



# Gestion Publique Réactive

Bureau de la Recherche - IGPDE

N° 59 – novembre 2013



## États-Unis : le *shutdown*, analyse d'un blocage

Le 16 octobre dernier, quelques heures avant de tomber dans le *default* (cessation de paiement), la Chambre (démocrate) et le Sénat (républicain) américains ont fini par trouver un accord (temporaire) sur le budget 2014 et le relèvement du plafond de la dette. Ces deux facteurs sont distincts l'un de l'autre, mais le fait qu'ils soient survenus en même temps (coïncidence temporelle assez rare) explique leur impact considérable sur les opinions publiques.

C'est, en effet, faute d'un accord sur le budget qu'est survenu un *shutdown* (fermeture pour chômage technique des services fédéraux) de seize jours, presque aussi long que le précédent de 1995 ; et c'est l'absence d'un autre accord sur le relèvement du plafond de la dette, au-delà des 16 700 milliards de dollars actuels, qui a fait craindre une cessation de paiement des États-Unis aux effets catastrophiques sur l'économie mondiale.

### La nouvelle protection sociale au cœur du débat politique

Si ces deux facteurs sont distincts, ils ont cependant des causes communes. D'une part, un profond désaccord entre démocrates et républicains sur l'entrée en vigueur de l'Affordable Care Act (surnommé par ses opposants « Obamacare »), loi qui a accordé une couverture santé à des millions d'Américains qui en étaient jusque-là privés ; d'autre part, l'influence sur le parti républicain du « Tea party » d'inspiration farouchement néolibérale.

La sortie de crise du 16 octobre dernier est, cependant, tout à fait provisoire. Le relèvement du plafond de la dette n'a été autorisé que jusqu'au 7 février 2014 (le Trésor américain peut donc recommencer à emprunter jusque-là). Les services fédéraux sont financés jusqu'au 15 janvier 2014. À la mi-décembre, enfin, une commission bicamérale doit proposer un budget jusqu'à la fin de l'année 2014. Autrement dit, l'échéance n'a été que repoussée ; la perspective d'un nouveau *shutdown* en 2014 peut fort bien se dessiner, ainsi d'ailleurs que celle d'une nouvelle obstruction sur le plafond de la dette.

### Une crise aux effets immédiats et sans précédent

Les conséquences des récents blocages sont multiples et, aux dires mêmes des responsables américains des deux bords, extrêmement dommageables. D'abord, en termes budgétaires. D'après les experts, l'économie américaine perdrait 0,3 point de croissance au quatrième trimestre, voire 0,6 point pour l'agence Standard and Poor's, soit quelque 24 milliards de dollars, avec la disparition de quelque 900 000 emplois<sup>1</sup>. Surtout, la crise est survenue dans une période déjà difficile, marquée en particulier par le fameux « séquestre » (*sequestration*), un gel budgétaire de grande ampleur (85 milliards en 2013) appelé d'ailleurs à se poursuivre. Ajouté à ce « séquestre », le *shutdown* a eu d'énormes conséquences sur de nombreux services et sur la vie quotidienne de millions d'Américains. Ce ne sont, en effet, pas seulement les parcs nationaux ou les musées qui ont cessé leur activité. La quasi-fermeture des instituts nationaux de santé, National Institutes of Health, par exemple, a

<sup>1</sup> <http://www.nytimes.com/2013/10/17/business/economy/high-cost-to-the-economy-from-the-fiscal-impasse.html?hp>

empêché l'hospitalisation de deux cents patients, dont une trentaine atteints de cancer<sup>2</sup>. Faute d'agents, l'Agence de l'agriculture (USDA, US Department of Agriculture) n'a pu publier les rapports indispensables pour les marchés internationaux de certains produits (coton...). Les laboratoires travaillant sur les maladies infectieuses et les risques de bio-terrorisme ont dû cesser leur activité<sup>3</sup>. Les embauches de personnel qualifié en nouvelles technologies, déjà considérablement ralenties par le « séquestre », ont totalement cessé alors que les besoins sont réels<sup>4</sup>. Quelque 57 000 étudiants qui devaient bénéficier de bourses en seront privés du fait des fermetures dans les services sociaux (Department of Health and Human Services)<sup>5</sup>. Les dédouanements, les exportations, la délivrance de permis d'exploitation dans le pétrole ou le gaz ont été ralentis. Si le *shutdown* s'était poursuivi quelques jours, l'Agence des anciens combattants (Department of Veterans Affairs) n'aurait pu payer les pensions de plus de 3,6 millions d'anciens combattants. Les chèques de sécurité sociale (un peu l'équivalent du RMI français), les bons de nourriture (*food stamps*) qui permettent à 47 millions d'Américains<sup>6</sup> – 15 % de la population totale – de se nourrir auraient été retardés, voire suspendus... Des perspectives inquiétantes si, en 2014, un nouveau *shutdown* venait à se produire.

Les premiers touchés sont, naturellement, les 800 000 agents fédéraux (sur deux millions), privés de paye même lorsqu'ils doivent continuer à travailler (*excepted agents*), comme c'est le cas des policiers ou des douaniers. Dans un premier temps, il n'était même pas certain que les salaires seraient versés de façon rétroactive, comme lors des « shutdowns » précédents ; un accord en ce sens a cependant été trouvé, après de nombreux allers-retours entre la Chambre et le Sénat. En attendant, cependant, de très nombreux agents se sont précipités pour demander des indemnités de chômage à leur État (quitte ensuite à les rembourser). Dans le Maryland, « entre sept heures du matin et une heure de l'après-midi le premier jour du *shutdown*, nous avons eu quatre mille inscrits, autant que nous en avons d'ordinaire en une année », indique-t-on aux services de l'emploi de l'État (Maryland Department of Labor, Licensing and Regulation)<sup>7</sup>. Á Washington, plus de cinq mille agents fédéraux (sur les trois cent mille que compte la ville) ont demandé des indemnités de chômage, plafonnées à 359 dollars par semaine<sup>8</sup>.

## Économie du pays et confiance mondiale dûrement touchées

Les États, comme les agents fédéraux et d'ailleurs de très nombreux sous-traitants (*contractors*) de l'administration fédérale<sup>9</sup>, subissent eux aussi, en effet, l'impact des *shutdowns*, et pas seulement parce qu'ils doivent souvent prendre en charge l'indemnisation d'agents fédéraux devenus chômeurs. De très nombreux programmes étatiques, en particulier sociaux, dépendent de subventions fédérales, comme le « Low Income Home Energy Assistance Program », qui aide les plus démunis à payer leurs factures de chauffage, ou encore le TANF (Temporary Assistance for Needy Families), qui donne des secours d'urgence, ou le WIC (Women, Infants and Children), qui fournit de la nourriture aux familles les plus nécessiteuses<sup>10</sup>.

Enfin, plus largement, ces quinze jours de blocage institutionnel ont eu un impact très négatif sur l'image internationale des États-Unis et la confiance des investisseurs. « Pour la première fois dans l'histoire, il n'est plus certain que les États-Unis pourront rembourser leur dette », indique le directeur du fonds d'investissements BlackRock. « Cela signifie que leur taux d'emprunt sera désormais beaucoup plus élevé et, surtout, que la méfiance à leur encontre va se renforcer, particulièrement si tout doit recommencer en début d'année 2014<sup>11</sup> ».

Claire Fargeot-Boll

<sup>2</sup> [http://www.nextgov.com/health/2013/10/saddest-paragraph-youll-read-about-government-shutdown-today/71158/?oref=nextgov\\_today\\_nl](http://www.nextgov.com/health/2013/10/saddest-paragraph-youll-read-about-government-shutdown-today/71158/?oref=nextgov_today_nl)

<sup>3</sup> [http://www.nextgov.com/health/2013/10/fed-shutdown-hampers-inspections-biothreat-labs/71236/?oref=nextgov\\_today\\_nl](http://www.nextgov.com/health/2013/10/fed-shutdown-hampers-inspections-biothreat-labs/71236/?oref=nextgov_today_nl)

<sup>4</sup> [http://www.nextgov.com/cio-briefing/2013/10/major-it-problems-loom-if-shutdown-draags/71230/?oref=nextgov\\_cio\\_briefing](http://www.nextgov.com/cio-briefing/2013/10/major-it-problems-loom-if-shutdown-draags/71230/?oref=nextgov_cio_briefing)

<sup>5</sup> [http://www.publicintegrity.org/2013/10/03/13498/other-crippling-government-problem?utm\\_source=email&utm\\_campaign=watchdog&utm\\_medium=publici-email](http://www.publicintegrity.org/2013/10/03/13498/other-crippling-government-problem?utm_source=email&utm_campaign=watchdog&utm_medium=publici-email)

<sup>6</sup> <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/09/23/why-are-47-million-americans-on-food-stamps-its-the-recession-mostly/>

<sup>7</sup> <http://www.governing.com/blogs/fedwatch/gov-state-unemployment-offices-see-surge-applications-federal-workers.html>

<sup>8</sup> [http://www.govexec.com/pay-benefits/2013/10/thousands-federal-employees-file-unemployment-amid-shutdown/71306/?oref=workforce\\_week\\_nl](http://www.govexec.com/pay-benefits/2013/10/thousands-federal-employees-file-unemployment-amid-shutdown/71306/?oref=workforce_week_nl)

<sup>9</sup> Face à la menace de chômage technique pour des milliers de salariés sous-traitants de la Défense, par exemple, le gouvernement fédéral a dû réintégrer d'urgence quatre cent mille agents civils de la Défense qui étaient en chômage technique, à qui les salaires seront versés de manière rétroactive

<sup>10</sup> (<http://www.rfi.fr/ameriques/20131006-etats-unis-shutdown-pentagone-reintegrer-civils-travail-emploi-chuck-hagel-defense>).

<sup>11</sup> <http://www.governing.com/blogs/fedwatch/gov-what-a-federal-shutdown-means-for-state-and-local-governments.html>

<http://www.nytimes.com/2013/10/17/business/economy/high-cost-to-the-economy-from-the-fiscal-impasse.html?hp>