette autre priorité qu'ils savaient compromise: le maintien de l'austérité par le contrôle des dépenses. La prochaine date butoir du 15 janvier n'a pas été choisie au hasard. C'est ce jour-là que doit être déclenchée une nouvelle vague de coupes budgétaire automatique que les deux partis déclarent vouloir éviter. Les négociations ont donc repris au Congrès entre Démocrates et Républicains des commissions du Budget sous la houlette de la

sénatrice démocrate Patty Murray et du représentant républicain Paul Ryan. À l'aune des échecs répétés des précédentes négociations, il y a peu d'espoir de les voir trouver un compromis acceptable par les deux partis dans les deux chambres.

Conclusion.

Les évolutions récentes de la procédure budgétaire offrent ainsi une nouvelle manifestation de la tendance du Congrès à recourir à une procédure non orthodoxe⁴⁶ pour remplir sa mission. Dans un contexte de polarisation partisane, la cohabitation à l'américaine (*divided government*) demande une certaine dose d'improvisation institutionnelle pour surmonter les freins et contre-pouvoirs qui gênent l'action de l'État fédéral. Le budget, continuation de la politique par d'autres moyens, ne peut (ou plutôt doit également) faire exception à la règle. Un budget doit théoriquement prévoir le niveau désirable des dépenses et des recettes à venir. Dans ce cas, n'est-il pas possible de voir le couple que forment la « loi de contrôle budgétaire » et la « loi de protection du contribuable » comme un substitut fonctionnel au « budget »? La première fixe les niveaux de la plupart des dépenses pour les dix années à venir. Nul doute qu'il y aura des ajustements, mais le cap est donné. De même, la seconde amène une nouvelle certitude quant au niveau des impôts pour les prochaines années.

Le budget peut être vu comme une fin en soi. Dans ce cas, l'objectif confié à la politique fiscale consiste à atteindre l'équilibre. Le budget peut aussi être vu comme un moyen pour atteindre une fin. Il est l'instrument par lequel une société donne à son gouvernement les voies et les moyens de remplir les missions qu'elle lui confie⁴⁷. Par bien des aspects, il traduit la rime électorale en prose gouvernementale. Les discours budgétaires sont donc des discours politiques et les discours politiques sont des dis-

46 Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 3^{ème} éd. (CQ Press, 2007).

47 Jack Lew, l'actuel Secrétaire au Trésor et ancien directeur du bureau du budget (*Office of Management and Budget*) du président Obama disait que « les budgets sont comme des tapisseries. Une fois tissés, l'image obtenue représente la somme des espoirs et des rêves de la nation. » (« *I describe budgets as a tapestry: When it's woven together, the picture amounts to our hopes and dreams of a nation* ») cité par Nancy Cook, "If Obama Wins, the Man Who Controls His Legacy Is Jacob Lew," *The Atlantic*, 11 février 2012, <http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/11/if-obama-wins-the-man-who-controls-his-legacy-is-jacob-lew/264452/>.

cours budgétaires. De la définition même de l'objectif à atteindre découle un grand nombre de décisions afférentes. Selon que la priorité sera donnée à la réduction du déficit ou à la poursuite de la croissance, les décideurs politiques n'auront pas le même répertoire d'action. Les actions du législateur durant la présidence Obama prouvent à tout le moins que le politique conserve une part de discrétion. Encore faut-il que le législateur choisisse d'en user.

Bibliographie indicative.

Austin, D. Andrew, and Mindy R. Levit. *The Debt Limit: History and Recent Increases*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 9 septembre 2011.

Congressional Budget Office. *Budgetary Effects of the Amendment in Nature of a Substitute to H.R. 3630, the Temporary Payroll Tax Cut Continuation Act of 2011, as Introduced on December 17, 2011*. Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 17 décembre 2011. <http://www.cbo.gov/publication/42794>.

———. *Cost Estimate H.R.1. American Recovery and Reinvestment Act of 2009*. Washington, D.C.: Congressional Budget Office, février 2009.

———. *Estimate of the Budgetary Effects of H.R. 8, the American Taxpayer Relief Act of 2012, as Passed by the Senate on January 1, 2013*. Washington, D.C.: Congressional Budget Office, 1 janvier 2013.

<http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/American%20Taxpayer%20Relief%20Act.pdf>.

Cour des Comptes. *La Mise En Oeuvre Du Plan de Relance de l'Économie Française*. Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Contrôle Budgétaire de l'Assemblée Nationale, juillet 2010.

D. Andrew Austin, and Mindy R. Levit. *Mandatory Spending Since 1962*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 23 mars 2012.

Deysine, Anne. *Les Institutions des États-Unis*. Edition 2006. Paris: la Documentation française, 2005.

House of Representatives, Committee on the Budget. *The Broken Budget Process: Perspectives from Budget Experts*. Washington, D.C., 2011. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg68347/pdf/CHRG-112hhrg68347.pdf>.

Janemarie Mulvey. *Health-Related Revenue Provisions in the Patient Protection and Affordable Care Act*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 8 avril 2010.

Janet Hook. "U.S. News: Republicans Move to Extend the Debt Ceiling." *The Wall Street Journal*, 21 janvier 2013.

Joe Weisenthal. "Goldman: A Significant Tax Hike Is Coming, And Neither Party Is Even Talking About Stopping It." *Business Insider*, 9 octobre 2012. <http://www.businessinsider.com/goldman-on-fiscal-retrenchment-2012-10>.

Joint Committee on Taxation. *General Explanation of Tax Legislation Enacted in the 111th Congress*. Washington, D.C.: Joint Committee on Taxation, mars 2011.

Karen Spar. *Budget "Sequestration" and Selected Program Exemptions and Special Rules*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 22 mars 2013.

Meyer, Alix. "La 'Falaise Fiscale': Plus Dure Sera La Chute?" *Les Dossiers Du CERI* (février 2013). <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/falaiseam.pdf>.

Nancy Cook. "If Obama Wins, the Man Who Controls His Legacy Is Jacob Lew." *The Atlantic*, 11 février 2012.

<http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/11/if-obama-wins-the-man-who-controls-his-legacy-is-jacob-lew/264452/>.

Nick Carey. "Special Report: Stuck Between the Tea Party and a Hard Place." *Reuters*, 17 mai 2011.

Office of Management and Budget. *2010 PAYGO Report*. Washington, D.C.: Office of Management and Budget, 13 janvier 2011.

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/paygo/2010_paygo_report.pdf.

———. *2011 Statutory Pay-As-You-Go Act Annual Report*. Washington, D.C.: Office of Management and Budget, 24 janvier 2012.

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/paygo/2011_paygo_report_new.pdf.

———. *2012 Statutory Pay-As-You-Go Act Annual Report*. Washington, D.C.: Office of Management and Budget, 24 janvier 2013.

http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/paygo/2012_paygo_report_revised.pdf.

———. *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2014*. Washington, D.C.: Office of Management and Budget, 2013.

Phil Gramm. *Oral and Written Testimony of the Honorable Phil Gramm, Former Member of the House of Representatives from 1979-1985 and U.S. Senator from 1985-2002*. Hearing on Budget Enforcement Mechanisms. Washington, D.C.: Senate Finance Committee, 4 mai 2011.

<http://finance.senate.gov/hearings/hearing/?id=f47f0466-5056-a032-526c-15196aea18d1>.

Sen. Portman (OH). "Portman Calls for Open Debate on Budget," 19 mai 2011. <http://www.portman.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=c155c7dd-12ae-4245-b5ce-b3c9a8cfbb0a>.

Sinclair, Barbara. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 3rd ed. CQ Press, 2007.

Tabuchi, Binyamin Appelbaum, Jack Ewing, Hiroko, and Landon Thomas Jr. "Central Banks Act With a New Boldness." *The New York Times*, 28 mai 2013, sec. Business Day. <http://www.nytimes.com/2013/05/29/business/central-banks-act-with-a-new-boldness.html>.

Theodoric Meyer. "Everything We Know About What's Happened Under Sequestration." *ProPublica*, 7 mai 2013. <http://www.propublica.org/article/everything-we-know-about-whats-happened-under-sequestration>.

Tim Murphy. "It's a Monday, So Unemployment Checks Are Being Slashed Somewhere." *Mother Jones - Political Mojo*, 29 avril 2013. <http://www.motherjones.com/mojo/2013/04/massive-sequestration-forced-unemployment-cuts-start-today>.

Williamson, Vanessa, Theda Skocpol, and John Coggin. "The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism." *Perspectives on Politics* 9, no. 01 (2011): 25–43. doi:10.1017/S153759271000407X.

Woodward, Bob. *The Price of Politics*. New York: Simon & Schuster, 2012.