

Espoirs et désillusions des dispositifs juridiques de lutte contre les déficits aux États-Unis



RÉSUMÉ

Les enjeux des dispositifs juridiques de lutte contre les déficits aux États-Unis sont non seulement financiers, mais aussi constitutionnels et politiques. Limiter les déficits, c'est inmanquablement toucher à l'équilibre entre les pouvoirs avec des gagnants et des perdants. Les pouvoirs du Congrès, quasi illimités en matière budgétaire, sont bridés. Les parlementaires ne peuvent plus augmenter ou modifier à leur guise le budget. Dans la pratique, ces dispositifs, ont suscité espoirs, mais aussi désillusions. Cela ne veut pas dire qu'ils ne sont pas utiles. Ils ont en effet aboutit à un renversement. Avant leur adoption, le Congrès se contentait d'avoir le beau rôle : dépenser toujours plus chaque année. Après, en accord avec le président, le Congrès est aussi là pour essayer de dépenser moins.

The stakes of the legal provisions to fight against deficits in the United-States are, not only financial, but also constitutional and political. Limiting deficits inevitably means touching the balance of powers with, at the end, winners and losers. The powers of Congress, almost unlimited in budgetary matters, are curtailed. Members of Congress can no longer increase or change the budget as much as they want. In practice, these legal provisions have aroused hopes but also led to disillusionment. This doesn't mean they aren't useful. In practice, they led to a reversal. Before their adoption, Congress was content to play the beautiful role of spending more and more each year. Afterwards, in agreement with the president, Congress is also there to try to spend less.

Il y a comme un air d'ironie dans la lutte contre les déficits aux États-Unis : l'adoption des dispositifs anti-déficits s'accompagne généralement d'une augmentation des déficits.

Cela ne signifie pas qu'il existe un lien de causalité entre les deux : les dispositifs ne contribuent pas à l'augmentation des déficits. Simplement, ils sont adoptés lorsque l'augmentation des déficits s'accélère. L'intérêt de cette observation est de mettre en lumière la difficulté à apprécier leur efficacité. Ils n'interdisent pas les déficits mais peut-être en ralentissent-ils la course ? Le déficit pour l'exercice 2019, qui est de 4,6 % du PIB¹, soit près de mille milliards de dollars, aurait peut-être été plus important sans les dispositifs anti-déficits.

Cet effet dissuasif ou au moins atténuateur explique que depuis 1985, alors que Ronald Reagan était président, tout ou presque a été essayé pour limiter les déficits : augmentation des impôts, réduction des dépenses, objectifs annuels ou pluriannuels de réduction des déficits et mécanismes de coupe automatique des dépenses.

Si leur efficacité est incertaine, il est un domaine où leur effet est certain : tous les dispositifs, quelle que soit la formule proposée, aboutissent à une diminution des pouvoirs budgétaires du Congrès. L'équilibre entre le législatif et l'exécutif s'en trouve bouleversé. Or les États-Unis sont l'un des rares pays au monde, peut-être même le seul, où le législatif dispose d'un vrai pouvoir budgétaire qui comprend, notamment, le pouvoir de

refuser le budget proposé par le président. L'enjeu des dispositifs est donc non seulement financier mais aussi constitutionnel et politique. C'est ce qui ressort tant de l'analyse des dispositifs de limitation que de celle de leur portée.

I. – LES DISPOSITIFS DE LIMITATION DES DÉFICITS

Le dispositif pionnier apparu en 1985, s'appuyait sur des coupes automatiques. Il a été remplacé en 1990 par un dispositif exigeant des compensations entre recettes et dépenses. Bien que différents, ces deux dispositifs ont en commun d'être de nature législative. Depuis plusieurs décennies, un troisième dispositif est envisagé, de nature constitutionnelle cette fois.

A. Un dispositif pionnier : la loi Gramm-Rudman-Hollings (1985)

La méthode est nouvelle ce qui explique que sa mise en œuvre ait été accompagnée de quelques soubresauts.

1. L'adoption de la loi

Ronald Reagan est président depuis le 20 janvier 1981. Quatre ans plus tard, en 1985, le déficit est de 5 % du PIB. Il n'a jamais été aussi important depuis 1945 (7 % du PIB) et il ne sera dépassé qu'en 2009 (9,8 % du PIB) en raison de la crise économique de 2008. En valeur absolue, le déficit est le plus important de l'histoire des États-Unis. Dans son budget inaugural, Reagan diminue l'impôt sur le revenu de 25 %, la plus grande diminution d'impôt de l'histoire des États-Unis ; il augmente dans le même temps les dépenses de défense. Les dépenses sociales sont diminuées ainsi que les dotations de l'État fédéral aux États fédérés². En procédant ainsi, il provoque un électrochoc dans l'économie américaine. La dette augmente les années suivantes de manière vertigineuse. C'est le prix à payer pour financer l'effort de défense qui contribuera à l'effondrement de l'URSS. Avant la présidence de Ronald Reagan, les États-Unis étaient le plus grand prêteur du monde. Ils deviennent le plus grand emprunteur du monde³.

Effrayé par l'ampleur du déficit, une première loi est signée par le président Reagan le 12 décembre 1985, le *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*⁴ (BEA), plus connu sous le nom de ses promoteurs, les sénateurs Phil Gramm (Texas, démocrate puis républicain), Warren B. Rudman (New Hampshire, républicain), et Ernest F. Hollings (South Carolina, démocrate). Une seconde loi, le *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act*, qui reprend les termes de la première est adoptée en 1987. Il s'agit des premiers dispositifs contraignants de lutte contre les déficits de l'histoire des États-Unis.

2. Le mécanisme de la loi

Au cœur de la loi, il y a un calendrier. La suppression des déficits est planifiée sur 6 ans, grâce à des objectifs de réductions annuelles obligatoires. La loi est optimiste : le retour à l'équilibre est prévu pour 1991. Pour y parvenir, la loi fixe un objectif annuel à atteindre en matière de déficit. À partir du moment où cet objectif annuel n'est pas atteint, le séquestre est déclenché automatiquement. Le seul moyen, pour le Congrès de l'éviter est soit de s'entendre sur une réduction des dépenses soit d'adopter une nouvelle résolution budgétaire. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, les seuils de déficits fixés par la résolution

budgétaire en application du BEA sont impératifs. Autrement dit, si le Congrès dépasse le déficit autorisé par la résolution budgétaire, une réduction des dépenses est automatiquement déclenchée affectant tous les départements ministériels avec un pourcentage égal. Le montant dont les départements ministériels doivent être amputés est décidé par le directeur du *Government Accountability Office* (GAO).

3. La mise en œuvre de la loi

La Cour suprême déclare la loi inconstitutionnelle en 1986 dans son arrêt *Bowsher v. Synar*⁵. La constitution habilite le Congrès à voter des lois mais elle ne l'habilite pas à décider comment les lois doivent être exécutées. Il s'agit d'une prérogative du président. Or la loi délègue au directeur du *Government Accountability Office* (GAO) le pouvoir, en dernier ressort, de décider du montant des coupes budgétaires à effectuer dans le cadre du séquestre.

Le surnom du GAO – chien de garde du Congrès et meilleur ami du contribuable – rend compte de l'essentiel de son travail : contrôler l'emploi que fait le gouvernement fédéral des fonds publics. Il est l'organisme d'audit, d'évaluation et d'investigation du Congrès, chargé des comptes publics. Il appartient à la branche législative. Le directeur du GAO étant un agent du Congrès, la loi est inconstitutionnelle.

Une nouvelle loi est adoptée en 1987 qui retire au directeur du *Government Accountability Office* (GAO) le pouvoir de décider du montant des coupes budgétaires. Ce pouvoir est désormais réparti entre l'exécutif (président) et le législatif (présidents de commissions parlementaires). Le résultat est que personne ne s'accorde sur les montants et les programmes qui doivent faire les frais des réductions. Quand les objectifs prévus par la loi ne sont pas atteints, des sommets budgétaires sont organisés, réunissant les principaux dirigeants du Congrès et de l'administration. Les objectifs ne sont jamais atteints. Ils sont revus à la baisse afin d'éviter de rajouter une crise économique à une crise budgétaire. La loi Gramm-Rudman-Hollings est finalement abandonnée en 1990.

En prévoyant des coupes budgétaires automatiques, la loi était probablement trop radicale et les objectifs de diminution des déficits trop ambitieux.

Pour les atteindre il aurait fallu en 1991 diminuer les dépenses discrétionnaires (dépenses régaliennes) d'un tiers.

La loi était en tout état de cause le fruit du travail « *d'outriders* ». Les trois sénateurs avaient proposé la loi sans y associer directement leur parti politique. Le problème, comme cela a été souligné ultérieurement, est qu'à l'époque personne n'avait rien de mieux à proposer. La loi est en quelque sorte une réaction de peur à la montée des déficits. Le Congrès était prêt à accepter à peu près tout ce qui aurait pu empêcher la montée des déficits⁶.

B. Le dispositif actuel : la compensation obligatoire

Tirant les leçons de l'échec de la loi Gramm-Rudman-Hollings, le Congrès a adopté une loi moins ambitieuse mais probablement plus réaliste qui est toujours en vigueur. La loi intitulée *Budget Enforcement Act* de 1990 (BEA)⁷ est « bipartisane », c'est-à-dire qu'elle est adoptée par les deux partis durant la seconde année de la présidence de George H.W. Bush en 1990. Si le mécanisme établi par le BEA se distingue de celui de la loi Gramm-Rudman-Hollings, la sanction prévue en cas de déficit – le séquestre – reste similaire.

1. Le mécanisme anti-déficit : la compensation

Le *Budget Enforcement Act* de 1990 (BEA) contient trois règles. Leur singularité est qu'elles sont adaptables : si la conjoncture économique est bonne, les objectifs sont ambitieux ; si elle est mauvaise, les objectifs peuvent être revus à la baisse. La loi cherche à influencer sur le cours des déficits plus qu'elle ne cherche à les éradiquer.

a) Les plafonds de déficits

La première règle prévoit des plafonds de déficits ajustables en fonction de la conjoncture. La procédure de séquestre n'est déclenchée que si le Congrès enfreint le plafond de déficits.

b) Les plafonds de dépenses

La seconde règle prévoit des plafonds de dépenses discrétionnaires (dépenses régaliennes) pour chaque département ministériel. Concrètement, cela signifie pour prendre un exemple, que la commission de la justice du Sénat, lorsqu'elle discute du budget de la justice, ne peut dépasser un plafond déterminé à l'avance pour ce département ministériel. Si le plafond est dépassé, une procédure de séquestre est déclenchée par le président. À l'issue de cette procédure, les dépenses discrétionnaires de tous les départements ministériels seront réduites afin de compenser le dépassement. Cela oblige la commission qui dépasse le plafond autorisé à obtenir l'autorisation des autres commissions parlementaires.

L'objectif n'est donc pas d'interdire des dépassements. Ceux-ci restent possibles. Il est de les rendre plus difficiles. Si le président de la commission de la justice veut dépasser son plafond, il devra négocier avec une autre commission qui acceptera la diminution de son budget. Les plafonds sont pour cette raison dissuasifs : ils compliquent les augmentations de budget.

c) La règle PAYGO

Le système PAYGO (*pay as you go*), est l'élément le plus important et le plus novateur de la loi ⁸. Contrairement à la loi Gram-Rudman-Holings, il est le fruit d'une négociation entre démocrates et républicains. Avec cette mesure, il ne s'agit plus nécessairement de diminuer les déficits mais au moins d'éviter qu'ils n'augmentent.

Au terme de la règle PAYGO, toute proposition d'augmentation d'une dépense, non plus cette fois du plafond de dépenses d'un département ministériel mais également des dépenses internes à ce ministère, doit être compensée par une diminution corrélative d'une autre dépense ; toute proposition de diminution d'une recette doit être compensée par l'augmentation d'une autre recette ou par la diminution d'une dépense. C'est la règle de la neutralité. Le champ d'application de la règle PAYGO est très large : il s'applique aussi bien aux recettes, aux dépenses obligatoires (essentiellement les dépenses sociales) et aux dépenses discrétionnaires (dépenses régaliennes).

Comme avec la loi Gram-Rudman-Holings, la règle est sanctionnée par le séquestre. Si une dépense est augmentée sans diminution corrélative d'une autre dépense ou sans augmentation d'un impôt, des programmes sélectionnés à l'avance font l'objet de coupes budgétaires.

La règle PAYGO s'est appliquée continuellement depuis 1990, à une exception près : entre 1998 à 2001. Le budget étant excédentaire au cours de ces trois années pour la première fois depuis 1968, le Congrès et le président Bill Clinton ont aménagé la règle afin de permettre une augmentation des dépenses, tout particulièrement en matière de protection sociale et d'éducation ⁹, sans augmentation corrélative des

recettes.

Trente ans après son adoption, la règle demeure l'une des plus importantes de la procédure budgétaire. Elle oblige les membres du Congrès à évaluer et chiffrer le coût de toutes les lois et de toutes leurs propositions. Cette obligation conduit à hiérarchiser les dépenses, y compris les plus petites, pour finalement arbitrer entre celles qui pourront être augmentées et celles qui devront être diminuées.

2. La sanction du déficit : le séquestre

Le « *sequestration process* »¹⁰ qui existait déjà dans la loi Gramm-Rudman-Hollings est repris pratiquement dans les mêmes termes par le *Budget Enforcement Act*.

Il peut être traduit en français soit par procédure de séquestre, soit par « procédure guillotine ». Si le président décide de sa mise en œuvre, des dépenses sont guillotonnées.

a) La finalité du séquestre

La procédure de séquestre ou procédure guillotine permet l'annulation automatique de dépenses adoptées par le Congrès avant la promulgation de la loi les autorisant, si elles dépassent le plafond autorisé. Pour l'année 2019, les plafonds sont déterminés par le Bipartisan Budget Act signé par le président Donald Trump le 9 février 2018¹¹.

Le but de la procédure est de contraindre l'ensemble des acteurs du processus budgétaire à respecter les plafonds légaux en matière de dépenses, de recettes et de déficits¹². « L'objet d'un séquestre, tel qu'il a été décrit par l'un de ses concepteurs, est de faire respecter certaines exigences budgétaires de nature législative, soit pour décourager le Congrès d'adopter une loi violant un objectif budgétaire spécifique, soit pour l'encourager à adopter une loi qui permettrait de réaliser un objectif budgétaire spécifique. Cela ressort de la déclaration de l'un des auteurs de la loi : « L'objectif n'a jamais été de déclencher le séquestre ; l'objectif était d'avoir la menace du séquestre pour forcer une négociation aboutissant à un compromis¹³ ».

De nombreux programmes, en raison de leur importance, échappent totalement ou partiellement à la procédure de séquestre¹⁴. C'est le cas notamment de la sécurité sociale, de Medicaid, de nombreux programmes militaires, des dépenses pour catastrophe naturelle, ou du programme d'aide supplémentaire à la nutrition (SNAP¹⁵) un programme alimentaire fédéral dont bénéficie environ 17 % de la population. Les nombreuses exemptions, qui s'expliquent par le caractère indispensable des programmes, rendent les négociations sur les programmes subsistants d'autant plus conflictuelles.

b) La mise en œuvre du séquestre

La procédure qui va conduire à la réduction des dépenses se fait en trois étapes qui correspondent à trois acteurs : le président, l'*Office of Management and Budget* (OMB) et les agences.

Le président déclenche le séquestre par décret, à un moment où il sait que le Congrès, faute d'être parvenu à un accord, n'atteindra pas les objectifs fixés par la loi de réduction des déficits. Cela se passe généralement 15 jours après la fin de la session du Congrès.

L'OMB, un organisme dont la mission essentielle est d'assister le président dans la tâche de préparation du budget, joue un rôle central dans la rédaction du décret de séquestre. Il détermine :

- le montant de la réduction du budget qui permettra d'atteindre le plafond légal ;
- les programmes qui rentreront dans le champ du séquestre ;
- le calcul d'un barème uniforme de réduction du budget pour atteindre le plafond légal ;
- l'application du barème à chaque programme visé par le séquestre afin de déterminer les effets concrets sur le fonctionnement du gouvernement fédéral.

Une fois le décret de séquestre pris par le président, les directeurs d'agences et de programmes disposent d'une certaine marge de manœuvre pour limiter les effets les plus graves de la guillotine budgétaire. Ils peuvent :

- procéder à des transferts de crédits d'un compte à un autre ou d'un programme à un autre ;
- mettre en congé des personnels ;
- dénoncer, sous certaines conditions, des contrats.

La dernière procédure de séquestre en date a été déclenchée en 2011. L'Obamacare ou loi sur *la Protection des Patients et les Soins Abordables*¹⁶ constitue la toile de fond de ce séquestre. La loi, après une longue bataille, a été promulguée par le président Barack Obama le 23 mars 2010. Son adoption ne marque cependant pas la fin des débats budgétaires. Le coût de l'extension du droit à une protection médicale est élevé. Le Congrès ne parvient pas à s'entendre sur les programmes dont les budgets doivent être réduits de 1 200 milliards de dollars avant la fin de l'année 2012, afin de compenser le coût de l'Obamacare.

Le 1^{er} janvier 2013, aucune solution n'est trouvée entre les républicains et les démocrates. Le 2 janvier, le président Barak Obama déclenche le séquestre. Il n'est cependant pas appliqué immédiatement. Le 23 janvier la Chambre des représentants adopte le No Budget, No Pay Act¹⁷ suspendant le plafond de la dette jusqu'au 18 mai 2013, le temps de trouver une solution. La loi n'est pas adoptée par le Sénat. Le président Barak Obama signe un ordre déclenchant la procédure de séquestre en précisant qu'il le considère comme étant « profondément destructeur ».

Les républicains et les démocrates finissent par s'entendre. L'accord correspond parfaitement au dicton selon lequel un bon compromis fait deux insatisfaits. Les républicains sont insatisfaits car le budget de la défense est diminué et les démocrates sont insatisfaits car les crédits de l'Obamacare sont diminués.

Deux raisons expliquent la rareté des procédures de séquestre. La première est qu'il n'est dans l'intérêt de personne d'en arriver à cette extrémité. Sauf exception, comme en 2011, tout est fait par les « belligérants » pour éviter un séquestre. Ceux-ci ne savent jamais à l'avance sur qui les électeurs feront porter la responsabilité du séquestre. En refusant un « accord bipartisan », ils prennent par conséquent un risque important.

La seconde raison renvoie au décalage entre l'intention de départ et la réalité à l'arrivée. Il s'agit de l'une des caractéristiques sans laquelle la procédure du séquestre peut difficilement être comprise. Au début de chaque législature mais aussi durant l'année inaugurale d'un président, le législatif comme l'exécutif sont bien intentionnés. Cela permet l'adoption d'un plafond légal de dépenses qui aboutira à des coupes budgétaires ambitieuses. Lorsque vient le temps de décider des départements ou des programmes qui devront faire l'objet de réductions budgétaires, le plafond légal est jugé trop sévère. Le Congrès adopte alors une nouvelle loi soit pour diminuer le plafond soit pour augmenter le champ des services qui, en raison de leur importance, échappent au séquestre.

C. Un dispositif envisagé : la limitation constitutionnelle des déficits

Une révision de la constitution (les Américains parlent plutôt d'un amendement à la constitution), pourrait contribuer à diminuer ou au moins à stabiliser le déficit. Un amendement serait ajouté à la constitution, obligeant le Congrès à adopter un budget en équilibre. Les sources historiques de ce projet ainsi que son contenu juridique témoignent des bouleversements qu'il entraînerait.

1. Les sources historiques du projet de limitation constitutionnelle

L'idée de limitation constitutionnelle a précédé les projets de limitation.

1798-1980 : la naissance de l'idée de limitation

Dès 1798, Jefferson propose un amendement tendant à encadrer plus strictement l'exercice du pouvoir budgétaire : « Le meilleur moyen d'éviter les dépenses inutiles du gouvernement [de John Adams], écrit-il, serait un amendement à la constitution qui retirerait au gouvernement fédéral le pouvoir de contracter des dettes »¹⁸.

La question de savoir si l'équilibre budgétaire doit être l'alpha et l'omega de toute politique fiscale s'estompe ensuite, l'idée étant que si déficit il y a, il est nécessairement temporaire¹⁹. L'emprunt qui permet d'éviter des déficits trop importants doit être autorisé par le Congrès lorsqu'elle permet de préserver l'Union, de l'agrandir comme ce fut le cas pour l'achat de la Louisiane (1803), de faire la guerre (guerre hispano-américaine, 1898), d'intervenir en cas de récession économique, comme ce fut le cas en 1819²⁰ ou de construire (canal de Panama), ou de construire de grandes infrastructures (canal de Panama achevé en 1914).

Le basculement a lieu durant les années 1917-1918 avec l'adoption successive de quatre *Liberty Bond Act* (loi d'émission d'obligations de la liberté), destinés à financer l'effort de guerre. L'emprunt devient une forme de financement du gouvernement fédéral tandis que le déficit a tendance à s'institutionnaliser et à être accepté comme mode d'intervention de l'État fédéral dans l'économie. Un fondement théorique est donné à ce tournant avec les travaux d'économistes aussi opposés que John Maynard Keynes et sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936) et celui de Milton Friedman notamment *Un cadre monétaire et budgétaire pour la stabilité économique* (1948).

Le rôle de la politique fiscale ne se limite plus à couvrir la trésorerie annuelle du gouvernement fédéral. Le budget doit désormais servir à « équilibrer le cycle économique » afin de favoriser le plein-emploi. La théorisation de l'emploi des déficits s'accompagne de leur augmentation.

Un nouveau problème surgit dans les années 1970 : l'augmentation des déficits ne correspond plus à une volonté politique d'équilibrer le cycle. Elle s'explique (ou ne s'explique pas) au contraire par des facteurs qui échappent dans une large mesure au pouvoir politique : chômage, guerre du Vietnam, inflation et surtout augmentation des dépenses sociales.

Les déficits qui ne peuvent plus être attribués à une cause précise deviennent un sujet de préoccupation majeur. La législation limitant les déficits ainsi que l'hypothèse d'une révision de la constitution pour rendre obligatoire l'équilibre budgétaire suscitent un intérêt croissant.

1980-2019 : le développement des projets de limitation

La première proposition d'amendement constitutionnel est déposée en 1936 par le représentant Harold

Knutson²¹ (Minnesota, républicain) : des déficits sont autorisés mais l'amendement établit une limitation par habitant de la dette publique fédérale en temps de paix. Depuis, des dizaines de propositions d'amendements constitutionnels ont été déposées, pour exiger un budget équilibré, une limitation de la croissance du budget fédéral, de la dette publique, ou une combinaison de ces différentes mesures²².

Deux débats distincts ont simultanément lieu sur le sujet. Le premier est relatif au bien-fondé de l'exigence de l'équilibre budgétaire, le second à l'opportunité d'un amendement constitutionnel.

Dans les années 1950, la proposition est de nouveau mise en avant par la « *Conservative coalition* ». Très influente au Congrès entre 1937 et 1963, cette coalition composée des républicains et de démocrates conservateurs du Sud, s'attaque aux politiques interventionnistes des libéraux²³. Elle milite en faveur de l'obligation d'adopter un budget en équilibre. Même le président Dwight Eisenhower, parfois critiqué pour avoir tendance à idéaliser la règle de l'équilibre budgétaire, prend certaines libertés. « Il peut paraître parfois un peu étrange, déclare-t-il en 1959 de manière ironique à propos de l'équilibre, que nous soyons obligés d'attendre que notre cycle économique coïncide avec le moment où la terre tourne autour du soleil »²⁴.

Le thème des déficits et de la dette revient en force dans les années 1980. Le 29 avril 1982, dans une « adresse à la nation sur le budget pour 1983²⁵ », le président Ronald Reagan propose de nouveau un amendement constitutionnel. Son plaidoyer constitue un classique du droit budgétaire américain : « Nos efforts ne doivent pas s'arrêter là. Lorsque nous serons parvenus à équilibrer le budget – et nous y arriverons – je veux m'assurer qu'il le reste longtemps après mon départ. Pour cela, il n'existe qu'un seul moyen. C'est la raison pour laquelle, ce soir, je demande au Congrès d'adopter le plus rapidement possible un amendement à la constitution pour rendre obligatoire l'adoption du budget fédéral en équilibre. Cet amendement devra, cela va de soi, être ratifié par les trois-quarts des États. Mais je suis convaincu qu'ils le soutiendront et que la volonté d'avoir un budget adopté en équilibre l'emportera sur les intérêts particuliers. La plupart des Américains comprennent la nécessité d'un budget équilibré, et la plupart des Américains ont vu combien il était difficile pour le Congrès de résister aux pressions en faveur d'une augmentation des dépenses. Cet amendement obligera le gouvernement à rester dans la limite de ses recettes. Le gouvernement devra faire comme chacun de nous fait avec le budget de sa famille : ne pas dépenser plus que ce que nous pouvons nous permettre. Seul un amendement constitutionnel fera le travail. Nous avons essayé la carotte et cela a échoué. Avec le bâton de l'amendement relatif à l'équilibre budgétaire, nous pouvons arrêter le gaspillage du gouvernement, la surimposition et donc sauver notre économie [...]. Merci, et que Dieu vous bénisse (*Thank you, and God bless you*) ».

La limitation des déficits fait partie des thèmes de campagne pour les élections au Congrès de 1994. Dans le programme intitulé « *Contract with America* » signé par de nombreux candidats républicains, il est proposé non seulement l'inscription de la règle de l'équilibre dans la constitution mais également l'exigence d'une majorité des 3/5^e pour augmenter les impôts.

L'encadrement de l'exercice du pouvoir budgétaire a ressurgi ces dernières années sous une forme légèrement différente : inscrire dans la constitution l'obligation d'une « super majorité » pour adopter un budget en déséquilibre²⁶.

Un projet allant dans ce sens a été initié en 1995. Un amendement à la constitution a été adopté d'abord par la Chambre des représentants puis par le Sénat. Cette première étape franchie, c'est maintenant aux États de ratifier la révision. Certains se sont prononcés. La procédure suit son cours. Cela n'empêche pas le dépôt parallèle d'autres propositions. La dernière en date remonte au 1^{er} mars 2019. Son auteur est le représentant

Vern Buchanan (Floride – républicain) membre de la commission de la justice de la Chambre des représentants²⁷.

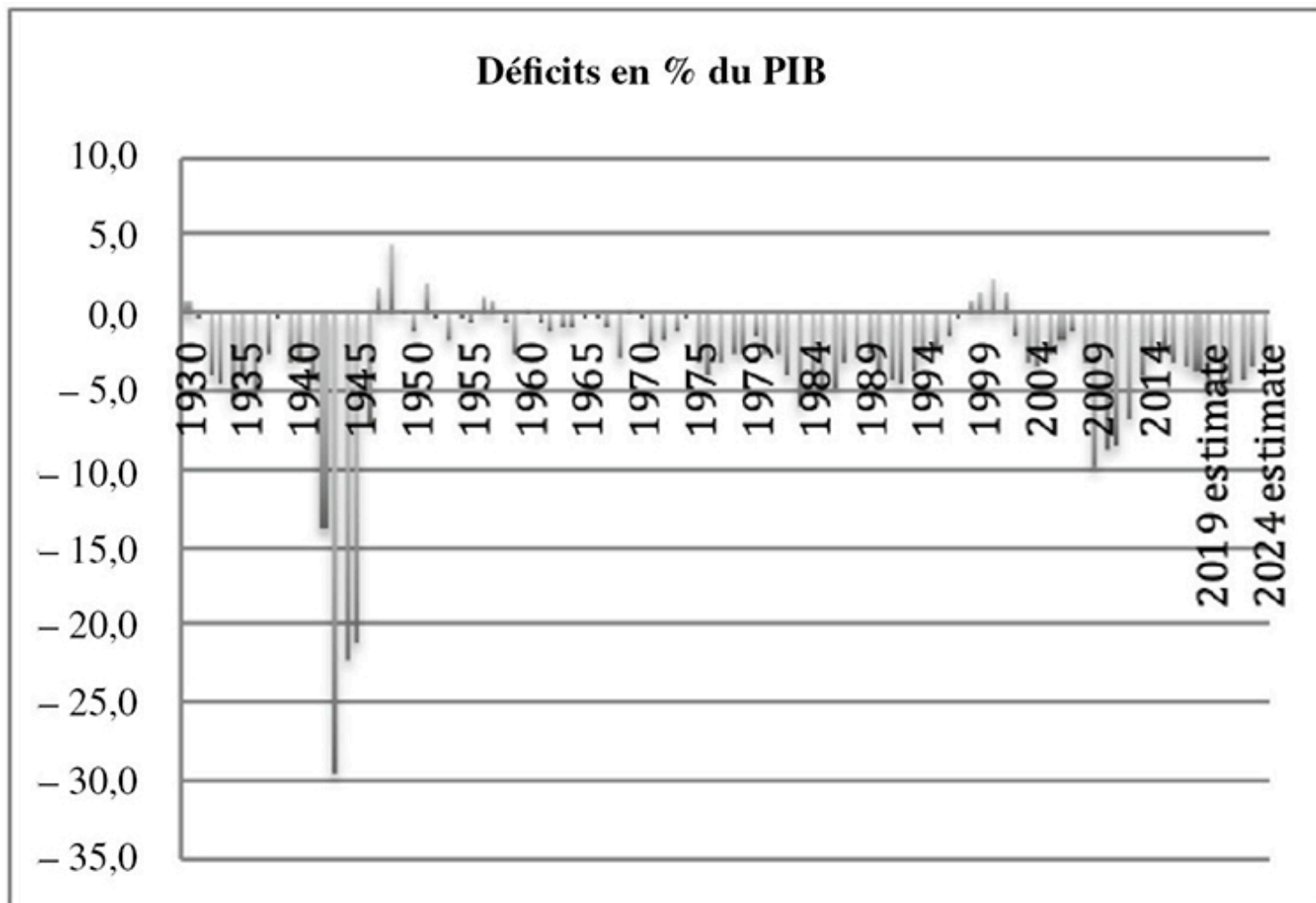
2. Le contenu juridique du projet type de limitation constitutionnelle

Les projets déposés depuis 1936 sont variés. Ils présentent cependant des éléments communs²⁸. Tous les projets proposent, assez naturellement, d'inscrire dans la constitution l'adoption obligatoire d'un projet en équilibre. À cette obligation, il existe des exemptions. La plus courante est relative aux dépenses de défense en cas de guerre ou « d'urgence militaire ». D'autres dérogations, plus rares, sont prévues en cas d'urgence nationale. Le terme d'urgence nationale n'étant pas défini, il pourrait s'appliquer aussi bien aux programmes militaires que civils. Certains projets proposent également de lever l'obligation d'équilibre en cas de croissance économique inférieure à 1 %.

Si le Congrès souhaite adopter un budget comportant un déséquilibre ou s'il souhaite augmenter la dette, il est libre de le faire, par voie législative, mais à la condition de réunir une majorité qualifiée des trois cinquièmes, dans les deux chambres.

Certains projets, en cas de budget adopté en équilibre par le Congrès mais exécuté en déséquilibre par le président, prévoient une responsabilité du président.

Le dernier type de dispositions, plus classique, que l'on trouve dans de nombreux projets, suggère de limiter le pouvoir du gouvernement fédéral d'imposer ou de dépenser en proportion d'indicateurs économiques tels que le PNB ou le PIB. Ces propositions s'inspirent de l'idée selon laquelle le rôle joué par le gouvernement fédéral est devenu trop important. Le retour à l'équilibre budgétaire, est envisagé comme un moyen pour contraindre le gouvernement à se recentrer sur des activités plus limitées.



Source : OMB, FY 2019, Historical Tables, Summary of Receipts, Outlays and Surpluses or Deficits, as Percentages of GDP, 1930-2024, Table 1.2.

II. – LA PORTÉE DES MÉCANISMES DE LIMITATION DES DÉFICITS

Cette portée est double. Elle est constitutionnelle parce qu'elle affecte l'équilibre des pouvoirs; elle est budgétaire parce qu'elle tend, en principe, à limiter les déficits.

A. La portée constitutionnelle

Le projet de constitutionnalisation des mécanismes de limitation des déficits est ancien.

Plusieurs facteurs expliquent qu'il n'ait jamais été adopté. L'un d'entre eux est qu'il provoquerait une modification de l'équilibre entre les pouvoirs. Dans cette modification il y aurait des gagnants et un perdant.

1. Les gagnants : exécutif et judiciaire

Les deux gagnants sont le président dont les pouvoirs devraient être renforcés et la Cour suprême en raison

de la judiciarisation de la procédure judiciaire.

Le renforcement des pouvoirs du président

Le pari fait par les partisans de la constitutionnalisation de la règle de l'équilibre est le suivant : on peut négliger une règle législative mais pas une règle constitutionnelle. Surtout si elle permet d'identifier un responsable, en l'occurrence, le président.

Le problème est que si le président est tenu pour responsable il faut, en juste retour, qu'il dispose d'une véritable marge de manœuvre pour décider du budget et pour l'exécuter.

Cette marge de manœuvre consiste, au cours de la préparation du budget, en un pouvoir d'intervention accru, au cours de la discussion du budget d'un droit de veto et d'amendement élargit, puis au cours de son exécution du pouvoir de gel de certains crédits (*impoundment*) ou de report des crédits. Sa responsabilité ne peut se justifier qu'à ce prix.

Le problème est que la constitution n'attribue pas ces pouvoirs au président. Son rôle plutôt effacé en matière budgétaire, est prévu par les deux grandes lois budgétaires de 1921²⁹ et 1974³⁰. Les seuls pouvoirs budgétaires que la constitution attribue explicitement le sont au Congrès. Un amendement constitutionnel donnant au président la responsabilité, soit seul, soit conjointement avec le Congrès de « veiller à ce que les dépenses ne dépassent pas les recettes » impliquerait donc une augmentation importante des pouvoirs du président.

La judiciarisation de la procédure budgétaire

Alexander Hamilton affirme dans le Fédéraliste, une série d'articles parus aux alentours de 1787, que le pouvoir judiciaire ne doit « avoir aucune influence sur l'épée et la bourse »³¹. Or l'un des arguments qui revient le plus souvent dans le débat relatif à une hypothétique obligation constitutionnelle d'adopter un budget en équilibre a précisément trait au pouvoir du juge.

En effet, en dépit des prévisions optimistes des partisans de la révision constitutionnelle, il est fort probable que la nouvelle disposition ne se suffira pas à elle-même. Il faudra des lois pour l'appliquer et surtout, il faudra des juges pour déterminer, si comme le soutiendront des requérants, le budget n'est pas adopté ou n'est pas exécuté en équilibre.

Le seul résultat tangible, de ce « gadget budgétaire »³² sera d'opérer un transfert de pouvoir vers les juges³³. Ils se retrouveront à devoir se prononcer sur la question de l'équilibre ou du déséquilibre mais surtout, à un moment ou un autre, sur le bien-fondé du budget et sur son contenu. Or ce pouvoir, comme l'a soutenu le président Bill Clinton dans son discours sur l'état de l'Union du 4 février 1997, doit relever exclusivement d'une autorité élue : « Équilibrer le budget nécessite uniquement votre vote et ma signature. Cela ne nous oblige en aucun cas à réécrire notre constitution [*Applaudissements*]. Je pense que c'est à la fois inutile et peu judicieux d'adopter un amendement constitutionnel prévoyant un budget équilibré, qui pourrait paralyser notre pays en temps de crise et aboutir à des résultats non souhaités, tels que des juges diminuant le budget de la sécurité sociale ou augmentant les impôts. Entendons-nous au moins sur le fait que nous ne devrions adopter aucune mesure menaçant notre sécurité sociale [*Applaudissements*]. Quel que soit votre point de vue sur cette question, nous devons tous admettre que nous n'avons pas besoin d'un amendement constitutionnel, nous avons besoin d'action [*Applaudissements*] »³⁴.

Si, en dépit du souhait exprimé à deux siècles d'intervalle par Alexander Hamilton puis par Bill Clinton, la

règle de l'équilibre était constitutionnalisée, la Cour suprême deviendrait, au fil des ans, un élément central de la procédure budgétaire.

Le problème est que la constitution ne lui attribue pas ce rôle. L'effet, presque immédiat, sera, comme l'a écrit Robert Bork, professeur de droit et avocat, « des centaines, si ce n'est des milliers d'actions en justice, la plupart d'entre elles étant fondées sur des arguments inconsistants, pour en arriver à un résultat tout aussi inconsistant. Lorsque la Cour suprême, avec au moins quatre ans de retard, se prononcera sur un budget, des actions en justice concernant les budgets des trois années suivantes commenceront à arriver à la Cour suprême »³⁵.

Les décisions de la Cour suprême risquent d'être d'autant plus subjectives que les prévisions sur lesquelles se fondent le *Congressional Budget Office* (CBO), l'*Office of Management and Budget* (OMB) et le Congrès pour préparer le budget comportent par nature une part d'aléa. Il est impossible de garantir qu'un budget adopté en équilibre sera exécuté en équilibre. Les méandres de ces prévisions rendront les décisions de la Cour suprême d'autant plus subjectives.

2. Le perdant : le législatif

À première vue, la constitutionnalisation fait la part belle au Congrès. Pour preuve : les propositions allant en ce sens ont pour origine le Congrès³⁶. En cas de non-respect de l'équilibre, certains projets prévoient même un vote pour se prononcer sur les justifications données par le président.

Et pourtant, le Congrès risque de sortir diminué de la réforme. La concentration des pouvoirs budgétaires entre les mains de l'exécutif et plus spécifiquement du secrétaire du Trésor [ministres des finances] s'accroîtra.

L'évolution est cohérente : dès lors que la responsabilité d'un budget en équilibre repose sur l'exécutif, celui-ci est en droit de revendiquer les outils lui permettant de le maintenir en équilibre : droit de veto, gel de crédits, report de crédits. Le gel des crédits consiste tout simplement à ne pas effectuer une dépense ou « à la mettre en fourrière », traduction littérale de l'expression américaine d'« *impoundment* ». Au cours de la discussion du projet de budget, l'exécutif pourra s'appuyer sur l'exigence constitutionnelle pour refuser tout amendement législatif au projet de budget, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

La signification des dispositifs anti-déficits est peut-être même plus profonde que ces dispositions de rationalisation de la procédure budgétaire.

Au cœur des dispositifs, il y a cette idée que le pouvoir politique, d'autant plus qu'il est incarné par des assemblées, doit être bridé. Il ne faut pas faire confiance à des assemblées pour prendre les décisions difficiles qui permettront une meilleure maîtrise des dépenses publiques.

Cela explique en partie la montée en puissance d'organismes indépendants d'évaluation des finances publiques.

La création de l'*Office of Management and Budget* (OMB) en 1970, puis celle l'*Office for Budget Responsibility* (OBR) en 1974, répond en partie à cette volonté de confier l'élaboration et l'évaluation de la politique budgétaire à des organismes non élus, se situant en principe en dehors du champ politique. Le maître mot qui revient le plus souvent dans la présentation de ces organismes est « non partisan », c'est-à-dire neutre. Comme s'il fallait protéger les finances publiques de la politique. Le gouvernement des États-Unis doit être « protégé contre lui-même » en quelque sorte.

B. La portée budgétaire

La portée des règles anti-déficits est limitée : aucune d'entre elles n'est jamais parvenue à les faire disparaître. Cela conduit à s'interroger sur le sens de la lutte contre les déficits, sa signification profonde. Ce sens n'est pas simplement budgétaire. Il est aussi politique.

1. Les limites de la lutte contre les déficits

La règle de l'équilibre fait l'objet d'une certaine idéalisation. Les règles qui tendent à l'équilibre, tendent en réalité à un idéal. Une seconde limite vient de ce que les mesures anti-déficits, parce qu'elles sont trop contraignantes, sont parfois contournées.

L'idéalisation de la règle de l'équilibre

Un budget voté en équilibre est « moral » : il ne repose pas sur les générations futures. Le budget cesse, selon l'expression consacrée, d'être contraint. Les décideurs politiques disposent d'une plus grande marge de manœuvre parce que la charge de la dette est réduite. Le vote du budget en équilibre possède également l'avantage d'améliorer l'image des institutions et de la classe politique.

Ces avantages sont indéniables. Le problème cependant est que la politique n'est pas faite d'idéaux mais de réalités. En matière budgétaire, la première réalité est économique. Or le droit, qu'il s'agisse de dispositions constitutionnelles ou législatives, a relativement peu de prise sur l'économie. En tout état de cause, le but de la politique est d'équilibrer l'économie et non le budget. C'est au budget de s'adapter à l'économie et non l'inverse. Si l'économie est mauvaise, cela n'a peut-être pas grand sens de chercher à avoir un budget respectant la règle de l'équilibre. La seule certitude en matière de déficit est que l'économie a toujours le dernier mot. En période de récession les déficits s'accroissent parce que les recettes diminuent et les dépenses augmentent sous la pression des politiques de lutte contre le chômage.

L'adoption d'un budget en équilibre constitue un idéal politique, voire un idéal moral. L'objectif poursuivi est constitué par un âge d'or durant lequel il n'y avait pas de déficit. Le problème est que cet âge d'or, outre qu'il appartient au passé, n'a pour ainsi dire jamais existé dans l'histoire des États-Unis. Depuis 1950, à de rares exceptions près, ils ont continuellement augmenté. Avant 1950, les périodes d'excédents furent le plus souvent permises pas des politiques controversées telles que le remboursement anticipé de dettes à un prix inférieur à leur valeur à la fin du XVIII^e siècle ou l'augmentation des tarifs douaniers à la fin du XIX^e siècle³⁷.

L'âge d'or renvoie en tout état de cause à une époque où le rôle de l'État fédéral et la dimension du budget n'avaient rien de comparable avec la situation actuelle.

L'intitulé que l'on donne dans certains États aux dispositifs anti-déficit est à cet égard révélateur : règle d'or. L'or, c'est le métal parfait, incorruptible qui n'existe que dans la nature. Depuis le Moyen Âge, de nombreux chercheurs ont essayé d'en fabriquer, sans succès pour le moment. Leur discipline porte un nom : l'alchimie. La discipline est née de la fusion de techniques chimiques et de spéculations mystiques, le but étant de réaliser la transmutation des métaux en métaux nobles. Ce grand œuvre – la transmutation – devrait pouvoir être réalisé grâce à la pierre philosophale. Le risque, à force d'idéaliser la règle de l'équilibre, est que l'adoption de mesures juridiques anti-déficits s'apparente à la quête de la pierre philosophale.

Il peut en outre y avoir de bons déficits. Les budgets du président Ronald Reagan dans les années 1980 étaient adoptés en déséquilibre en raison de l'augmentation considérable des dépenses de défense. Ces budgets ont largement contribué à l'effondrement du régime communiste en URSS.

Le contournement de la règle de l'équilibre

Un véritable savoir-faire est apparu en matière de contournement des règles de limitation des déficits, dont les moyens sont économiques et financiers.

Un moyen économique : la théorie des cycles

Les mécanismes de lutte contre les déficits s'appuient sur la notion de cycle économique.

Un cycle économique est une période d'une durée déterminée, correspondant au retour d'un phénomène économique identique. Tout cycle se compose de quatre phases : une phase d'expansion, une crise, une récession et une reprise. L'objectif visé par les mécanismes anti-déficit est l'adoption d'un budget en équilibre lors de la phase de reprise et d'expansion. Durant les deux autres phases, non seulement le déséquilibre est toléré, mais il est possible d'emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement.

La théorie des cycles permet de justifier les déficits pendant deux phases, en attendant le retour à des jours meilleurs.

Le problème est que si la notion de cycle est subjective, sa durée l'est encore plus. Pour certains économistes, la durée d'un cycle est de quatre ans, pour d'autres elle est beaucoup plus longue. Les instituts de prévision les plus prestigieux se contredisent. À un moment donné, l'un affirme que l'économie est dans la phase de récession et l'autre, dans sa phase de reprise. Compte tenu de cette imprécision, la tentation est grande pour les gouvernants de jouer sur les différentes phases pour justifier, soit un déficit, soit un retard dans le retour à l'équilibre ³⁸.

À cela s'ajoute l'inflation qui rend le contrôle des dépenses subjectif, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de budgets pluriannuels. Entre 1993 et 1998 ³⁹, puis en 2010 ⁴⁰, l'inflation aux États-Unis fut plus faible que prévu, ce qui permit aux départements ministériels de respecter les plafonds de dépenses. Si l'inflation avait été supérieure aux prévisions, les plafonds n'auraient pas été respectés. Les dépenses réelles auraient pourtant été les mêmes.

Un moyen financier : la débudgétisation

Le but est de dépenser plus tout en affirmant que l'on reste officiellement sous la limite de dépenses à ne pas dépasser. L'enjeu est d'éviter les coupes budgétaires. Pour parvenir à cette situation, il faut faire « disparaître » l'argent.

La manière la plus courante de faire disparaître une augmentation de dépenses est de la programmer après la période couverte par la loi de limitation des déficits. Si par exemple la marine veut construire un nouveau porte-avions, elle peut échelonner les paiements les plus importants après la période de limitation des déficits. Les augmentations les plus importantes du programme Medicaid (individus et familles à faible revenu) dans les années 1990 ont été opérées de cette manière.

Avec l'allongement des périodes couvertes par les limitations à 10 ans, cette pratique est cependant devenue plus difficile. Parmi les nombreux subterfuges, il est encore possible d'utiliser les dépenses d'urgence (*emergency funds*). Étant par définition imprévisibles, elles ne peuvent pas rentrer dans le champ de coupes automatiques.

2. Le sens de la lutte contre les déficits

Lutter contre les déficits c'est aussi lutter pour le pouvoir. À cette dimension cachée de la lutte contre les déficits s'ajoute une dimension méconnue de lutte : l'objectif n'est pas tant de réduire automatiquement les déficits que de créer une atmosphère de réduction.

La lutte pour le pouvoir

Aaron Wildasky qui fut professeur de sciences politiques à l'université de Berkeley est l'un des grands noms des finances publiques américaines. Son livre, *Politics of the Budgetary Process* (Politiques du processus budgétaire) a été classé par l'American Society for Public Administration comme étant l'un des trois travaux les plus importants en matière d'administration publique au cours des cinquante dernières années. L'une des idées défendues dans ce livre est que la vraie portée des mécanismes de limitation des déficits est peut-être plus politique que budgétaire.

« Le déficit est devenu une obsession et une arme, écrit-il. Contrôler le déficit est devenu une métaphore pour gouverner » ⁴¹. Le déficit est devenu le « bâton » qui permet de battre les libéraux pour des dépenses sociales trop importantes ou les conservateurs pour des dépenses militaires excessives. « Quelle arme redoutable que ce déficit qui permet, au nom de la seule vraie religion, celle de l'orthodoxie budgétaire, de battre les opposants en invoquant la dépression, l'inflation, les taux d'intérêt élevés, la chute de la civilisation telle que nous la connaissons » ⁴², autant d'évènements dont personne ne sait précisément s'ils sont liés aux déficits.

Autrement dit, celui qui détient le pouvoir de contrôler les déficits ou de les sanctionner, détient une fraction du pouvoir politique. Ce pouvoir est omnipotent car celui qui le possède est en droit, au nom de la lutte contre les déficits, de surveiller la totalité des activités de l'État. Toutes concourent, d'une manière ou d'une autre, au déficit. Il est permanent, pour ne pas dire éternel, pour une raison très simple : les États-Unis, depuis qu'ils existent, ont presque toujours eu un budget déficitaire. Interdire le déficit, c'est donc mettre la main sur ceux qui exercent le pouvoir, les contraindre à rectifier la politique qu'ils souhaitaient mettre en œuvre.

Le fonctionnement du Congrès illustre assez bien cette idée de contrôle des déficits comme forme de pouvoirs et plus spécifiquement comme moyen de maintenir la discipline. L'Obamacare fut adopté en 2010. Durant les débats qui précédèrent son adoption puis au cours de sa première année d'application, certains membres du parti républicain renâclèrent à rentrer dans la politique d'opposition systématique de leur parti. Le parti républicain utilisa l'argument de la lutte contre les déficits comme moyen de les discipliner. Les règles de limitations des dépenses contribuèrent ainsi à renforcer la domination de la frange la plus conservatrice du parti sur sa frange libérale. Les présidents de commission et de sous-commission parlementaires disposaient d'un levier pour faire rentrer dans le rang les républicains récalcitrants.

L'atmosphère de réduction des dépenses

Phil Gramm (Texas, démocrate puis républicain) a été membre de la Chambre des représentants de 1979 à 1985, puis sénateur de 1985 à 2002. Le 4 mai 2011, soit 26 ans après l'adoption de la loi dont il fut l'un des inspirateurs, la fameuse loi Gramm-Rudman-Hollings, il a été auditionné par la commission des finances du Sénat. Son audition est l'une des plus éclairantes qui soit sur le véritable sens des dispositifs juridiques anti-déficits. Elle est d'autant plus intéressante qu'elle va à l'encontre de l'interprétation qui est habituellement donnée de sa loi ⁴³.

La loi est connue, toujours aujourd'hui, pour prévoir le déclenchement automatique du séquestre. La mesure est radicale. Et pourtant, Phil Gramm déclare que le problème, selon lui, n'est pas de prévoir des coupes automatiques de dépenses ou des augmentations automatiques d'impôts. Cela ne fonctionnera jamais et

cela n'a jamais fonctionné. « L'objectif de la loi précise-t-il, n'a jamais été le déclenchement automatique du séquestre ; l'objectif de la loi Gramm-Rudman était, par la menace du séquestre, d'encourager l'action et le compromis. Les propositions récentes de déclenchement d'une hausse d'impôts automatique si le Congrès et le président ne parviennent pas à atteindre les objectifs en matière de dépenses et de déficit, ont à mon avis, un effet pernicieux sur l'ensemble du processus budgétaire. [...] Les hausses automatiques d'impôts n'ont jamais été employées parce qu'elles n'ont aucun sens » ⁴⁴.

Ce qui compte, pour Phil Gram, beaucoup plus que l'automatisme de la réduction des dépenses ou de la hausse des d'impôts, est de créer une atmosphère favorable à la réduction des dépenses.

Le mécanisme doit d'abord être dissuasif : il faut que les membres du Congrès aient conscience qu'en votant des dépenses excessives ils violent la loi ; qu'ils vont à l'encontre des intérêts de leur pays. Pour engendrer cette mauvaise conscience, il faut instaurer toute une série d'obstacles à l'établissement de nouvelles dépenses.

Le mécanisme doit ensuite être incitatif : les membres du Congrès doivent être amenés à procéder aux arbitrages difficiles qui sont rendus nécessaires par la réduction des dépenses. Il faut pour cela leur offrir une procédure bien balisée afin de faciliter l'adoption de ces réductions. Cela consistera notamment, à prévoir la réduction des dépenses sur plusieurs années, voir plusieurs décennies. Les partisans des réductions disposent ainsi d'un levier sur lequel s'appuyer lorsqu'ils défendent des réductions. La procédure doit constituer un bouclier efficace pour protéger les partisans des coupes budgétaires des attaques de leurs opposants. Elle doit enfin faire peser une menace permanente sur les membres du Congrès, celle du séquestre, afin qu'ils n'oublient jamais, lorsqu'ils votent les dépenses, que leur priorité doit être la réduction des déficits.

Les dépenses, la dette et les déficits augmentent. Cela ne veut pas dire que les mécanismes tendant à les encadrer sont inutiles, loin de là. Ils ont une influence certaine sur le comportement du Congrès et vont dans le sens d'une stabilisation du budget. Sans ces mécanismes la situation serait probablement pire. Surtout, ces mécanismes ont abouti à un renversement. Avant leur adoption, le Congrès se contentait d'avoir le beau rôle : dépenser toujours plus chaque année. Après, en accord avec le président, il est aussi là pour essayer de dépenser moins.

1- * Maître de conférences HDR à l'Université de Normandie (Rouen). A été visiting scholar à l'Université de Georgetown University, États-Unis.

2- 1. *Source* : Historical Tables, Table 1.2 – Summary of Receipts, Outlays and Surpluses or Deficits, as Percentages of GDP, 1930-2024, FY 2019, OMB.

3- 2. James J. GOSLING, *Budgetary Politics in American Governments*, Routledge, Fifth Ed., 2009, p. 76.

4- 3. Lou CANNON, *President Reagan: The Role Of A Lifetime*, Public Affairs, 2000, p. 12.

5- 4. Le titre long de la loi est A joint resolution increasing the statutory limit on the public debt.

6- 5. *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986).

7- 6. Aaron WILDASKY, Naomi CAIDEN, *The new politics of the budgetary process*, foreword by Don F. KETTL, New York, Pearson/Longman, 2003, p. 106.

8- 7. Budget Enforcement Act of 1990.

9- 8. Bill Heniff Jr., *The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: Summary and Legislative History*, Congressional Research Service Report R41157.

10- 9. The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: A Description, site internet de l'OMB.

11- 10. Megan S. LYNCH, *Sequestration as a Budget Enforcement Process: Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, 2013.

12- 11. Sur la base du Budget Control Act 2011.

13- 12. *Ibid.*

13. Oral and written testimony of the Honorable Phil Gramm, former Member of the House of Representatives

14- from 1979 to 1985 and U.S. Senator from 1985 to 2002, before the Senate Finance Committee at the hearing on Budget Enforcement Mechanisms, May 4, 2011, <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/050411pgtest.pdf>.

15- 14. Sur ces exceptions, v. Megan S. LYNCH, Grant A. DRIESSEN, *The Budget Control Act: Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, 1^{er} octobre 2019, p. 8 ; Karen SPAR, Coordinator, *Budget Sequestration and Selected Program Exemptions and Special Rules*, Congressional Research Service, 2013, p. 8 et 9.

16- 15. Plus connu sous l'appellation de Food Stamp.

17- 16. Patient Protection and Affordable Care Act.

18- 17. No Budget No Pay Act to ensure the complete and timely payment of the obligations of the United States Government until May 19, 2013, and for other purposes.

19- 18. Letter from Thomas JEFFERSON to John TAYLOR, November 26, 1798, *The Writings of Thomas Jefferson*, vol. 10 (Washington: The Thomas Jefferson Memorial Association, 1903), p. 63.

20- 19. L'historique des projets est présenté par Megan S. LYNCH, Grant A. DRIESSEN, *The Budget Control Act: Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, 1^{er} octobre 2019, p. 9 et s. et p. 22.

21- 20. Bill WHITE, *America's Fiscal Constitution*, Public Affairs, 2014, p. 2 et 3.

22- 21. H.J.Res. 579, 74th Congress.

23- 22. L'état d'avancement de ce projet ainsi qu'un panorama des mesures législatives et constitutionnelles anti-déficits dans les États fédérés (48 États sur 50 ont adopté des mesures anti-déficits) est dressé dans *Balanced Budget Requirements: State Experiences and Implications for the Federal Government*, Briefing Report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives, GAO Report AFMD-93-58BR, mars 1993.

24- 23. James T. PATTERSON, *Congressional Conservatism and the New Deal*, The University Press of Kentucky, 1967.

25- 24. U.S. President, 1953-1961 (Eisenhower), The President's News Conference of February 18, 1959, Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight D. Eisenhower 1959 (Washington: GPO, 1960), p. 196.

26- 25. Ronald REAGAN, *Address to the Nation on the Fiscal Year 1983*, Federal Budget, 29 avril 1982.

27- 26. James V. SATURNO, Megan Suzanne LYNCH, *A Balanced Budget Constitutional Amendment*, *op. cit.* p. 1.

28- 27. H.J.Res.5 - 116th Congress (2019-2020).

29- 28. Megan S. LYNCH, Grant A. DRIESSEN, *The Budget Control Act: Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service, 1^{er} octobre 2019, p. 24 et s.

30- 29. The Budget and Accounting Act of 1921.

31- 30. The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.

32- 31. Alexander HAMILTON, James MADISON, John JAY, *The Federalist Papers*, New York, Mentor Books, 1961, p. 465.

33- 32. James V. SATURNO, Megan Suzanne LYNCH, *A Balanced Budget Constitutional Amendment*, *op. cit.*, p. 6.

34- 33. Bill CLINTON, « State of the Union Message to Congress », New York Times, February 5, 1997, p. A20.

35- 34. Bill CLINTON, State of the Union Address, 4 février 1997.

36- 35. James V. SATURNO, Megan Suzanne LYNCH, *A Balanced Budget Constitutional Amendment*, *op. cit.* p. 10.

37- 36. L'autre étant les législatures des deux tiers des États membres (article 5 de la constitution).

38- 37. Sur la politique budgétaire durant cette période, v. John F. COGAN, « The Evolution of Congressional Budget Decisionmaking and the Emergence of Federal Deficits », Working Papers in Political Science, no. P-88-6, Palo Alto: The Hoover Institution, 1988 ; Charles HAINES STEWART, *Budget Reform Politics: The Design of the Appropriations Process in the House of Representatives, 1865-1921*, Cambridge University Press, Royaume-Uni, 1989.

38. Carl EMMERSON, « Bending the rules? », Public Finance Magazine, 4 août 2005.

39 - 40 - 39. Disponible sur <https://www.thebalance.com/u-s-inflation-rate-history-by-year-and-forecast-3306093>

41 - 40. Inflation de 1,5 % alors que le budget prévoyait une inflation de 2,5 %.

42 - 41. Aaron WILDASKY, Naomi CAIDEN, *The new politics of the budgetary process*, *op. cit.*, p. 87.

43 - 42. *Ibid.*

44 - 43. Oral and written testimony of the Honorable Phil GRAMM, « Gramm-Rudman as a Deficit Control Device », former Member of the House of Representatives from 1979 to 1985 and U.S. Senator from 1985 to 2002, before the Senate Finance Committee at the hearing on Budget Enforcement Mechanisms, May 4, 2011, <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/050411pgtest.pdf>.

45 - 44. *Ibid.*, p. 5.

Vos outils pratiques



Imprimer



Enregistrer



Partager



Issu de Revue française de finances publiques - n°151 - page 257

Date de parution : 01/09/2020

Id : RFFP2020-151-021

Réf : RFFP sept. 2020, p. 257

Auteur :

Par **Ramu De Bellescize**

[Voir le sommaire de ce numéro](#)