# États-Unis

## Le « *shutdown* » du gouvernement fédéral : signe d'institutions en dérive ?

*Estelle SOMMEILLER* *

Les États-Unis ont traversé à l'automne 2013 une crise budgétaire et politique aiguë. Elle s'est manifestée par deux symptômes distincts : la fermeture partielle des administrations fédérales et le risque, évité de peu, d'un défaut de paiement du pays qui eût été le premier de son histoire. C'est à la fermeture partielle de l'État fédéral que renvoie le terme de «*shutdown*», habituellement utilisé dans le cas de l'arrêt d'un réacteur nucléaire. Du 1er au 16 octobre 2013, environ 800 000 employés fédéraux sur 4,3 millions ont été congédiés et leur salaire suspendu ; ils le percevront finalement. Les salariés contractuels des entreprises privées qui travaillent pour l'État ont également subi du chômage technique. À cette fermeture partielle des agences fédérales est venue se greffer la menace d'un défaut de paiement du gouvernement fédéral, officiellement annoncé le 17 octobre 2013. Les élus devaient s'accorder à relever le seuil d'endettement (*debt-ceiling-increase*) avant cette échéance afin de permettre au pays d'emprunter et de continuer à fonctionner normalement. Majoritaire à la Chambre des représentants, le Grand Old Party (GOP) républicain, sous l'influence d'un groupe d'élus du Tea Party [1], a décidé de conditionner tout accord à l'exigence de nouvelles coupes budgétaires dans le projet de loi de finance 2014, et a tenté d'entraver l'« Obamacare », la loi de réforme du système de santé, dont la préparation battait son plein pour l'entrée en vigueur de deux de ses mesures clefs le 1er janvier 2014 (Sauviat, dans ce numéro). Celle-ci a pourtant été votée par le Congrès, signée par le président Obama en 2010 et validée constitutionnelle dans

* Chercheure à l'IRES.

1. Les membres du Tea Party sont des radicaux de droite à l'origine d'un récent mouvement contestataire populiste appelant à une diminution drastique de la dette publique et du déficit budgétaire. Le nom de ce mouvement politique fait référence à la révolte, le 16 décembre 1773 à Boston, d'un groupe d'indépendantistes contre la taxation du thé imposée par la Grande-Bretagne à ses colonies américaines. Les escalades de violence qui s'ensuivirent marquèrent le début de la révolution américaine et de l'indépendance des 13 États qui créèrent les États-Unis d'Amérique le 4 juillet 1776.

la quasi-totalité de son contenu [1] par la Cour suprême en 2012. Les démocrates, détenant alors 53 sièges sur 100 au Sénat, refusaient de négocier dans de telles conditions. Le *statu quo* a ainsi perduré jusqu'au 16 octobre avant que républicains et démocrates finissent par s'entendre.

Au final, les républicains ont voté la loi de budget 2014 et autorisé l'administration à relever le plafond de la dette sans obtenir de concession en retour [2]. Ils ne jouissaient ni du soutien de l'opinion publique au niveau national, ni du soutien des investisseurs étrangers. Les enjeux du « *shutdown* » ne se mesurent pas seulement à l'échelle nationale : à l'échelle mondiale, la menace d'un défaut de paiement et le « *shutdown* » fédéral auront discrédité le pays aux plans économique (avertissements du FMI, de la Banque mondiale, de la Banque centrale européenne, entre autres), financier (inquiétudes exprimées par la Chine et le Japon, principaux pays détenteurs de la dette américaine [3]), commercial et géopolitique (Barack Obama, devant la gravité de la crise, a dû annuler ses déplacements en Asie et au sommet de la coopération économique pour l'Asie-Pacifique, l'APEC [4]). L'explication immédiate d'un tel blocage se trouve ainsi dans une confrontation idéologique poussée à l'extrême.

Dans la suite de l'article, nous appellerons « *shutdown* » la crise budgétaire qui réunit les deux événements de l'automne 2013 (fermeture partielle des agences fédérales et désaccord sur la limite légale d'endettement public). Si la crise budgétaire a été résolue à moyen terme, la question est de savoir quels enseignements tirer de cet épisode de tensions politiques avivées. Faut-il voir là le simple coup de bluff raté des membres ultra-conservateurs du Tea Party, un groupe somme toute minoritaire dont l'influence aura été manifeste mais passagère, ou bien plutôt le signe de défaillances chroniques au sein des institutions politiques du pays ?

## Procédures législatives et pouvoir exécutif

En quoi la paralysie budgétaire d'octobre 2013 est-elle liée aux spécificités des institutions politiques (procédures budgétaires et législatives) du pays ?

### *Les procédures budgétaires au sein d'un régime politique présidentiel*

Le blocage budgétaire de 2013 reflète en partie les failles institutionnelles propres à un régime présidentiel où perdure une longue tradition anglo-saxonne d'hostilité au pouvoir central. Héritée de sa Constitution, la séparation stricte des pouvoirs, en pratique, place le Président dans une relation complexe à la fois de dépendance et d'indépendance envers les deux chambres parlementaires du Congrès. Dépendance compte tenu de la compétence que la Constitution

1. En 2012, le chapitre de la loi Affordable Care Act (ACA) jugé anti-contitutionnel par la Cour suprême concerne l'obligation pour tous les États d'accepter l'extension de la couverture santé aux ménages pauvres, Medicaid. Conformément à cette décision, 21 d'entre eux ont rejeté cette extension.
2. La loi instituant l'assurance santé pour tous en est sortie quasiment intacte, l'accord ne faisant que durcir les procédures de contrôle auprès des Américains en attente de subventions publiques pour financer leur couverture santé.
3. G. Grésillon, Y. Rousseau., « Dette : Pékin et Tokyo rappellent à l'ordre leur débiteur américain », *Les Échos*, 9 octobre 2013.
4. K. De Meyer, « L'ombre du défaut de paiement plane sur Washington », *Les Échos*, 7 octobre 2013.

américaine reconnaît au Congrès, de recourir, si au moins deux tiers des sénateurs l'approuvent, à l'*impeachment*, une procédure de destitution de certains hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral, jusqu'au Président, responsables d'actes de trahison, de corruption ou de délits majeurs. Indépendance puisque le Président est élu au suffrage universel (indirect) et qu'il possède un droit de veto sur les textes législatifs qui ne lui conviennent pas, même si ce droit est par la suite révocable au Parlement. Conçus par ses pères fondateurs comme un système de « verrous et contrepoids » (*checks and balances*), le Parlement, mais aussi les cours de justice et les administrations locales sont à même de barrer l'action politique du gouvernement fédéral en place. Le pouvoir présidentiel y est donc relativement limité. C'est dans le contexte de ce régime politique à fort contre-pouvoir parlementaire que les blocages budgétaires peuvent survenir à au moins deux niveaux : le processus budgétaire annuel et le seuil légal d'endettement de l'État. Premièrement, c'est le Président des États-Unis qui ouvre le cycle budgétaire annuel en remettant son projet de loi de finances au Congrès. Au sein de ses deux chambres sont reçus des groupes d'intérêt qui proposent à leur tour des amendements parfois contradictoires, de sorte qu'au final, le projet initial du Président perd en cohérence, voire peut ne pas aboutir (encadré). Dans l'incapacité de s'entendre, les deux chambres du Congrès n'ont voté aucun budget annuel depuis 2009, les dépenses courantes de l'État sont votées au jour le jour, hors du cycle budgétaire. Pire, lors du dernier budget annuel, elles n'ont pas été reconduites du tout avant que ne commence l'année fiscale au 1er octobre 2013, provoquant ainsi le *shutdown* du gouvernement fédéral jusqu'au 16 octobre.

Deuxièmement, les lois d'appropriation votées dans le cadre du processus budgétaire déterminent le montant des financements alloués aux différentes dépenses publiques à venir. Or, le déblocage des fonds peut être suspendu par un refus éventuel du Congrès à relever le plafond de la dette lorsque celle-ci se rapproche de son seuil légal. Autrement dit, les élus peuvent voter une loi obligeant le Trésor à financer un programme et le priver ensuite des moyens de la financer. En effet, la législation régissant la limite d'endettement de l'État, en vigueur depuis la fin des années 1930, traduit le droit de regard du Congrès sur les finances publiques, prérogative constitutionnelle à l'appui. Comme les dépenses doivent être financées dès lors qu'elles sont votées dans le cadre des lois d'appropriation, repousser le seuil d'endettement fédéral relève, en temps normal, d'une simple formalité légale. Lorsqu'elles échouent à produire un accord à leur issue, comme en octobre 2013, les procédures législatives qu'implique le relèvement de la limite légale de la dette (et celles de la loi de finance annuelle) révèlent au grand jour, comme nous le verrons plus loin, une divergence idéologique des partis qui pousse les élus parlementaires dans une faille institutionnelle rarement exploitée auparavant. En effet, la force du contre-pouvoir du Congrès n'a pas empêché le système américain de fonctionner pendant tout le XXe siècle, tant que les deux grands partis politiques partageaient un minimum de valeurs en commun.

Si le « *shutdown* » ne relevait que des tensions politiques routinières propres à tout système démocratique, son occurrence ne serait que passagère et sans conséquences. Or, l'histoire politique récente des États-Unis est marquée de multiples autres blocages similaires.

Encadré

## Le processus budgétaire aux États-Unis

1. La première étape du parcours budgétaire débute avec le président de la République. Il soumet au Congrès sa proposition de budget fédéral en février pour l'année fiscale qui s'ouvre au mois d'octobre suivant. À l'issue du processus budgétaire, la loi initiale peut avoir subi des modifications majeures.

2. Après avoir été introduite au Congrès en février, la proposition de loi de finance est débattue en parallèle dans chacune des deux Chambres au sein des commissions du budget. Lors d'auditions publiques au Capitole, les commissions du budget consultent l'avis d'experts universitaires ou professionnels, des représentants d'organisations de salariés ou d'employeurs, des groupes de pression ou du public afin de confronter leurs positions à celles de l'Administration. Les commissions du budget sont assistées par le Congressional Budget Office qui formule des projections budgétaires. Les auditions se poursuivent jusqu'en mars. La proposition initiale peut être adoptée, amendée ou rejetée.

3. Début avril, chaque chambre a finalisé sa première version de la résolution budgétaire. Des négociateurs (*conferees*) disposent alors d'un mois pour « réconcilier » les deux versions en un texte unique voté dans le cadre d'une conférence de conciliation. À ce stade, la résolution budgétaire finale constitue seulement une ébauche des budgets à allouer par la suite ; elle contient notamment les plafonds de dépenses qui seront utilisés lors du processus d'appropriation. La loi dite « d'appropriation » permet le déblocage des crédits pour une période d'un an : c'est la loi budgétaire.

4. Entre mai et juillet, la Chambre des représentants se prononce sur les lois d'appropriation, puis le Sénat apporte ses amendements. Les deux Chambres ajustent leurs différences et votent les mêmes lois d'appropriation lors d'une conférence de conciliation. C'est une étape clef du processus budgétaire parce qu'elle officialise, ou non, le financement des mesures proposées par le gouvernement. En cas de retard dans le processus d'appropriation, le Congrès vote la reconduction tacite des crédits alloués aux agences l'année précédente (*continuing resolutions*) jusqu'à ce que de nouvelles appropriations soient adoptées ultérieurement (après l'arrivée d'une nouvelle administration à la Maison blanche par exemple).

5. En septembre, le Président peut signer la loi (auquel cas elle entre vigueur) ou exercer son droit de veto et la renvoyer au Congrès. Dans le second choix, seule la majorité à deux tiers des votes dans les deux Chambres peut révoquer le veto présidentiel.

Sources : E. Bouzat, M. Israël, « L'adoption du budget fédéral de recherche et développement », Fiche d'information États-Unis, Ambassade de France aux États-Unis, juin 2009 ; Site officiel de la Maison Blanche, whitehouse.gov ; Sauviat, Sommeiller (2010).

### *Des blocages budgétaires à la paralysie du système*

En août 2011 [1], le camp conservateur, déjà sous l'influence du Tea Party, adoptait comme levier de négociation le compte à rebours vers un défaut de paiement de l'État [2]. La tactique avait alors bien fonctionné, les républicains ayant obtenu des coupes automatiques dans les dépenses publiques (*sequester* [3]) dans le cadre du Budget Control Act de 2011. D'autres paralysies budgétaires, moins visibles mais tout aussi réelles, interrogent : le Congrès américain n'a voté aucune loi de finance depuis avril 2009, seulement des reconductions tacites d'une année fiscale sur l'autre (voir *supra*).

En sus des blocages budgétaires surviennent d'autres « bras de fer » législatifs d'une intensité extrême, qui proviennent de ce que Tushnet (2004) appelle la stratégie des « *constitutional hardballs* », c'est-à-dire une pratique où les protagonistes, le plus souvent républicains, durcissent le ton jusqu'à « jouer gros ». Autrement dit, les élus qui se livrent à ce jeu enveniment le débat jusqu'à miser leur carrière. Cette tactique du « *hardball* » est adoptée dès lors qu'un parti remet en cause des normes historiquement établies (sans tomber dans l'illégalité) pour remporter coûte que coûte une bataille parlementaire sur les aspects constitutionnels que soulève un sujet controversé au Congrès. L'histoire politique récente offre de nombreuses illustrations de pratiques de « *constitutional hardballs* » : la tentative de destitution du président Clinton, la montée en puissance des procédures d'obstruction parlementaire depuis l'élection d'Obama, le blocage des nominations présidentielles au sein d'organismes de services publics, la constitutionnalité de la réforme de la santé d'Obama, et bien sûr, l'escalade du chantage entre les deux partis au sujet du plafond de la dette publique en été 2011 et en automne 2013. Tushnet date des années 1990 non pas l'apparition de la pratique en elle-même – elle existait déjà auparavant –, mais son recours systématique dans le traitement des affaires courantes plutôt que de façon exceptionnelle comme par le passé. Plus précisément, le jeu dur auquel se livraient les élus auparavant survenait à l'occasion d'événements majeurs, plutôt rares, comme les amendements apportés à la Constitution américaine. Aujourd'hui, cette pratique s'observe alors même que la Constitution n'est l'objet d'aucune modification en cours.

### *Vers un renforcement du pouvoir exécutif ?*

Il est toutefois possible que le pouvoir exécutif ressorte renforcé du *shutdown*, en réaction directe à ce blocage. Au moins trois signes le suggèrent. Le premier fait suite aux négociations politiques sur la limite légale de la dette fédérale et se réfère à la possibilité du Président de relever ce seuil sans l'autorisation du Congrès. Si la législation

1. La crise budgétaire de l'été 2011 n'avait pas donné lieu à la fermeture des services de l'État mais avait produit deux effets majeurs : la dégradation de la note financière des bons du Trésor américain (la référence financière sur les marchés obligataires depuis bientôt un siècle) par l'agence Standard & Poor's et surtout, la « séquestration budgétaire », ce mécanisme de réduction automatique des dépenses fédérales, entrée en vigueur le 1er mars 2013.
2. K. De Meyer, « Dette : Les républicains relâchent la pression sur Obama », *Les Échos*, 13 février 2014.
3. C. Rampell, « Yes, the Sequester Is Affecting the Job Market », *The New York Times*, Economix, July 5th, 2013.

actuelle accorde ce droit au Président, son utilisation reste contraire à la Constitution : il se pourrait donc que la question des corrections à apporter pour résoudre cette incohérence juridique revienne au centre des débats politiques à l'avenir. Le second signe a trait à la procédure de nominations présidentielles des ministres, magistrats, ambassadeurs, hauts fonctionnaires, etc. Celle-ci requiert un vote de confirmation du Sénat dont les termes ont été modifiés fin novembre 2013. Ces nominations faisaient l'objet d'obstructions parlementaires à répétition depuis 2009, provoquant des temps d'attente jusqu'à deux ans dans certains cas. De toutes les obstructions qu'ait connues l'Amérique à ce sujet, la moitié l'a été à l'encontre des candidats choisis par Barack Obama, preuve que les paralysies du système vont bien au-delà des questions d'ordre budgétaire. Désormais, il ne faudra plus que 51 voix sur 100 pour surmonter une situation de blocage procédural, contre 60 auparavant : le pouvoir présidentiel s'est légèrement renforcé. Cette initiative ne concerne pas l'adoption des lois, ni les nominations des juges de la Cour suprême, mais elle modifie la façon dont le Sénat a fonctionné depuis le XIX$^{e}$ siècle [1]. Surtout, elle montre que l'impasse des nominations présidentielles bloquées a pu être levée grâce à un renforcement minime mais réel du pouvoir exécutif. Le troisième signe se manifeste ainsi : le pouvoir présidentiel est une nouvelle fois appelé à être repensé à l'aune du procès que les députés républicains s'apprêtent à intenter à Barack Obama pour avoir adopté, abusivement selon eux, à une série de décrets présidentiels (*executive orders*) [2]. Les multiples blocages parlementaires ont incité Obama, c'est tout au moins l'argument qu'il défend, à ordonner plus de décrets qu'avec un Congrès votant des lois fédérales. Au final, si les changements de procédure venaient à se multiplier, le poids relatif du Président par rapport aux élus parlementaires pourrait augmenter.

### Les failles du système exploitées par la polarisation politique

La paralysie du système revêt une telle ampleur que certains politologues [3] s'accordent à dire que les États-Unis ont déformé la démocratie en « vétocratie ». Selon Fukuyama (2013), à qui l'on doit ce terme, il s'agit d'un système politique où un groupe minoritaire acquiert suffisamment d'influence pour bloquer la majorité aux commandes de l'État, ôtant au pouvoir exécutif ses chances de mener à bien les politiques économiques et sociales du pays. Il précise qu'en se greffant sur un régime politique présidentiel naturellement favorable aux blocages entre le Capitole et la Maison blanche, la polarisation politique ou l'incapacité des élus à bien s'entendre achève de paralyser le système. Il en conclut que la « vétocratie » qui en découle perdurera tant

1. Aucune règle ne prévalait en la matière jusqu'en 1917. De 1917 à 1975, le Sénat a fonctionné à la majorité de 2/3 des voix et depuis 1975, à 3/5$^{e}$, soit 60 voix.
2. Les décrets pris par Obama depuis son arrivée à la Maison blanche portent sur de multiples domaines dont les plus controversés concernent l'immigration, l'avortement, la loi de la réforme de la santé, entre autres. À notre connaissance, seul le décret lié à la mise en œuvre de l'Obamacare sera visé lors de ce procès.
3. L'analyse de Fukuyama est partagée par ses pairs comme Mann et Ornstein (2012), Naim (2013) et reprise dans les médias par Thomas L. Friedman du *New York Times*, ou encore Ed Luce du *Financial Times*.

qu'aucune volonté politique de grande ampleur ne la mettra au défi.

Cette thèse est reprise ici. Les failles des institutions politiques que le « *shut-down* » de 2013 a dévoilées au grand jour sont exploitées par la montée en puissance de la polarisation politique, c'est-à-dire la polarisation idéologique des partis politiques. Celle-ci n'est pas symétrique : elle ne résulte pas d'une montée comparable des extrémismes au sein de deux partis qui s'éloigneraient du centre. Sur la dernière décennie, elle consiste en une radicalisation du GOP, et en un certain décalage du Parti démocrate vers le centre du spectre politique. De surcroît, la polarisation asymétrique des deux partis ne s'observe pas seulement au Congrès fédéral, mais aussi chez les anciens parlementaires candidats à la vice-présidence, et, dans une moindre mesure, au niveau de la législature des États fédérés (Hacker, Pierson, 2014). En conséquence, les paralysies de la procédure législative évoquées dans cet article valent essentiellement pour les vives résistances républicaines aux projets de loi proposés par la majorité démocrate.

### *Le Tea Party, un acteur majeur dans le blocage budgétaire*

Les principaux acteurs du « *shut-down* » de 2013 sont à la Chambre des représentants, les radicaux du Tea Party et les républicains, et au Sénat, les démocrates. Si les deux derniers sont connus de longue date, l'apparition des premiers est très récente. Elle trouve son origine avec l'élection présidentielle de Barack Obama en 2008. Pourtant minoritaires chez les républicains, les 80 élus du Tea Party sont depuis parvenus, jusqu'à la résolution de la crise d'octobre 2013, à imposer leurs vues à l'ensemble du GOP. L'influence politique du Tea Party a été alimentée par des centres de réflexion et des groupes de pression ultra-libéraux appartenant à un courant de pensée qui prône le conservatisme fiscal, en particulier une moindre taxation à tous les échelons administratifs de l'État et une vision minimaliste des aides d'État. Le militantisme très actif de ce courant de pensée repose sur des moyens financiers conséquents. Ces moyens financiers lui permettent par exemple la diffusion de publicités télévisées dénonçant dans chacun de leurs États la centaine d'élus républicains ayant voté pour la réforme de l'assurance santé initiée par Obama, compromettant ainsi leur carrière politique. Les membres du Tea Party ont donc disposé d'armes convaincantes pour rallier à leurs causes certains membres du GOP, dont le président de la Chambre des représentants, John Boehner. Dès lors que ce dernier, suivi par les républicains modérés du GOP, a accepté de ne plus soutenir le Tea Party, la crise budgétaire de 2013 s'est dénouée. Que le Tea Party porte une responsabilité directe dans la paralysie budgétaire d'octobre 2013 reflète l'existence d'un pouvoir organisé sous-jacent ; l'opulence d'une minorité de milliardaires en est la clef de voûte.

Le sociologue Howison (2013) voit moins dans l'émergence du Tea Party les profondes dissensions qu'elle a suscitées au sein du Parti républicain que la continuité d'une tendance de long terme plus ou moins apparente selon le contexte historique : la fin de la guerre froide avait étouffé l'idéologie anti-communiste, conservatrice et raciste, l'arrivée d'Obama à la présidence l'a réveillée en des termes plus économiques (conservatisme fiscal et crispation autour de l'endettement public). Selon lui, dans le fond rien ne fâche les républicains, seules les questions de forme les divisent. Ils essaient donc, dès 1964, suite à la défaite cuisante du conservateur Barry

Goldwater face au démocrate Lyndon Johnson à l'élection présidentielle (38 % contre 62 % respectivement), de s'accorder sur la forme, autour d'un conservatisme plus « convivial ». Mais sur le fond, les grandes fortunes comme celle des frères Koch [1] continuent, comme par le passé, à financer l'émergence des mouvements radicaux tels que la John Birch Society (une association anti-communiste, ultra-conservatrice et nationaliste née en 1958) lors de la guerre froide, ou le Tea Party aujourd'hui. Ces grandes fortunes continueront de financer aussi les *think-tank* conservateurs et les campagnes électorales républicaines. Que l'activisme des grandes fortunes comme celle des frères Koch amplifie le pouvoir électoral républicain est suggéré par au moins deux évolutions récentes : le redécoupage des circonscriptions électorales et, de façon plus évidente, le financement des campagnes électorales.

### *Un pouvoir électoral républicain accru par le redécoupage des circonscriptions électorales…*

L'arrivée des membres du Tea Party à la Chambre des représentants révèle une autre faille institutionnelle qui a alimenté la polarisation politique : le redécoupage des circonscriptions électorales de 2012. Les élections législatives états-uniennes peuvent parfois conduire à des résultats en décalage avec ceux que le vote dit « populaire » aurait produit. Autrement dit, le nombre de sièges peut différer du nombre de votes. À l'occasion des élections législatives de novembre 2012, les candidats démocrates au Congrès ont réuni 1,4 million de votes de plus que les républicains, une avance qui aurait dû leur donner la majorité à la chambre basse. Cette inversion entre la majorité de sièges et la majorité de votes n'est survenue que quatre fois au cours du siècle dernier.

Telles qu'elles sont organisées aujourd'hui, les élections législatives font correspondre les 435 sièges de la chambre basse à 435 circonscriptions électorales (*congressional districts*) réparties selon le recensement décennal de la population. Avec celui de 2010, tous les États ont dû réviser la délimitation des districts (à l'exception des sept États les moins peuplés ne détenant qu'un seul siège). La 113e session du Congrès (de janvier 2013 à janvier 2015 et dont les élections se sont tenues en novembre 2012) est donc la première à avoir été établie selon le recensement de 2010. En théorie, chaque district doit contenir le même nombre d'électeurs que les autres districts du même État et leur tracé doit produire une série d'ensembles compacts, aux frontières contiguës, regroupant des communautés homogènes… un exercice délicat à réussir. En pratique, chaque recensement offre l'opportunité au parti au pouvoir de redéfinir, à son avantage, le contour des districts (*gerrymandering* [2]) en regroupant les électeurs de l'opposition dans un minimum de districts où leur victoire sera écrasante (*packing*), et en multipliant le nombre de circonscriptions où la victoire, même courte, est probable (*cracking*). Il est possible que le résultat législatif de 2012 ne soit dû qu'à des considérations purement démographiques, les électeurs démocrates vivant

1. L. Robequain, « Les frères Koch, ces milliardaires à l'origine du "*shutdown*" », *Les Échos*, 10 octobre 2013.
2. Le problème n'est pas nouveau, en témoigne l'histoire du mot « *gerrymandering* ». En 1812, Elbridge Gerry, alors gouverneur du Massachussetts, redessina à des fins politiques un district de son État. Il en résulta une circonscription aux contours bizarroïdes en forme de salamandre (*salamander*). Le terme « *gerrymandering* » était né.

principalement dans les zones urbaines densément peuplées, et les électeurs républicains éparpillés en zones rurales étendues. Pour autant, si l'histoire montre que la pratique du *gerrymandering* est consommée par les deux grands partis politiques, il est aussi possible que l'un en use plus que l'autre. S'agissant des élections législatives de 2012, Wang [1], professeur à l'université de Princeton, estime à 1,7 million le nombre de votes efficacement regroupés dans les districts démocrates et ainsi perdus pour la gauche américaine. D'autres estimations parues sur la question [2] concourent à la même conclusion d'un écart très marqué pour être neutre. Or, c'est précisément en 2012 que les ultra-conservateurs du Tea Party (dont le rôle dans le « *shutdown* » de 2013 est indéniable) ont gagné des sièges à la Chambre des représentants. Ce n'est pas une coïncidence purement fortuite. La tactique du « *gerrymandering* » à laquelle les républicains ont eu recours avec le recensement de 2010 a alimenté une polarisation politique parvenue à son paroxysme en automne 2013.

### *… et le système de financement des campagnes électorales*

Dans les années 1970, le Congrès avait encadré le financement des campagnes, suite au scandale du Watergate. Ces lois devaient rétablir la confiance qu'accorde le grand public à leurs élus et décourager l'idée qu'une victoire politique puisse être achetée. Ces dernières années toutefois, une série de décisions rendues par la Cour suprême a marqué un retour en arrière. Plusieurs dispositions de la loi fédérale réduisant l'influence de l'argent en politique ont été invalidées au motif qu'elles constituaient une entorse constitutionnelle à la liberté d'expression. En avril 2014, la Cour suprême a supprimé le plafond des contributions financières que les donateurs particuliers pouvaient investir dans les campagnes électorales, après l'avoir fait pour les entreprises en 2010 (arrêt *Citizens United vs. Federal Election Commission*). Or, les contributions financières aux campagnes électorales sont typiquement constituées par de nombreuses petites sommes pour le Parti démocrate et de quelques énormes montants pour le Parti républicain. C'est donc à ce dernier que profitera la nouvelle législation en la matière.

La prochaine échéance électorale majeure est prévue en novembre 2014. Le jour de l'« *Election Day* [3] », toute la Chambre des représentants (435 sièges) et le tiers du Sénat (100 sièges) seront renouvelés. Il n'est pas certain que Nancy Pelosi, actuelle présidente de la Chambre basse, et son parti y regagnent des sièges malgré l'évolution démographique du pays et de ses flux migratoires favorables au vote démocrate. Le mandat présidentiel d'Obama expirant en janvier 2017, le scénario d'une prochaine cohabitation avec un Congrès républicain reconduirait d'entrée de jeu la situation de blocages législatifs auxquels les Américains assistent depuis déjà plusieurs années.

## Une polarisation politique entretenue par l'élite économique

Il serait vain d'accorder une quelconque importance à l'emprise politique

1. S. Wang, « The Great Gerrymander of 2012 », *The New York Times*, February 2, 2013.
2. Dave Wasserman, éditeur du *Cook Political Report*, estime que les démocrates auraient dû, pour gagner la majorité à la chambre basse, conquérir 6,8 points de pourcentage de votes en plus. Sur des millions d'électeurs, ce chiffre représente en effet un écart très marqué.
3. Le mardi suivant le premier lundi de novembre.

de l'élite économique (ici définie au sens large, c'est-à-dire la classe sociale, minoritaire, se situant tout au sommet de la pyramide des revenus et d'orientation politique pro-républicaine, ainsi que les puissants réseaux d'employeurs de multinationales américaines) si ses préférences convergeaient pleinement vers celles de la classe moyenne. Dès lors que l'élite économique entre en conflit d'intérêt avec la classe majoritaire, son influence prédominante pose problème. Passant outre les considérations démocratiques et de justice sociale qu'une telle influence implique, nous ne considérons ici que les trois principaux aspects ayant trait à la polarisation politique à laquelle elle conduit. Premièrement, les préférences politiques des très hauts revenus vont à l'encontre des intérêts de la classe moyenne. Deuxièmement, depuis la fin des années 1980, lorsque les démocrates sont au pouvoir, un nombre croissant de politiques votées au Congrès le sont d'après des demandes formulées par des puissances économiques proches du Parti républicain. Troisièmement, un cercle vicieux s'installe entre polarisations politique et économique (inégalités de revenu).

### *Des préférences politiques divergentes le long de l'échelle sociale*

À partir de la base de données [1] WealthFinder dont ils ont extrait deux échantillons (les foyers appartenant au 1 % le plus riche et ceux dont la richesse nette excède 40 millions de dollars en 2011, soit le 0,1 % le plus riche), Page *et alii* (2013) ont conçu et mené une enquête pilote auprès de ces ménages interrogeant leurs points de vue et leurs activités politiques. Elle conduit aux résultats suivants. La première priorité des ménages appartenant au 1 % le plus fortuné porte sur la réduction du déficit public, loin devant les problèmes de chômage et d'éducation. Les divergences de points de vue avec le reste de la population portent également sur les politiques à mettre en œuvre pour résoudre les problèmes jugés prioritaires. S'agissant de la dette fédérale et du déficit public, le pourcentile le plus riche favorise des coupes dans les dépenses sociales de l'État beaucoup plus que des hausses d'impôts, contrairement au reste de la population. S'agissant du chômage et de la croissance économique atone, le 1 % le plus aisé favorise beaucoup plus que les autres l'entreprise privée et lui oppose le coût trop élevé des programmes d'assistance publique et des allocations de chômage. S'agissant de l'éducation, les plus aisés prônent des réformes fluidifiant l'offre et la demande sur ce marché plus que des soutiens financiers aux écoles publiques. Les divergences de point de vue se confirment aussi à l'intérieur du pourcentile le plus fortuné (ménages détenant une richesse nette évaluée à plus de 40 millions de dollars) : plus conservatrices encore, les préférences des 0,1 % se démarquent très nettement de celles du public.

### *Des politiques publiques pro-républicaines*

En plus d'être extrêmement actifs politiquement [2], l'influence des plus fortunés et des grands groupes d'employeurs dans ce domaine est indéniablement plus efficace que celle des citoyens aux revenus plus modestes. À titre d'exemple des effets de cette influence, on peut

1. La base de données est compilée par la compagnie InfoUSA aujourd'hui renommée Infogroup.
2. Deux tiers d'entre eux ont octroyé une aide financière de 4 633 dollars en moyenne à un parti politique ou à un groupe d'intérêt au cours des 12 derniers mois (Page *et al*. 2013).

citer le recul marqué de la progressivité de l'impôt fédéral durant la présidence Reagan des années 1980 et l'administration Bush de la décennie 2000, dû à des mesures profitant presqu'exclusivement aux contribuables faisant partie du pourcentile le plus aisé (Piketty, Saez, 2007:23) : « De nombreuses dispositions fiscales âprement débattues au Congrès récemment, comme la réduction permanente du taux d'imposition sur plus-values et dividendes ou l'abrogation de la taxe foncière, concerne principalement le centile supérieur de la distribution, voire la tranche supérieure de ce dernier. Ce constat suggère que […] la progressivité du système fiscal actuel n'est pas influencée par l'électeur médian [1] ».

Les seuls groupes d'intérêt qui représentent relativement bien la classe moyenne sont essentiellement les syndicats de travailleurs. Mais la perte d'influence de ces derniers s'accélère depuis la Grande Récession. Les illustrations les plus notoires de cette tendance sont les suivantes. Quatre États ont voté en 2011 et 2012 une limitation du salaire minimum ; seize ont réduit l'assurance chômage ; d'autres ont allégé la régulation du travail de nuit et des jours de congé maladie, et ce plus par motivation politique que par nécessité économique (Lafer, 2013). De même, la bataille très médiatisée du gouverneur du Wisconsin Scott Walker contre les 175 000 employés de cet État au sujet des conventions collectives (Sauviat, 2011) s'est suivie en 2011 et 2012 de cas similaires dans quinze autres États ; dix-neuf ont commencé à appliquer le modèle du « *right-to-work state* », où le Code du travail limite drastiquement les droits syndicaux : deux d'entre eux, le Michigan et l'Indiana, y sont entièrement parvenus en 2012. Or, les principaux acteurs jouant un rôle moteur dans l'accélération de cette tendance sont les chambres de commerce et surtout l'American Legislative Exchange Council (ALEC), le *lobby* d'employeurs réunissant les élus locaux (au niveau des États) et les corporations les plus puissantes du pays (Wal-Mart, Coca-Cola, FedEx, Koch Industries, grandes firmes pharmaceutiques, etc.) afin de co-rédiger et proposer une législation locale favorable aux employeurs. Récemment, les élus municipaux sont à leur tour l'objet de pression de ces différents groupes pour qu'ils prennent des mesures pro-employeurs fragilisant salariés et syndicats à l'échelon local. Au fond, lorsque les lois qui servent les intérêts de la classe moyenne sont votées, ce n'est pas grâce à l'influence de leurs groupes de représentation, mais parce que l'élite économique ou les groupements d'employeurs veulent bien le tolérer (Gilens, Page, 2014).

Sans le développer, mentionnons l'existence d'un autre facteur, à savoir, le pouvoir des élites à forger l'opinion publique dans les médias, notamment les plus influents (Fox News, Talk Radio, etc.), qui sont détenus par des propriétaires pro-républicains et ne trouvent pas d'organisations équivalentes à gauche. Cumulé à leur influence médiatique sur l'opinion publique, le pouvoir organisé des élites économiques parvient à terme à faire voter au Capitole et dans

1. « Many of the recent tax provisions that are currently hotly debated in Congress, such as whether there should be a permanent reduction in tax rates for capital gains and dividends, or whether the estate tax should be repealed, affect primarily the top percentile of the distribution – or even just an upper slice of the top percentile. This pattern strongly suggests that […] the progressivity of the current tax system is not being shaped by the self-interest of the median voter. »

les Parlements des États des législations pro-républicaines qui reformatent le système fiscal et les institutions du marché du travail, source d'inégalités de revenu qui s'observent de la Californie au Connecticut (Sommeiller, Price, 2014).

### *Polarisations politique et économique : un cercle vicieux*

L'impact politique de la puissance économique (définie comme la réunion des grandes fortunes et des groupes d'intérêt pro-*business*) s'exerce au moment où le Parti démocrate dévie petit à petit de ses principes fondateurs préservant les intérêts des travailleurs. Le New Deal des années 1930, Medicare et Medicaid des années 1960 apparaissent sous les Présidents démocrates Franklin Roosevelt et Lyndon Johnson. Dès 1986 toutefois, les démocrates votent la réforme fiscale (Tax Reform Act) réduisant le taux marginal maximal d'impôt sur le revenu de 70 % à 28 % et majorant à 33 % le taux de la classe moyenne dont les revenus varient entre 45 000 dollars et 150 000 dollars annuels (Phillips, 1990:xi). C'est une rupture dans l'histoire du parti. En votant, même à la marge, des mesures libérales, les démocrates ne parviennent plus à regagner aujourd'hui le terrain perdu pendant des années de soutien financier en provenance des revenus les plus élevés, voire de clientélisme. Le cercle vicieux se nourrit de lui-même (Acemoglu, Robinson, 2012) : les élites économiques orientent certaines politiques fédérales satisfaisant les conservateurs républicains dont le pouvoir se renforce. Lorsqu'ils échouent, comme avec la réforme de l'assurance santé, des mouvements radicaux tels que le Tea Party apparaissent. Trop affaiblis pour les contrer, les démocrates parviennent seulement à bloquer les choix budgétaires de leurs adversaires devenus extrémistes comme en octobre 2013 : la divergence idéologique apparaît au grand jour. Sans réforme institutionnelle de grande ampleur, la liste de dysfonctionnements ne cessera de s'allonger.

## Conclusion

La crise budgétaire de l'automne 2013, bien qu'elle soit résolue dans l'immédiat, met en lumière certaines failles des institutions politiques du pays, en particulier les procédures budgétaires relatives au seuil légal d'endettement public, quand bien même celles-ci ne posaient pas de problèmes majeurs par le passé. La polarisation idéologique des partis politiques observée depuis plus d'une décennie apparaît au grand jour dès lors qu'elle conduit un groupe minoritaire comme les radicaux du Tea Party à pousser le pays au bord de la faillite pour obtenir gain de cause. Aujourd'hui, les politologues s'inquiètent du système « vétocratique » dans lequel l'Amérique semble être tombée. Cette polarisation politique, *via* les préférences de l'élite économique et des groupes d'employeurs, affecte en retour les politiques économiques, en particulier le système fiscal (comme la progressivité de l'impôt) et les institutions du marché du travail. Ce reformatage législatif est susceptible de conduire à un creusement des inégalités sociales. Forts de leur richesse accrue, l'élite économique et les groupements de multinationales américaines renchérissent la polarisation idéologique des partis propice aux paralysies budgétaires comme celle du « *shutdown* » de 2013. Un cercle vicieux s'est installé. À moins qu'un troisième parti politique, centriste, n'émerge et n'affaiblisse les deux autres – ce qui est fort peu probable – les républicains continueront-ils à se radicaliser jusqu'à

ce que leur domination s'observe dans tous les secteurs institutionnels ? Ou bien leurs *leaders* seront-ils désarmés par un renforcement du pouvoir présidentiel, à tout le moins à une réforme institutionnelle permettant de surmonter ce type de blocages ? Les élections de mi-mandat en novembre prochain, annonciatrices des présidentielles de 2016, pèseront de tout leur poids dans la balance.

**Sources :**

Acemoglu D., Robinson J.A. (2012), *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York, Crown Publishing.

Fukuyama F. (2013), « US Debt: The Rise of America's Vetocracy Is True to the Ideals of the Founding Fathers », *The Independent*, October 11, http://www.independent.co.uk/voices/comment/us-debt-the-rise-of-americas-vetocracy-is-true-to-the-ideals-of-the-founding-fathers-8874669.html.

Gilens M., Page B. (2014), « Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens », *Perspectives on Politics*, vol. 13, n° XX, September, Forthcoming.

Hacker J.S., Pierson P. (2014), « After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis », *Perspectives on Politics*, vol. 13, n° XX, September, Forthcoming.

Howison J.D. (2013), « Christopher S. Parker and Matt A. Barreto, Change They Can't Believe In: The Tea Party and Reactionary Politics in America », *The European Journal of American Studies*, Reviews 2013-2, Document 17, http://ejas.revues.org/10219.

Lafer G. (2013), « The Legislative Attack on American Wages and Labor Standards, 2011-2012 », *EPI Briefing Paper*, n° 364, October 31.

Mann T.E., Ornstein N.J. (2012), *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided With the New Politics of Extremism*, New York, Basic Books.

Naim M. (2013), *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being In Charge Isn't What It Used to Be*, New York, Basic Books.

Page B.I., Bartels L.M., Seawright J. (2013), « Democracy and the Policy Preferences of Wealthy Americans », *Perspectives on Politics*, vol. 11, n° 1, March, p. 51-73.

Piketty T., Saez E. (2007), « How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, n° 1, Winter, p. 3-24.

Phillips K. (1990), *The Politics of Rich and Poor: Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*, New York, Random House.

Sauviat C. (2011), « États-Unis. Le Wisconsin, à l'avant-garde d'une offensive antisyndicale d'envergure », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 129, mars, p. 3-11.

Sauviat C. (2014), « États-Unis. Où en est la mise en œuvre de l'Obamacare, quatre ans après l'adoption de la loi ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre, p. 3-18.

Sauviat C., Sommeiller E. (2010), « États-Unis. Une réforme de la santé en demi-teinte », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 124, mai, p. 1-13.

Sommeiller E., Price M. (2014), *The Increasingly Unequal States of America: Income Inequality by State, 1917 to 2011*, Economic Analysis and Research Network (EARN) Report, February 19, www.epi.org/publication/unequal-states.

Tushnet M.V. (2004), « Constitutional Hardball », *The John Marshall Law Review*, vol. 37, n° 2, art. 7, p. 523-553.