HUBERT KEMPF

Les procédures budgétaires fédérales

Les questions budgétaires sont toujours et partout des questions éminemment politiques puisqu'elles mettent en jeu l'impact effectif des actes de l'Etat dans la vie de la collectivité, donc des citoyens eux-mêmes. Mais elles sont, aux Etats-Unis, compliquées par la nature même du système politique américain.

L'élaboration du budget n'est pas seulement l'occasion de révéler les désaccords des uns et des autres sur le rôle et la place de l'Etat, c'est aussi et peut-être surtout l'occasion pour chacun des centres de décision politique de chercher à améliorer sa position dans le jeu politique : il n'est pas possible de comprendre la façon dont se décide le budget fédéral aux Etats-Unis en faisant abstraction du cadre institutionnel et des relations qui lient les différents protagonistes de la vie publique.

Pour comprendre les procédures budgétaires fédérales, il faut en effet savoir que le Congrès n'est pas un parlement, un lieu où l'on « parle », mais se veut lieu de décision à part entière. Les procédures européennes en matière de budget suivent toutes le même schéma d'ensemble : l'exécutif élabore à l'aide de l'administration un budget que le Parlement doit accepter par son vote, après en avoir discuté, ou rejeter, ouvrant ainsi une période de « crise politique ». La situation aux Etats-Unis est différente : si le Président est chargé de contrôler le travail de l'administration, c'est au Congrès (y compris dans ses commissions spécialisées) de prendre les décisions financières de recettes et de dépenses nécessaires au bon fonctionnement de l'appareil de l'Etat. Le principe de séparation des pouvoirs avait été conçu par les « Pères fondateurs » pour que ces différents pouvoirs se

contrôlent mutuellement et qu'aucun n'acquiert une prééminence de fait dommageable à la démocratie parce que porteuse des germes de la dictature. Cela impliquait que ce « pouvoir de la Bourse » fût compris par le Congrès dans son acception la plus large : le Congrès a toujours considéré que c'était son rôle constitutionnel d'élaborer le budget et non d'entériner ou de refuser les propositions de l'exécutif, c'est-à-dire du Président. Cela est si vrai que durant le XIXe siècle le Président n'intervenait simplement pas dans l'élaboration des lois de finance. Ce n'est que depuis 1921 (Budget and Accounting Act) que le Président a la charge de proposer un budget au Congrès, c'est-à-dire un ensemble cohérent de recettes et de dépenses.

C'est au Congrès d'élaborer le budget qu'il vote, laissant au Président le soin de surveiller la mise en place concrète des mesures qu'il a arrêtées. Il faut entendre le terme « élaboration » au sens fort : le Congrès détermine les différents programmes permettant d'atteindre certains buts qu'il considère comme prioritaires, précise les moyens matériels nécessaires d'après lui et selon les informations dont il dispose et que devront respecter les responsables de ces programmes, et enfin, alloue les sommes nécessaires à l'accomplissement de ces programmes. Il y a done plus qu'une « audition » des programmes proposés par le Président : ceux-ci sont construits (ou « déconstruits ») par les parlementaires en relation avec les administrations concernées.

Cela est compréhensible : la Constitution est ainsi faite que toute délégation de pouvoir de quiconque en détient est en fait une perte de pouvoir. Un acteur de la vie politique doit exercer son pouvoir dans sa plénitude, faute de quoi un autre acteur s'en empare et renforce sa position au détriment du premier. Il n'est donc pas question pour le Congrès de négliger ses prérogatives et de laisser à l'exécutif le soin de concevoir dans le détail les programmes et les mesures administratives pour se contenter d'un débat général sur le budget d'ensemble avant de le voter. Dans le rapport de force instable et fluctuant qui lie constitutionnellement les pouvoirs aux Etats-Unis, le budget est le moyen pour le Congrès de spécifier par avance les objectifs et les moyens de l'administration et de contrôler *a posteriori* ses décisions : en dernière analyse, il a barre sur le Président et limite sa capacité d'action.

Mais ce principe de pouvoirs autonomes en lutte n'est pas limité aux relations entre le Congrès et l'exécutif : il se retrouve au sein même de l'administration et au sein du Congrès. L'erreur serait grande de considérer ces deux ensembles comme des blocs monolithiques. D'un côté, l'administration aux Etats-Unis a peu de choses à voir avec son équivalent européen : pas de statut spécifique

et uniforme pour son personnel, pas de règles et de procédures valables pour toute institution « publique ». L'administration aux Etats-Unis, c'est un agrégat d'agences, de départements, de bureaux aux statuts divers et tout à fait indépendants les uns par rapport aux autres, administrés par des responsables qui ne sont pas issus d'un corps de professionnels de l'administration publique. De même, le Congrès est une institution pluraliste, formée de deux assemblées, elles-mêmes divisées en commissions où se répartissent les parlementaires en fonction de leurs intérêts propres, c'est-à-dire le plus souvent en fonction de leur intérêt électoral bien compris.

Rien ne peut faire *a priori* que les intérêts des uns et des autres convergent immanquablement : là encore, ce qu'obtiendra telle agence gouvernementale, telle commission parlementaire sera obtenu au détriment de telle autre agence, de telle autre commission. Le système politique américain est caractérisé par une multitude de centres sinon de pouvoir, du moins d'influence, à tous les niveaux, autonomes et aux intérêts contradictoires. Leur autonomie et leur divergence d'intérêts les mettent dans une situation d'antagonisme structurel en matière budgétaire, Président contre Congrès, commissions contre commissions, agences contre bureaux, groupes de pression contre groupes de pression, ce qui engendre nécessairement des marchandages, des alliances, des stratégies sophistiquées de la part de tous les participants, échafaudage compliqué et branlant derrière le fameux consensus.

La contrepartie de cette lutte politique incessante entre ces centres d'influence est évidemment un processus d'élaboration du budget d'une lourdeur et d'une complexité qui nuisent au fonctionnement efficace de la machine de l'Etat : depuis 1951, le budget (ou plutôt les lois budgétaires) n'a été voté avant le commencement de l'année budgétaire qu'une fois, en 1977. Une réforme majeure du processus budgétaire a été votée par le Congrès en 1974 mais, comme nous le verrons, a plutôt abouti à compliquer encore le processus, le rendant, à l'expérience, totalement incontrôlable. Nous commencerons par décrire rapidement le processus budgétaire tel qu'il se déroulait avant 1974, avant de présenter les modifications apportées par la loi de 1974.

La procédure budgétaire avant 1974

La première étape du processus depuis 1921 était l'envoi par le Président au Congrès d'un ensemble de documents qui devaient permettre à celui-ci de disposer des informations nécessaires pour

voter les mesures budgétaires qu'il jugeait souhaitables. Il y avait d'abord un compte rendu des budgets passés, dépenses et recettes effectives et donc déficits enregistrés ; une proposition de budget pour l'année budgétaire à venir, compte tenu des recettes et dépenses prévisibles ; une discussion des priorités que le Président accordait aux différents programmes ; enfin, des demandes d'autorisation de dépense, qui découlaient évidemment tant des priorités évoquées que des prévisions budgétaires. Cet envoi a été précédé par de longues discussions entre les différentes unités administratives proposant leurs programmes et le « Bureau of Budget » (BOB, devenu en 1971 l' « Office of Management and Budget »), en fonction des objectifs politiques du Président. L'OMB, qui dépend directement de la Maison-Blanche, est responsable au sein de l'exécutif de la coordination des propositions budgétaires et de la mise au point d'une proposition de budget cohérente.

Formellement, il ne s'agit que d'informer le Congrès qui n'est lié en rien par les propositions du Président, qu'il n'a ni à accepter, ni à refuser. Les deux assemblées, Sénat et Chambre des Représentants, ont toutes deux des responsabilités en matière budgétaire. D'après la Constitution (art. I, section 7) les lois de finance sont d'abord discutées à la Chambre des Représentants. Mais comme le Sénat a le droit d'amender ces propositions et que les lois de finance doivent être adoptées en termes identiques par les deux Chambres, celles-ci ont en fait des pouvoirs équivalents en matière budgétaire. De plus, toutes les commissions des assemblées interviennent d'une façon ou d'une autre dans les questions budgétaires.

Deux commissions, le « Ways and Means Committee » à la Chambre et le « Finance Committee » au Sénat, sont chargées des questions fiscales et élaborent les propositions d'impôts sur lesquelles se prononceront les deux assemblées. Les commissions dites « législatives » *(legislative committees)* spécialisées dans tel ou tel domaine, Défense, Agriculture, etc., chargées de suivre l'activité de l'administration dans le domaine qui les concerne et de proposer aux assemblées les lois relevant de leur compétence, ont également des prérogatives budgétaires : telle loi prévoit expressément certaines dépenses précises ou implique le financement d'une nouvelle institution. Les commissions législatives ont donc la possibilité d'autoriser les dépenses liées à un programme qu'elles souhaitent *(program authorization)* : elles rendent ces dépenses légales si elles ont lieu.

Mais ces commissions n'ont pas la possibilité de rendre ces dépenses effectives : les attributions de crédit *(appropriation)* concernant les différents programmes, c'est-à-dire les sommes dont disposeront

effectivement les administrateurs, sont discutées par les deux commissions d'attributions de crédit (« Appropriations Committees ») des deux assemblées. Ces commissions sont divisées en sous-commissions spécialisées qui couvrent un domaine d'activités précis. Dans la mesure où les représentants sont plus nombreux que les sénateurs et siègent donc dans un nombre beaucoup plus réduit de commissions, ils sont en général plus spécialisés et avertis des questions qu'ils traitent. Si les deux versions d'une loi d'attribution de crédit *(appropriation bill)* ou d'une loi fiscale proposées par les deux commissions diffèrent, une conciliation est nécessaire : une commission de conciliation *(conference committee)* regroupant des parlementaires des deux chambres en nombre égal, doit élaborer des textes de compromis tenant compte des avis et des intérêts de chacun. Ces textes sont alors soumis aux deux assemblées qui doivent voter un texte identique pour que celui-ci ait force de loi. Celui-ci est alors renvoyé au Président pour qu'il l'approuve ou qu'il y mette son veto.

Au cas — très fréquent — où les discussions ne sont pas finies avant le début de l'année budgétaire *(fiscal year)*, le Congrès vote une résolution de continuation *(continuing resolution)*, mettant à la disposition des administrations les sommes dont elles ont besoin pour continuer à fonctionner pendant une courte période (l'équivalent des douzièmes provisoires de la IVe République)... le temps que le Congrès ait enfin réussi à voter les « attributions de crédit » en souffrance.

Enfin, le Président a la possibilité d'annuler certaines dépenses prévues par le Congrès lorsque celles-ci s'avèrent sans objet ou inefficaces : c'est la procédure de l'*impoundment* (non-utilisation des crédits votés) pratiquée pour la première fois par Jefferson et utilisée avec régularité mais prudence et avec l'accord du Congrès par les différents Présidents.

Théoriquement, le Congrès avait donc la haute main sur la procédure budgétaire. Pourtant, un tel processus présentait une remarquable lacune : il n'y avait aucune instance coordinatrice. Nous en savons la raison : qui a la capacité de « coordonner » a la capacité d' « ordonner », d'autoriser ou de refuser, donc de placer dans une relation de dépendance les autres instances politiques, ce que le système politique et constitutionnel américain cherche à éviter à tout prix. Cela explique que le Congrès ne votait pas une « loi de finance » mais un ensemble de lois fiscales et budgétaires sans jamais s'exprimer sur un tout cohérent. Cette absence de coordination se manifestait par plusieurs phénomènes. En premier lieu, rien n'était prévu au sein du Congrès pour coordonner recettes fiscales et dépenses

publiques : de fait, les Etats-Unis ont quasiment toujours connu un déficit budgétaire depuis le New Deal. Ensuite, une part croissante du budget américain est devenue « incontrôlable », c'est-à-dire non susceptible d'être ajustée d'année en année. On peut estimer à l'heure actuelle que les trois quarts du budget américain sont « incontrôlables », ces dépenses devant être automatiquement effectuées. Un tel phénomène n'est évidemment pas spécifique aux Etats-Unis, mais il traduit un conflit politique entre les commissions législatives et les commissions d'attribution de crédits : les commissions législatives ont cherché à échapper au contrôle des commissions d'attribution de crédits en concevant des lois entraînant des dépenses automatiques lorsque certaines conditions étaient remplies (cela est vrai en particulier pour les versements et les prestations assurés aux individus) en prévoyant des déductions fiscales *(tax expenditures)*. Dernier inconvénient : la nature « éclatée » du processus et le fait que les commissions soient spécialisées et élaborent leurs propositions de loi en relation avec les administrateurs concernés a évidemment tendance à privilégier les dépenses publiques faites dans l'intérêt de certains secteurs géographiques ou de certaines catégories de la population sans que l'intérêt pour la collectivité dans son ensemble de ces dépenses apparaisse clairement : les marchandages entre commissions (« Donnez-moi l'arsenic, je vous cède les nègres ») peuvent difficilement être considérés comme l'expression de la volonté collective. Le Congrès apparaît ainsi fréquemment aux yeux de l'opinion publique comme dépensier et dominé par des préoccupations de clientélisme électoral qui le déconsidèrent.

Mais il y a plus grave — aux yeux du Congrès, tout du moins. Alors que théoriquement le rôle du Président semble mineur dans l'élaboration du budget, il s'est avéré en pratique qu'il a joué depuis 1921 un rôle essentiel, voire primordial. A cela une raison majeure : le Président dispose de l'avantage de la personnalisation du pouvoir qui est indissociable de l'émergence de la « Présidence impériale » : il est de fait que tout au long du XXe siècle, c'est de la Présidence que sont venues les grandes orientations et inflexions politiques du gouvernement fédéral. Jouant aussi bien des nouvelles responsabilités économiques et sociales reconnues à l'exécutif que des nouveaux enjeux géo-politiques que devait affronter la première puissance du monde, beaucoup plus à même que le Congrès de mettre à profit les ressources des moyens de communication anciens et nouveaux, le Président a généralement réussi par la persuasion, l'intimidation et la pression à faire avaliser par le Congrès les programmes qu'il jugeait prioritaires. Tacitement, il s'interdisait

de remettre en cause le détail des programmes et des mesures budgétaires décidés par le Congrès. C'est Nixon qui rompit ce *modus vivendi*, à l'avantage de la Présidence, en empiétant trop manifestement sur les prérogatives du Congrès, par un usage intempestif et outrancier de l'arme de l'*impoundment*. Le scandale de Watergate et la démission de Nixon empêchèrent que le conflit entre le Président et le Congrès ne dégénérât en crise politique grave, mais le Congrès n'oublia pas la leçon et chercha à regagner par la loi de 1974 la pleine maîtrise du processus budgétaire qu'il avait si imprudemment laissé échapper au profit de l'exécutif (« Congressional Budget and Impoundment Control Act ») que Nixon, affaibli par le Watergate, signa en juillet 1974, un mois avant sa démission.

La procédure budgétaire depuis 1974

L'un des objectifs des législateurs était d'établir une coordination entre les différentes commissions du Congrès de façon que les deux Chambres disposent d'une vision d'ensemble sur le budget, capable le cas échéant de faire pièce aux propositions de l'exécutif. Pour cela, il était créé dans chacune des deux assemblées une commission du budget (« Budget Committee »). De plus, il était créé un service au sein de l'administration du Congrès chargé des questions budgétaires : le « Congressional Budget Office » (CBO). Son rôle était d'évaluer les conséquences budgétaires des propositions présidentielles ainsi que des propositions de loi des parlementaires eux-mêmes ; en d'autres termes, il doit améliorer l'information en matière budgétaire des parlementaires, mais aussi évaluer les conséquences budgétaires de différents scénarii de politique économique.

Le début de l'année budgétaire était repoussé du 1er juillet au 1er octobre. Le Président devait présenter un premier budget en novembre précédant le début de l'année budgétaire considérée (le « Current Services Budget » établi sur la base d'une reconduction des politiques passées) puis un deuxième — le seul vraiment important — en janvier (le « Budget of the US Government ») établi en tenant compte des priorités et des mesures envisagées par le Président. Sur la base de ces documents ainsi que des informations fournies par le CBO, les deux commissions mettent au point avant le 15 avril une première « résolution budgétaire » *(budget resolution)* qui fixe les recettes et les dépenses globales considérées comme raisonnables, donc le niveau du déficit, ainsi qu'une décomposition fonctionnelle des dépenses en seize catégories ne recoupant pas les frontières des différentes sous-commissions d'attribution de crédit. Ces chiffres

n'ont pas de caractère contraignant mais sont considérés comme des objectifs que les différentes commissions doivent chercher à respecter (une sorte d' « ardente obligation »). Toutes les propositions d'autorisation de dépenses par les commissions législatives doivent être faites avant que la première résolution ne soit adoptée par le Congrès, c'est-à-dire avant le 15 mai. S'ouvre alors la deuxième phase où, en parallèle, les différentes sous-commissions d'attributions de crédits et commissions législatives adoptent leurs propres propositions en tenant compte en principe de la première résolution budgétaire. Les deux commissions élaborent ensuite une deuxième résolution avant le 15 septembre en fonction des lois proposées mais cette deuxième résolution, une fois votée, est, elle, exécutoire et les parlementaires sont tenus de respecter les chiffres « butoirs » qu'elle contient : il leur reste dix jours pour modifier leurs propositions de loi en conséquence dans un processus de « conciliation » qui doit s'achever le 25 septembre. L'année fiscale peut alors commencer cinq jours plus tard, le 1er octobre. Pour adoucir la sévérité de ce processus qui semble, sur le papier, extrêmement contraignant, le Congrès, puissance légiférante, a toujours la possibilité, en cours d'année fiscale, d'émettre une nouvelle résolution « si besoin s'en fait sentir » : possibilité bienvenue.

Dernier volet de la loi : le contrôle par le Congrès des annulations de dépenses demandées par l'exécutif. Doivent être distinguées les annulations de programme *(rescission)* que les deux assemblées doivent explicitement accepter dans un délai de quarante-cinq jours et les reports de programme *(deferrals)* qui prennent effet automatiquement sauf si l'une ou l'autre assemblée vote une résolution désapprouvant la mesure. En pratique, depuis 1974, le Congrès s'est avéré peu coopératif et n'a accepté que très peu de propositions de l'exécutif : le mauvais souvenir des années Nixon ne s'est pas encore dissipé.

C'est à vrai dire le seul point sur lequel la loi de 1974 a atteint son objectif. En ce qui concerne les nouvelles procédures budgétaires du Congrès, elles n'ont fonctionné correctement qu'une fois en 1977. Plus grave, elles n'ont pas empêché l'exécutif de jouer un rôle prépondérant dans les questions budgétaires et fiscales : on l'a vu avec la « campagne » (au sens militaire du terme) du Président Reagan au cours de l'année 1981 qui, avec l'appui, il est vrai de parlementaires influents, a complètement bouleversé l'échéancier et les procédures normales et a réussi à faire passer l'essentiel de ses propositions. Remarquons toutefois que son succès a été de courte durée et n'a pu se renouveler : ses nouvelles propositions de septembre

ont été rejetées. Le Congrès collectivement a senti le danger qu'il y avait à accéder systématiquement aux demandes de l'exécutif. Ce souci l'a même poussé, lui traditionnellement dépensier et peu conscient des problèmes liés au déficit public, à pousser les hauts cris devant les déficits accumulés par l'administration Reagan — qu'il autorise pourtant — et à réclamer des augmentations importantes — sans parvenir à les imposer.

Le jeu entre l'exécutif et le Congrès autour des questions budgétaires est donc devenu nettement plus antagoniste qu'il n'était avant les années 70. La loi de 1974 qui cherchait à redonner au Congrès la haute main sur ces questions a de ce point de vue échoué. On ne peut s'en étonner : alourdissant le processus sans en modifier les principes essentiels, elle ne prévoyait aucun dispositif réellement coordinateur et coercitif, avalisant ainsi le principe d'un contrôle réciproque de pouvoirs autonomes et concurrents qui est à la base du système politique américain. Pouvait-il en être autrement sans remettre en cause ce système ? En tout état de cause, les conditions d'élaboration du budget aux Etats-Unis restent aussi peu satisfaisantes qu'auparavant.

La préparation du budget d'après la loi 1974
Budget 1984 (1er octobre 1983 - 30 septembre 1984)

Mars 1982 : Début de la préparation du budget par les administrations.
10 novembre 1982 : Présentation au Congrès par le Président du *Current Services Budget.*
Mi-janvier 1983 : Présentation au Congrès par le Président du *Budget of the US Government.*
15 avril 1983 : Présentation par les commissions du budget de la première résolution budgétaire.
Jusqu'au 15 mai 1983 : Présentation par les commissions législatives des propositions d'autorisation de crédits.
15 mai 1983 : Vote de la première résolution budgétaire.
Début septembre 1983 : Toutes les propositions d'autorisation de crédits (modifiées) et toutes les propositions de lois de finance doivent être achevées.
15 septembre 1983 : Vote de la deuxième résolution budgétaire.
Jusqu'au 25 septembre 1983 : Révision des lois proposées en fonction de cette résolution exécutoire.
1er octobre 1983 : Début de l'année budgétaire.

Notice bibliographique

Sur les procédures budgétaires, on consultera :

D. S. Ippolito, *The Budget and National Politics*, San Francisco, W. H. Freeman & Co., 1978.

D. S. Ippolito, *Congressional Spending*, Ithaca, Cornell University Press, 1981.

Sur le comportement des acteurs dans le processus d'élaboration du budget :

A. Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, 3e éd., Boston, Little Brown & Co., 1979.

Sur la controverse portant sur la façon dont sont prises les décisions de dépenses fédérales :

O. A. Davis, M. A. H. Dempster, A. Wildavsky, A Theory of the budgetary process, *American Political Science Review*, *60*, 1966, p. 529-547.

P. B. Natchez, I. C. Bupp, Policy and Priority in the Budgetary Process, *American Political Science Review*, *67*, 1973, p. 951-963.

J. R. Gist, « Stability » and « Competition » in Budgetary Theory, *American Political Science Review*, *76*, 1982, p. 859-872.

Hubert KEMPF. — **The federal budget process.**

In the United States the budget process has always been a sore point about which the different actors of the political system are quarelling: the decisions on budgetary and fiscal matters give everyone the opportunity to reassert his position or to strengthen his autonomy. The decision making on budget is therefore extremely difficult at the federal level and the 1974 reform that attempted to ease and coordinate the process is in fact in retrospeet a failure.

RÉSUMÉ. — *Les procédures budgétaires sont depuis toujours aux Etats-Unis un domaine sensible où s'affrontent les différents protagonistes du système politique : les décisions budgétaires sont pour chacun l'occasion d'affirmer sa prééminence ou son autonomie. La prise de décision en matière budgétaire est donc particulièrement malaisée au niveau fédéral et la réforme de 1974 qui cherchait à simplifier et à coordonner les procédures s'avère un échec.*