

Emmanuel Comolet
Bernard Salzmann

L'organisation budgétaire aux Etats-Unis

1. Le volet comptable de la loi organique – certification des comptes de l'État central

Existe-t-il (dans les pays de votre zone de compétence) un organe ou une procédure chargé(e) de garantir la sincérité des comptes de l'Etat et/ou des organismes publics ? Une procédure formelle de certification des comptes au sens de la LOLF a-t-elle été mise en place ? La certification concerne-t-elle les comptes de l'État dans son ensemble ou certains domaines seulement (ministères, agences, secteurs budgétaires précis comme la gestion de la dette ou la collecte de l'impôt) ?

Le GAO (Government Accountability Office, équivalent de la Cour des comptes) est théoriquement chargé de certifier l'état financier des Etats-Unis dans son ensemble. Il publie ses conclusions dans son rapport annuel. Mais dans la pratique, il se déclare incapable de donner un avis sur l'état financier des Etats-Unis, en raison de déficiences matérielles (données manquants ou peu fiables) qui l'empêche de formuler une opinion.

Plus précisément, le GAO est un organe du pouvoir législatif, présidé par le *Comptroller general* (Directeur du GAO, nommé par le Président pour une période de 15 ans non-renouvelable, après avis et consentement du Sénat) et qui assiste le Congrès dans l'évaluation des politiques publiques et dans le suivi de la bonne exécution des budgets qui ont été votés par lui. Le GAO, qui a un rôle de conseil auprès des commissions du Congrès, peut également enquêter sur toutes les questions relatives aux ressources, paiements et utilisations de l'argent public à l'initiative de l'une des deux chambres du Congrès ou d'une de leurs commissions compétente sur le programme ou l'activité concernée, ou par auto saisine.

Les évaluateurs du GAO sont habilités à examiner tous les dossiers et documents de l'Administration publique, hormis ceux se rapportant à l'Agence centrale de renseignements (C.I.A.) et à certaines fonctions de la Banque centrale (*Federal Reserve*)²⁵. Les agences et autres organismes publics sont tenus de communiquer les éléments d'information demandés par le GAO portant notamment sur leurs activités et leurs transactions financières sauf à encourir le risque d'une action en justice devant la Cour fédérale de Washington.

Le GAO réalise des contrôles a posteriori dont la grande majorité sont résumés dans des rapports individuels et communique ses conclusions aux parlementaires ayant demandé l'information. Dans certains cas, ces rapports et les recommandations qu'ils contiennent sont adressés directement au directeur de l'organisme d'exécution concerné. Celui-ci est tenu de faire part au Congrès des suites données à ces recommandations. Par ailleurs, à chaque début de session parlementaire, le GAO communique au Congrès un rapport annuel contenant son avis sur l'état financier du gouvernement fédéral, des recommandations générales (proposition de modification de la législation, observations portant sur les recettes ou utilisation des fonds publics), ou particulières (notamment des observations à destination des commissions des finances des deux assemblées).

Si un tel organe ou une telle procédure existe, quelles sont les méthodes mises en œuvre pour certifier les comptes concernés ? Comment le dialogue entre l'administration comptable et l'organe certificateur est-il organisé ?

Le dialogue entre administration comptable et organe certificateur porte plus sur l'audit interne que sur la certification proprement dite.

Le *Government Management Reform Act* de 1994 a donné aux inspecteurs généraux de 24 agences fédérales importantes la responsabilité des audits annuels des bilans financiers préparés par ces agences et au GAO celle de l'audit de l'état financier consolidé de l'Etat fédéral. *L'Accountability of Tax Dollars*

²⁵ *An introduction to GAO*, livret de présentation publié par le GAO, p. 5

(ATD) Act de 2002 demande à la plupart des autres agences relevant de l'exécutif de préparer et de faire auditer leurs bilans financiers annuels. L'OMB (*Office of Management and Budget*, direction du budget rattachée directement à la Maison Blanche) et le département du Trésor ont identifié 35 agences majeures pour le bilan financier de l'Etat fédéral.

Le travail du GAO se fait en coopération avec les inspecteurs généraux et des entreprises comptables indépendantes ; son approche se concentre d'abord sur la détermination du statut actuel des déficiences affectant le contrôle interne et qui avait été constatés dans le rapport sur l'état financier de l'année passée.

2. La configuration du budget de l'État central

Quels sont les grands principes d'organisation de la nomenclature budgétaire : par nature de dépense (personnel, fonctionnement, interventions, investissement, etc.) ou par politique publique ? Peut-on parler d'une « budgétisation par objectifs » ? D'un « budget orienté vers les résultats » ? Comment est structurée la nomenclature budgétaire et à quel niveau se situent respectivement l'unité de spécialité et l'unité de vote ?

L'organisation de la nomenclature budgétaire se fait par politique publique, avec une budgétisation par objectifs orientée vers les résultats.

La présentation budgétaire correspond à une approche par destination définie au niveau du compte, et non à une approche par nature, ce qui explique qu'une présentation en termes de fonctions budgétaires (*budget functions*) y soit annexée.

De plus, il existe deux types de dépenses. En effet, même si toute dépense doit être autorisée par le Congrès, ce dernier n'exerce qu'une partie de cette responsabilité dans le cadre des lois budgétaires annuelles. Cette caractéristique fonde la distinction entre les dépenses discrétionnaires (*discretionary spendings*) et les dépenses obligatoires (*mandatory spendings*) - les secondes n'ayant pas à être dotées chaque année dans le cadre du processus budgétaire. De même l'autorisation de dépense découle-t-elle automatiquement des contrats d'emprunt, en ce qui concerne le service de la dette.

Dépenses discrétionnaires (*discretionary Spendings*) et dépenses obligatoires (*mandatory spendings*)

Si, constitutionnellement, toute dépense fédérale doit être préalablement autorisée par le Congrès, les autorisations budgétaires ne sont pas forcément accordées dans le cadre du processus budgétaire annuel. Hors les charges de la dette, le budget américain distingue deux catégories de dépenses : les dépenses obligatoires et les dépenses discrétionnaires, les autorisations étant accordées pour chacune d'entre elles selon des processus différents.

Les dépenses discrétionnaires, qui représentent environ un tiers des dépenses fédérales totales, englobent les dépenses de fonctionnement (y compris les charges salariales) et les investissements. Elles sont ouvertes par des lois de programme à durée déterminée ou indéterminée, qui fixent leur objet. Pour être mis en œuvre, les programmes discrétionnaires doivent en outre bénéficier de dotations annuelles, les ouvertures de crédit budgétaires, découlant chaque exercice de treize lois d'appropriations.

Les programmes obligatoires (environ les deux tiers des dépenses fédérales) regroupent l'essentiel des programmes sociaux, en particulier les soins médicaux aux plus démunis (*Medicaid*) et aux personnes âgées (*Medicare*) et le système obligatoire de retraites de base (*Social Security*). Tant que la loi qui les a créés reste en vigueur, ils sont exécutés automatiquement. Leur remise en cause peut être effectuée soit par une loi ordinaire, soit dans le cadre du processus budgétaire, par une loi de réconciliation (*reconciliation bill*).

L'article 8 de la LOLF a instauré un dédoublement systématique de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses, puisque les crédits sont constitués, d'une part, d'« autorisations d'engagement » et, d'autre part, de « crédits de paiement ». Existe-t-il un dédoublement similaire dans le budget de l'État central ?

Il existe un dédoublement similaire puisqu'il y a aussi distinction entre autorisation des programmes et ouvertures des crédits.

Loi d'autorisation de programmes (authorization) et ouverture de crédits (appropriations).

La Constitution (article 1, section 9, alinéa 7) stipule que toute dépense fédérale doit préalablement être autorisée par le Congrès. L'autorisation budgétaire émanant du Congrès (*budget authority*) se décompose le plus souvent en deux étapes. Généralement, une loi doit d'abord être adoptée pour autoriser l'existence d'un programme. Cette loi d'autorisation de programme ou loi impliquant des engagements financiers (*authorization*) établit les objectifs et les lignes directrices d'une activité donnée et fixe souvent les plafonds de dépense pour cette activité. Néanmoins, elle ne met pas effectivement les sommes mentionnées à la disposition des services ou agences dépendant de l'Etat fédéral afin d'exécuter leur programme. Pour ce faire, une seconde étape est requise : l'ouverture de crédits (*appropriations*), qui autorise ces services ou agences dépendant de l'Etat fédéral à contracter des engagements et à effectuer des paiements sur le compte du Trésor aux fins déterminées par la loi.

Hormis le cas des prestations de droit (*entitlements*), c'est donc l'ouverture de crédits qui constitue l'élément décisif dans la détermination de la dépense associée à une activité. Si un programme a fait l'objet d'une loi impliquant des engagements financiers sans ouverture de crédits ultérieure, il ne peut être mené à bien. Néanmoins, dans presque tous les cas, l'ouverture de crédits est exclusivement subordonnée à l'adoption préalable de la loi d'autorisation.

Rendant parfois la distinction entre les deux notions particulièrement confuse, la loi d'autorisation comme l'ouverture de crédits sont souvent exprimées en termes financiers, indiquant de surcroît les mêmes montants. Or, si le montant indiqué dans la loi initiale constitue un plafond que l'ouverture de crédits ne peut dépasser, celle-ci peut en revanche, théoriquement, porter sur une somme inférieure.

Les *entitlements* constituent une exception dès lors qu'ils n'ont pas à être dotés chaque année dans le cadre du processus budgétaire. Ces droits à prestations sont en effet ouverts par des lois d'autorisation de programme à durée indéterminée qui présentent la caractéristique de valoir en même temps ouverture de crédits budgétaires. De la sorte, chaque individu éligible à un programme social perçoit automatiquement les aides que celui-ci autorise, le contrôle de l'évolution de ce type de dépenses est donc impossible sauf à remettre en cause le programme.

<i>Budget authority</i> (autorisation budgétaire)	
<i>Authorization</i> (Loi impliquant des engagements financiers)	<i>Appropriation</i> (Ouverture de crédits)

Autorisations budgétaires (*Budgets Authorities*) et paiements effectifs (*Outlays*).

Les autorisations budgétaires peuvent déterminer le montant de la dépense ou le laisser indéterminé. Dans tous les cas, les paiements versés dans l'exercice concerné (*outlays*) ne font pas l'objet d'un vote du Congrès. Ils ne sont évalués dans le projet de budget préparé par le Président qu'à titre indicatif. Le Congrès ne vote que sur les autorisations budgétaires.

Or, ces autorisations budgétaires peuvent être consommées en une ou plusieurs années. Une partie des paiements d'un exercice est donc exécutée sans référence aux ouvertures de crédit de cet exercice. Les paiements versés au cours d'un exercice constituent toujours la conséquence directe d'une autorisation budgétaire, mais celle-ci peut remonter à un exercice antérieur, de même que les autorisations de crédit issues d'un exercice donné peuvent donner lieu à des paiements dans des exercices ultérieurs.

Comme le déficit - ou le surplus - du budget résulte de la différence entre l'ensemble des paiements versés pendant l'année et l'ensemble des recettes, il est nécessaire d'en avoir une estimation. Mais précisément, il ne peut s'agir que d'une estimation, puisque seules les autorisations de crédits peuvent être connues. Ainsi le Congrès n'est-il pas en mesure de voter directement sur le niveau du déficit.

Les nouvelles autorisations budgétaires ne sont pas entièrement consommées dans l'exercice pour lequel elles sont accordées, de même qu'une partie des dépenses payées de chaque exercice provient d'autorisations accordées pour des exercices antérieurs. Le flux de dépenses budgétaires payées est mesuré

par le taux de débours (*spendout rate* ou *outlay rate*) qui correspond au rapport de l'autorisation sur la dépense.

La nomenclature budgétaire est-elle cohérente avec les organigrammes administratifs ? Donnez des exemples.

La nomenclature budgétaire n'est pas intégralement cohérente avec les organigrammes administratifs puisqu'à une politique publique donnée peuvent correspondre différentes agences et ministères. Ainsi en est-il de l'aide au développement par exemple. Celle-ci regroupe en effet à la fois des crédits alloués pour des programmes relevant du département de la santé (la lutte contre certaines maladies telles que la grippe et le SIDA sont incluses), du département de la défense (l'aide militaire accordée à certains pays y est comptabilisée) et l'aide au développement via l'USAID ou le MCC (Millennium Challenge Corporation).

L'autorisation parlementaire en matière budgétaire porte-t-elle aussi sur les emplois publics ? Sous quelle forme ? Pour quels types d'emplois ?

Le Congrès, dans le cadre des lois, d'appropriation, vote les enveloppes budgétaires nécessaires aux agences fédérales pour le paiement des salariés.

Existe-t-il un dispositif de revue régulière des programmes et comment est-il, le cas échéant, organisé ?

Cf. infra

3. La responsabilisation des gestionnaires et la culture de résultat

Qui est responsable au premier chef devant le Parlement des conditions de l'exécution budgétaire et de la bonne gestion des crédits ? Comment est organisée la « chaîne de responsabilité » en matière budgétaire ?

Chaque chef d'agence est responsable de l'exécution budgétaire et de la bonne gestion des crédits qui lui sont alloués. Le Président, et l'OMB à laquelle il délègue ce rôle, sont ensuite responsables puisqu'ils sont en charge la bonne mise en application des programmes fédéraux.

Le contrôle de l'Exécutif

- L'autocontrôle des agences

Tout paiement de dépenses ne peut être effectué qu'au regard de pièces justificatives (*vouchers*). Les agences pré-audent leurs pièces comptables pour déterminer, entre autre chose, si les paiements sont légaux, les montants corrects, les biens et services fournis conformes aux contrats ou conventions, et les fonds véritablement prévus pour les dépenses présentées. Le Trésor (*Treasury Department*) et plus particulièrement le Financial Management Service est chargé de procéder aux paiements des dépenses.

Les agences préparent chaque mois des rapports d'exécution budgétaire présentant le montant des engagements contractés ou des dépenses réalisées, au cours du mois écoulé, et en cumulé pour l'année fiscale. Les informations contenues dans ces documents servent à l'élaboration des prévisions budgétaires par le Trésor.

- Les contrôles du Trésor

Le compte des agences est centralisé au Trésor qui en assure la gestion et le contrôle. Il émet des documents officiels autorisant le retrait de fonds (*warrants*) de ces comptes. Chaque compte est identifié par un code de 7 caractères alphanumériques qui correspondent : pour les deux premiers caractères, au code de l'agence responsable du compte ; le troisième, à la période de disponibilité des ressources budgétaires pour les nouvelles obligations ; les quatre derniers servant à symboliser les appropriations ou les *trust funds*.

L'exécution de la dépense

Le budget fédéral est exécuté selon des principes directeurs très différents de ceux appliqués pour le budget français. Il n'existe pas de document unique présentant les différentes opérations d'un exercice fiscal mais différents textes dont la juxtaposition permet à l'OMB de déterminer les montants exacts pouvant être dépensés par une agence (dépenses obligatoires et discrétionnaires confondues). Par ailleurs, l'annualité n'est que partielle : certaines dépenses font l'objet de dotations annuelles, d'autres sont exécutées en application de lois de programme, à durée déterminée dépassant l'année, ou permanentes.

Dès lors, l'exécution budgétaire d'un exercice (1er octobre-30 septembre) correspond au cumul de dépenses autorisées les années précédentes et non encore réalisées, auxquelles se rajoute une partie des dépenses autorisées pour l'année en cours. Elle porte sur les dépenses discrétionnaires, les dépenses obligatoires et sur le service de la dette. Certaines dépenses sont limitées par les crédits alloués. D'autres bénéficient de crédits évaluatifs, telles, les dépenses liées à la charge de la dette publique qui peuvent dépasser les montants prévus dans la limite toutefois d'un plafond autorisé par le Congrès ; au-delà, le vote de crédits supplémentaires sera nécessaire.

Les crédits appropriés aux agences, au cours de l'année fiscale ne sont pas automatiquement mis à leur disposition. Le Président doit au préalable, conformément aux dispositions contenues dans la loi des Maxima (*Antideficiency Act*)²⁶, les répartir (*apportionment*) entre les différentes agences. L'objectif de cette répartition est d'assurer un étalement des dépenses des agences sur toute l'année fiscale de manière à éviter qu'elles épuisent leurs crédits rapidement et demandent des crédits de régularisation (*deficiency appropriations*) ou des rallonges budgétaires (*supplemental appropriations*). Les agences sont d'autant plus attentives à réaliser un échelonnement de leurs dépenses que l'objectif de réduction du déficit budgétaire et les règles imposées par le BEA limitent depuis 1990 les appropriations supplémentaires aux situations d'urgence ; et que la loi des Maxima leur interdit de dépenser ou d'engager l'Etat dans une dépense qui aboutirait à anticiper sur une appropriation à venir. Dans ce dernier cas, des dérogations sont possibles, sous réserve qu'elles soient explicitement autorisées par une loi.

Cette tâche de répartition des crédits a été déléguée par le Président à l'OMB. L'Office répartit d'ordinaire les crédits par période (généralement le trimestre), par activité (en fonction de l'objet de la dépense), ou combine le cas échéant ces deux critères. Une telle répartition des crédits limite le montant des dépenses qui peuvent être engagées. L'OMB utilise pour communiquer aux agences le montant des crédits qui leur est alloué. Les agences sont ensuite en charge de déléguer (*allotment*) les crédits entre leurs subdivisions.

Les procédures de ventilation varient selon les agences. Les plus importantes opèrent de manière décentralisée et attribuent à chacun de leurs services un budget propre pour l'exercice dont ils seront responsables. Les services sont chargés d'honorer les obligations de l'Etat. Les crédits doivent être engagés pendant leur période de disponibilité ; au-delà, les dépenses non effectuées doivent être l'objet de nouvelles appropriations (*reappropriations*).

L'étape finale du processus de dépenses est la clôture de l'appropriation ou du compte budgétaire d'imputation (*fund account*). A ce stade, tout solde fait l'objet d'une annulation et aucune dépense ne peut plus être réalisée sur ce compte. Les procédures de fermeture de comptes s'étalent en général sur six années : la première année correspond, pour la plupart des appropriations, à la période de disponibilité des fonds ; les cinq suivantes servent à liquider le compte par le paiement au coup par coup des engagements anciens.

La gestion par la performance

L'analyse des performances n'a pas pour finalité de se substituer à une présentation comptable plus traditionnelle par structure et par fonction. L'OMB dispose ainsi de deux types de sources documentaires (une présentation des coûts par agence et par fonction et une analyse de la performance des programmes) qu'il utilise pour présenter au Congrès les propositions du Gouvernement pour chaque mission en établissant un lien entre les propositions budgétaires et les performances réalisées au regard des objectifs.

²⁶ Dictionnaire économique de l'anglais et du français, budget et financement de l'Etat (France, Royaume-Uni, Etats-Unis) 1997 - Collection Document et Information, numéro hors série de la Documentation Française -, p.111.

Il appartient ensuite au Congrès de se prononcer sur l'opportunité des requêtes présidentielles au regard des éléments dont il dispose.

Le système de gestion par la performance mis en place dans le cadre du GPRA (*Government and Performance Result Act*) et du PART (*Program Assessment Rating Tool*) s'inscrit dans une démarche de responsabilisation des agences auxquelles est assignée une obligation de résultat. Bien que la nomenclature budgétaire opère une répartition des crédits par fonction (au niveau de différents comptes eux-mêmes subdivisés en objets tels que personnel, services et fournitures etc...), les choix budgétaires s'opèrent au niveau des programmes sur la base, notamment, d'une analyse des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. C'est donc en toute logique que l'unité d'analyse des coûts a été axée sur le programme et non sur l'entité administrative qui le gère. Néanmoins, les rapports de performance présentés dans le cadre du GPRA relèvent de la responsabilité de chaque entité administrative (bureau) qui doit définir le champ de son intervention et les méthodes qu'elle met en œuvre pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. Le budget de chaque entité est donc mentionné dans le rapport et l'analyse des coûts par programme constitue à la fois un instrument d'évaluation d'une politique et un moyen d'apprécier la qualité des structures administratives chargées de les mettre en œuvre (allocation pertinente des moyens, management, organisation ...).

On peut illustrer cette démarche d'intégration par les exemples suivants :

- Le rapport de performance du Treasury Department montre par exemple que 81% des recettes fiscales sont collectées par voie électronique pour un objectif de 80%. Il présente par ailleurs les dotations budgétaires et les dépenses globales par bureau.
- La proposition de budget de l'USAID présente des coûts par fonction support (salaires, matériel informatique, sécurité, etc) et par type de dépense : par exemple, les dépenses liées à la présence de l'USAID à l'étranger représentent 50% de son budget ; elles sont réparties en 3 catégories elles-mêmes subdivisées (par exemple la sous-catégorie matériels et équipements ou celle des frais de mission).
- La proposition budgétaire du Président pour la mission « National Drug Control Strategy » est déclinée par catégorie (traitement, prévention, application de la loi...) et par agence (Défense, Education, Santé, Justice...). L'ensemble est analysé en détail en intégrant les données budgétaires et les objectifs de performance. Au département de l'Education, par exemple, la demande budgétaire pour la mission de prévention est de 611 M\$ (624 M\$ l'année précédente) ; elle a été estimée inefficace par le PART en raison, notamment de son incapacité à mesurer les effets du programme ; le département de l'Education prend donc l'engagement d'améliorer ses données statistiques. Ce document atteste d'une démarche d'intégration de l'analyse de la performance dans le processus budgétaire ; il demeure cependant limité car le lien entre la diminution de la dotation budgétaire et l'objectif assigné n'est pas expliqué : sur quoi les économies vont-elles porter ? quel est le coût de la charge de travail supplémentaire ? quels seront les effets sur le taux de toxicomanie dans les établissements scolaires ?

Ces exemples montrent qu'en dépit d'une forte impulsion de la part des autorités politiques, dont la loi de 1993 et les standards du FASAB de 1995 constituent le support, l'approche comptable par agence et par fonction support s'articule difficilement avec l'analyse des performances par programme. Les changements culturels qu'exigerait la mise en place d'une véritable analyse coût-efficacité relèvent d'un processus lent qui est loin d'être achevé. De ce point de vue, certaines agences sont plus avancées que d'autres dans la mise en place d'une démarche intégrée : la *National Aeronautics and space administration* (NASA), par exemple, présente le coût complet de ses budgets de programme selon 18 thèmes (dont par exemple, exploration du système solaire, recherche biologique, technologie aéronautique, etc.) ; elle a notamment mis en place un système comptable permettant d'associer les résultats obtenus aux coûts et méthodes de management.

Quels sont les principes, les instruments et les méthodes de la responsabilité ?

- les gestionnaires prennent-ils des engagements formels de résultats vis-à-vis de l'autorité politique ? Ces engagements sont-ils assortis d'une contractualisation sur les moyens ?
- les gestionnaires bénéficient-ils d'une certaine souplesse dans l'utilisation des crédits (par exemple : mise en œuvre d'un budget global (et non pas « fléché »), allègement des contrôles a priori, possibilité de réallouer les moyens en cours d'exercice, etc.) ?

- les gestionnaires ont-ils une souplesse similaire en matière de ressources humaines ?
- sous quelle forme les gestionnaires doivent-ils rendre compte de leur activité ?
- l'évocation de la responsabilité du gestionnaire a-t-elle des conséquences définies sur sa rémunération, sa carrière ou tout autre élément de sa situation ?

Les gestionnaires prennent des engagements formels quant aux résultats qu'ils doivent obtenir sans pour autant qu'il y ait contractualisation des moyens. Officiellement la responsabilité du gestionnaire n'a pas d'impact sur sa carrière mais dans les faits cela est néanmoins vérifié.

Pour ce qui est de la souplesse de gestion, il existe des mouvements possibles de crédits en cours d'année.

Les crédits répartis par agences, sont destinés à des engagements de dépenses (*appropriation* ou *fund account*), y compris les réserves budgétaires légales destinées notamment à faire face à des dépenses imprévues, au sein d'un compte pouvant lui-même être subdivisé en objets. Les mouvements de crédits qui apparaissent en cours de gestion portent généralement sur les comptes

- Transfert et reprogrammation

La modification des dépenses au cours de l'exécution budgétaire se traduit par un déplacement de ressources et prend la forme de transferts ou de réaffectations (*reprogrammings*). Lors d'un transfert, les crédits sont prélevés d'un compte pour en alimenter un autre. Les réaffectations correspondent aux déplacements de crédits d'une activité à une autre au sein d'un même compte.

Les transferts résultent soit d'opérations réalisées entre les services et dont les montants correspondent aux paiements ou aux recettes sur les biens et services achetés ou vendus (*expenditure transfers*), soit d'opérations comptables d'ajustement (*nonexpenditure transfers*)²⁷. Les agences sont tenues de notifier aux Commissions compétentes du Congrès les transferts qu'elles souhaitent réaliser. Il arrive parfois que le Congrès donne aux agences, comme par exemple le Département de la Défense, une autorisation permanente pour réaliser leurs transferts jusqu'à une certaine limite calculée au regard des crédits alloués.

Si le contrôle des transferts est relativement aisé, il n'en va pas de même pour les réaffectations qui sont difficilement identifiables. Les réaffectations dépendent en effet de la définition des programmes, de la structure et du contenu des lois d'appropriation. Dans le passé, les appropriations étaient souvent très détaillées et la liberté d'action des agences était de ce fait très réduite. La consolidation progressive des appropriations, rendue nécessaire par la croissance du Gouvernement, a donnée aux agences une certaine flexibilité pour utiliser leurs crédits. Parfois cependant, les Commissions d'appropriations limitent l'action des agences en affectant certains crédits. Les agences sont tenues de rapporter les réorientations de crédits qu'elles envisagent à leurs sous-commissions d'appropriations qui définissent des règles précises de présentation. Les règles varient considérablement d'une commission à l'autre et selon les agences. Ainsi, dans certains cas seules les sous-commissions d'appropriations sont saisies, dans d'autres les commissions d'autorisations participent également ; certaines réaffectations nécessitent l'obtention d'un accord préalable des commissions compétentes pour être mises en oeuvre, d'autres sont applicables d'office ou après un certain délai si le Congrès ne s'y est pas opposé ; il existe enfin des seuils en deçà desquels une notification n'est pas nécessaire.

- Report de crédits

Le report de crédits est une procédure permettant au Congrès de proroger l'ensemble ou une partie des crédits budgétaires qui n'ont pas été engagés au cours de la période de disponibilité des fonds initialement prévue. A cette occasion, il peut arriver que le Congrès décide de modifier la destination des crédits.

- Blocage de crédits

Les blocages de crédits (*impoundments*) peuvent prendre la forme d'un ajournement (*deferral*) ou d'une abrogation (*rescission*). Dans les deux cas, le Président, de sa propre initiative, soumet un message au Congrès spécifiant notamment le programme concerné et le compte touché, les motifs, le montant, la durée et les répercussions sur la fiscalité.

²⁷ dictionnaire économique de l'anglais et du français - Op. cit. p. 203.

Le *deferral* ne pourra en aucun cas excéder un an, il ne peut être soumis au Congrès que dans des circonstances bien définies telles que des imprévus, des économies à réaliser à travers des changements dans les besoins, ou la recherche d'une meilleure efficacité des opérations. La présentation d'un *deferral* vaut approbation automatique du Congrès. Seul un vote spécifique de l'une des deux chambres peut s'y opposer par l'adoption d'une résolution d'ajournement (*Impoundment Resolution*), les crédits suspendus jusqu'alors peuvent à nouveau être engagés. En revanche, la *rescission* doit faire l'objet d'une acceptation préalable du Congrès, partielle ou totale, dans les 45 jours suivant sa présentation ; dans les autres cas - vote négatif ou pas de vote (*no action*) - le Président est tenu d'utiliser les fonds comme prévu initialement.

Le Comptroller general (Directeur du *General Accounting Office*) exerce un contrôle de légalité sur les messages²⁸ d'ajournements et d'abrogations transmis par le Président, et en cas de désaccord a un droit de saisine de la Cour fédérale pour obtenir le déblocage des fonds²⁹.

La démarche de performance s'appuie-t-elle sur une approche stratégique (voire une programmation stratégique) des missions, assortie d'une définition précise des objectifs poursuivis et des cibles visées ?

Les gestionnaires sont-ils jugés au travers d'indicateurs de performance ? Comment ces indicateurs ont-ils été fiabilisés ? De combien d'indicateurs chaque département ministériel dispose-t-il approximativement ? Combien d'indicateurs sont-ils transmis au Parlement et comment ces indicateurs sont-ils sélectionnés ?

La démarche de performance s'inscrit dans le cadre du GPRA (*Government and Performance Result Act*, cf. infra). Les objectifs et missions sont définis avec précision.

L'évaluation de la performance répond à environ 30 questions portant sur 4 thèmes : objectif et pertinence (*Program purpose and design*) (l'objectif du programme correspond-il à un besoin clairement identifié, n'y a-t-il pas redondance avec d'autres programmes fédéraux ou locaux...), plan stratégique (*Strategic planning*) (étapes, partenariats, allocation des ressources...), conduite du programme (*Program management*) (qualité du travail des managers et des partenaires, collecte de l'information, qualité des procédures de contrôle et d'évaluation...), résultats obtenus (*Program results*) (qualité des rapports d'évaluation, efficacité, comparaison avec d'autres programmes similaires...). Les réponses aux questions (qui ne peuvent être que oui, non ou sans objet pour les trois premiers thèmes ; oui, oui en grande partie, non en grande partie, ou non pour le quatrième thème) se fondent sur l'examen des rapports des agences, du GAO et des Inspections générales. Il en résulte une cotation de 0 à 100 pour chaque thème et une appréciation : « efficace » (*effective*), « relativement efficace » (*moderately effective*), « acceptable » (*adequate*), « inefficace » (*ineffective*). Les programmes pour lesquels l'information disponible a été considérée insuffisante reçoivent la mention « résultats non démontrés ».

Plus précisément, le cadre de la réforme et de simplification de l'Etat fédéral a été fixé par une loi, le *Government and Performance Result Act* de 1993 (GPRA) qui définit un système de gestion par la performance dans l'administration américaine. Cette loi prévoyait une mise en œuvre en 3 étapes :

- L'amélioration de la gestion et de l'administration en 1993³⁰ prévoyait 1200 recommandations pour l'amélioration des résultats, la simplification des procédures et la diminution des coûts.
- La restructuration des organismes et la déréglementation en 1994, deuxième phase de restructurations engagée après l'élection du nouveau Congrès était axée sur la modernisation des moyens et des méthodes.
- La gestion de la performance à partir de 1997.

La dernière phase (1997) a été amorcée avec le dépôt du *Blair House Report* dont un des principaux objectifs poursuivis étaient de fournir au Congrès les informations nécessaires sur la performance des programmes afin de permettre aux représentants et aux sénateurs de prendre des décisions éclairées.

²⁸ Leur identification : D, deferrals, R, rescissions ; D-96-1B correspond à l'ajournement présenté en premier au cours de l'année 1996, le B indique qu'il s'agit d'une deuxième révision de cet ajournement.

²⁹S.E. COLLENDER ; Op.cit. p.89.

³⁰ National performance review report : Creating a Government that work better and cost less. Septembre 1993.

Le GPRA impose aux agences fédérales de préparer et de remettre au Président et au Congrès :

- dès 1997, des plans stratégiques pour 5 ans : ils doivent contenir une description de la mission de l'organisme, l'identification des objectifs associés aux principales fonctions et opérations de l'organisme et une description de la façon dont les objectifs seront atteints.
- à partir de 1999, un plan de gestion de la performance couvrant l'ensemble des activités gouvernementales : il doit contenir l'identification d'objectifs opérationnels et quantifiables, une description des mesures de performance et de la façon dont elles sont reliées aux objectifs poursuivis, une description de la procédure d'évaluation et, enfin, un échéancier.
- à partir de l'an 2000, un rapport sur la performance de l'année précédente ; en cas d'échec dans la réalisation de certains objectifs, les agences doivent en rechercher les causes et formuler de nouvelles propositions.

Le calendrier de cette réforme a été respecté grâce à une forte implication de l'administration et à une réelle volonté politique concrétisée notamment par la constitution d'une équipe placée sous l'autorité directe du vice-président Al Gore. En outre, la forte implication des corps d'audit, qu'il s'agisse des inspections générales des administrations ou du GAO, assure la qualité des systèmes d'informations sur les performances et la fiabilité des données.

Les premiers résultats de cette réforme ont été analysés en 1998 dans un rapport de Donald F. Kettl³¹ qui concluait qu'en dépit d'efforts louables et d'un fort leadership des autorités politiques, les employés des niveaux inférieurs avaient souvent reçu des signaux contradictoires qui menèrent à beaucoup d'incompréhension et d'insécurité. Le rapport présentait par ailleurs une évaluation détaillée des différents éléments de la réforme ; il classait les résultats obtenus selon une échelle de A à D. Par exemple, il attribuait la note B+ pour l'amélioration du service à la clientèle, C pour la gestion de la performance et D pour la capacité à identifier les objectifs.

Ces résultats mitigés peuvent sans doute être en partie imputés à une relative inertie de l'administration. Mais, comme le souligne un rapport de la Commission des finances du Sénat français³² : « ces réformes ont été réalisées sans modifications importantes des procédures juridiques et budgétaires. Il convient en particulier de noter l'absence de budgétisation en fonction des résultats. Les concepteurs des réformes n'étaient pas tant intéressés par une refonte de la nomenclature que par une réflexion sur l'utilité de la dépense publique. Cela présente d'ailleurs une limite qui tient à la faible prise en compte, au moment de la budgétisation, des résultats de la gestion par la performance ».

Ces critiques n'ont pas échappé au Gouvernement fédéral. Aussi, en juillet 2002, le Directeur de l'OMB a souhaité formaliser l'évaluation des programmes fédéraux par la création d'un outil d'évaluation des programmes du Gouvernement : le PART. Le PART a pour objet de renforcer le lien entre le GPRA et la procédure budgétaire. Il est utilisé par l'OMB lors de l'élaboration du projet de budget du Président afin d'éclairer les décisions budgétaires et de faire des recommandations pour rendre les programmes plus performants.

Le PART (le guide du PART, élaboré par l'OMB et revu chaque année afin d'en améliorer l'efficacité, peut être consulté sur le site de l'OMB www.omb.gov/part) établit une liste des programmes examinés en indiquant pour chacun d'eux :

- le niveau de performance du programme (cf. le premier paragraphe).

Environ 20% des programmes sont examinés dans le cadre du PART chaque année de manière à atteindre 100% sur une période de cinq ans. L'analyse de ce questionnaire et de ses résultats est annexée au projet de budget du Président (partie « *analytical perspectives* ») publié au début du mois de février de l'année n-1 (soit février 2006 pour le budget 2007 couvrant la période allant du 1^{er} octobre 2006 au 30 septembre 2007). Dans le projet de budget du Président pour 2005, 40% des programmes examinés (correspondant à des dépenses de 713 Mds\$) ont été classés « efficaces » ou « relativement efficaces », 20% (162 Mds\$) ont été classés « acceptables » ou « inefficaces » et 40% (209 Mds\$) ont reçu la mention « résultats non démontrés ».

- la nature de son intervention (par exemple « subventions » pour le programme national de cantines scolaires, « dépense fédérale » pour le programme de recrutement du personnel militaire,

³¹ « Reinventing Government : A fifth year report card », Donald Kettl est un expert en administration publique, membre de la Brookings Institution (Think Tank).

³² Rapport d'information 348 (200-2001) : La réforme de l'Etat à l'étranger.

« recherche et développement » pour le programme de recherche biologique, « prêts préférentiels » pour la construction de maisons de retraite etc...)

- le budget des deux dernières années et la proposition pour l'année à venir.

A titre d'exemple, dans le projet de budget du Président pour 2005, le programme d'assurance maladie des enfants pauvres a été estimé « acceptable » (adequate), ce qui représente une performance moyenne ; il intervient sous forme de subventions aux Etats fédérés qui gèrent le programme ; sa dotation en 2003 et 2004 était respectivement de 4,4 Mds\$ et 5,2 Mds\$, et la proposition pour 2005 était de 5,3 Mds\$.

Cet exemple montre que le lien entre le niveau de performance d'un programme et l'évolution de sa dotation est complexe. Néanmoins, sur l'ensemble des programmes examinés dans le cadre du PART 2005, les dotations agrégées des programmes jugés inefficaces ont baissé de 38% alors que celles des programmes classés « efficaces » ou « relativement efficaces » ont progressé de 7 à 8%. Il en résulte des recommandations aux agences dont le contenu ne porte pas nécessairement sur le coût (seules 18% des recommandations concernent la dotation).

Un autre exemple significatif de cette démarche d'intégration de toutes les composantes de l'efficacité est celui de l'IRS (équivalent de la Direction Générale des Impôts) dont la gestion des crédits d'impôt sur le revenu a été estimée inefficace en raison d'une insuffisance de données. En réponse, le Président a proposé de préparer un texte de loi autorisant l'IRS à utiliser des données détenues par des organismes privés afin de mieux contrôler la fraude fiscale. Pour cela, un budget supplémentaire de 105 M\$ (représentant une augmentation de 72% du budget du programme) a été proposé pour l'IRS.

Le PART, dont le contenu et les objectifs sont détaillés ci-après, semble donc avoir un réel impact sur les choix budgétaires ; ses liens avec le GPRA sont vraisemblablement appelés à évoluer afin d'harmoniser les approches budgétaires et comptables, notamment en associant plus en amont le Congrès aux travaux d'élaboration.

4. Procédure budgétaire et maîtrise des finances publiques

Quelles sont les grandes phases de la procédure budgétaire annuelle et comment s'organise le dialogue entre le ministère chargé de préparer le budget et les autres ministères ?

La procédure budgétaire américaine s'articule selon un processus chronologique qui s'étend sur une année. La première phase correspond à l'élaboration du projet de budget du Président (*Presidential budget*), elle-même subdivisée en plusieurs étapes faisant intervenir les services ou agences dépendant de l'Etat fédéral, l'*OMB* rattaché au Président, et la Présidence elle-même. Elle est suivie d'une phase parlementaire, au cours de laquelle une résolution budgétaire parlementaire est votée, préalable au travail des différentes commissions parlementaires chargées de légiférer en matière de recettes, d'autorisations de programmes et d'ouvertures de crédits. De même que le Président est assisté, dans sa tâche budgétaire, par l'*OMB*, le Congrès dispose d'une entité administrative qui lui est directement rattachée, le *Congressional Budget Office* (CBO).

L'ensemble des dépenses discrétionnaires et obligatoires sont présentées dans le projet de budget préparé par l'*OMB*. Toutefois, les dépenses obligatoires ne sont évaluées dans le projet de budget du Président que pour information, la loi les créant valant ouverture de crédits budgétaires. Seules les dépenses discrétionnaires font l'objet d'ouvertures de crédits budgétaires dans le cadre budgétaire, par 13 lois votées par le Congrès. Le projet de budget préparé par le Président est remis au Congrès au cours du mois de février précédant le début de chaque exercice budgétaire. Le Congrès ne se prononce pas globalement sur le projet présidentiel. Le Congrès utilise le projet présidentiel pour connaître les besoins de l'Administration et les situer par rapport à l'évolution du déficit public. Généralement, le Congrès modifie très sensiblement, au niveau le plus détaillé, les propositions de dépenses. Pour ce faire, il s'appuie sur le *CBO*. Enfin, par les 13 lois d'ouverture de crédits budgétaires, le Congrès autorise les dépenses au niveau des Comptes.

Principales étapes du calendrier budgétaire	
Printemps de l'année précédente	Les services ou agences dépendant de l'Etat fédéral commencent à établir leurs requêtes budgétaires (cette date n'est qu'indicative)
Entre le premier lundi de janvier et le premier lundi de février	Le Président transmet son projet de budget au Congrès
15 avril	Le Congrès vote la résolution budgétaire (ce délai est généralement dépassé)
30 juin	Le Congrès vote (éventuellement) la loi de réconciliation budgétaire ; la loi de réconciliation budgétaire n'est votée qu'en cas de modification de la fiscalité ou de lois de programme (ce délai n'est qu'indicatif)
Courant de l'été	Le Congrès vote les lois d'appropriations
1er octobre	Début de l'année budgétaire

Le "budget du Président".

Le rôle que joue le président dans la procédure budgétaire américaine n'était pas prévu par la Constitution, et a été formalisé par le *Budget and Accounting Act* de 1921, puis précisé par le *Budget Enforcement Act* de 1990 qui accroît l'importance du projet de budget présenté par le président. Au début de chaque session parlementaire - la date limite étant fixée depuis 1990 au premier lundi de février - le président doit soumettre au Congrès américain un projet de budget annuel. Ce "budget exécutif" fournit une estimation des recettes et des dépenses, des emprunts et de la dette publique pour l'année fiscale à venir. Il contient également des recommandations politiques et législatives compatibles avec l'estimation des grands agrégats budgétaires et les règles en vigueur, ainsi que des données sur les performances actuelles et projetées de l'économie. Il offre enfin des informations détaillées sur les finances des services ou agences dépendant de l'Etat fédéral (*federal agencies*). Le budget fédéral est ainsi devenu l'instrument politique le plus efficace du président dans la définition de sa politique globale et économique.

Certes, le projet de budget émanant de l'exécutif ne constitue qu'une requête auprès du Congrès, qui n'est pas contraint d'adopter les recommandations présidentielles et qui les soumet d'ailleurs traditionnellement à d'innombrables modifications au cours de la procédure d'ouverture de crédits. Le "budget du Président" constitue néanmoins le point de départ du processus budgétaire fédéral, le projet de base sur lequel se fondent les discussions et les amendements parlementaires subséquents. En outre, le projet de budget proposé par le Président fait généralement l'objet d'une ample couverture médiatique au moment de sa publication, plaçant une tension sur les membres du Congrès qu'accroissent encore les démarches des groupes de pression se positionnant d'après ce projet. Pour toutes ces raisons, certains auteurs n'hésitent pas à le désigner comme "le document politique américain le plus important"³³.

Dans l'élaboration du projet budgétaire exécutif, le Président est secondé par le Bureau du Budget, l'*OMB*, statutairement chargé de l'assister dans la formulation du budget fédéral, ainsi que dans son application, étape terminale de la procédure. Dans la pratique, la première étape que constitue l'élaboration du projet budgétaire du Président se subdivise elle-même en deux étapes. Généralement, dans une première phase les services ou agences dépendant de l'Etat fédéral (*federal agencies*) transmettent directement à l'*OMB* leurs requêtes budgétaires et travaillent ensuite de manière interactive avec cet organisme afin de faire converger leurs exigences et les directives présidentielles ou législatives. Les services de la présidence n'interviennent le plus souvent qu'à l'issue de cette étape, soit pour arbitrer les conflits non résolus, soit pour modifier l'ébauche de projet budgétaire ainsi obtenue dans un sens plus favorable aux projets

³³ Howard E. Shuman - *Politics and the Budget : The Struggle Between the President and the Congress* - 1984 - Prentice Hall, Inc. Cf. Préface, p.vii : "the number one political document" et cf. Chapitre 1 : "The President's Budget: The Country's Number One Political and Priorities Document" et "The Chief priorities document"

politiques du Président (cf. question suivante pour une description plus précise des arbitrages gouvernementaux).

Le projet de budget du Président soumis au Congrès

Le contenu du projet de budget transmis au Congrès est partiellement déterminé par la loi, mais le *Budget Act* de 1921 permet au Président de formuler le Budget “dans la forme et le détail”³⁴ qu’il juge opportuns.

Les fascicules budgétaires sont composés du budget (*Budget*) qui contient le message budgétaire présidentiel qui souligne ses recommandations en matière de politique budgétaire et ses innovations. Un appendice (*Appendix*) contient une information détaillée sur les diverses appropriations et fonds constituant le budget et destiné prioritairement à l’usage du comité des appropriations ; pour chaque compte faisant l’objet d’une ouverture de crédit annuelle, le texte de l’ouverture de crédit la plus récente est fourni, accompagné des changements proposés ainsi que d’une analyse des objets et des performances de ce compte, de ses sources de financement et de ses types de dépenses. Un autre fascicule (*Analytical perspectives*) présente des analyses économiques et comptables mettant en perspective des informations concernant les recettes et le fonds fédéraux, les programmes de crédit, l’aide fédérale aux Etats ou aux gouvernements locaux, les emprunts et la dette fédérale. Des tables historiques sont jointes, remontant jusqu’au milieu du siècle (*Historical Tables*).

Bien que le projet de budget présidentiel constitue la source la plus détaillée de données concernant le budget fédéral dans son ensemble, des informations plus précises sur certains programmes ou agences peuvent être obtenus dans les divers documents fournis par ces agences. Elles prennent la forme de documents divers de support (*briefing materials*) distribués au public et aux médias dès la publication du projet budgétaire proposé par le Président ; de pièces justificatives (*justification materials*) très détaillées, préparées pour les auditions des commissions d’ouverture de crédit et généralement rendues publiques quelques mois après ces auditions ; de documents budgétaires internes (*internal budgets*) qui ne tombent en principe pas dans le domaine public et sont modifiés en cours d’année, selon le résultat des décisions exécutives ou législatives.

Mais le projet budgétaire proposé par le Président ne marque pas l’étape finale de sa participation au processus budgétaire. Il est tout d’abord légalement contraint de soumettre au Congrès une mise à jour (*update*) - tenant compte des modifications intervenues du fait des conditions économiques, des décisions du Congrès ou d’autres développements - avant le 15 juillet. Le Président peut en outre réviser son projet budgétaire à tout moment de l’année. Les modifications portées à la connaissance du Congrès avant qu’il ne se soit prononcé sur les requêtes concernées sont appelées *amendements* au projet budgétaire ; les requêtes visant à augmenter les ouvertures de crédits déjà pourvues par le Congrès sont considérées comme des requêtes additionnelles (*supplemental request*). C’est ce dernier vecteur qu’utilise le Président Bush pour financer depuis 3 ans la guerre en Irak.

Surtout, s’il est soucieux de voir adoptés les principaux projets contenus dans sa proposition budgétaire, le Président doit fournir un effort important et permanent pour les défendre, tout au long de la procédure “parlementaire” du budget. C’est ce qui constitue l’un des aspects les plus politiques du processus budgétaire. L’*OMB* enregistre la progression et les modifications du projet budgétaire présenté par le Président, tout au long de la phase parlementaire, mais n’y joue qu’un rôle limité. Les experts de l’*OMB*, au même titre que certains conseillers présidentiels, participent certes aux auditions des commissions de crédit parlementaires, mais l’essentiel des discussions portant sur les programmes particuliers des agences revient à leur représentant, à qui incombe donc la charge de défendre les recommandations présidentielles pour les ouvertures de crédits les concernant. Sous la surveillance de l’*OMB*, ils s’acquittent en général de cette tâche conformément aux objectifs définis par le Président, même lorsqu’ils ne correspondent pas aux objectifs initiaux des agences. Mais la fragmentation du travail des commissions parlementaires, les contacts informels entre les membres de ces commissions et les responsables d’agences, leur permettent également d’exprimer leur distance à l’égard du projet présidentiel.

C’est néanmoins au Président qu’il revient de suivre l’évolution parlementaire de son projet (*monitoring*) et de mener un travail politique de consultation et de pression sur les membres du Congrès (*lobbying*) qui passe aussi par l’élaboration de stratégies propres à chaque président. Ainsi le Président peut-il maintenir

³⁴ “*In such form and detail*” ...

un contact permanent avec les membres du Congrès et utiliser ces relations afin de soutenir les projets principaux de son projet. Le Président peut aussi utiliser le canal des médias, et singulièrement celui de la télévision, pour soutenir ses projets et faire pression sur les membres du Congrès, par l'intermédiaire de leurs électeurs.

Mais la capacité d'influence du Président sur le processus budgétaire parlementaire et le pouvoir que lui confère l'initiative du projet budgétaire sont inégaux. Ainsi le Président dispose-t-il généralement d'une plus grande influence sur la fixation des dépenses totales d'une catégorie budgétaire que sur les montants alloués à tel ou tel programme particulier. Le montant du déficit estimé dans le projet présidentiel fixe généralement la limite supérieure pour cet agrégat, que ne dépasse pratiquement jamais la résolution budgétaire du Congrès.

Souvent, la proposition budgétaire du président constitue le premier coup dans un processus de marchandage (*bargaining chip*). De fait, s'il apparaît clair que les agences tendent généralement à réclamer plus qu'elles ne savent pouvoir obtenir³⁵, dans une stratégie de négociation classique, contenir ces prétentions constitue précisément l'une des raisons d'être de la phase présidentielle et du rôle du CBO dans la procédure budgétaire. L'adoption du même type de stratégie outrancière par la Présidence entraîne donc des effets négatifs certains, ne serait-ce que parce qu'elle accroît considérablement la marge d'incertitude des agences sur leurs conditions de travail. Elle semble néanmoins avoir été constamment pratiquée, avec plus ou moins d'ampleur, par tous les Présidents récents.

L'importance du climat et des stratégies politiques dans le statut variable conféré au projet budgétaire présidentiel souligne a contrario la faiblesse constitutionnelle des pouvoirs attachés à cette prérogative présidentielle. Il semble donc bien établi que le président américain ne dispose pas de la maîtrise en matière budgétaire, même s'il peut posséder celle du rapport de force politique. Pour cette raison, non seulement le rôle du président ne s'arrête pas à la première étape du processus budgétaire que constituent la rédaction et la remise de son projet au Congrès, mais l'essentiel du pouvoir qu'il détient dans cette procédure provient sans doute moins de ce rôle initial que du rôle final que lui confère par exemple son droit de veto, de sorte que sa prérogative principale réside dans la phase d'exécution du budget - et partant, en aval de la procédure parlementaire - plutôt que dans la phase d'initiative.

La procédure budgétaire parlementaire

La Constitution stipule que toute dépense fédérale doit préalablement être autorisée par le Congrès qui vote ainsi deux types d'acte : une loi d'autorisation (*authorization*) qui définit l'action à mener par l'exécutif dans un secteur donné, et une loi budgétaire ou d'appropriation (*appropriation*) qui rend les crédits correspondants disponibles et qui donc, en termes français, autorise l'engagement et le paiement. L'autorisation budgétaire n'est pas toujours accordée dans le cadre du processus budgétaire annuel. Les dépenses discrétionnaires sont ouvertes par des lois de programme à durée déterminée ou indéterminée et doivent en outre bénéficier de dotations annuelles ouvertes chaque exercice budgétaire par treize lois d'appropriation ; les dépenses obligatoires sont quant à elles ouvertes par des lois de programme à durée indéterminée valant en même temps ouverture de crédits, et sont exécutées automatiquement tant que le programme n'est pas remis en question ; enfin, pour le service de la dette, l'autorisation de dépense découle de fait des contrats d'emprunt, l'encours de la dette fédérale étant plafonné par la loi³⁶. Les demandes d'autorisations budgétaires nouvelles ou la prolongation de celles déjà existantes doivent être soumises au Congrès avant le 16 mai de l'année précédant celle de leur entrée en vigueur supposée, si le programme ou l'activité doit durer plus d'un an, la requête sera présentée la première année et renouvelée la suivante³⁷.

Pour ce qui concerne le budget annuel, la transmission du budget présidentiel au Congrès déclenche la procédure budgétaire parlementaire, elle fait intervenir plusieurs acteurs distincts et comprend elle aussi différentes étapes. Les deux chambres doivent d'abord établir et voter - en principe avant le 15 avril - une résolution budgétaire conjointe (*concurrent resolution on the budget*) proposée par les commissions budgétaires (*budget committees*) de la Chambre des Représentants et du Sénat, au vu des avis et

³⁵ La seule contrainte, pour des raisons de "réputation" et d'efficacité étant de savoir quelle limite ne pas dépasser (ou "how high is too high") d'après Aaron Wildavsky, Op. cit.

³⁶ J.Bensaid, JP.Trucy - "le budget de l'Etat fédéral" in *les notes bleues de Bercy*, 16-31 janvier 1996.

³⁷ USCode, titre 31, sous-titre II, chapitre 11.

estimations (*views and estimates*) jugées nécessaires par les commissions d'autorisations (*authorization committees*) pour que les lois autorisant les dépenses puissent être appliquées ; ces avis et estimations sont établis à l'issue d'auditions (*hearings*) et de réunions des commissions des deux chambres rendues publiques, au cours desquelles les propositions législatives sont débattues, votées et réécrites (*mark-up*). Cette résolution fixe le cadre du budget à venir, en définissant les grandes masses de l'équilibre (dépenses, recettes, solde) et le niveau de la dette. Il s'agit donc d'un acte de la procédure important, n'ayant cependant pas force de loi : l'équilibre qu'il définit pourra être modifié par la suite. Dès le 15 mai - et même en cas de retard dans le vote de la résolution budgétaire - commence le travail des différentes commissions ; aucun vote de loi ne peut cependant intervenir tant que le cadre budgétaire n'a pas été défini. Deux procédures sont alors engagées parallèlement. La première consiste, lorsque la résolution budgétaire le prévoit, en la mise en œuvre d'une procédure d'ajustement des lois permanentes (*reconciliation process*) par les commissions d'autorisations, la seconde concerne l'examen, par les treize commissions des crédits (*appropriation committees*) de chacune des chambres, des lois d'appropriation annuelles. Les lois qui en découlent, sont votées par chaque chambre, avec une procédure de navette en cas de désaccord. L'ensemble des lois budgétaires constitue le budget dont l'exécution débutera le 1er octobre. Cette séparation entre les lois d'autorisation et d'appropriation serait, selon A. Schick, à la fois une réponse face à l'envolée du nombre de cavaliers budgétaires insérés dans les lois d'appropriation au cours des années passées, mais aussi une parade destinée à empêcher que des débats parlementaires trop longs bloquent la distribution des crédits budgétaires.

Les débats et votes budgétaires au Congrès tels que prévus par les règles de procédures budgétaires du Congrès ³⁸	
premier lundi de février	le Président soumet son budget au Congrès.
15 février	publication du rapport prévisionnel du CBO.
25 février	les commissions d'autorisations soumettent leurs prévisions et estimations à leur commission budgétaire respective.
première quinzaine d'avril	les commissions du budget de la Chambre des représentants et du Sénat rapportent chacune leur résolution budgétaire.
15 avril	date limite d'adoption d'une résolution budgétaire conjointe.
15 mai -10 juin	démarrage de la procédure d'examen des lois d'appropriation par la Chambre. Le vote des 13 lois d'appropriation devrait avoir lieu avant le 10 juin, mais intervient au mieux dans le courant de l'automne.
10 juin-30 juin	examen des lois d'appropriation par le Sénat.
15 juin	date limite de présentation par le Congrès d'un projet de loi d'ajustement budgétaire.
1er octobre	début de l'année budgétaire ou adoption d'une résolution portant ouverture de crédits provisoires (<i>continuing resolution</i>)

³⁸ in United States Code, titre 2, chapitre 17A, sous-chapitre 1.

Pour chacune des deux chambres, la même structure de commissions détermine la distribution des rôles dans la procédure budgétaire :

Commissions budgétaires (<i>budget committees</i>)		
Commissions des crédits (<i>appropriation committees</i>)	Commissions des recettes : la Commission des voies et moyens de la Chambre des Représentants (<i>Ways and Means Committee</i>) et la Commission financière du Sénat (<i>Finance Committee</i>)	Commissions des autorisations (<i>authorization committees</i>)

La résolution budgétaire du Congrès

Par la résolution budgétaire annuelle, le Congrès établit sa politique et détermine ses priorités en matière de budget, et il coordonne toutes les mesures législatives qui affectent le budget américain. Les montants de recettes et de dépenses indiqués dans la résolution budgétaire fixent en effet le cadre de l'action législative des Commissions des recettes du Sénat et de la Chambre des Représentants. La résolution budgétaire constitue également la base de la procédure d'ajustement (*reconciliation*) éventuelle, destinée à rendre le budget conforme aux contraintes légales, notamment en matière de déficit, et aux objectifs fixés par les commissions budgétaires.

La résolution budgétaire est une résolution conjointe (*concurrent resolution*), qui doit être approuvée à la fois par la Chambre des Représentants et le Sénat, mais qui n'est soumise ni à la signature ni au veto du Président. La résolution budgétaire n'a en effet pas force de loi, et ne peut donc en elle-même entraîner aucune recette ou dépense. Les décisions budgétaires du Congrès, qu'elle exprime, doivent encore faire l'objet d'actes législatifs pour entrer en application. C'est ce qui a lieu lors de la deuxième phase parlementaire de la procédure budgétaire : le vote des autorisations de programme (*authorizations*) et des ouvertures de crédit (*appropriations*) par les commissions parlementaires idoines.

Obligatoirement votée par le Congrès mais non par le Président, contraignante mais n'ayant pas force de loi, la résolution budgétaire constitue un objet juridique quelque peu étrange, dont la forme a évolué depuis son institution en 1975. Le Congrès adoptait initialement deux résolutions budgétaires par an, avant d'en supprimer une, de la rendre contraignante alors qu'elle ne constituait préalablement qu'une liste d'objectifs à atteindre, et d'en déplacer logiquement l'adoption de la fin du cycle budgétaire parlementaire annuel à son commencement, tout en allongeant la période couverte par la résolution. Si de telles évolutions illustrent l'importance croissante accordée à la résolution dans le processus budgétaire parlementaire, le caractère récent de cette pratique souligne une caractéristique durable de l'activité parlementaire à laquelle elle n'a pas mis fin : la dispersion des tâches (*decentralization*).

De 1789 à 1975 en effet le "budget" ne constituait que la résultante des décisions isolées prises par les différentes commissions parlementaires en l'absence de priorités clairement définies. Par contraste, la résolution budgétaire contraint le Congrès à se prononcer sur le total des dépenses d'une part, et sur ses priorités de l'autre, en sus du travail législatif qui détermine l'affectation de ces dépenses. Mais le rôle des différentes commissions parlementaires - même si leur nombre a été progressivement réduit - continue d'être prépondérant. C'est que la fragmentation du travail et des pouvoirs parlementaires ne relève pas aux Etats-Unis d'un "défaut" institutionnel, mais au contraire d'un "impératif"³⁹ politique : la tradition parlementaire américaine ne semble pas compatible avec la confiscation du pouvoir financier ("*power of the purse*") par un nombre de commissions restreintes, au détriment du reste des élus.

Cette tradition explique encore aujourd'hui de nombreuses caractéristiques de la procédure budgétaire parlementaire. Ainsi, en elle-même, la résolution budgétaire, rédigée par les commissions budgétaires, ne peut se substituer au travail de législation des différentes commissions contribuant aux décisions budgétaires. Dans sa forme, qui plus est, la résolution budgétaire ne peut allouer de fonds à des programmes ou à des comptes spécifiques, ce qui serait considéré comme un empiètement sur les prérogatives des commissions de crédit. L'une des caractéristiques de la résolution budgétaire consiste d'ailleurs dans la répartition des crédits par fonctions budgétaires (*functional allocations*), et de même, le

³⁹ A. Schick - Op. cit. p. 71.

niveau de détail des directives issues de la procédure d'ajustement ménage un degré de liberté dans le choix des programmes révisés par les commissions concernées.

Historiquement, l'adoption de la procédure de résolution budgétaire s'explique néanmoins par la nécessité d'une instance fédératrice des différentes décisions législatives affectant le budget - ce sont les commissions budgétaires - afin de contenir un déficit budgétaire croissant en imposant un vote sur le montant total des recettes, des dépenses et du déficit. De même, la procédure d'ajustement vise-t-elle à conformer la résolution budgétaire aux mesures de lutte contre le déficit traduites dans les directives des commissions budgétaires. Certes, il peut être objecté que le projet de budget présenté par le président à partir de 1921 servait explicitement l'objectif de disposer d'une vue d'ensemble du budget et de ses montants globaux, tandis que les premières estimations du déficit rendues à la suite de ce projet permettaient d'élaborer les premiers plans de réduction des dépenses annuelles et, de fait, il a probablement joué un rôle analogue à celui de la résolution budgétaire actuelle pendant un certain temps.

Mais, d'un côté, la part des dépenses obligatoires et des prestations de droit (*entitlements*) - sur lesquels le projet du président est sans effet - n'ont cessé de croître. Or, bien qu'il soit généralement admis que le processus budgétaire proprement dit, dans son ensemble, n'affecte que les dépenses discrétionnaires, les commissions budgétaires ont compétence pour demander aux autres commissions parlementaires de conformer la législation - hors de certains programmes bénéficiant d'une protection particulière - à leurs objectifs financiers : c'est notamment le sens de la procédure d'ajustement, analysée ci-après.

De l'autre, l'institution de la résolution budgétaire participe précisément de la volonté du Congrès de manifester son autonomie à l'égard de la présidence en accroissant ses propres prérogatives dans la procédure budgétaire. Eu égard aux deux lignes de force de l'histoire budgétaire, la résolution budgétaire revêt ainsi un double aspect : elle marque l'indépendance du Congrès dans la formulation du budget américain ; elle introduit une tension interne au Congrès entre la nécessaire centralisation que requiert le contrôle du déficit et l'autorité accordée de ce fait aux commissions budgétaires et la toute-puissance des commissions de crédits et de recettes.

Dans la pratique, la résolution budgétaire sert trois objectifs législatifs⁴⁰ : elle facilite les changements majeurs imprimés à la politique budgétaire, elle permet l'allocation aux différentes commissions parlementaires des ressources budgétaires disponibles, à répartir, et c'est elle qui déclenche la procédure d'ajustement (*reconciliation*), le cas échéant. Le premier de ces rôles varie considérablement selon la conjoncture politique, la résolution budgétaire ne servant parfois qu'à organiser le travail parlementaire sans initier de réformes majeures. Dans le cas opposé, la résolution budgétaire accompagne les desseins d'un Président nouvellement élu et porté par une majorité parlementaire qui lui est entièrement acquise : c'est l'un des paradoxes de la résolution budgétaire parlementaire - notamment créée pour affermir l'indépendance du Congrès - que de servir ainsi parfois d'outil à la puissance du Président. La résolution budgétaire permet également de répartir les moyens financiers - autorisations budgétaires (*budget authority*) et dépenses annuelles (*outlays*) - entre les différentes commissions parlementaires, qui répartissent à leur tour la portion de budget qui leur échoit entre leurs différentes sous-commissions (*subcommittees*), chargées de la répartir enfin au niveau des programmes. C'est la procédure codifiée sous le terme de "section 602". Mais encore faut-il - pour que la résolution budgétaire remplisse cette fonction de répartition - qu'elle soit adoptée avant la date butoir qui marque le début de la procédure législative d'ouverture de crédits, ce qui ne s'observe pas toujours. Enfin, la résolution budgétaire peut contenir des directives qui initient la procédure d'ajustement, conduisant parfois à des modifications substantielles de la législation en matière de recettes et de dépenses.

Structure et contenu de la résolution budgétaire

La résolution budgétaire couvre 5 exercices budgétaires : l'exercice à venir, pour lequel les montants des agrégats indiqués sont contraignants, et quatre exercices ultérieurs (*outyears*) pour lesquels ils ne constituent que des objectifs souvent révisés dans les résolutions budgétaires postérieures - mais peuvent néanmoins fournir la base aux objections élevées par des membres du Congrès contre certaines modifications. La résolution budgétaire est organisée en 2 ou 3 grandes sections : les agrégats budgétaires, les allocations par fonctions et éventuellement les directives d'ajustement. Les règles parlementaires autorisent par ailleurs l'insertion de certains sujets reliés au budget tels qu'une expression de la tendance

⁴⁰ En s'inspirant de la classification proposée par A. Schick - Op. cit., Chap. 5.

du Congrès (“*sense of the Congress*” statement), ou des procédures spéciales, dans la résolution budgétaire.

Les principaux agrégats budgétaires figurant dans la résolution budgétaire comportent : le montant total des recettes et le montant dont elles doivent être augmentées ou réduites ; le montant total des nouvelles autorisations budgétaires (*new budget authority*) ainsi que des paiements effectifs (*outlays*) ; le montant total des emprunts obligataires directs (*direct loan obligations*) et des engagements primaires en garantie de prêts (*primary loan guarantee commitments*) ; le déficit ou surplus budgétaire ; et la dette publique. La résolution budgétaire oblige les membres du Congrès à se prononcer par vote sur le montant total des dépenses et la taille du déficit. Ils doivent également se prononcer sur la limite autorisée pour la dette publique. Celle-ci étant fixée par la loi, le Congrès doit régulièrement modifier la législation afin de repousser cette limite. La Chambre des Représentants dispose d’une procédure particulière par laquelle le vote de la résolution budgétaire entraîne celui de la loi modifiant la limite de la dette. Cette procédure n’existant pas au Sénat, les sénateurs se voient souvent dans l’obligation de voter deux fois sur le niveau de la dette publique : une première fois à l’occasion du vote de la résolution budgétaire, et une seconde fois sur la limite de la dette statutairement autorisée.

La résolution budgétaire alloue les nouvelles autorisations budgétaires, les dépenses effectives, les prêts directs et les garanties de prêts en les répartissant par fonctions budgétaires. Comme il a été expliqué, la résolution budgétaire ne peut allouer de fonds à des programmes ou comptes spécifiques. Ce manque de détail dans la résolution budgétaire incline d’autant moins les membres du Congrès à voter en sa faveur qu’ils ne peuvent se prévaloir de la répartition des fonds pour aucun programme particulier.

Certains membres ou certaines commissions essaient donc malgré tout d’exercer leur influence en faveur de programmes spécifiques en introduisant des présomptions ou recommandations de programmes (*program assumptions*) dans les rapports des commissions budgétaires de la Chambre et du Sénat qui accompagnent leurs résolutions budgétaires. Bien que de telles clauses ne soient pas contraignantes, elles reflètent le plus souvent des ententes négociées pendant la phase de préparation de la résolution et influencent de ce fait les décisions du Congrès lors de la phase ultérieure des ouvertures de crédit. Néanmoins, jalouses de leur indépendance, les commissions de crédit n’entérinent que rarement l’ensemble des *assumptions* figurant dans la résolution budgétaire.

L’élaboration de la résolution budgétaire

Les enjeux de la procédure budgétaire fondent sa spécificité au sein des pratiques du Congrès. La nécessité de maintenir les prérogatives des commissions des recettes, des autorisations et des crédits, affecte l’organisation du travail dans les deux chambres. Contrairement à la pratique classique des commissions du Congrès, les commissions budgétaires ne cherchent pas à acquérir une expertise exclusive de leur matière à travers les séances d’auditions, car elles doivent tenir compte des points de vue transmis par les autres commissions - en particulier les rapports connus sous le nom d’“avis et estimations” (*views and estimates*), ainsi que des données fournies par le *CBO*.

Le *CBO* émet une série de rapports, analysant le projet de budget présenté par le Président, la conjoncture économique, les programmes dépendant de l’Etat fédéral et, le plus souvent, les options disponibles pour réduire le déficit. Le *CBO* tient une base de données exhaustive qu’il utilise, de même que les commissions budgétaires, comme base de référence pour ses projections (*baseline projections*), prenant comme référence la reconduction à l’identique de la législation en vigueur. En fournissant ainsi un point de départ neutre, indépendant des recommandations du Président, cette base de référence permet aux commissions budgétaires de concentrer leur attention sur les changements de politique proposés ou combattus par les autres commissions parlementaires.

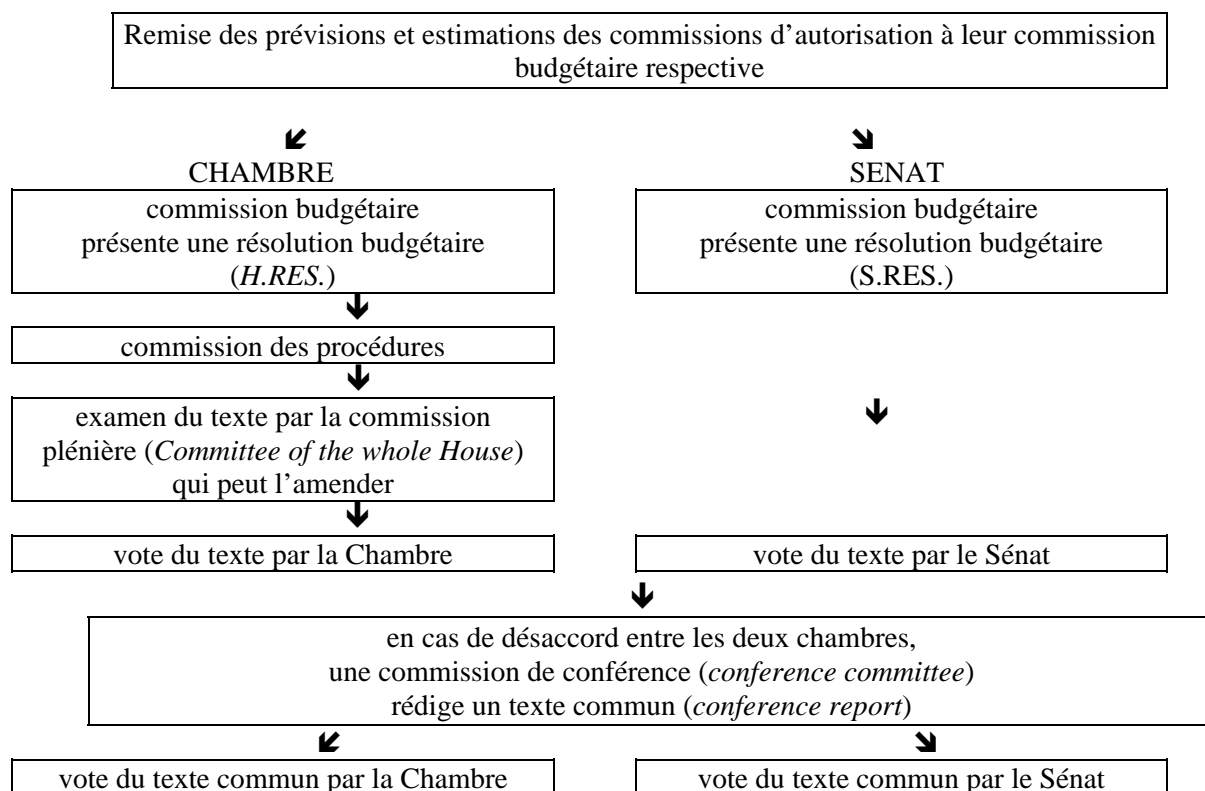
Précisément, ces commissions expriment de telles positions à travers leurs *views and estimates*, présentées 6 semaines environ après la remise du projet de budget du Président. Ces rapports laissent parfois transparaître les inclinations et les projets de loi des commissions parlementaires dans le domaine qui les concernent. Cependant, les *views and estimates* étant préparés en début de session parlementaire, la plupart des commissions préfèrent éviter de s’engager aussi tôt sur des projets spécifiques. Elles pratiquent plutôt ce que d’aucuns appellent une stratégie budgétaire défensive (*defensive budgeting*), s’opposant aux projets présidentiels qui ne leur agréent pas, tout en se ménageant une marge de manœuvre pour saisir les opportunités législatives futures. Par ailleurs, les commissions budgétaires complètent les rapports de

views and estimates par d'amples consultations informelles avec les membres des autres commissions parlementaires. Elles cherchent ainsi à s'assurer de leur support pour le vote de la résolution budgétaire, et conviennent généralement à cette occasion des *project assumptions*.

La revue de la résolution par les commissions budgétaires marque encore l'occasion d'un autre type d'infraction à la règle de classification fonctionnelle. Les membres de ces commissions eux-mêmes tentent souvent d'amender la résolution - dont le texte ne mentionne pas de programme quelconque - dans un sens favorable aux projets qui leur tiennent à cœur. Consignés, de tels amendements prennent ainsi date, ce qui peut ultérieurement leur conférer une certaine force, au moment de la procédure d'ouverture de crédits.

L'examen de la résolution budgétaire au Congrès

Passage d'une résolution budgétaire au Congrès



Pas de transmission au Président pour signature, ce texte n'a pas force de loi

L'examen de la résolution budgétaire au Congrès suit des modalités différentes à la Chambre des Représentants et au Sénat, conformément aux us et coutumes propres à chacune de ces institutions. Néanmoins, les deux Chambres utilisent des procédures particulières pour faciliter le passage de la résolution budgétaire.

A la Chambre des Représentants, la Commission des Procédures (*Rules Committee*) rédige une procédure particulière prenant la forme d'une simple résolution qui, une fois approuvée, pose les termes et les conditions de l'examen de la résolution budgétaire. Elle fixe traditionnellement les amendements susceptibles d'être examinés et l'ordre dans lequel ils doivent être votés. Dans la pratique récente, seuls sont autorisés quelques rares amendements proposant des choix très généraux de politique budgétaire et se substituant à la résolution initiale. Les amendements qui concernent un domaine lié à des fonctions particulières sont généralement disqualifiés.

Au Sénat, la procédure d'amendement est moins structurée et dépend généralement des accords passés entre les chefs de partis à l'issue d'amples consultations. Les règles sénatoriales en la matière limitent les discussions de la résolution à cinquante heures et imposent que les amendements présentés contiennent des dispositions apparentées à celles du texte qui leur est soumis, prévenant ainsi tout type de manœuvre dilatoire.

Enfin, ni la Chambre des Représentants ni le Sénat ne peuvent proposer un amendement augmentant les dépenses à l'intérieur d'une fonction, sans que cela soit compensé par une réduction équivalente dans une autre fonction. Dans la pratique, cette règle rend difficile l'adoption d'amendements augmentant les dépenses ou diminuant les recettes.

La procédure d'ouverture de crédits (Appropriations process)

Le Congrès tire son pouvoir d'ouverture de crédits de la Constitution dont l'article 1er, section 9, clause 7, prévoit que "aucune somme ne sera prélevée sur le Trésor public, si ce n'est en vertu d'affectations de crédit stipulées dans une loi". Le vote du Congrès porte sur les ouvertures de crédits budgétaires au niveau des comptes. Les lois d'appropriation mettent ainsi en place les crédits budgétaires nécessaires à l'exécution de l'activité gouvernementale telle que la définissent les lois d'autorisation ; elles autorisent les organismes fédéraux à contracter des dettes et le Trésor à procéder aux paiements.

Bien que la Constitution ne prévoit pas l'annualité des lois d'appropriations, l'habitude fut prise, depuis le premier Congrès, d'approprier les fonds chaque année. Des exceptions à cette pratique sont apparues depuis lors et le véritable pouvoir des commissions d'appropriations s'en est trouvé amoindri.

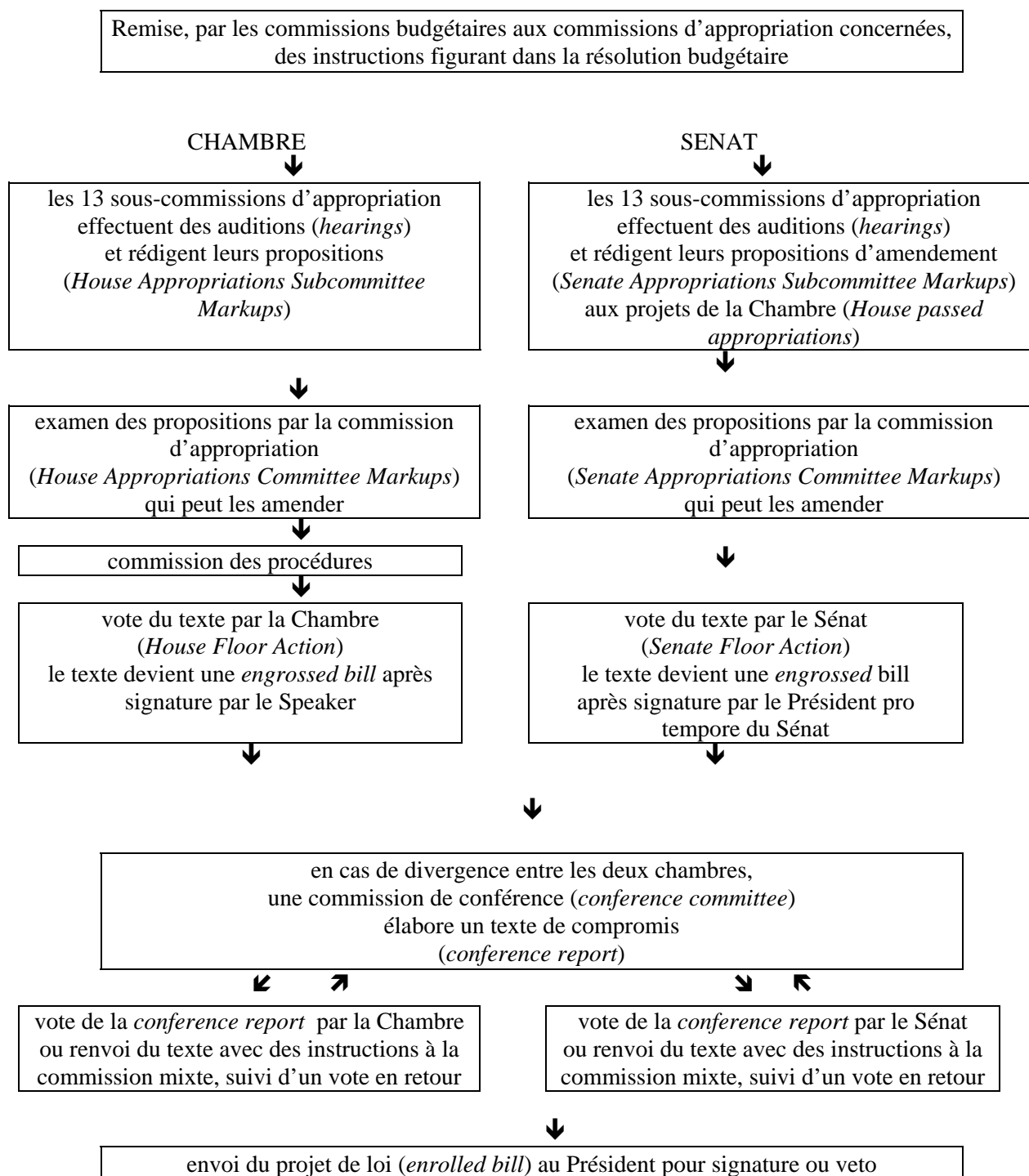
L'élaboration des lois d'appropriations

La règle fondamentale de la législation fédérale consiste en l'appropriation des fonds conformément aux dispositions prévues dans les lois d'autorisation. La distribution des rôles semble dès lors clairement définie : les lois d'appropriations déterminent les montants disponibles pour les dépenses tandis que les lois d'autorisation établissent la manière dont les fonds doivent être dépensés. La pratique est cependant toute autre puisqu'il existe des frictions entre les deux procédures législatives : certaines lois d'appropriations peuvent contenir du droit positif et des lois d'autorisation prévoir des montants exacts à approprier.

Quelques principes guident aujourd'hui le règlement de ces conflits. D'aucuns renforcent le pouvoir des commissions d'appropriations : une loi d'appropriations contenant des dispositions équivalentes à celles figurant habituellement dans des lois d'autorisation sera considérée comme valide (la durée de vie de ces dispositions n'excédant pas l'année budgétaire), une loi d'appropriations peut abroger ou amender une disposition prévue dans les lois d'autorisation sous réserve que les législateurs expriment clairement leurs intentions ; alors que d'autres paraissent plus équitables : si deux lois entrent en contradiction, les dispositions de la plus récente prévalent. Les conflits, qui résultent le plus souvent des luttes d'influence entre les différentes commissions parlementaires, trouvent leur origine non dans les lois mais le plus souvent dans les annexes explicatives (*committee report*) jointes aux projets des différentes commissions du Congrès qui développent de façon détaillée les véritables intentions des législateurs.

Examen des lois d'appropriations au Congrès

Passage d'un projet de loi d'appropriation au Congrès



Chaque commission d'appropriations conduit des auditions (*hearings*) globales, elles entendent notamment le Directeur de l'OMB. Puis, les organes fédéraux défendent individuellement leur budget lors d'auditions organisées par les sous-commissions, en présence de l'OMB qui éclaire à l'occasion le témoignage des agences. Celles-ci justifient leurs demandes de crédits sur présentation de documents retraçant, de manière très détaillée, les dépenses qu'elles envisagent pour l'année à venir et leur évolution par rapport aux appropriations accordées pour l'année en cours. A l'issue de ces réunions, et au vu des rapports d'investigation réalisés par leurs agents et ceux du GAO, les sous-comités sont en mesure d'établir les besoins réels des organes fédéraux et d'avancer les montants qui pourraient être appropriés.

Les commissions d'appropriation ont alors un rôle de coordonnateur à jouer. Il leur appartient d'établir les plans de dépenses de leurs sous-comités.

L'élaboration des projets de loi d'appropriations dépend de la division du travail au sein des treize sous-commissions de chaque chambre. Au cours des dernières décennies, le pouvoir a progressivement basculé des commissions vers les sous-commissions. Chacune d'elles représente un petit fief législatif qui préserve sauvagement son indépendance et dont les membres sont souvent comparés à des "cardinaux"⁴¹ en raison principalement de leur capacité à orienter les crédits vers les activités qui ont leur préférence. Leur influence apparaît très nettement lorsque les commissions rapportent à leur commission plénière un projet de loi d'appropriations et des annexes explicatives quasi-identiques à ceux préparés par les sous-commissions.

L'une des principales caractéristiques de la procédure d'appropriations est son déroulement simultané dans les sous-commissions puis les commissions des deux chambres lorsqu'elles examinent un budget de programme fédéral ou d'agence. Les deux commissions sont en fait très différentes. La commission de la Chambre des Représentants est deux fois plus grande que celle du Sénat et ses membres la servent exclusivement tandis que chaque membre de la commission d'appropriations du Sénat sert également une commission d'autorisation, les sénateurs ayant ainsi la possibilité d'user de leur influence dans les deux procédures.

Il existe par ailleurs une règle de préséance qui accorde à la Chambre le droit de proposer les projets de loi d'appropriations. La Chambre a très vite compris qu'elle pouvait tirer un avantage politique de cette situation et soumet généralement au Sénat des propositions d'appropriations à la limite du montant autorisé. Ce privilège dont bénéficie la chambre basse ne la rend pas pour autant plus puissante. Le Sénat dispose en effet d'un droit de regard sur le texte qu'il peut modifier et amender comme il l'entend et les désaccords entre les deux chambres sont réglés en conférence où sénateurs et représentants sont en nombre égal ; en outre, il peut exercer son influence par deux autres moyens : en menaçant de rejeter une loi (*put a hold on a bill*) ou en faisant de l'obstruction (*filibuster*).

Depuis 1980 pour les trois catégories d'appropriations, à chacune des six étapes du processus parlementaire (*house appropriations subcommittee markups, house appropriations committee markups, house floor action ; senate appropriations subcommittee markups, senate appropriations committee markups, senate floor action*) et avant le lancement de la procédure de compromis (*conference action*), la Maison Blanche ou l'OMB peuvent soulever des objections sur certaines dispositions contenues dans les lois d'appropriations. Elles se traduisent sous la forme d'une déclaration de politique du gouvernement (*statement of administration policy*). L'administration y énumère les sujets de désaccord portant sur des éléments chiffrés ou sur la rédaction des projets de loi, et peut, le cas échéant, recommander au Président d'y opposer son veto.

La législation sur les revenus

La place accordée aux revenus dans le débat budgétaire annuel dépend des propositions du Président en la matière et des orientations politiques choisies par le Congrès. Dans le passé, il fut des périodes où les dispositions prévues dans le budget estimaient simplement le produit des impôts existants, le Congrès proposant alors peu de changements significatifs de la législation ; d'autres où les revenus, et principalement la fiscalité, représentaient la rubrique la plus controversée.

L'action du Congrès se manifeste à travers la résolution budgétaire annuelle, dans laquelle il recommande un niveau global des revenus de l'Etat fédéral pour les cinq années à venir, et, si elle s'avère nécessaire, dans la loi d'ajustement destinée à adapter la législation existante aux nouvelles orientations politiques.

La résolution budgétaire fixe le cadre législatif des recettes fédérales

Le Congrès examine l'ensemble des recettes fédérales qui se répartissent en deux grandes catégories : les recettes gouvernementales et les recouvrements compensatoires (*offsetting collections*). La première catégorie, de loin la plus importante, correspond pour l'essentiel aux produits des impôts. La seconde porte notamment sur le paiement d'activités commerciales ou de marché de l'Etat fédéral.

⁴¹ A. Schick - Op. cit. p. 133.

Sur les secteurs relevant de leurs compétences, des avis et estimations de recettes sont adressés par les différentes Commissions des deux chambres à leur Commission budgétaire respective. Pour établir leur conclusions, elles se sont notamment appuyées sur le budget du Président⁴² et sur les estimations du CBO⁴³ qui, en collaboration avec le *Joint Committee on Taxation* (commission conjointe du Congrès composée de membres désignés par chacune des deux chambres et chargée de mener les réflexions sur les réformes fiscales), établit ses propres estimations des recettes budgétaires à venir et mesure l'impact des propositions présidentielles sur celles-ci.

Deux Commissions ont une compétence horizontale : la Commission des voies et moyens de la Chambre des Représentants (*Ways and Means Committee*) et la Commission financière du Sénat (*Finance Committee*). Dans leurs avis et estimations (*views and estimates*), ces commissions des recettes portent notamment un jugement sur les propositions fiscales du Président ; elles appellent également l'attention de leur Commission budgétaire respective sur l'impact budgétaire des initiatives des autres commissions (par exemple la réforme des soins de santé), et sur le niveau des fonds disponibles pour les programmes sociaux.

Il appartient ensuite aux Commissions budgétaires de mettre en cohérence les différentes propositions qui leurs ont été soumises et de les intégrer dans une première esquisse de résolution budgétaire. L'estimation des recettes fédérales sera ensuite l'objet de la procédure parlementaire décrite en début de chapitre dans 'le passage d'une résolution budgétaire au Congrès'. Lorsque les deux chambres se seront accordées sur un texte, les montants globaux de recettes et de dépenses figurant dans cette résolution budgétaire fixeront le cadre de l'action législative des Commissions des Recettes.

La loi d'ajustement modifie la législation en vigueur au regard des nouvelles orientations politiques

Lorsque la résolution budgétaire prévoit des instructions d'ajustement portant sur les dépenses et les recettes, elle désigne les Commissions d'autorisation qui seront chargées d'établir un rapport présentant les modifications législatives nécessaires pour la mise en œuvre des nouvelles orientations du Congrès. La Commission des Voies et Moyens de la Chambre des Représentants et la Commission des Finances du Sénat participent systématiquement à cette procédure.

Les Commissions d'autorisation transmettent leurs recommandations (*budget reconciliation recommendations*) à leur commission budgétaire respective, elles-mêmes étant chargées d'élaborer un projet de loi d'ajustement qui sera soumis en final au vote de leur Chambre.

Il existe une primauté constitutionnelle de la Chambre des Représentants sur le Sénat dans le domaine de la législation fiscale. La Constitution a dévolu au Congrès "le pouvoir d'établir et de percevoir des taxes, droits et impôts directs et indirects,..."⁴⁴, mais a explicitement spécifié que "toute proposition de loi concernant la levée d'un impôt émanerait de la Chambre des représentants, le Sénat pouvant y concourir et proposer des amendements"⁴⁵. Dès lors, tout projet de réforme fiscale débute systématiquement à la Commission des Voies et Moyens de la Chambre des Représentants ; le Sénat dispose d'un pouvoir d'amendement sur le texte soumis par la Chambre. Si elle a l'initiative en matière financière, le Sénat exerce très largement son pouvoir d'amendement, les désaccords entre les deux chambres ne pouvant être réglés qu'en *Conference committee*, où sénateurs et représentants sont en nombre égal. Le rôle de cette commission mixte est progressivement devenu prépondérant. Le Congrès reconnaît du reste volontiers que la Commission de Conférence intervient systématiquement dans l'élaboration des projets de lois fiscales "*It is commonly said on Capitol Hill that tax bills are written in conference*".

Comment la collégialité des arbitrages gouvernementaux en matière de finances publiques est-elle organisée ? Y a-t-il une bonne appropriation de la contrainte budgétaire globale par les ministères « dépensiers » ?

⁴² dans le fascicule budgétaire "Analytical perspectives" sont présentés -établies suivant le scénario de référence de l'OMB, puis tenant compte des mesures nouvelles mettant en œuvre la politique du Gouvernement- des estimations détaillées portant sur les revenus futurs du Gouvernement, les recouvrements compensatoires et les dépenses fiscales.

⁴³Le CBO, s'appuyant sur ses propres hypothèses et modèles macroéconomiques, peut obtenir des résultats très différents de ceux annoncés par l'administration.

⁴⁴ Art.I, section 8

⁴⁵ Art.I, section 7, clause 1

La phase d'élaboration

Les différentes étapes de la préparation des propositions budgétaires du Président Budget 2006 (1er octobre 2005- 30 septembre 2006)	
mars 2004	étude prospective des conseillers économiques de la Maison-Blanche
avril 2004	l'OMB communique aux services et agences les objectifs et priorités arrêtées.
juillet-septembre 2004	chaque service ou agence définit ses requêtes.
octobre 2004	l'OMB soumet au Président ses conclusions.
novembre-décembre 2004	le Président soumet au Congrès une rétrospective du budget en cours (<i>Current Service Budget</i>).
janvier 2005	préparation du document budgétaire et impression par le GPO.
février 2005	transmission du budget présidentiel au Congrès au plus tard le premier lundi de février.
15 juillet 2005	le Congrès reçoit la mise à jour de milieu d'exercice du Président (<i>mid-session review</i>).

La phase de préparation du projet de budget présidentiel débute par le travail des services ou agences dépendant de l'Etat fédéral, qui élaborent les requêtes qu'elles doivent soumettre au Président, de concert avec l'OMB. Cette phase ne débute généralement pas plus tard que le printemps, chaque année, au moins 9 mois avant la soumission du projet budgétaire au Congrès, soit environ 18 mois avant le début de l'exercice fiscal concerné. Les agences et services fédéraux doivent donc en permanence considérer trois exercices distincts : l'exercice futur sur lequel portent leurs demandes de crédits, l'exercice immédiatement à venir pour lequel ils sont tributaires des ouvertures de crédits et autres décisions en instance de vote par le Congrès et l'exercice en cours dont ils assurent l'exécution.

L'éloignement dans le temps des échéances constitue ainsi l'un des traits caractéristiques de la phase de préparation du projet budgétaire du Président. Tant les décisions finales de l'exécutif qu'a fortiori celles du Congrès ou les conditions économiques futures constituent des inconnues qui font l'objet d'estimations plus ou moins précises. Ce trait explique les tentatives récentes visant à faire intervenir la présidence plus en amont du processus.

La phase de préparation du projet budgétaire se caractérise d'autre part par sa longueur, qui peut être attribuée à la structure pyramidale d'un processus d'élaboration progressif et décentralisé initié à la base, pour chaque agence, et remontant ensuite au sommet de la hiérarchie ("*bottom-up*") jusqu'à ce qu'émerge une requête budgétaire globale. Cette structure particulière entraîne divers effets. Elle tend ainsi à orienter les demandes des agences - et les budgets qui en découlent - vers un accroissement perpétuel de leurs ressources, plutôt que vers leur réorientation (*incremental budgeting*) ; dès lors la préparation des requêtes budgétaires fait nécessairement plus de place à l'examen des ressources réclamées qu'à une réflexion sur les objectifs ultimes de chaque agence ou service et les meilleurs moyens d'y parvenir, "décider combien demander" devenant plus important que de "décider combien dépenser", pour reprendre les termes de Aaron Wildavsky⁴⁶. Enfin, le Président ne peut jouer qu'un rôle limité dans la phase initiale de la préparation de son projet budgétaire.

Chaque agence ou service dépendant de l'Etat fédéral tend en général à supposer acquise la reconduction et le refinancement de ceux de ses programmes ayant déjà fait l'objet d'une dotation dans les budgets

⁴⁶ Aaron Wildavsky - *The Politics of the Budgetary Process* - Fourth Edition - 1984 - Little, Brown & Company.

antérieurs, et donc à faire reposer tout projet nouveau sur un accroissement de ses ressources (*incremental budgeting*) plutôt qu'à un transfert de ressources entre différents programmes. Dès lors, le bien-fondé des programmes ne fait jamais l'objet de réexamens. Au plan macroéconomique, un tel fonctionnement nécessite des ressources croissantes, pourvues soit par une économie en croissance comme dans les années 50 et 60, soit par un financement par le déficit, comme dans les années 80 et durant les dernières années. Dans le contexte actuel, il est de plus en plus demandé aux agences et services de réviser la pertinence et les coûts de leurs programmes déjà existants, sans que les effets de cette politique soient encore perceptibles.

Dans un processus de préparation du projet budgétaire dont la première phase est largement centrée sur les agences fédérales, le rôle du Président apparaît limité. Il n'en a pas toujours été ainsi, puisque dans les années de croissance économique l'*OMB* avait mis en place une procédure formelle, la "revue de printemps" (*Spring Review*), au cours de laquelle des directives présidentielles ainsi que des plafonds financiers étaient exposés aux différents services et agences dépendant de l'Etat fédéral. Cette pratique a néanmoins disparu pendant les années 80, probablement du fait de la concentration des efforts de l'*OMB* et de la Maison Blanche sur la procédure budgétaire parlementaire. En conséquence, jusqu'à l'administration Clinton, les agences fédérales préparaient généralement leurs requêtes budgétaires dans l'ignorance des orientations présidentielles.

Le *National Performance Review (NPR)* de 1993 a ainsi modifié la tâche du Président dans l'élaboration du projet de budget, lui assignant un rôle plus actif dans la fixation des objectifs et des priorités, lors de la première phase de ce processus, et restreignant son rôle dans la phase terminale d'examen des requêtes émanant des agences. Dans le même souci d'améliorer l'efficacité du processus budgétaire, l'une des recommandations du *National Performance Review* préconisait également une réduction de la durée de la phase d'élaboration initiale des requêtes formulées par les agences, suggérant que les projections qu'elles dressent ne soient plus établies qu'après que les orientations politiques du budget décidées par la présidence soient connues.

5. La pluriannualité du budget de l'État central

Pour quelle période de temps le budget est-il voté ?

Les lois d'appropriation sont votées pour une période d'un an, l'année fiscale s'étalant du 1^{er} octobre au 30 septembre. Pour ce qui concerne les dépenses obligatoires et les recettes, la période peut être plus ou moins longue.

Quels sont les outils destinés à inscrire les finances publiques dans une perspective pluriannuelle ? S'agit-il principalement :

- d'engagements politiques ?
- d'instruments permettant une mise en perspective des choix budgétaires ?
- d'instruments permettant une programmation contraignante des moyens ?

Les finances publiques peuvent s'inscrire dans une perspective pluriannuelle lorsqu'un programme est ouvert puisqu'il faudra lui voter les crédits les années suivantes afin qu'il continue d'exister.

De plus, les paquets fiscaux portent sur plusieurs années. Par exemple, certaines mesures fiscales votées en 2001 ne sont valables que pour 10 ans (puisque votés avec une majorité simple ; les paquets fiscaux peuvent être permanents avec une majorité renforcée).

Les engagements politiques jouent également un rôle majeur puisque l'entrée en guerre par exemple implique que les crédits soient reconduits jusqu'à ce que celle-ci soit terminée.

Au total, la consommation des autorisations budgétaires ne repose pas sur le principe de l'annualité budgétaire. Ce trait s'illustre par la différence entre la notion d'autorisation budgétaire (*budget authority*) à caractère pluriannuel, et celle de dépenses budgétaires effectives (*outlays*), payées annuellement.

Le Congrès ne se prononce pas directement sur le montant du déficit budgétaire annuel. A nouveau, la différence entre la consommation annuelle des crédits (*outlays*) - qui ne fait pas l'objet d'un vote du Congrès - et le caractère pluriannuel des autorisations budgétaires (*budget authority*) intervient ici. De la sorte, le déficit ne peut être qu'évaluatif, reposant sur les hypothèses économiques adoptées (*economic assumptions*), et sur une méthode de projection ambiguë (*baselines*).

6. Le rôle du Parlement : organisation du débat budgétaire et contrôle de l'exécution

Quelle est la place accordée par le Parlement (temps de débat, importance politique), d'une part, au débat sur le projet de loi de finance initiale et, d'autre part, à l'examen annuel des résultats budgétaires et de la gestion du Gouvernement ?

Le sujet budgétaire est le sujet le plus important débattu par le Congrès : il occupe les parlementaires tout au long de l'année qui ont en la matière un pouvoir immense. En effet, si le budget du président est publié avant les discussions, il n'a aucune valeur obligatoire et les parlementaires peuvent choisir de travailler sans se baser sur ce document. Les séances consacrées aux questions budgétaires sont très nombreuses et le temps consacré considérable. Les débats sont parfois tellement longs que le budget n'est pas voté avant le début de l'année fiscale, comme c'est le cas depuis 5 ans. De manière plus générale, la plupart des votes se font en retard par rapport au calendrier théorique. En revanche, l'examen des résultats et de la gestion du gouvernement ne prennent pas beaucoup de temps et d'importance généralement (le cas de la gestion de l'après-Katrina constituant un contre exemple).

Quelles sont les modalités d'examen, par le Parlement, de l'exécution de la loi de finance annuelle ?

- suivi et contrôle au fil de l'exécution ?
- examen d'un projet de loi « réglant » le budget exécuté ?

Les contrôles s'exercent lors de la préparation du projet de budget du Président et à l'occasion du vote du budget par le Congrès. Ils correspondent à toutes les règles légales auxquelles sont soumis le gouvernement et les parlementaires pour confectionner et adopter le budget. (L'exécution du budget, telle qu'elle est conçue en France, correspond à l'exécution de la loi de finances de l'année et au contrôle de l'exécution de ce budget qui est une phase inhérente de la procédure d'exécution budgétaire. Cette phase, curieusement, n'est en général pas décrite dans les ouvrages américains de finances publiques)

Les dépenses autorisées par le Congrès sont exécutées, sous la responsabilité du Président, selon des règles nombreuses et complexes ; il en va de même pour les contrôles garantissant une bonne gestion des fonds fédéraux et l'efficacité des opérations engagées.

La distinction traditionnelle en France entre les ordonnateurs et les comptables n'existe pas aux Etats-Unis. Chaque agence est responsable de sa gestion et dispose d'un bureau spécialement chargé de son budget ; celui-ci ne peut dépenser ni plus ni moins que les fonds appropriés à l'agence pour les objets clairement définis par la loi. L'agence exerce ainsi à la fois les fonctions d'ordonnateur -en étant juge de l'opportunité et de la légalité des dépenses- et celles de comptable -en contrôlant la régularité des actes au regard des règles budgétaires et comptables-, elle doit de plus rendre compte à l'exécutif et au législatif de l'efficacité de ses dépenses.

Les agences exercent ainsi un autocontrôle de gestion sur leurs opérations budgétaires. Celui-ci peut être divisé en trois phases : les contrôles a priori, en cours d'exécution et a posteriori. S'ajoutent à ces contrôles internes, les audits et évaluations réalisés par le GAO et de l'OMB ; ils sont limités et sélectifs en raison de la petite taille de ces deux organismes qui les empêche de contrôler toutes les opérations financières du Gouvernement.

Contrôles sur la prise de décision budgétaire

Les contrôles sur la prise de décision budgétaire correspondent à toutes les règles auxquelles sont soumises les différents intervenants au cours des phases d'élaboration et du vote du budget fédéral.

L'annulation de crédits budgétaires (*sequestration*) est une procédure automatique de contrôle des treize lois d'appropriations annuelles et des modifications législatives apportées aux lois permanentes régissant les dépenses directes et les recettes. Ce dispositif instauré par la loi Gramm-Rudman-Hollings (GRH) de 1985, amendée par le BEA et l'OBRA93, pour faire respecter les accords de réduction de déficit, est appliqué selon un calendrier et une répartition des rôles entre l'exécutif et le législatif très précis. Le GRH prévoit que le CBO rapporte à l'OMB ses estimations (*score*) pour les éventuels *sequesters*, à charge pour l'OMB de justifier les différences apparues avec ses propres estimations. Il appartient au final au GAO de préparer des rapports de conformité et de les rendre public.

La procédure de contrôle débute cinq jours avant la soumission au Congrès du projet de budget présidentiel et se termine quinze jours après la fin de la session parlementaire. Au cours de cette période, l'OMB et le CBO publient trois rapports de *sequestration*. Le rapport initial (*preview*), présente les annulations de crédits budgétaires calculées d'après la législation existante, les ajustements prévus par la loi pour les dépenses facultatives ainsi que la révision de leurs montants plafonds ; le rapport mis à jour (*update*) d'août et le rapport de fin de session du Congrès (*final report*) reflètent l'impact des lois promulguées depuis le *preview report*.

Calendrier de la remise des rapports sur les annulations de crédits

cinq jours avant la proposition budgétaire du Président	rapport du CBO sur les annulations de crédits possibles (<i>preview report</i>).
avant le premier lundi de février	le Président soumet sa proposition de budget au Congrès. l'OMB présente son rapport sur les annulations de crédits possibles (<i>preview report</i>).
15 août	mise à jour du rapport sur les annulations de crédits (<i>update report</i>) du CBO.
20 août	mise à jour du rapport sur les annulations de crédits (<i>update report</i>) de l'OMB.
1er octobre	début de l'année budgétaire (<i>fiscal year</i>)
10 jours après la fin de session du Congrès	dernier rapport sur les annulations de crédits (<i>final report</i>) du CBO.
15 jours après la fin de session du Congrès	dernier rapport sur les annulations de crédits (<i>final report</i>) de l'OMB.
30 jours plus tard	le General Accounting Office rend public le rapport final.

Les annulations de crédits de dépenses facultatives peuvent intervenir à trois stades du processus budgétaire. Un premier *sequester* est déterminé par l'OMB, quinze jours après la fin de la session parlementaire (*end-of-session*), en fonction des appropriations et des ouvertures de crédits par anticipation (*advance appropriations*) venant d'être adoptées par le Congrès, ainsi que des paiements d'engagements autorisés sur des exercices antérieurs (*prior-year budget authority*), tout dépassement des montants plafonds (*spending cap*) en autorisations budgétaires ou en dépenses entraînant automatiquement des réductions. Entre la précédente *end-of-session* et avant le 1er juillet de l'année suivante, et cinq jours⁴⁷ après l'adoption d'une loi qui engendre un dépassement, un deuxième *sequester* peut être soumis par l'OMB à la signature du Président qui demande alors une mise sous séquestre en cours d'exercice budgétaire (*within-session sequestration*) ; si cela se produit après le premier juillet, un troisième *sequester* consistant à abaisser les limitations de l'année suivante (*look-back sequestration*) est alors soumis à la signature du Président.

Le GAO joue ici un rôle de superviseur des travaux du CBO et de l'OMB. Il vérifie la conformité des rapports de *sequestration* de ces deux organismes à la législation en vigueur. Pour exemple, le GAO s'est appuyé pour examiner les rapports finals du CBO et de l'OMB pour l'année 1996 - outre sur la BRH, le BEA et l'OBRA93 -, sur "*the Violent Crime Control and Law Enforcement Act*" de 1994 (loi ayant créé un fonds de concours destiné au financement de certains programmes de lutte contre la violence), "*The Contract With America Advancement Act*" de 1996 (loi de compromis comportant diverses dispositions en particulier fiscales ou relatives aux PME, et prévoyant également l'augmentation du plafond de la dette fédérale), "*The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*" de 1996 (loi sur la réforme du Welfare), et "*the Omnibus Consolidated Appropriations Act*" de 1997 (loi de portée générale regroupant notamment les lois d'appropriation non encore signées par le président) ; il s'est par ailleurs basé sur les lois d'appropriations essentielles actées durant la seconde session du 104ème Congrès (9

⁴⁷ GAO, "Budget issues - Budget enforcement compliance report -", janvier 1997, report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives, p.8.

mesures d'appropriation de continuité, 6 appropriations régulières prises au cours de l'année 1996 et les 13 lois d'appropriation actées pour l'année fiscale 1997). Le GAO s'assure par ailleurs du respect des exigences techniques spécifiées dans la BRH telles que : l'estimation des limitations de dépenses discrétionnaires ; la justification par rapport à ces limites de chaque ajustement ; l'estimation de l'accroissement ou de la diminution du déficit fédéral ; et dans l'éventualité d'un *sequester*, les pourcentages d'annulation de crédits nécessaires pour parvenir à la réduction souhaitée. Le rôle du GAO consiste enfin à expliquer les différences entre les estimations de sequestration du CBO et de l'OMB.

Les contrôles du Congrès

Des procédures de gestion ont été introduites au sein des agences pour améliorer la gestion publique et les performances du secteur public. Le Federal Managers Financial Integrity Act de 1982 a ainsi imposé aux agences de mettre en place un système de gestion financière, dit contrôle interne (*management control*). Chaque agence a de la sorte élaboré son propre système de contrôle en se conformant aux principes comptables, normes, et exigences édictées pour elle par le *Comptroller general*. Une agence a la responsabilité première de s'assurer que les ressources dont elle dispose sont utilisées correctement et efficacement. A cette fin, elle tient ses livres de comptes, audite ses transactions et prépare des états financiers périodiques.

L'OMB et le GAO ont la responsabilité de surveiller les contrôles internes effectués par les agences, et interviennent ensemble lorsque les systèmes de contrôle de gestion d'une agence ne sont plus efficaces. Une circulaire de l'OMB⁴⁸ énonce les politiques et les procédures devant être suivies par les agences pour développer leurs systèmes de contrôles et rendre compte de leurs résultats ; les agences sont tenues d'évaluer périodiquement leurs systèmes de contrôle et de les corriger si cela s'avère nécessaire. La tâche de l'Office consiste aussi à examiner avec attention les programmes considérés comme étant à hauts risques, dont il établit une liste chaque année. Au cours de l'année fiscale 1995, l'OMB en avait listé 84. Les interventions du GAO consistent à examiner les systèmes de contrôle internes et de faire connaître aux agences leurs faiblesses (conflits d'intérêts, violations des exigences légales) et d'en aviser les agences.

Au cours des dernières années, plusieurs réformes ont été adoptées pour faciliter ces contrôles internes. La principale concerne l'intégration budgétaire et comptable des agences à travers la mise en place de systèmes de gestion financière ; car, si le *Budget Accounting Act* de 1921 a conçu le budget et sa traduction comptable comme devant être des procédures interdépendantes (le budget fournissant les bases pour la structure comptable et les données collectées par la comptabilité fournissant les bases pour le système comptable), Allen Schick indique qu'au fil des années, ces deux procédures ont divergé (elles sont souvent traitées par des bureaux différents et les données fournies sont parfois incompatibles).

Les initiatives portant sur l'amélioration de la gestion financière ont concerné principalement :

- Le *Federal Accounting Standards Advisory Board* (1990): Le FASAB a été créé en octobre 1990 par un protocole d'accord signé entre les responsables des trois principales organisations habilitées à établir les comptes et à publier les informations financières des agences fédérales : deux dépendent de l'exécutif, le Secrétaire du Trésor et le Directeur de l'OMB, un du législatif, le Comptroller General. La mission de ce comité⁴⁹ consiste à recommander des normes comptables au regard des demandes d'information budgétaire et financière émanant des usagers internes (dont le Congrès) et externes.

- Le *Chief Financial Officers Act* (1990): Considérant que la fiabilité des systèmes financiers et des chiffres produits sont une condition essentielle pour garantir une gestion financière saine, le CFO Act a posé les jalons d'un grand nombre de réformes au niveau du Gouvernement fédéral⁵⁰. La loi a instauré une nouvelle structure de direction au niveau de l'Administration présidentielle (création au sein de l'OMB d'un poste de Directeur adjoint disposant d'un bureau chargé de la gestion financière de l'Etat) et dans les administrations et agences fédérales (nomination d'un Directeur financier, CFO, dans chacune des 24 principales administrations et agences). Le CFO Act a également prévu que ces administrations et

⁴⁸ OMB- circular a-123, A. Schick - Op. cit. p. 183.

⁴⁹ Le FASAB est composé de 9 membres : les 3 représentants de l'OMB, GAO et du Ministère des Finances, 1 représentant du CBO (Congressional Budget Office), 1 représentant de la Défense et des agences internationales, 1 représentant des agences civiles, et 3 représentants du secteur privé.

⁵⁰ Le CFO Act a notamment prescrit l'obligation de procéder à une planification de long terme, destinée à améliorer la gestion financière des agences, qui a donné naissance au Government Performance and Results Act (1993).

agences rapportent annuellement au CBO leur situation financière annuelle et fassent le point sur leurs contrôles internes de gestion ; dix d'entre elles furent désignées⁵¹ pour transmettre à l'OMB, à compter de 1990 et pour les deux années suivantes, des comptes patrimoniaux audités (par leur Inspecteur Général⁵² ou un auditeur extérieur indépendant, selon les standards d'audit retenus par le Gouvernement ; ou le Comptroller General, sur sa propre initiative ou à la demande d'une commission du Congrès) que l'OMB fut chargé d'analyser puis de présenter au Congrès en juin 1993.

- Le *Government Management Reform Act (1994)* : Cette loi étend aux 24 principales administrations et agences fédérales l'obligation de présenter des comptes patrimoniaux audités pour les années 94 à 96, et suivantes (pour exemple, les états financiers audités de l'année 1996 devaient être soumis au Directeur de l'OMB au plus tard en mars 1997). La loi a également prévu qu'à compter de mars 1998 et pour chaque année suivante, le Secrétaire du Trésor en collaboration avec le Directeur de l'OMB, réalise et soumette au Président et au Congrès un état financier audité de la précédente année fiscale couvrant tous les comptes et activités associées de la branche exécutive du Gouvernement. La loi charge le Comptroller General de réaliser l'audit.

Quelle est la place accordée, dans le débat parlementaire, à l'examen de la performance des administrations publiques ? Comment l'examen de la performance est-il organisé ?

Cf. question 3.

⁵¹ Les 10 agences pilotes : Agriculture, Travail, Veterans Affairs, General Services Administration, Sécurité Sociale, Construction, Armée de terre, Armée de l'air, l'IRS, l'USCS.

⁵² Instituée par le Inspector General Act de 1978, cette entité indépendante (rémunérée par le Président sur avis et après accord du Sénat) est nommée après de chaque agence aux fins de : conduire et superviser des audits, émettre des propositions pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'agence, prévenir et détecter la fraude et les abus dans certains programmes ou opérations, informer les responsables de l'agence et le Congrès des problèmes ou déficiences de certains programmes et proposer des actions correctives.