

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

La budgétisation aux États-Unis

par

Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan et Michael Ruffner*

* Jón R. Blöndal est Chef adjoint à la Division du budget et gestion, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE. Dirk-Jan Kraan est en détachement à l'OCDE du ministère des Finances, Pays-Bas. Michael Ruffner est Administrateur à la Division du budget et gestion, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.

1. L'établissement du budget

1.1. Introduction

Le processus budgétaire de l'administration fédérale des États-Unis est différent de celui des autres pays membres de l'OCDE. La raison en est la division rigoureuse des pouvoirs qui caractérise le régime constitutionnel américain de même qu'un long parcours historique marqué par l'ajout successif de nouvelles institutions. Le processus budgétaire présidentiel a commencé à se développer au début du siècle précédent. Il a été codifié pour la première fois en 1921 dans une loi intitulée *Budget and Accounting Act*, laquelle exigeait que le Président soumette au Congrès un budget pour le gouvernement et créait le *Bureau of the Budget*, devenu depuis l'*Office of Management and Budget* (OMB). Dans les années 70, le Congrès a modifié son propre processus budgétaire au moyen d'une loi intitulée *Congressional Budget and Impoundment Control Act*. Adoptée en 1974, cette loi créait la résolution budgétaire du Congrès et établissait le *Congressional Budget Office* (CBO). Une nouvelle institution s'est ajoutée au cours des années 1980 dans le but de contrôler le déficit. Il s'agit de la loi intitulée *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*, connue sous le nom de Loi Gramm-Rudman-Hollings qui a été adoptée en 1985. Elle a été modifiée en profondeur en 1990 par la *Budget Enforcement Act*.

Le processus budgétaire américain se distingue de celui des autres pays membres de l'OCDE d'un autre point de vue : l'étape de l'établissement du budget, qui tant pour le processus budgétaire présidentiel que pour celui du Congrès, est codifiée dans une large mesure dans des règles de procédure, soit des lois, des règlements administratifs et des règles des chambres du Congrès. Si le niveau de codification de l'exécution du budget varie considérablement parmi les pays membres de l'OCDE, l'étape de l'établissement du budget tend à être légèrement réglementée dans la plupart des pays. Or, ce n'est pas le cas aux États-Unis. Comme l'on fait remarquer divers observateurs, ces règles servent à « canaliser » les conflits potentiels dans un milieu fortement politisé. Cette politisation découle, d'une part, des régimes constitutionnel et électoral actuels et, d'autre part, de l'absence d'une discipline de parti rigoureuse. La conjugaison de ces deux facteurs a comme résultat que le Président et les membres du Congrès jouissent d'une très grande autonomie. Dans un environnement semblable, le processus décisionnel tend à être lent et ardu. En revanche, il semble dans bien des cas, que l'on puisse s'entendre

sur des règles de procédure perçues comme justes et impartiales dans des situations où il serait difficile de parvenir à une entente sur des politiques de fond. Une fois les règles établies, le débat politique est aussi animé qu'auparavant, mais les règles garantissent que le processus aura une fin et que des décisions seront prises.

Depuis toujours, le budget du Président n'est que la première étape de la préparation du budget. La mesure de son influence dépend principalement de la situation politique et, en particulier, du nombre de représentants que compte le parti du Président dans chaque chambre du Congrès. Actuellement, ce nombre est majoritaire tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat, ce qui devrait permettre en principe aux recommandations budgétaires du Président d'exercer une plus grande influence sur la politique fiscale et budgétaire que ce ne fut le cas au cours des dernières années. Le Président ne peut toutefois pas compter sur des « majorités qualifiées » (voir section 2) dans chaque chambre, ce qui restreint l'influence de ses propositions budgétaires.

1.2. Le cadre législatif

A l'instar de la pratique en vigueur dans les autres pays membres de l'OCDE, les dépenses publiques aux États-Unis sont déterminées par deux genres de lois : des lois positives et des lois de crédits. Les lois positives prescrivent les programmes que le gouvernement entend mettre à exécution. A cette fin, elles créent les moyens d'action, par exemple, des prestations en espèces ou la prestation de services en nature ; elles précisent les conditions d'application des moyens d'action, y compris les règles d'admissibilité ; elles établissent les agences publiques qui assureront la prestation des programmes ; et elles définissent la compétence des pouvoirs publics concernant l'exécution des programmes. Quant aux lois de crédit, elles autorisent les pouvoirs publics à engager des dépenses et à les acquitter par voie de paiements (décaissements). Une caractéristique spéciale du lien qui existe entre les lois positives et les lois de crédits aux États-Unis est le fait que les premières doivent autoriser de façon précise les crédits subséquents. C'est d'ailleurs pourquoi on les appelle souvent « lois d'autorisation ». Elles peuvent autoriser les crédits en permanence ou pour une durée limitée (autorisation permanente ou temporaire) ; elles peuvent aussi autoriser directement l'engagement ou le paiement de dépenses. C'est ce qu'on appelle les dépenses directes (ou dépenses obligatoires) par rapport aux dépenses discrétionnaires. En fait, les dépenses directes sont contrôlées par les lois d'autorisation, tandis que les lois de crédits contrôlent les dépenses discrétionnaires. Les dépenses directes fondées sur les lois d'autorisation peuvent nécessiter ou non des crédits annuels subséquents (dans la négative, des crédits permanents sont prévus dans la loi d'autorisation elle-même) ; le cas échéant, ces crédits

n'exercent pas de contrôle sur les dépenses. A l'heure actuelle, 60 % des dépenses publiques correspondent à des dépenses directes (intérêts non compris). Les lois d'autorisation qui contiennent des transferts de droit entraînent l'obligation pour le gouvernement de fournir des prestations en espèces ou des services et accordent aux personnes admissibles le droit de les lui réclamer.

Face au déficit croissant au début des années 1980, le Congrès a instauré en 1985 la *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*, appelée couramment Loi Gramm-Rudman-Hollings (Loi GRH). Cette loi visait à réduire progressivement le déficit au cours de la période 1986-1990 et à équilibrer le budget en 1991. A la suite d'une révision de la loi en 1987, la date de réalisation de l'équilibre budgétaire a été reportée en 1993. La Loi GRH établissait des plafonds de déficit pour chacun de ces exercices et permettait l'annulation de ressources budgétaires au moyen d'une procédure de confiscation si le déficit prévu dépassait les plafonds. Cette procédure autorisait le Président, sur les conseils de l'OMB¹, à ordonner la retenue des ressources budgétaires de tous les programmes non exemptés de la procédure de confiscation. La Loi GRH s'est révélée peu efficace, en grande partie parce que le Président était peu enclin à confisquer des sommes importantes lorsque le dépassement des plafonds de déficit n'était dû ni à des dépenses discrétionnaires excessives ni à des mesures législatives dans le domaine des dépenses obligatoires ou des recettes, mais plutôt à un manque à gagner ou à un excédent des dépenses obligatoires en vertu de la loi en vigueur. Qui plus est, la Loi GRH permettait au Président d'éviter la mise en application de la confiscation, car elle exigeait qu'il agisse en fonction du déficit prévu au début de l'exercice plutôt que du budget réel à la fin de l'exercice. Cette situation a donné cours à l'élaboration de toutes sortes d'hypothèses optimistes au sujet des recettes et des dépenses directes aux termes de la loi en vigueur pour éviter la confiscation. De plus, le fait de mettre l'accent sur l'année budgétaire encourageait l'adoption de politiques qui réduiraient le déficit au cours de l'année en question (par exemple la vente d'actifs) aux dépens même d'une augmentation ultérieure des déficits. En fait, le déficit réel a dépassé tous les ans jusqu'en 1991 les plafonds fixés par la Loi GRH, et ce dans une large mesure.

En 1990, le Congrès a adopté une nouvelle méthode de contrôle budgétaire par le biais de la *Budget Enforcement Act* (BEA – il s'agit en fait d'une révision technique de la Loi GRH). Cette loi visait à contrôler le coût budgétaire des nouvelles lois plutôt que le déficit. A cette fin, la BEA créait des régimes différents pour le volet des dépenses discrétionnaires et celui des dépenses obligatoires et des recettes du budget. Pour ce qui est des dépenses discrétionnaires, la BEA imposait initialement des limites aux autorisations budgétaires et aux dépenses pour tous les exercices jusqu'en 1995. La BEA a été révisée et reconduite à deux reprises en 1993 et 1997, pour s'appliquer en

dernier lieu à l'exercice 2002. En ce qui a trait au volet des dépenses obligatoires et des recettes du budget, la BEA s'inspire du principe de la répartition. En vertu de ce principe, les augmentations des dépenses obligatoires et les diminutions des recettes fiscales qui découlent de modifications législatives doivent être entièrement compensées pour ne pas augmenter le déficit. A cette fin, les incidences budgétaires des modifications législatives sont consignées dans un tableau qui porte sur une période de cinq ans à compter de l'année budgétaire qui vient. Toutefois, contrairement à la Loi GRH, la BEA n'exige pas que des mesures de compensation soient prises lorsqu'un excédent des dépenses obligatoires ou un manque à gagner dans le volet du budget assujetti au principe de la répartition résultent de conditions externes telles qu'un revers fléchissement macroéconomique ou une augmentation du taux de chômage. Elle conserve toutefois la confiscation en guise de sanction dans les cas de dépassement du plafond des dépenses discrétionnaires ou du non-respect des règles de compensation applicables lorsque des modifications législatives entraînent une augmentation des dépenses obligatoires ou une diminution des recettes. En dernier lieu, la BEA contient également des objectifs de réduction du déficit, qui peuvent faire l'objet d'ajustements dans le budget annuel et qui n'entraînent pas l'application de la confiscation.

La BEA s'est révélée modérément efficace jusqu'en 1998². La confiscation a été appliquée à deux reprises seulement (au cours de la première année d'application de la loi), mais elle semble avoir exercé un effet dissuasif suffisant pour assurer en grande partie le respect des plafonds et de l'exigence de compensation. L'efficacité de la BEA a commencé à diminuer à la suite de l'enregistrement de surplus à compter de 1998³. De 1999 à 2002, les crédits annuels octroyés pour les dépenses discrétionnaires dépassaient largement les plafonds fixés en 1997, sans qu'il y ait confiscation. De même, de nouvelles lois ayant une incidence sur les augmentations des dépenses obligatoires et les recettes ont été adoptées sans les mesures de compensation obligatoires et sans entraîner de confiscation⁴. Différentes méthodes ont été employées pour éviter la confiscation, notamment la disposition de la BEA pour les urgences, qui autorisait un excédent temporaire de dépenses. Certes, on s'est prévalu de cette disposition pour les véritables urgences, telles que des ouragans et d'autres catastrophes naturelles, mais l'impression générale qui se dégage est que cette disposition a été interprétée de façon très large les dernières années. Par exemple, le recensement national, qui est une obligation constitutionnelle depuis 1789, a été financé sous ce prétexte. Alors que les dépenses urgentes sont demeurées en bonne partie sous la barre des 10 milliards de dollars au cours de chaque exercice entre 1991 et 1998 (exception faite de 1994 lorsqu'elles ont atteint quelque 14 milliards de dollars), elles ont toujours été supérieures à 25 milliards de dollars entre 1999 et 2002. Qui plus est, les lois de

crédits pour 2001 et 2002 ont relevé considérablement les plafonds. D'autres pratiques douteuses, telles que l'octroi de crédits par anticipation (au-delà de la prochaine année budgétaire) ont également été utilisées. On s'est servi de la loi pour éliminer les soldes positifs du tableau des incidences budgétaires des modifications fiscales et dégager ainsi une marge pour la première série d'allègements fiscaux du Président Bush, sans mesures de compensation. L'action conjuguée de ces éléments a rendu la BEA inefficace au cours des dernières années de son existence. En septembre 2002, la BEA a expiré officiellement et n'a pas été reconduite davantage.

A l'image de la Loi GRH qui l'a précédée, la BEA était issue d'une initiative du Congrès, mais avait force de loi et, par conséquent, imposait des contraintes tant au processus budgétaire du Président qu'à celui du Congrès. En fait, pendant tous les exercices où elle a été en vigueur, le budget soumis au Congrès par le Président a respecté ces contraintes. A cet égard, la BEA constituait plus ou moins un cadre de dépenses pluriannuel rigoureux, comme il en existe dans d'autres pays membres de l'OCDE.

1.3. Le processus du budget annuel

Le processus du budget annuel commence près de 18 mois avant le début de l'exercice lorsque l'*Office of Management and Budget* (OMB) fait parvenir aux départements⁵ en avril une lettre de directives pour la planification (*planning guidance*). Cette lettre précise le niveau de financement général de chaque département. Certaines années, le niveau de financement correspond aux prévisions pour l'exercice ultérieur contenues dans le budget précédent, tandis que d'autres années, il est mis à jour. La lettre de directives précise également les aspects de la gestion et des programmes dont les départements doivent tenir compte dans la présentation de leur budget. Elle indique aussi l'échéancier et les renseignements qui doivent être inclus dans la présentation du budget. A ce moment, les départements qui ont le pouvoir de dépenser s'affairent déjà à préparer leur budget. Habituellement, la section budgétaire de chaque département fait parvenir des directives internes à l'ensemble des divisions et des bureaux en février, soit plus de 18 mois avant le début de l'exercice. Ces directives contiennent des indications générales sur les priorités du secrétaire. Les bureaux et divisions préparent alors leurs propositions budgétaires en conséquence.

En juin et juillet, l'OMB mène un examen interne, connu sous le nom d'examen du printemps, des priorités de chaque département en matière de gestion et de programmes. Au cours de cet examen, l'OMB définit les enjeux principaux du prochain budget, détermine les options stratégiques pour l'examen de l'automne et planifie une analyse majeure des décisions futures. Au cours des dernières années, l'examen du printemps a porté principalement sur les questions touchant le rendement et la gestion des

programmes et ceci est devenu une étape de plus en plus importante de la transition vers un budget axé sur le rendement. Le directeur de l'OMB se réunit avec chacun des quatre bureaux de gestion des ressources (*Resource Management Offices*) de l'OMB pour évaluer la situation actuelle et les perspectives de chaque département. Ces bureaux de gestion des ressources sont structurés en fonction des départements : chaque bureau est réparti entre divisions et directions et est responsable d'un petit nombre de départements. Leur rôle est semblable à celui des divisions d'examen des bureaux du budget dans les autres pays membres de l'OCDE.

Encadré 1. *Office of Management and Budget*

L'*Office of Management and Budget* est le bureau central du budget aux États-Unis. Il fait partie du Bureau exécutif du Président à la Maison-Blanche. Le directeur de l'OMB occupe un poste de niveau ministériel et est membre du Cabinet du Président. L'OMB compte environ 600 professionnels. A ses fonctions budgétaires de base, s'ajoute un rôle clé, soit superviser la coordination et la gestion de l'ensemble de l'organe exécutif pour le Président. Ce rôle est confié à l'OMB parce que celui-ci est relié à la totalité des départements et des agences, ce qui lui procure une plate-forme privilégiée pour superviser les autres organismes. C'est également par lui que passent toutes les communications entre l'organe exécutif et le Congrès. Toutes les lois et les autres documents soumis au Congrès doivent obtenir le feu vert de l'OMB. C'est un organisme très puissant.

En juillet, l'OMB distribue la mise à jour annuelle de la circulaire A-11, laquelle contient les instructions détaillées à l'intention des agences sur la façon de préparer et de soumettre leur budget à l'OMB aux fins d'examen. La présentation, en même temps que le budget, des plans de rendement des agences produits en vertu de la *Government Performance and Results Act* est le changement majeur qui a été apporté à la circulaire A-11 au cours des dernières années. L'OMB a émis pour la première fois des instructions l'an dernier sur l'incorporation des plans de rendement au budget. Auparavant, l'OMB se limitait à un examen superficiel de ces plans, principalement parce qu'il ne pouvait y apporter que très peu de changements. Compte tenu de l'intégration du rendement au budget, les plans des agences sont devenus essentiels au processus d'établissement du budget de l'organe exécutif, et l'OMB s'est taillé un nouveau rôle puissant en examinant et même façonnant les plans des agences. Malgré la nécessité d'intégrer le rendement, les États-Unis ont eu de la difficulté à intégrer pleinement le rendement au budget à cause de l'absence de données pertinentes, de l'adoption de nouvelles

mesures au fil du temps, du peu de données sur le coût des services et de la difficulté de fixer des objectifs inter et intra-départementaux. Pour le budget de l'exercice 2003, l'OMB a créé un nouvel outil d'évaluation des programmes (l'examen PART) afin de faciliter la prise des décisions budgétaires à l'avenir. Cet outil ainsi que d'autres initiatives budgétaires axées sur le rendement font l'objet d'un examen à la section 3.

Encadré 2. Hypothèses économiques

L'élaboration des hypothèses macroéconomiques qui seront utilisées dans le budget du Président est une responsabilité que se partagent le *Council of Economic Advisers*, qui est une section du Bureau exécutif du Président, le département du Trésor et l'OMB. Les prévisions reposent d'une part sur un modèle économétrique et, d'autre part, sur le jugement éclairé. Ce groupe préfère ne pas s'écarter des prévisions établies par les institutions du marché (par exemple, les prévisions pour les valeurs de premier ordre représentent l'opinion générale du marché).

Il n'existe aucun moyen systémique de garantir la prudence dans les prévisions. En fait, les recettes fiscales ont été beaucoup plus faibles que prévu au cours des dernières années par rapport à la fin des années 90, époque où elles dépassaient largement les prévisions.

Un problème épineux se pose, toutefois, au sujet de la façon de traiter les nouvelles initiatives du Président, par exemple les réductions d'impôt. Le groupe veut tenir compte des effets positifs (dynamiques) que la politique économique du Président peut avoir sur le budget sans pour autant s'écarter de l'opinion générale du marché.

Le secrétaire de chaque département tient des réunions budgétaires avec les chefs de ses divisions et bureaux au cours de l'été. Par exemple, au département de la Santé et des Services humanitaires, qui est l'un des plus importants départements américains du point de vue du budget et du nombre d'employés, le secrétaire tient des réunions distinctes avec chacun des chefs de division. Le personnel de la section budgétaire du département assiste aux réunions à titre consultatif. Ces réunions portent principalement sur les dépenses discrétionnaires du département. Le volet des dépenses obligatoires est examiné seulement vers la fin de l'été.

L'un des problèmes importants qui se posent aux départements est de définir leurs besoins budgétaires pour l'exercice t alors qu'ils ignorent ce que le Congrès décidera au sujet du budget de l'exercice t-1 (lequel est examiné par le Congrès au cours de l'été). Dans le cas du département de la Santé et des Services humanitaires, par exemple, le Congrès a, sauf à une reprise,

augmenté le budget tous les ans depuis 1981 sans égard au projet de budget du Président. Lorsqu'un département s'en tient aux chiffres fournis dans la lettre de directives transmise par l'OMB en avril, il est probable qu'il demandera pour l'exercice t un budget inférieur à celui que le Congrès approuvera pour l'exercice t-1. Les départements se préoccupent donc davantage à cette étape de ce que décidera le Congrès pour l'exercice t-1 que des directives de l'OMB pour l'exercice t.

Le style du Président joue également un grand rôle. Si le Président est prêt à s'impliquer, comme l'était le Président précédent, les départements ont tendance à tenir compte des concessions que le Président est prêt à faire dans le cadre des discussions personnelles avec les secrétaires en réaction à un appel ultérieur. Si le style du Président consiste à déléguer les décisions budgétaires, comme le Président actuel, s'écarter (de façon importante) des objectifs fixés par l'OMB devient plus risqué. L'OMB pourrait pénaliser les départements concernés en leur octroyant un budget inférieur à ce qu'il aurait octroyé autrement ; de plus, un appel est peu susceptible de porter fruit et peut même aboutir à une diminution de l'affectation initiale. Bien sûr, les secrétaires ont leur mot à dire à cette étape. S'ils le désirent, ils peuvent tenter de réaffecter des ressources à l'intérieur de leur budget. Ils savent toutefois que le Congrès est l'arbitre suprême. Chaque virement de ressources entre les comptes doit être approuvé par les deux chambres du Congrès. C'est à l'intérieur de ce jeu de forces entre l'OMB, le Président, le Congrès et les divisions qui relèvent de leur département que les secrétaires doivent décider des demandes budgétaires qu'ils feront parvenir à l'OMB en septembre.

En octobre et novembre, le directeur de l'OMB tient une série d'audiences budgétaires concernant les départements. C'est ce qu'on appelle l'examen de l'automne. Ces audiences sont axées sur les analyses et les recommandations préparées par le personnel de l'OMB et aboutissent à la prise de décisions en matière de financement et d'autres décisions stratégiques au sujet de certains programmes. Seuls le personnel de l'OMB et des représentants de la Maison-Blanche peuvent assister à ces audiences. On y traite des dépenses discrétionnaires ainsi que des modifications des lois d'autorisation. Les départements peuvent être ou non la source de ces propositions. En se fondant sur cet examen et sur d'autres considérations, le directeur de l'OMB rend sa décision finale au sujet des dépenses discrétionnaires totales des départements et des chiffres totaux concernant les modifications législatives dans le volet du budget assujéti à la répartition. Le directeur de l'OMB tient une réunion d'information officielle à l'intention du Président et de ses conseillers principaux sur les politiques budgétaires proposées et leur recommande un ensemble complet de propositions budgétaires. En dernier lieu, ces totaux sont habituellement communiqués aux départements la veille

Encadré 3. Calendrier de l'établissement du budget

Avril	<i>Lettre de directives d'avril.</i> L'OMB envoie une lettre aux départements dans laquelle il précise le niveau de financement général et met en relief les enjeux principaux sur le plan de la gestion et des programmes.
Juin/juillet	<i>Examen du printemps.</i> L'OMB émet des directives détaillées (circulaire A-11) sur l'information que les agences doivent inclure dans la présentation de leur budget.
Juillet/septembre	Les départements préparent leurs demandes budgétaires et les soumettent à l'OMB.
Octobre/novembre	<i>Examen de l'automne.</i> Les décisions de l'OMB sur les budgets totaux sont communiquées aux départements.
Novembre/décembre	Processus des appels. Les décisions finales sont rendues par le Président.
Décembre/janvier	L'OMB et les départements mettent la dernière main aux documents budgétaires.
Avant le premier mardi de février	Le budget du Président est transmis au Congrès.

du congé de l'Action de grâces (le dernier jeudi de novembre) aux fins de commentaires. Ce processus est connu sous le nom de *pass back* (passe arrière).

Un secrétaire peut en appeler des décisions de l'OMB concernant les budgets totaux du département. Les appels sont d'abord faits auprès de l'OMB même, et la plupart sont habituellement réglés à ce niveau. Les dispositions institutionnelles prises pour pousser plus loin les appels varient d'une administration à l'autre et parfois même d'une année à l'autre. Au cours des dernières années, les appels ont d'abord été soumis à une commission de révision budgétaire (*Budget Review Board*), qui comprenait le vice-président, le secrétaire général de la présidence, le directeur de l'OMB et un ou deux hauts fonctionnaires de la Maison-Blanche. La commission actuelle a fait clairement savoir qu'elle se réservait le droit d'augmenter ou de diminuer les budgets des départements qui en appellent auprès d'elle. Cette position a fortement dissuadé les départements de faire appel auprès de la commission de révision budgétaire. Enfin, il est possible de faire appel des décisions auprès du Président, lequel détient le pouvoir décisionnel final. L'administration actuelle ne préconise pas cette pratique et aucun appel n'a été fait auprès du Président l'an dernier, d'ailleurs. Le directeur de l'OMB occupe donc une position de force.

Les départements préparent ensuite leurs demandes budgétaires finales d'après les totaux décidés par l'OMB (le Président). L'OMB regroupe les demandes budgétaires, y ajoute différents aperçus pour l'ensemble du gouvernement, des notes explicatives ainsi que du matériel sur la progression du Plan du Président pour l'amélioration de la gestion (voir sections ultérieures) et présente le budget au Congrès en février. Le Congrès dispose ainsi d'un délai de six mois pour adopter les lois nécessaires avant le début de l'exercice, soit le 1^{er} octobre. Les départements soumettent des justifications budgétaires détaillées au Congrès peu après la transmission du budget du Président (voir la section 2 pour plus de détails).

1.4. Conclusions

Depuis l'expiration de la BEA, la préparation des budgets annuels dans l'administration fédérale américaine n'est plus assujettie à un cadre de dépenses pluriannuel rigoureux. Ceci vaut tant pour le processus budgétaire du Président que pour celui du Congrès. Compte tenu des avantages de ce cadre sur le plan de la stabilisation des budgets, de la gestion des programmes et du contrôle budgétaire, il est souhaitable qu'un nouveau cadre de dépenses rigoureux soit mis en place à compter de 2004. Le budget de 2004 du Président contient une proposition en ce sens.

La BEA n'était pas une loi pouvant « résister aux surplus ». L'élimination des failles concernant les dépenses urgentes et l'octroi de crédits par anticipation pourrait aider, mais ce ne serait probablement pas suffisant pour assurer le succès du rétablissement de la BEA. La volonté politique de l'administration est essentielle pour faire appliquer les dispositions de la loi, du moins en ce qui a trait au budget de la présidence. En principe, la structure institutionnelle du processus budgétaire présidentiel, conjuguée au « poids » du directeur de l'OMB, convient à l'exécution de cette tâche. En ce sens, il serait utile d'harmoniser des cadres à moyen terme avec les mandats de la présidence. A cet égard, le fait que la proposition de rétablir la BEA, contenue dans le budget 2004 du Président, ne couvre qu'une période de deux ans (2004-05) et ne tente pas de restreindre la révision des priorités budgétaires au début d'une nouvelle administration dénote de la prudence. En revanche, il serait souhaitable de passer à des cadres à moyen terme de quatre ans à compter de 2006.

Le système budgétaire axé sur le rendement aux États-Unis en est à ses premiers balbutiements. Des modifications majeures ont été apportées pour le peaufiner et continueront d'être apportées afin de mieux intégrer les données sur le rendement au processus décisionnel budgétaire. L'OMB a conçu des processus internes rigoureux pour examiner les plans de rendement des agences, évaluer le rendement des programmes et utiliser les rapports sur le rendement des programmes dans le budget. Les États-Unis ont

besoin de plus de temps pour élaborer des mesures stables et vérifiables des programmes, pour aligner la structure des comptes avec les extrants et les résultats et pour élaborer d'autres données pour produire des rapports efficaces sur la responsabilité et le rendement des programmes.

2. Le rôle du Congrès

Remarque importante : Au moment de la rédaction de ce rapport et conformément à ce qui est mentionné dans la section 1, les règles du processus budgétaire prescrites par la *Budget Enforcement Act* (BEA) ont expiré en septembre 2002 et n'ont été ni rétablies ni révisées. En se fondant sur des discussions avec des responsables du budget américain, l'OCDE, aux fins de cet examen, part de l'hypothèse que la structure de base des plafonds imposés aux dépenses annuelles et des mesures de compensation exigées pour les nouvelles dépenses ainsi que les procédures budgétaires spéciales du Congrès se poursuivront. Toutefois, le rapport souligne également les répercussions de l'expiration de la Loi sur les décisions du Congrès. Plusieurs propositions de révision seront examinées.

2.1. Introduction

Dans cette section, on examine le processus budgétaire législatif des États-Unis du point de vue des règles de fonctionnement formelles et informelles du Congrès ainsi que du contexte politique. On passe en revue l'évolution du processus budgétaire au cours de la dernière décennie de même que la situation actuelle, qui change continuellement, et on formule plusieurs observations et suggestions à l'égard du processus.

Dans cette section, on constate que le Congrès américain, par rapport aux autres agences législatives dans le monde, est le plus puissant et qu'il le doit aux caractéristiques uniques de la Constitution et de la coutume américaines. A cause de sa position constitutionnelle, de la faible discipline de parti et d'autres caractéristiques issues des us et coutumes, le Congrès américain exerce un rôle beaucoup plus important dans le processus budgétaire. L'ampleur de ce rôle constitue, d'une part, un obstacle à la prise de décisions plus efficaces au sujet des ressources budgétaires et, d'autre part, un atout du système. Il n'est ni utile ni souhaitable de recommander des changements radicaux du Congrès américain, mais une utilisation plus judicieuse de l'information, le maintien de l'accent sur la discipline budgétaire et l'adoption de légères modifications des lois actuelles pourraient se traduire par de meilleurs résultats budgétaires et un gouvernement plus efficace. Certains de ces changements relèvent de la compétence du Congrès, mais un grand nombre des recommandations comportent la communication de renseignements plus pertinents par l'organe exécutif.

Encadré 4. Le Congrès américain

Le Congrès américain est une assemblée législative bicamérale composée d'une Chambre des représentants (la chambre basse) et d'un Sénat (la chambre haute). Exception faite de quelques points techniques, les deux chambres jouissent de pouvoirs égaux. Quatre-cent-trente-cinq représentants sont choisis pour des mandats de deux ans, tandis que 100 sénateurs sont élus pour une période de six ans, à raison du tiers des sénateurs chaque deux ans. Les élections sont généralement assujetties à la Loi électorale de l'état ; la plupart des élections sont fondées sur le système uninominal majoritaire à un tour suivant lequel le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de votes est déclaré élu (remarque : l'un des états exige un vote majoritaire et les élections présidentielles comportent quelques différences). Il s'agit d'élections directes, puisque le citoyen vote pour les candidats et non pour les partis. Il y a deux partis importants, soit les Républicains et les Démocrates, qui obtiennent en général plus de 95 % du vote total. En 2002, les Républicains détenaient une légère majorité dans les deux chambres et le Président actuel est républicain.

Le Sénat compte 16 comités permanents ainsi que des comités spéciaux ou *ad hoc*. Il y a 19 comités permanents à la Chambre ainsi que d'autres comités spéciaux. Puisque le nombre de comités est inégal, il n'y a pas de chevauchement de mandats sauf dans le cas des comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires. Il y a plusieurs comités mixtes, notamment celui sur l'imposition, qui prête main-forte aux principaux comités qui rédigent les politiques fiscales et préparent les prévisions budgétaires officielles relatives aux modifications législatives fiscales pour le Congrès. Chaque chambre compte trois comités principaux qui jouent un rôle important dans le processus budgétaire : un comité du budget, un comité de l'affectation des crédits budgétaires et un comité de rédaction des politiques fiscales (que l'on appelle *Finance Committee* au Sénat et *Ways and Means Committee* à la Chambre). Les comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires se divisent en 13 sous-comités qui pilotent chacun un projet de loi de crédits au Congrès.

2.2. Le Congrès et le budget : la base constitutionnelle et législative

Pour comprendre le Congrès américain et son rôle dans le processus budgétaire, il faut d'abord comprendre la position constitutionnelle unique dont jouit la législature. Tout d'abord, le Congrès est une partie à la fois égale et distincte de la structure gouvernementale, ce qui signifie que la Constitution crée une division fondamentale entre la législature, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Ainsi, toutes les lois doivent être issues du

Congrès⁶ et, suivant la Constitution, « aucune somme ne peut être prélevée sur le Trésor autrement que par voie de crédit législatif ». C'est sur ce pouvoir dit « pouvoir de la bourse » que repose la participation du Congrès au processus budgétaire. Par ailleurs, la Constitution permet à chaque chambre de la législature d'élaborer ses propres règles de procédure. Il est extrêmement important de comprendre ce pouvoir de façonner les règles pour bien saisir les contraintes imposées au processus budgétaire, et nous en discuterons de façon plus détaillée plus loin. Les projets de loi de crédits sont traités comme un projet de loi régulier et sont acheminés au Président aux fins d'approbation ou de veto. Le Congrès peut imposer sa volonté au Président en renversant le veto par un vote des deux tiers de chaque chambre. La Constitution n'est pas très précise, toutefois, en ce qui concerne la procédure, ce qui fait que le processus budgétaire actuel est issu en grande partie de la coutume et des règles internes.

Le processus budgétaire du Congrès a toujours existé, mais, avant 1974, c'était plutôt une affaire relativement non coordonnée d'autorisations, de crédits et d'imposition. La coordination du processus budgétaire par le Congrès se résumait en bonne partie à la création d'un processus budgétaire dans l'organe exécutif, tout d'abord pour l'exécution du budget et, ultérieurement, pour la présentation du budget du Président. Comme le processus n'était pas coordonné, les comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires étaient libres d'octroyer les crédits qu'ils jugeaient nécessaires. Ce fait aussi est important, parce que le budget était décidé en bonne partie sur une base annuelle et les dépenses directes ou obligatoires correspondaient à une part relativement faible des dépenses totales.

En 1974, sous l'effet de la complexité accrue de la taille et de l'envergure de l'administration fédérale et à la suite d'une série de différends budgétaires avec le Président, le Congrès a adopté une loi intitulée *Congressional Budget and Impoundment Control Act*. Pour la première fois, une loi prévoyait un processus budgétaire interne pour le Congrès et créait deux instruments principaux pour faire respecter la procédure interne : les comités du budget et le *Congressional Budget Office*. Les comités du budget étaient chargés d'élaborer une résolution budgétaire annuelle globale – une entente interne du Congrès sur les dépenses et les recettes – et, à l'aide des données du CBO sur l'évaluation des incidences budgétaires des mesures législatives, d'appliquer ensuite les niveaux budgétaires totaux convenus au début de l'exercice.

2.3. Le processus budgétaire du Congrès

Normalement, le Congrès siège de janvier à octobre ou novembre selon l'année. En fait, certaines années – en raison principalement de désaccords budgétaires – le Congrès a siégé pendant toute l'année. Le processus budgétaire du Congrès commence officiellement le premier mardi de février

par la présentation du budget du Président. Comme l'exercice commence le 1^{er} octobre, le processus budgétaire, compte tenu du calendrier du Congrès, se déroule pendant presque toute la session.

Il est très important de souligner que, contrairement à ce qui prévaut dans la plupart des autres pays, le budget du Président est simplement une recommandation et sert uniquement de référence pour les décisions ou mesures que prendra le Congrès par la suite. Bien que l'on fasse couramment référence au budget du Président en parlant de « *dead-on-arrival* » (mort à l'arrivée) sans égard à qui détient la balance du pouvoir entre les parties, le gros des dépenses correspond aux crédits applicables aux transferts de droit ou est maintenu à peu près au niveau de l'année précédente. Les débats du Congrès sont en général axés sur l'octroi de sommes relativement petites découlant de l'intérêt du Congrès et de nouvelles recommandations stratégiques. Pour un budget aussi large et complexe que celui des États-Unis, le Président détient toutefois un pouvoir immense pour interpréter les instructions et crédits du Congrès. Néanmoins, le Président est strictement contraint au niveau des transferts de ressources parmi les crédits, contraint de ne pas dépenser moins que autorisé, et interdit par la loi de dépenser plus que autorisé. Le Congrès peut imposer sa volonté de manière formelle et informelle, et l'administration sait qu'elle doit se conformer parce que si les directives sont ignorées, le Congrès mettrait plus de contraintes sur le Président et rendrait les directives encore plus explicites. Encore une fois, en pratique, ce pouvoir du Congrès ne se répercute que sur une petite somme de fonds publics, mais – comparée à d'autres pays – le pouvoir du Congrès est très fort.

Peu après la présentation du budget du Président (bien que la date varie), les départements et les agences soumettent au Congrès des justifications budgétaires (*Congressional Justifications*) très détaillées qui revêtent beaucoup plus d'importance pour le processus budgétaire du Congrès. Les justifications contiennent les données sur les dépenses des programmes pour l'exercice précédent et les plans pour le prochain exercice. La présentation des justifications comprend également les plans et les rapports sur le rendement prescrits par la GPRA, y compris des données historiques sur le rendement. Le mode de présentation des justifications n'est pas uniforme ; il est adapté à l'intérêt de chacun des sous-comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires.

Le premier événement important a lieu lorsque le CBO présente au Congrès une réestimation du budget fondée sur les hypothèses économiques et techniques du CBO. Ces hypothèses servent également à évaluer ou mesurer l'effet des décisions et mesures du Congrès sur le budget au cours de l'année. En général, la réestimation faite par le CBO est différente de l'estimation budgétaire du Président. Même si l'on note un rapprochement des hypothèses techniques du CBO et de l'OMB concernant les dépenses au cours

des dernières années, les hypothèses économiques sont presque toujours différentes. Cette différence s'explique de plusieurs façons, notamment par le fait que les hypothèses économiques du CBO sont posées au moins deux mois après la présentation du budget du Président et qu'elles ont ainsi un caractère plus actuel. La différence entre les hypothèses s'explique également par le fait que le CBO et l'OMB utilisent des modèles différents et, ce qui est encore plus important, parce que l'OMB tient compte dans ses hypothèses des effets dynamiques de l'adoption du plan du Président, alors que le CBO ne tient aucunement compte des répercussions du budget du Président sur l'économie. En fait, dans ses hypothèses économiques et ses estimations des incidences budgétaires des mesures législatives proposées, le CBO ne tient également aucunement compte des effets macroéconomiques des décisions du Congrès. Cette année, toutefois, le CBO a publié, aux fins d'information seulement, un rapport sur la dynamique du budget du Président. L'évaluation des incidences de la dynamique s'est révélée une question très litigieuse dans le débat politique, car certains politiciens contestent l'affirmation voulant que la réduction des impôts stimule tellement l'économie qu'elle aura un effet considérable sur les recettes. Bien que l'on s'entende sur le fait que cette mesure aura bel et bien un effet sur les recettes, l'ampleur de l'effet est contestable. Il est possible, mais peu probable, que l'on incorpore aux règles de réautorisation des budgets l'obligation d'évaluer les incidences de la dynamique.

En mars et avril, la Chambre et le Sénat rédigent et adoptent des résolutions budgétaires distinctes. Avant le 15 avril (mais souvent plus tard dans l'année), le Congrès adopte une résolution budgétaire concurrente. Comme une résolution budgétaire n'est pas une loi, elle n'est pas soumise à l'approbation du Président. Il s'agit simplement d'une entente officielle à caractère contraignant conclue entre les deux chambres au sujet des dépenses et des recettes totales et d'autres agrégats budgétaires, ainsi qu'une ventilation notionnelle des crédits entre les postes budgétaires. Il peut s'agir d'une entente détaillée accompagnée de directives et de recommandations pour les décisions ou mesures subséquentes, ou simplement de l'indication des niveaux de financement totaux, comme c'est le cas en général. La résolution indique les niveaux de dépenses discrétionnaires totales (les « plafonds de la BEA »), et renferme des instructions de « conciliation » à l'intention des comités qui ont le pouvoir de dépenser. Ces instructions visent à instruire les comités concernés de réduire certaines dépenses obligatoires ou un certain nombre de changements fiscaux. Bien que les instructions puissent supposer une modification stratégique précise, il revient au comité compétent de décider d'élaborer une politique qui tient compte uniquement ou non du chiffre total et pas nécessairement des hypothèses sous-jacentes. Le processus budgétaire américain permet tant les dépenses contracycliques,

Encadré 5. Calendrier budgétaire du Congrès

Début de février	Le Président présente la recommandation budgétaire de l'organe exécutif.
Mars et avril	Les comités du budget tiennent des audiences et élaborent la résolution budgétaire du Congrès ; les comités permanents présentent les opinions et les prévisions budgétaires.
15 avril	Le Congrès adopte la résolution budgétaire concurrente.
Été	Le Congrès se penche sur une loi de conciliation, au besoin, et adopte 13 projets de loi de crédits.
30 septembre	Fin de l'exercice ; tous les projets de loi de crédits devraient être adoptés.
1^{er} octobre	Début de l'exercice ; poursuite des résolutions pour les projets de loi de crédits qui n'étaient pas adoptés.

compte tenu qu'un grand nombre de dépenses obligatoires fluctuent selon la conjoncture économique, que les compressions des dépenses discrétionnaires annuelles.

Les procédures du Congrès prévoient également un examen accéléré de la résolution qui permet au Sénat, en particulier, de voter dans un délai donné et sur un nombre limité de modifications. Ces procédures sont très importantes dans le contexte politique américain. Le Sénat fonctionne en général selon la règle du débat illimité. Ainsi, tout sénateur ou groupe de sénateurs peut effectivement stopper l'étude d'un projet de loi au moyen de la procédure appelée « obstruction systématique ». Une majorité qualifiée de sénateurs (les trois cinquièmes) doit approuver la clôture d'un débat sur un sujet, quel qu'il soit. Il s'ensuit que la plupart des décisions prises par le Congrès doivent bénéficier, à cause des règles internes du Sénat, non seulement de l'appui d'une majorité, mais également d'un large consensus politique.

Compte tenu des majorités qualifiées requises, des autres obstacles de nature procédurale, de la nécessité de concilier les différences entre les deux chambres, du processus d'approbation ou de veto du Président et, par rapport aux autres pays, de la faible discipline de parti, le système américain, comme le soulignent les observateurs, n'est pas un modèle de rapidité. Le processus budgétaire contourne ces obstacles de procédure en limitant la durée des débats et en renonçant à la règle des trois cinquièmes. Il importe de souligner que la renonciation à la règle de la majorité qualifiée pour clore un débat s'applique uniquement à l'étude de la résolution budgétaire et au processus de conciliation (que nous décrivons plus loin). Même si la durée des débats est limitée, les procédures pour le budget du Congrès créent d'autres rappels au

règlement par majorité qualifiée. Il est très important de comprendre les règles de la majorité qualifiée pour bien saisir le processus budgétaire. Nous les expliquons aussi plus loin de façon détaillée.

De nombreux pays ont adopté un processus budgétaire en deux étapes suivant lequel le montant total des crédits est approuvé au printemps tandis que les décisions détaillées sont prises plus tard. L'OCDE est arrivée à la conclusion qu'un processus en deux étapes est souhaitable, car il freine les dépenses excessives. Dans le contexte américain, les résolutions budgétaires constituent effectivement la première étape du processus qui engage le Congrès à adopter le montant total des dépenses discrétionnaires (ou des crédits annuels) et un ensemble de politiques pour les dépenses obligatoires. Tandis que les dépenses discrétionnaires totales sont assujetties à un plafond rigoureux, les niveaux de dépenses obligatoires ou applicables aux transferts de

Encadré 6. **Rappels au règlement**

Pour permettre au Congrès de légiférer à l'intérieur des contraintes budgétaires énoncées dans la résolution budgétaire, la *Congressional Budget Act* permet un certain nombre de rappels au règlement. Il s'agit d'un mécanisme parlementaire au moyen duquel tout membre du Congrès peut s'opposer à une modification ou à une mesure législative pour le motif qu'elle outrepassse les limites fixées dans la résolution budgétaire. La renonciation à un grand nombre des appels au règlement, y compris le plus important, doit être approuvée par une majorité qualifiée (les trois cinquièmes des membres). Un certain nombre d'appels au règlement doivent être approuvés à la majorité et visent à sensibiliser les membres du Congrès à leur action. L'interdiction d'imposer une responsabilité non budgétisée aux niveaux de gouvernement inférieurs est un bon exemple de rappel au règlement exigeant l'approbation de la majorité.

Les principales interdictions (et rappels au règlement par une majorité qualifiée) sont les suivantes :

- L'interdiction d'examiner une mesure législative qui prévoit une autorisation budgétaire, ou des dépenses, qui dépasse l'affectation d'un comité. Ce rappel au règlement est souvent employé pour faire respecter les plafonds de dépenses applicables à chacun des 13 projets de loi de crédits annuels.
- L'interdiction d'examiner une mesure législative qui entraînerait le dépassement du total de l'autorisation budgétaire ou des dépenses ou la réduction du niveau de recettes approprié sous le niveau établi dans la résolution budgétaire. On appelle souvent ces niveaux « agrégats ».

droit (prestations et paiements prescrits par la loi) indiqués dans la résolution budgétaire correspondent uniquement aux modifications d'un montant de base – s'il y a eu entente à ce sujet – et les dépenses obligatoires ne sont assujetties à aucun plafond fixe. Comme la modification des dépenses applicables aux transferts de droit est difficile sur le plan politique, il est relativement rare que des changements soient apportés en ce sens dans la résolution budgétaire, exception faite de changements mineurs.

2.4. Les ressources du Congrès

Pour s'acquitter de son rôle, le Congrès dispose de ressources sans précédent parmi les pays membres de l'OCDE. Tout d'abord, il peut demander directement à l'organe exécutif toutes les données et tous les rapports qu'il estime nécessaires. Deuxièmement, il peut compter sur trois organismes autonomes importants, à savoir le *Congressional Budget Office* (CBO), le *General Accounting Office* (GAO) et le *Congressional Research Service* (CRS), pour obtenir une analyse indépendante des rapports du gouvernement ou pour entreprendre des recherches analytiques. Le CBO est celui qui remplit le rôle le plus important dans le processus budgétaire. Il fournit des hypothèses économiques indépendantes et des estimations indépendantes des incidences budgétaires des mesures législatives pour assurer l'efficacité du système d'application du budget. Le CBO constitue également une source de connaissances sur les programmes qui contribue au façonnement de la législation comme sous-produit indirect des estimations des incidences budgétaires des mesures législatives ou des discussions informelles entre le personnel du CBO et celui du Congrès. Si le directeur du CBO est un choix politique, l'autonomie de l'organisme est un atout essentiel auquel tient énormément le personnel.

Le GAO est également une source d'information extrêmement importante. D'un point de vue international, l'orientation du GAO est différente sur le plan qualitatif de celle des autres institutions de vérification et de comptabilité. En fait, l'attention accordée à l'aspect comptable est assez restreinte ; les travaux du GAO sont surtout axés sur les rapports sur l'efficacité des programmes et sur les enquêtes spéciales demandées par le Congrès. Les rapports du GAO sont largement utilisés dans le cadre de l'élaboration des nouvelles mesures législatives ou des modifications des lois en vigueur. Quant au CRS, il fournit au Congrès des analyses approfondies des programmes ainsi que l'aide de spécialistes des programmes pour l'élaboration des lois. En plus des ressources autonomes, le Congrès peut compter sur le vaste personnel des comités professionnels choisi par les présidents et par les membres les plus haut placés (l'opposition) des comités, ainsi que sur le personnel attaché à chaque membre du Congrès.

Le Congrès a en outre créé les inspecteurs généraux des départements, lesquels sont des responsables des contrôles internes avec personnel. Les

inspecteurs généraux sont chargés de communiquer et au secrétaire du département (ministère) et au Congrès les problèmes concernant les programmes et la gestion et de formuler des recommandations pour y remédier. Les inspecteurs généraux remplissent leurs tâches dans le cadre d'un réseau national de vérifications, d'enquêtes, d'inspections et d'autres missions.

2.5. Le processus des crédits discrétionnaires

Dans la résolution budgétaire, le Congrès établit des niveaux de financement au titre des crédits annuels. Avant l'expiration de la BEA, ces niveaux – ou plafonds – étaient énoncés dans la loi et étaient établis plusieurs années à l'avance. Depuis l'expiration de la BEA, les niveaux de financement énoncés dans les résolutions budgétaires ont toujours force obligatoire, mais il n'existe aucun mécanisme d'application, exception faite des rappels au règlement qui concernent la résolution budgétaire elle-même. Le mécanisme d'application de la BEA prévoyait des rappels au règlement par majorité qualifiée ainsi qu'un processus de confiscation administratif pour aider le Congrès à respecter le plafond global. En vertu de la BEA, si l'OMB estime qu'un projet de loi de crédits aura comme effet que le niveau global des dépenses discrétionnaires dépassera les limites fixées dans la loi, le Président doit alors émettre une ordonnance de confiscation qui réduira d'un pourcentage uniforme toutes les dépenses discrétionnaires non exemptées.

Il est important que les estimations de l'OMB – un bureau de la présidence – des incidences budgétaires des mesures législatives déterminent le montant d'une possible confiscation. La procédure du Congrès veut qu'il soit tenu compte des estimations du CBO uniquement dans le cadre des débats et des actes du Congrès. Ainsi, s'il existe une différence technique entre les estimations du CBO et de l'OMB, celles du CBO peuvent permettre au Congrès de mener le processus à terme sans rappels au règlement pour constater au bout du compte que le Congrès a dépassé les niveaux législatifs qui déclenchent une confiscation. L'inverse peut se produire, à savoir que l'estimation du CBO des incidences budgétaires des mesures législatives était plus rigoureuse et que le Congrès aurait pu octroyer davantage de crédits. Cette divergence fait partie intégrante du système et résulte d'une décision constitutionnelle rendue par la Cour suprême, qui interdit aux agences de l'organe législatif de réduire par voie administrative les dépenses de l'organe exécutif. En pratique, les écarts entre les estimations des incidences budgétaires des mesures législatives n'ont rien d'étonnant puisque tant le CBO que l'OMB évaluent continuellement les incidences des actes du Congrès. Le système fonctionne également à cause du niveau de professionnalisme élevé qui prévaut tant au sein de l'OMB que du CBO, et d'un certain nombre de liens formels et informels qui existent entre les deux organismes, notamment une entente générale sur des pratiques fondamentales en matière d'évaluation

des incidences budgétaires des mesures législatives pour les décisions relatives au budget.

La résolution budgétaire présente comme ayant force obligatoire uniquement le montant total des dépenses discrétionnaires, tout en fournissant des ventilations par programme à titre indicatif. Le débat sur la résolution budgétaire porte en grande partie sur les modifications que l'on devrait apporter à ces ventilations. Après l'adoption de la résolution, le comité responsable de l'affectation des crédits budgétaires se réunit pour décider de la répartition des contraintes obligatoires entre les sous-comités. La répartition votée par le comité peut n'avoir à peu près aucun rapport avec les crédits totaux suggérés dans la résolution budgétaire pour les changements marginaux qui font l'objet des débats du Congrès. Il s'ensuit que les débats et les modifications associés à l'adoption de la résolution budgétaire sont plutôt symboliques et répondent à des enjeux politiques plus vastes. En fait, la majorité des modifications sont des recommandations non contraignantes qui ne modifient pas en réalité le montant des crédits budgétaires.

Chacun des comités de la Chambre et du Sénat responsables de l'affectation des crédits budgétaires compte 13 sous-comités. Chaque sous-comité est responsable d'un projet de loi de crédits dans le cadre de son mandat. Contrairement aux autres comités, à des fins d'efficacité, les mandats des comités et des sous-comités sont les mêmes à la Chambre et au Sénat. On le doit principalement au fait que le processus des projets de loi de crédits a lieu tous les ans ; de plus, dans la pratique, c'est nécessaire. Les projets de loi de crédits sont élaborés, adoptés et transmis au Président aux fins d'approbation comme une loi ordinaire. Les différences se résument à quelques règles et processus techniques. Puisque le processus des projets de loi de crédits doit se dérouler tous les ans, il est devenu le principal instrument du Congrès pour élaborer sa politique.

Le processus des projets de loi de crédits est sans doute l'événement le plus important de l'année et un siège au comité responsable de l'affectation des crédits budgétaires est l'une des affectations les plus convoitées au Congrès⁷. La raison en est que le Congrès exerce un contrôle extrêmement étendu ; c'est de loin le plus étendu parmi tous les pays. Alors que la tendance internationale est de regrouper les montants de dépenses importants en postes de crédit unique, les États-Unis maintiennent un système de crédits qui exerce un contrôle extrêmement étendu sur les dépenses des programmes individuels.

En plus de fixer les niveaux de financement des programmes individuels, les projets de loi de crédits dictent aussi souvent les décisions à prendre en matière de gestion. Ces contrôles vont de l'affectation de crédits à des fins précises à la formulation de recommandations en matière de programme

dans les documents à l'appui. Ces contrôles sont des pratiques tout à fait inefficaces qui font partie intégrante du système. L'affectation de crédits porte sur des montants relativement petits, mais le niveau d'attention qu'on y accorde prend un temps démesuré. Alors que les documents à l'appui – appelés *report language* – ne sont pas des textes législatifs, l'organe exécutif sait qu'il ne faut pas les contredire.

2.6. Conciliation – dépenses obligatoires

Les lois du processus budgétaire prévoient une procédure spéciale – appelée conciliation – pour modifier de façon accélérée les dispositions en matière de fiscalité et de dépenses obligatoires. La résolution budgétaire pourrait ordonner à un comité ayant le pouvoir de dépenser de diminuer (ou d'augmenter) un certain niveau de dépenses. Ce comité est alors obligé de transmettre au comité du budget la loi modifiant les prestations et les formules pour atteindre ces objectifs. Comme dans le cas des dépenses discrétionnaires, la résolution budgétaire contient des hypothèses implicites ou explicites sur les politiques à l'origine des instructions de conciliation. Le comité compétent peut toutefois choisir à son gré la combinaison de politiques qui lui permettra de respecter l'instruction. Le comité du budget a le pouvoir d'élaborer la loi si le comité qui a le pouvoir de dépenser refuse de le faire, bien que ce ne soit là qu'une menace.

Le projet de loi de conciliation, transmis par les comités du budget, a un statut spécial. A la Chambre, le projet de loi a généralement des règles spéciales pour orienter le débat. Au Sénat, la loi budgétaire elle-même limite la durée du débat sur le projet de loi et d'autres dispositions restreignent le genre d'amendements et, ce qui est encore plus important, le contenu du projet de loi. Les règles du Sénat qui confèrent un statut spécial aux projets de loi de conciliation sont très importantes puisqu'elles contournent le principe de durée illimitée des débats du Sénat, la procédure d'obstruction systématique et les droits de la minorité. En pratique, le Sénat impose ainsi ses règles internes à tout le processus budgétaire du Congrès.

Les décisions concernant les programmes de dépenses obligatoires ou les modifications du code des impôts tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du processus de conciliation sont assujetties aux règles de répartition suivant lesquelles toute nouvelle dépense obligatoire ou réduction d'impôt doit être assortie de mesures visant à compenser les nouvelles dépenses. Il peut s'agir d'une réduction d'autres dépenses obligatoires ou d'une augmentation d'impôts. Le débat politique a porté uniquement sur d'autres réductions de dépenses et non sur des augmentations d'impôts. Le mécanisme d'application pour les dépenses obligatoires est semblable au processus des crédits, lequel exige un vote à majorité qualifiée pour renoncer à la nécessité de recourir à des mesures de compensation et ensuite à des confiscations administratives

déterminées par l'OMB pour ramener les dépenses au niveau des prévisions. Les exigences de compensation ne sont pas les mêmes pour la Chambre et le Sénat, ce qui signifie que les exigences réelles correspondent à celles de la Chambre qui a imposé les plus rigoureuses. Ainsi, au Sénat, les règles de répartition exigent que l'impact des dépenses soit entièrement compensé dans la première année, à savoir le coût cumulé des années un à cinq et le coût cumulé des années cinq à 10. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que les réductions de dépenses compensatoires soient appliquées en même temps que les nouvelles dépenses, mais simplement que le montant total économisé soit identique. A l'image des règles qui s'appliquent au contenu du projet de loi de conciliation, les règles de répartition du Sénat exigent un horizon budgétaire de 10 ans pour tout le processus budgétaire alors que les règles de la Chambre n'exigent qu'un aperçu sur cinq ans.

2.7. Échouement du processus budgétaire et modifications possibles

Les dernières années ont été une période tumultueuse pour la budgétisation aux États-Unis, tout comme dans la plupart des autres pays. Les plafonds de dépenses et les dispositions de répartition ont été instaurés à une époque marquée par des déficits croissants sans espoir de retour à des surplus. Selon de nombreux observateurs, les règles ont bien fonctionné au départ lorsque les politiciens s'entendaient pour maintenir la discipline budgétaire. Au cours des années 1990, les règles de répartition ont tenu le coup et les plafonds rigoureux des dépenses discrétionnaires n'ont subi que de légères modifications. A la suite de l'enregistrement d'un surplus en 1998, le processus budgétaire a connu des ratés avant de s'échouer complètement à la fin de 2002⁸.

Comme l'économie américaine générait de façon inattendue des recettes de plus en plus importantes, le consensus politique sur les compressions budgétaires s'est effondré tandis que le processus budgétaire rigide empêchait le processus politique de dépenser davantage. Les législateurs ont contourné les règles, tout d'abord en exploitant les failles, notamment l'affectation pour les dépenses urgentes et, ensuite, en faisant complètement fi des contraintes. Si les événements du 11 septembre ont exigé de nouvelles dépenses considérables, c'est la division serrée du pouvoir politique à la suite des élections qui a créé une impasse politique et sonné le glas du processus budgétaire. Le budget de l'exercice 2003 était le premier depuis l'adoption de la Loi budgétaire du Congrès en 1974 à ne pas reposer sur une résolution budgétaire du Congrès. Ceci a interrompu presque complètement les travaux relatifs aux projets de loi fiscaux et de financement, et les projets de loi de crédits de 2003 n'ont été adoptés que cinq mois après le début de l'exercice – et après le dépôt du budget 2004 du Président.

Certes, les restrictions imposées aux dépenses irritaient un grand nombre de politiciens, mais un aspect intéressant de l'échouement du processus budgétaire est qu'il a permis de constater que l'absence d'une procédure du Congrès était bien pire, surtout sur le plan des crédits pour les dépenses discrétionnaires. En fait, de façon à ce qu'un minimum de décisions soient prises au sujet du budget discrétionnaire annuel, les comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires ont établi de leur propre chef des plafonds de dépenses internes pour orienter les décisions en matière de dépenses. Du côté des dépenses obligatoires, l'absence de règles de répartition ne s'est pas traduite par l'élargissement ou la création de nouveaux programmes de transferts de droit.

Le Congrès se penche de nouveau sur des règles pour le processus budgétaire. La situation politique a changé ; il y a maintenant une majorité républicaine dans les deux chambres, donc il est probable que les deux adopteront une résolution budgétaire et de nouvelles règles pour le processus budgétaire du Congrès. Au moment de la rédaction du présent rapport, il n'y a aucun plan ferme au Congrès pour l'adoption d'un nouveau processus budgétaire ou la reconduction de l'ancien. Toutefois, dans le cadre du budget de l'exercice 2004, l'administration a proposé essentiellement de reconduire la BEA pour deux ans avec quelques changements majeurs. Premièrement, les plafonds seraient fixés selon un taux de croissance annuel de 4 %. Deuxièmement, le Président propose que l'application des règles de répartition ne porte que sur cinq ans ; en d'autres termes, il conteste la pratique des prévisions de la répartition sur 10 ans du Sénat. (A l'appui de ce changement, le budget du Président présente uniquement des prévisions budgétaires sur cinq ans.) En dernier lieu, le Président modifierait les règles de répartition de façon que la compensation des augmentations d'impôts ou des diminutions de dépenses s'appliquerait uniquement pour les changements non prévus dans la résolution budgétaire.

La nature détaillée des crédits conjuguée à des contrôles serrés des agrégats freine le processus, ce qui fait que l'élaboration et l'étude de la plupart des projets de loi de crédits ne sont pas terminées à la fin de l'exercice. Avant l'entrée en vigueur de la BEA, le système fonctionnait parce qu'il y avait des fonds supplémentaires pour répondre aux besoins politiques locaux des politiciens qui étaient censés distribuer des fonds fédéraux à leurs constituants. A la suite de l'adoption des plafonds, les dépenses étaient gelées aux niveaux de l'exercice précédent et il était difficile d'obtenir rapidement de nouveaux fonds pour combler de nouveaux besoins.

2.8. La budgétisation axée sur le rendement

Le système budgétaire américain axé sur le rendement est décrit de façon plus détaillée à la section 3. Même s'il s'agit d'une initiative du Congrès, la

Government Performance and Results Act n'est pas parvenue à faire du rendement un élément important du processus décisionnel budgétaire, comme en témoigne l'usage limité que fait le Congrès de l'information qui lui est transmise sur le rendement. En fait, comme nous le décrivons plus loin, exception faite des nouvelles exigences de déclaration, la situation a très peu changé du point de vue des activités du Congrès. En raison de la forte influence qu'exerce le Congrès sur le processus budgétaire, toute modification importante du processus budgétaire qui ne change pas le processus du Congrès est susceptible d'avoir peu d'impact. Il est peut-être trop tôt pour juger du succès ou de l'échec de la GPRA, mais les échecs répétés des réformes budgétaires pilotées par l'organe exécutif au cours de l'histoire sont la preuve que le Congrès doit participer activement à l'évolution du processus. Jusqu'à maintenant, le simple fait d'exiger plus de renseignements n'a pas incité le Congrès à modifier ses processus internes.

Tout d'abord, le Congrès établit les règles de la présentation du budget. Il y a deux présentations de la part de l'administration : le budget du Président et les budgets beaucoup plus détaillés des départements. Concrètement, la présentation des budgets des départements – les justifications budgétaires au Congrès – est la plus importante, surtout pour le budget discrétionnaire annuel. Les justifications budgétaires sont des documents informels élaborés selon les souhaits des sous-comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires. Plusieurs départements du Cabinet et agences indépendantes, y compris ceux du Transport, de l'Intérieur, du Travail, la NASA et les Anciens combattants, modifient la présentation de leurs justifications budgétaires pour aligner le rendement sur les ressources budgétaires. Les départements des Anciens combattants et de la Justice ainsi que la NASA ont été plus loin en modifiant la structure de leurs comptes pour intégrer le rendement au budget. Puisqu'il s'agit d'un fait nouveau, on ne connaît pas encore l'incidence de ce changement sur leurs projets de loi de crédits. L'administration précise que les agences devraient intégrer leurs plans annuels sur le rendement à leurs justifications budgétaires au Congrès pour 2005.

En même temps que les justifications budgétaires au Congrès, les départements soumettent les plans et rapports exigés par la GPRA. Les membres du Congrès ont tous dit qu'ils n'examinaient ni n'utilisaient les données de ces rapports parce qu'ils n'étaient pas pertinents pour leur processus. Certains membres, en particulier dans l'opposition, considéraient ou supposaient que les rapports répondaient à une fin politique et, en tant que tels, étaient purement et simplement de la propagande présidentielle. Ce qui est encore plus important, toutefois, c'est que le Congrès n'a aucun rôle à jouer dans les rapports de la GPRA. Bien qu'il soit censé être consulté sur l'élaboration des objectifs, le Congrès n'a aucun pouvoir officiel pour les modifier.

Comme l'examen PART est un fait nouveau pour le processus budgétaire de l'exercice 2004, on ne peut dire pour l'instant si l'analyse sera utilisée de manière efficace, si même elle l'est. Étant donné qu'il s'agit d'un nouveau processus, le Congrès mettra probablement plusieurs années à se familiariser avec les rapports et à en utiliser les données. Il reste toutefois une lacune importante : ces examens émanent uniquement de l'administration et on considère qu'ils sont loin d'être objectifs, surtout au moment où le Président veut réaffecter les fonds à ses priorités. Par ailleurs, le Congrès a souvent invoqué les recommandations du Président de réduire le financement pour éviter de se faire reprocher de réaffecter des fonds à ses propres besoins politiques. A tel point que les présidents peuvent hésiter à recommander des réductions ou des réaffectations importantes. En fait, à la suite de l'examen PART, les recommandations d'annulation de programmes ont été très rares, même pour les programmes réputés inefficaces.

Il est peu probable que les États-Unis optent un jour pour un véritable processus budgétaire axé sur les résultats. Il faudrait que le Congrès renonce à un trop grand nombre de pouvoirs *ex ante* assurés en retour de résultats incertains qui pourraient prendre des années à se manifester. Puisque le processus législatif est le seul outil dont disposent les législatures, il est naturel que ce soit dans ce domaine qu'elles exercent leur surveillance. C'est particulièrement vrai aux États-Unis puisque l'adoption d'un processus budgétaire axé sur les résultats comporterait un changement d'orientation radical, soit de la surveillance axée sur la conformité à la Loi à la surveillance axée sur le rendement. Ce serait un transfert de pouvoir considérable à l'organe exécutif puisque ceci exigerait l'exercice d'une plus grande discrétion directoriale au sujet du financement des programmes. Pour y parvenir même, il faudrait consacrer une quantité de temps sans précédent à la réautorisation des programmes pour tenir compte du nouveau mode de gestion des programmes et franchir un processus législatif qui est lent et inefficace par nature. La possibilité de passer à un budget biennal qui permettrait au Congrès de surveiller le rendement et l'exécution d'un programme pendant une plus longue période de temps a été envisagée, mais il n'y a aucun consensus à ce sujet pour l'instant.

Le Congrès peut modifier ses règles et ses procédures informelles pour incorporer l'examen du rendement dans le processus décisionnel politique concernant les programmes et leur financement. Ceci comporterait principalement l'établissement de meilleurs liens entre les comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires et le comité permanent sectoriel. Le véritable défi est d'obtenir de l'administration des données plus exactes, plus pertinentes et portant sur une plus longue période et davantage de renseignements pouvant être vérifiés de façon indépendante. Il y a toutefois l'ombre d'un cercle vicieux : il faudrait que l'organe exécutif reçoive

un signal du Congrès comme quoi celui-ci est sérieux au sujet du processus de façon que l'organe exécutif prenne aussi l'exercice au sérieux.

2.9. Conclusions

Malgré la taille, la complexité et les inefficacités structurelles du budget et du processus budgétaire, le système se distingue par la transparence du processus et par le professionnalisme des intervenants. Il n'y a à peu près aucune restriction imposée aux contacts formels et informels entre le Congrès et l'administration. Même les fonctionnaires de carrière font partie du processus et peuvent témoigner officiellement devant le Congrès et présenter des observations informelles. Le Congrès peut s'adresser où il veut et à qui il veut pour obtenir de l'information, et le système américain se caractérise effectivement par une société civile vaste et active. Le Congrès et ses agences ont accès à la quasi-totalité des renseignements générés par le gouvernement (en fait, en raison des lois sur l'accès à l'information, la société civile a aussi accès à l'information gouvernementale). De plus, le Congrès peut exiger du gouvernement un rapport sur tout sujet que le Congrès juge nécessaire et, en général, ces rapports sont exacts et de qualité. Toute modification visant à moderniser le processus budgétaire devrait compter sur la force d'analyses et de conseils indépendants et sur la transparence du processus. La question véritable qui se pose est de savoir si l'on demande trop de données ou les bonnes données.

Il faut des règles budgétaires pour assurer l'efficacité du budget du Congrès – l'échouement du processus prouve qu'il faut des règles. Les États-Unis sont revenus à une ère qui exige la consolidation budgétaire. Or, la BEA a fonctionné raisonnablement bien pendant une décennie en restreignant les dépenses à un moment où les politiciens s'entendaient sur la nécessité de maintenir la discipline budgétaire. Les plafonds imposés aux dépenses discrétionnaires et les rappels au règlement par majorité qualifiée sont des mesures familières et on pourrait réviser la BEA pour prévoir une procédure en cas de surplus, de façon à assouplir le processus.

L'exception prévue pour les cas urgents a mis en lumière une faille importante dans les plafonds des dépenses discrétionnaires. On pourrait envisager de resserrer la définition de l'exemption pour les cas urgents ainsi qu'un rappel au règlement par majorité qualifiée pour renoncer à l'application de la loi budgétaire. Le Congrès pourrait même étudier la possibilité d'accorder au CBO ou au Président le pouvoir de décider si la dépense correspond à la définition de cas urgent, ce qui entraînerait la renonciation à l'application de la loi budgétaire.

Conformément à ce qui est indiqué dans des études précédentes de l'OCDE et dans d'autres études, le vieillissement de la population américaine

aura un effet important sur les finances, mais dans une mesure moindre que dans la moyenne des pays membres de l'OCDE. L'avant-garde de la génération de l'après-guerre aura un effet sur le budget à compter de 2008. Même s'il est vrai qu'on ne peut prévoir de façon certaine quelle sera la position budgétaire exacte dans 10 ans, on s'entend pour dire que le problème du vieillissement est bien réel. Il est donc justifié de maintenir le rappel au règlement pour l'aperçu budgétaire sur 10 ans qui exige en effet que le Congrès tienne compte de l'effet des mesures législatives bien après le début de l'ère de la retraite de la génération de l'après-guerre.

Au lieu d'assurer la prise de meilleures décisions en matière de réaffectation, les plafonds de dépenses semblent favoriser le maintien des modèles de dépenses historiques. Si les États-Unis ont l'intention de rétablir les plafonds de dépenses, il se pourrait que les dépenses soient encore plus inefficaces. L'accès à de l'information plus pertinente sur le rendement et les évaluations, comme celle générée par l'examen PART, pourrait aider à transférer à des programmes plus efficaces le financement des programmes dont le rendement est médiocre. Pour ce faire, il est nécessaire qu'on puisse avoir davantage confiance dans l'exactitude des données et des évaluations, et un nouveau processus de vérification et de contrôle s'impose. L'effort visant à obtenir de meilleurs renseignements sur le rendement pourrait commencer par le Congrès, et plus précisément par les comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires, en apportant des changements fondamentaux à la présentation du budget du Président et des justifications budgétaires au Congrès de façon à mieux aligner les ressources avec les données sur le rendement.

Alors que l'organe exécutif a fait beaucoup de progrès en produisant de l'information sur le rendement, la GPRA n'a pas été à la hauteur des attentes suscitées par son adoption et le Congrès n'a pas réussi à faire du rendement un élément important du processus décisionnel budgétaire, ce qui témoigne de l'usage limité que fait le Congrès de l'information qui lui est transmise sur le rendement. Il y a une différence entre le fait d'utiliser l'information sur le rendement dans le processus décisionnel et dans la réforme plus radicale visant à adopter un processus budgétaire fondé sur les résultats et le fait de demander à l'organe exécutif de rendre compte de son rendement. Le Congrès est plus susceptible d'utiliser l'information sur le rendement que de passer à l'étape suivante, à savoir établir les priorités et accorder la latitude nécessaire à l'organe exécutif pour atteindre ces objectifs. Au moment où le Congrès réautorise les lois⁹ importantes, il devrait également garder à l'esprit le rendement et les possibilités de discrétion directoriale et envisager des modifications du processus de responsabilisation. De plus, puisque les autres niveaux de gouvernement administrent un grand nombre de programmes, il devrait accorder une attention spéciale aux objectifs des programmes et aux

arrangements pris en matière de responsabilité entre les niveaux de gouvernement inférieurs et l'administration fédérale.

3. La budgétisation axée sur le rendement

3.1. Historique

La tendance qui se dégage nettement parmi les pays membres de l'OCDE est de donner à la prestation des services gouvernementaux une orientation davantage axée sur le rendement. Plus des trois quarts des pays membres de l'OCDE utilisent maintenant de l'information sur le rendement dans le processus budgétaire. Pour la plupart d'entre eux, les efforts se limitent à la production d'un plus grand nombre de données sur le rendement et à une meilleure évaluation des programmes. Quelques pays ont instauré des réformes dans l'ensemble du système, y compris une réforme majeure du mode d'établissement et de mise en œuvre de leurs budgets. Or, malgré une décennie d'expérience ou plus dans certains pays, on peut raisonnablement dire qu'il n'y a pas d'exemples véritablement à point de systèmes budgétaires axés sur le rendement.

L'OCDE a défini trois éléments principaux qui constituent un système budgétaire axé sur le rendement :

- la définition et la quantification des résultats/extrants pour chaque programme ou agence ;
- un allègement des contrôles des intrants ou d'autres marges de manœuvre directoriales ;
- certains liens (définis ou indéfinis) entre les résultats/extrants et les crédits.

Ces éléments ont été incorporés de façon très différente dans les réformes des systèmes parmi les pays membres de l'OCDE. Par ailleurs, la mise en œuvre des réformes répond à des motifs différents, ce qui fait que la combinaison de changements comporte aussi des différences. En fait, l'intégration de tous les éléments d'un système budgétaire axé sur le rendement nécessite des réformes substantielles des systèmes de gestion, de responsabilisation et de contrôle. Les éléments énumérés ici sont assez vastes et ne visent pas à critiquer un système ou l'autre ; ils se veulent plutôt une lentille au moyen de laquelle l'OCDE peut évaluer l'état actuel des réformes dans les pays membres¹⁰.

La budgétisation axée sur le rendement a de longs antécédents, quoique irréguliers, aux États-Unis et les initiatives antérieures, sans égard à leur succès, ont été des modèles pour la communauté internationale. Malgré tout, 40 années d'initiatives visant à mieux gérer les programmes et à améliorer le processus décisionnel budgétaire n'ont pas réussi à influencer véritablement le processus budgétaire. Les RCB, GPO et BBZ¹¹, qui ont vu le jour

dans les années 60-70, n'ont pas réussi à s'implanter pour de bon à l'échelle pangouvernementale, principalement parce qu'il s'agissait d'initiatives présidentielles et qu'il n'y avait eu aucune modification parallèle de la procédure du Congrès ou de la législation. A cause de la division des pouvoirs inhérente à la Constitution, et sans égard à l'initiative de l'administration, le Congrès a plutôt continué d'exercer un contrôle extrêmement étendu des intrants.

Si les réformes budgétaires n'ont pas réussi à s'implanter, l'organe exécutif produit une grande quantité de renseignements sur le rendement (à la demande du Congrès ou pour d'autres motifs) qui sont utilisés par les départements, l'OMB et le Congrès. Cette information est générée par les bureaux des programmes, les bureaux de recherche des départements et d'autres groupes comme les inspecteurs généraux, le *General Accounting Office* et des groupes externes. Toutefois, ces évaluations ne sont pas systématiques, leur structure n'est pas uniforme et elles sont de qualité inégale. C'est seulement après l'adoption de la *Government Performance and Results Act* (GPRA) en 1993 et l'adoption d'autres lois sur la gestion publique au début des années 90 que les États-Unis ont pu disposer d'un système complet de gestion axé sur le rendement, accepté par le Congrès. La grande différence entre la GPRA et les réformes précédentes est que cette réforme a été codifiée dans une loi.

3.2. La GPRA

La GPRA établit l'approche fondamentale de la gestion axée sur le rendement pour l'organe exécutif. Essentiellement, les caractéristiques principales de la GPRA exigent que les départements et les agences de l'organe exécutif fédéral établissent des objectifs stratégiques pour l'ensemble du département, suivis d'objectifs annuels tactiques, et rendent ensuite compte des progrès au Congrès. Il n'y a pas de plan pangouvernemental ; les départements et les agences¹² créent plutôt leurs propres plans et les soumettent accompagnés de documents budgétaires détaillés après la distribution du budget du Président.

Techniquement, l'OMB examine ces documents budgétaires, mais il les reçoit souvent à la dernière minute et il est difficile d'y apporter des changements. Un grand nombre de membres de l'OMB avouent se limiter à un examen superficiel. Toutefois, comme l'établissement du budget de l'organe exécutif est davantage axé sur le rendement des agences (conformément à ce qui est écrit dans la section 1), les plans et l'information sur le rendement font tous deux partie implicitement et explicitement de ce processus. Les plans sur le rendement des agences sont toutefois transmis séparément en général, mais quelques-uns ont été intégrés aux documents budgétaires de base. L'objectif actuel de l'administration est que tous les rapports sur le rendement soient intégrés aux documents budgétaires de base d'ici l'exercice 2007.

Conformément à ce qui a été mentionné précédemment, à la suite de l'intégration du rendement au budget, les plans des agences sont maintenant essentiels au processus d'établissement du budget de l'organe exécutif. En exigeant l'intégration du rendement au budget, l'OMB s'est taillé un nouveau rôle qui lui permet d'exercer une grande influence en examinant, en coordonnant et même en façonnant les plans des agences, rôle qui n'était pas prévu dans la GPRA.

Il y a plusieurs catégories d'objectifs à inscrire dans le plan stratégique et dans le plan annuel et qui sont énoncés dans la loi, mais la combinaison d'objectifs relève de chaque agence. Ces objectifs vont des résultats généraux du département à des objectifs précis sur le plan des extrants. Le plan stratégique présente habituellement les objectifs sur le plan des résultats, tandis que le plan annuel sur le rendement contient surtout des objectifs à plus court terme sur le plan des extrants. En élaborant leurs plans, les agences font souvent une distinction entre objectifs de résultat final et objectifs de résultat intermédiaire, qui représente l'accomplissement partiel du résultat.

En raison de la nature à long terme des objectifs de résultat, les données sur la réalisation des objectifs de résultat sur le plan du rendement ont été limitées jusqu'à maintenant. La plupart des rapports portent sur les objectifs de résultat et sont produits surtout à des fins de contrôle de gestion. On dissuade les départements de choisir des objectifs d'impact final important. Au cours des premières années d'application de la GPRA, quelques agences ont tenté de fixer des objectifs d'impact ne pouvant être atteints. Toutefois, la plupart des agences ont opté pour la voie opposée, préférant choisir uniquement des objectifs sur lesquels ils exerçaient un contrôle direct. Au cours des dernières années, la fixation des objectifs s'est améliorée, mais elle demeure un problème. Les agences ont acquis de l'expérience et établissent mieux leurs objectifs, mais elles ont tendance à changer fréquemment d'objectifs. Or, c'est un problème important, car il restreint la quantité de données constantes sur le rendement que l'on peut comparer au fil des années. Même si l'application de la GPRA remonte aux documents produits à compter de l'exercice 1999, soit depuis six exercices, les mesures du rendement utilisées par les agences continuent d'évoluer et de changer.

La GPRA exige que les agences et les départements consultent le Congrès dans le cadre de l'élaboration des plans stratégiques, mais le Congrès n'a pas le droit de modifier ou d'approuver officiellement les plans. C'est principalement un document produit par les agences pour orienter le rendement de l'agence et ses mécanismes de responsabilisation. Les agences doivent également consulter d'autres parties intéressées, y compris les niveaux de gouvernement inférieurs et la société civile, mais le choix du mode de consultation est laissé à leur discrétion.

Le discours associé à l'adoption de la GPRA prévoyait un changement radical des budgets américains. C'était censé être le point culminant d'une décennie de changements dans la préparation et la mise en œuvre du budget, qui aboutirait à l'émergence de budgets fondés sur le rendement et créerait un nouveau mécanisme de responsabilisation. A l'époque, le directeur de l'OMB avait déclaré que c'était « le fondement de ce que nous souhaitons en grande partie accomplir en menant à bien la tâche qui consiste à réinventer le gouvernement ». Le parrain principal de la loi, le Sénateur Roth, avait dit pour sa part que « cette loi est une réforme majeure. Elle donne un nouvel accent à l'efficacité des programmes et à la qualité et la souplesse des services offerts aux clients du gouvernement, à savoir la population américaine ».

Le bilan de la GPRA est mitigé. Certes, il y a eu des succès. Dans l'ensemble, les agences se sont conformées de bonne foi à la loi. Elles ont commencé à mettre l'accent sur les produits ou extraits de leurs programmes et, fait encore plus important, à adopter une culture des résultats. Les programmes sont examinés sous tous les angles et les services de recherche internes ont recommencé à évaluer les programmes. Les agences ont appris à produire des données sur le rendement et des mesures des programmes et à les diffuser. L'OMB croit que, dans l'ensemble, les agences fixent leurs objectifs de bonne foi et ne manipulent pas les données. Alors qu'on ignorait à peu près tout auparavant des accomplissements des programmes, maintenant le Congrès et la société civile ont accès aux mêmes données que les gestionnaires des programmes. La plupart des agences sont prêtes à mettre l'accent sur les résultats, comme en témoignent les plans stratégiques complets qu'elles ont produits et qu'elles prennent au sérieux. Quelques agences – l'exception plutôt que la règle – ont pris des mesures pour modifier leurs mécanismes de responsabilisation et leurs processus internes afin de promouvoir le rendement de l'agence. Ainsi, on a réalisé aux États-Unis le premier des éléments d'un système budgétaire axé sur le rendement qui ont été énoncés ci-dessus, à savoir la définition et la quantification des résultats/extrants pour chaque programme ou agence.

Malgré le discours associé à la GPRA, ce qui a changé concrètement dans les lois et les processus ne correspond pas à l'adoption d'un système budgétaire axé sur le rendement. Les agences n'ont pas obtenu de marge de manœuvre directoriale, qui est le deuxième élément d'un système budgétaire axé sur le rendement, pour pouvoir atteindre leurs objectifs. Alors que la GPRA visait à donner de la latitude et prévoyait des programmes pilotes de plus grande envergure, il y a eu peu de changements concrets. Qui plus est, aucune agence n'a participé aux programmes pilotes. Rien n'a changé non plus du côté des processus de gestion internes : la responsabilisation demeure un concept organisationnel et les gestionnaires et les employés ne sont toujours pas tenus personnellement responsables des résultats. La plupart des

agences, tout en respectant les exigences de la loi, considèrent souvent que celle-ci multiplie tout simplement les exigences de déclaration. On doit au professionnalisme des fonctionnaires le fait qu'ils prennent l'exercice au sérieux, même si la conformité n'est ni récompensée ni pénalisée de façon concrète.

Les agences produisent davantage de données sur le rendement, mais il y a d'autres lacunes du côté des données. Peu d'agences peuvent calculer le changement marginal du rendement qui découle d'un changement marginal des ressources. L'établissement du coût des activités et la production des coûts unitaires sont rudimentaires ou inexistantes. Les agences ne sont pas pressées de changer de système comptable. Pour ce qui s'avère un problème général parmi les pays membres de l'OCDE, les objectifs et les mesures du rendement inter- et intra-agences sont pour le moins limités. La plupart des agences n'arrivent pas à définir et à décrire correctement le processus, ainsi que les étapes qu'elles utilisent pour atteindre leurs objectifs de rendement.

Le plus gros problème est peut-être le fait que les données sur le rendement ne sont pas utilisées pour éclairer les décisions budgétaires, soit le troisième élément d'un système budgétaire axé sur le rendement énoncé ci-dessus. La GPRA ne s'est pas traduite par une utilisation générale des données sur le rendement par l'organe exécutif dans le processus décisionnel budgétaire. Fait encore plus important, la GPRA n'obligeait aucunement le Congrès à faire quoi que ce soit de façon différente ; elle ne modifiait ni le processus d'autorisation et de surveillance ni le processus du budget et des crédits. Même si le fait de relier les décisions de financement au rendement des programmes faisait partie des arguments en faveur de la GPRA, aucun changement concret n'était apporté en ce sens à la réglementation ou aux processus. On semblait plutôt croire que si l'organe exécutif prenait l'exercice au sérieux, il en serait de même du Congrès. Toutefois, l'existence de plans et de données sur le rendement n'a aucunement incité le Congrès à réformer ses processus. Ceci est important à cause de la forte influence qu'exerce le Congrès dans l'autorisation des programmes, l'élaboration des crédits et la supervision du rendement des programmes. En somme, le Congrès n'a tout simplement pas utilisé l'information qui lui est transmise et aucune utilisation judicieuse de ces renseignements n'est prévue.

Il y a de nombreuses raisons de ne pas utiliser les plans et les rapports de la GPRA au Congrès. De par sa nature, le Congrès est une institution conservatrice qui n'évolue que très lentement. L'adoption d'un système budgétaire axé sur le rendement serait synonyme de changements radicaux d'un système qui est profondément enraciné dans la tradition. Certains membres du Congrès craignent que les plans répondent à une fin politique et que les données ne soient pas fiables. Par ailleurs, le Congrès n'a aucun rôle véritable dans l'établissement des missions et des objectifs de résultat, donc il

n'a pas nécessairement un intérêt direct dans le succès ou l'échec des plans. Si la budgétisation en fonction du rendement signifie l'octroi d'une plus grande liberté aux dirigeants de l'organe exécutif, dans le contexte américain qui veut que le Congrès exerce une forte influence sur le processus budgétaire, il s'ensuivrait un transfert de pouvoir entre l'organe législatif et l'organe exécutif, aux dépens du premier. En dernier lieu, les législatures légifèrent et sont ainsi naturellement plus intéressées par la conformité aux lois qu'elles rédigent que par le rendement. Il faut donc que le Congrès ainsi que l'organe exécutif soient convaincus que l'information sur le rendement est utile et pertinente dans leurs processus décisionnels.

3.3. Le Plan du Président pour améliorer l'efficacité de la gestion : budget et rendement

La plupart des observateurs conviennent que la GPRA n'a pas fonctionné ou du moins pas de la façon prévue. Le Président Bush a été élu avec une plateforme visant à améliorer le rendement de l'administration et, dès son entrée en fonction, il a proposé un Plan en cinq étapes pour améliorer la gestion (ainsi que huit initiatives de programme). La section 4 du présent rapport contient une analyse détaillée des cinq éléments principaux du Plan du Président pour améliorer l'efficacité de la gestion. L'un des éléments principaux du programme est une initiative visant à intégrer le rendement au budget, ce qui est une façon de réaliser les objectifs du système de la GPRA. Cette initiative tentera de rassembler l'information sur le rendement pour orienter le débat budgétaire.

3.4. Le processus PART

Même si l'OMB n'a pas donné de directives sur l'intégration du rendement au budget, il a entrepris, pour le processus budgétaire de 2004, une nouvelle évaluation systématique de tous les programmes gouvernementaux. Cette évaluation porte le nom de *Program Assessment Rating Tool* (PART). L'examen s'effectue en quatre étapes pondérées qui mettent l'accent sur l'objet des programmes, la planification stratégique, la gestion et les résultats. L'encadré 7 renferme une description détaillée de l'examen PART. L'évaluation tient également compte du genre de programme (par exemple subvention supplémentaire, subvention calculée selon une formule donnée, recherche et développement, etc.), s'il s'agit d'un programme obligatoire, si les prestations sont prescrites par la loi ou si le programme est assujéti à des crédits annuels. Au départ, l'évaluation était fondée sur une liste de questions auxquelles il fallait répondre oui ou non ; à la suite des commentaires reçus, quatre choix ont été inclus dans la section des résultats de manière à pouvoir évaluer les progrès réalisés et les résultats partiels.

Encadré 7. L'évaluation PART

Objet et conception du programme – 20 % de la note : il s'agit d'évaluer si le programme est bien conçu et si l'objet du programme est clair.

Planification stratégique – 10 % de la note : il s'agit d'évaluer si l'agence fixe des objectifs annuels et à long terme valides pour le programme (comprend une section sur la collaboration et la coordination avec les autres programmes).

Gestion du programme – 20 % de la note : évaluation de la gestion du programme, y compris la supervision financière et les efforts d'amélioration du programme.

Résultats et responsabilisation du programme – 50 % de la note : évaluation du rendement du programme d'après les objectifs examinés dans la planification stratégique et dans d'autres évaluations.

L'examen PART effectué pour 2004 a passé en revue 20 % des programmes fédéraux et l'OMB prévoit d'examiner tous les ans 20 % des programmes de façon à ce qu'ils aient tous fait l'objet d'une évaluation d'ici la présentation du budget de 2008. Les candidats à l'examen pour l'exercice 2004 étaient très représentatifs de l'ensemble des programmes gouvernementaux, mais ils n'ont pas nécessairement été choisis au hasard. Certains ont été choisis parce que le programme devait être réautorisé en 2004, d'autres l'ont été à cause de l'existence de données pertinentes sur le rendement et les autres, enfin, ont été choisis parce qu'il y avait un problème relié au budget et que l'on savait que le rendement du programme était bon ou mauvais.

Les programmes peuvent recevoir l'une des quatre notes suivantes : efficace, modérément efficace, adéquat et inefficace. Une cinquième note, soit « résultats non démontrés », est aussi prévue en l'absence de mesures adéquates de l'efficacité du programme ou d'autres données sur le programme. La moitié des programmes évalués ont obtenu cette dernière note, ce qui indique l'existence de graves lacunes sur le plan des mesures du rendement. (Voir en annexe 1 un exemple annoté d'un résumé d'examen PART.)

On ne sait pas vraiment en quoi le Plan du Président modifiera le processus de responsabilisation. La responsabilisation demeure un processus collectif et, en théorie, le Président rend des comptes et en demande en retour aux niveaux hiérarchiques inférieurs et ainsi de suite. Le plan du Président pour améliorer la gestion est axé sur les outils de gestion plutôt que sur le mode d'application de ces outils. On ne sait pas trop si le plan accorde suffisamment d'attention à la façon dont les gestionnaires du gouvernement utilisent l'information sur le rendement dans le cours normal de l'exécution d'un programme et à la façon dont les départements et les personnes sont

tenus de rendre compte du rendement. L'initiative relative au capital humain dans le plan du Président vise à relier l'évaluation du rendement des personnes aux objectifs et à la mission des agences. Il est encore trop tôt pour juger du succès ou de l'échec de cette initiative, mais il semble qu'il n'y ait pas de lien entre les objectifs annuels en matière d'extrants, les objectifs de résultat et la mission des agences. En l'absence de meilleurs liens, il est peu probable qu'un nouveau système de responsabilisation soit efficace.

Un autre problème possible est la coordination entre des programmes semblables. Même si l'évaluation de la planification stratégique comprend l'examen de la collaboration et de la coordination, ces deux aspects ont peu d'importance dans la note finale. Ce n'est pas un problème grave, mais il s'ensuit que les gestionnaires de programmes ne sont pas incités à relier des programmes connexes pour appuyer les objectifs de résultat ou d'impact. Étant donné qu'un grand nombre de programmes sont de petits bénéficiaires de subventions ciblées qui élargissent l'éventail de programmes connexes et compliquent ainsi davantage la difficile coordination interdépartementale, les relier pourrait améliorer l'efficacité des programmes.

Dans le contexte américain, mettre l'accent sur la coordination des programmes à l'échelle de l'administration fédérale quand la majorité des services fournis par celle-ci sont administrés par des administrations étatiques et locales n'est pas suffisant. De plus, les états ont souvent leurs propres programmes, qui peuvent aussi bien être un complément aux programmes fédéraux qu'aller à leur rencontre, ce qui peut dénaturer les objectifs d'un programme. Il est essentiel de se pencher sur de nouveaux modes de responsabilisation et de coordination avec les niveaux inférieurs de gouvernement pour assurer le succès du processus budgétaire axé sur le rendement (on discute en annexe 2 des relations entre les niveaux de gouvernement aux États-Unis).

3.5. Défis et possibilités de la budgétisation axée sur les résultats

La création d'un système de gestion du rendement en est encore aux premiers balbutiements dans le système américain. Il est faux de dire que les États-Unis ont un système de budgétisation axé sur le rendement malgré la tentative actuelle de l'administration d'éclairer ses choix budgétaires avec de l'information sur le rendement. Jusqu'à maintenant, peu de choses ont changé, exception faite des nouvelles exigences de déclaration pour les agences ; la plupart des grandes questions concernant les processus, l'utilisation et la responsabilisation demeurent sans réponse. L'examen PART du Président est un premier pas vers la création d'un système budgétaire axé sur les résultats. L'administration est à un carrefour critique, où les tentatives passées ont échoué et où le Président est confronté à la question fondamentale de savoir si l'examen PART – ou les plans d'intégration du

rendement au budget – peut durer au-delà de l'intérêt d'un seul Président (ou, en fait, du directeur de l'OMB) et devenir un exercice réel et soutenu. Si les États-Unis veulent sérieusement passer à un système budgétaire axé sur le rendement, les lois doivent changer. Il y a deux leçons que les États-Unis doivent retenir : premièrement, les initiatives de l'administration (comme la RCB et peut-être l'examen PART) ont besoin de l'appui du Congrès et, deuxièmement, les règles et les lois comptent dans le système américain. Mais il serait erroné de conclure que le fait de créer un système en légiférant suffit pour établir un système de budgétisation axé sur le rendement ; toutefois une structure formelle statutaire forme la bonne base pour le développement d'un système de budgétisation axé sur le rendement.

Après avoir enchâssé le processus dans une loi, il faut mettre l'accent sur le mécanisme de la budgétisation axée sur le rendement : obtenir le coût véritable de la prestation des services, élaborer les mesures nécessaires et les respecter, susciter la confiance dans les mesures, s'inspirer des données sur le rendement pour guider le processus décisionnel et utiliser les données sur le rendement dans le processus courant de l'administration. Or, c'est un processus long et difficile. L'enseignement de la GPRA est qu'on ne peut pas changer les comportements en se contentant de demander aux gens de penser au rendement dans la prestation de leurs services.

Il serait surprenant que les États-Unis changent leur système de petits programmes bénéficiaires de subventions ciblées et le contrôle extrêmement étendu qu'exerce le Congrès sur les budgets et la gestion des programmes. C'est vraiment un obstacle à l'adoption de la budgétisation axée sur le rendement, car les gestionnaires de programmes pourront toujours soutenir qu'ils avaient les mains liées par des règles strictes du côté des programmes et par des comptes rigides du côté du budget. On pourrait mettre à l'essai des programmes pilotes pour mettre à l'épreuve l'exercice d'une plus grande souplesse entre des programmes semblables. Pour faciliter les programmes pilotes, l'examen PART pourrait attribuer une plus grande pondération à la coordination et à la collaboration dans le cadre des programmes. Les États-Unis doivent non seulement mettre l'accent sur l'importance et la structure des subventions, mais le Congrès peut aussi examiner des ententes de responsabilisation pour les programmes de subventions administrés par des gouvernements de palier inférieur et d'autres intervenants pour veiller à ce que les objectifs fixés soient raisonnables et réalisables.

Compte tenu que la GPRA est en vigueur depuis plus de 10 ans, il y a un enseignement à tirer pour les pays qui souhaitent réformer leur système, à savoir que les réformes ne se font pas du jour au lendemain et qu'il doit s'agir de réformes officielles de façon à ce qu'elles survivent au climat politique prévalant. L'exemple des pays membres de l'OCDE qui ont procédé à des réformes plus ambitieuses montre les défis qui attendent les États-Unis. Par

exemple, il est extrêmement difficile de choisir des mesures adéquates et encore plus d'en rendre compte de façon fiable. Compte tenu que les données sont couramment prises au pied de la lettre (c'est souvent le cas dans les pays membres de l'OCDE), l'absence de données est souvent préférable à de mauvaises données. La responsabilité des résultats, plus particulièrement des résultats dont le contrôle ne relève pas directement des gestionnaires, est un problème universel. Il existe peu de réponses convaincantes sur la façon de récompenser un bon rendement et de pénaliser un mauvais rendement, puisque les décisions budgétaires sont rarement fondées uniquement sur des critères de rendement. Les États-Unis ne font que commencer à emprunter une voie qui exigera d'eux, s'ils souhaitent vraiment se rendre jusqu'au bout, qu'ils modifient en profondeur un système qui n'est pas pressé de changer.

4. La gestion

4.1. Introduction

Le Président est sans conteste le chef du gouvernement, mais les responsabilités de « supervision » du Congrès sont tellement vastes que, dans la pratique, il est exact de dire que le Président et le Congrès assurent la cogestion de l'organe exécutif. On le doit en grande partie aux tensions constitutionnelles entre les rôles des organes exécutif et législatif touchant la gestion du gouvernement. Il s'ensuit que de grands défis se posent à toute réforme de la gestion gouvernementale. Par exemple, le Congrès a adopté quelques 80 lois sur la gestion générale qui s'appliquent à l'échelle de l'administration gouvernementale¹³. En général, il s'agit de lois très détaillées qui donnent ainsi peu de latitude dans leur mise en œuvre.

Malgré tout, l'administration actuelle a lancé des réformes ambitieuses dans ce domaine, appelées collectivement *President's Management Agenda* (Plan du Président pour améliorer l'efficacité de la gestion). Ce plan contient à la fois des initiatives pangouvernementales de nature générale et des initiatives touchant les programmes¹⁴.

Il importe de souligner trois éléments importants au sujet du Plan du Président pour améliorer l'efficacité de la gestion :

- Premièrement, cet effort est entrepris dans le cadre du processus budgétaire et est supervisé par l'*Office of Management and Budget*, au lieu d'être confié à des unités distinctes en dehors du processus budgétaire officiel.
- Deuxièmement, les agences reçoivent des notes (rouge, jaune ou vert) pour les succès remportés dans la mise en œuvre du plan visant à améliorer l'efficacité de la gestion et ces notes sont communiquées au public.
- Troisièmement, le lien explicite entre le Président et la réforme lui confère un poids qu'il ne faut pas sous-estimer.

Il faut également reconnaître que les réformes actuelles s'inspirent des efforts précédents, tels que la *Réforme 1999* de l'Administration Reagan et l'initiative de l'Administration Clinton visant à *Réinventer le gouvernement*.

On examine dans cette section les structures organisationnelles principales, la marge de manœuvre administrative et les questions de gestion financière au sein du gouvernement américain.

4.2. Structure organisationnelle

La structure organisationnelle de l'administration fédérale comprend le Bureau exécutif du Président, les départements (ministères), les agences départementales qui sont des composantes des départements, les agences indépendantes, les commissions de réglementation indépendantes et un nombre restreint d'autres entités spéciales¹⁵.

Le Président est le chef de l'organe exécutif et le Bureau exécutif du Président est le mécanisme clé de l'élaboration et de la coordination des politiques de l'organe exécutif. Il se compose de 14 bureaux, dont le *White House Office* et l'*Office of Management and Budget*.

Les départements (ministères) sont au nombre de 15 et chacun est dirigé par un secrétaire (ministre). La taille, l'importance et les traditions de gestion varient d'un département à l'autre. De manière générale, les départements administrent un éventail de programmes qui visent à répondre à un objectif national commun. Le département de la Sécurité intérieure est le plus récent.

Il y a environ 200 agences départementales au sein des départements. Il s'agit d'unités opérationnelles chargées de la mise en œuvre des programmes. Leur rapport avec le département dont elles relèvent peut varier considérablement suivant un certain nombre de circonstances. Par exemple, la création de l'agence et ses rapports avec le Congrès, avec les organisations clientes et avec les autres agences peuvent être antérieurs à la création du département lui-même. Certaines agences départementales se caractérisent par une forte culture professionnelle, laquelle peut se traduire par une grande autonomie face au département duquel elles relèvent.

Quelque 70 agences indépendantes ne relèvent d'aucun département. En dehors de cela, les agences indépendantes sont des agences régulières du gouvernement qui sont assujetties aux mêmes lois et règlements de gestion que celles qui relèvent des départements. Même s'il existe une variété d'arrangements, la plupart des chefs des agences indépendantes relèvent directement et officiellement du Président.

Il y a 14 organismes administratifs appelés collectivement commissions de réglementation indépendantes. Ce qui les distingue le plus est le fait qu'ils soient gérés par des conseils composés de plusieurs membres. Par exemple, la *Securities and Exchange Commission* (SEC) a cinq commissaires qui sont nommés

par le Président et confirmés dans leurs fonctions par le Sénat. Ils sont nommés pour une durée de cinq ans et les mandats sont échelonnés de manière qu'il y ait un mandat qui se termine chaque année. Par ailleurs, il ne peut y avoir plus de trois commissaires appartenant au même parti politique. Le Président désigne en outre l'un des commissaires comme Président du conseil, et celui-ci devient alors l'administrateur principal. Ces commissions sont exemptées de façon sélective¹⁶ de différentes lois et de différents règlements de gestion qui s'appliquent aux autres agences du gouvernement.

Un certain nombre d'autres organisations sont difficiles à classer dans les catégories susmentionnées, mais certaines sont essentiellement gouvernementales. Il s'agit notamment des entreprises publiques, des entreprises d'État gérées par les pouvoirs publics et d'autres entités quasi-gouvernementales. En général, les différentes lois de gestion pangouvernementales ne s'appliquent pas aux entités de cette catégorie.

A peu près tout le monde s'entend pour dire que des réformes importantes de la structure organisationnelle du gouvernement sont souhaitables. On reconnaît de manière générale que les arrangements actuels comportent des doubles emplois et des chevauchements de responsabilités, ce qui est un gaspillage de ressources et ce qui empêche le gouvernement de réaliser pleinement sa mission dans différents domaines. Le thème commun à la plupart des réformes proposées est de réorganiser le gouvernement en un nombre restreint de départements unis par une même mission et de confier les agences départementales et les agences indépendantes aux départements pertinents.

Les réorganisations de cette envergure sont toutefois rares aux États-Unis. Il y a eu seulement trois réformes majeures au cours du siècle dernier. En 1933, pendant la Grande Dépression, le Président Roosevelt a institué une réforme très importante de la politique économique et sociale et des agences. En 1947, à la suite de la Seconde Guerre mondiale, le Président Truman a procédé à une restructuration majeure des agences des affaires extérieures et de la défense. En 2002, face à la menace posée par le terrorisme, le Président Bush a lancé à son tour une réforme majeure des agences responsables de la sécurité intérieure.

On peut tirer deux enseignements importants du fait que les bouleversements majeurs sont très souvent l'élément déclencheur des réorganisations de grande envergure. En premier lieu, cette constatation montre à quel point la structure organisationnelle est jugée importante pour permettre au gouvernement d'affronter les crises de manière efficace. En second lieu, elle met en lumière les obstacles immenses qui se posent à la réforme de la structure organisationnelle du gouvernement.

Le rapport unique qui existe entre l'organe exécutif et l'organe législatif est ce qui rend si difficile l'instauration de changements de cette envergure aux États-Unis. Conformément à ce qui est décrit dans la section précédente, chaque entité gouvernementale a des comités et des sous-comités au Congrès qui sont chargés de surveiller celui-ci. La réorganisation à grande échelle du gouvernement nécessiterait l'accord de tous les comités et sous-comités pertinents de même qu'une réorganisation semblable de la structure des comités et des sous-comités au Congrès aux fins de surveillance future.

Le Président du comité de la Chambre des représentants qui est responsable de la réforme gouvernementale a fait la déclaration suivante récemment :

Par exemple, le simple fait pour le Congrès d'envisager de restructurer la douzaine de bureaux fédéraux concernés par la sécurité alimentaire implique la participation de plus de 30 comités et sous-comités du Congrès. Je n'ose pas imaginer ce qu'il faudrait pour que les 30 comités et sous-comités parviennent à une entente sur la façon de réorganiser la structure de la surveillance fédérale de la sécurité alimentaire¹⁷.

Pour surmonter cet obstacle, le Président a proposé dans son plan pour améliorer l'efficacité de la gestion que le Congrès lui accorde un pouvoir de réorganisation permanent. Les présidents ont joui de tels pouvoirs dans le passé. Le Président pourrait ainsi proposer au Congrès des projets de réorganisation complets, que le Congrès pourrait accepter ou rejeter en bloc. Il ne pourrait apporter aucun changement à la proposition du Président. Un exemple récent de l'octroi d'un tel pouvoir est l'adoption de la *Base Closure and Realignment Act*, dans le cadre de laquelle on a appliqué cette approche pour procéder à la fermeture politiquement délicate de bases militaires excédentaires dans les années 90. On s'entend en général pour dire que la fermeture des bases n'aurait pas eu lieu sans le recours à ce mécanisme spécial¹⁸.

Encadré 8. « Agences »

Il importe de souligner que le terme « agence » n'a pas la même signification aux États-Unis que dans les pays scandinaves ou au Royaume-Uni. La séparation systématique des départements (ministères) responsables de l'élaboration des politiques et des agences qui jouissent d'une marge de manœuvre administrative importante dans l'exécution de ces politiques n'existe pas aux États-Unis, et il n'y a aucun débat sérieux sur l'application de ce modèle. En fait, on emploie le terme « agence » aux États-Unis comme un terme générique s'appliquant à toute entité gouvernementale.

Il n'est pas du tout certain que le Congrès accordera un tel pouvoir au Président pour réorganiser le gouvernement, quoique la création récente du département de la Sécurité intérieure puisse avoir donné une impulsion à ces réformes. En l'absence de telles réformes, le rôle joué par le Bureau exécutif du Président dans l'élaboration et la coordination des politiques, en particulier le *White House Office* et l'*Office of Management and Budget*, se renforcera encore probablement davantage.

4.3. Marge de manœuvre administrative

Par rapport à la plupart des autres pays membres de l'OCDE, la marge de manœuvre administrative est faible aux États-Unis. C'est de nouveau la forte influence exercée par le Congrès dans le processus budgétaire qui en est la cause.

4.3.1. Utilisation des crédits

Il est difficile de faire des affirmations générales au sujet de la marge de manœuvre accordée dans l'utilisation des crédits puisque les dispositions législatives pertinentes sont propres en général à chaque entité gouvernementale. C'est dû au fait qu'il y a 13 sous-comités responsables de l'affectation des crédits budgétaires tant à la Chambre qu'au Sénat, et que ceux-ci préparent 13 projets de loi de crédits distincts. Chacun des sous-comités a ses traditions et ses pratiques et ils entretiennent des rapports différents avec les diverses entités qu'ils supervisent.

En tout, il y a environ 1 000 comptes de crédits budgétaires. Les comptes sont en général sous-divisés pour différents programmes au sein des agences. Un compte « salaires et frais » dans un département peut couvrir des programmes dans d'autres comptes, quoique la pratique varie considérablement. Il existe habituellement des comptes distincts pour les grosses dépenses d'immobilisations et les programmes de transferts. Il y a en outre différentes restrictions et affectations prévues dans la loi pour chaque compte.

Les virements entre comptes doivent être approuvés par le Congrès. Dans de rares cas, le Congrès délègue à certaines entités un pouvoir général de transfert. Par exemple, le département de la Défense peut effectuer un virement maximal de 10 % entre deux de ses comptes ; il en est de même pour le département de la Sécurité intérieure, mais jusqu'à hauteur de 5 %. En règle générale, toutefois, ce n'est pas possible.

On appelle *reprogramming* (réaffectation entre programmes) les transferts entre programmes au sein d'un compte. Il est souvent difficile de repérer les réaffectations entre programmes dans les comptes à cause de la taille globale du compte. Les réaffectations sont aussi assujetties aux tensions entre les rôles constitutionnels relatifs du Président et de la législature. La pratique

voulait que le Président avise le Congrès de toute réaffectation entre programmes. Le Congrès considérait toutefois qu'il pouvait s'opposer à toute réaffectation de ce genre. Après avoir été saisie de la question, la Cour suprême a rendu une décision déclarant inconstitutionnelles les oppositions du Congrès en ce sens. Le Congrès inscrit maintenant en général dans les projets de loi de crédits que les réaffectations entre programmes ne sont permises que jusqu'à concurrence d'un très petit montant, souvent aussi bas que plusieurs centaines de milliers de dollars. Il semblerait toutefois que les comités et les départements s'entendent parfois de façon informelle pour effectuer ces réaffectations. En bref, comme l'a souligné un observateur, c'est une zone « grise ».

Une restriction supplémentaire de la marge de manœuvre administrative dans ce domaine, mentionnée, est le fait que chaque département et chaque agence doivent soumettre des « justifications budgétaires au Congrès » à leurs sous-comités respectifs responsables de l'affectation des crédits budgétaires auxquels ils présentent leurs plans budgétaires détaillés. C'est ce qu'on peut appeler une directive non impérative, puisque les sous-comités s'attendent tout de même en général à ce que les agences respectent les plans présentés dans les justifications budgétaires et qu'ils peuvent en fait faire référence de façon explicite à ces plans dans leurs projets de loi de crédits respectifs.

En dernier lieu, le Président ne peut retenir légalement les crédits destinés à une agence sauf au moyen d'un processus formel de reports (que le Congrès peut renverser et qui sont susceptibles de ne pas être utilisés pour des motifs politiques) ou d'annulations (que le Congrès doit approuver et qui peuvent être utilisées pour n'importe quel motif). Le Président n'a donc pas le loisir de ne pas dépenser, contrairement à ce qui prévaut dans nombre d'autres pays membres de l'OCDE. (En revanche, les agences ne sont pas tenues de dépenser tous les crédits que leur octroie l'OMB et les fonds inutilisés sont retournés au Trésor.) Ici encore, cette loi découle des tensions entre le Congrès et le Président au sujet du droit d'établir la politique et les priorités en matière de financement. Le Congrès estimait que le Président usurpait le pouvoir du Congrès en retenant pour des motifs politiques des fonds destinés aux agences alors que le Congrès avait octroyé des crédits pour ces programmes.

Il est peu probable que le Congrès accorde beaucoup plus de latitude à l'organe exécutif pour l'utilisation des crédits à moins d'avoir l'assurance que l'information sur le rendement contenue dans le budget lui permette vraiment de demander des comptes à l'organe exécutif sur l'utilisation des crédits. On en discute plus longuement dans la prochaine section.

4.3.2. La gestion du personnel

La gestion du personnel est plutôt paradoxale dans l'administration fédérale. La marge de manœuvre administrative déclarée dépend largement de la personne à qui la question est posée.

Il existe un système de gestion du personnel complexe et centralisé, administré par l'*Office of Personnel Management (OPM)*. Le système remonte aux années 1940 et s'applique uniformément dans l'ensemble des départements et des agences du gouvernement. C'est un système rigide et désuet. Il est difficile de recruter du personnel à cause des critères de sélection restrictifs et des systèmes de classification rigides. Les échelles salariales uniformes rendent ardu le recrutement et le maintien en poste de personnel dans les domaines critiques. Les fourchettes salariales étroites, les règles de la progression salariale en fonction d'une période de référence et l'octroi général d'augmentations annuelles sont considérés comme l'antithèse d'une culture du rendement.

L'OPM affirme toutefois qu'il a délégué la plupart de ses fonctions aux départements et aux agences et qu'il existe un nombre important d'allègements dans la législation actuelle dont les départements et les agences ne profitent tout simplement pas. Les départements répondent de leur côté que l'obtention de l'approbation de l'OPM pour profiter de ces allègements est un processus « pénible » qui ne vaut ni le temps ni les efforts.

Parallèlement, un nombre sans cesse croissant de départements et d'agences du gouvernement reçoivent du Congrès des exemptions générales du système de gestion centrale du personnel ainsi que le pouvoir de créer leurs propres systèmes. Il ne s'agit pas uniquement des petites agences, mais également d'entités critiques telles que l'*Internal Revenue Service* (bureau fiscal), la *Federal Aviation Administration* (contrôle de la circulation aérienne) et, plus récemment, le département de la Sécurité intérieure.

Encadré 9. Le rôle des syndicats

En règle générale, les employés du gouvernement ne peuvent pas déclencher de grève et les salaires ne font pas l'objet de négociations collectives. Les augmentations salariales sont proposées par le Président et approuvées par le Congrès dans le cadre du processus budgétaire.

Une majorité d'employés civils du gouvernement sont toutefois représentés par des syndicats et ces derniers jouent un rôle important dans la protection de différents droits des employés.

Tout indique que le système de gestion centrale du personnel a perdu sa pertinence. De plus en plus de départements et d'agences en sont exemptés et l'agence qui administre le système soutient que les différentes façons de contourner ses conditions générales sont l'un de ses principaux attributs.

Dans le cadre de son Plan pour améliorer l'efficacité de la gestion, le Président a proposé au Congrès une Loi intitulée « *Freedom to Manage Act* ». Cette loi augmenterait la souplesse de divers aspects de la gestion du personnel. Le Congrès n'a pas encore pris de décision à ce sujet, bien qu'un grand nombre de ces éléments clés fassent maintenant partie du système de gestion du personnel du département de la Sécurité intérieure.

4.3.3. Fourniture des services courants : locaux

La totalité des départements et agences fédéraux non militaires louent normalement leurs locaux auprès de la *General Services Administration (GSA)*, qui est le propriétaire du gouvernement (et le fournisseur d'un grand nombre d'autres services courants). La GSA perçoit les loyers auprès de tous les locataires fédéraux, ce qui constitue son mécanisme de financement principal dans ce domaine. Les loyers sont censés refléter le loyer du marché dans les collectivités où sont situés les édifices.

La GSA a demandé des crédits supplémentaires au cours des dernières années parce que les loyers perçus ne lui permettaient pas de couvrir les frais associés à ses biens immobiliers. Cette situation a mis en relief le fait que le gouvernement possède une grande quantité d'édifices dont il n'a pas besoin. Des efforts sont déployés pour en disposer.

Aucune réforme n'est prévue pour permettre à l'ensemble des départements et des agences de choisir à leur gré leurs locaux, bien que certaines agences se voient exemptées de l'exigence de louer leurs locaux auprès de la GSA.

4.4. Gestion financière

Cette section met en lumière les principales pratiques de gestion financière aux États-Unis.

4.4.1. Méthode de comptabilité et d'établissement des budgets

Les États-Unis ont adopté rapidement la comptabilité sur la base des droits constatés intégrale pour leurs rapports financiers. L'entrée en vigueur de la *Chief Financial Officers Act* en 1990 a ouvert la voie à cette initiative en exigeant que les fonds en fiducie, les fonds renouvelables et les activités commerciales importantes des agences soient déclarés dans des états financiers préparés selon la comptabilité sur la base des droits constatés. La loi énumérait également 10 projets pilotes pour lesquels il fallait utiliser la

comptabilité sur la base des droits constatés. En 1994, l'adoption de la *Government Management Reform Act* a élargi l'application des exigences de présentation des états financiers selon la comptabilité sur la base des droits constatés à toutes les activités des agences auxquelles s'appliquait la *Chief Financial Officers Act* et a exigé la préparation d'un état financier annuel selon la comptabilité sur la base des droits constatés pour l'ensemble du gouvernement à compter de l'exercice 1997-98¹⁹.

Le budget est un budget à base d'engagements, dans le cadre duquel le Congrès octroie des crédits aux agences pour leur permettre de contracter des engagements, et la plupart des opérations sont comptabilisées selon la comptabilité sur la base des paiements. La comptabilité sur la base des droits constatés a été adoptée pour certaines opérations afin de déterminer le montant de l'engagement et le décaissement correspondant. L'un des principes essentiels sur lesquels repose le choix entre la comptabilité sur la base des paiements et la comptabilité sur la base des droits constatés est de jumeler la décision politique de dépenser à la comptabilisation du coût dans le budget. Par exemple, le gouvernement doit estimer l'élément de subvention des prêts directs et des garanties de prêt et affecter intégralement les crédits correspondants au montant des éléments de subvention avant de contracter l'engagement de faire ou de garantir un prêt. Le décaissement qui en résulte correspond au montant de l'élément de subvention. L'intérêt sur la dette publique est traité également selon la comptabilité sur la base des droits constatés. Le coût de certaines pensions des employés et d'autres prestations de retraite est imputé aux agences et provisionné selon la comptabilité sur la base des droits constatés durant chaque année de service, même si les pensions et autres prestations sont comptabilisées comme décaissements au moment de leur paiement. Le principe élargirait l'application de la comptabilité sur la base des droits constatés à l'ensemble des pensions et des prestations de retraite des employés, comme le propose l'administration et, en théorie, à un certain nombre d'autres opérations.

L'importance d'un budget d'engagements est que les débours peuvent être effectués (en général) sur une période maximale de cinq ans à compter de l'exercice où les fonds sont engagés et que les fonds, si la loi le prévoit, peuvent aussi être engagés plus tard que l'année pour laquelle ils ont été affectés. Ceci est particulièrement important pour les projets d'immobilisations. L'OMB est fermement convaincu que tous les projets d'immobilisations devraient être financés intégralement dès le départ, bien que cet objectif n'ait pas été entièrement atteint. L'importance du report des soldes inutilisés peut être démontrée par le fait que les soldes non engagés à la fin de 2002 s'élevaient à 277 milliards de dollars et que les soldes engagés mais inutilisés atteignaient 595 milliards de dollars²⁰.

4.4.2. Gestion de la trésorerie

Après l'adoption du budget, l'*Office of Management and Budget* transmet les ressources budgétaires aux départements et aux agences dans le cadre d'un processus appelé « répartition ». La répartition vise à garantir que le montant des crédits annuels sera suffisant pour tout l'exercice. En général, la répartition se fait par versements trimestriels. Dans le cadre de cette procédure, l'OMB peut imposer n'importe quelle restriction à la répartition, semblable aux affectations à des fins particulières et aux restrictions que le Congrès peut appliquer, et ordonner aux départements et aux agences de faire certaines dépenses plutôt que d'autres. Toutefois, c'est extrêmement rare.

Le département du Trésor est responsable de la gestion quotidienne des soldes de trésorerie du gouvernement américain. La plupart des sommes sont versées à même le Trésor conformément aux demandes de paiement validées des départements et des agences. Les départements et les agences n'ont pas de comptes dans les banques commerciales. La plupart des sommes transmises au Trésor sont d'abord versées par les particuliers et les sociétés dans des banques commerciales, lesquelles portent promptement ces sommes au crédit des comptes du Trésor. Le Trésor transfère alors ces fonds dans ses comptes bancaires de la *Federal Reserve Bank* pour être en mesure d'effectuer les débours nécessaires.

Le Trésor n'emploie aucun système d'incitatifs selon lequel il verserait de l'intérêt aux départements et aux agences sur les soldes inutilisés pas plus qu'il ne leur impose des pénalités pour les dépenses accélérées. Aux États-Unis, les soldes inutilisés sont des entrées comptables et non des ressources réelles qu'il est coûteux de détenir. Il n'y a pas de système d'imputation au titre des immobilisations aux États-Unis pour la valeur des éléments d'actif immobilisés dans les agences, bien qu'il y ait un changement implicite des loyers payés pour les locaux à la *General Services Administration*.

4.4.3. Rapports financiers

Les États-Unis utilisent un système de déclaration très complet sur la mise en œuvre du budget. Le solde quotidien du Trésor est publié tous les jours. Un rapport mensuel des recettes et dépenses totales est publié dans un délai de trois semaines après la fin de chaque mois. Toutefois, les rapports mensuels comparent le total des recettes et des décaissements à ceux de la même période de l'exercice précédent plutôt qu'aux recettes et décaissements prévus pour l'exercice en cours. Ces rapports sont préparés par le département du Trésor et ne sont pas vérifiés. Après la fin de l'exercice, le Trésor publie un état complet intitulé *Combined Statement of Receipts, Outlays, and Balances* et le budget présente l'information par comptes pour l'exercice

terminé de façon aussi détaillée que ses prévisions budgétaires pour l'exercice en cours et l'année budgétaire.

L'*Office of Management and Budget* prépare une revue semestrielle du budget (*Mid-session Review of the Budget*) tous les ans. Cette revue fournit un résumé à jour des recettes et des dépenses estimatives du gouvernement pour l'exercice. Il met en lumière toute modification des hypothèses et politiques économiques depuis l'adoption du budget. Cette revue est habituellement publiée au milieu du mois de juillet.

Conformément à ce qui est dit précédemment, chaque agence et chaque département préparent des états financiers selon la comptabilité sur la base des droits constatés intégrale et le département du Trésor consolide ces données dans les états financiers de l'ensemble du gouvernement. Ces états sont publiés cinq mois après la fin de l'exercice et ce délai a été critiqué. Il a été décidé que les états financiers de l'ensemble du gouvernement à compter de l'exercice 2003-04 seraient publiés deux mois et demi après la clôture de l'exercice.

Ce qui constitue un problème encore plus fondamental que la lenteur de la préparation des états financiers est le fait que le *General Accounting Office* n'a jamais émis une opinion sans réserve sur les états financiers de l'ensemble du gouvernement. Ils font toujours l'objet d'une récusation. Ceci découle en partie des opinions avec réserve émises par le vérificateur pour les agences et départements individuels, particulièrement le département de la Défense. Le Plan du Président pour améliorer l'efficacité de la gestion met fortement l'accent sur l'obtention d'une opinion sans réserve pour toutes les entités gouvernementales.

Le fait que le budget et les états financiers soient préparés selon une méthode comptable différente (principalement la comptabilité sur la base des paiements et la comptabilité sur la base des droits constatés) est reconnu comme un simple fait. On n'entrevoit aucune convergence des méthodes comptables et de budgétisation. Presque tout le débat public sur l'état des finances et du budget concerne la méthode comptable appliquée dans le budget. Les états financiers préparés selon la comptabilité sur la base des droits constatés semblent avoir une importance secondaire sous cet angle.

4.5. Conclusion

Nous avons examiné dans cette section la structure organisationnelle, la marge de manœuvre administrative et les questions de gestion financière clés au gouvernement des États-Unis. Nous avons cerné les aspects à réformer et mis en relief les obstacles pour réaliser une réforme.

Un grand nombre des obstacles – surtout sur le plan de la structure organisationnelle et de la marge de manœuvre administrative – reposent sur

la coopération entre le Président et le Congrès. Historiquement, le Président et le Congrès exercent souvent le contrôle de partis politiques différents. Par conséquent, ils sont susceptibles de ne pas s'entendre sur des objectifs et des priorités relatives. Or, ceci ne se résume pas nécessairement à la question d'accorder à l'organe exécutif la liberté de réaliser de manière efficiente un objectif convenu. La présidence et le Congrès exercent présentement le contrôle du même parti politique. Le Président a investi un capital politique important pour faire progresser son Plan pour améliorer l'efficacité de la gestion, et le Congrès a réagi de manière positive à des initiatives telles que la création du département de la Sécurité intérieure et l'octroi d'une plus grande marge de manœuvre administrative à ce département et à d'autres agences. Ces démarches pourraient être de bon augure pour l'amélioration des pratiques de gestion aux États-Unis.

L'octroi d'une plus grande marge de manœuvre doit toutefois s'accompagner, en contrepartie, d'une plus grande acceptation de l'allègement des contrôles des intrants au moyen de mesures rigoureuses axées sur les résultats. Cette acceptation doit émaner de tous les intervenants des organes exécutif et législatif.

ANNEXE 1

Examen PART – Exemple annoté

Programme : Safe and Drug-Free Schools State Grants

Organisme : Département de l'Éducation

Bureau : Bureau de l'enseignement élémentaire et secondaire

Genre de programme : Subventions globales/calculées selon une formule donnée

Note : Inefficace

Note (sur 100)

Objet : 60

Planification : 57

Gestion : 38

Résultats/responsabilisation : 0

Mesures clés du rendement

Mesure à long terme : mesures en voie d'élaboration

Mesure annuelle : mesures en voie d'élaboration

Résumé du programme :

Le programme *Safe and Drug-Free Schools State Grants* accorde des subventions aux états et aux districts scolaires pour l'implantation de programmes visant à réduire la criminalité juvénile et la toxicomanie.

L'évaluation PART a constaté ce qui suit :

1. Le programme n'a pas réussi à prouver son efficacité. Les indicateurs actuels du programme utilisent les résultats d'enquêtes nationales qui ne mesurent pas la criminalité juvénile et la toxicomanie dans les états et au niveau local.
2. Une étude RAND de 2001 a révélé que la structure du programme *Safe and Drug-Free Schools State Grants* comporte des lacunes fondamentales. L'étude conclut que les subventions accordées sont trop largement réparties pour appuyer des interventions de qualité.

3. La gestion financière du programme est bonne, mais l'agence devrait multiplier les efforts pour produire de l'information de plus grande qualité sur le rendement du programme et fournir une aide technique appréciable par l'entremise de l'autorité des subventions d'état.
4. Le département de l'Éducation a rédigé un document intitulé « Principes de l'efficacité » pour exercer une influence sur la façon dont les districts scolaires administrent les programmes *Safe and Drug-Free*. Les principes comprennent des lignes directrices sur l'établissement d'objectifs mesurables, de programmes fondés sur la recherche et de techniques d'évaluation solides. Il faut toutefois que l'agence fournisse des mesures du rendement qui permettent d'améliorer les décisions en matière de programmes locaux et qui puissent servir tant aux administrateurs de l'état qu'aux administrateurs locaux et fédéraux.

Compte tenu de ces constatations, l'administration :

1. Réduira légèrement le financement et reliera le financement futur à la démonstration de résultats.
2. Élaborera une nouvelle stratégie pour mesurer le rendement du programme, qui contribuera à améliorer les décisions relatives aux programmes locaux et qui soit utile tant aux administrateurs de l'état qu'aux administrateurs locaux et fédéraux.
3. Étudiera des façons de remanier le programme de façon à assurer une meilleure distribution des fonds et à appuyer des stratégies de qualité fondées sur la recherche au niveau local.

Niveau de financement du programme (en millions de dollars)

2002 Réel	2003 Estimation	2004 Estimation
472	472	422

Ce résumé d'examen PART a été choisi au hasard parmi les évaluations remplies dans le cadre de la présentation du budget de l'exercice 2004. Une analyse du résumé démontre un grand nombre des conclusions contenues dans cet examen.

- Très petites subventions ciblées : la subvention fournit 472 millions de dollars à 50 états pour un objet restreint.
- Absence de marge de manœuvre administrative : les états mettent le programme en œuvre. Les gestionnaires de programmes de l'administration fédérale ne peuvent influencer d'aucune façon l'utilisation de la subvention par l'état pour permettre d'atteindre des objectifs de résultat plus vastes. Il n'y a pas de coordination avec les programmes semblables.
- Absence de mesures du programme.

- Étude menée par une source externe : évaluations *ad hoc* ; bien que certaines puissent être pertinentes, il n'est pas garanti qu'elles sont toutes exactes.
- La BEA entraîne un financement uniforme : il s'agit d'un programme discrétionnaire et les crédits pour 2002 et 2003 sont uniformes.
- Le programme est jugé inefficace, mais on recommande uniquement une légère réduction du financement (seulement quatre programmes soumis à l'examen PART dans le cadre du budget de l'exercice 2004 ont été ciblés pour une annulation).

ANNEXE 2

Relations financières entre les niveaux de gouvernement

Le système américain est un système modérément décentralisé dont les niveaux de gouvernement inférieurs sont très autonomes. La Constitution prévoit l'indépendance des états, mais ne donne pas de précisions sur le partage des responsabilités entre l'administration fédérale et les états. En fait, il n'y a aucune disposition constitutionnelle ni aucune loi qui dictent les relations entre les niveaux de gouvernement. Les états sont indépendants, mais sont assujettis à la Constitution fédérale et aux lois fédérales constitutionnelles. Par conséquent, la Cour suprême entend tous les litiges entre les états et entre les états et l'administration fédérale. Les administrations locales, pour leur part, sont assujetties aux lois de l'état. Il existe donc un large éventail d'arrangements entre les états et les autorités locales.

L'administration fédérale n'a aucun rôle à jouer dans l'approbation des dépenses ou des rapports des états sauf si l'état choisit de participer à des programmes de subventions fédérales. Les états jouissent également d'une autonomie complète sur le plan des impôts, mais ils ont relié certains de leurs impôts aux lois fédérales à des fins de simplification. Il s'ensuit que les modifications de la structure des impôts fédéraux peuvent aussi avoir un effet sur les recettes fiscales des états si elles ne sont pas compensées. Dans le climat budgétaire récent, les impôts fédéraux ont été réduits d'une façon qui diminue également les recettes des états. Ceci revêt une importance particulière puisque les administrations étatiques et locales sont assujetties en général aux exigences d'équilibre budgétaire de la constitution de l'état. Les gouvernements de palier inférieur peuvent contracter des dettes, surtout pour des projets d'immobilisations. La discipline en matière d'endettement est assurée en général par la réaction des marchés financiers face aux finances de l'état et par certaines limites de la constitution de l'état. A cause des contraintes imposées aux dépenses de l'état, l'administration fédérale est souvent une soupape de sûreté pour les états qui tentent de lui transférer des

coûts financés par l'état, principalement pour des programmes de transferts de droit ouverts. Le transfert de coûts se produit toutefois dans les deux sens. Devant la rareté des nouveaux fonds fédéraux, l'administration fédérale a essayé de confier des mandats de dépenser aux gouvernements de palier inférieur pour répondre à des objectifs nationaux. Les mandats non accompagnés de financement explicite ont été interdits en 1995 (sauf si l'on renonce à l'application de cette disposition par un vote majoritaire du Congrès). Or, le Congrès a tenté implicitement de prescrire des dépenses en ajoutant de nouvelles exigences aux programmes de subventions.

Les dépenses publiques générales représentent environ 30 % du PIB, ce qui est inférieur à la moyenne de 42 % de l'OCDE. Les administrations étatiques et locales représentent le tiers des dépenses publiques générales totales (un billion de dollars) et l'administration fédérale, les deux tiers (deux billions de dollars). Une tranche de 10 % des dépenses fédérales, soit 350 milliards de dollars, a été versée aux états et aux localités sous forme de subventions. Cette somme de 350 milliards de dollars représente le quart des dépenses étatiques et locales. Il n'y a pas de programme de partage des recettes générales en vigueur ; le dernier système de partage des recettes a été aboli au début des années 80. Les fonds fédéraux transmis aux états et aux localités sont versés par le biais de 600 subventions ciblées et globales. Ces subventions sont jumelées ou non jumelées, mais les plus importantes sont jumelées avec les fonds recueillis par l'état. Quatre-vingt-cinq pour cent des subventions sont des subventions calculées selon une formule donnée et 40 % des subventions fédérales accordées aux états sont destinées au programme Medicaid, qui est le programme d'assurance-santé pour les personnes à faible revenu. En plus d'être le plus important, Medicaid est également le programme qui croît le plus rapidement (13 % en 2002), ce qui a amené un observateur à dire que « le seul problème dans les relations financières entre les états et l'administration fédérale, c'est Medicaid ».

Notes

1. Initialement, la loi stipulait que le Président devait agir en se fondant sur un rapport de confiscation préparé par le Contrôleur général des États-Unis, rapport qui devait lui-même être fondé sur un rapport mixte de l'OMB et du *Congressional Budget Office*. Toutefois, dans l'affaire *Bowsher v. Synar*, la Cour suprême est arrivée à la conclusion que cet arrangement était incompatible avec la division constitutionnelle des pouvoirs. Dans le cadre de la révision de la loi en 1987, l'OMB est devenu responsable des prévisions budgétaires qui déclencheraient la procédure de confiscation. Le CBO publierait dorénavant des rapports de confiscation consultatifs.
2. Voir l'évaluation de la BEA par le *Congressional Budget Office* en appendice A1 de *The Budget and Economic Outlook : Fiscal Years 2004-2013*.

3. Au moment de la reconduction de la BEA en 1997, l'objectif du déficit zéro (équilibre budgétaire) a été fixé pour 2002. Cet objectif a été atteint dès l'année suivante grâce au climat macroéconomique favorable.
4. De toute façon, il est difficile d'appliquer la confiscation dans le volet du budget assujéti à la répartition puisque 96% des dépenses obligatoires sont exemptées officiellement de cette procédure.
5. Les termes « département » et « secrétaire » (le chef d'un département) sont utilisés dans cette section, même si l'OMB communique aussi directement avec des agences indépendantes non départementales dont les chefs portent un autre titre que secrétaire.
6. Le Président a son propre programme législatif, mais techniquement les modifications doivent être déposées par un membre de la législature et sont soumises aux exigences qui s'appliquent à tout autre projet de loi. Dans la pratique, les spécialistes des programmes de même que les représentants politiques de l'organe exécutif participent souvent sous forme d'aide ou de conseils à l'élaboration des lois dans le cadre du processus législatif du Congrès.
7. Les comités de rédaction des politiques fiscales, qui supervisent également les programmes de dépenses obligatoires les plus importants, sont les autres sièges les plus convoités. Également, à la Chambre des représentants, le comité des règles est très convoité puisqu'on y décide de toutes les règles de procédure projet de loi par projet de loi.
8. Le Sénat a reconduit certaines de ses règles internes jusqu'au 15 avril 2003.
9. La plupart des programmes, y compris les programmes de transferts de droit, doivent être « réautorisés » à intervalles réguliers (en général tous les cinq ans). Ce processus permet au Congrès d'apporter des changements aux processus de gestion et aux programmes et de fixer des plafonds de dépenses pour chaque programme. Il n'est pas nécessaire toutefois qu'un programme soit actuellement « autorisé » pour recevoir du financement, pas plus que le comité responsable des affectations budgétaires n'est tenu de respecter le niveau de dépenses autorisées.
10. Il est peu probable que l'un ou l'autre pays membre de l'OCDE crée un lien direct entre les résultats/extrants et les crédits. Le rendement est seulement l'un de nombreux éléments qui entrent dans le processus décisionnel budgétaire ; on peut utiliser avantageusement l'information sur le rendement de bien des façons (apprentissage organisationnel, ententes de responsabilisation, comparaisons, etc.) sans pour autant relier les décisions budgétaires aux rapports sur le rendement.
11. RCB – rationalisation des choix budgétaires ; GPO – gestion par objectifs ; BBZ – budget base zéro.
12. Le terme « agence » aux États-Unis n'a pas la même signification que dans les autres pays. Dans la terminologie américaine, les agences (appelées aussi départements) sont l'équivalent de ministères. Il y a des agences indépendantes qui correspondent à l'utilisation internationale de ce terme comme une agence sans lien de dépendance, autonome ou semi-autonome.
13. Congressional Research Service, *General Management Laws : A Selective Compendium*, Janvier 2001.
14. Pour de plus amples informations sur le Plan du Président pour améliorer l'efficacité de la gestion, voir le budget de l'exercice 2002 du gouvernement américain.

15. Cette discussion est tirée de R. Moe dans *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités et établissements publics*, OCDE, 2002.
16. Par exemple, les commissions de réglementation indépendantes sont assujetties à la GPRA (*Government Performance and Results Act*).
17. Audience du Comité, 3 avril 2003, Allocution d'ouverture prononcée par le président Tom Davis.
18. Pour obtenir plus de détails sur la *Base Closure and Realignment Act*, voir Morrison D.H., W. McLeod et C. Johns. « Réaffectation des ressources – Harmoniser priorités politiques et dotations budgétaires – États-Unis ». *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, n° 2, 2001.
19. Ni la Loi CFO ni la GMRA n'emploient le terme « comptabilité sur la base des droits constatés » dans la description des états financiers exigés. C'est plutôt la *Federal Accounting Standards Advisory Board*, créée en 1990 à la suite d'une entente entre l'OMB, le GAO et le Trésor, qui a élaboré des normes fondées sur la comptabilité sur la base des droits constatés.
20. Les deux chiffres excluent les « fonds en fiducie ».

Table des matières

La budgétisation aux États-Unis	
Jón R. Blóndal, Dirk-Jan Kraan et Michael Ruffner	7
L'administration apprenante	
Graham Scott	63
L'État performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits	
Allen Schick	79
Assainissement des finances publiques et planification budgétaire à moyen terme au Japon	
Hideaki Tanaka	119
La prise en compte des incertitudes dans les prévisions budgétaires	
Dan Crippen	157