



LA « FALAISE FISCALE » : PLUS DURE SERA LA CHUTE ?

Alix Meyer*

Après des mois de tergiversations et de négociations, il a fallu attendre le tout dernier moment pour que le Congrès des États-Unis adopte la « Loi de sauvetage du contribuable américain »¹, le compromis final entre Démocrates et Républicains pour éviter que le pays ne s'abîme dans la désormais fameuse « falaise fiscale ». Pour comprendre pourquoi l'État fédéral américain semble aujourd'hui condamné à rejouer chaque année des affrontements à répétition autour du budget, il est nécessaire de revenir sur la réalité de la situation fiscale actuelle. Cela permet de voir que la mécanique retors de la « falaise fiscale » trouve son origine dans les dysfonctionnements du système politique américain plus que dans un véritable problème de politique économique.

LES CAUSES DU DEFICIT

Pour l'année fiscale 2012², le budget fédéral aura connu un déficit de 1128 milliards de dollars soit l'équivalent de 7,3% du produit intérieur brut³. Cela fait suite à des déficits de 10,1% du PIB en 2009, 9% en 2010 et 8,7% en 2011⁴; des niveaux inédits depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Comment expliquer ces dérapages successifs dans un pays dont la classe politique et les citoyens ont presque toujours semblé unanimes dans leur conviction que l'équilibre budgétaire était une marque de vertu républicaine⁵?

1 - H.R. 8 *The American Taxpayer Relief Act*,

2 - Aux États-Unis, l'année fiscale commence le 1^{er} octobre. L'année fiscale 2012 correspond à la période du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012.

3 - (Congressional Budget Office, *An Update to the Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022*, iv)

4 - (Office of Management Budget, *The President's Budget, fiscal year 2013 - Historical Tables*, 25)

5 - (Savage, Jim, *Balanced Budget and American Politics*, Cornell University Press, 1988)

Les déficits actuels sont liés à la Grande récession de 2008 suite à l'éclatement de la bulle immobilière et la déstabilisation financière qu'il a entraîné. Le produit intérieur brut s'était contracté de 3,9% en 2009, témoin d'une crise d'une ampleur également inédite depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Lorsque l'activité économique s'effondre, les recettes fiscales chutent de manière comparable puisqu'on ne peut pas taxer des revenus et des bénéfices inexistant⁶. De plus, pour tenter de mitiger les effets de la crise, l'administration Obama et les majorités démocrates du Congrès ont décidé d'adopter un programme de relance de grande ampleur. Les 800 milliards de nouvelles dépenses d'infrastructure et d'allègements fiscaux ont permis d'éviter de sombrer dans la dépression mais elles ont nécessairement aggravé le déséquilibre des finances publiques et entraîné une très forte augmentation de la dette⁷.

Toutefois, les raisons conjoncturelles n'expliquent pas tout. À la fin des années 90, l'administration Clinton et les majorités républicaines de la Chambre et du Sénat étaient parvenus à dégager des excédents budgétaires pour la première fois depuis 1969. Ces surplus ont vite été dilapidés par la nouvelle administration Bush avec le soutien du Congrès. Les Républicains choisirent de baisser fortement les impôts tandis qu'ils augmentaient les dépenses militaires pour financer les opérations en Afghanistan puis en Irak tout en créant un nouveau et coûteux programme de remboursement des médicaments pour les personnes âgées couvertes par le programme d'assurance maladie fédéral *Medicare*. Ainsi, avant même l'avènement de la crise économique, l'État fédéral dépensait déjà plus d'argent qu'il n'en prélevait, enregistrant des déficits modestes mais récurrents.

Pourtant, les experts s'accordent pour dire que les vrais problèmes se situent plutôt à moyen et long terme. Les projections actuelles montrent une augmentation exponentielle des dépenses fédérales du fait de la hausse continue des dépenses de santé. L'inflation galopante des soins médicaux menace la stabilité financière des programmes d'assurance maladie financés par l'État fédéral pour les personnes de plus de 65 ans (*Medicare*) et les populations les plus démunies (*Medicaid*). Étant donné les niveaux d'imposition historiquement faibles et les niveaux déjà historiquement élevés des dépenses, le *statu quo* n'est pas tenable. En effet, si cet écart important entre dépenses et recettes était maintenu

⁶ - En 2006, les experts budgétaires du Congrès prévoyaient que le Trésor public préleverait 2743 milliards de dollars pour l'année fiscale 2009 (Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2007 to 2016*, xiv). En réalité, ce ne sont que 2105 milliards qui rentreront dans les caisses de l'État fédéral en 2009. À titre de comparaison, les près de 650 milliards de manque à gagner correspondent presque au montant total des hausses d'impôts arrachées par la Maison Blanche dans les négociations sur la « falaise fiscale ».

⁷ - Lorsque le président Obama entre à la Maison Blanche, la dette de l'État fédéral représente l'équivalent de 54,1% du PIB. À l'issue de son premier mandat, elle se monte à 72,8% du PIB.

sur une trop longue période, cela entraînerait un endettement excessif du pays. Le cercle vicieux de la dette fait qu'à mesure que se succèderaient des déficits publics excessifs, une part exponentielle du budget devrait être consacrée à payer les intérêts de cette dette. Les taux d'intérêts devraient alors augmenter car les crédateurs commenceraient à douter de la capacité de remboursement de l'État. Cela rendrait la tâche encore plus difficile pour les décideurs politiques obligés d'emprunter encore d'avantage pour rembourser leurs emprunts précédents.

L'INSTRUMENTALISATION DES DEFICITS

En difficulté après leurs lourdes défaites aux élections de novembre 2008, les Républicains vont profiter de l'essor des *Tea Party* pour reprendre l'initiative dès l'année suivante. Mouvement protéiforme de rejet face aux initiatives de la nouvelle Administration⁸, le *Tea Party* s'inspire de thèmes conservateurs traditionnels comme la défiance devant la régulation étatique, l'importance de la responsabilité individuelle et la réduction des dépenses et des impôts. Les activistes qui se lancent dans l'opposition farouche au président Obama se mobilisent en faveur des candidats républicains et leur permettent ainsi de remporter une très large victoire dès les élections de mi-mandat en novembre 2010. Le Parti de l'éléphant reprend le contrôle de la Chambre et réduit les rangs de la majorité démocrate du Sénat.

Cette victoire dans les urnes modifie immédiatement les termes du débat à Washington. Les faibles taux d'imposition adoptés durant l'administration Bush devaient arriver à expiration au 31 décembre 2010. La défaite électorale et la perspective d'un nouveau Congrès où les Républicains seraient plus nombreux, convainc le président Obama de négocier une prolongation temporaire de ces taux pendant deux ans⁹ durant les toutes dernières semaines du 111^{ème} Congrès (2009-2010) encore contrôlé par ses alliés. Ainsi naît le volet recette de la « falaise fiscale. »

8 - La référence aux événements de Boston en 1773, semble évoquée pour la première fois par le commentateur financier Rick Santelli le 19 février 2009. En direct sur la chaîne de télévision CNBC depuis la bourse de Chicago, il se lance dans une diatribe acerbe contre un programme d'assistance fédérale envers les propriétaires qui peinent à rembourser leurs prêts immobiliers. Son discours dénonce ce qu'il croit percevoir comme « le ras-le-bol » de la « majorité silencieuse » qui refuse de « subventionner les prêts des losers » et annonce la tenue d'une « Tea Party » sur les bords du lac Michigan durant l'été. La vidéo est reprise sur internet et la médiatisation donne le coup d'envoi d'une mobilisation générale parmi les activistes républicains bien aidée par les financements de groupes conservateurs alliés. Vanessa Williamson, Theda Skocpol, and John Coggin, "The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism," *Perspectives on Politics* 9, no. 01 (2011): 26, doi:10.1017/S153759271000407X.

9 - En contrepartie les Républicains acceptent de ne pas empêcher une prolongation des allocations fédérales chômage pour ceux qui seraient arrivés en fin de droit.

À partir de 2011, le pouvoir fédéral est partagé entre une Chambre des représentants à majorité républicaine, un Sénat à majorité démocrate mais où les Républicains disposent d'une minorité de blocage¹⁰, et un Président démocrate. Cette situation de cohabitation à l'américaine impose aux deux partis de collaborer.

Propulsés par l'élan des *Tea Party*, les Républicains décident de faire de la lutte contre la dépense publique l'alpha et l'oméga de leur politique pour mieux accabler le Président et son bilan qu'ils jugent catastrophique. Convaincus que leur salut électoral passera par une amélioration de la conjoncture économique, les Démocrates souhaitent, de leur côté, maintenir un niveau suffisant de dépenses pour soutenir la faible reprise. Ces objectifs contradictoires amènent à un premier affrontement dès le mois de mars sur la loi de financement de l'administration fédérale (*Continuing Resolution*¹¹). Les Républicains conservateurs de la Chambre menacent de forcer l'État fédéral à fermer ses portes si leurs revendications ne sont pas entendues¹². Après trois affrontements et trois lois temporaires successives, les Républicains parviennent à imposer au président Obama des baisses des dépenses programmées¹³. Ils ne comptent pas s'arrêter en si bon chemin.

Au mois d'août 2011, la dette totale de l'État fédéral doit atteindre 14 300 milliards de dollars le montant maximal alors fixé par la loi¹⁴. Ce plafond de la dette ne constitue qu'une

10 - Du fait de la banalisation de la flibuste, il faut désormais recueillir 60 voix sur 100 sénateurs avant de pouvoir adopter la moindre proposition de loi à la chambre haute.

11 - Selon la Constitution toute dépense de l'État fédéral doit être préalablement autorisée par une loi (Article 1, section 9, paragraphe 7). Les diverses agences qui forment l'Administration fédérale doivent donc voir leurs budgets adoptés par le Congrès avant le début de l'année fiscale pour pouvoir engager des dépenses. Depuis plusieurs décennies, le Congrès éprouve les pires difficultés à faire passer ces lois d'affectations des crédits budgétaires (*appropriations*) dans le temps imparti. Pour éviter que l'État fédéral soit contraint de fermer ses portes, il est devenu très commun d'adopter une loi temporaire d'affectation des crédits (*continuing resolution*) pour maintenir les financements à taux constant, le temps de voter les lois nécessaires. Les dysfonctionnements actuels sur la colline du Capitole sont tels que depuis 2010, l'essentiel des dépenses se fait uniquement sur la base de lois temporaires successives.

12 - Initialement ils voulaient l'abrogation pure et simple de la loi de réforme de l'assurance maladie (*Obamacare*) adoptée l'année précédente. Cette demande irréaliste est utilisée pour extraire des réductions des dépenses de l'Administration.

13 - Le montant exact de ces coupes budgétaires prête à controverse. Les leaders de la majorité de la Chambre parlent d'abord de 100 milliards puis seulement de 38 milliards. Les experts du budget au Congrès (*Congressional Budget Office*) les estimeront finalement autour de 500 milliards. Nick Carey, "Special Report: Stuck Between the Tea Party and a Hard Place," Reuters, May 17, 2011.

14 - Depuis 1939, le montant total de la dette encourue par l'État fédéral doit être sanctionné par une loi. Auparavant, chaque émission de bons du trésor (les obligations émises par le Trésor américain) devait faire l'objet d'une autorisation spécifique; un mécanisme bien trop contraignant avec la banalisation de la dette dans le contexte de la Grande dépression puis de la Seconde guerre mondiale. Le Congrès fixe donc un plafond maximal et, si le budget fédéral se trouve en déficit, le Trésor peut emprunter des fonds jusqu'à atteindre cette limite. Plusieurs années de déficits successifs imposent d'augmenter ce plafond pour pouvoir emprunter davantage. Dans les faits, la loi qui augmente le plafond de la dette ne constitue donc aucunement une

autorisation pour le secrétaire au Trésor d'émettre des obligations (les célèbres « bons du Trésor ») qui permettent de financer les déficits publics en empruntant auprès des marchés. Les déficits sont eux-mêmes consécutifs aux décisions antérieures des décideurs politiques sur les niveaux relatifs des dépenses et des recettes. Techniquement, augmenter le plafond de la dette permet uniquement d'honorer les créances passées et non d'autoriser de nouvelles dépenses. Refuser d'augmenter le plafond de la dette reviendrait donc à interdire au Trésor de rembourser ses dettes, l'État fédéral se mettant alors dans une situation de défaut de paiement. Étant donné le rôle essentiel que jouent les bons du Trésor américain dans le système financier mondial, les conséquences seraient évidemment dramatiques. Effectivement, les bons du Trésor, considérés comme un placement très sûr, font office d'étalon international pour les autres placements et représentent une forme de monnaie d'échange mondiale qui permet de sécuriser et fluidifier les opérations financières. Les Républicains décident cependant de saisir ce dangereux levier pour avancer leur priorités politiques en réclamant un dollar de réduction de dépense pour un dollar de hausse du plafond de la dette; une équivalence inédite que les journalistes ont appelé « règle de Boehner » (« *Boehner rule* »). C'est de cette bataille autour du plafond de la dette durant l'été 2011 que naît le volet dépenses de la « falaise fiscale ».

Mettre sur le même plan une dette qui n'est que la conséquence de décisions passées et les dépenses pour l'avenir est une arithmétique fiscalement discutable. Dans un contexte économique difficile, les électeurs se montrent pourtant réceptifs à des discours d'austérité. Contraints de limiter leurs propres dépenses, ils ont tendance à extrapoler et penser que l'État doit faire de même. Ils peuvent alors se déclarer hostiles à la dépense étatique qu'ils voient comme une forme de luxe que le contribuable ne peut plus se permettre. Sur le plan de la communication politique, le parallèle trompeur entre le budget de l'État et celui des familles est tout à fait redoutable. Du point de vue de la politique économique, c'est cependant un non-sens absolu. Lorsque la croissance est insuffisante, la dépense publique doit en réalité venir suppléer les faiblesses temporaires de la demande privée.

Après plusieurs tentatives infructueuses pour négocier un compromis sur le relèvement du plafond de la dette¹⁵, une solution a été finalement trouvée à l'initiative du Sénateur Mitch

nouvelle dépense. Elle est seulement la conséquence logique des décisions fiscales précédentes où les dépenses étaient supérieures aux recettes. C'est pour cette raison que, jusqu'à présent, ce vote était considéré comme un vote de routine et, de fait, le plafond de la dette a dû être modifié soixante-seize fois depuis 1962.

D. Andrew Austin and Mindy R. Levit, *The Debt Limit: History and Recent Increases* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, September 9, 2011), 8.

15 - Au début de l'été c'est le vice-président Biden et le leader de la majorité républicaine de la Chambre Eric Cantor qui ne parviennent pas à s'entendre. Ensuite, des négociations plus ou moins secrètes, commencent entre le président Obama et le Speaker Boehner. Ils seront très proches de conclure un accord global (« *grand*

McConnell, leader de la minorité républicaine au Sénat. Il proposait un mécanisme qui laisserait au Président la possibilité d'augmenter le plafond de la dette de manière unilatérale¹⁶. Le 2 août 2011, le Congrès adopta donc cette « Loi de contrôle budgétaire » (*Budget Control Act*¹⁷) qui entérina le compromis final entre les deux partis. Les Républicains laissaient au Président la charge d'initier des augmentations du plafond de la dette d'au moins 2 100 milliards de dollars. En échange, ils imposaient des plafonds de dépenses (*budgetary caps*) qui représentaient une baisse des dépenses de l'État fédéral de l'ordre de 900 milliards sur les dix prochaines années par rapport aux projections. De plus, le montant final de l'augmentation du plafond de la dette était soumis à plusieurs conditions. Premièrement, la loi impose un vote sur une proposition d'amendement constitutionnel qui interdit les déficits¹⁸. Deuxièmement, elle crée une commission spéciale (*Joint Select Committee on Deficit Reduction*) chargée de formuler des recommandations qui permettraient de réduire le déficit d'au moins 1500 milliards sur les dix prochaines années. Si les membres de cette « super commission » (*supercommittee*) ne parvenaient pas à trouver un accord, au 1^{er} janvier 2013, les dépenses de l'État fédéral seraient réduites automatiquement (*sequester*) et de manière équivalente entre les dépenses militaires et les autres pour atteindre ce même montant de 1200 milliards de dollars. Entre les 900 milliards de réduction de dépenses déjà prévues par la loi et les 1200 milliards prétendument à venir (soit du fait de l'adoption d'hypothétiques recommandations de la commission, soit du fait du déclenchement des coupes automatiques supplémentaires suite à son échec) cela représenterait donc 2100 milliards de réduction de dépenses contre 2100 milliards d'augmentation du plafond de la dette. Jusque-là, les Républicains avaient donc réussi à imposer la « règle de Boehner ».

bargain ») par lequel le Démocrate consentirait à des modifications des programmes d'assurance maladie et d'assurance retraite et le Républicain accepterait d'augmenter les recettes de l'État fédéral. David Corn, *Showdown: The Inside Story of How Obama Battled the GOP to Set Up the 2012 Election* (William Morrow Paperbacks, 2012).

16 - En réalité, la loi autorise le Président à proposer d'augmenter le plafond en plusieurs étapes, d'abord de 400 milliards de dollars puis de 500 milliards et enfin de 1200 milliards. Austin and Levit, *The Debt Limit: History and Recent Increases*, 3. Pour ces deux dernières augmentations, les deux chambres du Congrès peuvent voter contre cette proposition mais le Président peut contrer cette opposition en usant de son droit de veto. Cela implique que, pour empêcher le Président d'augmenter le plafond de la dette, il faut que les Républicains rassemblent des majorités des deux tiers dans les deux chambres pour surmonter un inévitable veto présidentiel. Ces contorsions procédurières permettent ainsi aux législateurs du Parti républicain de prendre position contre l'augmentation de la dette et faire ainsi porter entièrement la responsabilité sur les épaules du Président tout en évitant les conséquences douloureuses d'un défaut de paiement.

17 - *Public Law* 112-25.

18 - Ce type d'amendement constitutionnel (*balanced budget amendment*) constitue une revendication de longue date des conservateurs qui étaient presque parvenus à la faire adopter en 1995. Le 18 novembre 2011, la proposition ne parvint pas à recueillir la majorité des deux tiers des membres de la Chambre qu'impose la Constitution.

En novembre 2011, suite à l'échec assez prévisible¹⁹ de la « super commission », les différentes pièces du puzzle de la « falaise fiscale » étaient donc en place: les diverses lois en vigueur prévoyant que, de manière concomitante, au 1^{er} janvier 2013, les impôts allaient augmenter subitement et les dépenses réduites tout aussi subitement.

Les hausses d'impôts seraient dues:

- à l'expiration des faibles taux d'imposition hérités de l'administration Bush et prolongés pour deux ans en 2010²⁰ ;
- à l'expiration des baisses de cotisations sociales sur les salaires (*payroll taxes*) adoptées en 2010 ;
- à l'expiration de crédits d'impôts destinés aux ménages à revenus réduits adoptés dans le cadre du programme de relance de 2009²¹ ;
- à l'expiration de nombreuses autres dispositions fiscales temporaires que le Congrès doit prolonger chaque année, notamment le relèvement du seuil de déclenchement de la taxe minimum alternative (*Alternative Minimum Tax*)²² ;
- au déclenchement d'impôts supplémentaires sur les revenus du capital et du travail des contribuables aisés prévus par la loi de réforme de l'assurance maladie adoptée en mars 2010 (*Patient Protection and Affordable Care Act* plus connue sous le nom de *Obamacare*).

Les réductions de dépenses viendraient elles:

- du déclenchement des 1200 milliards de coupes budgétaires automatiques pour pallier l'échec de la « super commission » ;
- de l'expiration de l'assurance chômage fédérale pour plus de 2 millions d'américains ;
- des réductions de dépenses supplémentaires par le biais d'une baisse de 23% des

19 - La commission de douze membres était partagée de manière égale entre les deux partis et les deux chambres: trois représentants démocrates (Chris VanHollen du Maryland; James Clyburn de Caroline du Sud et Xavier Becerra de Californie), trois sénateurs démocrates (Patty Murray de l'État de Washington, Max Baucus du Montana; John Kerry du Massachusetts) trois représentants républicains (Jeb Hensarling du Texas, Fred Upton et Dave Camp du Michigan) et trois sénateurs républicains (Pat Toomey de Pennsylvanie, Rob Portman de l'Ohio and Jon Kyl de l'Arizona). Les membres de la commission devaient adopter leurs recommandations à la majorité simple avant le 23 novembre 2011. Le délai assez court, l'ampleur de l'effort budgétaire demandé et le pouvoir de blocage accordé à chaque parti constituaient autant d'obstacles difficilement surmontables.

20 - Taux d'impôts sur le revenu mais aussi taux d'impôts sur les capitaux (*Capital Gains* et *Dividends*) et sur les successions (*Estate Tax*)

21 - *American Opportunity Tax Credit* mais aussi les augmentations substantielles des paiements pour les autres crédits qui bénéficient aux bas revenus (*Earned Income Tax Credit* et *Child Tax Credit*)

22 - Censée toucher uniquement les contribuables aisés, ce mécanisme créé en 1969 permet d'éviter que ces derniers échappent trop à l'impôt en jouant des multiples déductions et autres crédits d'impôts. Le législateur avait cependant omis d'indexer le seuil de déclenchement de l'impôt sur l'inflation. De ce fait, à mesure que les prix et les revenus nominaux augmentent, une partie grandissante des contribuables se retrouvent soumis à cette forme d'impôt plus lourde.

paiements des actes médecins qui participent au programme *Medicare*²³.



Schéma réalisé par Alix Meyer à partir de données du *Congressional Research Service*

Invité le 29 février 2012 devant la Commission des affaires financières de la Chambre des Représentants (*House Financial Services Committee*), le président de la Réserve Fédérale, Ben Bernanke, évoque une « falaise fiscale » dans laquelle l'économie américaine pourrait plonger. La formule vise à inciter le législateur à agir au plus vite afin d'éviter un sévère choc d'austérité. Les experts du Congrès ont ainsi estimé que l'impact cumulé des différentes mesures qui arriveraient à expiration au 31 décembre 2012 pourrait déclencher une récession de l'ordre de 0,5% et faire passer le taux de chômage au-dessus de 9%²⁴. Pourtant, une fois cette récession passée, leurs estimations montrent un effet bénéfique sur la croissance à moyen et long terme. De manière presque perverse, du point de vue budgétaire, le saut dans la « falaise fiscale » permettrait quasiment de résoudre le problème

23 - La loi sur l'équilibre budgétaire de 1997 (*Balanced Budget Act of 1997*) a créé une formule complexe pour tenter de limiter les dépenses de santé du gouvernement fédéral en contrôlant le taux de croissance des remboursements en faveur des médecins qui s'occupent de patients couverts par le programme *Medicare*. Depuis 2002, pour éviter l'ire des praticiens et celle par ricochet de leurs patients, les membres du Congrès ont régulièrement choisi de ne pas appliquer les baisses prévues. Chaque année, ils doivent donc adopter une mesure temporaire qui annule la hausse prévue pour l'année, une sorte de rustine budgétaire pour les médecins (*doc fix*).

24 - Congressional Budget Office, *Economic Effects of Policies Contributing to Fiscal Tightening in 2013* (Washington, D.C.: Congressional Budget Office, November 2012).

du déficit²⁵: les recettes de l'État fédéral, augmentées par l'apport des impôts supplémentaires, permettraient presque de couvrir des dépenses passablement réduites. Ainsi, contrairement à ce que les termes pourraient laisser penser, la chute dans la « falaise fiscale » serait en réalité une action très positive dans la lutte contre les déficits.

Il faut donc bien comprendre que la « falaise fiscale » est un raccourci de langage qui critique la mise en place volontaire d'une série de mesures qui auraient un impact très négatif sur la croissance à court terme mais très positif sur le solde budgétaire à long terme. Le terme est négatif car il s'agit d'une crise artificielle évitable et sans doute à éviter dans un contexte économique fragile. La métaphore est cependant loin d'être parfaite car elle semble impliquer que toutes ses différentes mesures auraient un impact immédiat et violent. En réalité, la plupart des éléments de la « falaise fiscale » pouvait être résolue de manière rétroactive au cours du mois de janvier voir en février et en mars. De ce fait, certains commentateurs ont préféré évoquer une « pente fiscale » (*fiscal slope*)²⁶ pour mieux rendre compte du caractère progressif des changements à venir, contribuant ainsi à renforcer la position des négociateurs démocrates.

SORTIE DE CRISE?

En effet, dans la lutte politique autour de ces négociations, l'imminence de la falaise fiscale semble jouer en faveur des Démocrates. Sans surprise, aucun homme politique ne souhaite augmenter subitement les impôts de tous ses électeurs. En pleine campagne pour sa réélection, le président et ses alliés ont décidé de proposer une augmentation des impôts des plus riches pour réduire les déficits. Leur objectif stratégique est donc de profiter de la menace de hausses d'impôts généralisées pour contraindre les Républicains à accepter une hausse limitée aux contribuables les plus aisés. La rhétorique électorale les amènent à se présenter comme les défenseurs de la classe moyenne prise en otage par le parti adverse qui cherchent uniquement à protéger les rentiers. Pour leur part, les Républicains disent vouloir empêcher toute hausse d'impôt même, voire surtout, pour les plus riches, ceux qu'ils appellent les créateurs d'emplois (« *job creators* »). Le jeu est rendu plus complexe par la multiplicité des mesures en suspens et leur importance relative très variable. Les Républicains se montrent ainsi très réticents à autoriser des coupes sombres dans le budget

25 - Selon les estimations des experts du Congrès, le déficit serait repassé sous la barre des 1% du PIB dès 2017 si toutes les mesures de la « falaise fiscale » avaient été adoptées. *Congressional Budget Office, An Update to the Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022* (Washington, D.C.: Congressional Budget Office, August 2012), iv.

26 - Chad Stone, *Misguided "Fiscal Cliff" Fears Pose Challenge to Productive Budget Negotiations* (Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities, September 24, 2012), <http://www.cbpp.org/files/6-4-12bud.pdf>.

du Pentagone de peur d'affaiblir la sécurité nationale. Le Président et les Démocrates veulent eux absolument proroger les allocations chômage pour ne pas faire souffrir les plus vulnérables mais aussi ne pas trop impacter la consommation et donc la reprise.

Le cocktail initial de la falaise fiscale était composé pour quatre cinquième de hausse d'impôts et un cinquième de baisse des dépenses. Pendant des mois, les deux partis tentent de négocier un accord qui permettrait de revoir la formule. John Boehner rappelle le refus de son parti de cautionner toute hausse des impôts mais il ouvre la porte à des revenus supplémentaires pour l'État fédéral par le biais d'une plus vaste réforme fiscale. L'idée serait de conserver les taux d'imposition actuels et même de les baisser tout en élargissant l'assiette de l'impôt (*broaden the base*). Dans les faits, cela impliquerait de faire payer l'impôt par un plus grand nombre de contribuables et de réduire les déductions et crédits d'impôts qui permettent à ceux qui payent déjà de diminuer leur revenu imposable. Les Républicains sont convaincus que ce type de réforme pourrait permettre d'augmenter les recettes en baissant les taux et en stimulant l'activité économique. Les Démocrates et certains experts assurent que ces réformes pourraient se révéler très inégalitaires²⁷ et que les montants ainsi prélevés seraient insuffisants par rapport aux besoins. Ils insistent donc sur la nécessité absolue de relever les taux marginaux des foyers les plus aisés.

Après avoir largement remporté l'élection présidentielle, Barack Obama pense pouvoir invoquer le soutien de l'électorat en faveur de ses propositions pour faire passer le taux d'imposition marginale de 35% à 39,6% pour les 3% des contribuables les plus riches, ceux qui déclarent des revenus supérieurs à 250 000 dollars par an. Il charge Tim Geithner, le Secrétaire au Trésor, de faire parvenir sa nouvelle offre à John Boehner, qui a lui aussi réussi à se faire réélire avec sa majorité républicaine. Le président propose 1 550 milliards de hausses d'impôts sur les dix prochaines années et 825 milliards de réduction des dépenses. Il demande également au Congrès de lui céder définitivement le contrôle du plafond de la dette. Les Républicains balayent d'un revers de main cette offre qu'ils jugent indécente et font une contreproposition comportant seulement 850 milliards de hausse d'impôts et 1625 milliards de réduction de dépenses. Les deux parties revoient leurs ambitions à la baisse²⁸ et on semble s'acheminer enfin vers un accord lorsque, le 17

27 - Samuel Brown, William Gale, and Adam Looney, *On the Distributional Effects of Base-Broadening Income Tax Reform* (Washington, D.C.: Urban-Brookings Tax Policy Center, août 2012).

28 - Le président ne réclame plus que 1400 puis mêmes 1200 milliards de hausses d'impôts (une hausse qui ne toucherait plus que les contribuables déclarant plus de 400 000 dollars annuels de revenus) et propose 1225 milliards de réductions de dépenses soit un ratio d'un dollar de recette supplémentaire pour un dollar de réduction de dépense supplémentaire. Il exige aussi une hausse du plafond de la dette qui permettrait de couvrir deux années. Le Speaker propose 1000 milliards de revenus supplémentaires, 1300 milliards de coupes budgétaires et une hausse du plafond de la dette pour un an. Dylan Matthews, "The Fiscal Cliff Negotiations, in

décembre, contre toute attente, le Speaker, décide d'abandonner les négociations. Avant de quitter la ville et suspendre les travaux de la Chambre pour les vacances de Noël, il décide de passer à ce qu'il appelle le « plan B » et tente de soumettre au vote de la Chambre une proposition très conservatrice qui incorporerait seulement des hausses d'impôts de 300 milliards de dollars limitées uniquement aux contribuables millionnaires. Le 20 décembre, il essuie un échec cuisant lorsque sa propre majorité refuse de voter son texte²⁹ et se retrouve affaibli face au Président. Il décide dès lors de s'en remettre au Sénat des États-Unis pour trouver une solution.

À quelques jours de la date fatidique, le sort du contribuable américain et des agences de l'État fédéral se retrouve entre les mains des sénateurs. Après quelques jours à Hawaï avec sa famille pour le réveillon, le président Obama choisit de revenir rapidement à Washington, pour inviter une nouvelle fois tous les intéressés à la Maison-Blanche et forcer un compromis. Les relations entre le leader démocrate, le Sénateur Harry Reid du Nevada et le leader républicain, le Sénateur Mitch McConnell du Kentucky, sont devenues si tendues que ce dernier choisit de passer par le vice-président, et ancien sénateur du Delaware, Joe Biden, pour ne pas avoir à négocier avec Harry Reid³⁰. C'est donc le vice-président des États-Unis et le leader de la minorité du Sénat qui vont trouver un accord à la place du Président et du Speaker.

Après avoir évoqué, puis abandonné, la proposition du Sénateur McConnell d'une réduction des pensions de retraite³¹, les deux camps décident de parer au plus pressé. Le compromis qu'ils soumettent finalement au vote des sénateurs le 31 décembre ne contient que le strict minimum : seulement 632 milliards de hausses d'impôts sur les dix prochaines années et un délai supplémentaire de trois mois avant le déclenchement des coupes budgétaires automatiques (*sequester*). Le vice-président parvient à convaincre ses anciens collègues de voter en faveur du texte et il est adopté le 1^{er} janvier au petit matin par une très large majorité de 88 sénateurs.

One Chart," *The Washington Post - Wonkblog*, January 2, 2013,

<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/01/02/the-fiscal-cliff-negotiations-in-one-chart/>.

29 - La révolte dans ses propres rangs l'amène à retirer sa proposition avant même qu'elle ne soit mise au vote.

30 - John Bresnahan et al., "The Fiscal Cliff Deal That Almost Wasn't," *POLITICO* (Washington, D.C., January 2, 2013), <http://www.politico.com/story/2013/01/the-fiscal-cliff-deal-that-almost-wasnt-85663.html>.

31 - Les Républicains poussent depuis plusieurs années pour un nouveau mode de calcul du taux d'inflation utilisé pour indexer les pensions retraite sur la hausse des prix (*Cost of Living Adjustment* ou COLA). La réforme qu'ils proposent (*chained Consumer Price Index* ou chained CPI) reviendrait à limiter les hausses futures et donc les revenus disponibles pour les retraités faisant ainsi économiser plusieurs milliards de dollars à l'État fédéral. Dean Baker, "Thoughts on the Chained CPI, Social Security, and the Budget," *Beat the Press*, décembre 2012, <http://www.cepr.net/index.php/blogs/cepr-blog/thoughts-on-the-chained-cpi-social-security-and-the-budget>.

La proposition de « loi de sauvetage du contribuable américain » (*American Taxpayer Relief Act*) est ensuite transmise à la Chambre des représentants. Le Speaker appelle à voter en faveur du texte mais sa majorité, et ses lieutenants, se montrent très réticents devant cet accord qui les forcent à augmenter les impôts des plus riches sans aucune véritable réduction des dépenses en contrepartie. Tirillée entre le désir de montrer leur opposition et la volonté de ne pas être tenu responsable de la chute dans la « falaise fiscale », la majorité républicaine trouve un moyen de ménager la chèvre et le chou. Responsable de l'ordre du jour, la majorité de la Chambre des représentants peut toujours empêcher de passer au vote sur toute proposition qui lui déplaît. En effet, avant de pouvoir être soumise au vote, chaque proposition de loi est précédée d'une « règle » (*rule*) adoptée à la majorité et qui fixe les termes du débat: le nombre d'amendements, la durée du vote... Les Républicains profitent de la complexité de la procédure législative pour éviter la « falaise fiscale » en votant massivement en faveur de la « règle » qui organise les modalités du vote sur la proposition de loi³² avant de voter contre le texte lui-même. Une fois l'obstacle procédurier surmonté, le texte est effectivement adopté par une coalition bipartite de 172 Démocrates et 85 Républicains³³. Insistons sur ce point, la proposition de loi qui permet d'éviter la falaise fiscale est adoptée grâce au soutien d'une large majorité de la minorité démocrate et une faible minorité de la majorité républicaine. Les Républicains avaient cependant fait l'essentiel en acceptant de laisser procéder au vote sur cette proposition de loi qu'ils ne comptaient pas soutenir. La proposition de loi est ensuite transmise à la Maison-Blanche et le Président appose sa signature dès le 2 janvier mettant un terme temporaire à ce nouvel épisode de la lutte chorégraphiée autour du budget.

En étudiant dans le détail le contenu de la « loi de sauvegarde du contribuable américain » (*American Taxpayer Relief Act*), force est de constater que, d'une part, il s'agit d'une inflexion très modeste de la trajectoire budgétaire et, d'autre part, il s'agit d'une demi victoire politique pour la Maison-Blanche.

Comme le souhaitent les Démocrates, la loi inclut diverses augmentations des impôts:

- Tout d'abord, une augmentation de l'impôt fédéral sur le revenu pour les contribuables les plus aisés par le biais d'un relèvement du taux d'imposition marginal supérieur de 35 à 39,6% pour les individus déclarant plus de 400 000 dollars par an, soit moins de 1% des contribuables.

32 La règle (*H. Res. 844*) est adoptée par 408 votes pour et seulement 10 votes contre dont 2 républicains. (Vote numéro 658)

33 Vote numéro 659.

Sur ce point, la Maison Blanche semble avoir reculé puisque, durant toute la campagne, le Président avait insisté pour augmenter les impôts de tous les contribuables déclarant plus de 250 000 dollars par an. Ce seuil et le taux de 39,6% étaient tous deux hérités de l'administration Clinton. Ils étaient devenus des symboles, des marqueurs importants au-delà de leur valeur intrinsèque. En réalité, du fait de l'inflation, 250 000 dollars de 1993, l'année de l'adoption de la loi d'augmentation des impôts voulue par le président Clinton, équivalent à 398 306 dollars aujourd'hui³⁴. Ainsi, dans les faits, le taux marginal de 39,6% va concerner un niveau de revenu similaire, il y a donc eu une concession sur la forme mais pas sur le fond.

- Ensuite, ces mêmes contribuables vont également devoir s'acquitter d'impôts supplémentaires sur leurs revenus du capital.

Leurs dividendes et leurs gains réalisés par la vente d'actions ou d'obligations (*capital gains*) seront taxés à 20% au lieu de 15% pour les contribuables moins fortunés.

- Enfin, les individus qui déclarent plus de 250 000 dollars de revenus voient également limités les divers crédits et déductions d'impôts qui leur permettaient de réduire leur charge fiscale³⁵.

Cumulée avec les nouveaux prélèvements que leur impose la loi de réforme de l'assurance maladie de 2010, cette réforme vient atténuer les concessions de la Maison-Blanche sur le seuil de déclenchement du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu.

Dans le même temps, les Démocrates sont parvenus à sauver leurs priorités en matière de dépenses:

- ils ont préservé pour cinq ans supplémentaires les crédits d'impôts qui viennent en aide aux contribuables les plus démunis (*Earned Income Tax Credit, American Opportunity Tax Credit* et *Child Tax Credit*).
- ils ont obtenu une extension pour un an supplémentaire des allocations chômage fédérales.

Par ailleurs, la loi règle enfin le problème de l'indexation sur l'inflation de la taxe minimum alternative (AMT) et annule pour un an supplémentaire la réduction des paiements pour les médecins qui participent au programme *Medicare*.

³⁴ http://data.bls.gov/cgi-bin/print.pl/data/inflation_calculator.htm

³⁵ *Personal Exemption Phaseout* (PEP) et PEASE. Ces deux mécanismes vont permettre d'augmenter la charge fiscale des contribuables aisés de manière plus discrète mais très efficace puisqu'ils permettront de prélever 150 milliards de dollars supplémentaires sur 10 ans ce qui représente près d'un quart des hausses d'impôts prévues par la loi. John D. McKinnon, "Deductions Limits Will Affect Many," Wall Street Journal, January 2, 2013, sec. Politics.

De leur côté, les Républicains peuvent se targuer d'avoir réussi à l'emporter sur plusieurs points:

- le Président a été contraint d'abandonner les baisses de prélèvements sur les salaires (*payroll tax holiday*) initiées en 2010.

De ce fait, les impôts de quasiment tous les travailleurs américains vont être augmentés puisqu'ils verront leurs salaires ponctionnés de 2% supplémentaires par rapport à l'année précédente³⁶.

- les faibles taux d'imposition sur le revenu adoptés de manière temporaire durant l'administration Bush sont rendus permanents pour 99% des contribuables³⁷.
- contrairement à ce que souhaitaient certains Démocrates, les droits de successions (*estate tax*), réduits à peau de chagrin durant l'administration Bush, ne sont augmentés que de manière très modeste. Ils continueront ainsi de ne concerner qu'une part infime des patrimoines des familles les plus aisées³⁸.

À moyen et long-terme, force est de constater que la résolution très temporaire de la « falaise fiscale » n'offre pas une solution durable au problème du déficit et de la dette. Les schémas ci-dessous illustrent les trajectoires potentielles des déficits et de la dette publique américaine du fait de la nouvelle loi et ce qui se serait passé si la « falaise fiscale n'avait pas été évitée. Ils offrent également une comparaison entre les principales propositions budgétaires démocrates³⁹, républicaines⁴⁰ et même bipartite⁴¹. Ils montrent de manière

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

37 - Les taux marginaux d'imposition sont donc fixés à 10% pour la première tranche de revenus puis 15%, 25%, 28%, 33%, 35% et finalement 39,6% pour tous les revenus au-delà de 400 000 dollars annuels.

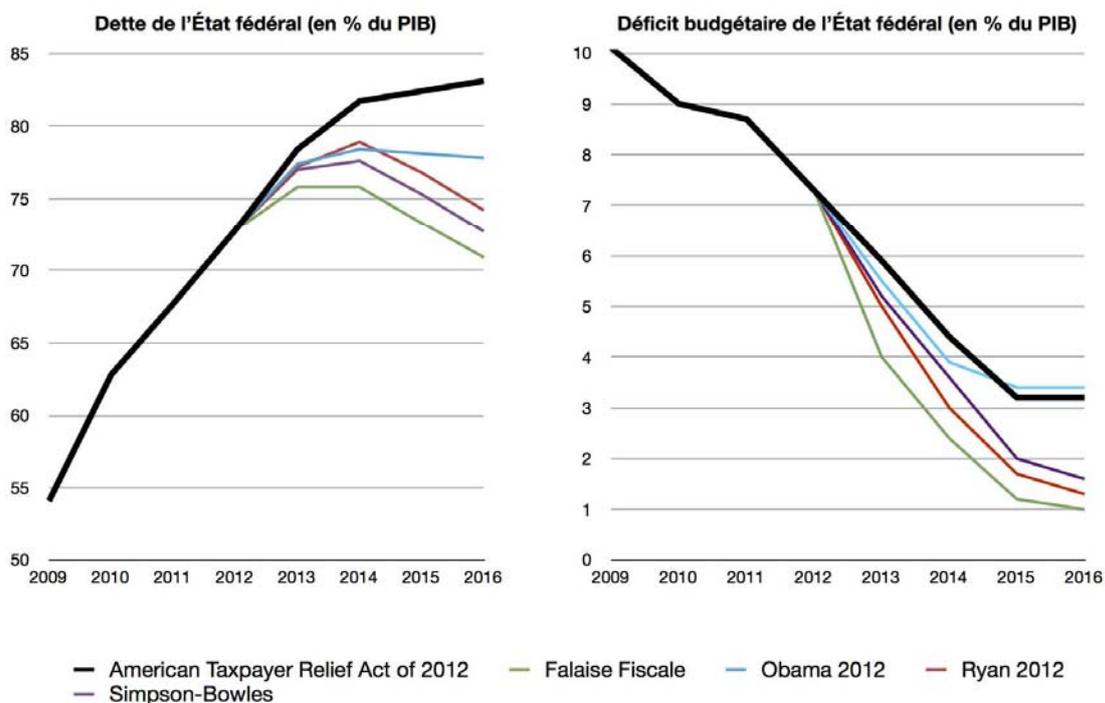
38 - Le taux maximal passe de 35% à 40% mais tous les patrimoines inférieurs à 5 millions sont exemptés. En 2011, moins de 4000 successions ont été soumises à cet impôt.

39 - En l'occurrence la proposition de budget du président Obama pour l'année fiscale 2013 soumise au Congrès en janvier 2012. . Budget of the United States Government, Fiscal Year 2013 (Washington, D.C.: Office of Management and Budget, janvier 2012).

40 - Ici, la proposition de Résolution budgétaire adoptée par la Chambre des représentants le 29 mars 2012 (H. Con. Res. 112. *Concurrent Resolution on the Budget Fiscal Year 2013*) que les médias ont surnommé le « plan Ryan » du nom du président de la Commission du budget de la Chambre et candidat malheureux à la vice-présidence, Paul Ryan.

41 - On fait ici référence aux propositions des deux co-présidents de la Commission nationale sur la responsabilité fiscale» (*National Commission on Fiscal Responsibility and Reform*), Erskine Bowles et Alan Simpson. Le 18 février 2010, Bowles, ancien directeur de cabinet du président Clinton, Simpson, ancien sénateur républicain du Wyoming, et les seize autres commissionnaires avait été chargés par le président Obama de lui faire des propositions pour réduire le déficit. Les statuts de la commission prévoyaient que son rapport devait recueillir une majorité qualifiée de 14 de ces 18 membres. Incapables de rassembler une telle majorité autour de leurs propositions, les deux co-présidents ont néanmoins fait tout leur possible pour diffuser leurs idées de réformes dans les médias et à Washington. Malgré l'échec formel de ses travaux, la commission Simpson-Bowles continue ainsi d'influer dans le débat public sur les questions budgétaires.

éloquentes les effets salutaires sur le déficit qu'aurait entraîné la « chute » dans la « falaise fiscale » et l'impact modeste de la « loi de sauvegarde du contribuable américain » adoptée pour l'éviter.



Schémas créés par Alix Meyer à partir des données citées dans les notes 40 à 43

L'objectif initial des négociateurs républicains était de forcer de nouvelles coupes budgétaires au moins équivalentes aux coupes automatiques qui devaient se déclencher au 1er janvier. Sur ce point, ils n'ont pas obtenu satisfaction puisque la loi ne prévoit aucune nouvelle réduction de dépense. Cette analyse est cependant incomplète. Sur le volet des dépenses, le compromis final ne fait certes que repousser la date de déclenchement des coupes automatiques au 1er mars, mais les Républicains espèrent pouvoir de nouveau utiliser la menace persistante de ces réductions aveugles pour imposer des réformes sur les programmes les plus coûteux. Encore plus important à leurs yeux, ils n'ont pas cédé sur le plafond de la dette. En excluant cette mesure du compromis final, ils conservent un atout majeur dans les négociations à venir. Dès le mois de février, le plafond de la dette va devoir de nouveau être relevé et les législateurs républicains ont déjà annoncé leur intention

d'exiger l'application de la « règle de Boehner » : chaque dollar d'augmentation du plafond de la dette devra être compensé par un dollar de réduction des dépenses. Rappelons par ailleurs que la loi qui autorise le financement des opérations de l'État fédéral (*continuing resolution*) devra être prolongée avant le 27 mars pour éviter que l'Administration ne soit contrainte de fermer ses portes. On voit que le décor est ainsi planté pour un nouvel affrontement autour du plafond de la dette et de possible fermeture temporaire des administrations dans les semaines à venir. Si les deux partis ne parviennent pas à s'accorder, les conséquences seraient de nouveau funestes. Les falaises se suivent et se ressemblent.

LA VRAIE CRISE EST POLITIQUE

Les projections pour les années à venir semblent indiquer que le rééquilibrage des finances de l'État fédéral est en bonne voie. Les déficits à venir seront vraisemblablement plus réduits. On peut s'attendre à de nouveaux efforts en matière d'impôts par le biais d'une réforme des niches fiscales. On verra sans doute de nouvelles tentatives de contrôle des dépenses de santé. Ces efforts devraient permettre de stabiliser la dette publique. Au-delà des batailles de chiffres, la crise artificielle de la « falaise fiscale » semble plus inquiétante en tant que symptôme des difficultés de la gouvernance américaine. Dans un contexte de polarisation partisane exacerbée, les freins et contre-pouvoirs constitutionnels et institutionnels permettent à la minorité d'exercer un pouvoir de blocage suffisamment nuisible pour mettre à mal la capacité de la majorité à gouverner. Au moment de justifier l'abaissement de sa note de la dette souveraine des États-Unis en août 2011, l'agence Standard & Poor's avait pointé du doigt les dysfonctionnements politiques plutôt que les faiblesses de l'économie américaine.

La crise budgétaire est devenue la norme car seules des circonstances exceptionnelles peuvent forcer les deux partis à collaborer tant s'est aggravé le gouffre idéologique, électorale et politique qui les sépare. Il faut insister sur le fait que la mécanique de cette polarisation partisane est asymétrique. Elle est mue par la radicalisation du Parti républicain, jouet des caprices de ses éléments les plus conservateurs toujours prompts à sanctionner le moindre vacillement idéologique par le financement d'un challenger plus orthodoxe lors des prochaines primaires. Cette pression idéologique amène désormais les membres républicains du Congrès à prendre des positions extrêmes telles que se déclarer prêt à forcer une mise en défaut de paiement du Trésor public américain pour obtenir gain de cause quant à leurs objectifs de réduction des dépenses et de réforme de l'État providence. Dans les négociations à venir, la majorité de la Chambre menace ainsi de prendre en otage

l'économie américaine et même mondiale. À l'inverse, le Parti démocrate ne s'est pas radicalisé et le président Obama continue d'insister sur sa volonté de trouver des compromis acceptables pour tous sans mettre en péril l'économie du pays. L'avenir dira s'il est possible pour un parti majoritaire à la Chambre des représentants d'agir comme un simple parti d'opposition et de faire ainsi peser sur l'autre parti la charge d'assurer seul la continuité de l'État.

***Alix Meyer vient de soutenir sa thèse « Le congrès républicain 1994-2006 : révolutions conservatrices, contradictions électorales, évolutions institutionnelles » à Sciences Po Lyon.**