

Congrès AFSP Paris 2013

ST1 - US politics and policies in motion : un nouveau regard sur l'Etat américain

Meyer Alix
Sciences Po Lyon
alix.meyer@sciencespo-lyon.fr

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

Introduction

Le budget du gouvernement 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. Les tensions institutionnelles sont aggravées par des problèmes internes au Congrès. Dans un contexte de polarisation partisane, la procédure législative subit des dysfonctionnements aigües 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.

1. Crise de la gouvernance budgétaire

Dans l'ensemble, les débats sur le budget ne s'embarassent pas de nuances épistémologiques. Dans les médias et dans l'opinion publique, le budget du gouvernement américain 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 vu comme le signe d'un échec systémique. Pour d'autres, 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.

A. À la recherche du budget perdu

La Constitution des États-Unis organise un jeu de freins et contre-pouvoirs qui fait que les majorités doivent composer avec les possibilités de veto des minorités. Cette nature volontairement antagonique et pusillanime du politique américain se manifeste de manière éclatante dans la manière dont l'État fédéral gère les deniers publics. Détenteur du pouvoir exécutif, le président des États-Unis est responsable de l'administration. Il est, de ce fait, le mieux placé pour connaître les

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," May 19, 2011, <http://www.portman.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=c155c7dd-12ae-4245-b5ce-b3c9a8cfbb0a>. 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>.

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 afin qu'il présente un document cohérent appelé « Budget des États-Unis ». Ce titre est trompeur car ce document 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 et plus indépendante. L'apparition de la Résolution budgétaire devait réduire l'importance relative du budget présidentiel⁴. Depuis 2009, le Congrès n'a pas réussi à voter de Résolution budgétaire⁵. Les critiques des journalistes et commentateurs spécialistes du Congrès qui insistent sur les dysfonctionnements de la procédure budgétaire actuelle paraissent donc fondées. En réalité, il faut insister sur le fait qu'une Résolution budgétaire n'est qu'un texte indicatif⁶ qui laisse ensuite aux commissions spécialisées le soin de transposer ses directives dans des véritables textes de loi. L'État fédéral peut donc parfaitement 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

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. » Anne Deysine, *Les Institutions Des États-Unis*, Edition 2006. (Paris: la Documentation française, 2005), 10.

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 cet écart. Ce retard présidentiel n'aurait aucune conséquence majeure sur la détermination du niveau des dépenses et des recettes publiques. En janvier comme en avril, ses propositions auraient été tout aussi systématiquement ignorées par les Républicains de la Chambre.

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

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, le gouvernement de Washington doit théoriquement fermer ses portes car ses agents n'ont plus l'autorisation légale d'engager des fonds. Pour éviter cette fermeture 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 temporaire est pourtant devenu la norme ces dernières années. Durant le premier mandat du président Obama, il été utilisé de manière systématique. Durant, les années fiscales 2010 et 2013 les opérations du gouvernement 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 trouvée l'État fédéral au 1er 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 américaine⁷. Dans un contexte de polarisation partisane exacerbée, les freins et contre-pouvoirs 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.

B. 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 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 ne sont pas concernés. 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 loi leur confie.

La majeure partie de ces dépenses dites obligatoires concerne les programmes fédéraux d'assurance

7 Les augmentations d'impôts étaient dues à l'arrivée à expiration des taux réduits adoptées 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>.

vieillesse et maladie: *Social Security* et *Medicare*⁸. Les administrations qui ont la charge de ses programmes ont l'autorisation et même 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 totale fluctue en fonction du nombre de personnes éligibles qui vont faire les démarches nécessaires pour en bénéficier⁹. 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 économique¹⁰. 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 réduire le déficit, les Républicains du Congrès ont donc choisi d'agir directement sur cette catégorie de dépense en fixant par avance leur niveau maximale pour les dix prochaines années dans le cadre de la « loi de contrôle budgétaire » de 2011¹¹. 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 aurait l'obligation légale de promulguer un ordre d'annulation automatique de ces dépenses (*sequester*)¹².

Ce mécanisme de coupe budgétaire automatique (*sequester*) ne constitue pas une innovation en soi¹³. Il devait s'agir d'un mécanisme de dissuasion¹⁴; 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 atteint 1294 milliards de dollars, soit l'équivalent de 9% du produit intérieur brut, les majorités démocrates qui dominent alors le Congrès décident de remettre en place un nouveau mécanisme de contrôle budgétaire externe pour les aider à combler le

8 Dans la compatibilité nationale, les sommes dédiés 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 autorisé de manière perpétuelle à payer les créiteurs de l'État fédéral. D. Andrew Austin and Mindy R. Levit, *Mandatory Spending Since 1962* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, March 23, 2012), 2.

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

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

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

12 Les limites (*caps*) concernent la quasi-totalité des dépenses discrétionnaires (*discretionary spending*), catégorie qui recouvre les sommes en dollars allouées chaque années 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 quelque soit le montant précis.

13 Le procédé apparait 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 pas 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.

14 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, May 4, 2011), <http://finance.senate.gov/hearings/hearing/?id=f47f0466-5056-a032-526c-15196aea18d1>.

différentiel entre dépenses et recettes¹⁵. Pour réduire les déficits futurs, cette loi impose désormais de 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 confie à une « super-commission »¹⁶ 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 recoupsés 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 suivantes¹⁷. 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 semaines¹⁸, le mécanisme des coupes budgétaires automatique a été finalement enclenché le 1^{er} mars 2013. La plus récente loi temporaire¹⁹ 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 *statut quo*²⁰.

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 du gouvernement qu'ils jugent plus indispensables. 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...*)²¹. De plus, après le déploiement du dispositif, certains groupes particulièrement organisés ont réussi à obtenir

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

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

17 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 pas faire peser l'ensemble de l'effort sur les programmes d'aide aux personnes en difficultés et de sorte que les Démocrates ne puissent pas faire peser tout les efforts sur le Pentagone. Bob Woodward, *The Price of Politics* (New York: Simon & Schuster, 2012).

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

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

20 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*, January 21, 2013.

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

des exemptions des effets des réductions automatiques²². 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 inévitables engendrés par ces réductions les amèneraient à tout faire pour les éviter. Cela impliquait cependant que les Démocrates refuserait 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 amputés²³.

2. 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 des dépenses dites obligatoires particulièrement difficiles à contrôler. Le niveau des dépenses dites discrétionnaires est lui théoriquement figé pour les cinq voir 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 chiffres²⁴. 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.

A. De la relance à l'austérité

Le 20 janvier 2009, le président Obama prête 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 décident de mettre en place un important plan de relance²⁵. L'État fédéral injecte près de 900 milliards de dollars dans l'économie du pays. Les trois quarts de cette somme sont consacrés à des investissements dans les infrastructures et des versements que l'État fédéral opère en direction des États fédérés ou des citoyens²⁶. Le quart restant prend la forme de réductions d'impôts pour les individus et les

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

23 Les effets des réductions automatiques des dépenses sont difficiles à déterminer avec précisions. 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 les garderies (*Head Start*) a ainsi contraint certaines crèches à réduire leurs effectifs, renvoyant certains enfants ou même 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*, May 7, 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*, April 29, 2013, <http://www.motherjones.com/mojo/2013/04/massive-sequestration-forced-unemployment-cuts-start-today>.

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

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

26 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

entreprises²⁷. 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 représentait 441 milliards de dollars soit l'équivalent de 3% du produit intérieur brut de cette année là²⁸.

Après ce plan de relance, les Démocrates se consacrent à la réforme de l'assurance santé, une promesse phare de la campagne du candidat Obama. À l'issue d'une longue bataille législative, la loi est finalement adoptée en mars 2010²⁹. 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 des pour les plus riches³⁰. La loi prévoyait que ces hausses des prélèvements ne prendrait 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 parviennent également à faire adopter une loi majeure de réforme du système financier en juillet 2010. La loi Dodd-Frank³¹, 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'était parvenus qu'à ralentir l'adoption de ce texte qu'ils n'avaient de cesse de critiquer. Plutôt que d'admettre leur défaite, ils utilisent cette loi de réforme de l'assurance maladie 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 conservateur³², ils remportent 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.

-
- 17,1 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.

- 27 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 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.
- 28 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 Oeuvre Du Plan de Relance de l'Économie Française* (Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Contrôle Budgétaire de l'Assemblée Nationale, July 2010), 75.
- 29 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*.
- 30 Janemarie Mulvey, *Health-Related Revenue Provisions in the Patient Protection and Affordable Care Act* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, April 8, 2010).
- 31 Public Law 111-203, *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*.
- 32 Sur les relations complexes entre les Tea Party et le Parti républicain voir notamment Vanessa Williamson, 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.

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 l'État fédéral jusqu'au 4 mars 2011³³. Les élections de mi-mandat de novembre 2010 ayant donné la contrôle de la Chambre aux Républicains, le financement de l'État après le 4 mars ne pourra se faire sans leur accord. Reconnaissant cette position de force, la majorité du Speaker John Boehner utilise la menace d'une « fermeture gouvernementale » (*government shutdown*) en refusant de voter une nouvelle loi temporaire si les Démocrates ne font pas de concessions sur le niveau des dépenses. Les négociations s'ouvrent donc entre les deux partis. Le 1^{er} mars, une nouvelle loi est promulguée qui prolonge temporairement l'autorisation des dépenses pour deux semaines supplémentaires. Les Républicains prétendent avoir obtenu 5 milliards de réductions des dépenses. Deux semaines plus tard, les mêmes causes produisent les mêmes effets. Une nouvelle loi est adoptée pour prolonger le délai de deux semaines supplémentaires contre de nouvelles réductions des dépenses. À l'issue des deux semaines, une dernière loi est adoptée pour autoriser le financement des opérations de l'État fédéral jusqu'à la fin de l'année fiscale. En contrepartie, les Républicains obtiennent de nouvelles coupes budgétaires ainsi que des restrictions sur le droit à l'avortement pour les résidentes du District de Colombie. Au terme de cette première série de négociations, les Républicains ont obtenu plusieurs milliards de réductions budgétaires³⁴ contre le simple fait de ne pas contraindre l'État fédéral à fermer ses portes. La même stratégie est 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 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 choisissent 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; l'étalon qui détermine la valeur des autres obligations. En refusant d'augmenter le plafond de la dette, les Républicains menacent donc de plonger l'économie mondiale dans une crise majeure. Au terme d'un très long et tortueux processus de négociation, Démocrates et Républicains finissent par trouver un accord entériné dans la « Loi de contrôle budgétaire » d'août 2011³⁶. Les conservateurs remportent une victoire stratégique considérable puisqu'ils obtiennent un total de 2100 milliards de promesses de réductions de dépenses sur les dix

33 Public Law 111-322, *Continuing Appropriations and Surface Transportation Extensions Act, 2011*.

34 Le montant exact de ces coupes budgétaires fait débat. Les leaders de la majorité de la Chambre parlent d'abord de 100 milliards puis de 38 milliards. Les experts du budget au Congrès (*Congressional Budget Office*) les estimeront finalement autour de 500 milliards. Nick Carey, "Special Report: Stuck Between the Tea Party and a Hard Place," *Reuters*, May 17, 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 and Recent Increases* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, September 9, 2011), 8.

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

prochaines années³⁷ contre 2100 milliards d'augmentation du plafond de la dette. Le tournant de l'austérité est bien entériné.

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 catastrophiques, 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 a cédé devant les demandes des Républicains qui réclamaient une prolongation temporaire des taux réduits hérités de l'administration Bush³⁹. En échange, président a obtenu des baisses d'impôts supplémentaires qui devaient stimuler l'économie. Afin de soutenir le pouvoir d'achat des ménages, il avait proposé et convaincu le Congrès de voter une réduction temporaire de 2% des prélèvements sociaux sur les salaires (*payroll tax holiday*), un dispositif qui fut ensuite prolongée 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 agité 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 1er 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.

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 baisse 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*.

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 successions (*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.

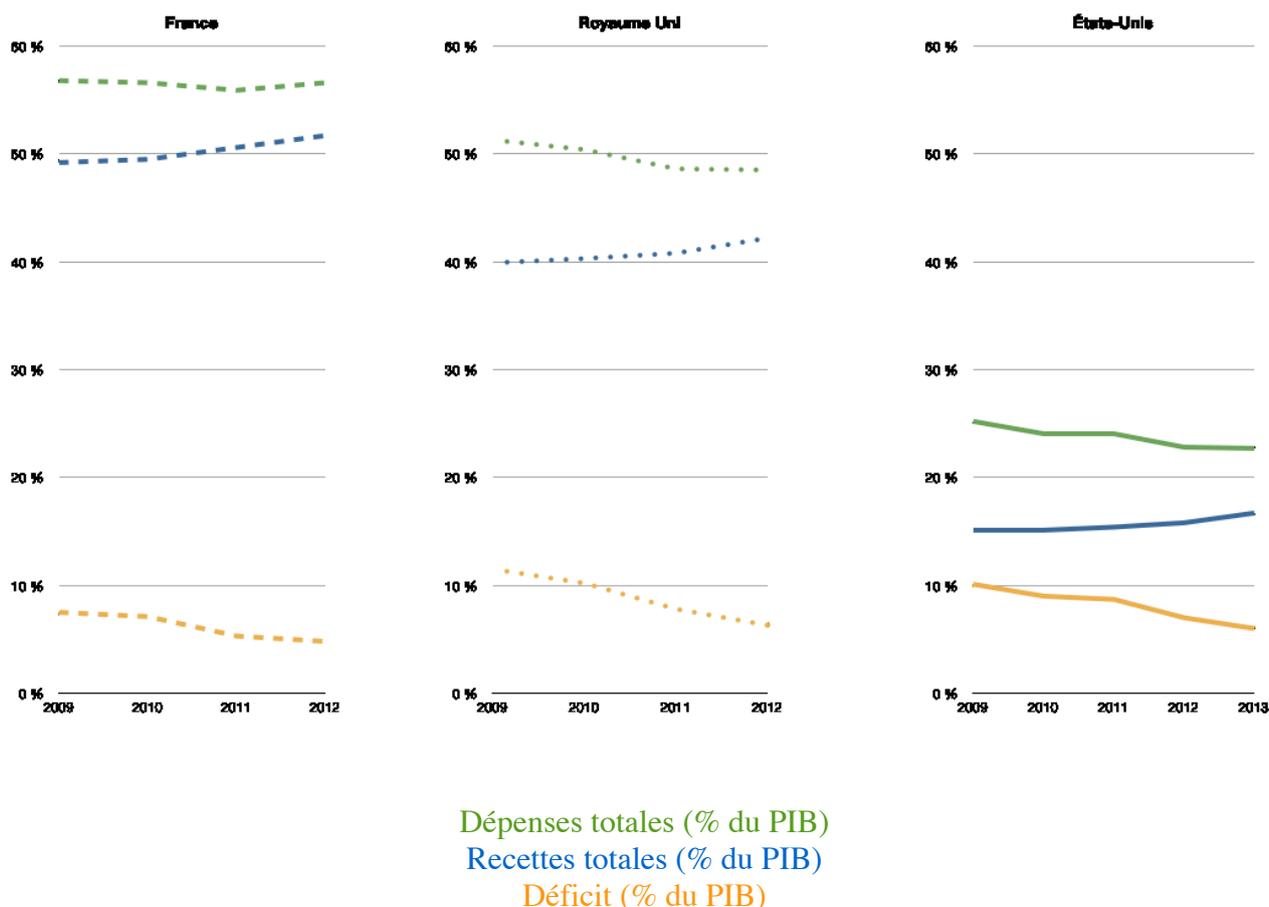
43 Les experts de la Banque d'affaires Goldman Sachs ont estimé que cette hausse devrait réduire la croissance potentielle de 0,6% en 2013. Joe Weisenthal, "Goldman: A Significant Tax Hike Is Coming, And Neither Party Is Even Talking About Stopping It," *Business Insider*, October 9, 2012, <http://www.businessinsider.com/goldman-on-fiscal-retrenchment-2012-10>. 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*).

B. La force de l'inertie

Cette loi adoptée au 1er 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 rennes de l'État fédéral, ils ont donc pu mettre un oeuvre un important programme de relance qui a contribué à sortir l'économie américaine de l'ornière. Le frein ou le contre-pouvoir électoral que représente 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 la 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 leur 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.



En observant attentivement les chiffres⁴⁴, on voit cependant que cette trajectoire commune masque

44 cf. Annexe 1

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 ont enclenchées 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%.

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 du Sénat, les Républicains sont parvenus pendant longtemps à imposer au président et aux sénateurs démocrates leur 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.

Conclusion

Les évolutions récentes de la procédure budgétaires 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 demande une certaine dose d'improvisation institutionnelle pour surmonter les freins et contre-pouvoirs qui gênent l'action de 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 forme 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'elles lui confient⁴⁷. Par bien des aspects, il traduit la rime électorale en prose

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

46 Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 3rd Edition, 3rd ed. (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*, February 11, 2012, <http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/11/if-obama-wins-the-man-who-controls-his-legacy-is-jacob-lew/264452/>.

gouvernementale. Les discours budgétaires sont donc des discours politiques et les discours politiques sont des discours 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.

Références:

- Austin, D. Andrew, and Mindy R. Levit. *The Debt Limit: History and Recent Increases*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, September 9, 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, December 17, 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, January 1, 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, July 2010.
- D. Andrew Austin, and Mindy R. Levit. *Mandatory Spending Since 1962*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, March 23, 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, April 8, 2010.
- Janet Hook. "U.S. News: Republicans Move to Extend the Debt Ceiling." *The Wall Street Journal*, January 21, 2013.
- Joe Weisenthal. "Goldman: A Significant Tax Hike Is Coming, And Neither Party Is Even Talking About Stopping It." *Business Insider*, October 9, 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, March 2011.
- Karen Spar. *Budget "Sequestration" and Selected Program Exemptions and Special Rules*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, March 22, 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*, February 11, 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*, May 17, 2011.
- Office of Management and Budget. *2010 PAYGO Report*. Washington, D.C.: Office of Management and Budget, January 13, 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, January 24, 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, January 24, 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, May 4, 2011. <http://finance.senate.gov/hearings/hearing/?id=f47f0466-5056-a032-526c-15196aea18d1>.
- Sen. Portman (OH). “Portman Calls for Open Debate on Budget,” May 19, 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 Edition*. 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*, May 28, 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*, May 7, 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*, April 29, 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.

Annexe 1: Tableau analytique des principales lois à incidence budgétaire durant le premier mandat du président Obama

Année fiscale (1er octobre de l'année précédente au 30 septembre de l'année citée)	2009	2010	2011	2012	2013
American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (PL 111-5)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)	+218	+441	+166	+37	+28
Temporary Extension Act of 2010 (PL 111-144)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)		+8,6	+0,7	+0,3	+0,3
HIRE Act (111-147)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)		+4,5	+6,2	+2,3	+0,3
Patient Protection and Affordable Care Act (PL 111-148)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars) - chiffres OMB excluant effets du CLASS Act		+4,8	-4,2	-13,6	-40,2
Health Care & Education Reconciliation Act of 2010 (PL 111-152)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)		-0,2	+1,3	+3,9	-2,3
Continuing Extension Act of 2010 (PL 111-157)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)		+15,6	+1,9	+0,2	+0,2
Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (PL 111-203)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)		-1,6	+0,2	+1,3	+4,5
Unemployment Compensation Extension Act of 2010 (PL 111-205)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)		+8,5	+24	+0,2	+0,2
Small Business Jobs Act of 2010 (PL 111-240)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)			+81	-13	-12
Taxpayer Relief Act of 2010 (PL 111-312)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)			+472	+375,8	+88,3
Comprehensive 1099 Taxpayer Protection and Repayment of Exchange Subsidy Act of 2011 (PL 112-9)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)				+0,7	+1,5
Budget Control Act of 2011 (PL 112-25)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)				+2,6	+4,2
Temporary Payroll Taxcut Extension Act of 2011 (PL 112-78)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)				+30	-4
Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012 (Public Law 112-96)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)				+101,1	+40,2
American Taxpayer Relief Act of 2012 (PL 112-240)					
effets estimés sur le déficit (en milliards de dollars)					+329,6
Total effets estimés sur le déficit (en milliards de \$)	+218	+481,2	+1230,3	+527,3	+438,8
Pour mémoire					
Recettes Totales (en milliards de dollars)	2105	2613	2303	2450	2712
Dépenses Totales (en milliards de dollars)	3518	3457	3603	3537	3685
Déficit (en milliards de dollars)	1413	1294	1299	1086	973
Produit Intérieur Brut (en milliards de dollars)	13 960	14 348	14 929	15 547	16 202
Recettes Totales (en % du PIB)	15,1 %	15,1 %	15,4 %	15,8 %	16,7 %
Dépenses Totales (en % du PIB)	25,2 %	24,1 %	24,1 %	22,8 %	22,7 %
Déficit (en % PIB)	10,1 %	9 %	8,7 %	7 %	6 %
FRANCE					
Recettes Totales (en % du PIB)	49,2 %	49,5 %	50,6 %	51,7 %	
Dépenses Totales (en % du PIB)	56,8 %	56,6 %	55,9 %	56,6 %	
Déficit (en % du PIB)	7,5 %	7,1 %	5,3 %	4,8 %	
ROYAUME-UNI					
Recettes Totales (en % du PIB)	39,9 %	40,3 %	40,8 %	42,2 %	
Dépenses Totales (en % du PIB)	51,3 %	50,4 %	48,6 %	48,5 %	
Déficit (en % du PIB)	11,5 %	10,2 %	7,8 %	6,3 %	

Sources:

- Joint Committee on Taxation, *General Explanation of Tax Legislation Enacted in the 111th Congress* (Washington, D.C.: Joint Committee on Taxation, March 2011).
- Office of Management and Budget, *Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2014* (Washington, D.C.: Office of Management and Budget, 2013).
- Office of Management and Budget, *2010 PAYGO Report* (Washington, D.C.: Office of Management and Budget, January 13, 2011), http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/paygo/2010_paygo_report.pdf.
- Office of Management and Budget, *2011 Statutory Pay-As-You-Go Act Annual Report* (Washington, D.C.: Office of Management and Budget, January 24, 2012), http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/paygo/2011_paygo_report_new.pdf.
- Office of Management and Budget, *2012 Statutory Pay-As-You-Go Act Annual Report* (Washington, D.C.: Office of Management and Budget, January 24, 2013), http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/paygo/2012_paygo_report_revised.pdf.
- 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, December 17, 2011), <http://www.cbo.gov/publication/42794>.
- Congressional Budget Office, *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, January 1, 2013), <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/American%20Taxpayer%20Relief%20Act.pdf>.
- FRANCE & ROYAUME-UNI: Commission Européenne, Eurostat, Statistiques de la Finance Publique,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables

Annexe 2: Les diverses lois budgétaires

Année fiscale	Congrès	Résolution budgétaire	Dépenses discrétionnaires	Dépenses obligatoires	Recettes
2009 (1er octobre 2008-30 septembre 2009)	110 ^{ème} puis 111 ^{ème} Congrès (Chambre des Représentants & Sénat à majorité démocrate)	HConRes 312 (pas d'instructions de réconciliation)	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Lois temporaires • 1 Loi Omnibus (PL 111-8) • 2 Supplémentaires • Stimulus (PL 111-5) 	<ul style="list-style-type: none"> • février 2009: American Recovery and Reinvestment Act of 2010 (PL 111-5) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stimulus (PL 111-5)
2010 (1er octobre 2009-30 septembre 2010)		HConRes 95	<ul style="list-style-type: none"> • 2 lois temporaires • 1 loi omnibus (PL 111-117) • 3 lois supplémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 mars 2010: Temporary Extension Act of 2010 (prolongement assurance chômage) (PL 111-144) • 25 mars 2010: Patient Protection and Affordable Care Act (PL 111-148) • 30 mars 2010: Health and Education Reconciliation Act (PL 111-152) • 15 avril 2010: Continuing Extension Act (PL 111-157) • 21 juillet 2010: Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (PL 111-203) • 22 juillet 2010: Unemployment Compensation Extension Act of 2010 (PL 111-205) 	<ul style="list-style-type: none"> • 18 mars 2010: HIRE Act (payroll tax cut) • 25 mars 2010: Patient Protection and Affordable Care Act (PL 111-148) • 30 mars 2010: Health and Education Reconciliation Act (PL 111-152) • 21 juillet 2010: Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (PL 111-203) • 27 septembre 2010: Small Business Jobs Act (PL 111-240) • 17 décembre 2010: Tax Relief Act (prolongement Bush Tax Cuts) (PL 111-312)
2011 (1er octobre 2010 - 30 septembre 2011)	112 ^{ème} Congrès (Chambre des Représentants à majorité républicaine)		<ul style="list-style-type: none"> • 5 lois temporaires • 1 loi temporaire annuelle 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 août 2011: Budget Control Act (PL 112-25) 	<ul style="list-style-type: none"> • 14 avril 2011: Comprehensive 1099 Taxpayer Protection and Repayment of Exchange Subsidy Act of 2011 (PL 112-9) • 2 août 2011: Budget Control Act (PL 112-25)
2012 (1er octobre 2011-30 septembre 2012)	Sénat à majorité démocrate)		<ul style="list-style-type: none"> • 6 lois temporaires • 2 lois omnibus (PL 112-55) (PL 112-74) 		<ul style="list-style-type: none"> • 23 Décembre 2011: Temporary Payroll Tax Continuation of 2011 (PL 112-78) • 22 février 2012: Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012 (Public Law 112-96)
2013 (1er octobre 2012-30 septembre 2013)			<ul style="list-style-type: none"> • 2 lois temporaires • 1 loi temporaire annuelle 		<ul style="list-style-type: none"> • 2 janvier 2013: American Taxpayer Relief Act of 2012 (PL 112-240)