

**Non classifié**

**PUMA/SBO(99)3/FINAL**



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**OLIS : 27-Jul-1999**  
**Dist. : 28-Jul-1999**

PARIS

**Or. Ang.**

**SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE**  
**COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE**

**PUMA/SBO(99)3/FINAL**  
**Non classifié**

## **LA BUDGETISATION EN SITUATION D'EXCEDENT**

Pour toute information, prière de prendre contact avec Jon Blondal, OCDE, Paris  
Télécopie : (33-1) 45 24 17 06, Mél. : [jon.blondal@oecd.org](mailto:jon.blondal@oecd.org)

**80250**

**Ta. 13894 - 23.04.99 - 02.06.99**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

**Or. Ang.**

Document complet disponible sur Internet: <http://www.oecd.org/puma/>

Disponible également en anglais sous le titre :

*Budgeting in a Surplus Environment*

© OCDE, 1999

Les demandes de reproduction ou de traduction  
doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE,  
2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

## AVANT-PROPOS

Un assez grand nombre de pays Membres sont passés (ou sont sur le point de passer) d'une situation de déficit sur le plan budgétaire à une situation d'équilibre ou même d'excédent. Les règles budgétaires ont généralement beaucoup contribué à cette évolution. L'existence d'un excédent pose, toutefois, de nouveaux défis : il faut maintenir la discipline budgétaire alors que les ministères et les agences peuvent voir dans l'excédent une source de financement pour de nouvelles dépenses. Ce document examine la législation et les pratiques, applicables aux États-Unis, en matière budgétaire, destinées à permettre de dégager et de préserver un excédent. Ce rapport a été discuté à l'occasion de la Réunion annuelle de 1999 des Hauts responsables du budget, laquelle s'intègre au Programme de travail du Comité de la Gestion publique sur le budget et la gestion des finances publiques.

Le présent document a été établi par Barry B. Anderson alors qu'il était vice-président du *Jefferson Consulting Group*. Auparavant, l'auteur était sous-directeur de l'*Office of Management and Budget*. Il occupe actuellement les fonctions de Directeur adjoint du *Congressional Budget Office*. L'édition a été réalisée par Jon Blondal, du Service de la Gestion publique, avec l'assistance technique d'Hélène Leconte et de Katherine Poinard.

Le présent rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et n'engagent ni ne reflètent nécessairement celles des gouvernements des pays Membres de l'OCDE.

**TABLE DES MATIÈRES**

NOTE DE SYNTHÈSE	5
I. L'histoire budgétaire récente <i>ou</i> tant pis pour les déficits : on dépense à tout va	10
II. L'importance de la croissance économique <i>ou</i> « c'est l'économie qui prime »	13
III. Les États-Unis dégagent, en fait, un excédent <i>ou</i> le <i>Trust Fund</i> de la <i>Social Security</i> est une fiction	17
IV. Les procédures budgétaires appliquées aux États-Unis pour dégager et maintenir un excédent <i>ou</i> tant de dettes en si peu de temps	20
V. Procédures budgétaires aux États-Unis et efficacité allocative <i>ou</i> un point pour le <i>Government Performance and Results Act (GRPA)</i>	23
VI. Conclusions <i>ou</i> qu'aucun bienfait ne reste impuni	24

## NOTE DE SYNTHÈSE

Au cours des années 80, le déficit budgétaire aux États-Unis a rapidement atteint des niveaux jamais atteints en termes nominaux : plus de 200 milliards de dollars l'an et un déficit prévisionnel de même ampleur jusqu'à un horizon prévisible. Face à des déficits aussi élevés, qui n'ont pas été réduits de façon spectaculaire même les années de croissance plus soutenue, les autorités américaines ont commencé d'apporter toute une série de modifications, de plus en plus complexes, à leur législation et à leurs pratiques budgétaires dans le but de réduire et, à terme, d'éliminer les déficits annuels. On peut rappeler les principaux changements qui ont été introduits dans la législation et les pratiques budgétaires, aux États-Unis, durant cette période :

- Accords annuels ou biennaux passés entre le Congrès et le Président fixant des limites aux dépenses discrétionnaires faisant l'objet d'ouvertures annuelles de crédit, prévoyant une réduction de la progression des dépenses obligatoires ou correspondant à des droits et prévoyant aussi un alourdissement des impôts et des redevances ;
- Loi Gramm-Rudman-Hollings de 1985, étendue en 1987, qui fixait des objectifs de réduction du déficit qui devaient être tenus (en l'absence de législation cadrant avec ces objectifs) par application d'un certain pourcentage de réduction des crédits (réduction automatique) à certains programmes de dépenses obligatoires et la plupart des programmes de dépenses discrétionnaires ; et,
- Budget Enforcement Act de 1990, qui a remplacé les objectifs de déficit de la loi Gramm-Rudman-Hollings par une série plus complexe, de limites sur les dépenses discrétionnaires, de contraintes sur les nouvelles dépenses obligatoires et les réductions d'impôts, et des réformes dans le processus de comptabilité budgétaire, visant en particulier les prêts directs de l'Etat et les garanties de prêts accordées par l'État.

En dépit de toutes ces mesures, le déficit budgétaire aux États-Unis n'a pas reculé et il a même atteint un niveau jamais atteint en termes nominaux, dépassant les 290 milliards de dollars au cours de l'exercice 1992.

La situation budgétaire et les mesures prises par les pouvoirs publics pour y faire face ont été notablement différentes, à cette époque, dans nombre d'autres pays de l'OCDE, de ce qu'elles ont été aux États-Unis. Les déficits élevés étaient chose courante au début des années 80, mais de nombreux pays sont parvenus à réduire leur déficit --et parfois même à dégager un excédent -- avant la fin des années 80, sans pour autant avoir à recourir à de nouvelles législations ou procédures budgétaires complexes. Il n'était pas inhabituel, à la fin des années 80 et au début des années 90, pour de nombreux pays, de s'étonner des mesures toujours plus complexes prises par les États-Unis pour tenter de réduire leur déficit, et cela apparemment sans succès.

La situation budgétaire aux États-Unis et dans nombre d'autres pays de l'OCDE a radicalement changé au cours des années 90. Aux États-Unis, la promulgation du *Budget Enforcement Act*, en novembre 1990, a bientôt été suivie, à partir d'avril 1991, par une période de forte croissance économique qui s'est poursuivie jusqu'à maintenant. En outre, les dépenses que l'État a dû engager en vertu de l'obligation de garantie des

dépôts, à l'occasion de la faillite des caisses d'épargne, étaient pour l'essentiel terminées au moment de l'exercice 1992. Le surcroît de recettes engendré par l'expansion économique et le ralentissement de la progression des dépenses obligatoires (en particulier des dépenses afférentes à la santé), parallèlement à la limitation des dépenses imposée par le *Budget Enforcement Act* de 1990 et la fin des dépenses liées à la faillite des caisses d'épargne, ont permis une réduction spectaculaire du déficit. Les limites de dépenses fixées par le *Budget Enforcement Act* de 1990 ont été étendues en 1993, puis, de nouveau, en 1997, mais la croissance des recettes (et la baisse de la progression des dépenses obligatoires) était si forte, du fait de la poursuite de l'expansion économique, que les États-Unis ont dégagé un excédent budgétaire de 70 milliards de dollars au cours de l'exercice 1998 et l'on anticipe un excédent pour de nombreuses années encore.

Dans le même temps, nombre d'autres pays de l'OCDE qui étaient fort bien parvenus à réduire leur déficit à la fin des années 80 et au début des années 90 n'ont pas pu maintenir ces bons résultats sur le plan budgétaire. Vers le milieu des années 90, les budgets étaient de nouveau en déficit et certains pays ont commencé de remettre en question leur processus budgétaire.

En plus des tendances évoquées plus haut, l'adoption du Traité de Maastricht pour une monnaie commune européenne, l'euro, faisait obligation aux pays européens qui souhaitaient passer à l'euro de respecter les critères budgétaires imposés par le Traité. Les pays en question étaient convaincus que l'union monétaire favoriserait la croissance économique et que le coût politique des contraintes budgétaires imposées par le Traité serait plus que compensé par les gains politiques liés à l'accélération de la croissance économique. Le Traité de Maastricht faisait obligation à tous les pays de prendre des mesures pour que leur déficit n'excède pas 3 pour cent du PIB et que la dette publique n'excède pas 60 pour cent du PIB d'ici 1997. Une fois adopté l'euro, les pays devaient tenir ces objectifs, sauf à s'exposer à de sérieuses sanctions. Les similitudes sont manifestes entre les contraintes et sanctions en matière budgétaire prévues par le Traité de Maastricht et celles imposées par la loi Gramm-Rudman-Hollings aux États-Unis, ainsi que le tableau ci-dessous le montre sous forme récapitulative :

<u>Contraintes</u>	Maastricht	Etats-Unis	
		<u>Gramm-Rudman-Hollings</u>	<u>Budget Enforcement Act</u>
◆ Limites de déficit	3% du PIB sur le cycle	Objectifs nominaux	Non
◆ Limites d'endettement	60% du PIB sur le cycle	Non	Non
◆ Exceptions en cas de récession	Oui	Oui	Oui
◆ Objectifs de dépenses	Non	Non	Plafonds et principe du PAYGO
<u>Sanctions</u>			
◆ Premier niveau	Pression morale	Pression morale	Pression morale
◆ Deuxième niveau	Dépôt auprès du Conseil qui peut ne pas être restitué	Réduction automatique globale des dépenses obligatoires et discrétionnaires	Réduction automatique détaillée des catégories de dépenses pour lesquelles les objectifs ont été dépassés
◆ Troisième niveau	Exclusion ?	Non	Non

Tant le Traité de Maastricht que la loi Gramm-Rudman-Hollings fixent des limites au déficit. L'un et l'autre prévoient des exceptions en période de récession. Ils prévoient le même type de sanctions, évoquant la pression morale de l'opinion publique et des médias pour pousser à accepter les contraintes et des sanctions de vaste portée qui, au total, affectent davantage l'appareil d'État que les sanctions prévues par le *Budget Enforcement Act*.

Les contraintes et les sanctions prévues par la loi Gramm-Rudman-Hollings n'ont pas abouti à la réduction escomptée du déficit. Cela s'explique, notamment, par la mauvaise appréciation du rythme de la croissance économique. Mais cela s'explique aussi par la nature des contraintes et des sanctions prévues par la loi. Le déficit global dépendait davantage, généralement, de facteurs économiques et techniques hors du pouvoir de contrôle ou d'influence du processus politique que des lois de finances annuelles. En outre, l'ampleur de la réduction automatique des dépenses requise pour éviter l'accroissement des déficits engendrés par les facteurs économiques et techniques était telle, parfois, que la menace d'une réduction automatique des dépenses ne pouvait être un moyen efficace de décourager de nouvelles lois de dépenses. La réduction automatique des dépenses prévue par la loi Gramm-Rudman-Hollings affectait tout l'éventail politique, de ceux qui y étaient vivement favorables à ceux qui y étaient hostiles. En outre, la réduction des déficits n'a pas été véritablement admise comme un préalable à la croissance économique par l'ensemble du monde politique avant l'élection présidentielle de 1992. Jusque-là, les sondages d'opinion faisaient clairement apparaître l'existence d'une écrasante majorité en faveur d'un budget équilibré mais ce soutien disparaissait lorsque l'on déclinait précisément les mesures à prendre, du côté des dépenses ou des recettes, pour parvenir à l'équilibre. Par conséquent, la pression morale n'a eu qu'une efficacité limitée durant la période couverte par la loi Gramm-Rudman-Hollings.

Bien que le rythme de la croissance économique ait sans doute été un facteur plus important que la nature des contraintes et des sanctions prévues par la loi Gramm-Rudman-Hollings, la méthode *du Budget Enforcement Act* est considérée comme une méthode plus efficace et plus équitable pour appliquer des contraintes et des sanctions. Le monde politique a beaucoup mieux accepté les contraintes sur les dépenses imposées par le *Budget Enforcement Act* que la réduction annuelle des déficits imposée par la loi Gramm-Rudman-Hollings sur une base arithmétique. En outre, les dépenses soumises aux contraintes *du Budget Enforcement Act* n'étaient généralement pas soumises à l'influence des facteurs économiques et techniques. On était donc davantage prêt à les accepter. De fait, les objectifs étant expressément définis, les attentes étaient plus modestes, ce qui rendait plus facile, sur le plan politique, l'acceptation de la limitation des dépenses. En cas de risque de dépassement des objectifs de dépenses, la pression morale était beaucoup plus efficace avec le *Budget Enforcement Act* qu'avec la loi Gramm-Rudman-Hollings.

Les similitudes entre les contraintes et les sanctions prévues par le Traité de Maastricht et celles prévues par la loi Gramm-Rudman-Hollings sont susceptibles de donner des résultats analogues. Les difficultés d'ores et déjà rencontrées par certains pays pour respecter les critères de Maastricht pourraient encourager la Communauté européenne à envisager des contraintes et des sanctions du type de celles prévues par le *Budget Enforcement Act*.

**Plafonnement des dépenses discrétionnaires.** Les dépenses discrétionnaires annuelles sont limitées par application, simultanément, de deux plafonds : plafonnement de la capacité d'engager des dépenses et plafonnement des dépenses elles-mêmes. Bien que les financements qu'il a fallu engager pour faire face à des catastrophes naturelles imprévues aient amené les dépenses effectives à dépasser légèrement les plafonds, la plupart des années, les plafonds ont été un moyen assez efficace de limiter les dépenses discrétionnaires, en ce sens qu'ils ont généralement contraint à des arbitrages ou à des compromis entre programmes qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de plafonds. L'efficacité de ces plafonds est avant tout liée aux mécanismes de mise en œuvre (voir plus loin) et au fait qu'ils s'appliquent sur une longue période, en l'occurrence 5 ans.

➤ **Règle du PAYGO.** Les programmes de dépenses qui ne font pas l'objet d'ouvertures de crédit annuelles (dépenses obligatoires) et les montants d'impôts recouverts sont très difficiles à plafonner car ils dépendent, dans une large mesure, de facteurs économiques et démographiques qui ne relèvent pas de la législation. On a donc institué un mécanisme de contrôle différent : les augmentations de dépenses ne faisant pas l'objet d'ouvertures de crédit annuelles et les réductions d'impôts sont limitées du fait qu'elles doivent être intégralement compensées. Il s'agit d'un mécanisme de répartition, qu'on désigne en anglais par l'expression "PAYGO". Les réductions

d'impôts peuvent être compensées par des réductions de dépenses et, à l'inverse, les augmentations de dépenses peuvent être compensées par des augmentations d'impôts, mais le mécanisme du PAYGO interdit tout octroi de nouvelles prestations sans compensations appropriées. Comme le plafonnement des dépenses discrétionnaires, l'efficacité de la règle du PAYGO tient aux mécanismes d'application et au fait qu'elle s'applique sur une longue période, 5 ans également.

➤ **Mécanismes de réduction automatique des crédits.** La mise en application du plafonnement annuel des dépenses et de la règle du financement en répartition passe par une procédure de réduction automatique des crédits. Si les plafonds sont dépassés ou que les augmentations de dépenses et d'impôts soumises à la règle du PAYGO ne sont pas intégralement compensées, une fois que la session du Congrès est close, l'Office of Management and Budget doit réduire, par application d'un certain pourcentage, les financements prévus pour tous les programmes de dépenses faisant l'objet d'ouvertures de crédit annuelles (plafonds) ou pour un certain nombre de programmes de dépenses ne faisant pas l'objet d'ouvertures de crédit annuelles (règle du PAYGO) jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de décalage ou d'accroissement net des dépenses. On n'a pas recours aux relèvements d'impôts pour compenser les décalages de financement en répartition ; seuls certains programmes ne faisant pas l'objet d'ouvertures annuelles de crédit sont réduits. La procédure de réduction automatique des crédits, quoique rarement utilisée et jamais pour des montants très importants, est un moyen très efficace de dissuader les législateurs de dépasser les plafonds ou de ne pas respecter le principe de la répartition. Un mécanisme analogue de réduction automatique des crédits devait être utilisé pour faire respecter les plafonds de déficit (voir plus loin) prévus par la loi Gramm-Rudman-Hollings mais, les objectifs de déficit s'étant finalement révélés très inférieurs aux déficits effectivement constatés, les prévisions économiques et techniques s'étant révélées inexactes (par suite de facteurs sur lesquels les autorités n'ont pas pris), la menace de très fortes réductions des crédits n'a finalement pas été un moyen efficace de limiter la dépense.

➤ **Bases de référence.** Les mécanismes évoqués plus haut, en particulier la règle du PAYGO, doivent s'apprécier au regard de diverses projections, ou bases de référence, non soumises au processus politique. Des projections indépendantes sont indispensables pour qu'on puisse apprécier justement l'incidence des législations proposées. Confier à une instance indépendante, non politique, qui ne relève pas de l'exécutif, la tâche d'établir des bases de référence est une garantie d'objectivité des projections.

➤ **Fermetures.** Durant l'hiver 1995/96, l'incapacité de l'administration Clinton et du Congrès de s'entendre sur les programmes à financer dans les limites des plafonds de dépenses discrétionnaires pour l'exercice 1996 a conduit à une impasse, aboutissant à l'absence totale de financements pour plusieurs agences. C'est ainsi que, faute de financement, plusieurs agences ont été "fermées" et sont restées inactives pendant plusieurs semaines, sauf pour les opérations indispensables à la protection de la vie ou des biens. Outre des divergences de vue sur les priorités en matière de dépenses, le désaccord provenait en partie de ce que l'administration Clinton souhaitait rehausser le niveau brut des plafonds sur les dépenses discrétionnaires en compensant ces augmentations par des réductions sur les programmes de dépenses obligatoires soumis au principe du PAYGO. Des fermetures partielles, de courte durée, de services gouvernementaux se sont aussi produites au cours d'autres exercices, mais elles ne font pas intrinsèquement partie de la procédure budgétaire aux États-Unis. Elles montrent, cependant, que les plafonds sont un moyen d'amener au compromis politique, même si le processus qui y conduit est inefficace.

La croissance de l'économie américaine a été la principale cause de l'élimination du déficit budgétaire aux États-Unis. La poursuite de la croissance permet d'escompter un excédent dans un avenir proche. *Les législations et pratiques en matière budgétaire ont manifestement aidé à éliminer le déficit et elles sont*



*absolument indispensables pour éviter que celui-ci ne soit gaspillé.* Même si l'effort de rationalisation des règles budgétaires n'est pas reconnu à sa valeur, l'efficacité des règles pour ce qui est d'aider à améliorer la politique budgétaire et l'économie rend l'effort justifié.

## **ÉTABLISSEMENT DU BUDGET DANS UN CONTEXTE D'EXCÉDENT AUX ÉTATS-UNIS ou EMPÊCHEZ-MOI DE RECOMMENCER À DÉPENSER**

Les États-Unis ont enregistré leur premier excédent budgétaire depuis près de 30 ans au cours de l'exercice 1998. En outre, on est plus confiant que jamais dans la possibilité de dégager des excédents dans un avenir prévisible. La nouvelle législation budgétaire et la mise en œuvre de cette législation ont profondément modifié les pratiques budgétaires, aux États-Unis, à la fin des années 80 et au cours des années 90. Ce document consiste en un examen de la législation et des pratiques appliquées aux États-Unis, en matière budgétaire, pour dégager et préserver un excédent, et l'on espère que cette présentation pourra être utile à d'autres pays dans des circonstances analogues.

### **I. L'histoire budgétaire récente ou tant pis pour les déficits : on dépense à tout va**

Au cours des années 80, le déficit budgétaire aux États-Unis a rapidement atteint des niveaux jamais atteints en termes nominaux : plus de 200 milliards de dollars l'an et un déficit prévisionnel de même ampleur jusqu'à un horizon prévisible. Face à des déficits aussi élevés, qui n'ont pas été réduits de façon spectaculaire même les années de croissance plus soutenue, les autorités américaines ont commencé d'apporter toute une série de modifications, de plus en plus complexes, à leur législation et à leurs pratiques budgétaires dans le but de réduire et, à terme, d'éliminer les déficits annuels. On peut rappeler les principaux changements qui ont été introduits dans la législation et les pratiques budgétaires, aux États-Unis, durant cette période :

- Accords annuels ou biennaux passés entre le Congrès et le Président fixant des limites aux dépenses discrétionnaires faisant l'objet d'ouvertures annuelles de crédits, prévoyant une réduction de la progression des dépenses obligatoires ou correspondant à des droits et prévoyant aussi un alourdissement des impôts et des redevances ;
- Loi Gramm-Rudman-Hollings de 1985, étendue en 1987, qui fixait des objectifs de réduction du déficit qui devaient être tenus (en l'absence de législation cadrant avec ces objectifs) par application d'un certain pourcentage de réduction des crédits (réduction automatique) à certains programmes de dépenses obligatoires et à la plupart des programmes de dépenses discrétionnaires ; et,
- *Budget Enforcement Act* de 1990, qui a remplacé les objectifs de déficit de la loi Gramm-Rudman-Hollings par une série plus complexe de limites sur les dépenses discrétionnaires, de contraintes sur les nouvelles dépenses obligatoires et les réductions d'impôts, et des réformes dans le processus de comptabilité budgétaire, visant en particulier les prêts directs de l'État et les garanties de prêts accordées par l'État.

En dépit de toutes ces mesures, le déficit budgétaire aux États-Unis n'a pas reculé et il a même atteint un niveau jamais atteint en termes nominaux, dépassant les 290 milliards de dollars au cours de l'exercice 1992.

La situation budgétaire et les mesures prises par les pouvoirs publics pour y faire face ont été notablement différentes, à cette époque, dans nombre d'autres pays de l'OCDE, de ce qu'elles ont été aux États-Unis. Les déficits élevés étaient chose courante au début des années 80, mais de nombreux pays sont parvenus à réduire leur déficit – et parfois même à dégager un excédent – avant la fin des années 80, sans pour autant avoir à recourir à de nouvelles législations ou procédures budgétaires complexes. Il n'était pas inhabituel, à la fin des années 80 et au début des années 90, pour de nombreux pays, de s'étonner des mesures toujours

plus complexes prises par les États-Unis pour tenter de réduire leur déficit, et cela apparemment sans succès.

La situation budgétaire aux États-Unis et dans nombre d'autres pays de l'OCDE a radicalement changé au cours des années 90. Aux États-Unis, la promulgation du *Budget Enforcement Act*, en novembre 1990, a bientôt été suivie, à partir d'avril 1991, par une période de forte croissance économique qui s'est poursuivie jusqu'à maintenant. En outre, les dépenses que l'état a dû engager en vertu de l'obligation de garantie des dépôts, à l'occasion de la faillite des caisses d'épargne, étaient, pour l'essentiel, terminées au moment de l'exercice 1992. Le surcroît de recettes engendré par l'expansion économique et le ralentissement de la progression des dépenses obligatoires (en particulier des dépenses afférentes à la santé), parallèlement à la limitation des dépenses imposée par le *Budget Enforcement Act* de 1990 et la fin des dépenses liées à la faillite des caisses d'épargne, ont permis une réduction spectaculaire du déficit. Les limites de dépenses fixées par le *Budget Enforcement Act* de 1990 ont été étendues en 1993, puis, de nouveau, en 1997, mais la croissance des recettes (et la baisse de la progression des dépenses obligatoires) était si forte, du fait de la poursuite de l'expansion économique, que les États-Unis ont dégagé un excédent budgétaire de 70 milliards de dollars au cours de l'exercice 1998 et l'on anticipe un excédent pour de nombreuses années encore.

Dans le même temps, nombre d'autres pays de l'OCDE qui étaient fort bien parvenus à réduire leur déficit à la fin des années 80 et au début des années 90 n'ont pas pu maintenir ces bons résultats sur le plan budgétaire. Vers le milieu des années 90, les budgets étaient de nouveau en déficit et certains pays ont commencé de remettre en question leur processus budgétaire.

En plus des tendances évoquées plus haut, l'adoption du Traité de Maastricht pour une monnaie commune européenne -- l'Euro -- faisait obligation aux pays européens qui souhaitaient passer à l'Euro de respecter les critères budgétaires imposés par le Traité. Les pays en question étaient convaincus que l'union monétaire favoriserait la croissance économique et que le coût politique des contraintes budgétaires imposées par le Traité serait plus que compensé par les gains politiques liés à l'accélération de la croissance économique. Le Traité de Maastricht faisait obligation à tous les pays de prendre des mesures pour que leur déficit n'excède pas 3 pour cent du PIB et que la dette publique n'excède pas 60 pour cent du PIB d'ici 1997. Une fois l'Euro adopté, les pays devaient tenir ces objectifs, sauf à s'exposer à de sévères sanctions.

Les similitudes sont manifestes entre les contraintes et sanctions en matière budgétaire prévues par le Traité de Maastricht et celles imposées par la loi Gramm-Rudman-Hollings aux États-Unis, ainsi que le tableau 1 le montre sous forme récapitulative.

Tableau 1.

**Contraintes et sanctions en matière budgétaire**  
**Traité de Maastricht et législation et pratiques applicables aux États-Unis**

<u>Contraintes</u>	Maastricht	Etats-Unis	
		<u>Gramm-Rudman-Hollings</u>	<u>Budget Enforcement Act</u>
◆ Limites de déficit	3% du PIB sur le cycle	Objectifs nominaux	Non
◆ Limites d'endettement	60% du PIB sur le cycle	Non	Non
◆ Exceptions en cas de récession	Oui	Oui	Oui
◆ Objectifs de dépenses	Non	Non	Plafonds et principe du PAYGO
<u>Sanctions</u>			
◆ Premier niveau	Pression morale	Pression morale	Pression morale
◆ Deuxième niveau	Dépôt auprès du Conseil qui peut ne pas être restitué	Réduction automatique globale des dépenses obligatoires et discrétionnaires	Réduction automatique détaillée des catégories de dépenses pour lesquelles les objectifs ont été dépassés
◆ Troisième niveau	Exclusion ?	Non	Non

Tant le Traité de Maastricht que la loi Gramm-Rudman-Hollings fixent des limites au déficit. L'un et l'autre prévoient des exceptions en période de récession. Ils prévoient le même type de sanctions, évoquant la pression morale de l'opinion publique et des médias pour pousser à accepter les contraintes et des sanctions de vaste portée qui, au total, affectent davantage l'appareil d'Etat que les sanctions prévues par le *Budget Enforcement Act*.

Les contraintes et les sanctions prévues par la loi Gramm-Rudman-Hollings n'ont pas abouti à la réduction escomptée du déficit. Cela s'explique, notamment, par la mauvaise appréciation du rythme de la croissance économique. Mais cela s'explique aussi par la nature des contraintes et des sanctions prévues par la loi. Le déficit global dépendait davantage, généralement, de facteurs économiques et techniques hors du pouvoir de contrôle ou d'influence du processus politique que des lois de finances annuelles. En outre, l'ampleur de la réduction automatique des dépenses requise pour éviter l'accroissement des déficits engendrés par les facteurs économiques et techniques était telle, parfois, que la menace d'une réduction automatique des dépenses ne pouvait être un moyen efficace de décourager de nouvelles lois de dépenses. La réduction automatique des dépenses prévue par la loi Gramm-Rudman-Hollings affectait tout l'éventail politique, de ceux qui y étaient vivement favorables à ceux qui y étaient hostiles. En outre, la réduction des déficits n'a pas été véritablement admise comme un préalable à la croissance économique par l'ensemble du monde politique avant l'élection présidentielle de 1992. Jusque-là, les sondages d'opinion faisaient clairement apparaître l'existence d'une écrasante majorité en faveur d'un budget équilibré mais ce soutien disparaissait lorsque l'on déclinait précisément les mesures à prendre, du côté des dépenses ou des recettes, pour parvenir à l'équilibre. Par conséquent, la pression morale n'a eu qu'une efficacité limitée durant la période couverte par la loi Gramm-Rudman-Hollings.

Bien que le rythme de la croissance économique ait sans doute été un facteur plus important que la nature des contraintes et des sanctions prévues par la loi Gramm-Rudman-Hollings, la méthode du *Budget Enforcement Act* est considérée comme une méthode plus efficace et plus équitable pour appliquer des contraintes et des sanctions. Le monde politique a beaucoup mieux accepté les contraintes sur les dépenses

imposées par le *Budget Enforcement Act* que la réduction annuelle des déficits imposée par la loi Gramm-Rudman-Hollings sur une base arithmétique. En outre, les dépenses soumises aux contraintes du *Budget Enforcement Act* n'étaient généralement pas soumises à l'influence des facteurs économiques et techniques. On était donc davantage prêt à les accepter. De fait, les objectifs étant expressément définis, les attentes étaient plus modestes, ce qui rendait plus facile, sur le plan politique, l'acceptation de la limitation des dépenses. En cas de risque de dépassement des objectifs de dépenses, la pression morale était beaucoup plus efficace avec le *Budget Enforcement Act* qu'avec la loi Gramm-Rudman-Hollings.

Les similitudes entre les contraintes et les sanctions prévues par le Traité de Maastricht et celles prévues par la loi Gramm-Rudman-Hollings sont susceptibles de donner des résultats analogues. Les difficultés d'ores et déjà rencontrées par certains pays pour respecter les critères de Maastricht pourraient encourager la Communauté européenne à envisager des contraintes et des sanctions du type de celles prévues par le *Budget Enforcement Act*.

## **II. L'importance de la croissance économique ou "c'est l'économie qui prime"**

La législation, en particulier avec le *Budget Enforcement Act*, et les pratiques révisées qui ont été adoptées, en matière budgétaire, aux États-Unis, ont puissamment aidé les États-Unis à dégager un excédent. Néanmoins, le rôle qu'ont ainsi joué la nouvelle législation et les nouvelles pratiques apparaît secondaire par rapport à l'importance de la croissance économique.

On peut apprécier l'importance de la croissance économique en confrontant les limites prévues par le *Budget Enforcement Act*, les propositions Clinton et les dépenses et recettes effectives sur la période 1993-1998, comme on le fait au tableau 2. Le déficit a été résorbé principalement parce que la croissance économique a accru les recettes et limité la progression des dépenses obligatoires. Le respect des plafonds sur les dépenses discrétionnaires et les limites sur les nouvelles dépenses obligatoires et les réductions fiscales ont assurément joué leur rôle, mais pas au même degré que la croissance de l'économie.

Une brève analyse des données du tableau 2 est édifiante. Bien que l'expansion économique ait déjà près de deux ans au moment de la présentation par le Président Clinton de sa première proposition budgétaire, *Vision of Change for America*, la proposition du Président ne la prenait pas en compte. Au contraire, le Président proposait de casser les limites sur les dépenses discrétionnaires que prévoyait le *Budget Enforcement Act* de 1990 pour engager de nouvelles dépenses qui devaient avoir un effet stimulant et encourager l'investissement. Le Congrès n'a pas suivi la demande du Président et a, au contraire, adopté une législation qui étendait les limites fixées aux dépenses discrétionnaires jusqu'à la fin de l'exercice 1998.

Tableau 2

**Dépenses et recettes sur la période 1993-1998**  
**Limites résultant du *Budget Enforcement Act* (BEA), propositions Clinton et chiffres effectifs**

	Exercice					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Dépenses discrétionnaires non militaires *</b>						
Limites résultant du BEA	242	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	286
Propositions Clinton de 1993	262	270	282	293	302	313
Chiffres effectifs	248	261	272	268	277	285
<b>Dépenses discrétionnaires totales *</b>						
Limites résultant du BEA	534	537	539	547	547	548
Propositions Clinton de 1993	556	548	555	558	552	566
Chiffres effectifs	541	544	545	534	549	555
<b>Dépenses obligatoires</b>						
Estimations de janvier 1993	724	765	795	843	920	996
Propositions Clinton de 1993	717	753	782	812	868	923
Chiffres effectifs	670	715	738	785	809	855
<b>Dépenses totales</b>						
Estimations de janvier 1993	1475	1523	1578	1645	1745	1843
Propositions Clinton de 1993	1475	1513	1565	1613	1678	1767
Chiffres effectifs	1409	1462	1516	1561	1601	1653
<b>Recettes</b>						
Estimations de janvier 1993	1148	1230	1306	1379	1440	1523
Propositions Clinton de 1993	1143	1251	1323	1408	1471	1526
Chiffres effectifs	1154	1259	1352	1453	1579	1723
<b>Déficit/Excédent</b>						
Estimations de janvier 1993	-327	-270	-230	-266	-305	-320
Propositions Clinton de 1993	-332	-262	-242	-205	-206	-241
Chiffres effectifs	-255	-203	-164	-107	- 22	70

\* Dépenses. Les limites résultant du *Budget Enforcement Act* ne tiennent pas compte d'opérations spéciales comme les opérations d'urgence et l'opération « Tempête du désert ».

N.C. : Non connu. Il n'y avait pas de mesure spécifique de plafonnement des dépenses discrétionnaires non militaires sur la période 1994-1997.

Sources : *BEA Limits*, janvier 1993, *Estimates and Actuals: OMB*.

Propositions Clinton de 1993 : *A Vision of Change for America*, février 1993.

Le tableau 2 montre qu'au total les dépenses discrétionnaires effectives ont légèrement excédé les limites fixées par le *Budget Enforcement Act* entre 1993 et 1998, sauf en 1996. Cela s'explique essentiellement par des dépenses liées à des catastrophes naturelles et à d'autres cas d'urgence imprévus. Toutefois, au total, les dépenses discrétionnaires effectives sont restées très en deçà des propositions de février 1993 du Président Clinton bien que celui-ci ait utilisé les réductions de dépenses militaires pour financer en partie l'augmentation des dépenses non militaires. (Le *Budget Enforcement Act* ne fixait pas de plafonds distincts pour les dépenses militaires et les dépenses non militaires sur la période 1994-1997).

Surtout, le tableau 2 montre que les recettes ont largement dépassé les estimations de janvier 1993 fondées sur le *Budget Enforcement Act* et les propositions de février 1993 du Président Clinton. La croissance inattendue des recettes était, pour partie, la conséquence d'une progression extraordinaire du prix des actions, mais cette progression elle-même s'expliquait par la croissance de l'économie. De même, le tableau 2 montre que les dépenses obligatoires, qui n'étaient pas plafonnées mais limitées par le principe du financement en répartition (voir plus loin l'explication du terme PAYGO), sont restées très inférieures aux estimations et aux propositions de 1993.

Le tableau 3 apporte de plus amples éléments à l'appui de cette conclusion. Il fait apparaître l'écart entre les budgets annuels proposés par le Président Clinton et les dépenses, recettes et déficits effectivement constatés sur la période 1994-1998. Il montre que la réduction du déficit par rapport aux propositions annuelles du Président Clinton ne résulte en aucun cas de la législation mise en œuvre. En fait, la législation a légèrement **accru** les déficits sur les cinq années considérées, principalement pour faire face à des situations d'urgence. Le respect des principes du *Budget Enforcement Act* a joué son rôle, mais la réduction du déficit s'explique entièrement par les facteurs économiques et techniques. (Les changements techniques sont ceux qu'on ne peut aisément imputer à la législation ou au décalage entre les hypothèses économiques et les statistiques économiques effectivement constatées. Les explications d'ordre économique ou technique ont souvent un caractère arbitraire, mais l'impact de la législation est généralement clairement mesurable.)

Tableau 3

**Incidence des facteurs législatifs, économiques et techniques sur les propositions budgétaires**

(Écart total entre les propositions budgétaires pour un exercice donné et les chiffres effectifs, en milliards de dollars)

	Budget 1994	Budget 1995	Budget 1996	Budget 1997	Budget 1998	Total
<b>Dépenses totales</b>						
<b>“-” indique une réduction du déficit</b>						
Législation	-1	6	-4	5	6	12
Facteurs économiques	-10	14	-24	4	-9	-26
Facteurs techniques	-43	-27	-25	-43	-31	-169
Total	-55	-7	-53	-34	-35	-184
<b>Recettes</b>						
<b>“-” indique une réduction du déficit</b>						
Législation	-9	-13	3	6	-3	-16
Facteurs économiques	6	16	29	0	39	89
Facteurs techniques	10	-9	5	78	120	203
Total	7	-6	37	84	155	276
<b>Déficits</b>						
<b>“-” indique une réduction du déficit</b>						
Législation	8	18	-6	-1	9	27
Facteurs économiques	-16	-1	-53	4	-48	-115
Facteurs techniques	-53	-18	-30	-121	-151	-372
Total	-61	-1	-89	-118	-190	-459

Source : données de l'OMB

En d'autres termes, la croissance de l'économie a engendré l'excédent en accroissant les recettes et en freinant la progression des dépenses obligatoires. Les limites sur les dépenses ont généralement été respectées mais elles n'expliquent pas la contraction du déficit. De façon quelque peu paradoxale, le thème de campagne du Président Clinton, en 1992, "c'est l'économie qui prime", vient corroborer cette explication.

L'expérience des États-Unis montre que la croissance économique est la condition de l'équilibre, mais les principes budgétaires (législation et pratiques) jouent manifestement un rôle en permettant à une économie en expansion d'amener le rétablissement d'une situation budgétaire saine. L'environnement budgétaire actuel aux États-Unis montre qu'il y a mille façons d'éliminer un excédent en engageant de nouvelles dépenses ou en procédant à des réductions d'impôts. Les principes budgétaires en vigueur aux États-Unis n'interdisent pas les nouvelles dépenses ni les réductions d'impôts ; ils font simplement obligation de compenser toute nouvelle idée d'investissement (à haut rendement, peut-on l'espérer) – que celle-ci prenne la forme d'une dépense ou d'une réduction d'impôts – par une réduction de dépenses d'un montant équivalent (réduction opérée sur des dépenses à faible rendement ou à rendement nul, peut-on l'espérer). Les principes budgétaires obligent simplement ceux qui proposent de nouvelles dépenses ou des réductions d'impôts à opérer des coupes sur des dispositifs à faible rentabilité.



### III. Les États-Unis dégagent, en fait, un excédent ou le “*Trust Fund*” de la *Social Security* est une fiction

L'analyse développée dans ce document reprend le concept de budget **unifié** : il intègre **toutes** les dépenses et recettes fiscales de l'État fédéral, y compris celles correspondant à ce qu'il est convenu d'appeler des “*Trust Funds*” ou des comptes “hors budget”. D'aucuns estiment, aux États-Unis, que le concept de budget unifié n'est pas le meilleur instrument pour déterminer si le budget de l'État est en déficit ou en excédent. Ils sont d'avis qu'il convient d'isoler l'effet net du *Trust Fund* de la *Social Security* du reste des dépenses et recettes de l'État fédéral pour mesurer le déficit ou l'excédent. Le Fonds d'assurance vieillesse, survie et invalidité – autrement dit la *Social Security* – est le principal dispositif qui existe, aux États-Unis, pour assurer des prestations de base aux personnes âgées, aux handicapés et aux ayants droit survivants des personnes qui décèdent avant de prendre leur retraite. Il est alimenté essentiellement par les prélèvements assis sur les salaires, mais aussi par le produit de l'impôt sur le revenu assis sur les prestations de sécurité sociale des bénéficiaires de la *Social Security* titulaires de hauts revenus et par les revenus d'intérêts dégagés par les titres spéciaux du Trésor, non négociables, détenus par le *Trust Fund* de la *Social Security*. La *Social Security* collecte plus, actuellement, sous forme de prélèvements obligatoires qu'elle ne reverse, et cela dans une proportion qui excède l'excédent unifié. Par conséquent, les activités de l'État fédéral, hors *Social Security*, sont actuellement en déficit et l'on s'attend qu'il continue d'en être ainsi jusqu'à l'exercice 2001.

Des mesures de l'activité de l'État fédéral excluant la *Social Security* peuvent avoir un intérêt dans un certain contexte, mais le concept de budget unifié est clairement celui qui convient le mieux, et c'est en fait le seul qui permette véritablement de mesurer l'impact de l'activité de l'État fédéral sur l'économie et inversement. De même, le concept de budget unifié est celui qui permet le mieux d'apprécier l'efficacité des principes budgétaires pour obtenir les résultats souhaités.

Demander de sortir le système de *Social Security* du total des dépenses et recettes de l'État fédéral procède d'une méconnaissance de ce système quant à sa nature – méconnaissance qui est parfois entretenue par l'administration elle-même, par les déclarations et les promesses des responsables et par la formulation des documents officiels de la *Social Security*. (On peut se reporter au document de l'administration de la *Social Security*, *Your Personal Earnings and Benefit Estimate Statement*.) Le système de *Social Security* doit figurer dans le budget fédéral parce que c'est un système à prestations définies, financé en répartition, qui organise des transferts de revenus entre générations, qui est fondamentalement un dispositif public.

Bien que le système de *Social Security* soit fondamentalement un dispositif public et qu'il doive manifestement figurer avec toutes les autres dépenses et recettes de l'État fédéral, il pourrait néanmoins être remplacé par un système de retraite privé. La nature du système s'en trouverait alors radicalement modifiée. A la différence d'un système public qui assure des prestations définies et garanties par l'État fédéral, un système privé servirait des prestations qui seraient fonction du niveau des investissements et du rendement de ces investissements. Selon les revenus que dégageraient leurs investissements, certains retraités pourraient être très à l'aise alors que d'autres n'auraient que de faibles revenus, voire aucun revenu. En d'autres termes, on passerait d'un système à prestations définies où les prestations sont fixées par l'État, à un système à cotisations définies, pour lequel on connaîtrait clairement le montant des versements effectués par la puissance publique sur chaque compte individuel, mais pas le montant des prestations. La *Social Security* a en grande partie été instituée pour assurer un “filet de protection sociale” aux personnes âgées ; une privatisation pourrait modifier cet objectif, mais ce serait un grand changement dans la politique sociale des États-Unis.

L'objectif du système de *Social Security* d'assurer un filet de protection sociale pourrait aussi être retenu, mais en étant conjugué avec des mécanismes incitatifs, de la part de l'État, destinés à inciter les individus à épargner, à titre privé, en vue de leur retraite. On peut imaginer de combiner un système d'incitations fiscales destinées à encourager les individus à effectuer des versements sur un fonds de retraite à

cotisations définies et certains éléments de l'actuel système de *Social Security*, système à prestations définies, pour s'assurer que personne ne touchera moins qu'un certain montant au moment de sa retraite. Au cours des vingt-cinq dernières années, au Royaume-Uni, le dispositif d'assurances sociales à prestations définies a été élargi et il associe aujourd'hui à la fois des éléments d'un système à prestations définies et des éléments d'un système à cotisations définies.

Il est aussi proposé d'essayer d'accroître les "revenus" dégagés par les "cotisations" à la *Social Security* en autorisant l'État fédéral à investir une partie des fonds en actions. Bien que le rendement des actions aux États-Unis soit traditionnellement très supérieur au rendement des fonds d'État, un tel dispositif ne se traduira pas nécessairement par un accroissement des ressources réelles à la disposition de l'État fédéral pour servir les prestations dues aux futurs retraités de la *Social Security*. En effet, pour acheter des actions, l'État fédéral devra lancer un emprunt dans le public pour remplacer les montants qu'il empruntait à la *Social Security*. Par conséquent, l'épargne nationale nette ne s'en trouvera pas accrue et il n'y a pas de raison de penser que l'économie sera plus performante parce que l'État fédéral émettra de nouveaux titres d'emprunt pour financer l'achat d'actions. En outre, le risque-réel – d'interférence politique dans le choix des actions rend plus improbable encore un accroissement des ressources réelles à l'avenir.

Le contraste entre la Norvège et le reste du monde (y compris les États-Unis) dans la manière d'investir les "excédents" est révélateur. La Norvège dégage un excédent courant et n'a pratiquement pas de dette. Pour mettre de côté des ressources réelles pour assumer ses obligations futures au titre des assurances sociales, la Norvège, pour l'essentiel, vend du pétrole et achète des valeurs mobilières dans le monde entier à l'aide de ses revenus pétroliers, une fois financées les opérations courantes de l'État. L'État norvégien préfère investir ses excédents en grande partie en dehors de la Norvège non seulement en raison de l'ampleur des excédents mais aussi parce qu'il peut obtenir des rendements meilleurs sur des investissements internationaux.

Les États-Unis dégagent peut-être un excédent, actuellement, mais ils ont aussi une dette qui s'élève à 3 700 milliards de dollars. En outre, comme on l'a expliqué plus haut, investir des fonds de *Social Security* en actions, aux États-Unis, ne signifie rien d'autre que l'abandon d'un certain type de valeurs (titres du Trésor) au profit d'un autre type de valeurs (actions de sociétés privées), sans se traduire par un gain net pour l'économie. Si ceux qui sont partisans d'un accroissement de la dette publique pour financer des investissements en actions pensent vraiment que ce type d'opération est de nature à aider la puissance publique à assumer ses obligations à long terme, alors il faut que cette politique s'applique de façon beaucoup plus large et pas seulement à une petite fraction du *Trust Fund* de la *Social Security*. S'il faut préférer les actions aux titres du Trésor pour financer le système de *Social Security*, alors, pourquoi ne pas le faire à beaucoup plus grande échelle ? Jusqu'à présent, l'acquisition par l'État fédéral de moyens de production n'est envisagée que pour une partie de l'excédent de la *Social Security*, mais le processus pourrait prendre de l'ampleur une fois que le premier pas aura été fait.

Ces exemples de propositions destinées à "résoudre" le problème de la *Social Security* témoignent de la tendance naturelle des gouvernements à masquer le caractère fondamentalement public des systèmes de prélèvements obligatoires et systèmes à prestations définies. Il faut constamment contrôler cette tendance pour s'assurer que les pouvoirs publics rendent compte honnêtement et exactement de toutes leurs activités.

### Le système de *Social Security*

- Le système de *Social Security* a initialement été conçu comme un système à prestations définies – et tel il demeure. Comme sont rapidement venus se surajouter des mécanismes de transfert de revenu entre générations, il a aussi pris la forme d'un système par répartition.
- ❖ Système à prestations définies : les prestations servies à chaque bénéficiaire sont définies (ou déterminées) par la législation fédérale. Elles ne sont pas fonction du montant des impôts acquittés par les Américains actifs, et ne sont pas non plus fonction des revenus dégagés par les fonds détenus par le *Trust Fund* de la *Social Security*. Les prestations peuvent être révisées à la hausse ou à la baisse et, de fait, elles l'ont été dans le passé et il en sera certainement ainsi, de nouveau, à l'avenir.
- ❖ Système par répartition : le *Trust Fund* de la *Social Security* n'est véritablement rien d'autre qu'un artifice comptable destiné à aider les responsables gouvernementaux à apprécier le niveau courant des prestations et prélèvements au titre de la *Social Security*. Il n'y a pas véritablement investissement des revenus courants en excédent des obligations courantes en vue d'une utilisation future. Comme on l'a vu plus haut, les revenus en excédent des obligations courantes sont placés sous forme de titres spéciaux du Trésor, non négociables, mais ces titres ne représentent rien d'autre qu'une reconnaissance de dette de l'Etat vis-à-vis de lui-même. Le *Trust Fund* de la *Social Security* n'a pas été conçu pour accumuler des ressources réelles (et les revenus qui seraient dégagés par ces ressources) pour faire face aux paiements futurs. Il a au contraire été conçu de telle façon que les prestations courantes soient financées sur les recettes courantes – autrement dit, selon le principe de la répartition. Initialement, les prestations servies aux bénéficiaires de la *Social Security* étaient financées par les prélèvements supportés par les actifs du moment, et non pas par les prélèvements (et les revenus y afférents) supportés antérieurement par les bénéficiaires eux-mêmes. Le système de *Social Security* étant conçu selon le principe de la répartition, il ne s'agit pas d'un "*Trust Fund*" au sens habituel du terme. L'emploi, à tort, de l'expression de "*Trust Fund*" à propos de la *Social Security* introduit beaucoup de confusion dans l'esprit de l'opinion publique américaine.
- ❖ Système de transfert entre générations : étant fondé sur le principe de la répartition, le système de *Social Security* opère un transfert de ressources entre la ou les générations actuellement actives et la ou les générations actuellement retraitées. Il n'y a là rien d'étonnant. La plupart des dispositifs destinés à aider les personnes âgées et tous les dispositifs destinés à aider les jeunes organisent des transferts entre générations car les prestations sont financées par des prélèvements qui sont supportés, pour l'essentiel, par d'autres personnes que les personnes âgées et les jeunes. Actuellement, les bénéficiaires de la *Social Security* croient souvent que les prestations auxquelles ils ont droit reflètent le rendement des sommes qu'ils ont versées à la *Social Security*. En fait, cet argent a été immédiatement dépensé, étant immédiatement employé pour financer les prestations dues aux retraités du moment.
- ❖ Système de transfert de revenu : initialement, les prestations ont été définies en fonction des prélèvements opérés au titre de la *Social Security*. Mais, au fil du temps, le mode de calcul des prestations a été revu de façon que les titulaires de faible revenu perçoivent des prestations comparativement plus élevées que les personnes appartenant aux tranches de revenu intermédiaires et supérieures. Le caractère non proportionnel des prestations, qui minore le rendement des versements pour les célibataires titulaires de hauts revenus, suscite tout un débat dans l'opinion publique car on peut se demander si la *Social Security* est un bon investissement pour tous les travailleurs.
- Le système de *Social Security*, tel qu'il est organisé actuellement, est fondamentalement un système public. Ses recettes proviennent des prélèvements – c'est à tort qu'on emploie parfois le terme de "cotisations" dans certains textes officiels – qui découlent directement de l'exercice par l'Etat fédéral de son pouvoir souverain de lever l'impôt. Les bénéficiaires des prestations servies par le système de *Social Security* n'ont aucun moyen d'exiger plus que ce que prévoit la législation en vigueur, quelles qu'aient été leurs "cotisations" et les "revenus" afférents à ces cotisations, et quels que soient les montants détenus par le théorique *Trust Fund* de la *Social Security*.

#### IV. Les procédures budgétaires appliquées aux États-Unis pour dégager et maintenir un excédent, ou tant de dettes et si peu de temps

De nombreux intervenants, aux États-Unis, y compris dans l'administration, rendent les choses confuses pour le public en isolant, à tort, les activités en rapport avec la *Social Security* des dépenses et recettes fédérales. Comme on l'a vu plus haut, le concept unifié d'activité de l'État fédéral, qui mesure toutes les dépenses et recettes fédérales, est à l'évidence la seule façon de mesurer convenablement l'impact de l'activité de l'État fédéral sur l'économie, et inversement. Sur la base du concept unifié, le budget américain est actuellement en excédent et il devrait continuer d'en être ainsi pendant plusieurs années. Durant cette période d'excédent, l'administration américaine commencera de rembourser les 3 700 milliards de dollars de dette qu'elle a contractés auprès du public.

On s'attend toutefois à ce que cette période d'excédent soit de relativement courte durée. En l'absence de réduction des prestations servies aux futurs retraités ou de réductions d'impôts, les dépenses afférentes aux prestations de *Social Security* et aux prestations santé en faveur de la génération issue du baby boom devraient engendrer à nouveau des déficits, au-delà des dix prochaines années. Les prévisions concernant l'ampleur des excédents à l'avenir et la date à partir de laquelle le déficit fera sa réapparition varient énormément en fonction des hypothèses que l'on fait sur l'économie et les décisions politiques en matière de dépenses et de fiscalité. Malgré tout, on est pratiquement sûr que le déficit fera sa réapparition, à un moment ou à un autre, dans les années à venir, et cette certitude, conjuguée aux avantages économiques qu'il y a à rembourser la dette, vient confirmer la nécessité de prolonger l'application des lois et pratiques actuelles en matière budgétaire pour préserver l'excédent.

On évoque ci-après diverses dispositions législatives et pratiques applicables aux États-Unis en matière budgétaire. Certaines présentent beaucoup plus d'intérêt que d'autres. Certaines ont été expérimentées et abandonnées, et certaines continuent de s'appliquer mais sans jouer un grand rôle. En fait, les huit premiers éléments cités ci-après constituent presque toute la structure qui a été mise en place aux États-Unis pour limiter les dépenses et les réductions d'impôts. Il pourrait être intéressant, pour les pays qui se trouvent confrontés à des problèmes budgétaires analogues à ceux auxquels les États-Unis se sont trouvés confrontés récemment, de passer en revue ces diverses dispositions.

- **Plafonnement des dépenses discrétionnaires.** Les dépenses discrétionnaires annuelles sont limitées par application, simultanément, de deux plafonds : plafonnement de la capacité d'engager des dépenses et plafonnement des dépenses elles-mêmes. Bien que les financements qu'il a fallu engager pour faire face à des catastrophes naturelles imprévues aient amené les dépenses effectives à dépasser légèrement les plafonds, la plupart des années, les plafonds ont été un moyen assez efficace de limiter les dépenses discrétionnaires, en ce sens qu'ils ont généralement contraint à des arbitrages ou à des compromis entre programmes qui n'auraient pas eu lieu en l'absence de plafonds. L'efficacité de ces plafonds est avant tout liée aux mécanismes de mise en œuvre (voir plus loin) et au fait qu'ils s'appliquent sur une longue période, en l'occurrence 5 ans.
- **Règle du PAYGO.** Les programmes de dépenses qui ne font pas l'objet d'ouvertures de crédit annuelles (dépenses obligatoires) et les montants d'impôts recouvrés sont très difficiles à plafonner car ils dépendent, dans une large mesure, de facteurs économiques et démographiques qui ne relèvent pas de la législation. On a donc institué un mécanisme de contrôle différent : les augmentations de dépenses ne faisant pas l'objet d'ouvertures de crédit annuelles et les réductions d'impôts sont limitées du fait qu'elles doivent être intégralement compensées. Il s'agit d'un mécanisme de répartition, qu'on désigne en anglais par l'expression "PAYGO". Les réductions d'impôts peuvent être compensées par des réductions de dépenses et, à l'inverse, les augmentations de dépenses peuvent être compensées par des augmentations d'impôts, mais le mécanisme du PAYGO interdit tout octroi de nouvelles prestations sans

compensations appropriées. Comme le plafonnement des dépenses discrétionnaires, l'efficacité de la règle du PAYGO tient aux mécanismes d'application et au fait qu'elle s'applique sur une longue période, 5 ans également.

- **Mécanismes de réduction automatique des crédits.** La mise en application du plafonnement annuel des dépenses et de la règle du financement en répartition passe par une procédure de réduction automatique des crédits. Si les plafonds sont dépassés ou que les augmentations de dépenses et d'impôts soumises à la règle du PAYGO ne sont pas intégralement compensées, une fois que la session du Congrès est close, l'Office of Management and Budget doit réduire, par application d'un certain pourcentage, les financements prévus pour tous les programmes de dépenses faisant l'objet d'ouvertures de crédit annuelles (plafonds) ou pour un certain nombre de programmes de dépenses ne faisant pas l'objet d'ouvertures de crédit annuelles (règle du PAYGO) jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de décalage ou d'accroissement net des dépenses. On n'a pas recours aux relèvements d'impôts pour compenser les décalage de financement en répartition ; seuls certains programmes ne faisant pas l'objet d'ouvertures annuelles de crédits sont réduits. La procédure de réduction automatique des crédits, quoique rarement utilisée et jamais pour des montants très importants, est un moyen très efficace de dissuader les législateurs de dépasser les plafonds ou de ne pas respecter le principe de la répartition. Un mécanisme analogue de réduction automatique des crédits devait être utilisé pour faire respecter les plafonds de déficit (voir plus loin) prévus par la loi Gramm-Rudman-Hollings mais, les objectifs de déficit s'étant finalement révélés très inférieurs aux déficits effectivement constatés, les prévisions économiques et techniques s'étant révélées inexactes (par suite de facteurs sur lesquels les autorités n'ont pas pris), la menace de très fortes réductions des crédits n'a finalement pas été un moyen efficace de limiter la dépense.
- **Le concept de budget unifié.** Toutes les règles évoquées plus haut doivent s'appliquer au concept de budget unifié qui recouvre toutes les dépenses publiques et tous les prélèvements obligatoires, y compris les "*Trust Funds*" et les dépenses d'équipement. Cependant, actuellement, ces règles ne s'appliquent pas aux comptes qui ont été placés "hors budget" par la législation (*Social Security* et Poste). Cette disposition plaît dans la mesure où elle semble favoriser certains programmes en les faisant bénéficier d'un traitement spécial. Mais, pour être efficaces, les règles doivent s'appliquer à toutes les activités de l'État, sinon les nouvelles dépenses se déplaceront vers les comptes "hors budget" et les mécanismes d'encadrement des dépenses seront moins efficaces. En dépit des montants en jeu (23 pour cent des dépenses totales), le statut de compte "hors budget" de la *Social Security* n'a pas amoindri l'efficacité du *Budget Enforcement Act*, jusqu'à présent, notamment parce que les responsables politiques n'ont pas voulu prendre des mesures qui aggraveraient la situation actuarielle du "*Trust Fund*" de la *Social Security*.
- **Bases de référence.** Les mécanismes évoqués plus haut, en particulier la règle du PAYGO, doivent s'apprécier au regard de diverses projections, ou bases de référence, non soumises au processus politique. Des projections indépendantes sont indispensables pour qu'on puisse apprécier justement l'incidence des législations proposées. Confier à une instance indépendante, non politique, qui ne relève pas de l'exécutif, la tâche d'établir des bases de référence est une garantie d'objectivité des projections.
- **Évaluation dynamique.** L'estimation des changements proposés ne devrait pas tenir compte de leur effet potentiel sur l'économie en général. Cet effet, à propos duquel on parle souvent d'évaluation dynamique, est pratiquement impossible à estimer avec exactitude, et il n'est généralement pas la conséquence d'une proposition isolée, aussi importante puisse-t-elle apparaître aux yeux de ceux qui la formulent. S'il est vrai que la rigueur budgétaire peut être très amoindrie par des changements touchant les hypothèses économiques sur lesquelles les

propositions sont fondées, cette règle ne doit pas s'appliquer aux changements touchant les effectifs concernés qui peuvent résulter des propositions formulées.

- **Établissement du budget sur la base des paiements.** Sauf pour les programmes de crédit, l'établissement du budget devrait s'effectuer sur la base des paiements. La comptabilité d'engagements est trop subjective et, par conséquent, trop susceptible d'être influencée par le processus politique. En outre, on rend mieux compte de la situation financière tout à fait spécifique de l'État fédéral en appliquant le concept des paiements en raison de la spécificité des avoirs et engagements de l'État et de sa capacité particulière de faire appel aux marchés du crédit. Cependant, il peut être intéressant d'appliquer une forme de comptabilité d'engagements à certaines activités de l'État – ventes d'actifs, assurances, prêts directs et garanties de prêts – si les projections concernant ces activités peuvent être effectuées indépendamment du processus politique. L'intérêt d'une comptabilité d'engagements pour ces programmes tient au caractère contingent des engagements qu'ils impliquent, dont ne rend pas compte une budgétisation sur la base des paiements.
- **Catastrophes naturelles.** Si ce qui constitue une catastrophe naturelle peut être défini objectivement, et si des crédits sont prévus par avance, dans la limite des plafonds, pour éviter et/ou atténuer l'effet des catastrophes naturelles (aménagement de pistes forestières, par exemple, pour éviter les incendies), alors, les exceptions aux plafonds en cas de catastrophes naturelles pourront contribuer au respect des plafonds en ne contraignant pas à des réductions de dernière minute, irréalistes, dans les programmes en cas d'urgence et de catastrophes naturelles imprévues.

Les règles ci-après ne jouent généralement pas un très grand rôle dans le système de contrôle budgétaire aux États-Unis.

- **Fermetures.** Durant l'hiver 1995/96, l'incapacité de l'administration Clinton et du Congrès de s'entendre sur les programmes à financer dans les limites des plafonds de dépenses discrétionnaires pour l'exercice 1996 a conduit à une impasse, aboutissant à l'absence totale de financements pour plusieurs agences. C'est ainsi que, faute de financement, plusieurs agences ont été "fermées" et sont restées inactives pendant plusieurs semaines, sauf pour les opérations indispensables à la protection de la vie ou des biens. Outre des divergences de vue sur les priorités en matière de dépenses, le désaccord provenait en partie de ce que l'administration Clinton souhaitait rehausser le niveau brut des plafonds sur les dépenses discrétionnaires en compensant ces augmentations par des réductions sur les programmes de dépenses obligatoires soumis au principe du PAYGO. Des fermetures partielles, de courte durée, de services gouvernementaux, se sont aussi produites au cours d'autres exercices, mais elles ne font pas intrinsèquement partie de la procédure budgétaire aux États-Unis. Elles montrent, cependant, que les plafonds sont un moyen d'amener au compromis politique, même si le processus qui y conduit est inefficace. Il est également intéressant de noter que si la solution au problème des fermetures a constitué une victoire politique pour le Président, le tableau 2 fait apparaître que l'exercice 1996 a été le seul, sur la période 1993-1998, où les dépenses effectives sont restées en deçà des plafonds.
- **Objectifs de déficit.** La loi Gramm-Rudman-Hollings instituait des objectifs de déficit qui devaient être appliqués par une procédure de réduction automatique des crédits. Bien que la loi Gramm-Rudman-Hollings ait sans doute permis de maintenir les déficits en deçà de ce qu'ils auraient été en l'absence d'une telle législation, les objectifs de déficit n'ont pas été tenus. Peut-être cet échec s'explique-t-il par le fait que les gouvernements ne peuvent agir que sur la législation ; ils ne peuvent peser directement sur les conséquences qu'ont, pour le budget, les facteurs économiques, démographiques ou techniques.

La période d'application de la loi Gramm-Rudman-Hollings (1985-1990), aux États-Unis, a montré que même si l'administration limite les dépenses et les réaménagements fiscaux pour éviter d'alourdir les déficits, les objectifs de déficit peuvent, néanmoins, ne pas être tenus, en raison de facteurs économiques et démographiques imprévus et inévitables. En outre, on a compris que les mécanismes de mise en application qui exigeaient des réductions de dépenses par suite de phénomènes économiques et démographiques imprévus et non contrôlables, ne seraient pas tolérés par le processus politique. L'échec de la législation Gramm-Rudman-Hollings a conduit directement à l'application de mesures de plafonnement et du principe du PAYGO, qui ont aidé le puissant moteur de la croissance économique à éliminer les déficits et à produire des excédents en faisant que les effets budgétaires de la croissance économique ne puissent être gaspillés en dépenses nouvelles ou en réductions d'impôts.

- **Limites sur l'emploi.** Les limites sur l'emploi au niveau fédéral, au mieux, font double emploi avec les mesures de plafonnement et au pire, sont contreproductives, en encourageant parfois des sous-traitances inefficaces auprès d'entreprises non fédérales ou un recours excessif au capital. Le coût des effectifs de l'administration fédérale est pris en compte dans les plafonds et ne représente qu'environ 14 pour cent du total des dépenses fédérales.
- **Plafonds spéciaux.** Les plafonds qui visent des sous-catégories de dépenses faisant l'objet d'ouvertures annuelles de crédits (défense, routes, transports en commun, par exemple) sont contreproductifs. Fondamentalement, les plafonds catégoriels poussent à dépenser intégralement les crédits dans la limite de chaque plafond, alors même que les fonds pourraient être employés plus efficacement sur d'autres programmes.
- **Pouvoir de veto par rubrique.** Bien qu'on ait beaucoup parlé de la faculté donnée au Président d'opposer son veto à tel ou tel aspect (ou ligne) de la législation, cet instrument ne sert guère à limiter les dépenses. Les possibilités d'arbitrage politique entre le Président et les défenseurs de tel ou tel type de dépense font que ce type de disposition n'est guère susceptible d'influer sur le total des dépenses. Le pouvoir de veto par rubrique a peut-être mis un nouvel instrument entre les mains du Président pour faire prévaloir ses priorités sur celles du Congrès, mais il n'a pas contribué à la rigueur budgétaire d'ensemble.

## V. Procédures budgétaires aux États-Unis et efficacité allocative ou un point pour le *Government Performance and Results Act (GPRA)*

Les lois et pratiques budgétaires ont aidé les autorités américaines à éliminer le déficit. En outre, elles contribuent – et il devrait continuer d'en être ainsi – à l'efficacité allocative des dépenses publiques. Le résultat n'a pas été rapide, et il n'est pas facile à mesurer, mais l'arbitrage politique qu'il faut opérer entre des propositions de financement concurrentielles a généralement amené à privilégier les propositions qui présentent la meilleure efficacité et la plus grande efficacité.

La promulgation du *Government Performance and Results Act (GPRA)* de 1993 vient étayer ce point de vue. Cette loi fait obligation aux agences fédérales d'élaborer des mesures de performance pour chaque programme et d'évaluer les résultats produits par chaque programme sur la base de ces mesures. Il y avait de nombreuses raisons d'envisager une loi de ce type, mais l'un des facteurs déterminants aura été le fait que les règles prévues par le *Budget Enforcement Act* (en particulier les plafonds) poussaient forcément à rechercher de nouveaux moyens de répondre à des demandes croissantes de financement, les plafonds prévus par le *Budget Enforcement Act* étant de plus en plus stricts. Le *Government Performance and Results Act* impose une évaluation des programmes qui aidera les responsables gouvernementaux à disposer des informations qui pourront les guider dans leurs décisions. La loi ne dicte pas le choix des programmes à financer mais elle peut et doit contribuer à une meilleure efficacité dans l'allocation de ressources qui sont limitées.

Il est un autre élément qui vient corroborer l'idée selon laquelle les plafonds jouent en faveur de l'efficacité allocative : c'est l'introduction et l'utilisation de plus en plus large de mécanismes de décision fondés non pas tant sur des jugements politiques que sur une analyse non politique. On peut, à ce titre, évoquer le mécanisme *Base Realignment and Closure* (BRAC). Le Congrès a institué une commission indépendante qui, travaillant en liaison avec le Département de la défense, procède à une analyse non politique pour établir une liste des installations militaires qui doivent être ramenées à une plus petite échelle ou être fermées. Si le Président donne son aval à cette liste et la transmet au Congrès, celui-ci peut l'entériner ou la refuser, mais il ne peut pas modifier les bases sur lesquelles la liste a été établie ou les propositions spécifiques qu'elle contient.

Le mécanisme *Base Realignment and Closure* a pour effet de limiter la part de l'élément politique dans les décisions de fermeture d'installations militaires et d'accroître la part d'analyse. Comme le *Government Performance and Results Act*, c'est un moyen de favoriser l'efficacité dans l'allocation de ressources limitées. Le mécanisme BRAC a été appliqué aux installations militaires, mais il peut être appliqué à d'autres domaines.

## **VI. Conclusions ou qu'aucun bienfait ne reste impuni**

C'est avant tout la croissance de l'économie américaine qui a permis d'éliminer le déficit budgétaire aux États-Unis. La poursuite de la croissance laisse escompter un excédent dans les années à venir. Les lois et pratiques budgétaires ont manifestement aidé à éliminer le déficit et elles sont absolument indispensables pour éviter que les excédents ne soient gaspillés.

Il n'est pas facile de se conformer à ces lois et à ces pratiques. La perspective d'importants déficits à l'avenir, liés aux obligations d'assurances sociales vis-à-vis de la génération issue du baby boom, pourrait renforcer les contraintes budgétaires. Cependant, aux États-Unis, on ne se préoccupe guère d'utiliser l'excédent budgétaire pour rembourser la dette de 3 700 milliards de dollars accumulée par l'État fédéral, en dépit du fait que cela aiderait à accroître l'épargne nationale et, par conséquent, favoriserait la croissance de l'économie. Au contraire, le débat porte surtout, actuellement, sur le point de savoir comment s'affranchir des contraintes du *Budget Enforcement Act* de façon à pouvoir dépenser l'excédent sur de nouveaux programmes ou à le réduire en procédant à des réductions d'impôts.

Par-delà ces efforts qui visent, finalement, à abandonner le *Budget Enforcement Act*, les partisans de tel et tel programme essaient constamment de trouver un moyen de s'affranchir des contraintes budgétaires. Des groupes de législateurs, désireux de protéger les programmes qui ont leur faveur, essaient souvent d'élaborer des exceptions spécifiques aux règles. Des spécialistes imaginatifs de la finance mettent sur pied des plans de partenariat secteur public/secteur privé destinés à accroître les dépenses publiques qui ont une apparence séduisante mais qui, finalement, aboutissent à faire payer le contribuable plus qu'il ne faudrait.

Si les efforts de rigueur budgétaire ne sont pas appréciés à leur juste valeur, néanmoins, l'efficacité des règles pour ce qui est d'aider à améliorer la politique budgétaire et l'économie rend l'effort justifié.