

Etats-Unis

Le grand dilemme : relance ou gestion de la dette ?

Estelle SOMMEILLER

En février dernier ¹ est promulguée une loi dite de soutien à la classe moyenne, The Middle Class Tax Relief and Job Creation Act de 2012 (ou loi HR 3630)². Elle concerne 160 millions de salariés, 6 millions de chômeurs en fin de droit, des milliers de retraités et les salariés du secteur public. Elle reporte à la fin de l'année 2012 des exonérations de cotisations sociales qu'une loi précédente, the Temporary Payroll Tax Cut Continuation Act de 2011, avait déjà validées pour janvier et février. Cette dernière est elle-même une extension sur l'année 2011 du compromis fiscal (Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act) voté en 2010. L'ère de baisses d'impôts ouverte par George W. Bush depuis 2001 n'est donc pas encore révolue.

Pourquoi s'intéresser à cette loi ? La presse économique souligne souvent le caractère « expansionniste » des politiques économiques des Etats-Unis depuis l'épisode de la Grande Récession (décembre 2007-juin 2009). L'adjectif est approprié

dans le cadre d'une comparaison à l'austérité de la zone euro, ou pour décrire les politiques monétaires de la Réserve fédérale : les débats sur la place des dépenses publiques dans la croissance lors du G8 de mai 2012 le rappellent avec force. Néanmoins, les termes « expansionniste » ou « de relance », qualifiant les politiques budgétaires menées par les Etats-Unis, suggèrent un certain enthousiasme dans la presse économique qu'il convient probablement de modérer. C'est l'objet de cet article. Nous illustrons notre propos en considérant la dernière politique en date : la loi HR 3630, elle aussi dite « de relance ».

En connaître le contenu, savoir qui en sont les bénéficiaires et qui en paie le prix feront l'objet de la première partie. Son aboutissement législatif, ne pouvant être dissocié du contexte de campagne électorale dans lequel il se déroule, interroge : pourquoi la loi HR 3630 a-t-elle été votée et quels en sont les enjeux électoraux pour le 6 novembre 2012 ? Des éléments de réponse à cette question sont

1. Le texte a été adopté le 17 février 2012 par 293 voix contre 132 à la Chambre des Représentants, dominée par les Républicains, et le même jour par 60 voix contre 36 au Sénat, de majorité démocrate. Le Président Obama l'a signée le 22 février 2012.
2. Référencée à la chambre des députés (House of Representatives) sous le sigle HR 3630.

ETATS-UNIS

présentés dans la deuxième partie. A moyen terme, la loi HR 3630, tout comme les autres politiques « de relance » qui l'ont précédée, n'est-elle pas d'avance tenue en échec par la gestion de la dette publique ? Le Congrès a voté en août 2011 une loi majeure, le Budget Control Act, dont les premières restrictions budgétaires prendront effet en 2013. En apprécier la mesure fait l'objet de la dernière section.

La dernière politique de relance : un stimulus à court terme

Trois mesures phares dont l'expiration était prévue dès 2012 caractérisent cette politique de relance : la reconduction des allègements de cotisations salariales (*payroll tax cut*), la prolongation des droits à l'indemnisation chômage (*unemployment insurance*) et le maintien à niveau inchangé des remboursements médicaux chez les médecins affiliés à Medicare ¹ (« *The Doc Fix* »).

Les bénéficiaires

Les dépenses publiques que génère la loi HR 3630 visent essentiellement trois catégories de la population : les salariés, les chômeurs de longue durée, et les retraités assurés à Medicare (et, dans une moindre mesure, les familles à bas revenus bénéficiaires de Medicaid). Plus précisément, les deux premiers tiers des dépenses (soit 93,2 milliards de dollars provisionnés sur 11 ans) soutiennent les salariés du secteur privé grâce au maintien, plutôt qu'à l'abandon, d'allègements de cotisations salariales (*payroll tax reduction*). Environ 20 % des dépenses (30 milliards) sont octroyés aux

demandeurs d'emploi (*extended unemployment benefits*). Enfin, un peu plus de 10 % de ces dépenses (17,3 milliards provisionnés sur 11 ans) bénéficient aux assurés de Medicare qui verront baisser le taux de remboursement de consultations médicales (*Medicare physician payment rates*) à la fin, plutôt qu'au début, de l'année 2012.

Les salariés

Sous la loi actuelle, le financement de la Sécurité sociale américaine prévoit des cotisations sociales à payer par le salarié à hauteur de 6,2 % du salaire brut (12,4 % des revenus dans le cas d'un travailleur indépendant) dans la première tranche de salaires déclarés. En décembre 2010, le Congrès a décidé de réduire de deux points de pourcentage la cotisation salariale durant l'année 2011 ². La fin de ces exonérations a d'abord été reportée de deux mois, jusqu'à fin février 2012, ainsi que le dispose le Temporary Payroll Tax Cut Continuation Act de 2011. Enfin, les accords HR 3630 prolongent de nouveau ces avantages fiscaux, de sorte qu'ils ne retrouveront leur niveau de 2010 qu'au début de 2013.

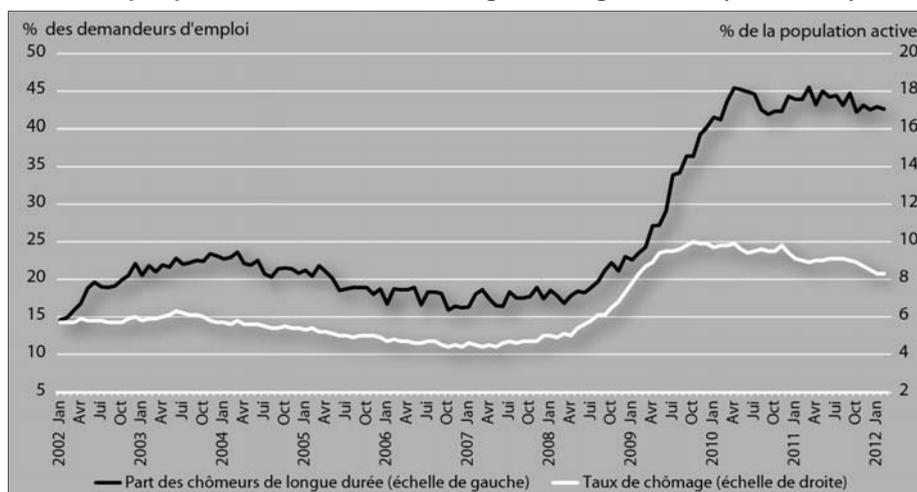
Les chômeurs

Dans la plupart des états, la durée standard d'assurance chômage est de 26 semaines si le bénéficiaire satisfait aux conditions d'éligibilité. Au-delà de ce délai, la loi prévoit plusieurs dispositifs pour prolonger les droits à indemnisation, dont celui qualifié d'indemnisation d'urgence (*Emergency Unemployment Compensation*). C'est ce dernier dispositif que la loi HR 3630 réactive en prolongeant les droits à indemnisation jusqu'à 99 semaines dans les états au taux de chômage très

1. Medicare est le régime d'assurance santé des personnes âgées de 65 ans et plus.

2. Aussi, les salariés ne payent plus que 4,2 % de cotisations salariales au lieu de 6,2 % et les travailleurs indépendants 10,4 % au lieu de 12,4 %.

Graphique 1. Evolution du chômage de longue durée (2002-2012)



Source : BLS, *Labor Force Statistics from the Current Population Survey*.

Lecture : En janvier 2012, 43 % des demandeurs d'emploi américains étaient au chômage de longue durée (c'est-à-dire depuis 27 semaines consécutives ou plus).

élevé. Rebaptisés les « 99ers », les chômeurs de longue durée, dont le nombre a brusquement augmenté (graphique 1) avec la crise, se reconnaissent dans les 99 % que défendent les militants d'Occupy Wall Street.

Prolonger les droits d'assurance chômage constitue une solution vitale dans le court terme, mais ne résout pas le problème de fond de la stigmatisation par la durée de chômage. Lorsque celle-ci devient un critère de recrutement, ce qui est le cas, elle traduit un effet d'hystérèse : le phénomène se nourrit de lui-même quand bien même les raisons de son origine ont disparu. Or, les chômeurs de longue durée sont plus que les autres appelés à trouver non pas un mais deux

emplois pour survivre. En effet, le premier emploi trouvé sera probablement payé à l'heure, comme c'est le cas pour 73,9 millions d'Américains en 2011 (soit 59,1 % des salariés). Parmi ces emplois payés à l'heure, 3,8 millions le sont au niveau du salaire minimum fédéral de 7,25 dollars, voire en deçà du salaire minimum. La tâche sera d'autant plus difficile à accomplir que la situation reste tendue sur le marché du travail : en témoigne le quasi doublement du taux de chômage (de 8 % à 15 %¹) dès lors que sont incluses dans son décompte les personnes travaillant à temps partiel imposé pour motif économique et les personnes ne parvenant pas à s'attacher durablement à l'emploi. Le premier (le taux de

1. Il s'agit des indicateurs les plus récents (janvier et février 2012). L'indicateur du « halo » du chômage est construit à partir de données mensuelles (ajustées des variations saisonnières) disponibles depuis 1994 et publiées par le BLS (*Labor Force Statistics from Current Population Survey*). Il s'agit de la proportion, dans le total de la population active (16 ans et plus), des demandeurs d'emploi au sens large, incluant tous les actifs en marge du marché du travail (*all marginally attached workers*) et les temps partiels subis (*total employed part time for economic reasons*).

ETATS-UNIS

chômage officiel) est repris dans les médias beaucoup plus que le second (taux de chômage élargi). Le rapport entre les deux (indicateur élargi/taux de chômage officiel) varie très peu (entre 1,7 et 1,8) depuis 1994, signe que l'un et l'autre épousent les cycles de la conjoncture dans les mêmes proportions. Autrement dit, une embellie conjoncturelle suffisamment dynamique permet à un individu devenu économiquement inactif, découragé de rechercher un emploi, ou à un chômeur de longue durée de retrouver du travail de la même façon qu'une personne de la population active ne traversant qu'une brève période de chômage. Ce constat montre que la stigmatisation (qui a resurgi à l'occasion de débats sur le dépistage systématique d'alcool et de stupéfiants à leur égard) ne repose sur rien de réel. Les solutions sont à chercher du côté de la demande de travail (en particulier son contenu en qualifications et sa localisation géographique). Un autre argument concourt à la même conclusion : selon Gary Burtless de la Brookings Institution¹ (Burtless, 2012), l'économie américaine au début des années 2000 dénombrait 1,5 demandeur d'emploi par poste à pourvoir. La Grande Récession a considérablement changé la donne puisque ce ratio est monté à 6 pour 1 fin 2009 et n'est retombé qu'à 4 pour 1 l'année passée. Lorsque les demandeurs d'emploi sont à ce point plus nombreux que les vacances de postes, la recherche d'emploi, aussi active soit-elle, tourne ainsi au chômage structurel.

Les retraités et les pauvres

S'agissant de l'assurance maladie des personnes de 65 ans et plus, ses bénéficiaires s'attendent à ce qu'augmente le prix

d'une consultation chez un médecin conventionné affilié à Medicare, le taux de remboursement des honoraires (le « *Doc Fix* ») étant appelé à baisser de 27,4 %. Cette baisse aurait dû prendre effet en janvier (puis mars) 2012 ; la loi HR 3630 reporte cette échéance à janvier 2013.

S'agissant de Medicaid, l'assurance maladie pour les familles à bas revenus, celles-ci peuvent, depuis l'occurrence de la Grande Récession et de ses remèdes socio-économiques, conserver une couverture médicale publique durant la période de transition du chômage vers l'emploi (Transitional Medical Assistance), après quoi l'employeur doit prendre le relais. Cette assurance santé temporaire aurait dû expirer le 31 décembre 2011. La loi HR 3630 reporte l'échéance de l'expiration au 31 décembre 2012.

Le prix à payer pour les employés du secteur public

Le plan de relance HR 3630 doit être essentiellement financé par :

- une série de prélèvements supplémentaires sur les cotisations retraite payées par les employés du gouvernement fédéral nouvellement recrutés (15 milliards de dollars sur onze ans) ;
- de moindres subventions aux hôpitaux publics (16 milliards sur onze ans) ;
- l'allocation, par voie de mise aux enchères, de droits d'utilisation de fréquences du spectre électromagnétique dans le secteur des communications électroniques (15 milliards sur onze ans) ;
- un déficit supplémentaire de 89,3 milliards sur la période 2012-2022.

Dans le secteur public, la part salariale des cotisations sociales pour financer les retraites est actuellement de 0,8 %

1. *Think tank* influent spécialisé dans la recherche et la formation en sciences sociales.

du salaire brut ¹. La loi HR 3630 entend augmenter les cotisations sociales payées par le salarié de 2,3 points de pourcentage pour tout employé du secteur public nouvellement recruté au 31 décembre 2012 et qui comptera à son actif moins de cinq années d'expérience professionnelle. Le niveau des pensions de retraite reste inchangé. Cette contribution additionnelle doit compenser les effets de l'allègement des cotisations sociales de 2 points de pourcentage accordé à tous les salariés affiliés au régime public de retraite. Elle illustre surtout les concessions auxquelles Obama a dû consentir pour que soit votée cette loi ainsi que les difficultés à assujettir les très hauts revenus à l'impôt.

Dans le secteur de la santé, trois mesures clefs ont été votées. D'abord, hôpitaux et services d'infirmier affiliés à Medicare verront décroître le montant des indemnités que leur verse le gouvernement fédéral lorsqu'un patient est dépourvu d'assurance-santé (« Bad debt reduction »). Ce montant est actuellement remboursé aux professionnels de santé à hauteur de 70 % à 100 %, taux qui convergera progressivement à la baisse (65 %). Ensuite, les fonds alloués à l'Institut de prévention pour la santé publique (Prevention and Public Health Trust Fund) se verront réduits de 5 milliards de dollars sur onze ans. Enfin, les hôpitaux recevant plus de patients à faibles revenus que les autres (Disproportionate Share Hospitals) seront eux aussi mis à contribution : la réforme de l'assurance santé (Affordable Care Act) de 2010 prévoyait à partir de 2014 la réduction de leur subvention, et ce, sur

plusieurs années consécutives ; la loi HR 3630 prolonge cette réduction d'une année.

Des protestations syndicales peu entendues

Les syndicats du secteur public n'ont évidemment pas apporté leur soutien au vote de la loi HR 3630 et l'AFL-CIO, la principale centrale syndicale du pays, s'est montrée solidaire en la rejetant elle aussi. Les syndicats de travailleurs sont, jusqu'à récemment tout au moins, un des principaux pourvoyeurs de fonds des campagnes électorales des Démocrates.

Parmi les syndicats de l'administration centrale, celui du Trésor Public américain, le NTEU (National Treasury Employees Union), représente 150 000 salariés fédéraux. Sa présidente, Colleen M. Kelley, réagit vivement à l'annonce de ce projet de loi et répète à quel point il est « outrageux », pour reprendre ses termes, de rogner les retraites des employés du secteur public à hauteur de 15 milliards de dollars sur une décennie. Elle rappelle les politiques de gel des salaires mises en œuvre en 2011 et 2012 pour mieux souligner les sombres perspectives à venir (la reconduction du gel des salaires en 2013).

Le NTEU dénonce une fiscalité « injuste » n'impliquant pas les très hauts revenus dans le financement de ce plan de relance. Il souligne à quel point le niveau de vie des retraités futurs s'en trouvera dégradé, et suggère que ce soient les entreprises ayant délocalisé l'emploi à l'étranger, et non les salariés du secteur public, qui financent le chômage dû à la mondialisation. Pour le syndicat, soutenir une partie de la classe moyenne en

1. Cotisations et bénéfices sont plus élevés pour certaines catégories de fonctionnaires dont les membres du Congrès. Néanmoins, la même hausse s'appliquera aux nouveaux membres du Congrès sous les mêmes conditions que pour les autres salariés nouvellement recrutés.

ETATS-UNIS

sacrifiant une autre relève d'un non-sens, voire d'un suicide collectif : un suicide managérial d'une part, puisqu'il sera impossible d'attirer les meilleurs candidats dans l'administration fédérale, un suicide sociétal d'autre part puisque, malgré ses imperfections ¹, le régime de retraite des employés du gouvernement fédéral (Federal Employees Retirement System) protège bien ses anciens salariés par rapport à ceux du secteur privé exposés à la concurrence et par rapport aux bas salaires dépourvus d'assurance retraite et maladie.

Les syndicats du secteur public reçoivent par ailleurs le soutien de la coalition des employés du gouvernement fédéral et de la Poste (Federal-Postal Coalition). Aussi, l'AFGE (American Federation of Government Employees), syndicat membre de l'AFL-CIO, finance une contre-campagne publicitaire, « Explain it to me, GOP », lancée dans tout le pays au moyen de spots télévisuels diffusés dans les médias. Les slogans utilisés reprennent le langage du mouvement Occupy Wall Street : « *Federal employees are part of the 99 percent.* »

Les professionnels de santé ont également réagi. L'accumulation des économies faites dans le milieu hospitalier (moindres subventions aux hôpitaux accueillant les populations à bas revenus, remboursement limité aux médecins affiliés à Medicare traitant les patients sans couverture médicale, etc.) n'est pas très appréciée de la profession. Kenneth Raske, président de l'Association des

hôpitaux new-yorkais (Greater New York Hospital Association) déplore la réduction de la qualité des services de soins, voire la fermeture de certains établissements hospitaliers que de telles coupes budgétaires engendreront. Un représentant de l'Association américaine des hôpitaux (American Hospital Association), estime quant à lui à 200 000 le nombre d'emplois détruits dans le corps médical suite au vote de cette loi. S'ajoute à cela selon lui un accès réduit aux soins hospitaliers et aux traitements de dernière génération, une réduction des effectifs infirmiers, de plus longues files d'attente au service des urgences et le problème, laissé non résolu, de l'accès aux soins en zone rurale dont les aides parviennent à expiration.

En somme, la loi HR 3630 évite pour un an, à une personne seule, une dépense estimée entre 200 et 400 dollars, à un couple, une dépense entre 400 et 500 dollars, et à une famille de taille moyenne, entre 620 et 870 dollars, selon le Bureau du Budget du Congrès américain (Congressional Budget Office). D'un point de vue macroéconomique, la loi HR 3630 devrait sauver 500 000 emplois sur l'année 2012, estime Moody's Analytics, en raison de l'effet multiplicateur de la consommation sur la demande intérieure. Vitales socialement et efficaces économiquement, les mesures prolongeant l'assurance chômage épargneraient la perte de 0,3 point de PIB selon Mark Zandi, économiste en chef chez Moody's Economy. Néanmoins, la loi HR 3630 reste bien en deçà d'une véritable relance ² : il s'agit

1. La majorité des employés du secteur public aux Etats-Unis ne disposent pas d'une couverture pour les soins dentaires et visuels, ni ne bénéficient du congé parental. En moyenne, les retraités du secteur public perçoivent entre 900 et 1 000 dollars mensuels du Federal Employees Retirement System.

2. Le coût total de la loi HR 3630 est évalué à environ 150 milliards de dollars sur 11 ans ; par comparaison, celui de la loi de 2010 était évalué à 858 milliards de dollars sur une décennie.

plutôt d'une politique de fuite en avant de mesures programmées à prendre fin tôt ou tard.

L'enjeu de la campagne électorale

Les élections présidentielles et législatives se tiendront le 6 novembre 2012. La campagne électorale se déroule sous l'œil aguerri des « super PAC », comités d'action politique qui financent la diffusion télévisée de spots publicitaires, maximisant les chances de victoire républicaine. La présence de ménages aux revenus modestes dans l'électorat du GOP (Grand Old Party) représente un enjeu de taille.

Le contexte politique

L'adoption de ces mesures de relance constitue une victoire politique des Démocrates sur les Républicains. Celle-ci couronne de succès un ré-aiguillage tactique du président Obama en défenseur de la « classe moyenne » après qu'il a été rendu responsable de l'explosion de la dette publique tout autant que de la récession et du chômage. En 2010, ce discours sur la dette publique monopolise l'attention à Washington, vaut aux Républicains la victoire des élections de mi-mandat et le débat atteint son paroxysme en 2011 avec la crise du plafond d'endettement.

Initialement, certains Républicains s'opposent à la loi HR 3630 en arguant de la stérilité d'un allègement fiscal visant les classes moyennes, niant par là-même l'élan pourtant bien connu qu'impulse la consommation des ménages sur l'économie américaine. Ils pointent du doigt le creusement du déficit de la Sécurité sociale qu'une telle loi entraînerait mais

refusent de financer une telle relance en taxant davantage les hauts revenus. Aussi, les Républicains parviennent en décembre 2011 à limiter à deux mois au lieu d'un an l'extension des allègements de cotisations sociales voulue par Obama dans la loi HR 3630.

Comment alors expliquer que les Républicains se résolvent quelques semaines plus tard à voter, bien qu'à contrecœur, ces prolongations pour le reste de l'année 2012 ? Ils sont victimes de leurs propres discours. D'une part, s'opposer aux exonérations de cotisations sociales va à l'encontre même du conservatisme fiscal encourageant toute forme d'imposition. D'autre part, les sondages d'opinion révèlent le soutien de la population au mouvement Occupy Wall Street dont le sentiment d'indignation et les idées de fond se répandent. Ainsi, la déclaration de revenus du multimillionnaire Mitt Romney, rendue publique mi-janvier 2012, fait scandale en pleine campagne des primaires républicaines de Caroline du Sud. Romney se trouve accusé, par son propre parti ¹, d'appartenir au cercle restreint des millionnaires privilégiés payant relativement peu d'impôts, en tant qu'ex-dirigeant de la firme de capital investissement (*private equity*) Bain Capital. Cet épisode médiatique ressuscite le discours des 99 % et conforte les thèmes privilégiés du parti démocrate : Obama, au plus bas dans les sondages depuis la quasi-faillite de l'Etat fédéral l'été 2011 (encadré), place désormais la question de la dette publique au second rang des priorités, derrière l'émoi face aux inégalités sociales exacerbées et le procès fait au capitalisme « casino »

1. Newt Gingrich diffuse des spots télévisés dénonçant les quantités de postes sacrifiées par Bain Capital ; Rick Perry, encore en campagne, qualifie Romney de « vautour capitaliste » ; Sarah Palin discute la véracité de ses chiffres sur l'emploi, etc.

ETATS-UNIS

qu'incarne Wall Street. En atteste sa proposition d'appliquer la préconisation de Warren Buffett, homme d'affaires milliardaire s'indignant de payer moins d'impôts que sa secrétaire. La règle de Buffet (« *the Buffett rule* ») fixe à 30 % le niveau minimum d'imposition sur les revenus supérieurs à un million de dollars annuels. Elle a été rejetée par le Sénat le 16 avril 2012, mais, à l'heure des débats sur la loi HR 3630, les résultats politiques suivent : la cote de popularité d'Obama remonte dans les sondages. Il est alors très simple de présenter les Républicains, partisans du laisser-faire et protecteurs des plus grandes fortunes, comme les complices des marchés financiers d'une avidité sans scrupules faisant souffrir le reste de la nation. Ne voulant pas courir le risque de perdre le plus grand nombre de votes le 6 novembre prochain, les Républicains ont tout intérêt à voter la promulgation de la loi HR 3630.

Le paradoxe républicain

Un comportement rationnel, rapportant les coûts aux bénéficiaires, voudrait qu'en retour de l'impôt, l'électeur anticipe une qualité de services publics à la hauteur de sa contribution fiscale. Pour autant, Dean Lacy, politologue à l'université de Dartmouth, New Hampshire, fait le constat inverse (Lacy, 2009) et montre que les Etats de couleur républicaine sont précisément ceux où le montant des programmes publics excède celui payé par les contribuables. Autrement dit, les régions où les transferts sociaux représentent une part essentielle du revenu disponible votent pour les candidats désireux de démanteler ces programmes d'aide publique. Inversement, les Etats payant plus d'impôts qu'ils ne reçoivent d'argent public sont principalement les

Etats démocrates. Pourquoi un tel paradoxe ? Suzanne Mettler, professeure de sciences politiques à l'université de Cornell, montre que 44 % des retraités du régime public (Social Security), mais aussi 43 % des allocataires de l'indemnisation chômage et 40 % des bénéficiaires de Medicare ne considèrent pas avoir recours à l'aide publique. Fortement stigmatisée, elle est perçue comme une chose dégradante dont il faut se cacher (Mettler, 2011). De plus, les individus associés à une faible probabilité de reconnaître les bénéfices perçus du gouvernement se déclarent eux-mêmes conservateurs, désireux de voir l'Etat social de beaucoup se réduire. Ainsi, une partie de l'électorat républicain assimilerait les coupes dans les dépenses sociales du gouvernement à une trêve de gaspillages administratifs, plutôt qu'au retrait des aides dont ils dépendent. En d'autres termes, une grande partie des électeurs républicains seraient choqués de voir se concrétiser les mesures prônées par les candidats à qui ils ont confié le vote.

Outre l'idéologie politique, Mettler souligne l'invisibilité du service rendu par l'Etat comme un élément clef de la distorsion des perceptions individuelles. La visibilité d'une aide sociale est mesurée par le degré d'interaction entre bénéficiaires et agents de l'Etat. Selon ce critère, une intervention de l'Etat est dite « invisible » dès lors qu'elle est peu perçue par ses bénéficiaires (« *Submerged State* »). Il s'agit essentiellement des niches fiscales (comme ceux des prêts hypothécaires) et autres subventions publiques soutenant les organisations privées (fiscalité allégée sur les produits d'épargne retraite collective dans le cadre de l'entreprise par exemple). Ainsi, la perception que se forment les électeurs des avantages

Encadré

La crise budgétaire de l'été 2011 et le Budget Control Act (BCA)

Plafonner la dette publique à un certain seuil signifie que le Trésor américain n'est autorisé à émettre des titres obligataires que dans une certaine limite budgétaire. Cette limite légale s'est appliquée pour la première fois à l'échelon fédéral en 1939 et traduit le droit de regard du Congrès sur l'état des finances publiques, prérogative constitutionnelle à l'appui. Il s'agit néanmoins d'un contre-pouvoir (du Congrès sur la Maison Blanche) relativement faible. L'existence de ce seuil n'impose qu'une contrainte allégée sur le déficit public puisque les dépenses à couvrir ont déjà été votées et doivent être financées. En temps normal, repousser le seuil d'endettement fédéral relève donc d'une formalité juridique à valeur symbolique.

Mais un problème de temporalité se pose : pourquoi moduler le plafond de la dette après le vote annuel du budget fédéral, et non pas en même temps ? La règle de Gephardt, du nom de son auteur, répond à ce problème en permettant aux députés (mais pas aux sénateurs) de voter l'un automatiquement avec l'autre dès lors que le niveau de la dette se rapproche de sa limite légale. Cette règle ne peut toutefois s'appliquer à une loi de finances rejetée par le Sénat. C'est dans cette impasse juridique qu'a éclaté la crise budgétaire de l'été 2011.

En 2010, le plafond de la dette s'élevait à 14 294 milliards de dollars. Lorsque le 15 avril 2011 fut votée la loi de finance, le Congrès autorisait le gouvernement à porter le déficit à 1 480 milliards jusqu'au 30 septembre 2011, date de fin d'année fiscale, un niveau requérant un endettement au-delà de sa limite légale, sans pour autant en autoriser la hausse. Un vote séparé de la loi de finances doit donc avoir lieu. A défaut, le Congrès expose le Trésor à l'illégalité et le gouvernement à la banqueroute (incapacité de payer le salaire des fonctionnaires, interruption prolongée de services publics, etc.). Les Républicains diabolisant la dette, et Obama défendant des politiques de relance, la tension continue de monter alors même que la dette fédérale atteint sa limite légale le 16 mai 2011. Le Trésor américain suspend l'émission d'emprunt des Etats et des collectivités territoriales et recourt à des mesures exceptionnelles mais temporaires. Le jour annoncé de la faillite du gouvernement fédéral est le 2 août 2011. Les deux Chambres du Congrès finissent par s'accorder et Barack Obama promulgue le même jour la loi autorisant le relèvement du plafond d'endettement fédéral (c'est le Budget Control Act de 2011, BCA). Son montant peut varier selon le scénario adopté : celui dit de la « Super » commission parlementaire n'a pas abouti, celui d'une règle d'or américaine (Balanced Budget Amendment) que chaque état aurait adoptée dans sa Constitution non plus. C'est le troisième scénario qui prévaut et son augmentation de 2 100 milliards est répartie en trois phases successives (400 milliards le 2 août 2011, 500 milliards en septembre 2011 et enfin 1 200 milliards en janvier 2012). Les deux premiers scénarios auraient permis un relèvement de la dette d'un montant supérieur à ce qui a finalement été légiféré.

En contrepartie de la faillite évitée, le BCA répond aux exigences des Républicains et prévoit, à défaut d'un autre accord voté par le Congrès, d'acter automatiquement 1 200 milliards de dollars d'économies sur dix ans, réparties à part égale entre dépenses militaires et autres dépenses. Medicare, l'assurance santé des retraités, est la première visée.

Source : Speaker of the House John Boehner, speaker.gov.

ETATS-UNIS

reçus du gouvernement ne peut jamais être impartiale. Si les électeurs qui se défendent de dépendre d'aides publiques étaient mieux informés, cela élèverait le débat et changerait le climat politique. C'est un enjeu électoral, mais aussi démocratique.

La gestion de la dette

Face à l'ampleur de la dette publique décriée par les Républicains, la loi HR 3630 est probablement la dernière politique de relance votée avant des mois. Le budget 2013 occupe une place centrale dans le débat de la campagne présidentielle et traduit le dilemme entre la poursuite de la relance et les coupes budgétaires que la gestion de la dette de l'été 2011 a rendu automatiques (à défaut d'un meilleur accord). Mieux comprendre ce dilemme fait l'objet des lignes qui suivent.

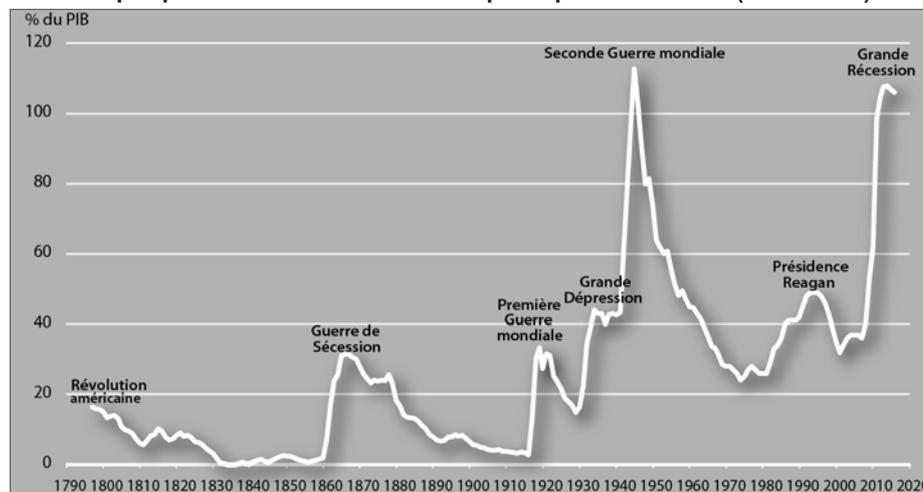
Le plafond de la dette rehaussé

Le plafond de l'endettement fédéral a été rehaussé en janvier 2012 à 16 400 milliards de dollars (soit une augmentation de 1 200 milliards). Malgré ce montant considérable, cet épisode n'a pas été particulièrement médiatisé en ce début d'année. D'une part, tous les yeux étaient rivés sur les feuilles d'impôts de Mitt Romney alors en campagne électorale en Caroline du Sud ; d'autre part, cette augmentation avait déjà fait l'objet d'un long débat très médiatisé sur le plafond de la dette publique l'été 2011 (encadré).

Ce rehaussement porte la dette américaine au-delà de 100 % du PIB. D'un point de vue historique, ce niveau n'a d'égal que celui atteint au sortir de la Seconde Guerre mondiale (graphique 2).

Jusqu'à quel point faut-il s'en inquiéter ? D'une part, les montants alloués à la

Graphique 2. Evolution de la dette publique américaine (1797-2016)



Source : Congressional Budget Office sur le site officiel du GAO (Government Accountability Office).

Note : Il s'agit de la dette fédérale détenue par le public (c'est-à-dire les investisseurs domestiques privés, les investisseurs internationaux, la Fed, les administrations locales, les ménages, etc.), un sous-total de la dette fédérale brute. En d'autres termes, la dette publique que détient le gouvernement lui-même (comme les fonds de la Sécurité sociale américaine) n'est pas prise en compte, ses titres n'étant pas mis sur le marché. Aussi, les variations de la dette américaine détenue par le public s'expliquent principalement par le montant du déficit (ou de l'excédent) budgétaire.

protection sociale, et notamment à l'indemnisation du chômage, ayant beaucoup augmenté depuis 2008, on pourrait croire à un débordement de générosité des systèmes de protection sociale. Il s'agit bien entendu de l'effet mécanique des stabilisateurs automatiques en période de récession (un plus grand nombre d'individus deviennent éligibles à l'assurance chômage), ainsi que le rappelle très justement Paul Krugman dans ses chroniques du *New York Times*.

D'autre part, il subsiste une marge de croissance non inflationniste. D'un point de vue théorique, stimuler la croissance par le déficit public consiste en un plan de relance efficace lorsque la croissance économique du moment n'atteint pas le niveau de la croissance potentielle. Encore sous le choc de la Grande Récession, l'économie américaine est loin de tourner à plein régime. D'un point de vue historique, la crise de 1929 a aussi été enrayée par un fort endettement de l'Etat (graphique 2) que Franklin D. Roosevelt a compensé par des recettes fiscales supplémentaires.

Enfin, l'économie américaine dispose d'un atout sur les autres pays : sa monnaie et sa politique monétaire. La Banque centrale américaine (Fed) rachète des montants considérables de dette publique américaine (+ 5 points de PIB depuis 2010¹, chiffre record dans la décennie 2000) et ne relèvera probablement pas (ou peu) ses taux d'intérêt directeurs (aujourd'hui à 0,25 %) avant plusieurs années. Quand bien même le déficit public se reporte de façon systématique sur le déficit extérieur (l'épargne étrangère compensant l'insuffisance de l'épargne domestique), les Etats-Unis jouissent toujours de la

domination du dollar comme monnaie de réserve internationale, ce qui permet, depuis la libéralisation des flux de capitaux, de s'endetter à des coûts plus faibles que tout autre pays. Le plus grand risque encouru par le pays réside dans la chute de la demande internationale des investisseurs non résidents pour les titres de la dette américaine. Un tel repli entraînerait une dépréciation brutale du dollar, à moins que ne soit résorbé le solde déficitaire de la balance commerciale. Les secteurs énergétique et manufacturier permettraient d'y concourir si les signes de redressement économique se confirment. En effet, la production domestique de gaz de schiste se substitue progressivement aux importations pétrolières (résultat à la fois bon au plan économique et mauvais au plan écologique) et l'investissement productif depuis 2010 reprend plus rapidement aux Etats-Unis qu'en zone euro et qu'au Japon. Les Etats-Unis sont donc encore en mesure d'éviter l'austérité dangereuse que proposent les Républicains dans leur projet de loi budgétaire 2013.

Premières coupes sanglantes dans le budget 2013

La loi de finance 2013 sera la première à intégrer pleinement les dispositions du Budget Control Act de 2011. Celui-ci prévoit 261 milliards de dollars d'économies dans le budget militaire, appelées à prendre effet automatiquement d'ici le mois de mai 2012 à défaut d'un accord parlementaire alternatif. Les Républicains s'emploient à le trouver en ajoutant 5 300 milliards de dollars aux coupes budgétaires d'Obama d'ici à 2022. Medicare, Medicaid et autres programmes de santé, bons alimentaires,

1. Il s'agit des encours du Trésor détenues par la Fed en % du PIB (Artus, 2012:3).

ETATS-UNIS

subventions agricoles, infrastructures de transports, etc. sont autant d'exemples de coupes budgétaires souhaitées par les Républicains. Fannie Mae et Freddie Mac, sociétés autrefois *leader* sur le marché des prêts hypothécaires et mises sous tutelle de l'Etat depuis la crise des *subprimes*, seraient démantelées, les revenus des salariés du secteur public amputés, etc. Côté recettes, le taux marginal d'impôt sur le revenu serait plafonné à 35 %¹. Il s'ensuivrait une recrudescence de la pauvreté difficilement concevable mais tout à fait possible.

Conclusion

La loi HR 3630 considérée comme une loi de relance a des effets limités en termes de relance. Certes, plusieurs dispositifs bénéficient à un grand nombre de salariés (excepté ceux du secteur public), de chômeurs et de retraités. A ce titre, elle contraste avec certains choix faits dans les pays de la zone euro. Toutefois, une politique de relance ne peut se réduire à l'absence d'austérité, d'autant plus que le Budget Control Act prévoit des coupes automatiques drastiques dans les dépenses sociales dès 2013 et qu'une nouvelle hausse du plafond d'endettement devra être négociée d'ici la fin de l'année (avec la répétition probable de la crise budgétaire survenue l'été 2011). En attendant des solutions alternatives axées sur la croissance économique (celle-ci ne résorbe les déficits et ne crée de l'emploi

que si elle est vigoureuse et durable), le bras de fer entre dette et relance semble bien pencher vers la première. Des projets de grands travaux d'infrastructures publiques (transports, énergie renouvelable, éducation, logement...) assortis d'une fiscalité réellement progressive auraient pourtant été porteurs d'une croissance économiquement efficace et socialement juste.

Sources :

Artus P. (2012), « La crise depuis longtemps annoncée du dollar va-t-elle être définitivement évitée ? Oui, si les Etats-Unis font disparaître leur déficit extérieur par leur politique énergétique et leur réindustrialisation avant qu'apparaisse un substitut crédible au dollar », *Flash Marchés*, n° 207, 19 mars.

Bureau of Labor Statistics (2011), « Characteristics of Minimum Wage Workers: 2011 », *Labor Force Statistics from the Current Population Survey*.

Burtless G. (2012), « High Unemployment: Cyclical or Structural? », Research, Opinion, www.brookings.edu.

Lacy D.P. (2009), « Why do Red States Vote Republican While Blue States Pay the Bills? Federal Spending and Electoral Votes, 1984-2008 », APSSA 2009 Toronto Meeting Paper, <http://ssrn.com/abstract=1451268>.

Mettler S. (2011), *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*, Chicago, Chicago University Press.

The New York Times.

The Wall Street Journal.

The Washington Post.

1. Soit un manque à gagner pour les bourses d'étude, la recherche médicale et scientifique, l'entretien des parcs nationaux, les salaires des pompiers, les soins médicaux pour les vétérans, etc.