

R. DE BELLESCIZE, *Le système budgétaire des États-Unis*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes cours, 2015, 232 pages.

Cet ouvrage est le résultat d'un voyage d'étude à Georgetown University (Washington DC) pendant un semestre où l'auteur fut chercheur invité. C'est une démarche qui reste trop peu courante parmi les enseignants-chercheurs (l'auteur de ces lignes est le premier visé) et qu'il convient ici de saluer au vu des fruits auxquels nous pouvons goûter.

Si le bruit provoqué par les questions financières au sein de la première puissance mondiale vient périodiquement, quoiqu'un peu étouffé, jusqu'à nos oreilles, le système budgétaire américain est trop peu étudié malgré des singularités qui ne sont pas sans interroger notre propre système. Ramu de Bellescize comble ainsi une lacune assez navrante. A notre connaissance, depuis les *Finances comparées (États-Unis, France, Angleterre, U.R.S.S.)* du professeur Laufenburger (Sirey, 3^e éd. 1957) aucune monographie n'avait été consacrée partiellement ou totalement sur ce sujet en langue française. Il faut cependant remarquer quelques rares articles comme celui du regretté Jean-Pierre Lassalle (« Le fédéralisme financier aux États-Unis », cette revue n°20, 1987, pp. 13-36), ceux rassemblés dans le numéro 24 de cette revue (Dossier « La fiscalité aux États-Unis », 1988) ou le très bel et très substantiel article d'Elisabeth Zoller sur « Les pouvoirs budgétaires du Congrès des États-Unis » dans les actes du 17^e colloque de la SFFP à Nanterre (cette Revue n°86, 2004, pp.267-308). Il y a aussi eu une étude de Patrick Gaulmin consacrée au droit de veto présidentiel américain (*RFDC* n°34, 1998) dont la moitié traitait de l'*Item Veto* de 1996 (déclaré depuis inconstitutionnel en 1999 par la Cour suprême : cf. l'ouvrage ici commenté p. 203). Plus récemment encore, Liliane Icher a publié un intéressant article sur le plafon de la dette publique (« Le *debt ceiling* aux États-Unis : de l'utilité d'un instrument inutilisé », *R. D. Publ.*, 2014, p. 1051 sq.). L'auteur ne cite aucun de ces articles ni aucune source francophone. C'est le seul regret que nous formulerons mais il a choisi de s'appuyer intégralement sur les sources américaines qu'il a consultées lors de son séjour et le résultat est magnifique de richesse et de finesse d'analyse.

Les lecteurs disposent donc désormais d'une étude très complète sur les finances américaines Cet ouvrage est composé d'une introduction autour de la problématique de l'ordre et du conflit budgétaire – selon une approche très stimulante mais très spécifique au monde parlementaire américain – suivie de cinq parties de facture classique : 1°) les sources budgétaires ; 2°) la préparation du budget ; 3°) le cadre d'adoption du budget ; 4°) l'adoption du budget et 5°) les crises ; cette dernière partie répondant aux problématiques de l'introduction. Malgré les apparences très familières de ces titres, c'est bien un nouveau monde, un autre monde devrait-on dire, que nous découvre l'auteur (qu'il ne faut pas pour autant qualifier d'altermondialiste pour autant). Pour les lecteurs habitués au cadre ordonné assez généralisé au sein des systèmes plus ou moins parlementaires des États membres de l'Union européenne, c'est une bouffée d'exotisme qui s'échappe de chaque page ou presque. Il convient de présenter quelques pistes d'analyse comparatiste tracées par les analyses l'auteur.

Concernant la procédure budgétaire tout d'abord, l'exotisme financier disparaît bien évidemment pour tous les lecteurs familiers du modèle budgétaire anglais. Il y a un lien évident du droit budgétaire américain avec le vocabulaire, les principes et les procédures en vigueur au Royaume-Uni. Ainsi faisant fi de notre conception de l'unité budgétaire, la loi d'autorisation est suivie (pour les dépenses discrétionnaires, i.e. les dépenses régaliennes) de plusieurs lois d'appropriation (qui

affectent les crédits limitatifs) selon une méthode très pratique basée sur la coopération même des deux pouvoirs dans la mise en œuvre du budget. Notre distinction, héritée des quatre temps alternés du baron Joseph Louis, entre adoption budgétaire d'une part et exécution d'autre part est bien loin. Mais il est des aspects de la procédure budgétaire qui sont très spécifiques au système américain. N'en retenons qu'un, majeur, existant depuis 1974 : le Congrès adopte pendant la préparation du budget une résolution qui sert de proposition de budget alternative possible au projet de l'administration présidentielle. Là aussi, l'inféodation souvent critiquée des Parlements européens est loin. D'autant que pour ce faire, le Congrès dispose depuis la loi de 1974 d'une Direction parlementaire du Budget (*Congressional Budget Office : CBO*) qui emploie plus de 200 personnes – ce qui représente donc l'équivalent de notre direction du budget – au service des congressistes américains. Ceux-ci disposent ainsi de prévisions établies de façon indépendante de l'administration présidentielle et sont donc en mesure de contester les analyses du département du Trésor. Tout cela contribue à donner à la procédure budgétaire américaine un tout autre enjeu que le triptyque « litanie, liturgie, léthargie » accolé par Edgar Faure à une procédure française que la LOLF du 1^{er} août 2001 a faiblement réveillée.

Les enjeux et les manifestations les plus spectaculaires ces dernières années, pour un spectateur européen, de la lutte pour le pouvoir budgétaire entre le Congrès et l'administration présidentielle sont certainement les crises périodiques menaçant le pays de paralysie fédérale. La V^e partie du livre de Ramu de Bellescize consacrée à ces questions est ainsi passionnante et apporte une analyse serrée à des problèmes cantonnés depuis quelques années à de simples descriptions journalistiques. A propos de ces crises, il convient de distinguer comme le fait l'auteur entre celle qui résulte de la complexité du système budgétaire et les autres. Ainsi, ce qu'il est convenu d'appeler « falaise budgétaire » (*Fiscal Cliff*) résultait de l'échéance de plusieurs lois concurrentes venant simultanément augmenter les impôts et réduire les dépenses. Les conséquences économiques désastreuses attendues ont finalement été évitées en janvier 2013 par un accord transpartisan obtenu au forceps qui illustre, au-delà du caractère circonstanciel de la crise, la dimension continue des conflits politiques autour des enjeux budgétaires. Cela apparaît également à l'occasion de crises plus fréquentes : le relèvement du plafond de la dette et surtout la fermeture des services publics fédéraux (ou *Shutdown*). Ce dernier cas est peut-être le plus connu mais il le reste mal. Si le *Shutdown* de 2013 a été l'occasion pour la presse de rappeler une configuration similaire entre un Congrès républicain et un président démocrate en 1996, qui se souvient du cas inverse en 1990 et surtout des huit cas sous la présidence Reagan ? Comme l'énonce l'introduction, l'ordre budgétaire américain est aussi un monde de conflit continu, généralisé et intense.

En somme, sur ces quelques points sélectionnés dans un ouvrage foisonnant, apparaît en Amérique la persistance du conflit financier à l'origine même des institutions parlementaires et des constitutions modernes. Le nouveau monde a ainsi conservé, dans toute sa démesure, un morceau désormais enfoui de notre ancien monde. Apparaît ainsi la thèse défendue par l'auteur : le régime présidentiel américain offre beaucoup plus de moyens juridiques et politiques au Parlement représentant les citoyens pour défendre leur pouvoir financier que le parlementarisme rationalisé européen n'en a laissé aux citoyens européens. On ne peut qu'être séduit par cette démonstration.

Fabrice Bin