

*Source : Revue française de finances publiques, n° 86, Avril 2004, pp. 267-308.*

## LES POUVOIRS BUDGETAIRES DU CONGRES DES ETATS-UNIS

Elisabeth Zoller

Professeur à l'Université Paris II (Panthéon-Assas)

Aux Etats-Unis, le pouvoir financier, souvent appelé le pouvoir de la bourse (*power of the purse*), est tout entier entre les mains du Congrès.<sup>1</sup> Le principe est traditionnellement fondé sur deux articles de la Constitution de 1787, l'art. I, sec. 8 qui donne au seul Congrès « le pouvoir d'asseoir et de percevoir des taxes fiscales, droits [de douane], impôts [indirects] et excises » et la sec. 9 du même article qui dispose : « aucun argent ne sera tiré sur le trésor public, si ce n'est en vertu de crédits ouverts par la loi ». <sup>2</sup> Toutefois, la Constitution ne précise pas comment ce pouvoir budgétaire doit être exercé pas plus qu'elle ne prévoit un budget fédéral ou qu'elle n'attribue au président un rôle particulier en matière financière (si ce n'est celui de signer ou d'opposer son veto aux projets de lois qui lui sont présentés par le Congrès).<sup>3</sup> A l'époque où la Constitution fédérale fut adoptée, le concept même de budget n'existait pas. La notion moderne de budget entendu comme l'acte législatif qui regroupe en un document unique l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat fut découverte en Europe au cours du 19<sup>e</sup> siècle et elle ne fut importée aux Etats-Unis qu'au début du 20<sup>e</sup>.

Si la notion de budget n'existait pas à l'époque de la Convention de Philadelphie, en revanche le pouvoir du Congrès de décider des ressources et des dépenses de la confédération était bien

---

<sup>1</sup> La bibliographie sur le sujet est essentiellement en langue anglaise. Parmi de très nombreux ouvrages, il faut mentionner plus particulièrement l'ouvrage de Allen Schick, *The Federal Budget : Politics, Policy, Process*, 3<sup>e</sup> ed. (with the assistance of Felix LoStracco), The Brookings Institution, Washington D.C., 2000 et de Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, 5<sup>e</sup> ed., CQ Press, Washington D.C. 2001, chapitre 2, pp. 41-74. Pour un exposé complet des principales règles budgétaires, voir Robert Keith and Allen Schick, *Manual on the Federal Budget process*, CRS (Congressional Research Service), The Library of Congress, CRS Report 98-720 GOV et pour une présentation plus concise, Robert Keith, *Introduction to the Federal Budget Process*, CRS Report 98-721 GOV. Les sites internet des divers organes et administrations du gouvernement fédéral qui participent à la procédure budgétaire sont des sources irremplaçables d'information. Voir les sites de l'*Office of Management and Budget* <[www.omb.gov](http://www.omb.gov)>, du *Congressional Budget Office* <[www.cbo.gov](http://www.cbo.gov)> et du *General Accounting Office* <[www.gao.gov](http://www.gao.gov)>. La bibliographie en langue française est plus réduite. Parmi les publications récentes, il faut citer le rapport du sénateur Joël Bourdin, *De la démocratie budgétaire en Amérique*, Rapport du Sénat n° 326, 2000-2001, 388 pages qui est disponible sur le site du sénat <[www.senat.fr](http://www.senat.fr)> et qui est essentiellement consacré à l'information économique et budgétaire du Congrès.

<sup>2</sup> Commentant ces dispositions, le juge fédéral Abner J. Mikva en tire la conclusion que, eu égard à l'importance du pouvoir fiscal et financier dans tout gouvernement, les constituants ont voulu placer le pouvoir législatif au centre du gouvernement fédéral, « Congress : The Purse, The Purpose, and The Power », *Georgia Law Review*, vol. 21, 1986, pp. 1-14, notamment p. 3. Il est exact que, sur le plan constitutionnel, c'est le Congrès, non le Président qui a la prééminence. Sur le plan politique, il peut en aller différemment lorsque le même parti tient à la fois le Capitole et la Maison blanche. Mais, dans la longue durée, ces situations ont été rares dans l'histoire constitutionnelle des Etats-Unis. A bien des égards, le gouvernement américain est moins présidentiel comme l'affirma en 1872 le britannique Walter Bagehot, *The British Constitution*, New York : Garland Publ. 1978, que congressionnel selon la formule du président Woodrow Wilson du temps où il était jeune professeur à Princeton, *Congressional Government : a Study in American Politics*, Boston : Houghton Mifflin, 1885.

<sup>3</sup> En d'autres termes, la Constitution ne dit rien de la procédure budgétaire et toutes les difficultés viennent de là. C'est ce que laisse entendre à demi-mot Allen Schick dans son livre *The Federal Budget* cité supra n. 1, p. 9

établi. De l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre et des siècles de lutte entre le Parlement et la couronne sur le pouvoir de tenir les cordons de la bourse, les colonies américaines avaient retenu le principe selon lequel les recettes et les dépenses du gouvernement doivent être autorisées par le pouvoir législatif qui représente la volonté populaire. C'est d'ailleurs au nom du principe *no taxation without representation* qu'elles avaient décidé de faire sécession de l'empire britannique. Elles y voyaient le principe de base du gouvernement républicain et limité.

Dans la mesure où la Constitution interdit expressément au président et aux administrations de faire la moindre dépense sans l'autorisation préalable du Congrès, les pouvoirs financiers de celui-ci ont été conçus d'abord pour limiter l'action du pouvoir exécutif. Le Congrès décide non seulement des montants totaux des dépenses du gouvernement, mais aussi du détail de la dépense avec une précision et une minutie qui, en France, relèveraient de l'exécutif et qui, par contraste, signent les profondes différences qui séparent les deux systèmes constitutionnels. En France, les esprits sont habitués depuis des siècles au rôle de l'exécutif en matière fiscale et budgétaire. On trouve qu'il est normal, mieux, qu'il est dans la nature des choses que ce soit l'exécutif qui présente le budget. On ne concevrait pas qu'il en fût autrement. Aux Etats-Unis, il en va différemment. Sans doute y reconnaît-on aussi que c'est au président qu'il appartient de présenter le budget. Mais cette reconnaissance est une résignation. Pour l'opinion publique comme pour la majorité de la doctrine américaine, la Constitution telle qu'elle a été adoptée à Philadelphie n'avait pas voulu conférer au président un rôle en matière budgétaire.<sup>4</sup> C'est au Congrès, et à lui seul, que les Pères fondateurs ont remis le pouvoir d'ouvrir ou de fermer les cordons de la bourse. En d'autres termes, tel qu'il est compris aux Etats-Unis, le pouvoir financier est séparé du pouvoir exécutif. Conçu comme pouvoir unique qui réunit le pouvoir de lever l'impôt et le pouvoir d'autoriser la dépense,<sup>5</sup> il n'appartient qu'au seul pouvoir législatif. Il en résulte que, hormis l'obligation d'exécuter fidèlement ce que le Congrès décide, le président n'a aucun pouvoir propre en matière budgétaire et tous les pouvoirs qu'il exerce sont tous des pouvoirs délégués. Le président des Etats-Unis n'a de pouvoirs budgétaires que par la grâce du Congrès.

Tous les textes qui régissent l'élaboration et l'exécution du budget ont tous, sans exception, été élaborés par le Congrès en sorte que le président n'a que les pouvoirs budgétaires que le Congrès veut bien lui donner.<sup>6</sup> Naturellement, comme nous le verrons, le Congrès a donné des pouvoirs au Président en matière budgétaire. Mais, quand bien même le voudrait-il, le Congrès ne peut pas donner au président des pouvoirs qui dérogeraient au principe de la séparation des pouvoirs. La Cour suprême l'a interdit au nom d'une interprétation textuelle rigide de la séparation des pouvoirs qui oblige le Congrès à n'agir que dans les formes strictes prévues par la Constitution<sup>7</sup> et qui confine le président à un rôle de fidèle exécutant des lois publiées, autrement dit, des lois qu'il a signées.

---

<sup>4</sup> Voir l'article sans ambiguïté du sénateur Robert C. Byrd, « The Control of the Purse and The Line Item Veto Act », *Harvard Journal of Legislation*, vol. 35 (1998), pp. 297-333.

<sup>5</sup> Douterait-on de la crainte que les juristes américains entretiennent pour le pouvoir fiscal qu'il suffirait de se reporter à l'affirmation très réaliste du juge Marshall dans l'affaire *McCulloch v. Maryland* : « Le pouvoir d'imposer implique le pouvoir de détruire » (*the power to tax involves the power to destroy*), 17 US (4 Wheat.) 316, 431 (1819). Traduction française in Elisabeth Zoller, *Grands arrêts de la Cour suprême des Etats-Unis*, [ci-après *Grands arrêts*] PUF, 2000, p. 129, notamment p. 156.

<sup>6</sup> Les principales lois du Congrès qui déterminent la procédure budgétaire sont toujours rappelées par le président dans le projet de budget qu'il lui soumet. Voir pour le dernier projet présenté en février 2003, la partie intitulée *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004*, p. 474.

<sup>7</sup> L'interprétation textuelle de la séparation des pouvoirs est le thème dominant de l'opinion de la Cour suprême dans l'arrêt *Immigration National Service (I.N.S) v. Chadha*, 462 US 919 (1983), *Grands arrêts*, p. 1001.

Au début des années 1970, les cours fédérales furent unanimes pour condamner la politique d'*impoundments* décidée par le président Nixon au nom d'un soi-disant « pouvoir inhérent » (*inherent power*) qui l'aurait habilité à geler certaines dépenses fédérales pour ne pas aggraver le déficit. Tirant les leçons de la crise, le Congrès prit en 1974 une importante loi relative au contrôle du Congrès sur les pouvoirs budgétaires du président et plus particulièrement sur son prétendu pouvoir d'*impoundment*.<sup>8</sup> Aujourd'hui, le président ne peut plus refuser de dépenser les crédits votés par le Congrès sans y être expressément autorisé par celui-ci, qu'il s'agisse de reports ou d'annulation de crédits. Récemment, lorsque pour limiter les effets de la corruption des lobbies sur les parlementaires le Congrès voulut accroître le pouvoir de veto du président en ajoutant au pouvoir qu'il a déjà de s'opposer à la totalité d'une des treize lois de répartition des crédits (*appropriations bills*), celui de rayer une ligne de crédit octroyé par l'une d'entre elles, la Cour s'y opposa au motif que ce veto sélectif (*line item veto*) – que ses auteurs au vu des dispositions de la Constitution n'avaient pas pu concevoir autrement que comme s'appliquant sur une loi déjà approuvée en totalité – revenait à donner au président le pouvoir de modifier des textes passés en force de loi. Refusant de considérer si cette délégation pouvait avoir un sens dans le cadre d'une approche fonctionnelle de la séparation des pouvoirs, elle observa de façon sobre mais sèche qu'aucune disposition de la Constitution n'avait donné au président « le pouvoir d'écrire, de réviser, ou de retirer les lois ».<sup>9</sup>

La conception américaine de la séparation des pouvoirs détermine depuis les origines toute la procédure budgétaire. Tous les pouvoirs budgétaires sont par principe entre les mains du législatif parce que c'est dans le Congrès que la Constitution fédérale a placé la légitimité budgétaire. Sur le plan constitutionnel, le centre de gravité du pouvoir budgétaire a toujours été le Congrès et si, sur le plan historique, les apparences ont pu aller en sens contraire, la période de prépondérance présidentielle en matière budgétaire qui a marqué le siècle dernier est aujourd'hui terminée (I). L'exécutif n'ayant pas en matière budgétaire d'autres pouvoirs que ceux que le Congrès veut bien lui donner, le président exerce ses pouvoirs budgétaires conformément aux instructions inscrites par le Congrès dans les diverses lois organiques qui codifient la procédure budgétaire. Ces instructions sont aussi nombreuses que minutieuses et précises. Sans doute admet-on aujourd'hui, pour des raisons d'efficacité, que le président doit être investi du pouvoir de présenter le projet de budget. Mais, depuis le tournant de 1974, le budget du Président (II) n'est plus le document de référence à partir duquel le Congrès décide en matière budgétaire, non seulement parce que le Congrès peut opposer au président son propre projet budgétaire et que le président peut contrecarrer le projet du Congrès par son droit de veto, mais surtout parce que le projet du président n'est pas le texte financier à partir duquel sont votées les treize lois de répartition des crédits qui, prises toutes ensemble et augmentées de la (ou des) loi(s) portant en tant que de besoin dispositions fiscales nouvelles, constituent au bout du compte le, ou plutôt les budget(s) du Congrès (III). Le Congrès vote toutes ces lois, une à une, sur la base de son propre texte, la résolution budgétaire du Congrès (*Congressional Budget Resolution*).

## I – HISTORIQUE DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE

La tradition selon laquelle tous les ans, le premier lundi du mois de février au plus tard, le président des Etats-Unis présente son projet de budget est récente. Pendant les premières

---

<sup>8</sup> PL 93-344, July 12, 1974, 88 Stat. 297 connu sous le nom de *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*.

<sup>9</sup> *Clinton v. City of New York*, 524 US 417 (1998).

années de la république américaine, la procédure budgétaire fut fortement marquée par la prépondérance législative. Tout le pouvoir fiscal, tout le pouvoir budgétaire ainsi que toutes les questions de législation financière étaient entièrement et exclusivement entre les mains des deux commissions des finances du Congrès, celle de la Chambre des représentants (*House Ways and Means Committee*) et celle du Sénat (*Senate Finance Committee*).<sup>10</sup> Pendant tout le 19<sup>e</sup> siècle, le Président n'eut qu'un rôle limité en matière budgétaire. Les administrations fédérales présentaient chacune et séparément leurs demandes de crédits aux commissions compétentes du Congrès, le président n'intervenait pas et le processus budgétaire se déroulait sans passer par lui. Les demandes de crédits étaient seulement compilées dans un livre annuel (*Book of Estimates*). Les contrôles de nature politique sur l'opportunité des crédits demandés étaient rares. Cette période de prépondérance législative dura jusqu'en 1921. Lui succéda une période de prépondérance présidentielle qui s'est terminée en 1974. Depuis cette date, la procédure budgétaire est marquée par la rivalité entre les deux pouvoirs.

## 1 La période de la prépondérance législative

Jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle, les Etats-Unis n'eurent pas de budget fédéral. Le gouvernement fédéral réussissait le tour de force d'arriver à un ajustement naturel de la recette à la dépense sans avoir besoin de passer par l'ajustement forcé de l'exécutif. Aujourd'hui, les Américains regardent cette période heureuse comme une belle époque budgétaire à jamais perdue et ils admettent avec nostalgie qu'elle toucha à sa fin dans les années 1890.<sup>11</sup> Deux événements y contribuèrent, la fragmentation de l'action législative et l'augmentation du déficit fédéral, le second étant partiellement la conséquence du premier.

Après la guerre de sécession, en 1865 pour la Chambre des représentants et en 1867 pour le Sénat, les commissions des finances du Congrès se dédoublèrent et séparèrent entre leurs compétences fiscales et leurs compétences budgétaires.<sup>12</sup> Elles gardèrent les premières et

---

<sup>10</sup> Sur l'histoire du droit et de la procédure budgétaire, voir Allen Schick, *The Federal Budget, op. cit., supra* n. 1, pp. 9-26.

<sup>11</sup> Au cours du 19<sup>e</sup> siècle, les recettes et les dépenses fédérales crurent de façon irrégulière, au rythme des guerres dans lesquelles l'Union fut engagée. La dépense fédérale fut multipliée par quatre avec la guerre de 1812, par deux lors de la guerre mexicaine et par vingt avec la guerre de Sécession. L'apurement de la dette publique et le retour à l'équilibre furent possibles grâce aux revenus tirés des droits de douane.

<sup>12</sup> Dès les années 1830 pour la Chambre des représentants et deux décennies plus tard s'agissant du Sénat, le Congrès décida de distinguer entre les lois selon leur portée normative ou financière. La distinction consiste à séparer entre la législation matérielle (*authorizing legislation*) qui autorise le gouvernement à agir et qui contient des dispositions normatives de fond (par exemple, en créant l'administration fédérale ou l'autorité administrative – l'agence – qui sera bénéficiaire de crédits publics) et la législation financière (*appropriation of money*) qui contient les montants chiffrés des crédits alloués. La règle qui distingue entre législation normative et législation financière fut plus tard insérée dans les règlements des chambres pour combattre la pratique des cavaliers budgétaires (*riders*). Elle est aujourd'hui codifiée dans les règlements de chaque chambre (*Rule XXI* pour la Chambre des représentants et *Rule XVI* pour le Sénat). Aujourd'hui, toutes les dépenses des administrations fédérales doivent, en principe, passer par une procédure en deux temps, la première de nature législative, la seconde de nature financière. Dans un premier temps, une loi doit intervenir (ou être intervenue) pour autoriser l'action publique. Les lois d'autorisation (*authorization acts*) possèdent un contenu législatif en ce qu'elles énoncent les devoirs et les obligations, parfois les droits des administrations concernées. Ce sont elles qui donnent aux administrations un titre juridique à dépenser, par exemple à passer une commande ou un contrat. Elles doivent être suivies d'autres lois proprement financières (*appropriations bills*) qui attribuent et répartissent les crédits. Ces lois sont indispensables pour autoriser les organes administratifs à engager les dépenses et à s'endetter.

On relèvera que la distinction entre législation matérielle et législation financière est une conséquence obligée des techniques du fédéralisme. A la différence d'un gouvernement unitaire, un gouvernement fédéral n'a que les pouvoirs qui lui sont attribués par sa constitution de sorte qu'il ne peut dépenser avant que n'ait été identifié le fondement de sa compétence à agir. C'est ainsi qu'au titre des principes budgétaires et financiers retenus dans le

transférèrent les secondes à deux nouvelles commissions (*appropriations committees*) qui furent dorénavant chargées dans chacune des deux chambres d'octroyer et de répartir les crédits entre les différentes administrations fédérales. Irritées par les contraintes strictes que leur imposaient ces nouvelles commissions, les commissions permanentes (*legislative ou standing committees*) entreprirent à la fin du 19<sup>e</sup> siècle de reprendre le contrôle sur presque la moitié des lois proprement financières portant attribution de crédits (*appropriations bills*). La fragmentation du pouvoir budgétaire entre les commissions qui s'en suivit contribua pour partie à l'augmentation des dépenses fédérales.

A partir de la fin du 19<sup>e</sup> siècle, l'accroissement des tâches fédérales et la nouvelle diplomatie américaine, plus entreprenante que par le passé, contribuèrent à une augmentation régulière et continue des dépenses fédérales. Il fallut se rendre à l'évidence. Tant que le gouvernement fédéral était resté de dimension modeste, la dépense fédérale était demeurée limitée et la nécessité d'un budget ne s'était pas fait sentir. Mais, à partir de 1894, le déficit devint chronique et la nécessité d'un véritable budget commença à s'imposer. En 1912, le président Taft prit l'initiative de soumettre au Congrès, à côté du traditionnel *Book of Estimates*, un budget national organisé par fonctions. Sa démarche s'inscrivait dans tout un ensemble de réflexions sur les nouvelles méthodes de gestion publique qu'il n'était question – déjà ! – que de rapprocher des méthodes de gestion privée dans un souci d'économie des dépenses. Elle fut plutôt mal reçue. Le Congrès rejeta le budget par fonctions et préféra dispenser la manne fédérale à partir des traditionnelles estimations de dépenses présentées par les administrations selon les critères habituels.

L'idée d'un budget national continua néanmoins de faire son chemin. Il n'était question que d'efficience et de gestion scientifique des finances publiques. Les hommes politiques étaient regardés comme tous corrompus, vendus qu'ils étaient à leurs électeurs quand ils n'étaient pas achetés par les trusts. Les administrateurs fédéraux allaient même jusqu'à dire qu'il y avait « de sérieuses raisons pour affirmer que la législature devrait être sinon totalement exclue, du moins très largement tenue à l'écart de la détermination des choix budgétaires ». <sup>13</sup> Le Congrès résista tant qu'il put. Les plus avertis de ses membres voyaient bien que « le jour où le Congrès donnera à l'exécutif le pouvoir de faire le budget, il aura abdiqué le plus important des pouvoirs du gouvernement représentatif ». <sup>14</sup> La grande guerre fit changer les esprits. Entre 1914 et 1919, la dépense fédérale grimpa de 700 millions à 18 milliards de dollars et la dette publique passa de 1 à 25 milliards de dollars. En 1921, le Congrès se tourna vers le Président pour établir l'indispensable ajustement de la dépense à la recette et il adopta la loi dite *Budget and Accounting Act* qui reste aujourd'hui encore la première pièce maîtresse de la procédure budgétaire américaine. <sup>15</sup>

---

projet de constitution européenne en cours d'élaboration à la Convention européenne de Bruxelles figure dans le titre VII sur les dépenses de l'Union [article 39(4)] la règle suivante : « L'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement obligatoire qui donne un fondement juridique à l'action de l'Union et à l'exécution de la dépense », CONV 602/03, p. 5. Le commentaire dudit article rappelle à ce sujet l'article 36 de l'Accord interinstitutionnel du 9 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire qui dispose : « En vertu du système du traité, l'exécution des crédits inscrits au budget pour toute action communautaire requiert l'adoption préalable d'un acte de base. Un « acte de base » est un acte législatif de droit dérivé qui donne un fondement juridique à l'action communautaire et à l'exécution de la dépense correspondante au budget (...) », *ibid.*, p. 6.

<sup>13</sup> Propos de W. F. Willoughby qui présidait la commission Taft sur l'économie et l'efficience cité par Howard E. Shuman, *Politics and the Budget, The Struggle Between the President and the Congress*, 3<sup>e</sup> ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992, p. 31.

<sup>14</sup> Sur l'action du président Taft et les origines de la loi de 1921, voir Howard E. Shuman, *ibid.*, pp. 26-33.

<sup>15</sup> La loi fut signée et promulguée le 10 juin 1921, 42 Stat. 20.

## 2 La période de la prépondérance présidentielle

Le *Budget and Accounting Act* de 1921 ne changea pas les règles selon lesquelles le Congrès lève l'impôt et décide des dépenses fédérales. Toutefois, après l'adoption de la loi, chaque chambre modifia son règlement intérieur afin de redonner à leurs commissions de répartition des crédits (*appropriations committees*) l'intégralité de leurs compétences budgétaires. La principale innovation de la loi de 1921 concernait la branche exécutive. Elle ordonna au Président de soumettre chaque année au Congrès un projet de budget et, pour l'assister dans cette tâche, elle établit un bureau du budget, rebaptisé *Office of Management and Budget* (OMB) en 1970. Enfin, elle interdit aux administrations fédérales de s'adresser directement au Congrès pour obtenir leurs crédits et elle les obligea à passer par le président et ses services.

La loi de 1921 avait été adoptée dans l'espoir qu'elle aiderait le Congrès à prendre une vue d'ensemble du budget et qu'elle lui permettrait de mieux former ses décisions en matière budgétaire. En la votant, le Congrès ne pensait certainement pas perdre le dernier mot en la matière. La Constitution remettait expressément les décisions finales devant être prises en ce domaine à la branche législative, il était clair dans l'esprit des *congressmen* que la maîtrise de la politique budgétaire resterait comme par le passé entre leurs mains. Tout au plus peut-on dire que, derrière la loi de 1921, il y avait l'espoir, et même chez certains la conviction, que le Congrès prendrait ses décisions à la lumière des recommandations présidentielles. La grande crise économique qui fit passer les dépenses fédérales de 3% du PNB en 1929 à 10% en dix ans, suivie dix ans plus tard par la seconde guerre mondiale et le relèvement des barèmes de l'impôt sur le revenu qui multiplia par sept le produit des recettes fiscales entre 1940 et 1945, déjoua ces espérances.

L'augmentation des dépenses et des recettes fédérales changea la position du Président en ce qu'elle lui permit d'utiliser le budget pour développer chaque année un programme législatif et pour orienter l'action des administrations fédérales. A partir des années 1950, la présidence ajouta à la préparation annuelle du budget tout un ensemble de projets de lois et de politiques publiques. La guerre du Vietnam et, plus encore, l'augmentation régulière et continue des dépenses sociales mirent un terme à cette période idyllique. Le déficit devint chronique. Le président Nixon s'engagea dans une guerre budgétaire avec le Congrès. En particulier, pour réduire la dépense, il eut l'idée de recourir à la technique de l'*impoundment* qui consiste à annuler *de facto* les crédits votés en ne dépensant pas les sommes initialement allouées aux administrations fédérales. Son interprétation d'un prétendu pouvoir présidentiel inhérent de geler les crédits votés par le Congrès fut invalidé par la Cour suprême.<sup>16</sup> Le Congrès en fut tout ragaillardi et s'enhardit à reprendre l'avantage. Convaincu de ce que le budget devenait incontrôlable et que le Président en place était incapable de faire face à la situation, il vota à la quasi unanimité le *Congressional Budget Act* de 1974,<sup>17</sup> loi capitale qui marqua la fin de la période de la prépondérance présidentielle en matière budgétaire. Par une ironie de l'histoire, cette loi fut la dernière que signa le Président Nixon, quelques jours avant de démissionner à la suite du scandale du Watergate. Elle a ouvert une troisième période dans l'histoire du droit budgétaire des Etats-Unis

## 3 La période des budgets négociés

---

<sup>16</sup> Voir la décision *Train v. City of New York*, 420 US 35 (1975)

<sup>17</sup> PL 93-344, July 12, 1974, 88 Stat. 297 connu sous le nom de *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*.

La loi de 1974 a voulu redonner au Congrès le rôle principal qui est le sien aux termes de la Constitution. Ce qu'elle a cherché à faire en matière budgétaire doit être mis en parallèle avec l'objectif poursuivi par d'autres textes législatifs adoptés dans d'autres domaines, notamment dans celui de la politique étrangère.<sup>18</sup> Tous ces textes se caractérisèrent par la même volonté commune de mettre un terme à la « présidence impériale »<sup>19</sup> et de redonner au Congrès la place centrale que lui assigne la Constitution.<sup>20</sup>

La loi de 1974 n'a pas modifié le rôle du président dans la préparation du budget. Comme avant, le président doit toujours soumettre chaque année un projet de budget et le Congrès est libre de suivre ou de rejeter les recommandations présidentielles. Cependant, aujourd'hui, le Congrès a le choix entre adopter les propositions présidentielles comme charte directrice de ses décisions en matière fiscale et budgétaire ou retenir comme base de décision son propre projet de budget sous la forme d'une résolution conjointe des deux chambres. La résolution n'a pas le statut de loi et elle n'est pas soumise au veto du Président. Sans doute peut-elle être inspirée par les propositions présidentielles ; mais elle n'est pas l'œuvre du chef de l'exécutif ; elle est élaborée de façon indépendante par le Congrès avec l'aide de son conseil budgétaire, le *Congressional Budget Office (CBO)*, organe indépendant d'études et d'évaluations qui fut créé par la loi de 1974 pour assister le Congrès dans ses nouvelles tâches budgétaires et lui donner les moyens d'affirmer son indépendance dans un système constitutionnel fondé sur la séparation des pouvoirs.<sup>21</sup>

Il va sans dire qu'au bout du compte, les deux pouvoirs doivent résoudre leurs différences et trouver des compromis sur le montant des dépenses à engager et sur les modifications à apporter à la législation fiscale ou sociale.<sup>22</sup> Mais le résultat direct de la loi de 1974 est que, d'abord, elles s'affrontent. Bien mieux, elles ne combattent plus comme par le passé sur des questions de détails comme des augmentations ou des diminutions mineures de crédits ; elles s'affrontent sur des questions macro-économiques qui mettent en cause de grands choix politiques comme la place des prélèvements de l'Etat dans le revenu national, la priorité de la défense nationale sur les questions intérieures, ou encore la réduction du déficit par l'action sur l'offre ou sur la demande. Les périodes de gouvernement divisé (*divided government*) qui correspondent à ce que les français appellent la cohabitation accentuent les oppositions entre les deux pouvoirs et prolongent les conflits budgétaires. Dans tous les cas, l'indépendance de chaque pouvoir et la très faible discipline des partis politiques se conjuguent pour pousser le président à maximiser dès le départ ses exigences pour être sûr d'en voir au moins quelques unes satisfaites à la fin du processus budgétaire.

Le *Congressional Budget Act* n'avait pas voulu légiférer en matière de déficit, bien que, déjà à l'époque, celui-ci tendait à devenir le principal problème des finances publiques des Etats-

---

<sup>18</sup> Voir, par exemple, la résolution sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Resolution*) qui limita les pouvoirs du président d'envoyer des troupes à l'étranger sans l'accord du Congrès, PL 93-148, November 7, 1973, 87 Stat 555 (1973).

<sup>19</sup> Selon le titre très connu du livre de Arthur M. Schlesinger, Jr., qui fit date : *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.

<sup>20</sup> Voir Louis Fischer, « Congressional Abdication : War and Spending Powers », *Saint Louis University Law Journal*, vol. 43 (1999), pp. 931-1012, notamment pp. 964-967.

<sup>21</sup> Comme Dan L. Crippen, ancien directeur du CBO, l'a relevé dans le discours qu'il prononça le 7 juin 2002 à l'OCDE devant un groupe de fonctionnaires parlementaires spécialisés en matière budgétaire : « Dans les autres systèmes, notamment les systèmes parlementaires, là où les branches exécutive et législative sont étroitement entremêlées, de tels objectifs sont radicalement contraires aux principes qui sous-tendent la forme du gouvernement ». Texte en ligne à : [www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3503&sequence=0](http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3503&sequence=0)

<sup>22</sup> Aux Etats-Unis, les dépenses sociales, *Medicare* et *Medicaid*, sont intégrés dans le budget général.

Unis. Néanmoins, il avait été adopté avec l'espoir que les déficits seraient réduits si c'était le Congrès lui-même qui devait expressément se prononcer sur eux. Il n'en fut rien. Le déficit s'aggrava. Les causes en furent diverses. Relevons, parmi elles, la stagflation des années 1970, l'escalade continue des dépenses sociales, et la politique du Président Reagan qui consista à réduire les impôts de façon drastique tout en augmentant massivement les dépenses en matière de défense. La crise s'aggravant dans les années 1980, le Congrès entreprit d'établir un plan de réduction graduelle du déficit sur plusieurs années. L'obligation de respecter des objectifs annuels de réduction du déficit sur quatre ans (1986-1990) pour parvenir à l'équilibre en 1991 fut la grande ambition du *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* de 1985, plus connu sous le nom de *Gramm-Rudman-Hollings Act*.<sup>23</sup> Nonobstant les menaces de mise sous séquestre de tout dépassement de crédits, le déficit dépassa chaque année entre 1986 et 1990 les plafonds autorisés par la loi. Il est vrai que la loi était imparfaite dans la mesure où le déficit qu'elle cherchait à interdire n'était pas le déficit réellement réalisé, mais seulement celui qui était projeté au début de l'année budgétaire et autorisé jusqu'à l'exercice suivant de sorte qu'il fut possible de manipuler les chiffres pour échapper à la sanction prévue.

#### 4 La recherche de la maîtrise de la dépense publique

L'une des leçons de la loi Gramm-Rudman-Hollings fut qu'il était vain de chercher à fixer à l'avance des montants précis de déficit autorisé parce que ces montants fixes sont susceptibles d'être bouleversés par des circonstances imprévues. Tel fut le cas avec la récession qui s'installa à partir de l'été 1990. Pour contenir le déficit, le Congrès parvint à la conclusion qu'il n'y avait pas d'autre moyen que de faire porter le contrôle sur la recette effectivement encaissée et sur la dépense effectivement engagée. Il donna force juridique à cette idée en votant en 1990 une importante loi sur l'exécution du budget, le *Budget Enforcement Act* (BEA).<sup>24</sup>

Le *Budget Enforcement Act* contient trois règles essentielles : 1) cibles ajustables de déficit autorisé, 2) plafonnement des dépenses discrétionnaires, 3) compensation obligatoire pour toute proposition de changement des ressources fiscales ou des dépenses obligatoires. Le but essentiel de la loi BEA était la maîtrise des dépenses publiques. Elle y est parvenue à partir d'une distinction essentielle entre, d'une part, les dépenses discrétionnaires (*discretionary spending*) qui sont contrôlées par des lois annuelles d'ouverture et de répartition des crédits décidées par les commissions compétentes du Congrès pour les questions budgétaires (les *appropriations committees*) et, d'autre part, les dépenses directes (*direct spending*), qui sont dites aussi dépenses obligatoires (*mandatory spending*) parce qu'elles découlent directement et obligatoirement de dispositions législatives hors du champ de compétence des commissions des finances du Congrès et qu'il n'est pas possible d'y échapper sauf à modifier la législation de base qui les a fait naître. Les dépenses sociales qui résultent des lois adoptées sous le New Deal pour des programmes comme *Medicaid* (couverture des dépenses de santé des personnes sans ressources) et distribués aux Etats sous forme de subventions font partie de ce type de dépenses. La distinction entre dépenses discrétionnaires et dépenses obligatoires structure la nouvelle procédure de contrôle du déficit. Elle illustre la volonté du gouvernement fédéral de différencier entre les moyens nécessaires à la maîtrise contrôlée de la dépense publique. Les

---

<sup>23</sup> PL 99-177, December 12, 1985, 99 Stat. 1037 connu sous le nom de *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985*. Pour une analyse constitutionnelle, voir Kate Stith, « Rewriting the Fiscal Constitution : The Case of Gramm-Rudman-Hollings », *California Law Review*, vol. 76 (1988), pp. 593-668.

<sup>24</sup> PL 101-508, 5 November 1990, 104 Stat. 1388, Title XIII : *Budget Enforcement Act of 1990*. La loi venait à expiration en 2002. Le projet de budget pour 2004 en a demandé la reconduction.



moyens doivent être adaptés à la nature de la dépense en ce sens que certains ne s'appliquent qu'aux dépenses discrétionnaires tandis que les autres concernent les dépenses obligatoires.<sup>25</sup>

S'agissant des dépenses discrétionnaires, le *Budget Enforcement Act* de 1990 identifie les catégories fonctionnelles dans lesquelles elles s'inscrivent et il spécifie les plafonds (« caps ») de dépenses autorisées dans chacune. Catégories et plafonds sont négociés par le président et le Congrès à chaque renouvellement de la loi BEA.<sup>26</sup> Les montants plafonnés ne peuvent pas être virés d'une catégorie à l'autre. Il faut relever que dans la mesure où la loi BEA ne donne aucune directive tendant à dépenser moins que le maximum retenu, les plafonds initialement décidés tendent à devenir les objectifs à atteindre en matière de dépenses. Lorsque les plafonds viennent à être dépassés, la loi BEA a prévu un mécanisme appelé *sequestration* qui tend à réduire la dépense dans la catégorie concernée. Les dépenses sont en principe réduites automatiquement d'un pourcentage uniforme pour tous les programmes de la catégorie. Pour les dépenses qui résultent de situations d'urgence, des fonds spéciaux ou extraordinaires permettent toutefois de contourner ces procédures drastiques.

En ce qui concerne les dépenses directes ou obligatoires, la loi BEA ne les plafonne pas, pas plus qu'elle n'impose un montant fixe de recettes. En revanche, elle met en place un système de compensation obligatoire entre les recettes et les dépenses directes. C'est le système dit *pay as you go* (PAYGO) que l'on peut traduire approximativement par : « payez ce que vous décidez ». Concrètement, le Congrès et le président peuvent décider de diminuer les impôts ou de créer de nouvelles politiques publiques (c'est l'aspect « go », « allez, décidez »), mais ils doivent alors s'accorder pour compenser leur décision soit par une augmentation des impôts, soit par une réduction des dépenses (c'est l'aspect « pay », « payez »). Le système a pour but d'empêcher le déficit budgétaire de croître et l'excédent de décroître. Toute loi qui tend à augmenter le déficit des programmes fédéraux ou qui réduit les recettes doit être suivie d'une loi qui en compense les effets soit au niveau de la dépense, soit au niveau de la recette. C'est ainsi, par exemple, qu'une augmentation des bénéfices sociaux doit être compensée soit par une réduction de certaines dépenses, soit par une augmentation de certaines recettes.

Les règles du BEA ont cherché à donner un caractère automatique à la maîtrise de la dépense publique. Toutefois, pour que la maîtrise soit parfaite, il faut un mécanisme qui permette de prendre la mesure précise des conséquences budgétaires de toute législation nouvelle. Aussi, chaque fois qu'il veut légiférer, le Congrès est-il informé par un processus de pointage, d'une part, du coût financier de la mesure nouvelle qu'il envisage de prendre (*scoring*) et, d'autre part, des conséquences de la loi nouvelle sur l'équilibre budgétaire (*scorekeeping*). Le pointage est assez simple à réaliser pour les dépenses discrétionnaires. En revanche, pour les dépenses directes ainsi que pour les lois fiscales, le pointage est effectué à partir de *baselines*, à savoir des lignes de base chiffrées établies à partir de projections de recettes, dépenses, déficit ou surplus budgétaires, effectuées à législation constante. Les *baselines* sont des estimations de base ; elles définissent à moyen et long terme les projections futures de rentrées fiscales ou de charges publiques.

---

<sup>25</sup> La LOLF ne semble pas loin de retenir la même distinction en distinguant dans les missions de l'Etat entre les dotations (dépenses accidentelles et imprévisibles, mesures générales en matière de rémunérations et pouvoirs publics) et les programmes. Les premières semblent quasiment obligatoires, les seconds pourraient être revus chaque année. Voir Sophie Mahieux, « La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 », *Revue française de finances publiques*, n° 76 (Novembre 2001), pp. 33-50, notamment le tableau intitulé Architecture du budget de l'Etat p. 37.

<sup>26</sup> Dans le projet de budget proposé pour l'année fiscale 2004, le renouvellement de la loi BEA est demandé jusqu'en 2005. Voir le volume du projet de budget pour 2004 intitulé : *Analytical Perspectives*, supra n. 6, p. 460.

Les *baselines* sont les points d'appui à partir desquels sont actionnées toutes les procédures visant à la régulation du déficit et, de manière plus générale, à la maîtrise de la dépense. Par exemple, la procédure de séquestration pour les dépenses discrétionnaires ou l'obligation de compensation obligatoire (PAYGO) des dépenses directes sont effectuées à partir d'elles. Les *baselines* servent aussi dans les négociations budgétaires entre le président et le Congrès pour calculer le déficit autorisé. Mais chaque pouvoir a ses propres projections, le Président utilise celles de l'OMB, le Congrès celles du CBO, et il arrive parfois qu'elles ne correspondent pas tout à fait.

Le fait que le Congrès dispose depuis 1974 de son propre office, le *Congressional Budget Office*, pour élaborer ses projections et qu'il utilise celles-ci, et non celles du président, pour établir sa charte budgétaire a eu d'importantes conséquences sur le projet de budget que lui soumet le président. Avant, lorsque le Congrès n'utilisait pas de projections budgétaires, il prenait ses décisions en matière d'allocations des crédits à partir du projet de budget que lui présentait le président. Aujourd'hui, il n'en a plus besoin et les commissions peuvent se prononcer sans trop de considération pour le projet budgétaire présidentiel. Les *baselines* du CBO ont en quelque sorte volé l'attention que l'on avait autrefois pour le projet de budget du président.

## II – LE BUDGET DU PRÉSIDENT

Aux termes du *Budget and Accounting Act* de 1921, le président doit soumettre chaque année au Congrès un projet de budget pour le gouvernement des Etats-Unis. Le rôle formel assigné par la loi au chef de l'exécutif ne dit évidemment pas tout de la véritable procédure budgétaire américaine. Chaque président a son style et ses idées en la matière ; il doit aussi compter avec les contraintes politiques du moment.<sup>27</sup> Certains présidents s'impliquent peu, tel le président George Bush I qui laissa les coudées franches à son directeur du budget, M. Richard Darman, directeur de l'*Office of Management and Budget*. D'autres présidents, au contraire, laissent leur marque sur la procédure budgétaire comme le président Clinton qui dut livrer plusieurs rudes batailles avec le Congrès à tel point qu'au début de l'année 1995, le gouvernement fédéral dut fermer quelques jours, la partie de bras de fer qu'il menait contre les ultras du parti républicain n'ayant pu se terminer avant l'épuisement des crédits.

Le président présente un projet de budget « dans les formes et avec les détails » (*in such form and detail*) qui lui semblent les plus appropriées. Au cours des ans, notamment en 1974 et 1982, la formule de la loi de 1921 a été complétée et substantiellement augmentée par le Congrès. Aujourd'hui, les formes dans lesquelles le budget doit être présenté font l'objet de plusieurs dispositions du titre 31 du *United States Code*. La présentation proprement dite du projet présidentiel est à la discrétion du président. Il n'en va pas de même des documents qui doivent l'accompagner. Sous la présidence Bush I, le budget était consolidé en un volume qui mettait l'accent sur les responsabilités futures auxquelles le gouvernement fédéral devrait faire face et les risques à courir en matière fiscale. L'administration Clinton a divisé le budget en quatre volumes. La nouvelle présentation a été reprise par l'administration Bush II. Le budget du président pour 2004 s'ouvre par le message budgétaire du Président qui constitue

---

<sup>27</sup> Sur l'historique des pouvoirs présidentiels en matière budgétaire, voir Louis Fisher, *Presidential Spending Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1975.

l'exposé des motifs<sup>28</sup> et il comprend les quatre parties suivantes : 1) Perspectives analytiques ; 2) Tables historiques et prévisions sur le long terme (les analyses partent en général de 1940 et vont jusqu'à 2008) ; 3) Etat récapitulatif des dépenses ; 4) Evaluation des performances et de la gestion. Toutes ces parties utilisent abondamment la classification fonctionnelle des dépenses budgétaires, surtout la dernière sur l'évaluation des performances et de la gestion qui en est, à dire vrai, le point d'aboutissement.

## 1 Les origines du budget fonctionnel

Les différents volumes du projet de budget que soumet le Président doivent contenir tout un ensemble de documents fixés par le Congrès. La liste actuellement en vigueur en comporte trente-trois. Parmi eux figure en vingt-deuxième position la présentation d'un état budgétaire récapitulatif indiquant et expliquant : « (A) la structure détaillée des besoins nationaux en termes de missions et de programmes des administrations ; (B) les missions et programmes de base ». <sup>29</sup> Ainsi le budget des Etats-Unis comporte-t-il déjà une présentation en missions et programmes exactement comme le futur budget français devrait en comporter une lorsque la nouvelle loi organique de 2001 sera entrée en vigueur. <sup>30</sup>

La présentation en missions et programmes prend aux Etats-Unis un relief particulier dans la mesure où le législateur l'a expressément couplée à la loi de 1993 sur les performances et les résultats du gouvernement fédéral, dite loi GPRA (*Government Performance and Results Act of 1993*). <sup>31</sup> Principale innovation des années récentes, l'évaluation des performances et des résultats des administrations fédérales fait désormais partie de la préparation du projet de budget. <sup>32</sup> Cette innovation qui a marquée l'entrée en fonctions de l'administration Bush est devenue l'une des principales responsabilités de l'OMB. L'office évalue les performances et les résultats des services à partir d'une présentation fonctionnelle des dépenses fédérales.

Aux Etats-Unis, la classification budgétaire fonctionnelle est ancienne. <sup>33</sup> Bien qu'on puisse selon le *General Accounting Office* en trouver des traces dès les premiers budgets à la fin du 18<sup>e</sup> siècle, elle est formellement apparue en 1912 dans les propositions de la commission mise en place par le président Taft sur l'économie et l'efficacité. La commission publia un rapport qui plaidait en faveur de l'introduction d'un budget national et qui recommandait de classer les dépenses « selon les montants attribués à chaque fonction gouvernementale ou type d'activités ». A l'époque, l'idée était que la classification par fonctions permettrait une

---

<sup>28</sup> Pour le budget 2004, le message du Président (qui fait moins de deux pages) annonce d'entrée de jeu : « Le budget pour 2004 répond aux défis posés par les trois priorités nationales que sont : 1) gagner la guerre contre le terrorisme ; 2) assurer la sécurité intérieure du pays ; 3) générer une croissance économique à long terme ».

<sup>29</sup> 31 USCA § 1105 (a) (22). C'est nous qui soulignons.

<sup>30</sup> Pour des commentaires approfondis sur les origines et les conséquences de la loi organique, voir le numéro spécial de la *Revue française de finances publiques*, n° 76 : La loi organique relative aux lois de finances, (Novembre 2001), Jacques Lauze, « Les grands principes du droit budgétaire d'une loi organique à l'autre », *Revue du droit public*, n°6-2001, pp. 1691-1748, Lucile Tallineau, « La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances », *Revue française de droit administratif*, 2001, pp. 1205-1217.

<sup>31</sup> PL 103-62, August 3, 1993, 107 Stat 285. Codifié pour la partie touchant à la procédure budgétaire dans le *United States Code*, 31 USCA § 1115-1119.

<sup>32</sup> La loi de 1993 avait prévu que l'évaluation des performances et résultats des administrations fédérales serait effectivement applicable en 1999. Ces évaluations ont été faites pendant sept ans sans être reliées au budget. Le lien entre le budget et la performance a été la grande innovation de l'administration Bush. Mise en œuvre en 2001, elle porte le nom de President's Management Agenda.

<sup>33</sup> Sur l'historique de la classification budgétaire fonctionnelle, voir le rapport très complet du GAO au président de la commission du budget de la Chambre des représentants, *Budget Function Classifications : Origins, Trends, and Implications for Current Uses*, February 1998, GAO/AIMD-98-67.

comparaison entre les dépenses, non pas seulement rétrospectivement, par rapport au passé, comme c'est toujours le cas avec les évaluations établies par le trésor public, mais prospectivement, par rapport à l'avenir, en mettant à jour des propositions budgétaires présidentielles pour les années futures. La loi de 1921 incorpora de nombreuses propositions de la commission Taft,<sup>34</sup> mais sans requérir un budget par fonctions. Elle se limita à indiquer que le président devait ajouter à son projet de budget une classification des dépenses par fonctions au titre d'« éléments supplémentaires d'information » à fournir au Congrès. Le budget de 1924, le premier qui mit en œuvre la loi de 1921, présenta un état des dépenses classées par fonctions gouvernementales qui étaient très proches des propositions de la commission Taft, à ceci près qu'il comprenait (déjà) une catégorie non fonctionnelle pour englober une activité comme le paiement des intérêts sur la dette publique.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, la classification fonctionnelle fut entièrement revue. Le budget de 1948 présenta une nouvelle classification qui forme aujourd'hui encore la base de la structure moderne. Selon l'exposé des motifs qui accompagnait le projet, « les dépenses sont regroupées par fonctions indépendamment des administrations qui en sont responsables dans le but de fournir au Congrès et au public une vue d'ensemble utile et condensée de ce que le gouvernement fait ou de ce qu'il espère faire, en mettant particulièrement l'accent sur les objectifs ultimes que ses programmes se proposent d'atteindre ».<sup>35</sup> La classification qui avait été adoptée à l'origine fut revue de manière à mieux intégrer les objectifs de l'action gouvernementale. C'est ainsi qu'on abandonna la fonction « travaux publics » qui figurait dans le budget de 1924 et qu'on ventila ce type de dépenses selon les fonctions qu'elles servent. Une autre innovation du budget de 1948 fut l'adoption d'une nomenclature à trois chiffres pour chaque fonction et sous-fonction « de manière à ce que le lecteur sache dans quelle catégorie précise tombe chaque dépense ».

En 1979, une importante réforme de la classification budgétaire est intervenue. Il s'agit d'un prolongement du *Congressional Budget Act* de 1974. Selon la loi de 1979, toute nouvelle autorité budgétaire (*budget authority*), c'est-à-dire concrètement toute nouvelle administration ou autorité administrative, y compris les dépenses qui s'y rattachent et qui en découlent, doit être désormais classée par grandes catégories fonctionnelles. Ce faisant, la classification fonctionnelle a reçu pour la première fois une base législative ; elle est devenue obligatoire ; elle n'a plus le caractère supplétif des documents d'information qui accompagnent le projet de budget soumis par le président. La nomenclature budgétaire par fonctions est désormais le cadre à l'intérieur duquel le Congrès dessine la politique budgétaire.

## 2 La classification budgétaire fonctionnelle

La loi oblige le président, on l'a vu, à présenter au Congrès « (A) la structure détaillée des besoins nationaux présentés en termes de missions et de programmes des administrations ; (B) les missions et programmes de base ». La responsabilité de définir le contour des missions et des programmes relève du président. Celui-ci peut changer les catégories fonctionnelles du budget, mais il ne peut le faire qu'en consultation avec les commissions de répartition des crédits (*appropriations committees*) et les commissions du budget (*budget committees*) de

---

<sup>34</sup> La commission envisageait une classification par fonctions et sous-fonctions. Trois grandes fonctions étaient retenues : Dépenses générales, Service public, Gouvernement local. La fonction « Service public » incluait les dépenses militaires, classées elles-mêmes en défense terrestre, défense navale et dépenses au titre des services autrefois rendus (anciens combattants).

<sup>35</sup> *The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1948*, United States Government Printing Office (Washington D.C., 1947), p. 1353.

chaque chambre du Congrès.<sup>36</sup> Depuis 1948, les grandes fonctions budgétaires sont restées assez stables. En revanche, plusieurs ajustements sont intervenus au sein des sous-fonctions. Par exemple, la sous-fonction « énergie » qui relève de la fonction nationale « ressources naturelles non principalement agricoles » et qui, avant la crise de l'énergie des années 1970, ne couvrait que les projets hydro-électriques, a été scindée eu égard au développement de nouvelles politiques fédérales dans le domaine énergétique en quatre sous-fonctions : 1) approvisionnement énergétique ; 2) information, politique et régulation énergétique ; 3) conservation de l'énergie ; 4) situation d'urgence et de crise énergétique.

Selon les explications données dans le projet de budget pour 2004, une fonction regroupe toutes les activités qui poursuivent une même finalité. Elle doit mettre l'accent sur les missions que le gouvernement fédéral cherche à accomplir, non sur les moyens qu'il met en œuvre pour y parvenir, les achats qu'il réalise, la clientèle ou les usagers qu'il sert, la zone géographique qu'il couvre, le service administratif qui en est chargé. Ne doivent en principe compter que les finalités poursuivies. De plus, une fonction doit revêtir une importance nationale constante et permanente. Les crédits qui lui sont attribués doivent atteindre des montants significatifs. Chaque unité de base (c'est-à-dire l'équivalent du chapitre budgétaire) est en principe classée selon sa finalité première et elle est assignée à une seule fonction.<sup>37</sup>

Aujourd'hui, la classification fonctionnelle du budget regroupe une vingtaine de fonctions dont dix sept correspondent à de véritables programmes. Il s'agit des missions suivantes (le numéro à trois chiffres qui suit chacune d'elles est celui de la nomenclature budgétaire officielle) :

- 1) Défense nationale | 050
- 2) Affaires internationales | 150
- 3) Science, espace et technologie | 250
- 4) Énergie | 270
- 5) Ressources naturelles et environnement | 300
- 6) Agriculture | 350
- 7) Commerce, logement et crédit immobilier | 370
- 8) Transports | 400
- 9) Développement régional et local | 450
- 10) Éducation, emploi et services sociaux | 500
- 11) Santé | 550
- 12) *Medicare* (couverture maladie des personnes sans ressources) | 570
- 13) Garantie des revenus (chômage, retraites) | 600
- 14) Sécurité sociale | 650
- 15) Anciens combattants | 700
- 16) Justice | 750
- 17) Gouvernement général | 800
- 18) Dette publique | 900
- 19) Allocations (pour dépenses courantes qui varient chaque année) | 920
- 20) Revenus non distribués (cotisations à des fonds de pension ou caisses de retraites) | 950

---

<sup>36</sup> 31 USCA § 1104 (c)

<sup>37</sup> Il semble que le fédéralisme facilite en un sens le travail classificatoire. Le gouvernement fédéral n'a que des pouvoirs énumérés et limités en sorte que, si les missions sont vastes et correspondent à des besoins nationaux, les programmes mis en œuvre sont ciblés et précis de manière à respecter la structure fédérale de l'Union.

La classification fonctionnelle n'est pas simple. Depuis les origines, elle se heurte aux mêmes difficultés. Bien souvent une activité fédérale unique peut être rattachée à plusieurs fonctions. Par exemple, le traitement des eaux usées est une forme de lutte contre la pollution, mais il apporte aussi une contribution importante au développement rural. Les fonctions n'expriment pas toujours les finalités selon les mêmes critères ou principes d'organisation. Certaines fonctions sont l'expression de véritables missions (défense nationale, justice, santé), mais d'autres ne font que regrouper des catégories de bénéficiaires (anciens combattants) ou pointer vers un thème fonctionnel (transports) à finalités multiples. Enfin, la comparaison entre les évolutions tendanciennes de chaque catégorie pose parfois problème. Pour y remédier, l'OMB avait proposé de développer une approche en termes de six super-fonctions : Défense nationale, Ressources humaines, Ressources physiques, Autres fonctions, Dette publique, Revenus non distribués. La proposition cherchait à identifier les macro-priorités du gouvernement, mais sans vraiment y parvenir. Elle n'a pas été poursuivie.

La classification fonctionnelle a rendu plusieurs services. D'abord, elle a montré que les dépenses fédérales tendent à se concentrer sur cinq fonctions seulement, qui sont toujours les mêmes : les dépenses de l'assurance maladie des personnes démunies (*Medicare*), l'intérêt de la dette, les dépenses de santé, l'administration de la justice et les retraites. A partir de là, on a mieux compris les moyens qu'il fallait utiliser pour maîtriser la dépense publique. En particulier, on a compris l'intérêt de faire dépendre ces moyens du caractère obligatoire ou discrétionnaire des dépenses. Ensuite et surtout, la classification fonctionnelle a permis de faire le lien entre la loi de 1993 sur les performances et les résultats du gouvernement et la loi budgétaire elle-même. Ce faisant, elle a entraîné une véritable révolution de la culture budgétaire.

### 3 La nouvelle culture budgétaire

Pendant des décennies, le budget fut élaboré aux Etats-Unis comme dans la plupart des autres démocraties, c'est-à-dire de manière ascendante, en procédant de bas en haut (*bottom-up*). Concrètement, on commençait à préparer le budget en demandant aux services d'estimer leurs crédits pour la prochaine année budgétaire. Les demandes étaient agrégées à chaque échelon de la hiérarchie et consolidées au sommet de l'administration ministérielle. Certes, il y avait bien quelques services qui envoyaient des instructions à leurs unités de base quant à la manière de présenter leurs demandes de crédits. Mais c'était exceptionnel et la règle générale voulait que les demandes de crédits des services soient faites avant toute décision politique. Les bureaux estimaient leurs besoins futurs en crédits de fonctionnement (personnel, fournitures, frais de voyages) et crédits d'équipement ou autres, et les demandes remontaient vers le haut. La préparation du budget était un processus lent et fastidieux.

Le traditionnel processus d'élaboration du budget de bas en haut a contribué, selon certains, à priver la fonction budgétaire de toute dimension proprement politique. Il est progressivement devenu impossible de se servir du budget pour mettre en œuvre de véritables politiques, en fixant de grandes priorités nationales et en définissant les programmes propres à les satisfaire. Au début des années 1960, des initiatives avaient été lancées pour faire du budget un véritable instrument de stratégie politique. Toutes visaient à briser le cercle vicieux de la budgétisation incrémentielle (*incremental budgeting*), c'est-à-dire de la décision budgétaire qui ne se fait qu'à la marge et qui ne peut effectivement porter que sur l'augmentation ou la diminution marginale relative des crédits d'un service.<sup>38</sup> Le *planning-programing-budgeting system*

---

<sup>38</sup> La distinction française entre les services votés auxquels on ne touche pas et les mesures nouvelles seules susceptibles de faire l'objet de vraies décisions est l'exemple paradigmatique de la budgétisation incrémentielle.

(PPBS) qui fut introduit en 1961 au département de la défense par Robert MacNamara et étendu en 1965 par le président Lyndon Johnson à toutes les administrations fédérales est un exemple célèbre de ce vent de réformes. Quelques années plus tard, une nouvelle variante du système apparut, le *zero-based budgeting* (ZBB). Il s'agissait d'estimer les besoins de crédits futurs à partir d'un hypothétique niveau zéro, c'est-à-dire sans engagement de reconduction des crédits existants.<sup>39</sup>

Sous la présidence Clinton, l'initiative lancée par le vice-président Al Gore sous le titre « Partenariat national pour réinventer le gouvernement » et orientée vers la performance des services administratifs s'inscrit dans les mêmes recherches.<sup>40</sup> La loi GPRA (*Government Performance and Results Act*)<sup>41</sup> qui en est sortie en 1993 oblige les administrations fédérales à annoncer au moment de l'élaboration du budget leurs objectifs en termes de performances ainsi que les stratégies qu'elles entendent mettre en œuvre pour les atteindre. Bien que les systèmes PPBS, ZBB ou GPRA soient très différents dans les moyens retenus, tous sont inspirés d'une volonté commune, à savoir « dépenser moins et dépenser mieux », ce qui implique de rechercher un processus de décision budgétaire qui procède de haut en bas (*top-down*) à partir de grandes priorités et qui soit orienté sur les résultats (*output*).

Ce que ni le PPBS, ni le ZBB n'ont pu accomplir, il y a une génération,<sup>42</sup> il semblerait que la loi GPRA de 1993 soit aujourd'hui en train de le réaliser. La raison tient au fait qu'elle a su opérer un décrochage entre la préparation du budget fédéral et le processus de la décision budgétaire incrémentielle. Pendant des années, les administrations fédérales ont préparé leurs budgets en tablant sur le fait que toutes les activités financées par le budget en vigueur au moment de la préparation du prochain budget seraient automatiquement reconduites. Au fil des ans, ce qui ne devrait être qu'un espoir est devenu une certitude. L'idée s'est installée que les initiatives nouvelles sont financées par l'augmentation des crédits existants, non par leur réduction, et encore moins par leur suppression. Les administrations ont pris l'habitude de faire porter leurs efforts sur la demande de nouveaux crédits ou sur l'augmentation des crédits existants. La difficulté est que la décision budgétaire incrémentielle ne peut être financée que de deux manières, soit par une croissance économique soutenue, comme dans les années 1950 et 1960, soit par le déficit, comme dans les années 1980.

La budgétisation incrémentielle est dépendante de conditions économiques précises. Tant que le taux de croissance reste fort ou tant que le gouvernement peut s'endetter, il est possible de centrer l'effort sur l'augmentation des crédits budgétaires (c'est-à-dire, la proportion selon laquelle les crédits futurs varieront par rapport aux crédits actuels) et de n'envisager le réexamen des politiques et des engagements existants qu'exceptionnellement. Mais, quand ces conditions ne sont plus réunies, le système de la décision budgétaire incrémentielle est condamné. C'est ce qui est arrivé au département de la défense dans les années 1990. La programmation des crédits militaires selon le système de la budgétisation incrémentielle est devenue obsolète avec la fin de la guerre froide et l'inévitable diminution drastique des dépenses militaires qui s'en est suivie.

---

<sup>39</sup> Voir Howard E. Shuman, *Politics and the Budget*, op. cit., supra n. 13, p. 38.

<sup>40</sup> L'initiative *National Partnership for Reinventing Government* et toutes les mesures qui s'en sont suivies sont disponibles sur le site <http://govinfo.library.unt.edu/npr/index.htm>

<sup>41</sup> PL 103-62, August 3, 1993, 107 Stat 285.

<sup>42</sup> Ni le PPBS, ni le ZBB n'ont donné les résultats escomptés. Selon deux experts, ce dernier système était même inapplicable. Il avait permis, disaient-ils avec humour, « d'attraper quelques papillons, mais pas d'arrêter des éléphants ». La formule est citée par Howard E. Shuman, *Politics and the Budget*, op. cit., supra n. 13, p. 48.

En 1993, la loi GPRA (*Government Performance and Results Act of 1993*) a tiré les leçons de l'évolution des années 1980 et elle a jeté les bases d'une véritable révolution de la pensée budgétaire en intégrant un système d'évaluation des résultats et des performances de chaque administration dans l'élaboration du budget lui-même. La phase préparatoire du projet de budget est du coup passée sous une tutelle renforcée de l'OMB. Son directeur doit désormais exiger de chaque administration un plan annuel d'évaluation des performances réalisées pour chaque programme dont elle a la charge.<sup>43</sup> Ce plan doit : 1) énoncer les objectifs poursuivis par chaque programme de manière quantifiable et mesurable ; 2) fournir un descriptif des moyens par lesquels le programme confié à chaque service sera réalisé et les objectifs qu'il poursuit atteints ; 3) établir des indices de performance qui permettent de mesurer les résultats (*outputs*), les moyens et les conséquences (*outcomes*) de chaque programme ; 4) fournir des éléments qui permettent de comparer entre les résultats effectivement atteints par chaque service et les objectifs de performance initialement retenus pour chaque programme. L'administration Bush a poursuivi cette politique. Son entrée en fonctions en 2001 marque le point de départ de la mise en œuvre de la nouvelle pensée sur les performances et les résultats dans le domaine budgétaire.

#### 4 Le budget de performances intégrées

Le projet de budget pour 2004 développe et poursuit les efforts en vue de l'établissement d'un budget de performances intégrées (*integrated « performance budget »*) pour 2005. Dans le projet de budget préparé pour 2003, l'OMB avait annoncé qu'il retiendrait un système de notation simple pour évaluer les résultats des services. Dans le projet pour 2004, il a préparé un instrument de notation qui permet de faire un diagnostic des résultats effectivement atteints par les administrations et d'établir le projet de budget à partir d'eux. Il s'agit du système PART (*Program Assessment Rating Tool*)<sup>44</sup> qui a été utilisé jusqu'ici pour noter des programmes qui absorbent environ 20% du budget total de chaque administration.

Le système PART est un outil d'évaluation des résultats des politiques publiques. Il s'articule sur quatre critères (le but, la stratégie, la gestion et les résultats d'un programme) que l'on peut, en simplifiant les choses, présenter à partir des questions suivantes :

- 1) l'objectif du programme est-il clair et fait-il sens ?
- 2) la stratégie retenue pour le mettre en œuvre est-elle lisible et valable ?
- 3) la gestion du programme est-elle efficace, notamment en termes de coûts financiers ?
- 4) les résultats du programme sont-ils atteints ?

Trois notes sont possibles :

- 'vert' (l'administration a atteint tous les critères de performance),
- 'orange' (l'administration a atteint certains, mais pas tous les critères de performance),
- 'rouge' (l'administration et le programme qu'elle met en œuvre souffre de déficiences structurelles du type : la programmation et la budgétisation sont séparées, ou il n'y a pas de communication entre les services, ou l'insistance à obtenir des crédits pour des usages indépendants des finalités du programme est trop développée, ou les crédits demandés ne sont pas effectivement reliés aux objectifs du programme).

---

<sup>43</sup> 31 USCA § 1115 (a)

<sup>44</sup> Le système PART est expliqué dans le projet de budget pour 2004, d'une part, en termes généraux, dans la partie intitulée *Analytical Perspectives* et, d'autre part, de manière très détaillée, dans celle intitulée *Performance and Management Assessments*. Toutes deux sont en ligne sur le site de l'OMB (Rubrique : *Budget documents*). Le système est très complexe et nous n'en donnons ici qu'un aperçu.



Le système PART permet une mise en concurrence des administrations et des services entre eux. L'OMB distribue les notes entre les différents programmes, compare selon les scores réalisés par chacun d'eux et procède, pour s'en tenir aux exemples retenus dans le projet de budget pour 2004, aux appréciations suivantes :

- 1) le programme dit 'technologies avancées' financé par le département de l'énergie ne répond pas à un véritable besoin dans la mesure où le secteur privé fait des recherches similaires (par contraste, les centres de santé gérés par le département de la santé répondent à des besoins clairement identifiés) ;
- 2) la politique de lutte contre la cyber-criminalité initiée par le département de la justice n'a pas d'objectifs à long terme clairement identifiés et quantifiables (par contre, le programme de mise en sécurité des centrales nucléaires sur dix ans décidé par le département de l'énergie affiche des objectifs clairs et planifiés) ;
- 3) le programme d'exploitation et de production du gaz naturel géré par le département de l'énergie est incapable de fournir une documentation précise sur son coût, son déroulement dans le temps et ses résultats (en revanche, le programme d'aide financière complémentaire aux personnes âgées géré par le département de la sécurité sociale a des méthodes de gestion humaine et comptable performantes) ;
- 4) la campagne anti-drogue diffusée sur les médias à destination de la jeunesse n'a pas eu de résultats tangibles et aucune preuve n'a pu être fournie qu'elle avait réellement changé le comportement des jeunes (par contre, le service de la météorologie nationale administré par le département du commerce a augmenté l'exactitude et la rapidité de ses prévisions et bulletins d'alerte).<sup>45</sup>

Le budget de performances intégrées actuellement en cours de constitution est susceptible de redonner au président une partie de la prééminence dans la préparation du budget qu'il avait perdue avec la loi de 1974. La nouvelle présentation budgétaire renforce sa position. Elle lui permet de reprendre l'avantage en lui donnant le pouvoir d'annoncer au début du processus budgétaire les politiques publiques et les priorités que devront suivre les administrations et les agences dans leurs demandes de crédits. Elle lui donne aussi un moyen sûr de rendre le gouvernement performant en obligeant les administrations à repenser à chaque exercice l'ensemble de leurs politiques et à justifier de leurs résultats sous peine de voir leurs crédits diminuer, voire supprimer.

Les fins poursuivies par la nouvelle présentation du projet de budget du président sont assez claires. Le président entend présenter au Congrès un instrument budgétaire scientifique qui montre, dans un monde de ressources rares, le droit chemin de l'efficience. Ce qui est moins clair, en revanche, c'est de savoir comment le Congrès réagira au projet de budget scientifique du président. Jusqu'à quel point le budget présidentiel de performances intégrées guidera-t-il les décisions budgétaires du Congrès ? Dans quelle mesure le nouveau budget réussira-t-il à modifier de fond en comble le principe fondamental de la procédure budgétaire américaine selon lequel « le président propose, le Congrès dispose » ? La réponse est incertaine quoique, à la lumière de l'histoire et de la Constitution, il est douteux que le budget de performances intégrées triomphe complètement des budgets du Congrès. C'est que, régulièrement, tous les ans, le budget du président n'est-il pas sitôt arrivé sur le bureau du Congrès que le parti dans l'opposition s'empresse de lui accoler le qualificatif peu encourageant de « *dead on arrival* » (mort à l'arrivée).

---

<sup>45</sup> Voir la cinquième partie du projet de budget pour 2004, *Performance and Management Assessments*, p. 10.

### III - LES BUDGETS DU CONGRES

Peu de temps après que le président lui ait soumis son projet de budget, le Congrès commence à travailler sur la résolution budgétaire qui exprimera ses propres politiques et priorités. Cette résolution détermine les agrégats totaux du budget pour le prochain exercice. Adoptée tout au début de l'examen parlementaire du budget, bien avant que la discussion sur les recettes et les dépenses ne s'engagent en séance plénière, la résolution budgétaire du Congrès constitue un important document qui encadre et détermine toute la suite de la procédure. Concrètement, la résolution détermine d'abord l'équilibre financier global entre les ressources et les charges du gouvernement fédéral. Ensuite, la résolution fixe pour chacune des vingt grandes catégories fonctionnelles le plafond des crédits alloués aux commissions dépensières (*appropriations committees*) pour la préparation des budgets respectifs des administrations. Enfin, la résolution contient des directives quant aux changements à apporter à la législation fiscale ou ordinaire pour opérer la réconciliation entre le droit existant et les modifications entraînées par le nouveau budget (*reconciliation instructions*).<sup>46</sup> Dans le travail préparatoire qui précède l'adoption de sa résolution, le Congrès peut s'inspirer des propositions faites par le président dans son projet de budget. C'est souvent le cas, mais le Congrès n'en a pas l'obligation et il n'y a là rien de systématique. Toutefois, sous l'empire de la loi BEA, le Congrès doit suivre les propositions présidentielles pour ce qui touche aux plafonds des dépenses discrétionnaires et aux exigences du système PAYGO.<sup>47</sup>

Passée en la forme d'une résolution concordante des deux chambres, la résolution du Congrès n'est pas une loi. La Chambre des représentants et le Sénat votent sur elle, mais elle n'est pas soumise à la signature du président et celui-ci ne peut y opposer son veto. Elle n'a donc pas de statut législatif ; elle ne fait pas partie du droit positif. La résolution budgétaire du Congrès est, selon le sénateur Bob Graham, comparable aux plans d'un architecte.<sup>48</sup> Elle fixe les lignes générales, le cadre d'ensemble et les priorités de la politique fiscale fédérale. Ces priorités guident la répartition des crédits et les mesures fiscales qui seront prises par la suite. Enfin, les commissions compétentes et les membres du Congrès pris individuellement pourront s'en servir pour faire des rappels au règlement.

La résolution budgétaire du Congrès n'est pas le texte final du budget. Ce n'est qu'une feuille de route qui ouvre un long voyage dans la mesure où le budget ne sera terminé, c'est-à-dire le gouvernement fédéral ne pourra effectivement prélever l'impôt et dépenser que lorsque auront été adoptées l'ensemble des lois séparées qui, prises toutes ensemble, lui donnent ces deux pouvoirs. Pendant presque deux siècles (de sa première législature en 1789 jusqu'en 1975), le Congrès a fonctionné sans résolution budgétaire. Pendant toute cette période, il a voté chaque année un nombre considérable de lois qui, une par une, d'abord autorisait à prélever l'impôt, puis autorisait l'activité administrative concernée, puis enfin autorisait la dépense. Il n'y avait pas de budget unique. Le budget total, c'est-à-dire l'état récapitulatif des recettes prélevées et des dépenses effectuées par le gouvernement fédéral résultait de l'addition de toute une série d'interventions législatives séparées.

---

<sup>46</sup> L'importance des instructions de mise en conformité du droit existant sur la stratégie des partis politiques à l'intérieur du Congrès est bien mise en lumière par Elizabeth Garrett, « The Congressional Budget Process : Strengthening the Party-in-Government », *Columbia Law Review*, vol. 100 (2000), pp. 702-730, notamment pp. 718-723.

<sup>47</sup> On rappellera que la reconduction du système PAYGO jusqu'en 2008 a été demandé par le président dans son projet de budget pour 2004.

<sup>48</sup> Voir Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures*, op. cit., supra n. 1, p. 60.

## 1 Les origines de la résolution budgétaire du Congrès

Pour comprendre pourquoi le Congrès a décidé d'élaborer son propre projet budgétaire, il faut répondre, comme le suggère Allen Shick, aux trois questions suivantes : 1) comment le Congrès s'arrangeait-il autrefois quand il travaillait sans résolution ? 2) pourquoi a-t-il décidé de rompre la tradition en 1974 et de se doter de son propre instrument budgétaire ? 3) à quoi peut bien servir une résolution budgétaire qui n'a pas de force juridique ?<sup>49</sup>

Le Congrès est une institution décentralisée. Les modalités de l'élection de ses membres, la variété des intérêts représentés, augmentée de la conception américaine de la représentation réelle, fait qu'un nombre considérable de commissions ont leur mot à dire dans la procédure budgétaire. Quatre types de commissions s'occupent du budget. Il y a, tout d'abord, les deux commissions du budget (*budget committees*) de chaque chambre qui ont été créées par la loi de 1974 sur le budget. Viennent, ensuite, les commissions qui ont le pouvoir d'autoriser les dépenses (*authorizing committees*) et qui sont les commissions législatives permanentes de la Chambre et du Sénat. En troisième lieu, il y a les deux commissions dépençières qui sont chargées de procéder à l'attribution et à la répartition des crédits (*appropriations committees*). Enfin, il y a les commissions fiscales des deux assemblées, les plus anciennes (*House Ways and Means Committee* et *Senate Finance Committee*).

Du jour où le projet présidentiel arrive au Congrès, toutes ces commissions vont, à un degré ou à un autre, intervenir dans la procédure budgétaire. Le Congrès procède pas à pas ; chaque mesure nécessaire à l'élaboration du budget est, en principe, entreprise une à une. On notera que, s'il est vrai en théorie que la dépense doit avoir été autorisée pour que les crédits puissent être alloués (il s'agit de la distinction entre *authorization* et *appropriation of funds*),<sup>50</sup> la règle en pratique n'est pas appliquée à la lettre. De leur propre initiative, à la demande du président de chaque assemblée, ou à partir des directives que le Congrès a établies dans les dispositions de la résolution budgétaire relative à la réconciliation entre le budget et le droit existant, les commissions législatives, les commissions dépençières et les commissions fiscales peuvent prendre les dispositions nécessaires pour réduire ou augmenter les dépenses ou les recettes qui tombent dans leurs champs respectifs de compétences.

La fragmentation de la décision financière n'a pas posé de problèmes majeurs tant que le Congrès a suivi les orientations proposées par le président dans son projet de budget et que l'essentiel des décisions en matière de dépenses fédérales était concentré entre les mains des commissions dépençières du Congrès (*appropriations committees*). Le Congrès avançait pas à pas, loi par loi, mais les directives présidentielles guidaient son action. A chaque pas de sa progression, le Congrès utilisait le budget du président comme point de départ de sa réflexion et les changements qu'il apportait au projet de l'exécutif étaient mineurs. Les centaines de décisions particulières qu'il prenait se cumulaient sans bouleverser le projet présidentiel. Le chef de l'exécutif était l'agent de coordination des décisions budgétaires du Congrès. Grâce à lui, la fragmentation de la décision budgétaire au sein du Congrès n'empêchait pas de parvenir à un résultat budgétaire cohérent.

Pour les raisons qui ont été expliquées dans la partie introductive de cet article, l'influence législative du président a commencé à s'effriter à la fin des années soixante et elle s'est effondrée au cours des années soixante-dix. La guerre du Vietnam et l'affaire du Watergate

<sup>49</sup> Voir Allen Shick, *The Federal Budget*, op. cit., supra n. 1, p. 106, et 106-109.

<sup>50</sup> Voir supra n. 12.

ont eu chacune leur part de responsabilité. Mais les conflits répétés entre le Capitole et la Maison blanche sur les augmentations d'impôts, la montée continue du déficit et le gel des crédits votes par le président ne furent pas en reste. Les gels répétés de crédits (*impoundments*) firent déborder le vase. Ils déclenchèrent le vote de la loi de 1974 dite *Congressional Budget Act* dont la plus grande innovation fut l'adoption de la résolution budgétaire du Congrès conçue à l'origine comme le moyen par lequel le Congrès pourrait dorénavant exprimer une position indépendante de celle du président sur le budget. Aussi bien fallait-il faire en sorte que la résolution restât purement interne au Congrès et que les services du président ne puissent pas s'en mêler. Il fallait éviter que le Congrès ne devienne l'otage du président sur les questions économiques et budgétaires faute de disposer des services d'information et d'études nécessaires. Le Congrès décida donc qu'il aurait son propre organisme d'analyses et d'études pour dessiner et arrêter la politique fiscale et budgétaire du gouvernement et il créa le *Congressional Budget Office (CBO)*.

La volonté de changer ses relations avec le président n'était pas la seule raison qui, au début des années soixante-dix, poussaient le Congrès à vouloir modifier la procédure budgétaire. La décennie précédente avait prouvé que les dépenses publiques devenaient incontrôlables. Les commissions dépensières (*appropriations committees*) qui avaient longtemps tenu le contrôle exclusif et parcimonieux des cordons de la bourse fédérale étaient incapables d'empêcher la progression des dépenses qu'entraînaient les bénéfices et avantages sociaux distribués par les commissions législatives (*authorizing committees*). Les dépenses publiques, notamment les dépenses sociales, augmentaient par des procédés détournés qui vidaient de leur substance la compétence des commissions dépensières. Plus les dépenses sociales se gonflaient, plus il apparaissait que le contrôle de la dépense par les seules commissions dépensières devenait insuffisant. Il fallait des procédés de contrôle plus larges, des procédés qui englobent toutes les dépenses et qui permettent d'établir un lien entre les dépenses et les recettes. La résolution budgétaire du Congrès serait ce lien ; elle serait, pensait-on, l'instrument de coordination de toutes les dépenses fédérales dans la mesure où, indépendamment de la répartition des compétences entre les commissions du Congrès, elle obligerait le Congrès à se prononcer explicitement sur le total des recettes et des dépenses, les priorités du budget et le déficit.

Cependant, tout en imaginant une procédure budgétaire plus unifiée et mieux coordonnée, le Congrès ne voulait pas bouleverser pour autant la longue tradition de la procédure législative décentralisée. La loi de 1974 a donc dû concilier deux tendances contradictoires, d'une part, la volonté de réaliser une unification du processus de décision budgétaire et, d'autre part, la volonté de ne pas sacrifier la vieille méthode de la décision parlementaire décentralisée qui fait éclater le processus de l'action législative en donnant un rôle décisif aux commissions. La contradiction fut résolue sans l'être. La loi de 1974 décida que la résolution budgétaire du Congrès se superposerait aux commissions budgétaires, législatives, fiscales et dépensières existantes dans chaque assemblée. La procédure budgétaire s'en est trouvée considérablement compliquée parce que toutes les dépenses et les recettes visées dans la résolution budgétaire du Congrès sont aussi entre les mains des commissions compétentes du Congrès. De là découlent plusieurs contradictions. Par exemple, la résolution n'a pas le caractère obligatoire d'un acte législatif, sa valeur est celle d'une recommandation ; en revanche, les travaux des commissions ont un caractère législatif et leurs décisions sont obligatoires ; ou bien encore, la résolution porte sur les agrégats du prochain budget et un petit nombre de dépenses publiques, à peine une vingtaine, qui sont classées par grandes catégories fonctionnelles ; en revanche, les commissions du Congrès s'attachent aux détails du budget et prennent une foule de décisions spécifiques par programmes.

La vérité est que la mise en œuvre concrète des grandes priorités dessinées par la résolution budgétaire du Congrès dépend en définitive des décisions qui sont prises par les commissions compétentes en matière fiscale, en matière de dépenses ou en matière législative. L'influence réelle de la résolution en tant que cadre d'actions futures, notamment en matière fiscale, est donc variable. De plus, cette influence dépend du contenu de la résolution elle-même et de l'importance des instructions de réconciliation qu'elle contient à l'adresse de la législation future. Certaines années, la résolution joue un rôle décisif dans le travail parlementaire en qu'elle décide de l'élaboration de la législation fiscale, de l'établissement de l'agenda législatif ou de l'orientation des dépenses publiques ; d'autres années, elle ne fait que ratifier le statu quo.

## 2 La portée de la résolution budgétaire du Congrès

La résolution budgétaire est préparée par les commissions du budget. Elle contient trois types de dispositions : 1) les décisions concernant, d'une part, les agrégats généraux du budget (recettes et revenu global, dépenses et charges, déficit ou surplus, dette publique) et, d'autre part, les plafonds respectifs des crédits dans chacune des vingt grandes catégories du budget fonctionnel qui définissent les missions du gouvernement fédéral ; 2) les instructions relatives aux modifications à apporter à la législation existante et auxquelles le Congrès donne chaque année une portée variable ; 3) les déclarations qui expriment la position du Congrès (*sense of the Congress*) sur les problèmes d'intérêt national et qui, sans avoir de caractère obligatoire, donnent aux membres du Congrès la possibilité de s'exprimer sur le budget du gouvernement fédéral.

L'une des fonctions les plus importantes de la résolution budgétaire du Congrès est de fixer le montant total des dépenses que le gouvernement fédéral est autorisé à faire dans chacune des grandes catégories du budget fonctionnel. A cette occasion, le Congrès indique par les choix qu'il est appelé à faire entre les missions et les programmes du gouvernement fédéral ce que devront être les priorités du gouvernement pour le prochain exercice. Pour chaque catégorie fonctionnelle, il alloue un montant précis de crédits à chacune d'elles. Toutefois, en droit, les choix des commissions du budget ne lient pas les commissions dépensières. Ces dernières sont libres de décider de l'allocation et de la répartition des crédits entre les administrations et agences du gouvernement fédéral. Les commissions dépensières ne sont tenues que par les plafonds de crédits arrêtés dans chaque mission. La règle de base est qu'elles ne peuvent pas autoriser à dépenser plus que ce que la résolution a alloué à une mission. Pour le reste, elles peuvent choisir librement entre les programmes, privilégier certains et réduire d'autres, voire opérer des compensations entre programmes d'une mission à une autre. Leurs choix seront inscrits dans les diverses lois d'attributions et de répartition des crédits qui sortiront de leurs travaux.

Aux termes des dispositions de la section 302 de la loi de 1974, la procédure de répartition des crédits se déroule en deux temps. D'abord, les montants totaux des crédits par missions sont alloués aux différentes commissions du Sénat et de la Chambre des représentants qui ont des compétences en matière budgétaire, notamment, les commissions permanentes et les deux commissions dépensières. Celles-ci répartissent les montants arrêtés entre leurs treize sous-commissions. Les champs respectifs de compétences des treize sous-commissions des deux commissions dépensières de chaque assemblée sont les suivants :

- 1) Agriculture – Développement rural – Sécurité alimentaire et drogues
- 2) Commerce – Justice – Etats fédérés

- 3) Département de la défense
- 4) District de Columbia
- 5) Eau et énergie
- 6) Opérations étrangères
- 7) Département de l'intérieur
- 8) Travail – Santé et services sociaux – Education
- 9) Branche législative
- 10) Construction militaire
- 11) Département des transports
- 12) Trésor – Service postal – Gouvernement général
- 13) Anciens combattants – Logement et développement urbain – Agences indépendantes

Dans un deuxième temps, chaque sous-commission répartit les crédits disponibles entre les administrations et les agences en distribuant les fonds selon les programmes dont elles ont la charge. La difficulté est que la liste des grandes catégories du budget fonctionnel et la liste des sujets dont s'occupent les sous-commissions ne se recoupent pas. Autrement dit, les dix-huit catégories fonctionnelles ne correspondent pas aux treize champs de compétences des sous-commissions. Les commissions dépensières ne se sont pas spécialisées par grandes missions nationales. La même sous-commission peut travailler sur plusieurs missions à la fois et la même mission peut être examinée dans des sous-commissions distinctes. Dans la pratique, la contradiction s'est résolue à l'avantage des sous-commissions en ce sens que la procédure de la section 302 est devenue plus importante que la résolution budgétaire comme instrument de la discipline interne du Congrès. Du coup, les catégories fonctionnelles n'ont plus l'importance qu'on leur attribuait autrefois. Elles ne servent à former les décisions budgétaires du Congrès que dans la seule mesure où elles fixent les plafonds des dépenses discrétionnaires autorisées pour un exercice. Pour le reste, les grandes missions nationales ne jouent qu'un rôle marginal dans la décision budgétaire. Ce sont moins les missions que les treize sous-commissions de chaque chambre avec leurs intérêts, leurs passions et leurs choix partisans qui décident des montants affectés aux programmes fédéraux.

Les treize sous-commissions des commissions dépensières du Congrès sont des organes très puissants parce qu'elles contrôlent, seules, la partie du budget fédéral qui peut véritablement faire l'objet de décisions politiques. Cette partie représente environ le tiers du budget fédéral. A l'inverse de l'autre partie qui constitue la grosse masse du budget et à laquelle il n'est guère possible d'apporter des changements sauf à changer les lois qui ont fait naître les dépenses, les quelques 500 milliards de dollars sur lesquels ces sous-commissions ont un contrôle total est la manne fédérale sur laquelle le Congrès peut exercer un véritable pouvoir de décision. Il est d'usage que les administrations et agences demanderesse de crédits viennent expliquer et justifier de leurs politiques devant chaque sous-commission.

A la suite des auditions, après s'être entourée de toutes les informations nécessaires et réuni les demandes de crédits, la sous-commission se réunit à huis clos et procède à une session de *mark-up*. Il s'agit de la réunion au cours de laquelle les membres de la commission indiquent les diminutions ou augmentations de crédits qu'ils proposent de faire aux programmes en discussion ; les changements proposés sont marqués sur le projet de loi ; ils ne deviendront définitifs qu'après approbation en séance plénière, mais il est rare que les commissions dépensières s'écartent des propositions adoptées au cours de la séance de *mark-up*. Les changements proposés sont souvent inspirés par des considérations politiques, des groupes d'intérêts à satisfaire, ou des électeurs à contenter. Il ne semble pas que les grandes missions

du gouvernement fédéral soient les repères essentiels de la décision. Conformément à ce qu'elles ont toujours été, les décisions budgétaires restent de nature essentiellement politique.

## EPILOGUE

Rapportée aux réformes introduites en France par la nouvelle loi organique sur les lois de finances de 2001, la procédure budgétaire américaine donne à réfléchir. Alors que les deux pays sont constitutionnellement organisés sur des principes fort différents, ils se rapprochent étrangement en matière budgétaire. En particulier, les récentes réformes françaises ont été inspirées par la même ambition que celle qui avait animé le Congrès en 1974, à savoir, la volonté de renforcer les pouvoirs budgétaires du législatif. A cette fin, la loi organique a repris dans son article 7 - qui est, de l'avis général, l'article clé de la nouvelle constitution financière de la France - la même présentation budgétaire que celle que le Congrès adopta en 1974 dans le *Congressional Budget Act*,<sup>51</sup> et qui, en 1982, fut requise du projet de budget du président à titre d'éléments complémentaires d'information,<sup>52</sup> conformément à la recherche de l'excellence et de l'efficacité qui étaient au cœur des doctrines économiques du président Reagan. Cette présentation est celle du budget fonctionnel qui fait apparaître les grandes missions du gouvernement et, à l'intérieur de celles-ci, les programmes retenus pour les réaliser.

A l'origine, en 1974, le Congrès attendait beaucoup de la nouvelle présentation fonctionnelle du budget. Aux termes de la loi de 1974, la résolution budgétaire du Congrès était toute entière construite sur elle puisqu'il était prévu qu'elle devait fixer : « (1) les montants appropriés de l'ensemble des dépenses autorisées par le budget [...] ; (2) une estimation des dépenses autorisées [...] pour chaque grande catégorie fonctionnelle, qui soit elle-même déterminée à partir des montants appropriés de l'ensemble des dépenses autorisées par le budget ». <sup>53</sup> Selon le rapport de la Chambre des représentants, l'objectif était d'éliminer les inconvénients d'une excessive fragmentation du processus de décision budgétaire, éclaté entre les nombreuses sous-commissions des deux commissions dépenses du Congrès, tout en conservant les avantages.<sup>54</sup> Il fut donc décidé, pour améliorer le travail budgétaire du Congrès, de retenir une présentation fonctionnelle en termes de missions et programmes, mais sans que cette nouvelle présentation porte atteinte « à l'examen minutieux et à la foule d'informations que permet de rassembler le processus de répartition des crédits tel qu'il est organisé par les sous-commissions du Congrès ». <sup>55</sup> Au Congrès fut donc attribué le pouvoir de se prononcer sur la destination finale des montants globaux de dépenses par catégories, c'est-à-dire les missions ; aux commissions compétentes, le pouvoir de répartir les montants à l'intérieur de chaque catégorie, autrement dit, de pourvoir les programmes.

Vingt-deux ans plus tard, en 1996, à l'occasion d'une audition devant la commission du budget de la Chambre des représentants, Susan J. Irving, à l'époque directrice adjointe du *General Accounting Office*, déclarait : « Je pense que la répartition fonctionnelle des crédits était quelque chose de très prometteur, mais que, finalement, elle s'est avérée n'être pas très importante. L'idée selon laquelle, pour la première fois, vous alliez pouvoir examiner les dépenses par missions, sans considération de la sous-commission ayant compétence sur elles,

---

<sup>51</sup> Voir Sec. 301 (A) (1) et (2), PL 93-344, July 12, 1974, 88 Stat 297.

<sup>52</sup> Voir Sec. 1105 (a) (22) (A) et (B), PL 97-258, September 13, 1982, 96 Stat 877.

<sup>53</sup> Sec. 301 (A) (1) (2), PL 93-344, July 12, 1974, 88 Stat 297. C'est nous qui soulignons.

<sup>54</sup> H.R., No. 93-658, *US Code Congressional and Administrative News*, 1974, vol. 2, pp. 3479.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 3480.

[...] et que vous alliez pouvoir faire des transferts de crédits de missions à missions constituait un grand pas en avant. Toutefois, la traduction concrète de cette idée dans le texte de l'article 602 (b)<sup>56</sup> reste obscure. Une intéressante question à creuser serait de savoir si, selon vous, le budget fonctionnel a rendu les services qu'il aurait pu ou qu'il aurait du rendre. »<sup>57</sup> On ne saurait mieux dire que le budget fonctionnel n'a pas réalisé les espoirs qu'il portait en lui. La raison tient, d'une part et principalement, à l'extrême fragmentation de la décision budgétaire au sein du Congrès, d'autre part et accessoirement, aux limites de l'analyse fonctionnelle du budget en termes de missions et de programmes.

Le Congrès est, répétons-le, une institution décentralisée. De nombreuses commissions et sous-commissions interviennent dans le processus d'élaboration des différents budgets des administrations fédérales. La difficulté tient au fait que leur indépendance est l'une des plus anciennes traditions du Congrès. Au surplus, les vingt catégories fonctionnelles à l'intérieur desquelles la résolution budgétaire fixe la limite des crédits alloués ne correspondent pas à la juridiction respective des treize sous-commissions qui les distribuent entre les programmes.

En 1997, une réforme proposée par le représentant Chris Cox (républicain de Californie) et soutenue par 200 autres membres de la Chambre des représentants avait tenté de remédier aux conséquences de l'extrême fragmentation du processus de décision budgétaire. Sans toucher à l'organisation ou à la structure interne du Congrès, elle parvenait à modifier complètement la procédure en transformant la résolution budgétaire sur deux points essentiels : 1) elle en faisait un acte législatif obligatoire ; 2) elle interdisait que des compensations puissent être effectuées entre programmes appartenant à des missions différentes.<sup>58</sup> Concrètement, les membres des puissantes sous-commissions des commissions dépensières risquaient de se voir privées de leurs plus importants pouvoirs, ceux qui leur permettent de satisfaire leurs électeurs ou de récompenser leurs bailleurs de fonds. Le projet prévoyait, d'une part, que les décisions macro-économiques arrêtées par la résolution budgétaire ne pourraient plus être modifiées et, d'autre part, que les dépenses à l'intérieur d'une fonction ne pourraient plus être compensées que par des ajustements internes à la fonction. Le système fonctionnait à l'image de ce qu'a prévu la loi organique française. Acclamée par les cercles conservateurs qui y voyaient la possibilité de forcer les élus à faire des choix rationnels entre des priorités concurrentes,<sup>59</sup> la réforme n'est allée nulle part. Elle n'a même pas été examinée en commission et ne fut qu'un feu de paille. Inspirée par l'école des choix rationnels et les théories de l'école des *Law and Economics*,<sup>60</sup> elle a été vaincue par les traditions démocratiques américaines, la préférence toujours donnée au politique et l'idée que le budget est moins une affaire de science et d'économie qu'une affaire de politique.

Si le budget fonctionnel n'a pas eu aux Etats-Unis le succès qu'on imagine en France, ce n'est pas seulement à cause de la structure interne du Congrès, des pouvoirs considérables de ses commissions et de la jalouse indépendance de ses membres, c'est aussi à cause des limites

---

<sup>56</sup> Il s'agit des dispositions de la loi de 1974 qui concerne l'assistance et l'information que le CBO doit fournir aux différentes commissions du Congrès pour les aider à mener à bien leurs missions. L'allusion à la procédure de l'article 602 (b) pointe vers une question de fond capitale qui est celle de savoir si les transferts de crédits de missions à missions peuvent être rationnellement effectués sans analyse économique préalable.

<sup>57</sup> « How Did We Get Here From There : Reform of the Federal Budget Process », *Hearings before the Committee on the Budget, House of Representatives*, 104<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, Serial No. 104-28, p. 22.

<sup>58</sup> H.R. 1372, 105<sup>th</sup> Cong., notamment §§ 201 et 202.

<sup>59</sup> Voir les explications du représentant Christopher Cox in « One reform that Would Change Everything », « Fixing the Budget Mess » ainsi que les articles « Hope for Budget Sanity » de *Investor's Business Daily* et « How to Fix the Budget Process » du *Washington Times* en ligne sur le site <http://policy.house.gov/html>

<sup>60</sup> C'est le terme consacré aux Etats-Unis pour désigner l'analyse économique du droit.



inhérentes à l'analyse fonctionnelle en matière budgétaire. La présentation fonctionnelle du budget se révèle d'une grande utilité pour mesurer les performances et la rentabilité des services administratifs parce qu'elle permet de centrer l'analyse sur la relation à l'intérieur d'une même fonction entre les entrées (*inputs*) et les sorties (*outputs* ou *outcomes*). Cette approche est la clé de l'évaluation de l'efficacité et de la rentabilité qui sont au cœur de nouvelles méthodes de gestion publique. La difficulté est que l'analyse fonctionnelle des dépenses publiques ne permet de faire une évaluation complète des politiques publiques qu'à la condition d'être elle-même complète, c'est-à-dire à la condition d'inclure toutes les dépenses publiques. C'est rarement le cas parce que l'analyse fonctionnelle ne prend en considération que les dépenses budgétaires et laisse de côté les dépenses fiscales ou les dépenses d'emprunt.

Les politiques publiques ne se conduisent pas seulement par la politique budgétaire, elles se conduisent aussi par la politique fiscale ou par l'emprunt.<sup>61</sup> Or, les programmes n'intègrent pas les dépenses fiscales (exemptions et déductions fiscales, crédits d'impôts) pas plus qu'ils ne montrent l'état des intérêts payés sur les emprunts contractés ou des amortissements en cours. Même regroupés en un seul budget, missions et programmes ne donnent qu'une vue partielle des moyens financiers mobilisés par le gouvernement pour réaliser des politiques publiques. Ce faisant, ils ne répondent pas vraiment aux espérances des élus du Congrès. Ici encore, les analyses de Susan J. Irving sont précieuses. En 2001, alors devenue directrice des analyses du budget fédéral au *General Accounting Office*, Mme Irving dévoilait les vices du système actuel en déclarant aux membres de la commission du budget de la Chambre des représentants : « Vous aimeriez un processus de décision budgétaire qui vous permette de désigner des priorités dans les grandes missions nationales, qui vous permette de décider de la part de fonds publics que vous voulez allouer à la défense nationale, à l'éducation, au soutien des revenus, etc. Vous aimeriez un processus de décision qui vous permette de choisir les outils les plus performants pour réaliser ces missions autrement qu'à partir des spécialités de chacune de vos commissions. Faut-il réaliser telle mission par l'impôt, ou par la dépense, ou par un avantage fiscal ? Vous aimeriez pouvoir trancher de ces questions à partir de ce que vous, vous estimez être la meilleure solution, non à partir des champs de compétences de la sous-commission dans laquelle la décision est prise ».<sup>62</sup>

\*

De l'expérience américaine en matière de budget fonctionnel se dégage l'impression que la présentation budgétaire par missions et programmes a finalement moins servi qu'on ne l'avait cru au départ, en 1974, à évaluer les politiques publiques. D'un autre côté, ce n'est pas le Congrès, mais l'exécutif qui en a le plus profité. Dans la foule des documents qui jalonnent la procédure budgétaire aux Etats-Unis, il n'y a, à tout prendre, qu'une seule série parmi eux qui utilise à plein la présentation fonctionnelle du budget par missions et programmes. C'est la série des documents présidentiels. L'analyse par missions et programmes est progressivement devenue la base du budget de performances intégrées qui sera en 2005 d'application générale et qui constituera le modèle de la nouvelle présentation du projet de budget du président. L'analyse fonctionnelle du budget en missions et programmes, initialement conçue pour

---

<sup>61</sup> L'une des faiblesses de la réforme de 1997 était qu'elle négligeait de prendre en considération la dimension fiscale des politiques publiques ; voir Elizabeth Garrett, « Rethinking the Structures of Decisionmaking in the Federal Budget Process », *Harvard Journal on Legislation*, vol. 35 (1998), pp. 387-445, notamment p. 433-438.

<sup>62</sup> « Federal Budget Process Structural Reform », *Hearings before the Committee on the Budget, House of Representatives*, 107<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, Serial No. 107-14, p. 88. C'est nous qui soulignons.

améliorer le contrôle du Congrès sur la présidence, a profité bien plus à celle-ci qu'à celui-là. Quant aux pouvoirs budgétaires du Congrès, le budget fonctionnel ne les a pas affectés. Ils sont restés identiques à eux-mêmes. Le futur budget présidentiel de performances intégrées, quand il sera complètement achevé, ni ne les augmentera, ni ne les diminuera. Quels que soient leurs performances ou leurs résultats, les administrations et les agences fédérales devront toujours compter avec les contrôles sourcilleux et pointilleux des membres du Congrès et se justifier devant les élus du peuple.

En conclusion, la présentation par le président des Etats-Unis d'un budget fonctionnel par missions et programmes n'est ni la source, ni la cause des pouvoirs du Congrès. Personne aux Etats-Unis ne voit dans ce document l'origine des pouvoirs financiers de cet organe. La seule cause des pouvoirs du Congrès est à rechercher dans la Constitution qui lui a remis en entier le pouvoir de la bourse. Dans ces conditions, à la question de savoir si le nouvel article 7 de la loi organique contribuera à améliorer, comme on l'espère, les pouvoirs budgétaires du Parlement ou à renforcer les pouvoirs d'une administration déjà très puissante, l'expérience américaine permet, semble-t-il, de répondre que c'est le cadre constitutionnel qui tranchera. Aux Etats-Unis comme en France, c'est le droit constitutionnel qui détermine le droit budgétaire, et non l'inverse.