

N° 326

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 mai 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur l'information économique aux États-Unis,

Par M. Joël BOURDIN,
Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Joël Bourdin, président ; MM. Serge Lepeltier, Marcel Lesbros, Georges Mouly, Jean-Pierre Plancade, vice-présidents ; Mme Odette Terrade, M. Pierre André, secrétaires ; Mme Janine Bardou, MM. Alain Hethener, Patrick Lassourd, Henri Le Breton, Daniel Percheron, Roger Rinchet, Gérard Roujas, Alain Vasselle, membres.

Parlement - États-Unis - Information économique et sociale - Accès aux documents administratifs - Banque de France - Budget - CADA - Congrès - Congressional Budget Office - CBO - Cour des Comptes - Études économiques - Évaluation des politiques publiques - Finances publiques - Fiscalité - General Accounting Office - GAO - Indicateurs de performance - INSEE - Mécénat - Mobilité - Modèles économiques - offices parlementaires - Pluralisme - Prévisions et projections économiques - Réserve fédérale - Fed - Statistiques - Think Tank - Transparence.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION

I. L'ORIGINE DE CE RAPPORT D'INFORMATION : LE CONSTAT DES CARENCES DE L'INFORMATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE	11
A. L'AFFAIRE DITE DE « LA CAGNOTTE FISCALE » EN 1999	11
B. UN MALAISE PLUS ANCIEN ET PLUS PROFOND	12
C. UN MALAISE QUI DÉPASSE TRÈS LARGEMENT LE CADRE DU PARLEMENT.....	13
D. RAPPEL DES AMBITIONS DU RAPPORT LENOIR-PROT (1979)	15
E. DES AMBITIONS POUR PARTIE INACHEVÉES.....	18
II. LES OBJECTIFS DE CE RAPPORT D'INFORMATION : EXAMINER DANS QUELLE MESURE LES ÉTATS-UNIS CONSTITUENT UN MODÈLE	29
A. LES ÉTATS-UNIS SONT SOUVENT CITÉS EN EXEMPLE EN MATIÈRE D'INFORMATION ÉCONOMIQUE.....	29
B. COMPARAISON N'EST PAS RAISON	32
C. CEPENDANT, L'ÉTUDE DE L'INFORMATION ÉCONOMIQUE AUX ÉTATS-UNIS EST RICHE D'ENSEIGNEMENTS.....	33

PREMIÈRE PARTIE : LES MOYENS D'INFORMATION ÉCONOMIQUE DU CONGRÈS

CHAPITRE PREMIER : LE CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS : UN PARLEMENT PUISSANT, DONC BIEN INFORMÉ

I. QUELQUES APERÇUS DU CONGRÈS ET DE LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE AUX ÉTATS-UNIS	36
A. LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS AMÉRICAINS.....	36
B. LES POUVOIRS DU CONGRÈS	40
C. LES MEMBRES DU CONGRÈS.....	42
D. LA FRAGMENTATION DU POUVOIR AU SEIN DU CONGRÈS.....	43
E. LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE : UNE COURSE CONTRE LA MONTRE DANS UN LABYRINTHE PARSEMÉ D'EMBÛCHES	46
F. UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE ORIGINALE.....	48

II. VUE D'ENSEMBLE DES MOYENS D'INFORMATION DU CONGRÈS.....	52
A. UN PARLEMENT PUISSANT, DONC UN AFFLUX D'INFORMATIONS.....	52
B. DES POUVOIRS DE CONTRÔLE ÉTENDUS.....	53
C. UN ACCÈS PRESQUE ILLIMITÉ À L'INFORMATION PUBLIQUE.....	55
D. LE RÔLE ÉMINENT DES AUDITIONS.....	57
E. LES AGENCES DU CONGRÈS : UNE EXPERTISE OBJECTIVE	59
F. LE RÉSULTAT : DES DÉBATS RELATIVEMENT TECHNIQUES	60

**CHAPITRE II :
LE SERVICE DES ETUDES DU CONGRÈS (CRS)**

I. LA MISSION DU CRS : L'INFORMATION TOUS AZIMUTS DU CONGRÈS.....	62
A. LE CRS : UN CENTRE D'EXPERTISE AU SERVICE DU CONGRÈS	62
B. LES SERVICES OFFERTS PAR LE CRS.....	63
C. LA CONTRIBUTION DU CRS À L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE.....	72
II. DES OBJECTIFS CONFLICTUELS : L'UTILITÉ ET LA NEUTRALITÉ	76
A. LES OBJECTIFS ASSIGNÉS AU CRS.....	76
B. DES EFFORTS EXCEPTIONNELS D'ACCESSIBILITÉ	77
C. LA RECHERCHE D'OBJECTIVITÉ : ATOUT OU HANDICAP ?.....	82
III. DES MOYENS À LA HAUTEUR DES MISSIONS.....	87
A. DES MOYENS HUMAINS CONSIDÉRABLES	87
B. UNE ORGANISATION PLURIDISCIPLINAIRE	89
C. DES MOYENS TECHNIQUES TOUTEFOIS RELATIVEMENT LIMITÉS	91

**CHAPITRE III :
LE CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (CBO)**

I. LA COMPLEXITÉ DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AMÉRICAINE.....	93
A. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AVANT LA RÉFORME DE 1974.....	93
B. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DE 1974.....	98
C. LES RÉFORMES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DE 1990 ET DE 1997.....	102

II. LES MISSIONS DE CONSEIL DU CBO	105
A. L'APPUI À LA PRÉPARATION DU BUDGET DU CONGRÈS	105
B. L'EXPERTISE À LA DEMANDE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE.....	115
III. LES MISSIONS STATUTAIRES D'ÉVALUATION DU CBO	121
A. LE POINTAGE DES TEXTES LÉGISLATIFS.....	121
B. LA PRÉPARATION DES RAPPORTS DE SÉQUESTRE ET L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES TEXTES LÉGISLATIFS SUR LES AUTRES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES	126
C. QUELQUES EXEMPLES D'ESTIMATIONS RÉALISÉES PAR LE CBO	127
IV. LE FONCTIONNEMENT DU CBO	130
A. LES RELATIONS ENTRE LE CBO ET L'OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (OMB).....	130
B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU CBO.....	132
C. DES TRAVAUX PAR ESSENCE PUBLICS.....	143

**CHAPITRE IV :
LA COMMISSION CONJOINTE DES IMPÔTS (JCT)**

I. LES MISSIONS DE LA COMMISSION CONJOINTE DES IMPÔTS	145
II. LES MISSIONS DU STAFF DE LA COMMISSION CONJOINTE DES IMPÔTS	146
A. UN CORPS D'EXPERTS SPÉCIALISÉS EN MATIÈRE FISCALE	146
B. UNE MISSION DE CONSEIL AU COURS DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE.....	147
C. LES MISSIONS DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE	149
D. L'ACCÈS AUX DOSSIERS FISCAUX DES PERSONNES SOUMISES À LA PROCÉDURE DE CONFIRMATION DES NOMINATIONS	151
E. L'ESTIMATION DU COÛT DES PROPOSITIONS DE LOI FISCALES.....	152
III. L'ORGANISATION DU STAFF DE LA COMMISSION CONJOINTE DES IMPÔTS	153

**CHAPITRE V :
LE GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO)**

I. L'HISTOIRE DU GAO : DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	155
A. LE GAO DES ORIGINES : UN COMPTABLE PUBLIC	155
B. DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE À L'AUDIT DES COMPTES PUBLICS.....	157
C. DE L'AUDIT DES COMPTES PUBLICS À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE LA GESTION PUBLIQUE.....	158
II. LE GAO AUJOURD'HUI : LE « CHIEN DE GARDE DU CONGRÈS »	160
A. DES MISSIONS DIVERSIFIÉES.....	160
B. UNE INSTITUTION DE PLUS EN PLUS AU SERVICE DU CONGRÈS	178
C. UNE INSTITUTION AU SERVICE DU PUBLIC.....	184
III. UNE INSTITUTION QUI SE VEUT EXEMPLAIRE	186
A. UNE ADMINISTRATION MODÈLE ?	186
B. DES PROCÉDURES DE TRAVAIL RIGOUREUSES	190
IV. DES MOYENS CONSIDÉRABLES	194
A. PLUS DE DEUX MILLIARDS DE FRANCS DE BUDGET	194
B. UN ACCÈS PRIVILÉGIÉ À L'INFORMATION.....	197
V. UN CHAMP D'EXPERTISE ÉTENDU, MAIS DES TRAVAUX DE PORTÉE INÉGALE	198
A. UN CHAMP D'EXPERTISE ÉTENDU	198
B. DES TRAVAUX DE PORTÉE INÉGALE.....	200

**CHAPITRE VI :
LES OFFICES DU CONGRÈS : DES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES,
DONC CONTROVERSÉES**

I. UNE ORIGINE COMMUNE : LA VOLONTÉ DU CONGRÈS DE DISPOSER D'UNE EXPERTISE ÉQUILIBRANT CELLE DE L'EXÉCUTIF	205
II. DES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES ET CRÉDIBLES, DONC CONTROVERSÉES	207
A. DES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES DES ORGANES POLITIQUES DU CONGRÈS.	207
B. UNE INDÉPENDANCE À DOUBLE TRANCHANT POUR LE CONGRÈS.....	210

III. DES INSTITUTIONS FRAGILISÉES	212
A. LA POLARISATION DE LA VIE POLITIQUE AMÉRICAINE	212
B. UNE CONSÉQUENCE : LA RÉDUCTION DES MOYENS DES AGENCES DU CONGRÈS.....	214

**DEUXIÈME PARTIE :
LES ADMINISTRATIONS ÉCONOMIQUES FÉDÉRALES**

**CHAPITRE VII :
LE SYSTÈME STATISTIQUE AMÉRICAIN**

I. L'ORGANISATION DU SYSTÈME STATISTIQUE AMÉRICAIN	218
A. VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME STATISTIQUE AMÉRICAIN	218
B. UN SYSTÈME STATISTIQUE MULTIPOLAIRE ET POUR PARTIE DÉCENTRALISÉ.....	221
C. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES AGENCES STATISTIQUES FÉDÉRALES EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE.....	223
II. LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS DE L'ORGANISATION STATISTIQUE AMÉRICAIN	226
A. LES PRINCIPAUX INCONVÉNIENTS DE L'ORGANISATION STATISTIQUE AMÉRICAIN.....	226
B. LES AVANTAGES DE L'ORGANISATION STATISTIQUE AMÉRICAIN.....	229
III. DES INTERACTIONS AVEC LE CONGRÈS	232
A. LE CONGRÈS INFLÉCHIT LES ACTIVITÉS DES AGENCES STATISTIQUES	232
B. LE CONGRÈS DISPOSE D'UN TRÈS LARGE ACCÈS AUX DONNÉES STATISTIQUES COLLECTÉES PAR LES AGENCES FÉDÉRALES	234
IV. DES AGENCES STATISTIQUES RÉPUTÉES POUR L'INDÉPENDANCE SCIENTIFIQUE DE LEURS TRAVAUX	234
A. DES GARANTIES STATUTAIRES POUR LA CONDUITE DE LEURS ENQUÊTES.....	234
B. DES PROCÉDURES DE PUBLICATION EXEMPLAIRES	236

**CHAPITRE VIII :
LES SERVICES D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES**

I. VUES D'ENSEMBLE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE	240
A. VUE D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	240
B. VUE D'ENSEMBLE DES SERVICES D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES	242

II. L'EXEMPLE DES SERVICES ÉCONOMIQUES DE L'ADMINISTRATION PRÉSIDENTIELLE	243
A. L'OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (OMB).....	243
B. LE CONSEIL DES CONSEILLERS ÉCONOMIQUES (CEA).....	248

**CHAPITRE IX :
DES ADMINISTRATIONS ÉCONOMIQUES FÉDÉRALES OUVERTES ET
TRANSPARENTES**

I. DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES TRANSPARENTES	253
A. LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AMÉRICAINES EST RELATIVEMENT TRANSPARENT.....	254
B. L'INFORMATION STATISTIQUE EST PRESQUE INTÉGRALEMENT PUBLIQUE	257
C. LA LIBERTÉ D'ACCÈS AU DOCUMENTS ADMINISTRATIFS EST EFFECTIVE AUX ÉTATS-UNIS.....	259
II. DES ADMINISTRATIONS ÉCONOMIQUES OUVERTES	272
A. DES FONCTIONNAIRES ACCESSIBLES, DES MÉTHODOLOGIES TRANSPARENTES	268
B. LA VOLONTÉ D'ASSURER LA PLUS LARGE DIFFUSION POSSIBLE À L'INFORMATION PUBLIQUE.....	269
III. « L'AFFAIRE DE LA CAGNOTTE » SERAIT AINSI INENVISAGEABLE AUX ÉTATS-UNIS	272
A. LES ÉTATS-UNIS ONT ÉGALEMENT CONNU DES SURPRISES BUDGÉTAIRES.....	272
B. CEPENDANT, CES SURPRISES BUDGÉTAIRES ONT ÉTÉ PARTAGÉES PAR TOUS AU MÊME MOMENT	273

**TROISIÈME PARTIE :
LES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES**

**CHAPITRE X :
LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES ET DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE
DES ÉTATS-UNIS**

I. LA RÉSERVE FÉDÉRALE DES ÉTATS-UNIS DISPOSE D'UNE EXPERTISE ÉCONOMIQUE SANS ÉQUIVALENT	276
A. VUE D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE DES ÉTATS-UNIS.....	276
B. LE SERVICE D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DU CONSEIL DES GOUVERNEURS.....	278
C. LES SERVICES D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DES BANQUES DE RÉSERVE FÉDÉRÉES : L'EXEMPLE DE LA FED DE NEW YORK.....	283

II. L'EXPERTISE ÉCONOMIQUE DE LA FED CONTRIBUE LARGEMENT AUX DÉBATS PUBLICS	286
A. UNE POLITIQUE ACTIVE DE DIFFUSION	286
B. UNE POLITIQUE ACTIVE D'OUVERTURE	293
III. LES SERVICES DE RECHERCHE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PRIVÉES CONTRIBUENT RELATIVEMENT PEU AUX DÉBATS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE	304
A. LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PRIVÉES ESTIMENT DISPOSER D'UNE INFORMATION ÉCONOMIQUE SATISFAISANTE	304
B. MAIS LES ANALYSES ÉCONOMIQUES DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PRIVÉES INFLUENCENT RELATIVEMENT PEU LES DÉBATS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE	309

**CHAPITRE XI :
LE RÔLE DES THINK TANKS ET DES UNIVERSITÉS**

I. LA CONTRIBUTION DES UNIVERSITÉS AMÉRICAINES AUX DÉBATS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE EST INÉGALE	312
A. AUX ÉTATS-UNIS LES ÉCONOMISTES FORMENT UNE COMMUNAUTÉ BIEN IDENTIFIÉE ET BIEN ORGANISÉE	312
B. LES UNIVERSITÉS EXERCENT UN RÔLE INSTITUTIONNEL MODESTE, MAIS RÉEL, DANS LES DÉBATS PUBLICS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE	318
C. A TITRE INDIVIDUEL, LES UNIVERSITAIRES PARTICIPENT LARGEMENT AUX DÉBATS PUBLICS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE	323
II. LE RÔLE AMBIGU DES <i>THINK TANKS</i>	326
A. VUE D'ENSEMBLE DES THINK TANKS AMÉRICAINS	326
B. L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DES THINK TANKS	333
C. LES THINK TANKS : UNE AUDIENCE CERTAINE, MAIS UN RÔLE AMBIGU	344

**CONCLUSION :
LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE CETTE ÉTUDE**

I. LES ENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'INFORMATION ÉCONOMIQUE EN GÉNÉRAL	366
A. LA SITUATION ENVIABLE DES ÉTATS-UNIS	366
B. PAR CONTRASTE, CETTE ÉTUDE SOULIGNE LES CARENCES DE L'INFORMATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE	369
C. DES PROPOSITIONS POUR L'OUVERTURE D'UN DÉBAT	371

II. LES ENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'INFORMATION ÉCONOMIQUE DU PARLEMENT	375
A. L'IMPORTANCE DE LA COORDINATION DES MOYENS D'INFORMATION, DES POUVOIRS DE CONTRÔLE ET DES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT	375
B. LES FACTEURS DE SUCCÈS ET LES LIMITES DES « OFFICES » DU CONGRÈS	377
C. LES ENSEIGNEMENTS POUR L'EXPERTISE DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES FRANÇAISES	379
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	381

Où pourrions-nous trouver ailleurs de plus grandes espérances et de plus grandes leçons ? Ne tournons pas nos regards vers l'Amérique pour copier servilement les institutions qu'elle s'est données, mais pour mieux comprendre celles qui nous conviennent, moins pour y puiser des exemples que des enseignements, pour lui emprunter les principes plutôt que les détails de ses lois.

*Alexis de Tocqueville
De la démocratie en Amérique*

INTRODUCTION

I. L'ORIGINE DE CE RAPPORT D'INFORMATION : LE CONSTAT DES CARENCES DE L'INFORMATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE

A. L'AFFAIRE DITE DE « LA CAGNOTTE FISCALE » EN 1999

Les articles 14 et 15 de la **Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789** énoncent respectivement que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » et que « *la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Pourtant, à la suite de l'affaire dite de la « **cagnotte fiscale** » en 1999, les travaux de la commission des finances du Sénat constituée en commission d'enquête sur le fonctionnement des services de l'État dans l'élaboration des projets de lois de finances et l'exécution des lois de finances¹ ont mis en évidence « *la volonté délibérée du gouvernement de ne pas faire état, ni de transmettre à la représentation nationale des informations [sur la situation des finances publiques] pourtant en sa possession* », voire de « *fausser* » l'information sur les comptes publics, « *la sincérité budgétaire [n'étant pas] pas l'une des premières préoccupations du ministère de l'économie des finances et de l'industrie* ».

Ces pratiques sont d'ailleurs rituellement dénoncées par la Cour des Comptes dans son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances.

De même, les documents obtenus par cette commission d'enquête lors des contrôles sur pièces et sur place qu'elle a effectués au ministère de l'économie et des finances ont établi que les « *chiffrages* » du coût de certaines mesures fiscales diffusés par le ministère étaient parfois « *guidés par des considérations politiques* ».

Ces pratiques ne sont **pas nouvelles**.

¹ Cf. « *En finir avec le mensonge budgétaire: enquête sur la transparence très relative des comptes de l'État* », rapport du Sénat n°485, 1999-2000.

Elles sont rendues possibles par deux phénomènes qui se renforcent mutuellement : la « *culture du secret* » du ministère de l'économie et des finances, d'une part, le **manque de contre-expertise** indépendante en matière fiscale, d'autre part.

B. UN MALAISE PLUS ANCIEN ET PLUS PROFOND

En fait, le malaise ressenti par le Parlement en matière d'information économique est plus **ancien** et plus profond, et va au delà des seules questions fiscales.

Dès 1995, la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur l'information du Parlement¹ avait ainsi plus généralement souligné les difficultés résultant pour le Parlement de « *son absence d'autonomie quant aux instruments lui permettant de se forger un jugement* ».

Ces difficultés ont d'ailleurs été illustrées par les polémiques qui ont entouré en 1998 les débats relatifs à la réduction de la durée légale du travail. En effet, la commission d'enquête du Sénat sur les conséquences économiques, sociales et financières des « 35 heures » a alors estimé² que le gouvernement présentait de manière « *tronquée* » les résultats des études qu'il avait alors demandées à la quasi-totalité des institutions disposant de modèles macro-économétriques.

A une moindre échelle, la délégation du Sénat pour la planification, qui commande régulièrement depuis près de vingt ans à des organismes extérieurs au Sénat des études, des projections et des simulations réalisées à l'aide de modèles macro-économétriques, rencontre des **problèmes d'offre** croissants.

En effet, la dynamique de coopération technique engagée au cours des années 1980 avec des administrations comme l'INSEE s'est progressivement interrompue à partir du milieu des années 1990, et l'offre d'expertise indépendante des administrations publiques demeure extrêmement limitée.

¹ Cf. « *De l'information du parlement au contrôle du Gouvernement* », rapport de l'Assemblée nationale n°2065, 1995, page 52.

² Cf. « *Réduction autoritaire du temps de travail à 35 heures* », rapport du Sénat n°279, 1997-1998.

C. UN MALAISE QUI DÉPASSE TRÈS LARGEMENT LE CADRE DU PARLEMENT

En fait, le sentiment d'un manque d'information économique et sociale fiable ou indépendante déborde très largement le cadre des assemblées parlementaires.

En premier lieu, l'État lui-même est confronté aux carences de ses propres systèmes d'information

Les tentatives de réforme de l'État achoppent ainsi souvent sur le manque d'indicateurs fiables relatifs aux effectifs, aux dépenses et aux résultats des administrations publiques.

Les rapports particuliers de la **Cour des Comptes** sur la fonction publique de l'État¹ ont ainsi mis en évidence *«la faiblesse des moyens de pilotage global de l'emploi public, l'insuffisante connaissance de la situation réelle des effectifs, la fréquente transgression des règles juridiques fondamentales concernant les rémunérations, plus particulièrement les indemnités»*, *« les documents budgétaires ne [donnant] pas au Parlement une information complète et exacte sur la situation réelle des emplois et des rémunérations »*.

A un autre niveau, le rapport relatif aux troisièmes contrats de plan État-Régions réalisé en l'an 2000 par notre collègue Pierre André au nom de la délégation du Sénat pour la planification² a montré que les **évaluations des politiques publiques locales** entreprises dans le cadre des contrats de plan se heurtaient à l'inadaptation de notre système statistique et à des difficultés d'accès aux données de l'INSEE, ainsi qu'au manque d'offre d'expertise compétente, les centres de recherche universitaire s'étant peu mobilisés et les consultants privés éprouvant souvent des difficultés à s'approprier la culture administrative des partenaires des contrats de plan.

Par ailleurs, le manque de contre-expertise économique indépendante nourrit également des mouvements de **défiance de l'opinion publique**, comme l'illustrent les controverses récurrentes relatives à « la pensée unique » ou aux modalités de l'enseignement de l'économie, ainsi que le succès du pamphlet de Viviane Forrester sur « l'horreur économique ».

¹ Cf. « La fonction publique de l'État », tome 2, rapport particulier de la Cour des Comptes, éditions des Journaux officiels, avril 2001, pages 11 et 13.

² Cf. « Les troisièmes contrats de plan État-Régions (1994-1999) : une ambition inachevée », rapport du Sénat n°446, 1999-2000.

En particulier, le manque de contre-expertise finit par saper la confiance des économistes comme des média¹ dans nos **institutions statistiques**, comme l'illustrent les interrogations récurrentes sur la fiabilité des méthodes de l'INSEE et plus généralement sur l'aptitude de notre système statistique à appréhender les transformations de notre environnement économique et social, d'autant plus que l'INSEE « *est un gros paquebot qui a du mal à prendre des virages* », comme le reconnaît l'un de ses directeurs².

Enfin, le manque de contre-expertise place les **services d'études des ministères** dans une situation délicate lorsqu'ils publient des travaux sur des sujets sensibles, notamment dans leurs propres revues scientifiques.

En effet, au lieu de constituer une contribution au débat parmi d'autres, les travaux des services d'études des ministères sont parfois les seules études disponibles sur certains sujets. Et cette configuration renforce la tentation pour les ministres de tutelle d'intervenir sur le choix et sur la présentation des études ou de repousser la publication de certains travaux.

Les syndicats CFDT et CGT de l'INSEE, de la direction de la programmation et du développement du ministère de l'éducation nationale et de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité se sont ainsi plaints, dans le cadre d'une lettre ouverte adressée le 22 novembre 1999 au bureau du Conseil national de l'information statistique, des **pressions politiques** qui seraient exercées sur certains statisticiens publics.

Cette lettre ouverte affirmait en effet que : « *ces derniers temps, la statistique publique a été mise à rude épreuve au ministère de l'éducation nationale comme à celui de l'emploi et de la solidarité. Chacun dans son style et à des degrés divers, les ministres ont pris leurs aises avec la rigueur scientifique de leurs services statistiques... les données produites par leurs services ont été au mieux présentées de façon biaisée, au pire tronquées et manipulées* ».

Ces événements ont un **lien commun** : ils suggèrent que l'information économique et sociale ne répond pas, aujourd'hui, en France, aux aspirations et aux besoins des responsables publics, des chercheurs et des citoyens.

Ce constat invite à une **relecture** détaillée du rapport commandé en 1978 par le Président de la République, M. Valéry Giscard d'Estaing, à M. René Lenoir, alors secrétaire d'État.

¹ Cf. par exemple les articles « *La nouvelle économie relance le débat sur la fiabilité des outils statistiques de l'INSEE* », in *les Echos* du 28 novembre 2000 ou « *L'INSEE sous-estimerait l'activité, selon certains économistes* », in *La tribune* du 24 janvier 2001.

² Cf. « *Pour qui roulent l'INSEE et les autres instituts de statistiques ?* », in *Liaisons sociales magazine*, mai 2001.

D. RAPPEL DES AMBITIONS DU RAPPORT LENOIR-PROT (1979)

1. Le constat dressé en 1979

a) *La disproportion des moyens entre les organismes indépendants et les administrations en matière de prévision économique*

Le rapport¹ remis au Président de la République en juin 1979 par M. René Lenoir, et co-signé par M. Baudoin Prot, inspecteur des finances, est issu d'un intense travail de **réflexion collective** : les deux auteurs se sont en effet appuyés sur les contributions de six groupes de travail, sur les résultats de plusieurs missions *ad hoc* de l'inspection générale des finances et sur la consultation de près de trois cents personnes.

A bien des égards, ce rapport fut ainsi l'un des plus **exhaustifs** jamais entrepris en matière d'information économique en France.

Les **conclusions** tirées par ce rapport à l'issue d'un « *tour d'horizon* » des organismes publics et privés d'analyse et de prévision économiques étaient claires.

En premier lieu, ce rapport soulignait la « **disproportion des moyens** » entre d'un côté, l'ensemble des organismes privés de prévision économique (deux cents personnes au total) ; de l'autre, le « *tripôle administratif* » constitué par la direction de la prévision (380 personnes à la fin de 1978), la direction des synthèses de l'INSEE (143 personnes en 1978) et les services économiques du commissariat général du plan (188 personnes en 1978). Cette disproportion des moyens était d'ailleurs « *aggravée par la proximité [de l'administration] des sources statistiques* »². En outre, elle s'était amplifiée au cours des années 1970.

Les rapporteurs estimaient ainsi que la prévision économique était du ressort d'un « **oligopole administratif** »³ dirigé par des experts appartenant à une même « *famille intellectuelle* »⁴, et ils ajoutaient⁵ que « *personne, hors de l'État n'a fait l'effort de bâtir un instrument de grande dimension. L'université - à quelques brillantes exceptions près - est absente des études de macro-économie. Les institutions financières travaillent pour elles-mêmes. Des équipes proches des entreprises occupent des créneaux particuliers :*

¹ « *L'information économique et sociale dans les grands pays industrialisés* », *La documentation française*, 1979.

² Cf. annexes, tome 2, page 191.

³ Cf. page 138.

⁴ Cf. annexes, tome 2, page 180.

⁵ Cf. pages 138-139.

*REXECO et le COE¹ font des études de conjoncture sans modélisation, le BIPE² des études sectorielles. Cet apport extra-administratif est de qualité : mais aucune équipe n'a la taille critique pour peser dans le débat. Alors que la réflexion sur l'avenir est essentielle pour tous, les activités de prévision ne sont pas l'affaire de tous comme aux États-Unis ou en Allemagne. **La qualité du débat démocratique s'en trouve altérée** ».*

b) L'impérieuse nécessité du pluralisme

Le rapport et ses annexes soulignaient pourtant que le **pluralisme** des études économiques :

- « *est une condition du **progrès scientifique*** » : l'analyse économique progresse largement par contradiction ;

- est une condition de la crédibilité des économistes, de la **qualité du dialogue social** et de la **confiance** du public dans les administrations économiques : à défaut d'un pluralisme suffisant, leur rôle n'est pas clair, puisqu'on « *leur demande et qu'on leur reproche à la fois d'être l'avocat des objectifs du gouvernement* »³. Rédigée par un inspecteur des finances, l'annexe n°11 au rapport estimait d'ailleurs légitime⁴ que « *les prévisions économiques publiées par le gouvernement contiennent une part volontariste* », c'est à dire différent des comptes techniques établis par les experts publics, afin de modifier les anticipations des agents économiques au travers d'un effet d'annonce ;

- enfin, « *peut contribuer à élargir la gamme des questions sur lesquelles porte le débat, à générer un certain consensus sur des questions d'importance nationale... [et] peut-être à marquer la fin de la discussion sans bases concrètes, c'est à dire l'entrée de la politique dans l'âge adulte, comme le montrent quelques exemples étrangers [dont les États-Unis]* »⁵.

Ces analyses sur le rôle du pluralisme sont évidemment **toujours d'actualité**.

2. Les conclusions du rapport Lenoir-Prot

A partir des constats précédents, le rapport concluait à l'impérieuse nécessité de **renforcer le pluralisme** des prévisions économiques.

¹ Le COE est le centre d'observations économiques de la chambre de commerce et d'industrie de Paris.

² Bureau d'informations et de prévisions économiques.

³ Cf. « *L'information économique et sociale dans les grands pays industrialisés* », La documentation française, 1979, annexes, tome 2, page 193.

⁴ Cf. annexes, tome 2, page 134-135.

⁵ Cf. page 141.

a) Les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'un organisme indépendant d'analyse et de prévision économique

Pour ce faire, le rapport observait tout d'abord qu'un organisme devait respecter un certain nombre de conditions pour contribuer effectivement à des débats publics de qualité¹ :

- la **taille** : « une vingtaine de personnes sont nécessaires pour la seule prévision macro-économique, une cinquantaine si l'on ajoute des études. Il en découle un coût de fonctionnement de l'ordre de 5 à 10 millions de francs [valeur 1978] par an » ;

- la **durée** : « la montée en puissance d'un tel organisme exige au moins trois ans. Une certaine pérennité doit être assurée aux chercheurs » ;

- la **qualité** : « elle doit être équivalente à celle des spécialistes de l'INSEE. C'est une question de niveau de rémunération, niveau qui conditionne aussi des échanges ultérieurs avec l'administration » ;

- la **cohérence** : « une équipe composée de chercheurs de formation variée doit se former autour d'un directeur dont la compétence doit être reconnue et l'indépendance assurée » ;

- **l'accès aux sources** : « des instituts indépendants de l'administration doivent avoir accès comme elle aux statistiques de l'INSEE, aux informations sur le crédit, la monnaie, la balance des paiements, le déficit budgétaire et son mode de financement » ;

- **l'indépendance** : « elle est une condition de l'autorité morale des futurs instituts comme de leur valeur aux yeux des partenaires sociaux. Leur statut peut y pourvoir ».

b) Les propositions visant à développer le pluralisme de l'expertise économique

Concrètement, le rapport formulait plusieurs **suggestions** plus ou moins alternatives visant au total à favoriser la création de **trois instituts de conjoncture indépendants** (un institut universitaire, un institut d'obédience syndicale et un institut d'obédience patronale) :

- créer un ou deux organismes nouveaux financés par des subventions et des contrats publics, statutairement indépendants, et bénéficiant de transferts d'expertise de la part de l'administration ;

- renforcer les moyens de REXECO et du COE ;

¹ Cf. page 142.

- créer un institut « *abrité derrière le Conseil économique et social* ».

Par ailleurs, le rapport préconisait de doter les assemblées parlementaires de services d'études économétriques et de mettre les modèles macro-économétriques de l'INSEE et de la direction de la prévision à la disposition du public, ainsi que de développer des rencontres informelles entre experts de différents milieux.

E. DES AMBITIONS POUR PARTIE INACHEVÉES

1. La création de deux instituts indépendants

Le rapport Lenoir-Prot **ne devait pas rester sans suite**. Deux nouveaux instituts indépendants furent ainsi créés dans les années qui suivirent : l'institut de recherches économiques et sociales (IRES) et l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

a) L'IRES

L'institut de recherches économiques et sociales (IRES) fut créé en 1982 avec pour mission de répondre aux besoins exprimés par les organisations sociales représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale.

L'organisation et le fonctionnement de l'IRES

L'IRES est statutairement une **association** régie par la loi de 1901, dont le conseil d'administration comprend neuf membres représentant des organisations syndicales représentatives (la CFDT, la CFTC la CGC, la CGT, la FEN et FO), neuf personnalités scientifiques désignées par ces organisations syndicales et quatre représentants du Premier ministre.

L'IRES employait en l'an 2000 une **trentaine de personnes** (dont 19 chercheurs), pour un tiers des fonctionnaires mis à disposition, et disposait d'une dotation sur crédits budgétaires de **20 millions de francs**.

Cette dotation est complétée à hauteur d'un dixième environ par les ressources issues de conventions de recherche avec des ministères (surtout avec le ministère de l'emploi), avec la Commission européenne, avec la fondation européenne pour le développement des relations professionnelles, et, plus rarement, avec des grandes entreprises comme France Télécom. Ces travaux de recherche sont alors facturés au coût marginal.

Ces ressources sont utilisées pour un tiers environ pour financer le fonctionnement et les travaux conduits par les chercheurs de l'IRES, et pour les deux autres tiers à subventionner des études réalisées directement par les organisations syndicales.

L'IRES diffuse des documents de travail, ainsi que trois publications : *la Revue de l'IRES* (quadrimestrielle, environ 2.000 exemplaires), *Chronique internationale* (bimestrielle) et la *Lettre de l'IRES* (trimestrielle, gratuite, environ 2.400 exemplaires).

Les travaux de recherche de l'IRES, actuellement dirigé par M. Jacques Freyssinet, bénéficient d'une grande **réputation scientifique** et irriguent largement les réflexions des organisations syndicales, ainsi que les analyses du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Cependant, en dépit de collaborations ponctuelles avec le Conseil d'analyse économique et avec l'Assemblée nationale, l'IRES n'a pas pour mission de nourrir un large débat public plus large et n'organise, par exemple, qu'une conférence de presse par an.

En outre, les études de l'IRES demeurent formulées de manière très prudente et cantonnées à certains thèmes particuliers (l'emploi, les revenus salariaux, les relations professionnelles et le travail), à l'exception notamment de l'analyse macro-économique.

L'IRES n'est donc pas l'institut syndical de conjoncture, de vulgarisation et d'analyse économique tous azimuts auquel pouvait songer le rapport Lenoir-Prot, et, malgré des moyens et des missions comparables, son audience médiatique demeure sans commune mesure avec celle d'un *Think Tank* américain de dimension et d'inspiration analogues comme l'*Economic Policy Institute* (cf. chapitre XI).

b) L'OFCE

En revanche, **l'observatoire français des conjonctures économiques** (OFCE) est sans doute l'institution française dont le rôle et l'organisation s'apparentent le plus à ceux des *Think Tanks* américains.

L'organisation et le fonctionnement de l'OFCE

L'OFCE fut créé en janvier 1981 au sein de la fondation nationale des sciences politiques (FNSP), par une **convention** passée entre le Premier ministre et le président de la fondation, avec pour missions, selon le décret du 11 février 1981, « *d'étudier scientifiquement et en toute indépendance la conjoncture de l'économie française, ses structures et son environnement extérieur, notamment européen, d'effectuer des comparaisons avec les économies étrangères, de formuler dans la mesure où il l'estimera possible, des prévisions économiques, à court, moyen et long terme* ».

Le budget annuel de l'OFCE est d'environ **22 millions de francs**. Ce budget provient pour l'essentiel (94 % en 1999) d'une subvention versée par les services du Premier ministre dans le cadre d'une convention pluriannuelle (6 ans) renouvelable par tacite reconduction.

Cette **subvention**, qui s'est élevée à 20,54 millions de francs en 1999, transite par la FNSP, dont le conseil d'administration est garant de l'indépendance de l'OFCE.

Cette subvention est complétée par la rémunération des **études** réalisées à la demande d'autres institutions publiques ou privées, qui leur sont facturées au **coût marginal** (pour un total de 0,84 million de francs en 1999).

Par ailleurs, les recettes tirées de la vente des **publications** représentent un peu moins de 2 % du budget de l'institut. Elles ne couvrent d'ailleurs pas entièrement les frais de fabrication, de distribution, de publicité et de gestion des abonnements.

Ces diverses ressources permettaient en 1999 à l'OCFE de disposer de **45 emplois**, dont une trentaine de chercheurs. Certains d'entre eux sont détachés de la fonction publique, mais la plupart sont recrutés sur des **contrats de droit privé**.

L'indépendance institutionnelle de l'OFCE repose sur son statut original au sein d'une fondation de droit privé, sur le mode de désignation de son président (nommé par le président de la FNSP avec toutefois l'agrément du Premier ministre) et sur le prestige personnel de ses présidents successifs (M. Jean-Marcel Jeanneney, ancien ministre, de 1981 à 1989, puis M. Jean-Paul Fitoussi, professeur des universités, depuis 1989).

Le président de l'OFCE est responsable de son fonctionnement général, de ses travaux et de ses publications. Par ailleurs un **conseil scientifique** délibère sur l'utilisation des moyens et l'orientation des travaux. Il est composé, outre du président, de cinq membres de droit (le gouverneur de la Banque de France, le commissaire au plan, le président du Crédit national, le directeur général du CNRS, le directeur général de l'INSEE) et de cinq membres élus par des organismes à vocation scientifique. En outre, un comité consultatif de vingt membres, élus pour moitié par le conseil scientifique et pour moitié par le Conseil économique et social, procède deux fois par an à l'examen critique des publications de l'OFCE. Ces deux organes renforcent l'indépendance de l'institution.

L'OFCE anime aujourd'hui très largement les **débats publics** en matière d'économie, de finances publiques et de politiques sociales. En effet, l'OFCE s'assigne pour objectif «*de mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire*», comme l'y invitait le Premier ministre en 1989¹.

Pour ce faire, l'OFCE s'efforce de publier des informations aussi «*lisibles*» que celles publiées par les administrations, et de réaliser des travaux en prise avec l'actualité économique et sociale.

¹ Cf. *compte rendu de l'audition de M. Jean-Paul Fitoussi*, in « *De l'information du parlement au contrôle du gouvernement*», rapport de l'Assemblée nationale de M. Laurent Dominati n°2065, 1995, page 66.

Outre des prévisions et des projections économiques, l'OFCE publie ainsi fréquemment des analyses de politiques publiques, notamment une étude d'impact de chaque loi de finances. De même, l'OFCE porte un regard critique sur certaines statistiques publiques.

Enfin, l'OFCE s'attache à donner la plus large **diffusion** possible à ses travaux, notamment en diffusant des communiqués de presse ou en organisant des conférences de presse à l'occasion de la publication de ses principaux travaux.

L'OFCE emploie d'ailleurs une chargée de communication qui, à l'instar des services de communication des *Think Tanks* américains, s'efforce de mettre ses chercheurs en relation avec des journalistes et les aide à publier des articles d'opinion, non sans succès puisque l'OFCE et ses chercheurs ont été cités dans les médias plus de 400 fois en 1999.

Enfin, l'OFCE réalise fréquemment des études pour des organismes publics ou privés. En particulier, l'OFCE réalise chaque année des projections économiques de moyen terme à la demande de la délégation du Sénat pour la planification. Toutes ces études sont ensuite intégralement publiées dans les revues de l'institut.

Au total, l'OFCE joue un rôle analogue à celui des principaux *Think Tanks* américains et apporte une contribution appréciée à la pluralité des analyses économiques.

On peut toutefois noter que l'OFCE ne répond que partiellement aux six conditions énoncées par le rapport Lenoir-Prot (taille suffisante, durée, cohérence, qualité, accès aux sources, indépendance).

En premier lieu, les ressources budgétaires de l'OFCE sont relativement fragiles et irrégulières. Quoique, en principe, inscrites dans le cadre d'une convention pluri-annuelle, elles doivent en effet être renégociées chaque année, et certaines régulations budgétaires ont parfois obligé l'OFCE à réduire ses effectifs¹.

De plus, ces ressources ne permettent pas à l'OFCE d'offrir des **rémunérations** comparables à celles de la fonction publique : malgré des efforts récents de revalorisation des chargés d'études, la rémunération offerte par l'OFCE à un jeune docteur est environ moitié à un tiers moindre que celle proposée par la direction de la prévision. Certes, cet écart est pour partie compensé par les facilités de publications et par la notoriété que confère l'institution. Il se traduit cependant par un *turnover* relativement élevé.

¹ Cf. *compte rendu de l'audition de M. Jean-Paul Fitoussi*, in « *De l'information du parlement au contrôle du gouvernement* », rapport de l'Assemblée nationale de M. Laurent Dominati n° 2065, 1995, page 70.

Enfin, au contraire de la plupart des *Think Tanks* américains, l'OFCE n'a pas accès aux données budgétaires, fiscales et sociales détaillées dont disposent les administrations publiques. Par exemple, lorsqu'ils effectuent des travaux de projection à moyen terme à la demande de la délégation du Sénat pour la planification, les experts de l'OFCE ne peuvent réaliser des projections détaillées du compte des administrations publiques analogues à celles qui sont faites par la direction de la prévision, faute notamment de **données** suffisamment précises.

2. Malgré de réels progrès en termes de pluralisme, l'analyse économique demeure largement un oligopole public

a) Les moyens des institutions indépendantes demeurent modestes

Il est difficile d'effectuer un tour d'horizon exhaustif des cellules d'analyse économique dont disposent l'ensemble des institutions publiques et privées, et cette États-Unis ne s'y essaiera pas.

Cependant, si l'on excepte la création de l'IRES et de l'OFCE, il semble bien que le paysage institutionnel ait relativement **peu changé** au cours des vingt dernières années en matière d'études et de prévisions économiques indépendantes.

A titre d'illustration, on peut souligner que le « panel de conjoncture » constitué par le Conseil d'analyse économique ne rassemblait en 1998 que les représentants de quatre institutions indépendantes parmi lesquelles, outre l'OFCE, trois institutions qui existaient déjà en 1978, et dont les moyens ont eu depuis lors tendance à stagner :

- issu de la fusion entre REXECO et l'IPECODE, l'institut **REXECODE**¹ emploie aujourd'hui **19 personnes**, dont 10 économistes et 4 statisticiens, contre 15 personnes pour le seul REXECO en 1978.

REXECODE est une **association** qui a pour objectif premier de répondre aux besoins d'information et de prévision économique de ses adhérents (entreprises, organismes professionnels et institutions publiques, dont le Sénat). Ceux-ci versent des contributions annuelles qui constituent la principale ressource de l'association.

Par ailleurs, quelques membres « associés », parmi lesquelles des organisations patronales et des grandes entreprises versent des cotisations de « soutien », qui permettent à l'institut de nourrir le débat public au travers de la diffusion d'une revue trimestrielle, dont la publication s'accompagne d'une conférence de presse.

¹ *Centre de Recherches pour l'Expansion de l'Economie et le Développement des Entreprises.*

Au total, REXECODE dispose ainsi d'un budget d'une dizaine de millions de francs, dont quelques pour cents seulement proviennent des administrations publiques, et ne bénéficie d'aucun statut fiscal privilégié : prestataire de services à des entreprises, REXECODE est considéré par l'administration fiscale comme une association à but lucratif.

Malgré ces moyens relativement modestes, l'offre d'expertise de REXECODE est très appréciée.

En effet, l'institut est en mesure de réaliser des études spécifiques très opérationnelles à la demande d'entreprises ou d'institutions publiques. Par exemple, REXECODE a récemment réalisé une évaluation comparative des systèmes d'information statistique sur les administrations publiques dans quatre pays industrialisés, dont la France¹. Ces études sont en principe facturées au coût complet ;

- le **bureau d'études et de prévisions économiques** (BIPE) est un cabinet de consultants qui propose des analyses conjoncturelles originales à un réseau d'entreprises et d'institutions publiques adhérentes, et qui réalise des études économiques à la demande. Le BIPE s'est ainsi principalement spécialisé dans les études sectorielles. Par exemple, le BIPE a récemment remis à la délégation du Sénat pour la planification une étude relative à la contribution du secteur automobile à l'économie française. Le BIPE emploie aujourd'hui environ **75 personnes** (contre 72 en 1978) ;

- le **centre d'observations économiques** (COE) de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) a été fondé en 1957, afin notamment de réaliser des prévisions économiques. Le COE emploie aujourd'hui 21 personnes, dont 9 économistes et 4 statisticiens, contre un total de 30 personnes en 1978.

Le COE effectue aujourd'hui des analyses conjoncturelles, des prévisions de court terme et des simulations réalisées à l'aide du modèle macro-économétrique multinational OEF. Le COE conduit également des **enquêtes** statistiques sur les comportements d'épargne et de consommation des ménages, ainsi que sur l'image relative des produits français, cette dernière enquête étant étroitement suivie par les entreprises. En outre, le COE a construit plusieurs **indicateurs** conjoncturels originaux, par exemple un indicateur de risque d'inflexion de la conjoncture et un indicateur de l'évolution du commerce mondial.

Ces travaux sont principalement diffusés au travers d'une lettre mensuelle (tirée à 4.500 exemplaires). Ils connaissent un large écho au delà du réseau consulaire. Bénéficiant d'une certaine indépendance à l'intérieur de la CCIP, qui dispose par ailleurs d'un service d'études et que ses travaux

¹ Cf. « *Les lacunes de l'information statistique relative aux administrations publiques* », rapport du Sénat n°203, 1999-2000.

n'engagent aucunement, le COE a ainsi développé un partenariat avec la commission européenne pour la construction d'un modèle sectoriel et conduit parfois des études à la demande d'institutions publiques.

En particulier, le COE a réalisé à la demande de la délégation du Sénat pour la planification des « variantes » à l'aide de son modèle macro-économétrique. En outre, le COE participe au développement d'un réseau international d'instituts de conjoncture.

Au total, les moyens cumulés de ces trois instituts s'élèvent aujourd'hui à 115 personnes, contre 120 personnes en 1978.

Quant au **GAMA**, qui était en 1978 le principal centre universitaire en matière de macro-économie, il a vu les moyens qui lui étaient alloués s'effondrer.

Au total, les effectifs cumulés des principales institutions indépendantes d'études et de prévisions économiques ne dépassent toujours pas 200 personnes.

Comme le soulignait ainsi en 1992 le Conseil économique et social¹, les moyens des instituts économiques indépendants demeurent donc globalement **insuffisants**.

b) Les administrations publiques ont renforcé leurs moyens d'expertise économique

Parallèlement, les administrations publiques ont plutôt **renforcé** leurs moyens d'expertise économique.

Certes les effectifs de la direction de la prévision du ministère de l'économie et des finances se sont réduits (environ 240 personnes aujourd'hui, contre près de 380 en 1978), de même que ceux du Commissariat général du plan (160 personnes aujourd'hui contre 188 en 1978), tandis que ceux de la direction des synthèses de l'INSEE ont un peu augmenté (environ 170 personnes aujourd'hui, contre 143 en 1978).

Au total, les moyens du « *tripôle administratif* » identifié par le rapport Lenoir-Prot se sont donc contractés (environ 600 personnes aujourd'hui, contre près de 700 en 1978).

Cependant, plusieurs ministères ont développé des services d'études importants.

¹ Cf. l'avis du Conseil économique et social du 28 janvier 1992 sur le rapport de Mme Jacqueline Laroche-Brion relatif à « l'information économique et sociale ».

Par exemple, le ministère de l'emploi et de la solidarité dispose aujourd'hui de deux grandes directions d'études : la direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES), créée en 1992, en matière d'emploi (environ 170 personnes) et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), créée par le décret du 30 novembre 1998, en matière de santé et de protection sociale (environ 160 personnes).

De même, le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement s'est récemment doté d'une cellule de prospective et d'une direction de l'évaluation environnementale et des études économiques.

Ces directions ont été le plus souvent créées à partir des structures administratives existantes, ce qui rend difficile les **comparaisons** intertemporelles. Mais il semble bien que les moyens d'expertise de l'administration se soient globalement **accrus**.

Il s'agit d'ailleurs là d'une évolution souhaitable dès lors que les transformations de l'environnement économique et social invitent à passer d'une administration de commandement à une administration d'expertise, d'impulsion et de coordination.

En outre, le développement des directions d'études et de recherche dans les autres ministères que celui de l'économie et des finances a puissamment contribué à diversifier l'expertise administrative et à renforcer le pluralisme des analyses économiques au sein des administrations publiques : la France connaît ainsi désormais un certain **pluralisme administratif**.

c) Cependant, le pluralisme des analyses économiques s'est accru

Par ailleurs trois autres évolutions ont contribué au développement du pluralisme de la production de l'information économique.

En premier lieu, la **Commission européenne** et les **organisations internationales** comme l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) exercent une influence croissante sur les débats économiques nationaux au travers de leurs analyses comme de leurs statistiques.

En second lieu, les débats publics en matière économique et sociale sont désormais animés par un nombre croissant de « conseils » et d'institutions publiques plus ou moins autonomes qui ont pour mission d'établir des ponts entre la recherche académique et les responsables publics, à l'instar de l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion, du CSERC, du Conseil d'analyse économique (créé en 1997) ou du Haut conseil de l'évaluation de l'école (créé en l'an 2000).

Ces institutions constituent des forums **d'échange** très actifs. Elles stimulent le développement d'études statistiques originales. Leurs commandes favorisent le développement de recherches universitaires appliquées. Enfin, elles catalysent la diffusion des analyses des experts de l'administration et leurs rapports rencontrent donc, à juste titre, une large audience médiatique.

Certains domaines connaissent ainsi de ce fait des débats publics intenses. Par exemple, le Conseil d'analyse économique, le CSERC et l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion ont tous les trois publié des rapports relatifs aux inégalités et aux politiques publiques de lutte contre l'exclusion, en s'appuyant sur l'expertise de leurs membres, sur les contributions de leurs propres services, mais aussi sur les analyses de la direction de la prévision, de la DARES et de la DREES.

A certains égards, ces institutions organisent ainsi la publicité des débats d'experts publics.

Enfin, au delà de ces deux premières évolutions, il convient de souligner que les économistes des grandes **institutions financières** participent aujourd'hui plus largement que par le passé aux débats publics en matière économique : la presse reproduit ainsi fréquemment les analyses, les prévisions et les opinions des responsables des départements d'étude économique des grandes banques.

De même, ces derniers jouent un rôle institutionnel important dans les débats relatifs à la conjoncture et aux perspectives économiques. A titre d'illustration, le panel de conjoncture du Conseil d'analyse économique rassemblait ainsi en 1998 les représentants de dix institutions financières, en sus des représentants des quatre organismes indépendants précités, et de ceux de l'INSEE, de la direction de la prévision, de la direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère de l'emploi, du commissariat général du plan et de la Banque de France, ainsi qu'un économiste d'entreprise et un économiste de fédération d'employeurs.

Ce rôle accru des économistes de marché résulte sans doute de l'importance croissante des variables et des institutions financières pour l'économie française, mais il s'explique aussi sans doute par le désengagement de l'État du secteur bancaire.

Au total, le pluralisme de l'information économique et sociale a sans doute progressé depuis 1978.

En particulier, l'oligopole administratif dénoncé par le rapport Lenoir-Prot est battu en brèche en matière d'analyses macro-économiques, de modèles macro-économétriques et de prévisions économiques. L'une des grandes carences identifiées en 1978 a donc été comblée, notamment sous l'impulsion de M. Raymond Barre, alors Premier ministre.

Cependant, l'écart entre les moyens d'analyse économique de l'administration et ceux des institutions indépendantes ne s'est pas vraiment réduit au cours des vingt dernières années : l'administration rassemble toujours près des trois-quarts des moyens d'expertise économique et l'analyse économique demeure largement **un oligopole administratif**

Le rôle joué par les économistes de banque est d'ailleurs **limité**. En effet, si les économistes de banque contribuent aux débats publics, leurs préoccupations premières sont toutefois relativement restreintes à la prévision des variables susceptibles d'affecter les taux de change, les taux d'intérêt, les cours boursiers et la solvabilité des agents endettés.

En outre, le rôle joué par les économistes de banque dans les débats publics est **ambivalent**, puisqu'il n'est pour partie que le reflet de la faiblesse des institutions économiques indépendantes, qui se traduit par un manque évident de contre-expertise dans certains domaines.

3. Un manque d'expertise indépendante dans certains domaines

En effet, la France **manque** encore **de contre-expertise** indépendante, sinon d'expertise, dans des domaines essentiels, notamment :

- en **matière fiscale**, tout d'abord. Comme le soulignait en 1995 M. Michel Taly, chef du service de la législation fiscale (SLF), lors de son audition par la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur l'information du Parlement¹, « *il n'existe pas, dans le domaine fiscal, l'équivalent de ce qui existe pour la macro-économie* ».

Cette situation résulte notamment du **monopole** dont dispose le ministère de l'économie et des finances en matière de fichiers de données fiscales.

Ce monopole est préjudiciable à la qualité de l'expertise publique en matière fiscale. En effet, comme l'ajoutait M. Michel Taly lors de cette même audition, « *quand on a des hésitations et des doutes, notamment sur les hypothèses, il vaudrait mieux que cela soit contradictoire. C'est une discussion que mes collègues de la direction de la prévision et de l'INSEE ont [en matière macro-économique] avec l'OFCE, par exemple, que nous nous n'avons pas* ».

En outre, ce monopole conduit à un **soupçon** permanent à l'encontre des chiffrages de mesures fiscales réalisés par le ministère de l'économie et des finances ;

¹ Cf. « *De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement* », rapport de l'Assemblée nationale n°2063, 1995.

- en **matière budgétaire**. A titre d'exemple, l'OFCE n'est pas en mesure de détailler les projections du compte des administrations publiques qu'il effectue chaque année pour le compte de la délégation du Sénat pour la planification. Comme le soulignait M. Michel Didier, directeur de REXECODE, lors de son audition par la commission des finances du Sénat le 30 janvier 2001¹, cela résulte là encore de ce que « *l'information sur les calculs budgétaires reste peu accessible aux institutions indépendantes* » ;

- en matière **d'évaluation des politiques publiques**, notamment des politiques publiques locales, comme l'a souligné le Sénateur Pierre André dans son rapport d'information relatif aux troisièmes contrats de plan État-Régions² (1994-1999). Les commissions et délégations parlementaires rencontrent ainsi parfois de réelles difficultés lorsqu'elles souhaitent confier des évaluations scientifiques à des organismes indépendants ;

- en matière **d'analyse micro-économique appliquée**, comme le relevait dès 1995 M. Edmond Malinvaud, ancien directeur général de l'INSEE, lors de son audition par la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur l'information du Parlement³. Par exemple, la France ne dispose guère d'expertise indépendante en matière d'analyse économique des politiques de (dé)régulation dans certains secteurs comme les télécommunications ;

- en matière de **prospective** ;

- en matière de **politiques** et d'institutions **européennes** comparées, en particulier en matière budgétaire et fiscale. Pourtant, les processus de concurrence et d'harmonisation fiscale nous invitent à développer une connaissance approfondie de la fiscalité de nos partenaires européens ;

- enfin, en matière de politiques de **l'éducation**, malgré la création en l'an 2000 du Haut conseil pour l'évaluation de l'école. Par contraste, on peut en effet souligner que le débat relatif à l'éducation est nourri aux États-Unis par les enquêtes et les analyses de plusieurs dizaines d'institutions indépendantes.

Comme le suggérait déjà le rapport Lenoir-Prot, et comme le confirment les exemples développés supra **ce manque de contre expertise indépendante des administrations freine le progrès scientifique, altère le dialogue social, brouille les enjeux politiques et conduit à des débats publics « sans fondements »**.

¹ Cf. « *Les lacunes de l'information statistique sur les administrations publiques* », rapport du Sénat n°203, 2001.

² Cf. « *Les troisièmes contrats de plan État-Régions (1994-1999) : une ambition inachevée* », rapport de la délégation du Sénat pour la planification, n°446, 1999-2000.

³ Cf. « *De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement* », rapport de l'Assemblée nationale n°2063, 1995.

II. LES OBJECTIFS DE CE RAPPORT D'INFORMATION : EXAMINER DANS QUELLE MESURE LES ÉTATS-UNIS CONSTITUENT UN MODÈLE

A. LES ÉTATS-UNIS SONT SOUVENT CITÉS EN EXEMPLE EN MATIÈRE D'INFORMATION ÉCONOMIQUE

Dans ce contexte, et dans le cadre de ses travaux de réflexion sur la réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, la **commission des finances du Sénat** a souhaité prendre du **recul** en étudiant les pratiques des autres pays industrialisés en matière d'information économique, à l'instar de la démarche engagée par le rapport Lenoir-Prot.

Pour ce faire, la commission des finances a commandé à l'institut REXECODE¹ une **étude comparative relative à l'information statistique disponible sur les administrations publiques** dans quatre pays : l'Allemagne, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni.

Les principaux **enseignements** de cette étude, annexée au rapport de la commission des finances du Sénat sur « *les lacunes de l'information statistique relative aux administrations publiques* »² sont rappelés dans l'encadré ci-après.

Les principaux enseignements de l'étude de REXECODE annexée au rapport de la commission des finances du Sénat sur « *les lacunes de l'information statistique relative aux administrations publiques* »

L'information statistique disponible sur les administrations serait dans l'ensemble **moins bonne** qu'aux États-Unis, ainsi que, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni et en Allemagne.

En particulier les statistiques infra-annuelles sur les finances publiques et sur les effectifs de la fonction publique seraient en France sensiblement en deçà de celles des autres pays étudiés, et la publication de séries statistiques rétrospectives sur les finances publiques serait lacunaire en France.

Par ailleurs, selon REXECODE, le développement d'une comptabilité patrimoniale de l'État semblerait « *plus avancé dans les autres grands pays qu'il ne l'est à l'heure actuelle pour la France* ».

¹ Centre de Recherches pour l'Expansion de l'Economie et le Développement des Entreprises.

² Rapport du Sénat n°203, janvier 2001.

En conclusion, REXECODE formulait plusieurs **suggestions**, dont certaines pourraient être immédiatement concrétisées :

- la création d'une revue mensuelle d'information statistique sur les finances publiques ;
- la publication et le respect d'un calendrier prévisionnel de diffusion des statistiques relatives aux comptes publics, comme c'est d'ores et déjà le cas pour les statistiques relatives à la comptabilité nationale ;
- le développement de l'accès des tiers et en particulier, des instituts d'étude et de recherche indépendants aux administrations financières ;
- la diffusion aux centres de recherche indépendants des fichiers de données permettant d'effectuer des simulations fiscales alternatives ;
- le développement de programmes de recherches comparatives, confiés à des équipes universitaires et à des instituts de recherche indépendants, sur les méthodes, les coûts et les résultats des administrations publiques des grands pays industrialisés.

Parallèlement, la commission des finances du Sénat a souhaité disposer **d'informations comparatives plus générales** sur l'organisation d'ensemble de l'information économique dans d'autres pays principaux pays industrialisés.

Elle a sollicité pour ce faire la **délégation du Sénat pour la planification**.

En effet, la délégation du Sénat pour la planification constitue déjà un **observatoire privilégié** de l'information économique en France, compte tenu notamment de ses relations de travail soutenues avec la plupart des principaux organismes français d'études et de prévisions économiques.

Ce rapport d'information s'est centré sur un seul pays : les **États-Unis**.

Ce **choix** s'imposait assez naturellement.

Certes, les États-Unis sont à tous égards **moins proches** de la France que ne le sont, par exemple, l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Italie, de sorte que leurs pratiques et leurs institutions sont beaucoup **moins transposables**.

Néanmoins, les États-Unis sont souvent **cités en exemple** dans les débats relatifs à l'information économique.

Lors de son audition par la commission d'enquête du Sénat sur le fonctionnement des services de l'État pour l'élaboration et l'exécution des lois

de finances, M. Christian Sautter, ancien ministre de l'économie et des finances a ainsi mis en exergue la qualité de l'expertise indépendante en matière fiscale aux États-Unis : « *vous me permettrez d'insister sur un point. Aux États-Unis – je ne suis pas choqué de les citer – des centaines d'universitaires travaillent sur les finances publiques. Des universitaires ont des modèles de calcul des recettes fiscales et ils font des études sur la fiscalité. Je l'ai dit brièvement dans mon exposé introductif, la recherche universitaire [française] porte trop peu sur les finances publiques* »¹.

De même, les « offices » d'expertise, de contrôle et d'évaluation du Congrès des États-Unis sont souvent évoqués par des responsables politiques de toutes tendances comme des **modèles** à suivre pour renforcer les moyens d'information et de contrôle du Parlement.

Par exemple, lors d'un entretien au journal *Le Monde*, M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale estimait ainsi que la voie à suivre pour « *un meilleur équilibre des pouvoirs et un renforcement des droits des citoyens* » serait « *la voie de parlementarisation, avec le retour d'une forme de souveraineté législative et de vrais moyens de contrôle budgétaire, à l'image du Congrès américain* »².

Si les institutions américaines comme le *General Accounting Office* (GAO), le *Congressional Budget Office* (CBO) ou les *Think Tanks* sont souvent mentionnées en France, elles n'en demeurent pas moins largement **méconnues**, faute notamment d'information détaillée publiée à ce jour en français.

Ce rapport vise à combler cette lacune.

Compte tenu des débats en cours, et du rapport précité de la commission des finances du Sénat sur les lacunes de l'information statistique sur les administrations publiques, ce rapport s'est **centré** sur **trois thèmes** :

- **l'information économique du Congrès** des États-Unis, avec une présentation d'ensemble des moyens d'information du Congrès (chapitre I), puis des monographies détaillées (chapitres II à V) sur le service des études du Congrès (CRS), sur les offices d'expertise du Congrès en matière budgétaire (le *Congressional Budget Office*, CBO) et fiscale (le *Joint Committee on Taxation*, JCT) et sur l'organe d'audit et de contrôle des administrations rattaché au Parlement (le *General Accounting Office*, GAO), enfin une synthèse relative aux relations complexes entre ces offices et les organes politiques du Congrès (chapitre VI) ;

¹ Cf. « *En finir avec le mensonge budgétaire* », rapport du Sénat n°485,1999-2000, page 43.

² Cf. *Le Monde* du 14 février 2001.

- l'organisation du **système statistique** public (chapitre VII) et des services **d'analyse économique** des **administrations** fédérales (chapitre VIII), ainsi que la diffusion et la **transparence** de leurs travaux (chapitre IX) ;

- le rôle de la **banque centrale**, des **institutions financières** privées, des **universités** et des *Think Tanks* dans les débats de politique économique (chapitres X et XI).

Ce rapport s'intéresse plus particulièrement à la **production** et à la première diffusion de **l'information économique**. Il n'aborde donc ni le rôle de retraitement et de rediffusion de l'information économique par les grands médias, ni les problèmes de réception de cette information par les citoyens, pour partie liés à leur formation initiale en économie. Ces sujets mériteraient pourtant une analyse approfondie.

De même, ce rapport a pris le parti de **se limiter à l'information économique destinée à éclairer les décisions publiques**, à l'exclusion notamment de la recherche «fondamentale» en matière d'économie ou de statistiques, et surtout de l'information économique destinée à éclairer les décisions des entreprises.

En revanche, cette étude est relativement **détaillée**. En effet, en matière d'organisation administrative, les enseignements les plus utiles, parce que les plus transposables, résident souvent dans le détail des procédures.

Concrètement, votre rapporteur s'est rendu aux États-Unis du 25 septembre au 2 octobre 2000, puis il a «épluché» la documentation recueillie, notamment les rapports des offices du Congrès.

Il en résulte un rapport «d'étonnement», dans une perspective résolument comparatiste.

B. COMPARAISON N'EST PAS RAISON

Le lecteur aura souvent la tentation de transposer directement certaines pratiques ou institutions.

Cependant, **comparaison n'est pas raison.**

En effet, les États-Unis et la France ne sont pas des pays de **taille similaire**. Les États-Unis sont quatre fois et demi plus peuplés que la France, et le PIB de l'économie américaine est environ sept fois plus élevé que celui de l'économie française.

Cet effet de taille joue beaucoup en matière d'analyse économique, puisqu'il permet spontanément des économies d'échelle et une plus grande pluralité : les États-Unis peuvent disposer d'un plus grand nombre

d'institutions économiques indépendantes en y consacrant une moindre part de leurs ressources.

De même, les **moyens du Congrès** des États-Unis sont sans commune mesure avec ceux des assemblées parlementaires françaises. Pour n'en donner qu'un seul exemple, on peut ainsi souligner que le nombre total des assistants (près de 6.500) des seuls membres de la Chambre des Représentants est supérieur au nombre cumulé des parlementaires français, de leurs assistants et de l'ensemble des fonctionnaires de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Par ailleurs les organisations françaises et américaines en matière d'information et de d'analyse économiques s'inscrivent dans des **traditions constitutionnelles** différentes. Le Congrès des États-Unis est ainsi mieux informé que les assemblées parlementaires françaises parce qu'il dispose de pouvoirs bien plus étendus que ceux du Parlement «rationalisé» de notre cinquième République : il reçoit spontanément plus d'informations et il a davantage de moyens d'accéder aux informations qui lui manquent.

Enfin, les Américains n'ont pas le même rapport **culturel** à l'information que les Français. La transparence des administrations publiques américaines trouve ainsi son reflet dans la pratique américaine consistant à raconter assez spontanément sa vie ou à faire part, sans réticences, du montant de ses revenus. Inversement, comme le soulignait l'un des diplomates français rencontrés, le mensonge et la dissimulation en matière politique sont vigoureusement condamnés aux États-Unis alors qu'ils sont souvent perçus en Europe comme un signe d'habileté en politique.

Ces trois faisceaux de facteurs expliquent que l'étude des institutions économiques américaines ne fournit pas toujours des modèles directement transposables en Europe, même si elles nous conduisent à prendre davantage conscience des lacunes de l'information économique et sociale nécessaire à la qualité du débat démocratique en France.

C. CEPENDANT, L'ÉTUDE DE L'INFORMATION ÉCONOMIQUE AUX ÉTATS-UNIS EST RICHE D'ENSEIGNEMENTS

Malgré les limites précédentes, l'étude détaillée de l'information économique aux États-Unis est riche **d'enseignements** pour les débats sur l'information économique en France.

En premier lieu, ce rapport pourra parfois réduire certains mythes ou certains complexes, par exemple en montrant que les instruments d'analyse économique dont disposent les institutions américaines ne sont parfois guère éloignés de ceux des administrations françaises.

Inversement, à l'instar de la lumière rasante, qui accroît la vision des contrastes et les reliefs, les éclairages latéraux apportés par l'examen des pratiques et des institutions américaines peuvent **mettre en relief** les singularités et les **dysfonctionnements** de l'information économique en France.

De plus cet examen met en lumière des pratiques originales et intéressantes. Certaines de ces pratiques sont sans doute transposables. D'autres ne le sont sans doute pas, sauf changements culturels et constitutionnels majeurs.

Quoi qu'il en soit, ce rapport d'information espère apporter une contribution utile aux débats en cours

Votre rapporteur espère aussi que cette description détaillée des institutions d'information économique aux États-Unis suscitera dans un premier temps l'envie, puis dans un second temps la volonté de renforcer l'expertise indépendante en matière de choix publics.

PREMIÈRE PARTIE :

LES MOYENS D'INFORMATION ÉCONOMIQUE

DU CONGRÈS

CHAPITRE PREMIER :

LE CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS : UN PARLEMENT PUISSANT, DONC BIEN INFORMÉ

I. QUELQUES APERÇUS DU CONGRÈS ET DE LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE AUX ÉTATS-UNIS

Avant d'exposer de manière détaillée les moyens d'information économique dont dispose le Congrès des États-Unis, il convient sans doute de planter le décor, c'est à dire de donner un bref aperçu des principes constitutionnels américains, ainsi que des prérogatives, de l'organisation et du fonctionnement du Congrès¹.

A. LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS AMÉRICAINS

Imprégnés de la philosophie politique libérale du 18^{ème} siècle, notamment des idées de Locke et de Montesquieu, les Constituants américains étaient méfiants vis à vis du pouvoir, perçu davantage comme un mal nécessaire à la vie en société que comme un instrument de progrès. Cette appréhension, qui traverse encore aujourd'hui la culture politique américaine, contraste avec la vision européenne, notamment française, d'un Etat guidant le peuple vers un avenir meilleur.

En conséquence, les Constituants américains ont jeté les fondements de trois principes constitutionnels destinés à limiter la concentration du pouvoir : la séparation des pouvoirs, l'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs et le fédéralisme.

Les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont **séparés** aux États-Unis.

Concrètement, le Président ne peut dissoudre aucune des deux chambres du Congrès, tandis que le Congrès ne peut pas renverser

¹ Pour des compléments, par exemple sur le mode d'élection des membres du Congrès, cf. notamment Claire-Emmanuelle Longuet, «Le Congrès des États-Unis », *Que sais-je* n°2446, 1989.

l'administration présidentielle, même s'il peut mettre le Président en accusation dans le cadre de la procédure *d'impeachment*.

En outre, le Congrès dispose du **monopole de l'initiative législative** : le Président des États-Unis ne peut pas formellement déposer des projets de loi.

Il peut, certes, effectuer des recommandations. Le discours annuel du Président sur l'état de l'Union contient ainsi des dizaines de suggestions de législation rédigées par les administrations fédérales, qui sont ensuite transmises à des parlementaires (en général des présidents de commission), susceptibles de les déposer en des termes identiques dans chaque chambre.

De même, certains Présidents s'investissent fortement dans la procédure législative, persuadant en personne les parlementaires indécis : ce fût par exemple le cas du Président Clinton pour la ratification de l'accord de libre échange Nord Atlantique (ALENA ou NAFTA en anglais).

Néanmoins, l'exécutif n'est aucunement maître de **l'ordre du jour** des assemblées. En outre, contrairement à la pratique constitutionnelle française, les ministres n'exposent pas le point de vue du gouvernement dans l'hémicycle.

En d'autres termes, les protagonistes des débats parlementaires ne sont pas le gouvernement, sa majorité et l'opposition, mais les seuls parlementaires. En outre, l'exécutif est constitutionnellement requis de mettre en oeuvre fidèlement (*faithfully*) les lois votées par le Congrès.

Cette configuration institutionnelle, dans laquelle le pouvoir exécutif ne peut formellement éclairer le législateur, explique que le Congrès ait sans doute davantage **besoin d'information** que d'autres parlements.

Le pouvoir législatif du Congrès est toutefois **limité**.

En premier lieu, le pouvoir législatif du Congrès est expressément limité par le contrôle de **constitutionnalité** exercé par la Cour suprême des États-Unis.

En particulier, le dixième amendement à la Constitution dispose que « *les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution ni refusés par elle aux États, sont réservés aux États respectifs ou au Peuple* », et la Cour Suprême interprète cette disposition de manière de plus en plus large : depuis 1995, elle a censuré en tout ou partie d'une vingtaine de textes législatifs qui facilitaient les procédures judiciaires contre les États fédérés ou qui restreignaient de facto leurs prérogatives, comme le *Gun-free School Zones Act*, une loi qui interdisait les armes à feu autour des écoles.

Au delà du rôle de contre-pouvoir exercé depuis près de deux siècles par la Cour Suprême, les États-Unis, comme, dans une moindre mesure, la France, confient également de plus en plus au système judiciaire le soin de trancher des débats de société, comme l'illustrent les procédures judiciaires engagées par des États fédérés ou par l'administration fédérale contre des fabricants de tabac ou d'armes à feu.

Par ailleurs, le **Président des États-Unis** dispose d'un droit de **veto** sur tous les textes adoptés par le Congrès.

Pour contrecarrer un veto présidentiel, le Congrès doit alors adopter de nouveau le texte concerné à la majorité des deux-tiers dans chaque chambre, ce qui est extrêmement difficile à réunir : le Président dispose donc d'un réel pouvoir de blocage. Le veto présidentiel est cependant d'un maniement délicat.

En effet, il s'agit d'un veto global, c'est à dire sur l'ensemble du texte : le Président ne peut pas opposer son veto à une ou plusieurs dispositions ponctuelles des textes qui sont soumis à sa signature.

Plus généralement, il convient de souligner que la séparation des pouvoirs n'est pas stricte. En effet, les différents pouvoirs se **recoupent** largement afin d'assurer l'équilibre des pouvoirs et des contre pouvoirs, d'une part, de favoriser la **coopération** entre les différentes institutions, d'autre part.

Outre l'institution du veto présidentiel, on peut ainsi signaler que la distinction entre le pouvoir réglementaire et le pouvoir législatif n'est pas claire. Certes, la Cour suprême a jugé inconstitutionnelle en 1983 la procédure apparue dans les années 1930, consistant à déléguer à l'exécutif la faculté de légiférer par ordonnances soumises à la ratification du Congrès.

Néanmoins, en sens inverse, le *Congressional Review Act* de 1996 dispose que les agences fédérales doivent informer le Congrès de la publication de nouveaux règlements et que le Congrès dispose alors de soixante jours pour apposer son veto sous la forme d'une résolution adoptée dans les mêmes termes par les deux chambres.

Procéduralement complexe, et sujet à son tour au veto présidentiel, ce **veto législatif** n'a jamais été mis en oeuvre : sur les douze mille règlements soumis au Congrès entre 1996 et 1999, seuls sept ont donné lieu à des propositions de résolution, et aucune de ces propositions n'a été adoptée par les deux chambres¹. Néanmoins, cette procédure fournit au Congrès des **informations** utiles sur l'activité réglementaire de l'exécutif.

¹ La plupart des informations de cette partie relatives à la procédure parlementaire sont extraites de l'ouvrage de référence de W.J. Oleszek, « *Congressional Procedures and the Policy Process* », 5^{ème} édition, CQ Press, 2001.

De même, l'autorité du Président des États-Unis sur les administrations fédérales est étroitement limitée par la précision de la législation, qui contient souvent des directives très détaillées ; par le contrôle étroit du Congrès sur le fonctionnement de l'administration ; enfin par la procédure de **confirmation** des **nominations**.

En effet, si le Président dispose d'un pouvoir d'initiative en matière de nomination et pourvoit librement son cabinet, la désignation des ministres, ainsi que des plus hautes personnalités du monde judiciaire et de l'administration (à partir de l'équivalent de chef de service) ne devient effective qu'après ratification par le Sénat à la majorité des deux-tiers.

Cette procédure de confirmation n'est aucunement une formalité : près de la moitié des nominés confirmés entre 1984 et 1999 ont dû attendre plus de cinq mois avant de pouvoir prendre leurs fonctions, et beaucoup ont vécu leurs auditions de confirmation comme un véritable procès.

En effet, les nominés doivent justifier de leur probité personnelle, mais aussi de leur gestion passée : les fonctionnaires qui n'ont pas mis en oeuvre les préconisations du Congrès dans le cadre de leurs précédentes fonctions, ou qui n'ont pas accédé avec diligence à des demandes d'information du Congrès, passent ainsi de «mauvais moments», d'autant plus que ces auditions sont publiques, et que les parlementaires cherchent souvent à s'y montrer à leur avantage en adoptant un ton résolument critique. De même, les Sénateurs profitent souvent de ces auditions pour extorquer aux nominés des engagements précis en termes de gestion.

La procédure de confirmation constitue donc un **levier** considérable pour l'information et le contrôle du Congrès sur les administrations fédérales, en incitant les hauts fonctionnaires à la transparence et à la coopération vis à vis des parlementaires, et surtout en ancrant l'idée que l'administration n'est pas au service de l'exécutif, mais des citoyens, et doit donc rendre des comptes à leurs représentants.

Au total, les occasions de **conflit** entre l'exécutif et le Congrès sont fréquentes.

Au cours des années 1981-2000, ces conflits furent d'ailleurs d'autant plus intenses que le Président et la Chambre des représentants ont été pendant dix-huit ans sur vingt de bords politiquement opposés : la majorité de la Chambre fut démocrate sans interruption de 1954 à 1994, notamment pendant les mandats présidentiels de R. Reagan (1981-1989) et de G. Bush (1989-1993), puis les deux chambres du Congrès furent républicaines pendant les trois quarts du mandat de B. Clinton (1993-2000).

En d'autres termes, les États-Unis ont connu vingt années de **cohabitation** quasiment ininterrompue.

La configuration observée depuis l'élection de G.W. Bush (Présidence et Congrès tous deux républicains, même si la majorité républicaine du Sénat ne tient qu'à la voix supplémentaire du vice-Président, qui est aussi le Président de droit du Sénat) est ainsi historiquement atypique.

Quoi qu'il en soit, le Président et le Congrès disposent l'un contre l'autre d'un **pouvoir d'empêchement**.

L'opinion publique est alors à la fois le témoin, l'enjeu et l'arbitre de leurs conflits. Elle en est l'enjeu et le témoin car les débats parlementaires sont publics et largement diffusés à la télévision. Elle en est aussi l'arbitre, car la partie qui utilise son pouvoir de blocage sans parvenir à convaincre l'opinion publique du bien fondé de sa position est politiquement perdante.

En conséquence, le Congrès et le Président sont souvent **condamnés à s'entendre**, de sorte que les débats législatifs sont souvent très pragmatiques.

B. LES POUVOIRS DU CONGRÈS

Malgré les limites exposées ci-dessus, les **pouvoirs du Congrès** des États-Unis apparaissent particulièrement **étendus**, surtout si on les compare à ceux du Parlement français.

Outre le monopole de l'initiative législative, la maîtrise du calendrier parlementaire et la procédure de confirmation des nominations présidentielles, on peut en effet souligner que le Congrès dispose d'une partie du pouvoir judiciaire, au travers de la procédure *d'impeachment* visant au jugement et la destitution du Président, du vice-Président ou de tout fonctionnaire civil, pour trahison ou concussion, ainsi que pour les « autres crimes ou délits majeurs » (*high crimes or misdemeanors*).

La mise en **accusation** doit être décidée à la majorité simple par la Chambre des Représentants, et le jugement est ensuite prononcé par le Sénat, où une majorité des deux-tiers est requise pour toute **condamnation**.

Au cours de l'histoire des États-Unis, un Sénateur et quatorze fonctionnaires (dont un Juge à la Cour suprême et douze juges fédéraux) ont été ainsi mis en accusation.

En outre, **trois Présidents** ont « fait les frais » de la procédure : Andrew Johnson, acquitté à une voix de majorité en 1868, Richard Nixon, qui préféra démissionner en 1973 après que la commission des lois de la Chambre eut adopté par un vote bi-partisan trois résolutions d'Impeachment, enfin Bill Clinton, finalement acquitté par le Sénat.

Notons que les chefs d'accusation peuvent paraître relativement bénins à des Européens : le Président Clinton était ainsi principalement accusé de parjure, d'entrave à la justice et de subornation de témoins. Cependant, le mensonge et l'abus de pouvoir sont considérés comme des actes particulièrement graves dans la culture politique et dans le droit américains.

Par ailleurs, le Congrès dispose en principe de l'intégralité du pouvoir en matière **budgétaire** et **fiscale** (cf. chapitre III).

En outre, le Congrès, qui partage en principe l'initiative de la **révision de la Constitution** avec les assemblées des États, l'exerce seul en pratique, par un vote à la majorité des deux-tiers dans chaque chambre (onze amendements à la Constitution depuis 1900).

De plus, le Congrès exerce de larges prérogatives en matière de **défense nationale** : aux termes du *War Powers Act* adopté en 1973, après trois ans de batailles législatives et après que le Congrès eut passé outre à un veto présidentiel, le Congrès doit être informé de toute intervention militaire extérieure dans un délai de 48 heures, et les opérations extérieures ne peuvent se poursuivre au delà de 60 ou 90 jours, selon les cas, sans que le Congrès ne les approuve par une résolution formelle.

Par surcroît, le Sénat dispose de pouvoirs de contrôle et de blocage étendus en matière de **politique étrangère**, notamment parce qu'il doit ratifier les traités à la majorité des deux-tiers et parce que cette procédure de ratification échoue fréquemment.

Comme le Congrès vote également fréquemment des sanctions commerciales à des fins politiques, il peut parfois mettre en oeuvre une véritable politique étrangère distincte de celle promue par le Président et le ministère des affaires étrangères (par exemple vis à vis de la Chine).

Si cette configuration est parfois paralysante, elle ne dessert d'ailleurs pas toujours les États-Unis, le Président pouvant exciper des réticences prévisibles du Congrès pour arracher à partenaires des concessions supplémentaires.

De manière plus anecdotique, on peut également mentionner que le Congrès n'est pas contraint par un principe constitutionnel d'égalité devant la loi : il peut donc légiférer pour des personnes physiques ou morales nominativement identifiées, par exemple pour leur accorder un régime fiscal plus favorable ou pour leur offrir le droit de résidence aux États-Unis ou la nationalité américaine.

Tombée en relative désuétude après des scandales retentissants, (sauf pour quelques sportifs de haut niveau), cette faculté connut de nouveau l'attention du public en janvier 2000 lorsque plusieurs membres du Congrès déposèrent des résolutions visant à offrir le droit de résidence ou la

citoyenneté américaine à Elian Gonzalez, jeune garçon de six ans sauvé par les gardes côtes du naufrage où sa mère avait péri en fuyant Cuba, mais que son père, resté à Cuba, réclamait (et obtiendra).

Enfin, on peut signaler que chaque Chambre du Congrès est **juge de l'élection** de ses membres.

C. LES MEMBRES DU CONGRÈS

Les membres du Congrès des États-Unis sont relativement **peu nombreux** : **435 Représentants** élus pour deux ans à la Chambre, et **100 Sénateurs** (deux par Etat) élus pour six ans et renouvelables par tiers tous les deux ans.

Ils concentrent donc à titre individuel des pouvoirs exceptionnellement étendus.

En contrepartie, ils sont tenus de se consacrer exclusivement à leurs fonctions de parlementaires. Cette obligation résulte d'un régime très strict **d'incompatibilités** fixé par l'article 1^{er} de la Constitution, qui interdit notamment la nomination des parlementaires à toutes les autres fonctions publiques officielles, notamment locales.

Le règlement de chacune des deux chambres requiert d'ailleurs la **présence** des parlementaires.

En pratique, leur **présence effective** au Congrès est **nécessaire** car les scrutins publics sont relativement nombreux, les majorités sont souvent étroites et la délégation du droit de vote en séance publique est interdite.

En outre, le règlement de chaque chambre requiert en principe un **quorum** de plus de 50 % des membres. L'une des tactiques d'obstruction les plus prisées par la minorité du Sénat consiste d'ailleurs à demander la vérification du quorum : il faut parfois plus d'une heure pour rassembler les 51 Sénateurs nécessaires, et si le Sénat découvre officiellement qu'il n'a pas le quorum, il doit ajourner ses travaux ou adopter une résolution demandant au *Sergeant-at-Arms* du Sénat de requérir la présence des Sénateurs absents, au besoin par la force, cette dernière mésaventure étant effectivement survenue à de vénérables présidents de commission.

Le développement de la retransmission télévisée des séances permet toutefois aux parlementaires de limiter leur présence physique dans l'hémicycle : leurs collaborateurs suivent les débats, et leur indiquent quand ils doivent se « précipiter » en séance publique pour aller voter dans le délai imparti (le plus souvent quinze minutes).

Par ailleurs, les membres du Congrès, notamment les Représentants, qui sont soumis à réélection tous les deux ans, consacrent une part croissante de leur temps à des activités de *fund raising* afin de **financer** des campagnes électorales de plus en plus onéreuses.

En outre, les membres du Congrès reviennent pour la plupart chaque semaine dans leur circonscription, ne demeurant souvent à Washington que du lundi soir au vendredi matin, de sorte que l'activité législative se concentre *de facto* sur trois jours par semaine, et sur une partie de l'année seulement.

Malgré cela, les parlementaires américains exercent leurs prérogatives de manière très active. En outre, le système électoral américain confère une forte prime aux sortants, de sorte que leur rythme de renouvellement est modeste : les membres du Congrès accumulent ainsi souvent une réelle **expertise**, d'autant plus que le nombre élevé de commissions et de sous-commissions (plus de deux cents) les invite à se **spécialiser**.

D. LA FRAGMENTATION DU POUVOIR AU SEIN DU CONGRÈS

Si le Congrès apparaît comme un pouvoir particulièrement puissant, il s'agit toutefois d'un **pouvoir divisé**.

En effet, le fonctionnement interne du Congrès et, à l'intérieur du Congrès, le fonctionnement de chaque chambre, reproduit le principe d'équilibre des pouvoirs et des contre-pouvoirs.

- En premier lieu, la Chambre des Représentants et le Sénat disposent, à l'exception de procédures spécifiques (*impeachment*, affaires étrangères notamment), des mêmes prérogatives législatives : les propositions de loi doivent être adoptées **en des termes identiques par les deux chambres**, y compris en matière **budgétaire**, sans qu'une l'une ou l'autre des chambres puisse avoir le **dernier mot**.

En outre, les propositions de lois peuvent être examinées et amendées **simultanément** par les deux chambres : l'examen des textes n'est donc pas séquentiel comme en France.

Lorsque les deux chambres ont adopté des versions différentes d'un même texte, elles peuvent convoquer une **commission mixte paritaire**, qui a tous pouvoirs pour rédiger un texte de compromis, soumis ensuite au vote des deux chambres.

En pratique, près de 90 % des textes adoptés ne passent pas en commission mixte paritaire, soit qu'une chambre ait adopté conforme le texte proposé par l'autre chambre (c'est le cas pour les deux-tiers des textes

finalement adoptés), soit que la navette ait permis la résolution des différences.

- Le pouvoir est également divisé à l'intérieur de chaque chambre .

Certes le *Speaker* de la Chambre des Représentants et le *leadership* de la majorité au Sénat disposent de pouvoirs étendus, et croissants, notamment en matière d'ordre du jour et d'organisation des travaux en séance plénière.

Cependant, le Congrès compte plus de **deux cents commissions et sous-commissions** permanentes (chaque parlementaire étant membre en moyenne d'une demi-douzaine de commissions ou sous-commissions à la Chambre et d'une douzaine au Sénat), qui disposent de prérogatives étendues.

Ainsi, les **amendements** des commissions permanentes (aujourd'hui au nombre de 16 au Sénat et 19 à la Chambre, auxquelles s'ajoutent 4 commissions conjointes), ont **priorité** en séance publique, et leurs avis y sont très fréquemment suivis.

En outre, les propositions de lois ne peuvent pas en principe être examinés en séance publique si elles ne l'ont pas été **préalablement** en commission. Cette règle, qui ne peut être tournée que par des procédures complexes et rarement réussies, permet notamment aux présidents de commission d'enterrer des propositions de loi en ne les inscrivant pas à l'ordre du jour de leur commission.

Les lois relatives aux droits civils furent ainsi durablement bloquées dans les années 1950 et 1960 par des présidents de commission démocrates du sud (ségrégarionnistes), à une époque où le président d'une commission était coutumièrement le membre le plus ancien du parti majoritaire, de sorte qu'une fois en poste il était inamovible, sous réserve bien sûr de sa réélection au Congrès. Cette règle a été récemment supprimée.

La **balkanisation** du pouvoir au sein du Congrès est encore accrue par la multiplication, notamment à l'initiative du *leadership* de la majorité, de **groupes d'études ad hoc** plus ou moins informels concurrençant *de facto* certaines commissions, ainsi que par les **conflits** entre **commissions** .

En effet, les **compétences** des commissions sont fréquemment **enchevêtrées**.

En particulier, la procédure budgétaire distingue *a priori* des commissions dépensières (*Authorization committees*), chargées d'examiner le principe et les contours des politiques publiques, et des commissions responsables de l'examen respectivement des crédits, des recettes, et des équilibres budgétaires.

Cependant, les sous-commissions de la commission de chaque chambre en charge des crédits tendent souvent à légiférer au fond, donc à empiéter sur les compétences des commissions « dépeniées ».

- Par ailleurs, les **droits de la minorité** sont remarquablement **garantis** au Congrès. Le chef de la minorité de chaque commission (*Ranking minority member*) dispose ainsi des mêmes prérogatives que le président de la commission en matière de saisine des agences du Congrès, de conduite des auditions ou de communication de documents. Il dispose du choix du recrutement d'au moins un tiers des collaborateurs politiques de la commission. Il peut imposer l'audition par la commission de certaines personnes de son choix. Les membres individuels des commissions bénéficient également d'un temps de parole garanti de cinq minutes lors des auditions.

En outre, à l'exception des commissions mixtes paritaires, les **rapports des commissions** doivent obligatoirement reproduire les **observations** éventuelles de tous les **minoritaires** qui le souhaitent. Le règlement intérieur de chacune des deux chambres précise également que ces rapports doivent contenir certaines informations d'intérêt général, comme les estimations de coût réalisées par le *Congressional Budget Office* (CBO) ou diverses études d'impact. Ces rapports reproduisent aussi le plus souvent les auditions préalables de la commission, les **commentaires** écrits transmis par les **administrations** fédérales concernées, ainsi que des annexes techniques (tableaux comparatifs, notes techniques).

Par ailleurs, si la majorité dispose d'un vaste arsenal pour maîtriser les débats à la Chambre (par exemple la limitation du nombre d'amendements), il n'en est pas de même au Sénat, où la minorité, voire même des Sénateurs agissant à titre individuel, peuvent freiner, sinon bloquer les débats.

A titre d'exemple de techniques **d'obstruction** (*filibuster*) on peut signaler que les orateurs ne peuvent être interrompus au Sénat s'ils continuent de parler (le record - plus de 24 heures d'affilée - appartenant à un Sénateur opposé à aux droits civiques) ; que les Sénateurs peuvent *a priori* déposer des amendements sans lien avec le texte examiné ; enfin, qu'il est toujours possible à un Sénateur d'interrompre les débats en demandant la vérification et le respect du quorum.

La menace du recours à ces diverses techniques d'obstruction constitue ainsi à la fois un moyen efficace pour contraindre la majorité à renoncer à des dispositions controversées, et une invite au **compromis**.

- Enfin, pour compléter cet exposé de la fragmentation du pouvoir au sein du Congrès, il convient de souligner que le système partisan est beaucoup plus souple qu'en France et que la **discipline** de **vote** partisane est relativement **lâche**, notamment au Sénat.

En effet, les partis ne disposent guère de moyens de pression sur les membres du Congrès, qui se déterminent souvent en fonction de considérations politiques locales ou de convictions personnelles. A titre d'exemple, on peut ainsi mentionner que dix Représentants démocrates ont voté en mars 2001 en faveur du programme fiscal annoncé par le Président Bush et soutenu par les républicains.

Il n'est d'ailleurs pas rare qu'un parlementaire change d'avis en cours de séance après un discours particulièrement convaincant, et il est fréquent que les débats en séance publique s'accompagnent de tentatives fébriles de persuasion des indécis de la part des *leaderships* républicains et démocrates de chaque chambre.

E. LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE : UNE COURSE CONTRE LA MONTRE DANS UN LABYRINTHE PARSEMÉ D'EMBÛCHES

La fragmentation du pouvoir au sein du Congrès s'accompagne d'une grande **complexité** des **règles de procédure**, pour la plupart vieilles d'un siècle et demi (comme l'obligation de principe de lire à la tribune chaque texte trois fois).

Pour s'en convaincre, il suffit de remarquer que le **règlement** de la Chambre pour le 106^{ème} Congrès (1999-2000) occupait **1.335 pages**, contre 291 pages de petit format pour le règlement de l'Assemblée nationale en France. En outre, le règlement de la Chambre est complété par plusieurs dizaines de volumes de précédents.

De plus, le règlement du Sénat (1.038 pages et un volume de précédents) est nettement différent de celui de la Chambre, alors que les règlements des deux assemblées sont relativement proches en France.

Enfin, ces **règlements** sont continuellement **changés** et adaptés au cas par cas (*creative ruling*), notamment à la Chambre, où la commission du règlement peut proposer des procédures d'examen différentes pour chaque texte d'autant plus que la Cour suprême n'exerce presque aucun contrôle de constitutionnalité sur la procédure parlementaire.

Ces changements ont le plus souvent pour objectif de restreindre les droits de la minorité, afin d'accélérer les débats.

Plus encore qu'en France, la procédure parlementaire s'apparente en effet à une **course contre la montre** aux États-Unis.

Cela résulte notamment de ce que les textes législatifs sont plus nombreux (une dizaine de milliers de textes déposés par législature et 200 à 300 textes adoptés par an, contre une centaine de textes promulgués par an en

France), plus techniques et plus longs (19 pages en moyenne sur la période 1996-1999).

En outre, la **législature** - le *Congrès* - ne dure que **deux ans** en principe, et même un peu moins en pratique : les textes législatifs doivent donc être adoptés de manière conforme par les deux chambres en moins de deux ans, sinon le processus législatif doit être intégralement repris (dépôt, auditions, passage en commission, examen en séance publique dans chaque chambre, puis commission mixte paritaire).

La **pression du temps**, ainsi que la complexité et la souplesse des règles favorisent évidemment les parlementaires les plus aguerris, mais aussi les manœuvres et les **compromis** en coulisses : alors même que toutes les étapes de l'examen d'un texte (y compris les auditions, l'examen en commission et les conférences mixtes paritaires) sont ouvertes à la presse et au public, et souvent télévisées, le processus législatif demeure ainsi parfois difficilement compréhensible pour les parlementaires eux-mêmes.

A titre d'illustration, on peut ainsi souligner que chaque fin de législature voit l'adoption à la hussarde de textes fourre-tout, longs parfois de plusieurs centaines de pages, où des marchandages fébriles ont introduit nombre de dispositions controversées (les *megabills*).

Enfin, la **complexité** des débats parlementaires est encore renforcée parce que les parlementaires recourent fréquemment à diverses **astuces**, comme de durcir un texte en commission afin d'en favoriser le rejet en séance publique ; de fusionner des textes afin d'éviter le veto présidentiel ou de préconiser le rejet de dispositions adoptées par l'autre chambre, auxquelles on est pourtant favorable, dans le seul but de pouvoir ensuite les « lâcher » en échange de contreparties en commission mixte paritaire.

Ces **manœuvres**, qui expliquent largement l'image assez négative du Congrès auprès du grand public, culminent d'ailleurs en commission mixte paritaire.

En effet, ces commissions mixtes paritaires, qui fixent à chaque fois leur propre règlement intérieur, disposent en pratique d'une grande latitude pour rédiger un texte de compromis entre les textes adoptés par l'une et l'autre assemblée.

Cette latitude conduit parfois à des résultats surprenants, comme l'inclusion de « **cavaliers** » qui n'avaient été discutés dans aucune des deux chambres.

A titre d'exemple, la commission mixte paritaire réunie à l'automne 1999, un mois après le commencement de l'année fiscale, pour trouver un texte de compromis sur le budget du district fédéral de Columbia (0,4 milliard de dollars) y a introduit un long cavalier proposant un compromis pour

l'ensemble des dépenses budgétaires en matière d'emploi et de santé (313 milliards de dollars), le texte de la commission mixte paritaire étant ensuite adopté conforme par les deux chambres afin d'éviter la fermeture de certaines administrations fédérales.

Au total, le processus parlementaire s'apparente ainsi à une course contre la montre dans un labyrinthe parsemé d'embûches.

Les parlementaires ont donc constamment **besoin d'informations**, notamment sur l'état d'avancement des propositions qu'ils soutiennent.

Ils disposent pour ce faire de ressources humaines étendues.

F. UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE ORIGINALE

Les parlementaires peuvent s'appuyer sur **quatre niveaux** de ressources humaines : leurs collaborateurs personnels, les collaborateurs des commissions, les collaborateurs des partis au sein de chaque chambre, enfin les fonctionnaires du Congrès.

- En premier lieu, les parlementaires perçoivent une **dotation globale** substantielle pour la rémunération de leurs collaborateurs politiques personnels et pour leurs frais généraux (abonnements, frais de transports et de représentation, mailings, location de bureaux dans leurs circonscriptions). En l'an 2000, cette dotation s'élevait à 987.000 dollars par an pour les membres de la chambre des Représentants. Pour les Sénateurs, elle est plus élevée et dépend de la population de leur Etat.

Avec cette dotation, les parlementaires peuvent notamment embaucher des collaborateurs politiques, qu'ils recrutent librement, mais qui ne peuvent en principe les aider pour leurs campagnes électorales.

Les Représentants sont limités à 18 collaborateurs permanents plus quatre non-permanents. En moyenne, ils employaient 14,6 collaborateurs en l'an 2000. Pour leur part, les sénateurs disposaient en moyenne de 35 *staffers* en l'an 2000 (contre trois pour les parlementaires français).

Les parlementaires sont ainsi de véritables chefs de PME, et, au total, les parlementaires employaient environ **10.000 collaborateurs politiques** en l'an 2000.

La rémunération des *staffers* des *personal offices* est très lâchement encadrée : d'un côté, elle doit dépasser le salaire minimum (5,15 dollars par heure depuis 1997, soit un peu moins de 10.000 dollars par an pour un temps complet) ; de l'autre, elle ne peut excéder le plafond prévu pour les

rémunérations dans la fonction publique (136.759 dollars annuels en l'an 2000).

Le *Chief of staff* d'un membre du Congrès est en moyenne un quadragénaire bien rémunéré (117.000 dollars par an en moyenne pour les *Chiefs of staff* des Sénateurs, et 98.000 dollars par an en moyenne pour ceux des Représentants), selon les données rassemblées par la *Congressional Management Foundation*, une organisation sans but lucratif qui propose divers services aux parlementaires pour les aider à gérer leur personnel et leur budget.

Cependant, à l'exception parfois des deux ou trois principaux cadres du *staff*, la plupart des autres *staffers* des parlementaires sont relativement mal rémunérés : de l'ordre de 25.000 à 45.000 dollars par an pour ceux des Représentants.

En moyenne, ils sont donc relativement jeunes (souvent moins de 30 ans, presque toujours moins de 40 ans) et leur *turnover* est élevé.

Les *staffers* des parlementaires bénéficient toutefois de **délégations de pouvoir** importantes et d'un statut reconnu.

- En second lieu, les **commissions** disposent d'équipes propres (les *committee staffers*), qui peuvent parfois comprendre plus d'une centaine de personnes (contre au plus une quarantaine pour les commissions permanentes des assemblées en France).

Contrairement à la France, les *staffers* des commissions ne sont pas des fonctionnaires parlementaires astreints à la neutralité politique et à un strict devoir de réserve, mais des collaborateurs politiques, recrutés à la Chambre pour deux-tiers par la majorité de la commission (en pratique, par le président de la commission) et pour un tiers par la minorité de la commission. Le règlement intérieur du Sénat prévoit pour sa part que la répartition des *staffers* doit être proportionnelle à la répartition partisane au sein de l'assemblée (50-50 depuis janvier 2001)

Chaque commission comprend donc **deux équipes de staffers partisans**.

Il incombe alors aux *staffers* de la majorité, en principe plus nombreux, de remplir les tâches dévolues dans les assemblées françaises aux fonctionnaires du service des commissions (préparation des auditions, organisation matérielle des travaux, préparation des rapports), tandis que les *staffers* de la minorité aident les parlementaires de la minorité à affiner leur stratégie et à choisir les personnes auditionnées dans les créneaux réservés à la minorité, puis préparent les auditions et rédigent leurs opinions dissidentes.

Hiérarchisées, les équipes de *staffers* sont placées le plus souvent sous les autorités directes respectives du président et du chef de la minorité de chaque commission : au contraire des fonctionnaires du service des commissions au Sénat français, elles ne constituent donc pas toujours une source d'expertise technique à la disposition des parlementaires individuels, notamment s'ils sont en désaccord avec le chef de leur parti au sein de la commission ou s'ils sont membres d'une autre commission.

Les *staffers* des commissions bénéficient de **délégations de pouvoir** étendues. Par exemple, le président et le chef de la minorité de chaque commission peuvent parfois demander à leurs *staffers* respectifs d'interroger les personnes auditionnées. De même, ce sont souvent les *staffers* qui négocient les compromis techniques.

Les fonctions de *staffer* de commission sont donc enviées : le chef du staff de la majorité d'une commission importante peut bénéficier d'un prestige analogue à celui du directeur ou du directeur-adjoint d'un cabinet ministériel en France.

- Par ailleurs, le *leadership* de chacun des deux partis politiques dispose de ses propres *staffers*, qui s'apparentent aux collaborateurs des groupes politiques et aux membres du cabinet du Président dans les assemblées françaises.

Ces *staffers* ne sont toutefois pas très nombreux (de l'ordre d'une grosse centaine par chambre, soit un ordre de grandeur légèrement supérieur à celui des effectifs cumulés des groupes et de la présidence dans les assemblées françaises), ce qui reflète la **faible centralisation du pouvoir** au sein du Congrès.

Le rôle de ces *staffers* est pourtant crucial : ce sont souvent eux qui sont chargés de proposer des astuces de procédure pour accélérer ou pour bloquer les débats.

- Enfin, le Congrès emploie près d'une **quinzaine de milliers de fonctionnaires de carrière** recrutés sur des critères exclusivement professionnels (soit cinq fois plus que le parlement français).

L'organisation de la fonction publique parlementaire est sensiblement différente aux États-Unis.

En effet, moins d'un cinquième de ces fonctionnaires sont spécifiquement affectés à l'une ou l'autre chambre, pour y exercer des tâches de gestion ou d'organisation matérielle.

Pour le reste la **fonction publique parlementaire est bicamérale**.

Les forces de police du Congrès, les services d'impression et de distribution et les services de l'architecte du Capitole sont ainsi conjoints, ce qui est d'ailleurs logique puisque les deux chambres occupent le même bâtiment, et ne sont séparées que par la rotonde du Capitole, qui abrite les commissions mixtes paritaires.

Ces services, ainsi que la bibliothèque du Congrès, qui joue aux États-Unis le rôle de notre Bibliothèque nationale, sont ainsi placés sous l'autorité de commissions mixtes paritaires permanentes (*Joint committees*).

De même, les **agences du Congrès travaillent simultanément pour les deux chambres**. Cette configuration prévient la duplication des moyens, et concourt sans doute à la qualité de l'expertise disponible. Cette configuration tend aussi à accroître **l'indépendance** de ces agences vis à vis de chacune des deux chambres.

Notons que les fonctionnaires parlementaires américains sont astreints à un devoir de **neutralité** politique dans l'exercice de leurs fonctions, et que ce principe est appliqué de manière beaucoup plus **rigide** qu'en France.

En effet, sauf exceptions, les fonctionnaires parlementaires américains ne participent pas à la réalisation de documents de nature politique. Par exemple, les commentaires politiques des rapports parlementaires sont en principe préparés par les *staffers* des commissions, même si des fonctionnaires du Congrès peuvent rédiger les parties techniques de ces rapports. De même, les fonctionnaires du Congrès ne préparent pas, en principe, des supports de communication politique (communiqués de presse, discours, etc.).

Les fonctionnaires du Congrès peuvent toutefois être détachés comme *staffer* pour une durée n'excédant pas un an.

Par contraste, on peut rappeler que les fonctionnaires parlementaires français sont conduits à rédiger des documents politiques pour des parlementaires de tout bord.

Si elle peut apparaître plus claire, l'organisation des tâches au sein du Congrès n'est cependant pas sans inconvénients.

En effet, la distinction fonctionnelle expertise technique / expertise politique conduit les fonctionnaires du Congrès à multiplier les documents écrits et les briefings formels à destination des *staffers* politiques, sans que l'utilité immédiate de ces travaux soit toujours assurée.

II. VUE D'ENSEMBLE DES MOYENS D'INFORMATION DU CONGRÈS

A. UN PARLEMENT PUISSANT, DONC UN AFFLUX D'INFORMATIONS

De manière générale, le Congrès étant puissant, il est spontanément soumis à un afflux d'informations.

En premier lieu, les *staffers* des parlementaires et des commissions sont continûment démarchés par la dizaine de milliers de *lobbyists* opérant à Washington, alors que les professionnels représentant des entreprises ou des groupes de pression ne sont que quelques centaines en France, et s'adressent principalement au gouvernement et aux administrations.

Souvent difficiles à distinguer de ceux des *lobbyists*, tant ils tendent de plus en plus à promouvoir des idées politiques, les travaux des *Think Tanks*, sont également envoyés de manière assez systématique aux parlementaires.

De même, les départements ministériels, les agences fédérales et surtout **l'administration présidentielle** sont en contact étroit avec les membres du Congrès et leurs *staffers*. En effet l'exécutif a besoin du Congrès pour faire avancer ses projets. Il n'est d'ailleurs pas rare que le Président des États-Unis saisisse son téléphone pour convaincre un par un des Sénateurs réticents.

Enfin, les membres du Congrès jouent, comme les parlementaires français, un rôle de médiation entre leurs électeurs et l'administration, et le **courrier parlementaire** constitue une source précieuse d'information. Ce rôle peut d'ailleurs aller relativement loin : le président de la commission du budget de la chambre a récemment ouvert un site internet invitant le public à faire état de gaspillages de deniers publics.

Compte tenu par ailleurs du nombre de leurs collaborateurs, les parlementaires reçoivent ainsi un volume considérable d'informations, et les commissions du Congrès sont en mesure de suivre très étroitement les activités des administrations fédérales de leur ressort.

En fait, les membres du Congrès éprouvent plutôt des difficultés à gérer et à hiérarchiser l'afflux d'informations qui leur sont destinées, et qui sont pour la plupart politiquement orientées, d'où leur appétence pour des synthèses objectives telles qu'en produisent des agences du Congrès.

B. DES POUVOIRS DE CONTRÔLE ÉTENDUS

Au delà de l'information qui leur parvient spontanément, les membres du Congrès disposent de pouvoirs de **contrôle** étendus.

Le pouvoir de contrôle du Congrès est en effet traditionnellement considéré comme un prolongement direct du pouvoir de légiférer, dans la mesure où ces contrôles permettent *in fine* d'améliorer la législation : la première grande enquête parlementaire date d'ailleurs de 1792. Elle portait alors sur la conduite de la guerre contre les Indiens.

Ce pouvoir de contrôle a été formalisé et délégué aux **commissions permanentes** dans le cadre des *Legislative Reorganization Acts* de 1946 et de 1970.

Les commissions permanentes ont d'ailleurs non seulement le droit, mais aussi le **devoir** de suivre la mise en oeuvre des lois dont elles ont eu à connaître, et, par extension, le fonctionnement des administrations concernées. Les commissions permanentes doivent ainsi établir un **programme de contrôle** et en publier périodiquement des **compte rendus**.

Pour ce faire, les commissions disposent de prérogatives étendues. En particulier, elles peuvent **assigner des témoins à comparaître** et les obliger à déposer sous serment, y compris si ces témoins sont des fonctionnaires. Le refus de déposer ou de transmettre des documents est un délit passible d'un an de prison, et le Congrès a engagé près de trois cents procédures judiciaires sur ce fondement depuis 1945. L'obligation de déposer n'exclut cependant pas le droit des témoins à bénéficier de la protection du 5^{ème} amendement, qui interdit l'utilisation de leurs propos dans toutes les actions judiciaires ultérieures.

En pratique, les commissions peuvent sub-déléguer leurs missions de contrôle à des **sous-commissions** permanentes. De même, les chambres du Congrès peuvent constituer des commissions d'enquête.

La Cour suprême a fixé des limites au pouvoir d'enquête du Congrès : le Congrès ne peut en effet enquêter que s'il y a un intérêt législatif à le faire et si la fin justifie les moyens. En particulier, depuis la décision *Watkins v. US*, postérieure aux années sombres du maccarthysme, le Congrès ne peut enquêter à la seule fin d'exhiber des faits et les droits des témoins sont protégés comme devant tout tribunal (les témoins peuvent donc être assistés de leur avocat).

En pratique, ce pouvoir d'enquête demeure toutefois très large.

Par ailleurs, le Congrès a multiplié les institutions ou les procédures destinées à assurer un contrôle automatique du fonctionnement des administrations publiques, en sus du *General Accounting Office*, l'équivalent

américain de la Cour des Comptes, dont les activités seront détaillées chapitre V.

C'est ainsi le Congrès, et non l'administration fédérale, qui a créé des **inspections internes** statutairement **indépendantes** dans près d'une soixantaine de départements ministériels et d'agences fédérales (y compris la CIA). Leurs rapports et leurs programmes de travail sont transmis au Congrès.

De même, le Congrès a adopté en 1993 le *Government Performance and Results Act* qui oblige depuis 1996 les principales agences fédérales et les principaux départements ministériels à préparer des **rapports de performance** annuels et des **plans stratégiques** soumis au Congrès et au Président.

En pratique, ces documents semblent à ce jour relativement **formels**. Déclinés unité par unité au sein de chaque agence, ils constituent toutefois un outil de réflexion interne et un levier de changement. En outre, les plans stratégiques contiennent des engagements qui, même formulés en des termes relativement généraux, obligent les administrations concernées à **rendre** publiquement des **comptes**. Ces documents ont également permis au Congrès d'identifier certaines redondances, ce travers étant aux États-Unis la contrepartie du démembrement de l'administration en agences autonomes.

Enfin, la **procédure budgétaire** s'avère souvent un puissant instrument de contrôle du fonctionnement des administrations fédérales. Lors des auditions organisées par les commissions dépensières ou par les sous-commissions en charge de leurs crédits, les responsables des agences fédérales sont en effet soumis à des questions inquisitoriales, et doivent justifier de l'existence et de l'efficacité de leurs administrations, comme de la conformité des politiques publiques dont ils ont la charge avec l'intention du législateur. Il n'est alors pas rare que les crédits d'une administration ou d'un programme soient minorés, ou bien que le Congrès adopte des cavaliers budgétaires restreignant ou interdisant explicitement à des administrations la poursuite de certaines de leurs activités.

Au total, les organes du Congrès disposent en principe de moyens de contrôle étendus.

Le nombre et l'**intensité** des **contrôles** se sont d'ailleurs **accrus** au cours des années 1990, en lien notamment avec :

- la dégradation de la situation des finances publiques ;
- l'impopularité croissante des administrations fédérales à la suite de la révélation d'abus commis par la CIA, le FBI ou l'administration fiscale ;
- la défiance croissante du Congrès envers l'exécutif à la suite de *l'Iragate*, et plus généralement le durcissement de la « cohabitation » entre le Congrès et le Président ;

- enfin, la couverture médiatique croissante dont bénéficiaient ces investigations.

Notons toutefois que ces contrôles, surtout lorsqu'ils sont effectués directement par des organes politiques du Congrès, et non pas par le *General Accounting Office* (GAO), se heurtent à de réelles **difficultés**, de sorte que les parlementaires se plaignent souvent du peu d'effets pratiques de leurs investigations.

Ces difficultés proviennent des réticences de l'exécutif.

Mais ces difficultés résultent aussi du fonctionnement du Congrès. Il est en effet difficile à des parlementaires de formuler des recommandations directement opérationnelles et d'en suivre étroitement la mise en oeuvre. En outre, le manque de continuité, d'unité et de cohérence du Congrès ne lui permettent pas toujours de surmonter l'inertie de l'administration, d'autant plus que les intérêts des commissions sont divergents. Par exemple, les commissions dépensières tendent à multiplier les taxes affectées, qui contournent le contrôle exercé par les commissions des crédits.

Enfin, la fragmentation de l'administration en agences autonomes dont les missions s'enchevêtrent, et l'externalisation croissante de missions de service public à des acteurs privés, rendent plus délicate la recherche de « responsables ». S'agissant par exemples des retards ou des surcoûts relatifs aux programmes d'armement, le Congrès peine parfois à démêler les responsabilités relatives des différentes administrations et des entreprises privées concernées.

Au total, même aiguillonné par les médias, le Congrès ne peut pas toujours imposer sa « volonté ».

C. UN ACCÈS PRESQUE ILLIMITÉ À L'INFORMATION PUBLIQUE

Au delà des pouvoirs de contrôle à proprement parler, il convient de souligner que les membres du Congrès disposent, aussi bien collectivement qu'individuellement, d'un accès quasiment illimité à l'information publique.

En vertu du *Freedom of Information Act* (cf. chapitre IX) les parlementaires et leurs *staffers* ont ainsi accès, comme tous les citoyens, à la plupart des documents administratifs.

En outre, des membres du Congrès et certains de leurs *staffers* disposent d'**habilitations** individuelles (*clearances*) pour les documents classés comme confidentiels pour des motifs de sécurité nationale.

Enfin, il est en pratique difficile à une agence fédérale de ne pas répondre à des demandes de renseignements ou d'explications de la part d'un membre du Congrès, ou bien de lui refuser l'accès physique à ses locaux, même s'il n'est pas formellement investi de prérogatives de contrôle.

Prévalent en effet aux États-Unis les idées selon lesquelles une administration fédérale ne peut pas refuser à un parlementaire des documents élaborés avec l'argent des contribuables, d'une part ; les administrations doivent en permanence rendre des comptes aux citoyens, d'autre part.

A l'extrême, les membres du Congrès peuvent donc procéder à titre individuel à des contrôles sur place impromptus des administrations fédérales. Cette pratique est d'ailleurs d'autant plus fréquente qu'elle trouve souvent un écho très favorable dans les médias.

Lorsqu'ils sont confrontés à des administrations peu coopératives, les parlementaires peuvent à titre individuel saisir le GAO d'une demande d'audit, ou proposer des contrôles parlementaires à leurs commissions et sous-commissions. Enfin, ils n'hésitent pas à organiser une conférence de presse pour stigmatiser les administrations concernées.

A ces prérogatives individuelles s'ajoutent les pouvoirs dévolus aux organes collectifs du Congrès.

Les commissions et sous-commissions du Congrès disposent ainsi d'un budget propre leur permettant de commander des **études** ou des audits à des institutions du secteur privé, parfois pour un coût élevé (de l'ordre d'une dizaine de millions de francs).

Les commissions compétentes en matière financière peuvent également demander à la **Réserve fédérale** de réaliser des rapports à titre gracieux et de transmettre des informations détaillées (mais non nominatives), relatives à la situation du système bancaire.

Le Congrès préfère toutefois adopter des dispositions législatives imposant à l'exécutif de déposer des rapports périodiques ou ponctuels. La défiance croissante du Congrès envers la gestion des administrations publiques s'est d'ailleurs traduite par la multiplication des **rapports au Congrès** - près de **4 000 par an** - , notamment des rapports relatifs à la mise en œuvre effective de dispositions législatives ou à l'amélioration du management public. Confronté à une certaine inertie, le Congrès a pu ainsi imposer au ministère de la Défense de déposer tous les trente jours un rapport relatif à l'état d'avancement de la réorganisation des directions du Pentagone. Le ratio coût-efficacité de ces rapports est toutefois très inégal.

Enfin, les Représentants peuvent déposer des **résolutions d'enquête** (*resolutions of inquiry*), dont l'adoption par la Chambre contraint le

Gouvernement à transmettre au Congrès toute la documentation factuelle en sa possession sur des sujets précis.

Par exemple, la Chambre des Représentants a demandé au Président Clinton en 1995, au moment de la crise mexicaine, de transmettre à la commission compétente pour le système bancaire, sous quatorze jours, un grand nombre de documents relatifs l'utilisation du fonds de stabilisation des changes par le Trésor, à l'économie mexicaine ou au fonctionnement interne de la banque centrale du Mexique. Près de quatre mille pages de documents, dont près de cinq cent pages de documents confidentiels, ont été ainsi transmis.

D. LE RÔLE ÉMINENT DES AUDITIONS

Parmi les divers instruments d'information et de contrôle dont dispose le Congrès, il convient sans doute de s'attarder quelque peu sur les **auditions** (*hearings*).

Le déroulement de ces auditions est en effet sensiblement différent au Congrès des États-Unis de ce qu'il est dans les assemblées françaises :

- les commissions et sous-commissions peuvent auditionner des **fonctionnaires** (en pratique jusqu'à l'équivalent d'un sous-directeur) sans avoir à solliciter l'autorisation de leur hiérarchie, et sans que celle-ci puisse le cas échéant se substituer aux personnes convoquées ;

- la procédure d'audition est relativement **formalisée**, les personnes auditionnées devant souvent transmettre au préalable un **témoignage écrit** (*testimony*), qu'elles paraphrasent oralement au début de leur audition ; les personnes, autres que les fonctionnaires, auditionnées à la Chambre des Représentants devant également transmettre un curriculum vitae et la liste de tous les contrats et de toutes les subventions fédérales qu'ils ont reçus au cours des deux dernières années ; les parlementaires (et par délégation les *staffers* des commissions) disposant tous (par ordre d'ancienneté le plus souvent) de temps minima pour interroger les personnes auditionnées sous la forme de **questions-réponses**, etc.

- les auditions peuvent être déconcentrées, notamment dans les administrations concernées (*field audits*). Elles peuvent aussi réunir plusieurs personnes aux points de vue opposés (*panel audits*). Lors d'auditions relatives à Microsoft, Bill Gates fût ainsi directement confronté à ses plus vifs détracteurs et à ses principaux concurrents. Notons aussi que les auditions peuvent porter sur des faits instruits concomitamment dans le cadre de procédures judiciaires (ce qui n'est pas le cas des commissions d'enquête en France) ;

- le choix du nombre des auditions et des personnes invitées est pour l'essentiel du seul ressort du président de la commission ou de la sous-commission, qui peut ainsi multiplier les auditions pour freiner l'adoption d'un texte, ou bien n'auditionner que des personnes favorables au texte. Cependant, la minorité de la commission peut dans certains cas imposer des auditions complémentaires : à la Chambre, la **minorité** peut ainsi fixer l'ordre du jour d'une journée d'auditions ;

- **mentir** est un acte grave aux États-Unis, et mentir sous serment est un délit. Rappelons ainsi que le principal grief formulé à l'encontre du Président Clinton fut d'avoir menti et cherché à dissimuler des faits. On peut aussi rappeler que le bureau du Président des États-Unis est enregistré en permanence et que ce dernier ne peut en principe détruire aucun document, afin de faciliter d'éventuelles enquêtes, d'une part, de nourrir les archives nationales, d'autre part.

Il s'agit là à l'évidence d'une **différence culturelle** majeure entre les États-Unis et l'Europe, où le mensonge et la dissimulation peuvent être considérés en matière politique comme « des beaux-arts ».

Cette différence provient peut-être de ce que les États-Unis demeurent imprégnés de valeurs religieuses. Elle peut aussi résulter de ce que les Américains ont une vision de la politique moins cynique, ou plus naïve, que les Européens.

Quoi qu'il en soit, il en résulte que les personnes auditionnées ne peuvent guère mentir ou se dérober aux questions. Une telle attitude pourrait ainsi briser la carrière d'un fonctionnaire, alors que les commissions du Parlement français sont parfois traitées de manière presque désinvolte par certains fonctionnaires auditionnés.

- enfin, les auditions sont en principe **ouvertes au public**, à la presse, à la radio et aux chaînes de **télévision**, sauf exceptions visant notamment à sauvegarder la sécurité nationale ou l'honneur des personnes auditionnées.

Cette publicité incite les parlementaires à une **posture agressive** vis à vis des personnes auditionnées, notamment lorsqu'elles incarnent des administrations peu populaires.

Dans certains cas, les *staffers* des commissions consacrent ainsi non seulement beaucoup d'énergie à ciseler des questions précises, mais aussi à préparer les réponses probables des personnes auditionnées, ces trames de réponses permettant aux membres du Congrès d'identifier les tentatives de dissimulation.

Parallèlement, les personnes invitées préparent leurs auditions avec le plus grand soin, n'hésitant pas à s'entraîner lors de simulations.

Au total, les auditions constituent en principe un puissant moyen d'information et de contrôle. A titre d'exemple, les affaires du *Watergate* en 1973 et de *l'Iran contra gate* en 1987 furent ainsi largement révélées à l'occasion de l'audition par le Congrès de membres du cabinet du Président des États-Unis.

La publicité des auditions constitue également un puissant levier de communication pour les administrations ou les groupes d'intérêt invités à s'exprimer. Les **économistes** conviés aux auditions du Congrès en retirent notamment un certain **prestige**.

Cependant, la publicité et le formalisme des auditions présentent aussi certains **inconvenients**.

En premier lieu, nombre d'auditions se transforment en **shows médiatiques**, soit parce que les membres du Congrès se servent de l'audition de stars du sport ou du cinéma pour attirer l'attention du public sur certains sujets, soit parce qu'ils auditionnent des « victimes » individuelles pour donner à dessein un contenu émotionnel à leurs travaux.

Des commissions du Congrès ont ainsi pu auditionner, derrière un paravent, des personnes victimes de « persécutions » de la part de l'administration fiscale, ou bien « auditionner » des enfants de dix ans dont les parents avaient perdu le bénéfice de prestations sociales.

En outre, le rôle d'information de ces auditions est parfois limité.

Bien souvent, les membres du Congrès se sont forgés leur opinion au préalable dans le cadre de discussions informelles et la présentation préliminaire d'un témoignage transmis préalablement par écrit est assez fastidieuse : sauf lorsque les auditions présentent un intérêt polémique ou médiatique, l'assiduité des membres du Congrès est ainsi limitée, et les auditions sont hachées par les aller et retours des parlementaires vers l'hémicycle pour voter ou pour répondre à des demandes de quorum. En outre, les compte rendus d'auditions (annexés aux rapports des commissions) sont parfois des documents de travail d'une utilité modeste.

E. LES AGENCES DU CONGRÈS : UNE EXPERTISE OBJECTIVE

A l'évidence, le Congrès reçoit spontanément, ou peut aisément se procurer, des masses considérables d'information.

La plupart de ces informations sont toutefois biaisées, au service d'intérêts particuliers, et les membres ou les organes du Congrès éprouvent souvent des difficultés à les hiérarchiser, à les confronter, à les jauger, ou à les démêler.

Le Congrès a donc besoin de services qui réalisent des synthèses, des analyses ou des études a priori objectives et non partisans.

En matière d'information économique, ce rôle est exercé par quatre agences ou services bicaméraux relativement indépendants des organes politiques du Congrès :

- le **Service des Etudes du Congrès** (*Congressional Research Service ou CRS*), qui emploie au total près de **700 personnes** pour produire des études et des synthèses sur l'ensemble des sujets d'intérêt législatif ;

- le **bureau du budget du Congrès** (*Congressional Budget Office, CBO*), qui emploie **232 personnes** pour réaliser des projections des finances publiques, ainsi que des estimations du coût des propositions de lois ;

- le staff de la **commission mixte paritaire** permanente en charge de la **fiscalité** (*Joint Committee on Taxation*), qui emploie près de **60 personnes** pour conseiller les membres du Congrès en matière de fiscalité, pour contrôler l'administration des impôts et pour réaliser des estimations de l'impact des propositions de loi fiscales sur les recettes publiques ;

- enfin, le **General Accounting Office** (GAO), c'est à dire littéralement l'Office général de comptabilité, en fait l'homologue américain de la Cour des Comptes. Le GAO, qui emploie près de 3.200 personnes est une institution indépendante, mais rattachée au Congrès, et travaillant pour une large part sur saisine des parlementaires.

L'existence de ces institutions est bien connu en France, et leur prestige y est grand.

En revanche, le fonctionnement concret de ces institutions demeure **méconnu**, notamment parce qu'il est très peu documenté en français.

Les chapitres qui suivent en proposent donc des **monographies** très détaillées.

F. LE RÉSULTAT : DES DÉBATS RELATIVEMENT TECHNIQUES

En guise de conclusion de ce chapitre, on peut souligner que la qualité de l'information du Congrès rejaillit pour partie sur la qualité des travaux parlementaires.

Mieux informés, davantage secondés, les membres du Congrès font souvent preuve d'une grande **technicité** : leurs propositions sont relativement précises et opérationnelles.

En particulier, les débats du Congrès relatifs à la politique économique sont traditionnellement argumentés et **pragmatiques**.

Ce pragmatisme est d'ailleurs renforcé par le fait que l'éventail des idées politiques représenté au Congrès soit relativement modéré.

Ce pragmatisme trouve également son origine dans une vision moins idéaliste des politiques publiques : les Américains partent du principe que les administrations publiques sont imparfaites et souvent mal informées, donc peuvent se tromper en toute bonne foi, et non pas, comme les Français, de l'idée que l'Etat a raison et ne fait d'erreur que s'il est trahi. Dès lors, ils acceptent plus facilement la remise en cause et la réorientation des politiques publiques.

Ce pragmatisme tend toutefois à s'éroder en raison de la polarisation croissante de la vie politique américaine (cf. chapitre VI).

CHAPITRE II :

LE SERVICE DES ETUDES DU CONGRÈS (CRS)

I. LA MISSION DU CRS : L'INFORMATION TOUS AZIMUTS DU CONGRÈS

A. LE CRS : UN CENTRE D'EXPERTISE AU SERVICE DU CONGRÈS

Comme votre rapporteur l'a exposé précédemment, les commissions du Sénat et de la Chambre des Représentants ne s'appuient pas sur des secrétariats composés de fonctionnaires parlementaires, mais sur des groupes de collaborateurs partisans, les « *staffers* », au service respectivement de la majorité et de la minorité de chaque commission.

Les *staffers* sont souvent des juristes de haut niveau. Cependant, ils sont rarement de véritables spécialistes et sont davantage des conseillers politiques chargés de définir les stratégies politiques respectives de la majorité et de la minorité de leur commission, que des experts susceptibles d'éclairer les débats parlementaires.

En outre les *staffers* travaillent souvent dans l'urgence, ce qui ne leur permet pas toujours d'étudier certains sujets en profondeur.

Pour s'informer, les commissions et sous-commissions du Congrès et leurs *staffers*, ainsi que les sénateurs, les représentants et leurs collaborateurs, peuvent recourir au **service des études du Congrès**, le CRS (*Congressional Research service*).

Issu d'un service de la Bibliothèque du Congrès créé en juillet 1914, (le *Library of Congress's Legislative Reference Service*), qui a changé de nom et gagné en autonomie en 1970, le CRS abrite en effet plus de **sept cents fonctionnaires** chargés de réaliser des études ou des recherches documentaires, et d'analyser les projets et les propositions de loi, à la demande des commissions, des parlementaires ou de leurs *staffers*.

Les missions dévolues au CRS recourent ainsi pour partie les tâches qui sont assignées par le règlement intérieur du Sénat français aux fonctionnaires parlementaires du service des commissions, du service des affaires européennes, du service des études et du service des collectivités territoriales, et, dans une moindre mesure, du service de la bibliothèque, des

archives et de la documentation étrangère et de la division des lois du service de la séance.

Néanmoins, l'organisation et le rôle pratique du CRS sont très différents de ceux des services précités du Sénat français.

Pour en faciliter la compréhension, il convient d'exposer successivement les activités du CRS selon **deux approches** complémentaires, détaillant dans un premier temps les produits et les services offerts par le CRS, avant d'examiner la contribution du CRS à la procédure parlementaire.

B. LES SERVICES OFFERTS PAR LE CRS

Explicitement organisé autour d'une approche « **orientée-client** », le CRS offre à ses « clients », c'est à dire les commissions et leurs *staffers*, ainsi que les parlementaires et leurs assistants, une vingtaine de produits et de services aux contours bien délimités.

1. La production de rapports et de notes d'information sur des thèmes d'actualité

La principale activité du CRS consiste à réaliser des rapports d'information et des dossiers documentaires sur des thèmes d'actualité législative : près de **mille rapports et dossiers** ont été réalisés en 1999, et plus de trois mille titres étaient disponibles à la fin de 1999, pour une diffusion totale de 750.000 exemplaires par an.

Ces prestations écrites sont en fait déclinées sous la forme de quatre produits différents : les rapports pour le Congrès, les notes à diffusion restreinte, les dossiers documentaires et les lettres d'information.

- **Les rapports pour le Congrès** (*CRS Reports*) présentent une synthèse d'un sujet d'intérêt législatif.

Comme les compétences du Congrès sont très étendues, les **sujets** abordés sont extrêmement divers, depuis l'autisme jusqu'aux relations franco-américaines.

De même, ces rapports sont de **nature** variées : **synthèses** sur un sujet d'actualité (par exemple l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce), sur une politique publique (par exemple les politiques de prévention du tabagisme), sur un dispositif fiscal (par exemple les allègements d'impôt en faveur des aveugles), sur la procédure législative, sur les pouvoirs du Congrès (par exemple en matière de rémunération du Président des États-Unis), sur le statut des parlementaires ou sur l'activité législative du Congrès

dans un domaine particulier ; **analyses juridiques** ; **bibliographies** (par exemple sur l'histoire des Afro-américains) ; **études historiques** ; **chronologies** (par exemple sur les attentats contre des ambassades américaines) ; **séries statistiques** (par exemple sur la rémunération des magistrats) ; voire **annuaires** (par exemple des lobbyistes et des groupes d'intérêt) ou listes des nominations et de décorations décidées par l'administration Clinton.

Corollairement, la **dimension** de ces *Reports for Congress* est très inégale : certains sont des 2-pages factuels, tandis que d'autres, comme les analyses des budgets des départements ministériels, peuvent se déployer sur 50 ou 60 pages très denses.

Un exemple de CRS Report for Congress

« Les crédits adoptés pour le budget 2001 de la défense »

Ce document de 44 pages « serrées », commence par un encart d'une dizaine de lignes destinées à situer le rapport dans le cadre de la procédure budgétaire et à en préciser le contenu et les limites, puis par un résumé d'une page, une table des matières détaillée et, thème par thème, la liste et les coordonnées téléphoniques des experts compétents du CRS compétents.

Après un nouvel encart relatif aux dernières négociations entre les deux chambres et l'administration présidentielle, le corps du document expose ensuite successivement les grandes lignes de la procédure, une vue d'ensemble du budget initialement demandé par l'exécutif, les principaux points d'accord à ce jour, et surtout, programme par programme, les grands enjeux et les thèmes de débat.

Il ressort d'ailleurs nettement de la lecture de ce document que la présentation du budget programme par programme est source de **clarté** pour le législateur, comme pour le citoyen, et facilite un vote éclairé : en matière d'investissement militaire, le législateur américain se prononce ainsi, et débat, grand programme d'armement par grand programme d'armement.

Enfin le rapport se conclut par un rappel de la législation et des résolutions récentes, une liste d'une soixantaine de rapports du CRS, du CBO et du GAO, une quinzaine de références de sites internet officiels et des tableaux récapitulatifs.

Comme tous les travaux écrits du CRS, ces rapports doivent toutefois répondre à trois critères : **neutralité**, **précision** et **utilité**.

En conséquence, ces rapports sont régulièrement **actualisés**, parfois quotidiennement au fur et à mesure des résolutions adoptées par l'une ou l'autre chambre du Congrès, puis ils sont retirés de la distribution dès lors qu'ils ne sont plus pertinents ou plus utiles.

Tous les rapports sont ainsi précisément datés et certains rapports comportent ainsi un chapeau d'une dizaine de lignes relatif aux derniers développements du débat (*Last Update*).

De même, la réalisation de nouveaux rapports est décidée par le CRS en fonction de leur **utilité** pour les débats législatifs.

Le programme de travail du CRS s'ajuste ainsi à la **demande** exprimée par le Congrès, avec une priorité accordée aux commissions, aux sous-commissions et au travail législatif des parlementaires individuels.

Cependant, aucune demande émanant d'un membre du Congrès ne reste sans réponse, et l'attention portée par le CRS au traitement équitable et impartial des requêtes individuelles est l'un des facteurs clefs de son succès.

En outre, le CRS développe une stratégie **d'offre**, en réalisant de sa propre initiative des rapports d'information sur des thèmes susceptibles de venir prochainement en débat.

En 1999, le CRS a ainsi produit 905 nouveaux *Reports for Congress*, et au total près de 3.000 titres étaient disponibles à la fin de l'année.

Ces rapports sont téléchargeables depuis le site intranet du Congrès, et **diffusés** sur support papier sur simple demande auprès des parlementaires, de leurs assistants et des autres agences et services du Congrès, qui peuvent également obtenir par fax 24 heures sur 24 les rapports de moins de six pages.

Le CRS est **exclusivement au service du Congrès**. Le CRS ne diffuse donc de sa propre initiative aucun de ses *Reports for Congress* auprès du grand public. En particulier, le CRS ne dispose d'aucun site internet propre, contrairement au GAO et au CBO, mais seulement d'un site intranet accessible aux membres du Congrès.

Cependant, la confidentialité de ses rapports est très relative. Tout d'abord, les parlementaires et leurs assistants peuvent librement en faire état. En outre, les commissions concernées peuvent décider la **publication** de certains rapports. En particulier, la plupart des rapports du CRS relatifs à la procédure législative et au statut des parlementaires sont publiés et diffusés sur le site internet du Congrès. On peut toutefois noter que les rapports du CRS ne sont toutefois publiés et distribués que par l'intermédiaire du Congrès.

• Au delà des *Reports for the Congress*, le CRS diffuse trois autres types de documents :

- des **notes à diffusion restreinte**, les *Congressional Distribution Memoranda*. Proches dans leur esprit des *Reports for Congress*, ces rapports s'en distinguent toutefois par les thèmes traités, susceptibles de n'intéresser

qu'un nombre restreint de lecteurs (normalement moins de 50), et pour une période de temps limitée, de sorte qu'une diffusion plus large paraît peu utile.

Ces *Congressional Distribution Memoranda* sont toutefois clairement distingués des notes confidentielles (*Confidential Memoranda*, cf. infra) et ont d'ailleurs vocation à devenir des *Reports for Congress* si le nombre de personnes intéressées s'élargit ;

- des **dossiers documentaires**, les *Info Packs*, au nombre de 114 à la fin de 1999. Disponibles sur support papier, ces dossiers se composent d'une sélection de travaux du CRS, d'un choix d'articles et de références bibliographiques. Ils ont pour objectif premier d'aider les assistants des parlementaires à répondre aux courriers des électeurs ;

- enfin, des **lettres d'information** sans périodicité régulière, les *Issue briefs*, qui présentent en 16 pages au maximum une synthèse sur des thèmes d'actualité perçus comme d'importance majeure pour le Congrès.

En particulier, les *Issue Briefs* présentent fréquemment des projets et propositions de loi, en détaillant la législation en vigueur, la chronologie des débats législatifs et les principaux thèmes encore en discussion, et en proposant le plus souvent une courte bibliographie.

En matière économique, les *Issue Briefs* proposent également des synthèses sur des sujets sensibles pour le législateur américain, comme la situation des échanges extérieurs ou les relations économiques nippo-américaines (cf. l'encadré ci-après).

Un exemple d'Issue Brief :

« Situation et perspectives des relations économiques entre les États-Unis et le Japon »

Ce document de 11 pages en format PDF, daté du 21 septembre 2000 et disponible sur le site internet du Congrès, commence par une table des matières hypertexte, c'est à dire avec des liens directs vers chacune des sous-parties, un résumé d'une page et un encart relatif aux derniers développements, qui évoque notamment l'annonce le 14 septembre 2000 par la Maison Blanche de sanctions contre les pêcheurs japonais, accusés de violations des accords internationaux relatifs à la protection des cétaqués, ainsi que les menaces de rétorsions japonaises.

Le corps du document expose ensuite avec clarté et concision, de manière neutre, descriptive et plutôt bienveillante vis-à-vis du Japon, dont le point de vue est toujours rappelé :

- les principales interdépendances économiques entre le Japon et les États-Unis, une vue d'ensemble des tensions entre ces deux pays et les principaux thèmes de préoccupation du Congrès (une page au total) ;

- les tendances des relations commerciales nippo-américaines (en une page) ;

- les difficultés de l'économie japonaise (une page) ;

- les principaux enjeux des relations économiques bilatérales (4 pages au total sur l'acier, l'application des accords commerciaux relatifs à l'assurance, au verre et à l'automobile, la déréglementation du secteur financier au Japon, l'ouverture du Japon aux investissements étrangers) ;

- une synthèse des négociations multilatérales en cours et un résumé des perspectives (une page et demie).

Enfin, le rapport établit des liens avec deux résolutions, respectivement introduite à la Chambre en février 1999 et adoptée par le Sénat en mai 2000, ainsi qu'avec sept autres rapports du CRS.

Comme les *Reports for Congress*, les *Issue Briefs* sont mis à jour dès que les événements l'exigent (notamment à chaque étape de la procédure législative), et sont en principe destinées au Congrès, mais sont ensuite largement diffusées au grand public, notamment via le site Internet du Congrès.

Au cours de l'année fiscale 1999, 54 nouvelles *Issue Briefs* ont été réalisées et 182 *Issue Briefs* étaient disponibles à la fin de 1999.

2. Une expertise à la disposition des parlementaires

Les experts du CRS ont vocation à répondre aux questions des commissions et de leurs *staffers*, ainsi que des parlementaires et leurs assistants, sous diverses formes bien normalisées, qui se rapprochent des tâches confiées, au sein du Sénat français, aux fonctionnaires du service des commissions :

- des **notes confidentielles** (*Confidential Memoranda*) peuvent être préparées sur des sujets particuliers. En particulier, les juristes du CRS réalisent, sur demande, l'analyse technique des articles des projets et propositions de loi ou des amendements en discussion. Sauf autorisation expresse, ces notes ne sont diffusées qu'au demandeur. Sous réserve de l'accord de ce dernier, elles peuvent toutefois être transformées en *Report for Congress* ;

- des travaux d'écriture politique (*Directed Writing*), c'est à dire des **notes argumentaires** construites pour valider le point de vue du demandeur. Ces travaux sont assez peu fréquents, dès lors que les parlementaires disposent d'équipes d'assistants très étoffées. En tout état de cause, ces travaux, qui comportent matériellement une mention « *directed writing* », ne peuvent être cités comme des analyses du CRS ;

- des **dossiers** pour les **délégations** du Congrès en mission à l'étranger (les *Briefing Books*). Fort logiquement, ces dossiers comportent les mêmes éléments que les dossiers réalisés pour les délégations du Sénat français en mission à l'étranger par le service des relations internationales, par les fonctionnaires de la commission des affaires étrangères ou par les secrétaires exécutifs des groupes d'amitié sénatoriaux : note de cadrage, notes d'information sur le pays visité et sur l'état des relations bilatérales, « éléments de langage » pour les entretiens.

A la différence du Parlement français, le Congrès des États-Unis dispose toutefois de prérogatives autonomes en matière de politique étrangère, et impulse parfois des politiques en contradiction avec les souhaits de l'administration présidentielle et du département d'Etat (notamment en matière d'organisations internationales).

En conséquence, les dossiers préparés pour les délégations parlementaires américaines reflètent les intérêts particuliers du Congrès, alors que les dossiers préparés pour les parlementaires français le sont pour l'essentiel à partir de la documentation transmise par les services du Quai d'Orsay ;

- des **formations individuelles** pour les assistants des commissions et des parlementaires (*Individual Staff Briefings*), soit sur la procédure

législative, soit sur des thèmes ou des textes en discussion en séance plénière comme en commission ;

- enfin et surtout des **réponses téléphoniques**. Tous les spécialistes du CRS sont directement accessibles au téléphone pour les *staffers* des commissions et les assistants des parlementaires, et répondent aux demandes les plus diverses (statistiques, noms, éléments de cadrage ou d'analyse, consultations). En 1999, 39.000 demandes ont été traitées, soit un peu plus d'une centaine en moyenne par analyste.

3. Des formations et des séminaires collectifs pour les assistants des commissions et des parlementaires

Au cours de l'année fiscale 1999, le CRS a organisé 16 séminaires sur la procédure législative et **161 séminaires** et « conférences » (*Briefings*) sur le budget ou sur des thèmes d'actualité, comme les élections allemandes, la procédure d'*impeachment*, les interactions entre concentration et concurrence dans le secteur agricole, la violence à l'école, l'administration du district fédéral de Columbia ou le financement de la recherche médicale.

Ces séminaires ou conférences, d'une durée d'une heure et demie à trois jours, où interviennent conjointement les spécialistes du CRS et des experts extérieurs, sont principalement destinés aux assistants des commissions et des parlementaires (une cinquantaine en moyenne par séminaire).

En particulier, le CRS organise chaque année en début de session un séminaire de trois jours au cours duquel sont passés en revue l'ensemble des thèmes anticipés comme « législativement actifs » au cours de la session.

De même, le CRS organise deux fois par an, en mars et en septembre, des séminaires d'une journée, les *Federal Law Updates*, relatifs à l'actualité législative et jurisprudentielle.

Outre ces activités d'information et de formation continue, le CRS a organisé en janvier 1999 à Williamsburg en Virginie un séminaire réservé aux Représentants nouvellement élus, comportant notamment une présentation des grands débats législatifs en cours et une explication détaillée des procédures parlementaires.

De même, le CRS organise à destination des nouveaux assistants des commissions et des parlementaires des conférences de **formation initiale** sur le fonctionnement du Congrès, la procédure législative et les textes en discussion.

4. Des services de documentation et d'information électronique

Le CRS réalise chaque semaine, et adresse aux membres du Congrès qui le souhaitent, par e-mail ou par fax, un **bulletin hebdomadaire**, le *Legislative Alert*, qui recense l'ensemble des textes à l'ordre du jour à la Chambre et au Sénat, ainsi qu'une sélection des travaux du CRS afférents. Sous forme électronique, ce bulletin propose depuis l'été 1999 des liens avec les versions intégrales des textes en discussion et des rapports du CRS.

De même, le CRS développe depuis peu des **supports documentaires électroniques**, les *Electronic Briefing Books*, qui rassemblent dans un document hypertexte unique les rapports du CRS, des dossiers documentaires et des références de sites extérieurs relatifs à un sujet assez large (comme la réforme de la sécurité sociale, la fiscalité, le financement des campagnes électorales ou le terrorisme). A ce jour, une dizaine de ces portails ont été réalisés.

De même, dans le cadre de la discussion budgétaire, le CRS met en ligne une présentation détaillée des crédits demandés et des crédits adoptés, actualisée quotidiennement, et accompagnée de plus de 300 liens hypertexte avec des documents relatifs à la législation, à la procédure budgétaire, au budget et aux agences fédérales concernées.

Ces supports électroniques ont entièrement remplacé en 1999 l'ancien système *StatsLine* qui proposait un message téléphonique préenregistré, actualisé chaque semaine, détaillant en quelques minutes un petit nombre d'indicateurs macro-économiques (l'inflation, le déficit fédéral, le PIB, le nombre de mises en chantiers de logements, les taux d'intérêt à long terme, le taux de chômage et le solde commercial).

Par ailleurs, le CRS met des bases de données statistiques à la disposition des parlementaires, de leurs assistants et des autres agences du Congrès. En outre, le CRS a coordonné la création au sein du Congrès d'un **système de recherche documentaire** sur l'information législative, le *Legislative Information System* (L.I.S.), opérationnel depuis 1999 et dont les services de la Librairie du Congrès assurent la gestion et l'entretien technique.

Enfin, ce sont les services du C.R.S qui assurent la **formation** des utilisateurs (assistants des commissions et des parlementaires, fonctionnaires) de cette documentation électronique.

5. Des services de documentation audiovisuelle et de traduction

Le service audiovisuel du CRS réalise et diffuse auprès des membres du Congrès, des assistants ou des fonctionnaires des **cassettes vidéo** ou audio

relatives au droit constitutionnel et à la procédure parlementaire (par exemple sur la procédure d'*impeachment* ou sur la procédure de nomination à la Cour suprême) : une trentaine de titres étaient ainsi disponibles à la fin de 1999. Ce même service audiovisuel produit également deux heures de programmes quotidiens pour les télévisions internes de chacune des chambres.

Par ailleurs, les interprètes et les traducteurs de la division des affaires étrangères, de la défense et du commerce du CRS appuient les services du protocole, d'une part ; offrent aux parlementaires, en interne, des services de **traduction** en français, en allemand, en grec, en italien, en latin et en portugais, d'autre part. D'autres services de traduction, notamment vers l'espagnol sont accessibles via le recours à des prestataires extérieurs.

A l'origine, ces services de traduction ont été développés en vue de traduire en langue étrangère des discours de parlementaires en mission ou de traduire en américain des documents étrangers.

En fait, ces services sont aujourd'hui de plus en plus utilisés par les parlementaires désireux de diffuser une lettre bilingue à leurs électeurs (notamment américain / espagnol) ou de faire traduire en espagnol des discours électoraux. Comme les activités de traduction vers l'espagnol sont sous-traitées, et que l'enveloppe allouée à ces activités est limitée, cela se traduit désormais par un rationnement de l'offre : à la fin de l'année fiscale 1999, faute de crédits, il n'était ainsi plus possible aux parlementaires d'obtenir des traductions en espagnol.

6. Des résumés de la législation

Le CRS a **statutairement** la responsabilité des tâches de suivi de la législation qui sont confiées au sein du Sénat français aux fonctionnaires de la division des lois du service de la séance et de la division de l'information du service de la communication.

Le CRS réalise ainsi un **résumé** non partisan de tous les projets et de toutes les propositions de loi ou de résolutions, ainsi que le suivi détaillé et l'indexation de tous les textes introduits devant le Congrès depuis 1973.

Ces données sont disponibles sur le site intranet du CRS et accessibles via le système LIS, avec, pour les textes les plus importants, des liens hypertextes vers des sources d'information complémentaires.

Enfin, la division des lois du CRS publie un ouvrage de référence en matière de droit constitutionnel, intitulé « Analyse et interprétation de la Constitution des États-Unis » (*The Constitution of the United States of America - Analysis and Interpretation*), et communément connu comme « la Constitution annotée » (*Constitution Annotated*).

C. LA CONTRIBUTION DU CRS À L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE

L'énumération des productions et des services du CRS est impressionnante.

Il est toutefois évidemment difficile d'apprécier avec certitude dans quelle mesure ces productions et services concourent effectivement à l'activité législative : l'intérêt de ce type de services d'appui n'est d'ailleurs souvent perceptible pour l'usager lui-même que lorsque ces services s'arrêtent.

Il semble cependant qu'au delà de ses services purement documentaires, le CRS apporte une contribution significative à l'ensemble des missions du Congrès des États-Unis, dès lors notamment que le CRS est étroitement associé à toutes ses activités.

1. La diffusion d'une expertise et d'une culture communes

En premier lieu, la formation des nouveaux parlementaires et des nouveaux assistants par le CRS, et plus généralement les efforts d'information du CRS sur le fonctionnement - extrêmement complexe - du Congrès, concourent sans doute à la constitution d'une **culture** et de références communes parmi les parlementaires.

Par ailleurs, il a déjà été souligné que le **niveau technique** des débats parlementaires était relativement élevé, notamment en matière économique et financière, et le CRS n'y est sans doute pas étranger.

S'agissant par exemple de l'appréciation de la **politique budgétaire**, la note de conjoncture du CRS souligne ainsi que le ratio déficit courant / PIB constitue un indicateur « inférieur » et met en avant la notion de déficit structurel et le ratio déficit structurel / PIB, alors que cet indicateur, qui permet d'appréhender l'orientation de la politique budgétaire indépendamment des effets de la conjoncture sur les recettes et sur les dépenses publiques, ne se diffuse encore que timidement en France.

2. L'appui aux délégations à l'étranger et aux missions de contrôle

Le CRS assiste le Congrès dans ses missions de **contrôle** de l'exécutif.

Par exemple, lors du conflit du Kosovo, le CRS constitua une équipe pluridisciplinaire chargée d'actualiser chaque matin un site intranet dédié, de rédiger des notes dans les délais les plus brefs à la demande des commissions

et sous-commissions intéressées, et surtout de suivre l'éventualité d'une déclaration de guerre ou de l'invocation par le Congrès de la résolution sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Resolution*).

En outre, les experts du CRS contribuent largement à la préparation des missions du Congrès à l'étranger, et parfois accompagnent les délégations parlementaires.

Le CRS constitue ainsi pour le Congrès un instrument essentiel pour contrôler et parfois pour contrecarrer la politique étrangère de l'exécutif.

De même, les services du CRS fournissent une assistance technique aux commissions et à leurs *staffers* dans leurs missions de contrôle du fonctionnement des administrations.

Par exemple, en 1999, les analystes du CRS ont préparé pour les *staffers* d'une commission de la Chambre les questionnaires détaillés qui leur ont permis d'établir des faits de mauvaise gestion au sein de l'administration des douanes.

3. La préparation des auditions et des procédures de confirmation des nominations

Les experts du CRS contribuent souvent à la préparation des **auditions** en réalisant des notes *ad hoc* ou en rédigeant des **questionnaires**, transmis aux commissions concernées et à leurs *staffers*.

En particulier, les services du CRS préparent les auditions de confirmation des nominations proposées par le Président des États-Unis. Par exemple, la division des affaires étrangères, du commerce et de la défense du CRS prépare des dossiers documentaires et des propositions de questionnaires détaillés pour les auditions de confirmation des nouveaux ambassadeurs.

Les services du CRS constituent d'ailleurs **la mémoire du Congrès** en matière de contrôle des hauts fonctionnaires, puisqu'ils sont en mesure, à l'occasion de ces auditions de confirmation, de reprocher à certains fonctionnaires leur manque de coopération et de transparence passé vis à vis du Congrès.

Enfin, les experts du CRS eux-mêmes sont parfois - mais rarement, par choix - formellement auditionnés par les commissions et sous-commissions du Congrès, lorsqu'ils ont réalisé des travaux originaux (par exemple, en 1999, sur les équilibres financiers de long terme de la Sécurité sociale).

4. L'amélioration technique des textes

La contribution majeure du CRS au fonctionnement du Congrès concerne évidemment la préparation et l'examen des textes législatifs.

En effet, au travers notamment de *briefings*, parfois quotidiens, les experts du CRS aident les *staffers* des commissions et les assistants des parlementaires à **rédiger** les propositions de textes.

Par la suite, le CRS réalise des **comparaisons** des différentes propositions. Ces comparaisons se situent dans leur esprit entre les tableaux comparatifs réalisés par les fonctionnaires des services des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat français et les observations des parlementaires désignés comme rapporteurs par leur commission. En effet, les comparaisons réalisées par le CRS comportent un contenu analytique.

Plus généralement, les services du CRS réalisent souvent **l'étude technique** des dispositifs ou des amendements proposés. Par exemple, à l'occasion de l'examen de propositions de réforme de l'assurance maladie, le CRS a analysé leurs conséquences en matière de contentieux patients/institutions et a produit des estimations de la consommation de médicaments et des dépenses induites.

Ces études techniques conduisent d'ailleurs parfois le CRS à identifier les **options** qui s'offrent au législateur et à réaliser un bilan du pour et du contre de chacune de ces options, sans pour autant conclure, puisque **le CRS n'a pas le droit de faire des préconisations**.

5. Les renseignements en séance

Enfin, le CRS contribue aux débats en séance plénière, en fournissant des éléments techniques pour les interventions des parlementaires, d'une part, en répondant aux questions de fait qui peuvent être soulevées, d'autre part.

Les experts du CRS s'organisent en effet pour répondre aux préoccupations exprimées en **séance publique**, et, lors des séances, un fonctionnaire du CRS est en effet présent dans l'hémicycle, avec pour mission de répercuter immédiatement les questions adressées par les parlementaires.

Il est même arrivé que le CRS recherche un renseignement dont l'orateur du moment a besoin avant la fin de son discours : au cours d'un débat relatif au budget des services commerciaux à l'étranger, le CRS a pu ainsi répondre à la demande d'un orateur qui demandait le nombre d'attachés commerciaux au Japon pour pouvoir étayer sa démonstration.

6. Conclusion : un service des études étroitement associé au processus législatif

En conclusion, le CRS apparaît comme une institution extrêmement singulière : il s'agit en effet d'un service d'études, indépendant, mais très impliqué dans l'ensemble des activités du Congrès et de la vie des parlementaires.

A l'instar des compétences du Congrès, les **sujets** abordés par le CRS sont ainsi extrêmement **divers**.

A titre d'exemple, on peut ainsi mentionner que le CRS s'est intéressé en 1999 à la répression contre le mouvement Falun Gong en Chine, aux conséquences du nouveau recensement sur la carte électorale, aux conséquences du bogue de l'an 2000 pour la sécurité intérieure ou aux programmes de réintroduction des ours grizzlis.

De manière générale, les travaux du CRS recouvrent cependant les principaux thèmes de préoccupation du Congrès :

- en matière **sociale**, la réforme du système de santé, les retraites, les politiques d'aide aux familles et aux enfants¹, les politiques d'incitation à l'activité, l'immigration, la performance de l'enseignement primaire et secondaire, la violence des jeunes, le contrôle des armes ou l'immigration ;

- en matière **d'affaires étrangères**, de **commerce** et de **défense**, les régimes de sanctions commerciales, les catastrophes et les conflits régionaux, les relations avec la Chine et avec la Russie, la lutte contre la prolifération des armements, les programmes d'armement, la lutte contre le terrorisme et le trafic de drogue ;

- en matière **budgétaire** et **financière**, le budget et la conjoncture économique, la politique monétaire, la réglementation et la supervision bancaires, la gestion du district fédéral de Columbia, la gestion des agences fédérales et la réforme de la fiscalité ;

- en matière **juridique**, le financement des campagnes électorales, les droits civils, les minorités et les politiques de discrimination positive, la séparation des pouvoirs, l'application des lois, les libertés publiques et les processus de nomination ;

- enfin, en matière **économique**, les perspectives énergétiques, l'agriculture, la protection de l'environnement, le changement climatique et la

¹ Rappelons que, dans l'optique américaine, les politiques sociales s'adressent principalement aux personnes qui ne sont pas responsables de leur état, c'est à dire les enfants, les handicapés et les personnes âgées. Les politiques de redistribution, comme le système d'impôt négatif sur les revenus d'activité (E.I.T.C.) visent ainsi en premier chef les familles avec enfants.

réglementation relative aux activités de réseau (transports, électricité, eau, notamment).

Notons, s'agissant des rapports économiques, budgétaires, financiers ou sociaux, que l'approche des sujets diffère des rapports réalisés en France sur ces mêmes thèmes :

- la **perspective** retenue est souvent beaucoup **plus longue** (l'équivalent des notes de conjoncture comporte ainsi des données rétrospectives sur une dizaine d'années), sans qu'il soit possible de déterminer s'il s'agit là d'un trait culturel, le fruit de la prudence de l'auteur ou bien un biais destiné à accroître la durée de vie des documents et à faciliter leur actualisation ;

- les analyses économiques mettent surtout l'accent sur le **comportement des agents privés** et sur les équilibres de **long terme** (notamment sur l'évolution de la productivité du travail et sur l'équilibre épargne/investissement), et non pas sur les politiques publiques conjoncturelles ;

- enfin, les analyses économiques s'attachent souvent à détailler les effets redistributifs des mesures ou des évolutions étudiées, sans associer pour autant un contenu normatif à l'évolution des **inégalités**.

II. DES OBJECTIFS CONFLICTUELS : L'UTILITÉ ET LA NEUTRALITÉ

A. LES OBJECTIFS ASSIGNÉS AU CRS

Le « contrat d'objectifs » du CRS est organisé autour de trois grands types d'objectifs :

- **l'utilité** des travaux du CRS pour le Congrès, qui doivent donc être orientés-clients, c'est à dire pertinents, fiables, opportuns, réactifs et aisément accessibles aussi bien matériellement qu'intellectuellement ;

- **l'objectivité** des travaux du CRS Parmi les cinq « valeurs » du CRS figurent ainsi, au delà du service au client et de la qualité totale, « *une intégrité sans compromis* », le « *respect mutuel* » (entre les fonctionnaires du CRS, d'une part, les parlementaires et leurs assistants, d'autre part) et la « *diversité* » (des opinions notamment). En outre, les travaux du CRS doivent être neutres, c'est à dire notamment non partisans ;

- une **organisation et une gestion efficaces**, afin d'obtenir le meilleur service au coût le plus faible possible, ce qui passe, notamment, par la chasse aux doublons et aux redondances en matière d'information.

Cela se traduit également en principe par le refus de la part du CRS de conduire des études qui seraient du ressort du CBO ou du GAO

Ces objectifs, qui se traduisent en premier lieu par des efforts exceptionnels d'accessibilité des travaux du CRS, sont pour partie cohérents, mais ils sont aussi, pour partie, **conflituels**.

B. DES EFFORTS EXCEPTIONNELS D'ACCESSIBILITÉ

1. La diffusion des services du CRS : un réel indicateur de performance

Les produits du CRS ne sont **diffusés** sur support papier que **sur demande**, et ne sont pour l'essentiel accessibles sous forme électronique qu'à la suite d'une démarche active (abonnement à une liste de diffusion, consultation du site ou des bases de données).

Cette solution présente un **coût** administratif, puisque le CRS doit répondre chaque année à plusieurs dizaines de milliers de demandes de documents, sous diverses formes (courriers, fax, téléphone, courrier électronique) et dans des délais très brefs. En outre, le CRS doit développer une politique d'information active sur ses produits.

Cette organisation constitue toutefois une source **d'économies** d'impression, et présente plusieurs **avantages** :

- elle donne au CRS de réels **indicateurs** de performance, puisque la diffusion de ses documents répond à la loi de l'offre et de la demande. Ces indicateurs de diffusion constituent d'ailleurs pour le CRS davantage un atout qu'une contrainte, puisqu'ils lui permettent de justifier son existence auprès d'un Congrès enclin à réduire ses moyens ;

- elle **stimule** ainsi les efforts du CRS en matière d'accessibilité, de qualité et d'utilité de ses produits ;

- enfin, elle facilite la pratique consistant à **actualiser** très régulièrement les rapports : d'un côté, il serait en effet impossible au CRS de rediffuser intégralement les rapports après chaque mise à jour ; de l'autre, sachant que les rapports sont régulièrement remis à jour, les parlementaires et leurs assistants se les procurent quand ils en ont l'utilité.

Au total, cette organisation explique sans doute pour partie les efforts d'accessibilité, tant matérielle qu'intellectuelle, déployés par le CRS

2. Des efforts d'accessibilité matérielle

- Le CRS s'efforce en premier lieu d'accroître la **disponibilité** de ses documents.

On peut ainsi rappeler que la très grande partie des analyses et des informations produites ou rassemblées par le CRS sont accessibles sous **forme électronique** sur le site internet du CRS (dont l'accès est réservé aux membres et au personnel du Congrès).

Par ailleurs, le système électronique *CRS-Fax-on-Demand* permet aux parlementaires et à leurs assistants de demander par téléphone 24 heures sur 24 l'envoi immédiat par **fax** à Washington de tous les rapports du CRS de moins de six pages postérieurs à 1993, ainsi que des invitations aux séminaires.

Enfin, le centre de documentation du CRS répond en principe sous 24 heures aux demandes de documentation des parlementaires et de leurs assistants, qui s'effectuent désormais majoritairement par e-mail.

- En second lieu, les experts du CRS sont en principe disponibles pour répondre directement par **téléphone** à toutes les questions formulées par les parlementaires et surtout par leurs assistants.

A l'instar des notes de conjoncture réalisées par la division des études macro-économiques du Sénat français, les rapports du CRS sont ainsi tous **signés** par leur auteur, de sorte que les parlementaires ou leurs assistants peuvent lui soumettre des questions complémentaires.

Plus généralement, le CRS développe un système électronique (ISIS) visant à permettre aux parlementaires et à leurs assistants d'identifier le ou les fonctionnaires qui ont traité une demande de renseignement, quelle qu'en soit la nature.

- Par ailleurs, le CRS organise chaque semaine à destination des assistants, des fonctionnaires et des stagiaires du Congrès des formations relatives aux modalités d'utilisation de ses services et de ses outils.

- Enfin, le CRS porte une attention constante à ses **délais** de réponse et son organisation s'efforce de concilier réactivité et qualité, ce qui suppose d'ailleurs le plus souvent un effort **d'anticipation** des principales questions. A titre d'exemple, à l'occasion de la procédure lancée contre le président Clinton, le CRS a organisé un important séminaire sur la procédure d'*impeachment*.

Le CRS publie donc des **indicateurs** de délais : tous types confondus (demandes de rapports ou de *briefings*, recherches documentaires et consultations téléphoniques), 48 % des questions ont ainsi reçu satisfaction dans la journée en 1999, 88 % sous sept jours, et 98 % sous un mois, toutes les questions obtenant par ailleurs finalement une réponse.

3. Des efforts d'accessibilité intellectuelle

Les documents d'information réalisés par le CRS sont relativement **austères**, et s'apparentent en cela aux rapports réalisés en France par la Cour des Comptes : il s'agit en effet de documents agrapés, monochromes, sauf pour la page de couverture (qui est noire et bleue), à la calligraphie serrée, avec de nombreuses notes de bas de page, des tableaux et presque jamais de graphiques.

- A la lecture ces documents sont pourtant d'une très grande **clarté**, aussi bien dans la construction que dans le détail.

Tous les concepts employés sont ainsi **définis** en termes simples. Par exemple, le *CRS Report for Congress* de 12 pages relatif à l'orientation de la politique monétaire consacre 6 pages à rappeler ce qu'est la politique monétaire, en quoi elle est importante, quels sont les indicateurs de la politique monétaire et comment interpréter les variations des taux d'intérêt.

Les principales définitions sont d'ailleurs reprises dans les résumés des rapports. Tous les documents du CRS sont en effet précédés d'un résumé, commencent par des éléments de cadrage très généraux et comportent lorsqu'il y a lieu un rappel des compétences du Congrès sur le sujet traité, ainsi qu'une chronologie des débats parlementaires sur le thème traité et des textes proposés ou adoptés, de sorte que les rapports du CRS constituent de réels **outils de travail** pour les commissions, les parlementaires et leurs assistants.

Un exemple de CRS Report for Congress

« Les banques de développement multilatérales : enjeux pour le 106^{ème} Congrès »

Ce rapport de 18 pages commence par un sommaire analytique, un résumé d'une page, un encart de dix lignes précisant les derniers développements législatifs et la liste des rapports du CRS sur des thèmes connexes.

Ensuite, le rapport rappelle de manière aussi simple que précise ce que sont les banques multilatérales de développement (comme la Banque mondiale), comment elles sont organisées et quels types de concours elles accordent (en trois pages).

Puis le rapport rappelle la participation des États-Unis à ces institutions, en précisant les administrations fédérales impliquées (une page), et détaille les prérogatives du Congrès, la procédure budgétaire d'allocation de crédits à ces institutions, ainsi que l'ensemble des textes et résolutions relatifs à ces institutions discutés au Congrès au cours des deux dernières années (en quatre pages au total).

Enfin, le rapport expose les principaux débats relatifs à ces institutions en cours au Congrès (la restructuration des institutions financières internationales, la contribution des États-Unis à ces institutions, les institutions financières internationales et la dette des pays en développement, les institutions financières internationales et la lutte contre la pauvreté).

Pour chacun de ces débats, le rapport résume les résolutions qui ont été déposées ainsi, le cas échéant que les déclarations des commissions compétentes, de l'administration fédérale, du G 7, etc.

Pour les débats les plus tranchés, le rapport liste enfin « le pour et le contre » : s'agissant par exemple, de la question « les États-Unis doivent-ils faire transiter leur aide au développement par des institutions multilatérales ? », le rapport expose quatre séries d'arguments favorables (comme le fait que les coûts de gestion des institutions financières internationales soient limités et que ces institutions concourent à la formation d'une économie mondiale conforme aux intérêts des États-Unis) et trois séries d'arguments opposés (comme le fait que les institutions multilatérales ne prennent pas en compte des enjeux essentiels, comme la protection de l'environnement, ou, qu'elles favorisent l'hypertrophie du secteur public en prêtant pour des projets agréés par les autorités publiques).

Il est à noter que le rapport liste l'ensemble de ces arguments, sans les hiérarchiser, les discuter ou les confronter les uns aux autres.

Enfin, le rapport se conclut par des références bibliographiques, précisant notamment comment accéder aux publications et aux sites internet de chacune des organisations concernées, puis détaillant les références des textes en discussion.

De même, les analyses techniques vont droit à l'essentiel, et partent toujours de **détails concrets**, à l'instar du *CRS Report for Congress* relatif au commerce extérieur américain qui commence par l'évocation du café (importé) que les Américains boivent chaque jour.

- Concision et simplicité se traduisent parfois par certains raccourcis. Le *CRS Report for Congress* relatif aux relations franco-américaines présente la politique économique impulsée par le Gouvernement de M. Lionel Jospin à partir de 1997 en des termes proches de ceux que nous utilisons traditionnellement pour décrire les politiques économiques de pays en développement fidèles aux prescriptions du Fonds monétaire international : *« il a accentué les efforts pour mettre un terme à la corruption dans la vie politique, l'administration et les affaires, et il a cherché à ouvrir davantage l'économie aux investissements étrangers, en raison notamment des pressions exercées par l'Union européenne »*.

- Néanmoins, la clarté s'accompagne toujours d'une certaine **exhaustivité**. Par exemple, ce même *CRS Report for Congress* sur les relations franco-américaines présente une synthèse extrêmement réussie de la situation politique française, de l'histoire et des valeurs de la France, qui *« comme les États-Unis, croît qu'elle a un rôle spécial dans le monde »* ; puis propose une analyse bienveillante de la perception française des États-Unis, du Congrès et de l'Union européenne ; développe longuement les enjeux de la présidence française de l'Union européenne, les grands débats transatlantiques (relations commerciales entre l'Union européenne et les États-Unis, rôle de l'OTAN, politique européenne de sécurité et de défense) ou la restructuration des forces armées françaises ; dresse un panorama des politiques étrangères respectives de la France et des États-Unis région par région et de la relation spéciale entre la France et les États-Unis ; enfin conclut par un petit guide opérationnel à l'usage des parlementaires :

« Pour ceux qui au Congrès... souhaitent préserver le leadership américain et la primauté de l'OTAN dans les affaires de sécurité européenne, les efforts de la France pour construire une Union politique et une défense européenne effective pourraient réduire le rôle et l'influence des États-Unis sur le continent. Pour ceux qui souhaitent une plus grande contribution des autres pays au maintien de la paix, au financement des institutions internationales et à l'aide au développement, l'influence et la politique française soutiennent le plus souvent les intérêts américains et réduisent les besoins de dépenses des États-Unis. Pour ceux qui souhaitent un meilleur partage du fardeau au sein de l'OTAN, l'initiative européenne de défense recèle à tout le moins la possibilité d'une capacité militaire européenne accrue. Enfin, pour ceux qui souhaitent réduire la présence militaire américaine en Europe, et corollairement les responsabilités des États-Unis pour la stabilité de l'Europe, l'initiative européenne de défense, largement impulsée par la France, pourrait servir un jour les intérêts des États-Unis si

elle contribue à la stabilité d'une région du monde cruciale pour le commerce et l'investissement des États-Unis ».

En outre, les documents du CRS sont toujours extrêmement **précis**. Ainsi, le rapport précédent est nourri de nombreuses déclarations de responsables politiques français et européens, pour la plupart très récentes, empruntées à des revues internationales, à des historiens français, aux journaux *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro* et *International Herald Tribune*, aux communiqués de presse de la présidence de l'Union européenne, mais aussi aux sites internet de la présidence de la République, du Premier ministre, des ministères de la Défense et des Affaires étrangères, voire aux comptes rendus d'audition devant les commissions de l'Assemblée nationale.

- Enfin, la rigueur et la **technicité** ne sont jamais sacrifiées à la clarté. Le CRS *Report for Congress* relatif à l'orientation de la politique monétaire contient ainsi de longs développements sur le contenu en information des agrégats monétaires, qui sont beaucoup plus approfondis que les publications de la Banque de France ou de la Banque centrale européenne.

De même, le CRS *Report for Congress* sur le coût de l'euro pour les États-Unis évoque longuement le seigneurage (l'avantage résultant de la détention de monnaie nationale à l'étranger) et les difficultés de politique monétaire résultant des changements de comportement induits pour les agrégats monétaires, alors que ces thèmes sont peu présents dans les débats européens relatifs à l'Union économique et monétaire.

Au total, l'observateur est frappé par la **qualité** des rapports du CRS.

C. LA RECHERCHE D'OBJECTIVITÉ : ATOUT OU HANDICAP ?

1. Une recherche constante d'objectivité

Le CRS a statutairement pour mission de réaliser des travaux **non-partisans** et **objectifs**. La capacité à conduire des travaux objectifs est ainsi l'un des principaux critères de recrutement des analystes.

- S'agissant des travaux écrits, ce souci d'objectivité se traduit également en principe par des **exigences** de **forme** et de **fond** :

- la rédaction des travaux du CRS est toujours **policée** et mesurée. En outre, la plupart des travaux du CRS ne font aucune référence aux opinions des groupes de pression et, en matière économique, **ne citent pratiquement jamais d'économistes, mais seulement des arguments**, à l'appui de telle ou telle thèse ;

- les experts de CRS ne font en principe **jamais de préconisations** en matière de politique publique, même si ce principe souffre de menues exceptions lorsque l'analyse débouche sur des conclusions incontestables. Par exemple, le *CRS Report for Congress* relatif au coût de l'euro pour les États-Unis remarque que les États-Unis pourraient accroître la « portabilité du dollar », donc l'utilisation du dollar comme monnaie de réserve et les recettes de seigneurage international, en émettant des billets d'une valeur unitaire plus élevée (500 \$) ;

- la présentation des arguments ou des pour et des contre d'une proposition parlementaire doit être **équilibrée**. Il convient de souligner que c'est d'ailleurs cet attachement du CRS, non seulement à l'objectivité, mais aussi à l'exposition équilibrée des principaux points de vue, qui constitue la spécificité et la difficulté de ses travaux. En effet, les conclusions des *Think Tanks*, par exemple, reflètent toujours plus ou moins un point de vue particulier.

S'agissant des documents écrits, le respect de ces exigences se traduit par une **procédure** relativement élaborée. En effet, chaque expert soumet successivement ses notes et rapports :

- à la critique scientifique de ses collègues (*peer review*), qui le conduit souvent à réécrire pour partie son texte, à la suite de débats parfois passionnés ;

- à son chef de division (l'équivalent d'un responsable de secrétariat au Sénat), chargé plus particulièrement de vérifier l'objectivité, l'expression et la construction de l'analyse ;

- enfin à un **comité de lecture permanent** de trois fonctionnaires (*review office*) qui relit tout les documents et décide de leur objectivité, donc de leur diffusion. Parallèlement, ce comité de lecture est également chargé d'évaluer et d'anticiper les thèmes d'études susceptibles d'intéresser le Congrès.

• S'agissant des consultations orales, notamment téléphoniques, ce souci d'objectivité et d'équilibre se traduit également par une grande **prudence**. En effet, même lors d'entretiens relativement brefs, les experts du CRS doivent en principe toujours proposer un large éventail de points de vue.

En outre, ils sont censés ne jamais révéler leurs conclusions personnelles, même lorsqu'elle leur est expressément demandée, ce qui doit d'ailleurs être relativement frustrant pour les deux parties, même si c'est sans doute indispensable au maintien de la crédibilité institutionnelle du CRS.

• De même, quoique les experts du CRS puissent en principe publier à l'extérieur, leurs articles doivent spécifier que leur contenu ne correspond

qu'aux vues de leur auteur et non pas à celles du CRS ; ils doivent recueillir l'autorisation préalable de leur hiérarchie ; et celle-ci peut s'opposer à la publication d'éditoriaux ou d'articles trop partisans.

- Enfin le CRS **ne répond pas** aux **questions jugées de nature politique**. Par exemple, le CRS ne renseignera jamais un parlementaire sur les activités d'un de ses collègues, alors même que cette information est évidemment publique.

2. Les inconvénients paradoxaux de l'objectivité

- L'objectivité des experts du CRS ne les empêche aucunement de tirer de leurs analyses des **conclusions** scientifiques décapantes et susceptibles de prendre certains parlementaires à rebrousse poil.

Par exemple, un rapport du CRS d'une quarantaine de pages réalisé en août 2000 et comparant le cycle de croissance 1991-2000 aux cycles économiques précédents s'amusait à reproduire de nombreuses citations des responsables économiques en poste au cours des années 1960-1990, comme celle du secrétaire au Trésor, M. James Baker déclarant en 1985 « *je ne crois pas que nous devions accepter le fait qu'il y aura encore des cycles [donc des récessions] à l'avenir* » (alors que l'économie américaine connaîtra une récession en 1991), pour jeter un regard critique sur les prédictions optimistes des responsables actuels. Rétrospectivement, le ralentissement de l'économie américaine au premier trimestre 2001 donne d'ailleurs en l'espèce raison aux experts du CRS.

De même un CRS *Report for Congress* relatif au déficit de la balance des paiements américains en récuse méthodiquement diverses explications, comme le dumping qui serait exercé par les producteurs étrangers sur le marché intérieur américain, la contrainte de débouchés résultant d'une faible croissance dans les pays étrangers, ou les barrières à l'importation de produits américains dans les pays étrangers, en indiquant que ces explications auraient du s'accompagner d'une dépréciation du dollar, et non l'inverse. Puis l'auteur expose que le déficit de la balance des paiements et l'appréciation du dollar s'expliquent conjointement par un afflux exogène de capitaux vers les États-Unis, ce qui correspond d'ailleurs à l'analyse développée par nombre d'économistes français, comme ceux de la Caisse des dépôts et consignations.

En l'espèce, le CRS prend toutefois explicitement le contrepied d'un rapport récemment publié sous l'autorité du secrétaire d'Etat pour le commerce extérieur (*U.S. Trade Representative*), qui imputait les déficits extérieurs américains aux barrières commerciales mises en place par les partenaires commerciaux des États-Unis. La tonalité de l'étude du CRS est

toutefois relativement neutre, et l'analyse ne se réfère pas aux débats politiques éventuellement suscités par la publication de ce dernier rapport.

- En matière d'analyse économique, il est cependant relativement rare de pouvoir trancher les débats d'actualité et les études du CRS apparaissent le plus souvent d'une extrême **prudence**.

En premier lieu, ces études sont souvent très largement **descriptives**. Par exemple, la note de conjoncture du CRS présente de manière assez détaillée l'évolution des principaux indicateurs macro-économiques (croissance du PIB, taux de chômage, inflation, etc.) au cours des huit dernières années, ainsi que les prévisions réalisées par le CBO, par l'*Office of Management and Budget* de l'exécutif, et par trois instituts privés, mais ne se risque aucunement à préciser les liens entre ces indicateurs (ainsi entre l'inflation et l'épargne ou entre les taux d'intérêt et l'investissement), au contraire par exemple des notes de conjoncture réalisées par la division des études macro-économiques du Sénat, qui s'efforcent de donner une vision dynamique de l'activité économique.

En second lieu, ces études semblent à l'observateur français étonnement **peu conclusives**.

Cela tient sans doute pour partie à des **conceptions différentes de l'objectivité** en matière économique¹. Nourris de rationalité cartésienne et de l'idéal rousseauiste de l'intérêt général, les Français sont souvent persuadés qu'il existe une vérité en matière économique et qu'elle se situe au centre. Dans ce contexte, l'objectivité consiste à réaliser une synthèse nuancée des différents arguments.

A l'inverse, les Américains reconnaissent que l'économie est le lieu privilégié d'affrontement d'intérêts légitimes, mais pour partie contradictoires. Dans ce contexte, l'objectivité consiste à refléter les différents arguments ou points de vue sans les hiérarchiser.

Dès lors qu'ils abordent des questions controversées, les experts du CRS listent ainsi les principaux arguments « raisonnables », le pour et le contre (*pros and cons*), sans soupeser la pertinence relative de ces arguments.

En particulier, les rapports économiques du CRS invoquent très rarement des études économétriques disponibles pour valider ou invalider certains arguments.

¹ Paradoxalement, l'inverse semble vrai en matière de politique étrangère: les Français reprochent aux Américains de croire qu'il existe des « solutions » à des conflits somme toute fort complexes, tandis que les Américains reprochent aux Français d'avoir des principes à géométrie variable.

De même, ces rapports sont très strictement circonscrits à leur sujet, alors même que certains développements complémentaires pourraient paraître nécessaires.

Par exemple, le *CRS Report for Congress* relatif aux coûts de l'inflation présente de manière exceptionnellement claire les principaux éléments du coût de l'inflation, mais sans jamais évoquer les avantages éventuels de l'inflation.

En outre, ce rapport ne fait aucune mention des études économétriques relatives aux liens empiriques entre croissance du PIB et inflation. Certains de ces travaux, comme ceux de Robert J. Barro font pourtant partie du socle de références attendues en France d'un étudiant¹.

Enfin, ce rapport ne fait aucune allusion aux débats contemporains relatifs aux coûts de la désinflation et au niveau optimal d'inflation, alors même que ces questions, longuement discutées au Sénat en mai 1999 à l'occasion du colloque organisé par la délégation pour la planification, ont également animé la communauté des économistes américains et les pages « opinions » des principaux journaux.

Dans ces conditions, il est permis de se demander si la recherche d'objectivité de ces rapports ne réduit pas leur utilité finale pour le Congrès.

En effet, si les travaux du CRS peuvent incontestablement éclairer les parlementaires, ils ne leur offrent guère de prise pour bâtir une argumentation ou un discours.

En d'autres termes, les **rapports du CRS éclairent la scène, mais ne cherchent pas à l'animer**, au contraire par exemple des rapports d'information du Sénat et de l'Assemblée nationale en France, qui ouvrent souvent de nombreuses pistes de réflexion.

Ce phénomène est d'ailleurs parfois renforcé en matière économique par le souhait des parlementaires de ce que l'impact concret et immédiat des politiques économiques sur leurs circonscriptions respectives reçoive la même attention que les enjeux macro-économiques généraux.

¹ Ces travaux ont d'ailleurs été traduits en français sous le titre « *Les facteurs de la croissance économique* », publié en janvier 2000 aux éditions Economica, et présenté à la journée du livre d'économie du Sénat.

III. DES MOYENS À LA HAUTEUR DES MISSIONS

A. DES MOYENS HUMAINS CONSIDÉRABLES

Au cours de l'année fiscale 1999, le CRS disposait de **747 emplois** budgétaires en équivalent-temps plein et de crédits à hauteur de **67,1 millions de dollars**, soit près de 0,5 milliard de francs ou plus d'un tiers de l'ensemble du budget du Sénat français.

Ces crédits sont accordés par le Congrès sur la base du budget détaillé qui lui est soumis par le directeur du CRS.

Ce budget fut abondé à hauteur de 0,5 million de dollars par des contributions en provenance de fondations privées (*Robert Wood Johnson Foundation, Henry Luce Foundation et Teresa and H. John Heinz Foundation*) et destinées pour l'essentiel à cofinancer certains séminaires.

Ces dotations sont affectées à plus de 90 % aux **charges de personnel**. En effet, le CRS occupe des locaux - étonnement modestes au demeurant - mis à disposition par le Congrès. En outre, le CRS s'appuie largement sur le fonds documentaire de la bibliothèque du Congrès. Le coût complet de fonctionnement du CRS est donc nettement supérieur.

Conformes à la grille de rémunération commune à l'ensemble des agences fédérales, (*General service Scale*), les **rémunérations** offertes au personnel du CRS sont toutefois relativement **modestes**, puisque le coût salarial moyen est de l'ordre de 80.000 dollars par an.

De même, le **salaire net** des **analystes** s'étage entre 36.550 et 114.200 dollars par an. En parité des pouvoirs d'achat, sur la base d'un dollar égal à 6,50 francs, soit près d'un euro, cela correspond à un salaire net annualisé de 20.000 francs par mois pour un analyste débutant et de 62.000 francs par mois pour un expert de très haut niveau.

Certes, ces rémunérations nettes sont partiellement compensées par des régimes de retraite, d'assurance maladie et de congés relativement généreux. En outre, les fonctionnaires du CRS bénéficient de garanties statutaires en matière d'emploi et de programmes de formation interne ambitieux. De plus, les analystes du CRS exercent des fonctions intellectuellement stimulantes et socialement prestigieuses.

Enfin les fonctionnaires du CRS bénéficient, comme c'est souvent le cas des employés américains, de **distinctions honorifiques** internes (en « *reconnaissance de leurs contributions exceptionnelles* », 360 Awards ont été décernés aux fonctionnaires du CRS en 1999, dont 355 *Special*

Achievement Awards, 1 Meritorious Service Award, 1 Distinguished Service Award et 3 Superior Service Award).

Néanmoins, comme celles de leurs collègues des administrations d'Etat, leurs rémunérations sont sensiblement en deçà des rémunérations offertes par le secteur privé pour certaines formations, notamment pour les juristes (la filière d'excellence aux États-Unis, alors que les études économiques connaissent une certaine déshérence, la plupart des diplômes étant d'ailleurs décernés à des étudiants étrangers) : un jeune diplômé d'une faculté de droit prestigieuse peut espérer un salaire net d'embauche supérieur à 50.000 dollars par an, et un juriste confirmé, plus de 150.000 dollars par an.

Il s'ensuit que le CRS ne parvient pas toujours à attirer les meilleurs étudiants dans ces disciplines, même si chaque ouverture de poste suscite toujours un afflux de candidatures et si le CRS peut attirer des juristes particulièrement intéressés par la recherche ou par les affaires publiques.

En revanche, les rémunérations offertes par le CRS aux diplômés en sciences sociales sont généralement plus élevées que celles proposées aux professeurs des universités dans les matières correspondantes, ce qui explique d'ailleurs le pourcentage élevé de chercheurs du CRS disposant d'un diplôme de niveau *master* ou doctorat dans ces disciplines.

Quoi qu'il en soit le **recrutement** à titre permanent des analystes du CRS s'effectue, sous l'autorité du directeur du CRS, à **deux niveaux** :

- des **jeunes diplômés** de l'université. Pour améliorer son recrutement initial, le CRS organise ainsi des séances d'information dans les universités et les *Colleges* à travers tout le pays ;

- et des **experts confirmés** (dix à vingt ans d'expérience professionnelle) : universitaires, chercheurs en poste dans des *Think Tanks* ou fonctionnaires de l'exécutif.

Notons que le CRS recrute également un volant d'agents à titre temporaire.

Il s'agit d'un **recrutement au mérite**, qui prend notamment en compte, outre les capacités intellectuelles et les qualités relationnelles, l'aptitude à la réalisation de travaux « objectifs ».

Sans mettre en oeuvre pour autant des politiques de quotas ou de discrimination positive, le CRS s'attache, dans le cadre de sa politique de recrutement, à offrir des opportunités égales aux femmes et les membres de minorités ethniques, de manière à ce que la composition de ses effectifs reflète celle de la population. Le rapport annuel du CRS détaille d'ailleurs l'ensemble des recrutements en fonction du sexe et de l'appartenance à une minorité.

Pour diversifier son recrutement initial, le CRS, privilégie ainsi les séances d'information dans les universités « *qui ont une concentration importante d'étudiants appartenant à une minorité* », offre à leurs étudiants des stages d'été de pré-recrutement, et encourage par ailleurs officiellement les candidatures de personnes appartenant à des minorités.

On peut également noter que le taux de rotation (*turnover*) du personnel du CRS est relativement faible. La plupart des mouvements au sein de l'équipe de direction sont ainsi liés à des départs à la retraite. Cela a longtemps résulté de ce que les plans de retraite des fonctionnaires du CRS n'étaient pas compatibles avec ceux du secteur privé, comme c'est d'ailleurs toujours le cas pour les fonctionnaires des assemblées parlementaires en France : un fonctionnaire partant dans le secteur privé perdait donc une partie de la valeur actualisée de ses droits à retraite. Cette situation fut toutefois récemment corrigée.

Enfin, le personnel du CRS est assez syndiqué (la réorganisation du service résulte ainsi d'un accord direction/syndicat) et, au regard des standards français, relativement **féminisé**, y compris au plus haut niveau : à la fin de 1999, cinq des quatorze principaux cadres étaient en effet des femmes.

B. UNE ORGANISATION PLURIDISCIPLINAIRE

En 1999, le CRS a connu une profonde **réorganisation**, à budget constant, qui visait deux objectifs :

- une **réactivité accrue** et une meilleure adaptation de ses produits et services aux besoins des parlementaires ;

- une utilisation plus intensive des **nouvelles technologies** de l'information et de la communication pour la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information.

Concrètement, le CRS s'articule désormais autour de **cinq divisions thématiques** :

- **droit et affaires constitutionnelles** (*American Law*). Outre les thèmes qui seraient en France de la compétence de la commission des lois du Sénat, cette division s'occupe notamment de droit du travail, de droit de la concurrence, de droit de l'environnement et des politiques en faveur des minorités ;

- **affaires sociales et intérieures** (*Domestic Social Policy*). Outre les thèmes qui seraient en France de la compétence de la commission des affaires sociales du Sénat, cette division s'occupe également de l'enseignement, de l'immigration et du contrôle des armes ;

- **administration publique et finance** (*Government and Finance*). Cette division s'occupe de la conjoncture économique, du budget, de la politique monétaire, de la régulation financière et de la fiscalité, mais aussi du management des agences fédérales, de la gestion du district fédéral de Columbia, des directives présidentielles (*Presidential Orders*) et du financement des campagnes électorales ;

- **affaires économiques et scientifiques** (*Resources, Science, and Industry*). Outre les thèmes qui seraient en France de la compétence de la commission des affaires économiques et du plan du Sénat, cette division s'occupe également de protection de l'environnement ;

- enfin, **affaires étrangères, défense et commerce** (*Foreign Affairs, Defense, and Trade*). Il est à noter qu'au Congrès des États-Unis le commerce extérieur n'est pas à proprement parler un sujet économique, ni même sectoriel, mais bien un sujet de politique étrangère : lors de la dernière législature (soit en deux ans), les parlementaires ont en effet déposé plus d'une centaine de propositions de loi visant à étendre ou à restreindre les régimes de sanctions commerciales imposés à de nombreux pays ou zones économiques, le plus souvent pour des raisons politiques. La division des affaires étrangères, de la défense et du commerce du CRS propose ainsi son expertise aux parlementaires désireux de proposer des régimes de sanction exemptant certains produits (comme les médicaments) ou de trouver des alternatives aux sanctions commerciales.

Ces cinq divisions thématiques sont appuyées d'une division des recherches documentaires, des renseignements et de la diffusion (*Information Research Division*), de trois bureaux de moyens (affaires budgétaires et administration ; ressources humaines ; développement des systèmes d'information) et de deux **bureaux transversaux** qui se situent aux deux extrémités de la chaîne de production du CRS :

- **le bureau de la coordination** (*Office of Research Operations*) est chargé de recevoir et de ventiler les demandes de travaux transmises par les commissions, les parlementaires et leurs assistants, d'organiser ou de coorganiser les séminaires et les conférences, enfin, d'établir des statistiques relatives aux demandes des parlementaires, à l'offre et à l'audience des travaux du CRS, enfin à la productivité du service ;

- **le bureau de la politique générale et du contrôle de qualité** (*Office of Policy and Quality Insurance*) abrite le comité de lecture (*Office of Review*), réalise l'audit et le contrôle interne du service, et assure la diffusion électronique des travaux. Notons que ce triptyque permet notamment au CRS un contrôle étroit de tous les documents mis en ligne sur son site, de manière à éviter le type de mésaventure survenu en France au Conseil Constitutionnel en janvier 2001.

Enfin, le CRS s'efforce de mettre en oeuvre une **approche pluridisciplinaire**, en associant notamment juristes et économistes (par exemple en matière de régulation financière) et en promouvant la coopération entre les divisions thématiques.

Par exemple, l'étude de textes visant à exonérer les médicaments et les produits alimentaires de certains régimes de sanctions est conduite en coopération par des experts de la division des affaires étrangères, de la défense et du commerce, de la division des affaires sociales et de la division des affaires économiques.

C. DES MOYENS TECHNIQUES TOUTEFOIS RELATIVEMENT LIMITÉS

Au regard de ses moyens humains, les moyens techniques mis en oeuvre par le CRS apparaissent relativement limités.

- Certes, le CRS est adossé à la plus importante **bibliothèque** du monde, la Bibliothèque du Congrès.

Par ailleurs, le CRS possède des logiciels de recherche documentaire performants.

En outre, le CRS dispose d'accès à des **bases de données** statistiques, et est abonné aux deux instituts privés *Data Resources Inc. (DRI)* et *Wharton Econometric Forecasting Associates Group (WEFA)*, qui diffusent des bases de données, des analyses, des simulations et des prévisions économiques.

Enfin, le CRS dispose en interne d'un vaste panel d'expertises, y compris en matière d'économétrie ou de modélisation économique.

- Néanmoins, le CRS n'utilise en interne **aucun modèle macroéconométrique**. Le CRS préfère en effet commander des simulations à l'institut privé sous contrat DRI. Ces commandes sont d'ailleurs peu fréquentes : lorsque le recours à des simulations réalisées à l'aide de modèles macro-économétriques apparaît pertinent, le CRS se contente en effet le plus souvent d'actualiser des travaux antérieurs ou de citer des travaux déjà publiés.

S'agissant par ailleurs des perspectives économiques, le CRS s'appuie principalement sur les prévisions réalisées par l'OCDE, le FMI ou le CBO.

De même, les travaux du CRS s'adossent rarement sur des modélisations microéconomiques ou des calculs économétriques extérieurs, et plus rarement encore sur des modèles ou des calculs économétriques internes.

En outre, la plupart des simulations réalisées sont extrêmement simples, et consistent principalement en l'utilisation de tableurs à partir de bases de données fiscales ou sociales.

Enfin, il est à noter que le CRS ne dispose pas à proprement parler de systèmes d'information géographique.

Au total, **le CRS réalise ainsi beaucoup plus des synthèses que des travaux originaux.** Cela ne résulte d'ailleurs évidemment pas des préférences personnelles de ses experts, mais bien des souhaits et des besoins des membres du Congrès.

Il convient d'ailleurs de rappeler que le nom de ce service (*Congressional Research Service*) est un faux-ami : le terme américain de *Research* correspond plutôt à des travaux appliqués, c'est à dire à nos « études », cependant que le terme français de « recherche » se traduirait plutôt par le terme *Studies*.

- En fait, à l'instar de celle des services des commissions des assemblées parlementaires françaises, l'expertise du CRS repose avant tout sur l'expérience et sur la capacité de ses fonctionnaires à obtenir des informations fiables.

Les analystes du CRS s'efforcent ainsi de nouer des **relations** privilégiées avec leurs homologues des administrations fédérales. Par exemple, les experts de la division des affaires étrangères, de la défense et du commerce entretiennent des contacts étroits avec les fonctionnaires du Trésor, du département du commerce et du département d'Etat, ainsi qu'avec certaines ambassades étrangères, puis s'efforcent de recouper l'information ainsi obtenue.

Il est à d'ailleurs noter que le CRS ne dispose en tant que tel d'aucune prérogative spécifique en matière d'accès à l'information publique. Néanmoins, comme il a déjà été souligné, les administrations fédérales sont, en général, relativement enclines à satisfaire les demandes de renseignement émanant du Congrès.

CHAPITRE III :

LE CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (CBO)

I. LA COMPLEXITÉ DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AMÉRICAINNE

Les **missions** du *Congressional Budget Office* (CBO), c'est à dire littéralement du bureau du budget du Congrès, sont **étroitement liées** aux caractéristiques et à la complexité de la **procédure budgétaire américaine**. Pour appréhender le rôle du CBO, il convient donc d'en rappeler les principaux traits.

A. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AVANT LA RÉFORME DE 1974

1. Les grands principes de la procédure budgétaire fédérale aux États-Unis : un jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs

Le Congrès des États-Unis joue un **rôle plus actif** dans l'élaboration et l'exécution du budget que les assemblées parlementaires de la plupart des pays européens : si le Congrès travaille à partir des propositions budgétaires du Président, il modifie souvent le montant des crédits, supprime ou ajoute des programmes et parfois supprime, crée ou modifie des impôts.

L'article premier et le seizième amendement de la Constitution des États-Unis confient en effet au Congrès le « pouvoir du portefeuille » (*power of the purse*).

Notons d'emblée que ce pouvoir est **divisé** entre les deux chambres du Congrès, aucune d'entre elles ne pouvant avoir le dernier mot.

Ce pouvoir est également **limité** par la **Cour suprême**, juge de constitutionnalité. En particulier, le Congrès doit respecter le principe d'égalité devant les charges publiques, et ne peut théoriquement imposer les États fédérés à raison de leurs activités ou propriétés.

Enfin, ce pouvoir peut être contrecarré par le droit de **veto** du Président des États-Unis. Une fois adoptés conformes par les deux chambres, les textes législatifs sont en effet transmis au Président, qui a dix jours pour les

signer, ce qui leur donne force exécutoire, ou pour apposer son veto, qui ne peut être contourné que par un vote à la majorité des deux tiers dans chaque chambre.

A défaut de décision du Président à l'issue de ces dix jours, les textes sont promulgués si et seulement si le Congrès est en session. Cependant, si la fin de la législature est intervenue dans l'intervalle, le Président peut les « conserver » par devers lui sans les promulguer : c'est le **veto de poche** (*pocket veto*), auquel le Congrès ne peut s'opposer, et les textes concernés devront être entièrement réexaminés par la législature suivante.

Le veto présidentiel est relativement fréquent, mais il est **d'usage difficile** s'agissant des treize lois qui composent le **budget**. Il s'agit en effet d'un veto tout ou rien : le Président peut s'opposer à l'ensemble du texte, mais pas à l'une de ses dispositions.

Ce principe a d'ailleurs été vigoureusement réaffirmé par la Cour suprême.

Dans le cadre de son « contrat avec l'Amérique », et afin de faciliter la maîtrise des dépenses publiques, la majorité républicaine du Congrès avait en effet accordé en 1996 au Président Clinton (démocrate) un droit de veto sur toutes les dépenses budgétaires, sous réserve de la sauvegarde de la sécurité nationale et de l'information du Congrès dans un délai de cinq jours, ce dernier pouvant alors surmonter le veto présidentiel à la majorité des deux-tiers.

Cependant, la Cour suprême a estimé en 1998 que la loi portant création de ce veto ligne à ligne (*Line-item Veto Act*), par laquelle le Congrès avait limité ses propres prérogatives, était inconstitutionnelle.

Au total, ce jeu de pouvoirs et contre-pouvoirs contraint le Congrès et le Président à trouver un **terrain d'entente** au terme d'un bras de fer dont certaines politiques publiques, voire les fonctionnaires (à qui il est arrivé de n'être pas payés au début de l'année fiscale, faute d'accord, ni sur le budget définitif, ni même sur des mesures de continuation), peuvent être les otages et dont l'opinion est le témoin.

2. Une procédure budgétaire complexe et conflictuelle

A grands traits, la procédure budgétaire peut être séparée en quatre étapes identiques en France et aux États-Unis :

- la préparation d'une proposition de budget par l'exécutif ;
- le vote du budget par le législatif ;

- l'exécution du budget par l'exécutif ;
- le contrôle de l'exécution du budget par le législatif (cette dernière phase sera exposée en détail dans le cadre de la présentation du GAO).

Notons que la notion de budget est toutefois plus large aux États-Unis qu'en France, car le « budget fédéral américain » englobe aussi les dépenses fédérales de protection sociale.

La **préparation** du budget par l'exécutif est cependant similaire dans nos deux pays, si ce n'est qu'elle commence beaucoup **plus tôt** aux États-Unis.

En effet, *l'Office of Management and Budget* (OMB) de l'administration du Président, qui joue en l'espèce un rôle analogue à celui de la direction du Budget en France, rassemblera et analysera à partir de l'été 2000 les demandes des agences et des départements fédéraux pour l'année fiscale 2002, qui commencera le 1^{er} octobre 2001.

Les derniers arbitrages présidentiels sont ensuite traditionnellement rendus avant Noël, soit environ neuf mois avant le début de l'année fiscale, contre quatre à cinq mois en France, et le Président soumet au Congrès sa proposition de budget entre le premier lundi de janvier et le premier lundi de février.

Le Congrès dispose alors en principe de huit ou neuf mois pour adopter le budget, ce qui signifie concrètement que la procédure budgétaire occupe le Congrès presque **toute l'année**.

L'examen du budget par le Congrès est par ailleurs extrêmement complexe. En effet, la procédure budgétaire n'est pas précisée par la Constitution, mais par une sédimentation de textes législatifs et surtout de règles internes et de coutumes propres à chaque chambre, parfois vieilles de deux siècles et par surcroît fréquemment remises en cause par des résolutions ponctuelles.

S'agissant en premier lieu des **recettes**, il convient ainsi de préciser que leur examen relève d'une commission distincte de celles compétentes en matière de dépenses.

S'agissant en second lieu des **dépenses**, qui se présente comme un **ensemble de lois** sectorielles distinctes, il convient tout d'abord de distinguer les dépenses dites discrétionnaires (*discretionary spending*, environ 30 % des dépenses), qui font l'objet d'un examen approfondi, des dépenses dites obligatoires ou directes (*mandatory spending* ou *direct spending*, soit environ 70 % des dépenses, pour l'essentiel des dépenses de protection sociale et le service de la dette publique), qui font l'objet de procédures distinctes.

La **procédure budgétaire** relative aux **dépenses discrétionnaires** est **dédoublée** à l'intérieur de chaque chambre :

- en principe, chaque **programme** doit d'abord être **autorisé** pour une période de temps limitée (le plus souvent un an, parfois plus), dans le cadre de lois *d'Authorization*, examinées dans chaque chambre par les commissions sectorielles compétentes (les commissions « dépensières », *Authorization Committees*, dont le nombre et les compétences diffèrent d'une chambre à l'autre), puis adoptées en termes identiques par les deux chambres.

Ces lois donnent en principe une base légale à l'existence des programmes ou des agences concernés, en fixent les missions, et proposent un montant indicatif de dépenses ;

- dans un second temps, chaque programme ou agence se voit allouer des **crédits** dans le cadre de treize lois *d'Appropriation*, qui sont examinées par les treize sous-commissions sectorielles de la commission des crédits de chaque assemblée (*Appropriation Committee*), ces dernières jouant ainsi un rôle de gardien des deniers publics face aux commissions dépensières, analogue à certains égards au rôle exercé en France par les commissions des finances de chaque assemblée.

En revanche, les **dépenses obligatoires** ne sont examinées que par les commissions sectorielles concernées. Près de 70 % des dépenses, en particulier le paiement des intérêts sur la dette publique et le financement de programmes autorisés à titre permanent (notamment les grands programmes sociaux et le régime général de retraite), suivent ainsi une procédure d'examen simplifiée.

Pour appréhender pleinement la complexité de la procédure, il convient toutefois d'ajouter que :

- les crédits votés sont bien sûr des crédits budgétaires, susceptibles d'être étalés sur plusieurs années (les États-Unis n'appliquent pas le principe d'annualité budgétaire) ;

- la distinction *Authorization - Appropriation* n'a aucun fondement constitutionnel ou législatif et cette distinction est largement contournée, par exemple au travers de l'introduction de **cavaliers** budgétaires (*riders*) par les commissions d'examen des crédits dans les lois relatives aux crédits (les lois *d'Appropriation*), ou à l'inverse au travers de la création de fonds extrabudgétaires à l'initiative des commissions sectorielles afin d'éviter le contrôle des commissions d'examen des crédits.

Dans certains cas, il est alors possible à des parlementaires de solliciter un rappel au règlement, mais le respect du règlement peut être écarté (*waived*) par un vote majoritaire de la chambre concernée.

Ces artifices de procédure peuvent s'appliquer à des programmes très importants : en 1998, le Président de la commission des transports de la Chambre des Représentants réussit ainsi à soustraire de l'examen de la commission des crédits l'ensemble du financement des routes nationales.

Au total, l'examen du budget par le Congrès se traduit ainsi par de multiples conflits internes entre commissions et sous commissions, où les manœuvres procédurales sont monnaie courante.

3. Une procédure budgétaire inerte

On peut également souligner que cette procédure budgétaire est extraordinairement **inerte**. En particulier, il ne peut guère y avoir de politique budgétaire conjoncturelle à proprement parler :

- les prévisions macro-économiques sur lesquelles repose la proposition de budget du Président sont établies près d'un an avant le commencement de l'année fiscale, et les prévisions macro-économiques du Congrès, sur lesquelles sont assis les débats budgétaires sont réalisées par le CBO près de huit mois avant le commencement de l'année fiscale, puis gelées, de sorte que le débat budgétaire peut se poursuivre pendant un semestre sur la base de prévisions économiques éventuellement démenties par l'évolution de la conjoncture ;

- la mise en oeuvre de restrictions budgétaires en cours d'exécution est techniquement et politiquement très difficile aux États-Unis, de sorte qu'une « **régulation** » conjoncturelle des dépenses analogue celle pratiquée à grande échelle en France à partir de 1993, y est aujourd'hui peu envisageable ;

- enfin, les réformes de 1990 et de 1997 ont limité la faculté du Congrès d'adopter des dépenses supplémentaires en cours d'année fiscale.

Ces considérations expliquent notamment le fait que les débats budgétaires sont proportionnellement moins centrés qu'en France sur la conjoncture, et davantage sur les effets **structurels** des politiques publiques.

En particulier, les offices du Congrès s'investissent beaucoup moins dans le suivi de la conjoncture économique, que dans la réalisation de travaux de projection et de modélisation à moyen et à long termes.

B. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DE 1974

1. Une tentative de réponse aux dysfonctionnements de la procédure budgétaire

A mesure que les détournements de procédure se multipliaient, la procédure budgétaire devenait de plus en plus **éclatée**. *In fine*, les lois de finances telles qu'adoptées par le Congrès résultaient d'un processus tellement fragmenté que plus personne n'en avait de vision d'ensemble.

Pourtant, toutes les réformes envisagées jusqu'en 1974 avaient échoué, car elles auraient remis en cause les prérogatives de certains **présidents de commissions**. Or ceux-ci étaient d'autant plus puissants qu'ils étaient systématiquement choisis sur le seul critère d'ancienneté (le membre le plus ancien du parti majoritaire au sein chaque commission). Une fois en place, et compte tenu du faible taux de renouvellement des parlementaires, ils étaient donc assurés d'être pratiquement à vie alternativement président et responsable de la minorité de leur commission, et pouvaient d'ailleurs, au Sénat, cumuler deux présidences.

Deux facteurs ont toutefois catalysé une **réforme** de grande ampleur en 1974 :

- la guerre du Vietnam s'était traduite par une **dégradation** de la situation des **finances publiques** qui semblait difficilement maîtrisable dans le cadre des procédures en vigueur ;

- le Président Nixon (républicain), en conflit avec le Congrès (à majorité démocrate), avait pratiqué en 1972 et 1973 des **annulations de dépenses** (*Impoundments*) à grande échelle, afin de faire échec à des programmes sociaux adoptés par le Congrès, et alors que les annulations de dépenses avaient jusqu'alors constitué un instrument de gestion administrative, et non pas une forme de veto.

2. La création de commissions du budget et du CBO

Le *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 poursuivait donc **deux objectifs** : améliorer la **coordination** de la procédure budgétaire, d'une part, réaffirmer le **contrôle du Congrès** sur l'**exécution** du budget, d'autre part.

S'agissant du second point, c'est à dire du contrôle de l'exécution du budget, le *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 dispose notamment que les crédits votés ne peuvent être rapportés par

l'administration présidentielle que dans le cadre d'une procédure formalisée qui requiert l'accord, au moins tacite, du Congrès.

S'agissant du premier point, c'est à dire de la coordination de la procédure budgétaire proprement dite, notons d'emblée que la réforme de 1974 n'a supprimé aucune des commissions ou sous commissions existantes, et n'a guère réduit leurs prérogatives.

Cependant, cette réforme a doté le Congrès de plusieurs **instruments nouveaux** :

- un **calendrier** d'examen du budget. En pratique, le respect des différentes étapes de ce calendrier est toutefois **limité**, et la plupart des lois relatives aux crédits ne sont pas promulguées avant le début de l'année fiscale, qui s'engage grâce à des « lois de continuation », à l'instar des douzièmes prévisionnels de notre Quatrième République ;

- une **commission du budget** dans chaque chambre, distincte des commissions sectorielles, d'une part, de la commission des crédits et de la commission compétente en matière de recettes, d'autre part ;

- une **résolution budgétaire conjointe** : au sein de chacune des deux chambres, la commission du budget est chargée de préparer une proposition de budget précisant le niveau des recettes, ainsi que le niveau de vingt grands agrégats de dépenses. Ces propositions doivent ensuite être soumises à chaque chambre.

Les discussions relatives à ces résolutions sont régies par des dispositions spécifiques, qui visent à faciliter l'adoption d'un texte dans des délais relativement brefs. Au Sénat, les débats sont ainsi limités à 55 heures et les amendements proposant des cavaliers budgétaires sont interdits, ce qui prévient les tentatives d'obstruction (*filibustering*).

Les résolutions adoptées par chacune des deux chambres sont le plus souvent différentes. Une commission mixte paritaire prépare alors un budget de compromis, qui doit être en principe adopté conforme par chaque chambre avant le 15 avril pour l'année fiscale commençant le 1^{er} octobre.

Notons que ce budget de compromis répartit les dépenses en vingt agrégats correspondant à la nomenclature utilisée par *l'Office of Management and Budget* de l'administration présidentielle, mais qui ne recourent pas la subdivision en treize secteurs adoptée par le Congrès.

Ces budgets de compromis doivent donc être redécoupés en treize fractions par les commissions des crédits des deux assemblées. Les deux présidents des commissions des crédits de chaque chambre et les vingt-six présidents des treize sous-commissions des crédits de chaque chambre forment d'ailleurs ensemble ce que les observateurs appellent le « *collège des*

cardinaux » en raison de l'obscurité et des marchandages qui entourent ce partage.

Au total, **cette résolution budgétaire fixe ainsi des plafonds en matière de dépenses discrétionnaires**, pour chaque secteur et pour chaque commission dépensière et ce, pour une période glissante de cinq ans.

Ces plafonds s'appliquent non seulement aux dépenses discrétionnaires adoptées dans le cadre des lois de finances initiales, mais aussi à toutes les dépenses qui pourraient être induites par de nouvelles dispositions législatives, **d'où la nécessité de mesurer l'impact budgétaire de ces dispositions**.

Ce rôle de *scoring*, c'est à dire littéralement de tenue du score ou de **chiffrage** a été dévolu à une nouvelle agence bicamérale et non partisane, le *Congressional Budget Office* ou CBO.

le CBO est donc principalement chargé **d'évaluer l'impact budgétaire** de tous les textes soumis à la discussion, et de tenir des tableaux récapitulatifs, afin de déterminer dans quelle mesure l'adoption de ces textes ne conduirait pas au dépassement des plafonds prévus par la résolution budgétaire conjointe.

Notons que le CBO joue le rôle du tableau de marquage et des arbitres assistants sur un terrain de football : il affiche le score et signale les fautes, mais n'a aucune autorité directe sur les joueurs (en l'espèce les parlementaires).

En effet, la résolution budgétaire conjointe n'est pas d'application directe et automatique. Le respect de cette résolution doit donc être le cas échéant soulevée en séance par un parlementaire dans le cadre d'une motion d'ordre (*point of order*).

En outre, comme toutes les règles internes à la Chambre et au Sénat, l'application des plafonds résultant de la résolution budgétaire conjointe peut être ponctuellement écartée par un vote (*waiver*). En l'espèce, cette dernière procédure est toutefois rendue plus difficile par des conditions particulières.

Au Sénat, si elle est soulevée, l'application de la résolution budgétaire conjointe ne peut ainsi être écartée que par un vote de soixante sénateurs (sur cent). Il est ainsi coutumier de voir les sénateurs s'employer à rallier soixante de leurs collègues dans l'hémicycle pour permettre la mise en oeuvre d'une mesure consensuelle, mais qui conduirait aux dépassements des plafonds prévus par la résolution budgétaire conjointe.

Quoi qu'il en soit, ces plafonds ne concernent *a priori* que les dépenses nouvelles ou discrétionnaires, c'est à dire ni les recettes, ni les dépenses obligatoires, notamment en matière sociale.

Or les dépenses « obligatoires » qui représentent déjà plus des deux-tiers du budget, sont souvent plus dynamiques que les autres : sans efforts de maîtrise spécifiques, elles tendraient rapidement à évincer les dépenses discrétionnaires.

Le *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 a donc prévu une procédure optionnelle relative aux dépenses obligatoires et aux recettes.

Cette procédure est dite de «**réconciliation**», parce qu'elle vise à réconcilier le budget global (le tout) avec la somme des dépenses (les parties) et avec les recettes. Elle n'est mise en oeuvre que certaines années.

Concrètement, le recours à cette procédure contraint la plupart des commissions à proposer des coupes budgétaires ou des hausses de recettes d'un montant donné dans les programmes de leur compétence. Ces propositions sont rassemblées, sans modifications substantielles, par la commission du budget, qui dépose alors une proposition de loi « omnibus » (*Omnibus Reconciliation Bill*), examinée selon des modalités accélérées qui court-circuitent le débat parlementaire habituel (par exemple, la durée totale des débats est limitée à 20 heures au Sénat).

Cette procédure fût presque d'emblée détournée de son objectif par commissions proposant des paquets de mesures conduisant globalement à une hausse du déficit public, profitant de ce que la commission chargée du budget n'avait pas le droit de proposer des modifications de fond et de ce que cette procédure simplifiée permettait de faire adopter discrètement des projets controversés.

A partir de 1985, la *Byrd Rule* (du nom d'un Sénateur de l'Etat de Virginie occidentale) a donc précisé que les propositions de chaque commission doivent en outre conduire à une réduction du déficit.

Notons que cette procédure de « réconciliation » suppose une **volonté politique forte** et **conjointe** de la part des *leaders* de la majorité de chaque chambre, qui doivent plus ou moins faire violence aux présidents de commission. Cette procédure a donc été principalement utilisée dans des contextes idéologiques marqués, comme en 1981, après l'accession de Ronald Reagan à la présidence, ou en 1995, après la prise de contrôle du Congrès par les Républicains.

Le premier exemple fut d'ailleurs un succès, surtout pour le Président Reagan : le Congrès endossa la responsabilité politique de coupes budgétaires à hauteur de 130 milliards de dollars sur trois ans, alors même que ces coupes n'étaient pas toujours populaires.

En revanche, la seconde tentative fut un fiasco : le Président Clinton opposa son veto au budget adopté par le Congrès, et le conflit qui s'ensuivit,

caractérisé par la fermeture de plusieurs administrations fédérales et le blocage de la paie de nombreux fonctionnaires, tourna finalement à l'avantage du Président, qui apparut moins dogmatique que le Congrès.

Enfin, on peut noter que cette procédure de réconciliation suppose là encore l'intervention du CBO, qui doit évaluer dans quelle mesure les propositions d'économies formulées par les présidents de commissions répondent aux objectifs quantifiés qui leur ont été assignés.

Au total, et contrairement à une idée reçue, le CBO a au moins autant pour fonction de réguler le fonctionnement interne du Congrès, que de renforcer l'expertise du Congrès face à l'exécutif.

Les évaluations du CBO sont donc parfois davantage un point de **procédure** qu'un instrument de rationalisation des politiques publiques.

C. LES RÉFORMES DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE DE 1990 ET DE 1997

1. L'échec de la réforme de 1974

Le bilan de la réforme de 1974 n'est guère flatteur.

Certes, le Congrès a récupéré une vision d'ensemble du budget et les débats budgétaires ont un petit peu gagné en clarté. En outre, le Congrès peut désormais efficacement contrôler les régulations budgétaires.

Néanmoins, la procédure de contrôle des régulations budgétaires est excessivement **rigide** : il suffit en effet qu'une seule des deux chambres s'oppose à une mesure d'annulation de crédits pour que le Président soit obligé de déléguer les crédits prévus.

Surtout, la tentative de rationalisation et de globalisation de la procédure a largement **échoué** : très éclatée, la procédure budgétaire demeure peu lisible et très lente (entre 1975 et 1989, un seul budget avait été adopté dans les délais prévus).

Enfin, la réforme de 1974 n'a permis de prévenir ni la dégradation de la situation des finances publiques au cours des années 1980, ni la hausse de la part des dépenses « obligatoires » dans les dépenses publiques, c'est à dire la réduction des marges de manœuvre budgétaires.

2. De nouvelles procédures de maîtrise des dépenses publiques

En conséquence, la Maison Blanche et le Congrès se sont accordés en octobre 1990 sur une nouvelle procédure, introduite d'ailleurs dans un *Omnibus Reconciliation Act* : le *Budget Enforcement Act*, reconduit et amendé en 1993 et en 1997.

En premier lieu, le *Budget Enforcement Act* de 1997 prévoit des **plafonds** pour les **dépenses discrétionnaires**, déclinés par grandes masses de dépenses, et ce pour chacune des années 1998-2002.

En pratique, toute hausse des dépenses discrétionnaires doit donc être **gagée** par une baisse d'un montant équivalent.

Si le Congrès dépasse les plafonds prévus, le Président est alors en droit de réduire d'un montant correspondant les dépenses discrétionnaires de son choix, cette procédure dite de « **séquestre** » étant gérée par l'*Office of Management and Budget*, sous le contrôle du CBO.

Notons que les plafonds peuvent être amendés par le législateur, mais que cet amendement pourrait encourir un veto présidentiel : en d'autres termes, les plafonds ne peuvent guère être modifiés qu'avec l'accord du Congrès et du Président.

Par ailleurs, le *Budget Enforcement Act* soumet les dépenses « obligatoires » (*entitlements*) à une procédure semblable (système *pay-as-you-go* ou PAYGO) : les baisses de recettes ou les hausses de dépenses permanentes doivent être **gagées**.

Dans le cas contraire, le Président peut là encore engager une procédure de séquestre consistant à réduire les crédits alloués aux nouveaux programmes de son choix (les crédits alloués aux programmes existants à la date d'entrée en vigueur de la loi ne pouvant pas être réduits).

3. Des procédures désormais inadaptées ?

Le *Budget Enforcement Act* (BEA) de 1990 et ses amendements successifs ont sans doute favorisé la maîtrise des finances publiques américaines au cours des années 1990 : une fois les plafonds de dépenses fixés, il était en effet politiquement difficile au Congrès ou au Président d'engager un bras de fer avec l'autre partie pour accroître les dépenses publiques.

Néanmoins, comme toutes les règles de procédure législative aux États-Unis, les dispositions du BEA ont été rapidement **tournées**. En effet, le BEA prévoit diverses clauses de sauvegarde. En particulier, les plafonds prévus peuvent être dépassés en cas d'urgence, sans que cette notion soit précisée. Après avoir été utilisée pour financer la guerre du Golfe, puis pour répondre à diverses catastrophes naturelles, cette clause fut ainsi évoquée pour le financement du dernier recensement décennal ou pour des travaux d'entretien au Pentagone.

Plus généralement, les dispositions du BEA avaient exclusivement pour objectif de **réduire les déficits publics**. A bien des égards, le dynamisme de l'économie depuis 1995 et le redressement inespéré des finances publiques ont pris le Congrès de court.

En effet, les deux grands partis politiques sont relativement divisés quant à l'usage qui doit être fait des excédents budgétaires actuels : réduire les impôts ? réaugmenter les investissements publics et/ou les dépenses militaires ? désendetter l'Etat fédéral et éventuellement accumuler des excédents en prévision des conséquences du vieillissement démographique sur les dépenses sociales ?

En outre, l'absence de réelle coordination des choix budgétaires ne permet guère au Congrès de définir une **politique cohérente** en la matière, et les procédures budgétaires en vigueur ne sont plus adaptées : s'agissant par exemple du budget 2001, le président Clinton n'a tout simplement pas tenu compte des plafonds de dépenses prévus par le *Budget Enforcement Act*, et, après s'y être tenu dans le cadre de sa résolution budgétaire conjointe, le Congrès a du rapidement relever ces plafonds à des niveaux plus réalistes.

Le retournement de la situation conjoncturelle des finances publiques donne d'ailleurs une acuité particulière à la mission de **conseil du Congrès** assignée au CBO.

La présentation du CBO s'attachera ainsi successivement à exposer ses missions de conseil du Congrès, avant de détailler ses missions statutaires d'évaluation de l'impact budgétaire des textes législatifs.

II. LES MISSIONS DE CONSEIL DU CBO

A. L'APPUI À LA PRÉPARATION DU BUDGET DU CONGRÈS

1. Les prévisions macro-économiques de court terme

Le *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 impose au CBO la réalisation périodique de **rapports** destinés au Congrès, relatifs aux **perspectives économiques et budgétaires** à l'horizon de cinq ans.

Le CBO dispose ainsi d'une équipe d'environ 25 macro-économistes chargés pour l'essentiel de préparer des prévisions et des projections macro-économiques trois fois par an : un compte central fin janvier, puis une révision de ce compte en mars ou en avril dans le cadre de l'examen de la proposition de budget du Président ; enfin, une dernière révision (*Update*) en juillet ou en août.

En pratique, l'**horizon** de ces **projections** a été porté à **10 ans**.

Il s'agit là d'une activité essentielle, car les prévisions et les projections du CBO servent de **cadre de référence** aux projections de recettes, de dépenses et de déficit du Congrès.

En particulier, les prévisions et les projections de la croissance économique établies par le CBO au début du premier semestre servent de référence officielle pour la résolution budgétaire conjointe adoptée par le Congrès en avril.

Le CBO distingue à cette occasion les prévisions économiques de court terme (18 à 24 mois), des projections de l'économie à moyen terme (3 à 10 ans), et réalise parfois des scénarios alternatifs.

Pour ses **prévisions de court terme**, et à l'instar par exemple de la direction de la Prévision en France, le CBO combine :

- le recours à des techniques économétriques et à des indicateurs avancés. Par exemple, le CBO s'efforce d'anticiper l'évolution trimestrielle de la consommation à partir des statistiques mensuelles relatives aux ventes au détail ;

- l'utilisation des prévisions et des variantes réalisées à l'aide de modèles macro-économétriques, pour l'ensemble de leurs clients, par trois instituts privés (*Data Resources incorporated* - DRI -, *Macroeconomic*

Advisers et WEFA), ces derniers ne réalisant toutefois que très rarement études spécifiques à la demande du CBO ;

- plus généralement, les analyses produites par les conjoncturistes du secteur privé ;

- les appréciations de ses conseillers économiques (qui se réunissent deux fois par an) ;

- enfin et surtout les jugements d'expert de ses propres économistes.

Les prévisions de court terme du CBO sont ainsi pour l'essentiel des prévisions d'experts (à l'instar de celles réalisées en France par REXECODE) et non des prévisions fondées sur l'utilisation d'un modèle macro-économétrique (à l'instar de celles réalisées en France par l'OFCE).

Notons que les prévisions du CBO, comme celles des autres instituts de conjoncture américains, attachent une grande importance aux **variables financières** internes, notamment les taux d'intérêt, et se soucient relativement peu de l'évolution de l'environnement international, notamment des taux de change.

Sur un total de treize pages en double colonne, le chapitre relatif à la conjoncture du rapport du CBO de juillet 2000 ne consacre ainsi qu'une quinzaine de lignes en simple colonne (soit environ 1 % du total) à **l'environnement international** et à l'évolution du dollar. De même, cette note ne comporte aucun chiffre relatif au taux de change du dollar, au volume des exportations et des importations ou à la croissance d'une économie d'un pays étranger. Il s'agit là d'une différence majeure avec les notes de conjoncture réalisées par la division des études macro-économiques du service des Etudes du Sénat.

Inversement, ce même rapport consacre de longs développements à la prévision des taux d'intérêt à court terme et à long terme, c'est à dire notamment à la prévision de la politique monétaire.

Le CBO publie régulièrement une **évaluation** rétrospective et comparative de la **qualité** de ses prévisions économiques.

Il résulte en premier lieu des évaluations publiées¹ en juillet 2000 sur les prévisions à deux ans réalisées entre 1976 et 1998 que les prévisions du CBO se rapprochent de celles des autres économistes du **secteur public**, et sont donc plus prudentes (moins optimistes) que la moyenne des prévisions des cinquante conjoncturistes du secteur privé rassemblées chaque mois dans la *Blue Chip Economic Indicators*.

¹ Dans le cadre du rapport trimestriel « *The Budget and Economic Outlook , an Update* ».

En conséquence, les économistes du CBO, comme ceux de l'exécutif et de la Réserve fédérale, ont systématiquement (et davantage que les conjoncturistes du secteur privé) **sous estimé** les prévisions de croissance sur la période 1996-2000, parfois à hauteur de 1 ou 2 points de PIB.

Par ailleurs, selon le CBO, ses propres prévisions sont sur longue période « *presque aussi justes* » que le « consensus » (la moyenne) de celles des économistes du secteur privé, et « *légèrement plus justes* » et moins biaisées que celles de l'exécutif.

Au cours de la dernière décennie, les **prévisions** de croissance du PIB, d'inflation, de taux d'intérêt ou de revenus **du CBO** se sont en **fait fort peu écartées de celles de l'administration fédérale** (de l'ordre de 0,2 point en moyenne pour le PIB, soit un écart sensiblement inférieur à celui des révisions statistiques *ex post* du PIB).

L'ordre de grandeur de l'écart de prévision de croissance entre le CBO et l'administration est d'ailleurs nettement inférieur à l'ordre de grandeur de leurs **erreurs** de prévision (0,8 point de PIB pour le CBO en moyenne absolue sur deux années glissantes sur la période 1982-1998). **Le CBO et l'administration se sont ainsi trompés de concert**, notamment à chaque inflexion de la croissance : comme leurs collègues européens, les économistes américains ne parviennent pas à prévoir la date ou l'ampleur des retournements de la conjoncture.

Selon les économistes du CBO, il s'agit là d'ailleurs d'un résultat heureux. En effet, lorsque les prévisions de croissance du CBO et de l'administration diffèrent nettement, comme ce fut notamment le cas dans les années 1980 (où l'écart pour les prévisions de croissance atteignit parfois près d'un point de PIB), ces prévisions deviennent un enjeu politique fort et le débat budgétaire entre le Congrès et l'administration n'y gagne ni en sérénité, ni en clarté.

Les économistes de *l'Office of Management and Budget* (OMB) de l'exécutif soulignent également que même de modestes écarts de prévisions de croissance économique entre le CBO et l'OMB peuvent brouiller les discussions en les transformant en débats d'experts, parce que ces écarts ont mécaniquement des répercussions sur les projections de recettes, de dépenses et de déficit publics.

On peut d'ailleurs souligner que les économistes de l'administration et ceux du Congrès, qui disposaient exactement des mêmes informations, ont tous largement **sous-estimé les recettes fiscales** au cours des dernières années, parce qu'ils n'ont su anticiper ni l'ampleur des plus-values imposables, ni les évolutions de la distribution des revenus (qui s'est déformée au profit des contribuables les plus aisés, proportionnellement plus imposés).

2. Les projections macro-économiques de moyen terme

Au delà d'un horizon de deux ans, c'est à dire concrètement de l'année en cours et de l'année fiscale à venir, le CBO n'essaie pas de prévoir les fluctuations conjoncturelles de l'activité.

En d'autres termes, le CBO ne réalise pas des prévisions au delà de deux ans, mais une **projection** de certains agrégats économiques (le PIB, l'inflation, les taux d'intérêt) à partir des **tendances** de moyen et de long terme de la main d'oeuvre, de la productivité du travail et du taux d'épargne, et ce, sans recourir à un modèle macro-économétrique.

En pratique, les projections du CBO s'appuient sur une estimation du PIB potentiel et de la **croissance potentielle** à partir :

- d'une prévision du **nombre d'heures travaillées**, cette prévision dépendant des évolutions respectives de la population active et du taux de chômage à partir duquel l'inflation accélère (le CBO calcule explicitement ce taux, le « NAIRU », à partir de la structure démographique de la population active¹, de l'écart de la productivité par rapport à sa tendance, ainsi que des prix de l'énergie et de l'alimentation) ;

- d'une prévision du **stock de capital**, à partir des évolutions de taux d'investissement, du prix et du rythme de déclassement des investissements, ainsi que du taux d'épargne ;

- enfin, des tendances de long terme du **progrès technique**, supposé exogène (le CBO ne prenant pas en compte à ce jour l'idée que « la nouvelle économie » ait pu introduire une rupture de tendance en matière de progrès technique).

Le niveau du PIB potentiel ainsi obtenu est minoré par prudence, afin de tenir compte de l'écart observé en moyenne entre le PIB et son potentiel.

Au total, il s'agit là de projections fondées sur une **vision néo-classique**, qui appréhende l'économie comme s'écartant plus ou moins d'un sentier de croissance de long terme prédéterminé par l'évolution des facteurs socio-démographiques et par la tendance passée du progrès technique.

Le CBO s'appuie ensuite de manière similaire sur des analyses néo-classiques (sans recours à un modèle macro-économétrique d'ensemble) pour préciser l'évolution de certaines variables essentielles à la détermination des

¹ Le NAIRU (« Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment »), c'est à dire le taux de chômage à partir duquel l'inflation n'accélère pas) serait notamment une fonction décroissante de l'âge et de la qualification de la population active.

assiettes fiscales. Par exemple, le CBO relie l'évolution des revenus d'activité à celle de la productivité marginale du travail.

La qualité prédictive de ces projections est limitée.

Certes, le CBO indique que ses propres projections à cinq ans sont un peu plus justes que celles de l'administration.

Néanmoins, les projections de moyen long terme du CBO, comme celles de l'administration, apparaissent rétrospectivement avoir nettement surestimé la croissance dans la décennie 1980 (en raison de l'ampleur de la récession de 1982).

Inversement, ces projections de long terme ont fortement sous estimé la croissance au cours des années 1990. A titre d'exemple, le CBO estimait en 1996 la croissance potentielle sur la période 1996-2007 à environ 2,1 % l'an. Or la plupart des économistes du secteur privé estiment aujourd'hui la croissance potentielle de l'économie américaine entre 3 et 4 % l'an, sinon plus.

En conséquence, le CBO a tenu un discours qui s'est révélé rétrospectivement beaucoup trop pessimiste quant à l'évolution des déficits budgétaires.

Notons par ailleurs que ces projections sont statutairement réalisées à **léislation constante**, mais qu'elles prennent en compte l'impact prévisible des changements récents de législation. Par exemple, les projections du CBO ont retenu dès janvier 1997 l'hypothèse selon laquelle les réformes de la protection sociale intervenues en 1997 (le bénéfice de certaines prestations d'aide sociale étant désormais limité à cinq années sur une vie entière) devait conduire à une augmentation du taux de participation sur le marché du travail (donc du PIB potentiel).

Il convient enfin d'indiquer que le CBO réalise parfois des projections alternatives. En particulier, entre 1995 et 1997 le CBO a incorporé à son rapport annuel des scénarios « normés » dans lesquels le budget était ramené à l'équilibre à partir de 2002, alors que les projections tendanciennes du CBO prévoyaient des déficits continus.

La **vertu pédagogique** et la portée politique de ses travaux étaient claires. En effet, dans les équations néoclassiques du CBO, toute épargne publique supplémentaire (c'est à dire toute baisse du déficit public), et toute baisse de la dette publique, se traduisent mécaniquement par une baisse des taux d'intérêt, tant à court terme qu'à long terme, estimée en 1997 par le CBO à 0,7 point pour une baisse du déficit de 2 points de PIB. Cette baisse des taux d'intérêt stimule l'investissement privé, donc la croissance. La détente des taux d'intérêt réduit alors la charge de la dette publique, tandis que l'accélération de la croissance augmente les recettes publiques. Au total, dans

les travaux du CBO, la réduction des déficits publics s'autoentretient et favorise la croissance (à hauteur de 0,1 point par an pendant 10 ans).

De manière similaire, le CBO a publié dès août 1998 des **simulations** selon lesquelles la réduction des excédents budgétaires freinerait significativement la croissance¹.

Notons que ces enchaînements reposent sur des **hypothèses**, comme une forte sensibilité des taux d'intérêt au niveau du déficit public et une forte sensibilité du taux d'épargne et du taux d'investissement aux taux d'intérêts, qu'il est difficile de valider empiriquement dans les pays européens considérés isolément.

En effet, dans un pays comme la France, les taux d'intérêt et le niveau de l'investissement productif dépendent largement de la situation économiques des autres pays de l'Union et de la politique monétaire de la Banque Centrale européenne : en tout état de cause la réduction des déficits publics dans un seul des pays de l'Union européenne exercerait donc un impact sur le taux d'intérêt, l'épargne et l'investissement dans ce pays bien inférieur à l'impact d'une mesure similaire aux États-Unis.

Au total, les mécanismes sur lesquels reposent les simulations du CBO ne sont pas guère reflétés dans les modèles macro-économétriques français, où une réduction du déficit public se traduit le plus souvent par une baisse du PIB à court et à moyen terme.

3. Les projections budgétaires

A partir des prévisions et des projections macro-économiques précédentes, le CBO réalise des **projections des dépenses publiques** par programmes et par type de dépenses (discrétionnaires ou obligatoires).

Initialement fixé à l'année fiscale suivante, puis porté successivement à 3 ans et à 5 ans, l'horizon de ces projections est aujourd'hui de 10 ans, mais les économistes du CBO avouent que cet horizon lointain, qui requiert des hypothèses peu réalistes, est « inconfortable ».

Les projections des **dépenses obligatoires** (sécurité sociale, assurance maladie par exemple) sont réalisées à législation constante, c'est à dire qu'elles indiquent quel seraient le coût des différents programmes si aucune nouvelle décision n'était prise au cours de la période de projection.

¹ Cf. par exemple « *Fiscal Penalty from eliminating the total Budget Surplus* », memorandum to staff directors of the Senate and House Budget Committees, 19 août 1998.

En revanche, les projections des **dépenses discrétionnaires** régies par des lois annuelles *d'Appropriations* sont fondées à court terme (c'est à dire pour l'année en cours et les cas échéant, l'année suivante) sur les crédits déjà votés, et à moyen terme sur les limites prévues dans le cadre du *Balanced Budget Act* de 1997.

En pratique, le CBO propose toutefois trois références (*baselines*), soit, par ordre de dépense décroissant : le maintien du niveau actuel des dépenses discrétionnaires en volume, le maintien du niveau actuel des dépenses discrétionnaires en valeur, enfin le respect des plafonds encore plus restrictifs prévus par le *Balanced Budget Act*. Il s'agit donc de projections « normées ».

Ces projections servent ensuite aux commissions du budget de chaque chambre pour la préparation de leurs résolutions budgétaires annuelles, puis au Congrès pour la préparation de sa **résolution budgétaire** conjointe et des directives adressées aux commissions dépenses.

Ces projections servent également de **référence** pour l'évaluation du coût des nouvelles mesures législatives : l'évaluation de l'impact budgétaire de telle ou telle mesure de réforme du système de santé dépendra ainsi des projections de dépenses retenues comme référence.

Le CBO réalise par ailleurs des **projections des recettes publiques**, et en déduit une projection du déficit public.

Les projections de dépenses, de recettes et de déficit sont actualisées au fur et à mesure de l'évolution de la législation au travers de « tableaux de pointage ».

Par ailleurs, l'ensemble des projections budgétaires du CBO sont **réactualisées** tous les trimestres, au travers de la publication d'un rapport d'une centaine de pages sur papier glacé, intitulé *The Budget and Economic Outlook*, qui présente la conjoncture économique et les dernières projections budgétaires, et qui est souvent accompagné en annexe d'études rétrospectives ou de descriptions détaillées des **méthodes** du CBO

A titre d'exemple, le rapport de juillet 2000 présentait en annexe les méthodes du CBO en matière de projections de la population active.

D'un trimestre à l'autre, les **révisions** peuvent être importantes. A titre d'exemple, le rapport de juillet 2000 réévaluait la projection d'excédent budgétaire pour l'année fiscale en cours de 179 à 232 milliards de dollars, soit une réévaluation de 53 milliards de dollars (0,6 % du PIB).

De même, le rapport de juillet 2000 réévaluait la projection d'excédent budgétaire pour l'année fiscale 2010 de 634 à 853 milliards de dollars, soit une réévaluation de 219 milliards de dollars (1,4 % du PIB projeté)

pour 2010), l'excédent projeté pour 2010 atteignant 5,5 % du PIB en 2010 et la dette publique nette étant annulée en projection dès 2008 (l'Etat fédéral étant ensuite créancier net).

Le rapport s'efforce **d'expliquer** ces révisions. En fait celles-ci ne résultent que pour une faible part (quelques pour cents à long terme) des changements de législation intervenus au cours du trimestre. Ces révisions proviennent plutôt (pour près de moitié à court terme, pour les deux tiers à long terme) de « l'effet de base » résultant de la réévaluation du PIB pour l'année en cours et des prévisions de croissance pour l'année suivante. Enfin, ces révisions s'expliquent aussi largement (pour près de moitié à court terme, pour un tiers à long terme) par la modification des hypothèses « techniques » retenues par les économistes du CBO, notamment en matière de sensibilité des recettes fiscales au PIB.

Au total **ces changements trouvent donc leur origine dans les évolutions des appréciations des économistes du CBO** et de la Commission conjointe des impôts. Sous peine d'assujettir les débats parlementaires à ces évolutions, le Congrès ne peut prendre en compte ces révisions trimestrielles. En conséquence, seules les projections réalisées en janvier sont retenues comme référence pour les débats budgétaires, les révisions d'avril et de juillet n'ayant le plus souvent qu'un caractère indicatif.

4. L'analyse de la proposition de budget du Président et de propositions alternatives

Chaque année, à la demande de la commission du Sénat en charge des crédits, le CBO réalise pour le mois d'avril un rapport relatif à la proposition de budget du Président.

Dans le cadre de ce rapport, le CBO s'efforce principalement d'analyser l'impact budgétaire des propositions du Président à partir de ses propres hypothèses économiques et techniques.

Rappelons en effet que les prévisions de recettes et de dépenses formulées dans le cadre du budget du Président reposent sur d'autres hypothèses, notamment macro-économiques, que celles qui sont ensuite retenues par le Congrès. Cela signifie très concrètement que des montants de dépenses ou de recettes différents ne reflètent pas nécessairement des choix politiques divergents.

Il est donc indispensable que les propositions budgétaires du Président soient en quelque sorte « traduites » dans le cadre d'analyse du Congrès, d'où l'importance de ce rapport annuel.

Le rapport annuel du CBO d'analyse de la proposition de Budget du Président pour 2001 (avril 2000)

Il s'agit d'un rapport de 120 pages sur papier glacé, y compris une quinzaine de pages de résumé, et dont la couverture reproduit un histogramme relatif à l'évolution de la « dette détenue par le public » (c'est à dire la dette publique fédérale) sur la période 2000-2005 selon les trois scénarios de référence retenus par le CBO et le budget (plus dispendieux) proposé par le Président.

Les économistes du CBO ayant contribué au rapport (une soixantaine) sont cités en annexe, mais le rapport est présenté comme un rapport du CBO et est introduit par un message du directeur du CBO.

Outre des annexes techniques, le rapport comporte trois parties, que l'on pourrait logiquement présenter comme suit :

- le quatrième et dernier chapitre propose une comparaison des prévisions et des projections économiques respectives de l'administration présidentielle et du CBO. En l'espèce, les prévisions de croissance étaient identiques à court terme (+ 3,3 % pour la croissance du PIB en l'an 2000), et ne différaient à moyen terme que par le profil de croissance retenu (le CBO retenant une accélération continue de la croissance du PIB entre 2003 et 2010, tandis que l'administration présidentielle retenait l'hypothèse d'un profil de croissance en « U inversé », culminant en 2005). Notons que les prévisions de croissance du PIB du CBO et de l'administration pour l'an 2000 étaient pareillement plus pessimistes que celles du consensus des conjoncturistes du secteur privé (+ 3,3 % contre +4,1 %), ces dernières apparaissant rétrospectivement plus justes (la croissance du PIB pourrait approcher + 5 % en l'an 2000) ;

- les premier et deuxième chapitres présentent de manière assez neutre les propositions budgétaires du Président, en détaillant notamment ses propositions de réformes en matière de sécurité sociale, en indiquant quels en seraient les effets selon les hypothèses retenues par le CBO et en expliquant les différences d'estimation entre le CBO et l'administration présidentielle. Notons que le CBO expose de manière transparente les hypothèses sous-jacentes à ses chiffreages, notamment en matière d'éligibilité et de comportements des bénéficiaires de prestations sociales. Néanmoins, le CBO ne propose pas de chiffreages à partir d'hypothèses alternatives.

Au total, ces chapitres s'apparentent dans leur esprit au rapport annuel sur les perspectives macro-économiques réalisé avant l'examen du budget en première lecture au Sénat par la délégation à la planification, mais le CBO dispose de moyens et de données sans rapport avec ceux de la délégation, de sorte que ses analyses sont beaucoup plus détaillées en matière de finances publiques ;

- le troisième chapitre analyse les propositions du Président pour assurer la solvabilité à long terme de divers « fonds », notamment les fonds de réserve de certains régimes de retraite et d'assurance-maladie. Ces chapitres s'apparentent aux rapports de la Cour des Comptes : le ton est relativement neutre, mais l'analyse est très critique. Par exemple, le CBO souligne que les propositions du Président auraient peu d'effet sur la solvabilité du fonds d'invalidité des mineurs de charbon, tout en se traduisant par des jeux d'écriture et des transferts de charge au détriment du budget général.

Outre ce rapport annuel, le CBO est sollicité par les commissions du Congrès pour l'estimation de plans budgétaires alternatifs.

Enfin, les principaux dirigeants du CBO sont fréquemment auditionnés par les commissions du Congrès sur ses projections économiques et budgétaires.

5. Les projections de très long terme

A l'instar notamment du GAO, le CBO estime que l'horizon de dix ans est insuffisant pour illustrer les effets sur le budget fédéral des **changements démographiques** qui sont projetés pour les États-Unis.

On peut en effet rappeler que la majorité des dépenses du budget fédéral, hors service de la dette, sont des dépenses sociales qui relèveraient en France des régimes de sécurité sociale : le budget fédéral recoupe ainsi à la fois nos lois de finances et nos lois de financement de la sécurité sociale.

En conséquence, le CBO prépare chaque année depuis 1996 un rapport annuel proposant des **projections à très long terme** (30 ans au départ, 75 ans depuis l'an 2000) des grands agrégats budgétaires et étudiant les principaux effets de réformes d'envergure.

Comme les autres projections du CBO ces travaux ne s'appuient pas sur un modèle macro-économétrique, mais sur la combinaison de jugements d'experts et d'un ensemble de « maquettes » de l'économie, d'inspiration théorique néo-classique.

S'agissant des dix premières années de ces projections à long terme, le CBO retient évidemment ses propres projections à dix ans. Pour les années suivantes, le CBO retient des hypothèses prudentes en matière de croissance économique. S'agissant des projections de dépenses, le CBO s'appuie par ailleurs sur les calculs effectués par les administrations sociales fédérales, modifiés le cas échéant pour tenir compte des hypothèses macro-économiques du CBO.

Notons que ces projections à long terme semblent **dupliquer** très largement les projections à 75 ans réalisées par ailleurs par le **GAO**. Les données utilisées étant identiques, les hypothèses semblables et les modélisations d'inspiration similaire, les résultats et les « leçons » de ces travaux sont très proches, au point que l'intérêt de cette redondance ne saute pas aux yeux de l'observateur.

B. L'EXPERTISE À LA DEMANDE EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

1. La procédure de saisine

Il incombe également au CBO de réaliser des travaux à la demande des membres du Congrès sur des politiques publiques ou sur des questions relatives au budget fédéral ou à l'économie.

Le CBO est statutairement requis d'accorder la **priorité** aux saisines émanant des **commissions du budget** de la Chambre et du Sénat, puis successivement aux demandes des commissions des crédits, à celles des autres commissions permanentes, enfin aux requêtes individuelles, ces dernières ne pouvant pas toujours être satisfaites.

En pratique, la plupart des saisines émanent des **commissions**, (soit qu'elles proviennent du président de la commission, soit qu'elles proviennent du *ranking member* de la minorité de la commission), ainsi que des *leaders* respectifs de l'un ou de l'autre parti à la Chambre et au Sénat.

Lorsque les saisines émanent du président ou du *ranking minority member* d'une commission, elle peuvent être écrites ou orales. En revanche, le CBO demande que les saisines effectuées par des parlementaires à titre individuel soient écrites.

Le **déla**i de traitement de ces saisines est variable : de quelques jours ou quelques semaines pour les questions ponctuelles, jusqu'à un an, sinon davantage, pour les études d'une certaine ampleur.

Les productions écrites du CBO sont par ailleurs **classifiées** en fonction de leur origine :

- les travaux prescrits par la loi, parmi lesquelles les projections économiques et budgétaires détaillées précédemment, et l'analyse par le CBO de la proposition de budget du Président sont des **rappports** (*reports*) ;

- les **études** (*studies*) du CBO sont les travaux réalisés à la demande du président ou du responsable de la minorité d'une chambre, d'une commission ou d'une sous-commission ;

- les *CBO papers* sont les travaux réalisées à la demande d'autres parlementaires ou des documents d'information publiés par le CBO de sa propre initiative (par exemple, le CBO a publié en 1998 un *paper* d'une vingtaine de pages relatif à ses méthodes de modélisation) ;

- enfin, les notes (*memorandums*) répondent aussi bien à des saisines formelles qu'à des requêtes plus informelles, mais concernent le plus souvent des sujets très étroits ou très techniques.

La classification des documents induit des procédures légèrement différentes en matière de supervision, de contrôle interne, de publication et de diffusion.

A ces modes de restitution écrite peuvent s'ajouter ou se substituer des **auditions** de responsables du CBO. Ces auditions consistent le plus souvent pour l'essentiel à paraphraser oralement un document écrit préparé à l'avance (*testimony*), et rendu public à l'issue de l'audition. Ce sont généralement le directeur du CBO ou son adjoint qui sont auditionnés, même si des analystes peuvent parfois « témoigner » sur des sujets techniques.

Enfin, le CBO répond parfois à des demandes ponctuelles de manière moins formelle, notamment au travers de **courriers** (rendus publics), d'envois de dossiers documentaires ou de *briefings* : par exemple, à la demande de la commission du budget du Sénat le CBO a réalisé en juin 2000 un *briefing* relatif à la « nouvelle économie », puis mis en ligne sur son site le parcours bibliographique qui avait servi de trame à cet exposé.

Un exemple de courrier publié par le CBO :

le courrier du directeur du CBO au président de la sous-commission des crédits du commerce, de la justice, de l'intérieur et des agences connexes, en date du 1^{er} février 2001

Dans ce courrier d'un page et demie, mis en ligne sur le site web du CBO, le directeur du CBO répond au président d'une sous commission qui lui demandait son appréciation sur un rapport commandé par cette sous-commission au cabinet Ernst & Young.

Vu de France, la question posée à Ernst & Young semble bien un problème de pays riche : faut-il ou non infléchir la politique « un juge - une salle d'audience » ?

En substance, la réponse d'Ernst & Young est plutôt négative, et contredit des rapports antérieurs tant du CBO que du GAO qui estimaient possible de promouvoir le partage des salles d'audience sans que cela ne rallonge les délais des procédures judiciaires.

Sans surprise, l'appréciation du CBO sur le rapport des consultants est plutôt réservée, le CBO estimant notamment que leur rapport ne contient aucune donnée nouvelle et ne s'appuie pas sur des données suffisantes.

La conclusion du CBO rejoint d'ailleurs celle du GAO auquel la même question avait été posée, et qui avait, de même, mis sa réponse en ligne sur son site internet.

2. Des travaux non-partisans

Le CBO est en principe un service professionnel indépendant et **non-partisan**, qui produit les analyses objectives dont le Congrès a besoin dans le cadre de la procédure budgétaire, mais qui ne fait **aucune recommandation** politique.

En pratique, nombre de travaux du CBO ont toutefois un fort contenu politique, par exemple lorsque le CBO se fait *de facto* l'avocat de politiques budgétaires restrictives et du maintien du niveau actuel des excédents publics.

De manière générale, le pas est ainsi souvent aisé à franchir entre les conclusions analytiques des travaux du CBO et des préconisations de politique économique, comme le montre l'exemple ci-après, et les rapports du CBO ont souvent une influence importante sur les décisions politiques.

La note du CBO de mars 2000 relative aux causes et aux conséquences des déficits extérieurs¹

A la demande de la commission des finances du Sénat, le CBO a publié en mars 2000 une note d'une dizaine de pages relative aux causes et aux conséquences des déficits extérieurs, et aux politiques qui pourraient être mises en oeuvre pour les réduire.

En préface, sont identifiés l'auteur de la note et ses supérieurs hiérarchiques, mais aussi l'ensemble des personnes ayant matériellement ou intellectuellement contribué à ce travail (assistante statisticienne, relecteur, secrétaire, informaticien chargé de la mise en ligne, référents internes et externes, etc.). La préface invite par ailleurs le lecteur à adresser d'éventuelles questions directement à l'auteur.

Claire, simple, directe, la note est remarquablement pédagogique. L'approche retenue est essentiellement analytique : l'auteur expose les mécanismes, mais sans faire référence à des théories ou à des études économiques. Si l'on excepte deux graphiques, les données chiffrées sont rares. Par ailleurs, l'auteur s'inscrit d'emblée dans une **périodicité longue**, c'est à dire que son analyse remonte jusqu'aux années 1970. Ces deux dernières caractéristiques ont sans doute pour avantages de dédramatiser les enjeux d'une part, d'éviter que la note ne se périmé rapidement, d'autre part.

Le plan adopté est simple : l'auteur expose dans un premier temps ce qu'est la balance des transactions courantes et d'où viennent les déficits actuels (la faiblesse de l'épargne, le dynamisme de la conjoncture et le niveau élevé de l'investissement). Ensuite, l'auteur se demande dans quelle mesure ce déficit affecte la croissance, pour conclure assez logiquement qu'il est préférable que l'investissement soit financé par l'étranger plutôt que d'être rationné.

¹ « *Causes and Consequences of the Trade Deficit : an Overview* », CBO, mars 2000.

Enfin, l'auteur analyse à grands traits les politiques qui pourraient être envisagées pour réduire le déficit courant (subventions à l'exportation, barrières à l'importation, politique de change, etc.), pour finalement conclure que le déficit courant devrait de toute façon se réduire spontanément au cours de la prochaine décennie.

En conclusion, la note préconise ainsi explicitement une politique de « douce insouciance » (*benign neglect*).

La note surprend d'ailleurs l'observateur européen par la faible importance accordée au taux de change en particulier, et à l'environnement économique international des États-Unis en général.

Notons enfin que ce document aurait également fort bien pu être produit par le CRS.

3. Une expertise diversifiée

Statutairement, la compétence du CBO est limitée aux questions relatives au budget fédéral et à l'économie : le mandat du CBO est donc en principe plus étroit que ceux du CRS et du GAO.

En pratique, les questions relatives au budget fédéral et à l'économie touchent évidemment à la quasi-totalité des politiques publiques.

A titre d'exemple, on peut indiquer qu'au cours des dernières années, le CBO a publié des travaux :

- en matière **fiscale** sur l'évolution relative des assiettes de l'impôt sur le revenu et des taxes sur la consommation ; sur les interactions entre le système fiscal et le mariage ; sur la fiscalité des OPCVM ; sur les effets potentiels d'une réforme de la fiscalité des institutions sans but lucratif ;

- en matière de **politique économique** générale, sur l'impact de la fiscalité sur l'offre de travail ; sur la privatisation des régimes de retraite publics ; sur les effets potentiels de différents *scenarii* de remise à plat de la fiscalité, ces derniers travaux s'efforçant de prendre en compte des effets de retour macro-économiques des réformes fiscales envisagées ;

- en matière de **politiques sociales**, sur les enjeux pour l'administration fédérale d'un accord financier entre le gouvernement et les producteurs de cigarettes ; sur les *scenarii* alternatifs de réforme du système de santé ; sur la limitation dans le temps du bénéfice de l'assistance sociale ; sur une revue empirique des liens entre régimes de retraite et taux d'épargne ; sur des politiques alternatives en matière d'allocations familiales et d'aide à l'enfance ; sur l'impact de la diffusion des médicaments génériques sur les prix et les marges des entreprises pharmaceutiques ;

- en matière de **politiques sectorielles**, sur les procédures de vente aux enchères de fréquences électromagnétiques ; sur les propositions de réforme du financement des routes nationales ; sur les subventions fédérales à l'équipement des écoles et des bibliothèques en nouvelles technologies de l'information et de la communication ; sur la conciliation entre le fédéralisme et la protection de l'environnement, notamment pour la protection de l'eau et de la couche d'ozone ; sur les politiques américaines de promotion des droits des salariés dans les pays en développement ; sur les enjeux du changement climatique pour le budget fédéral ;

- en matière de **sécurité nationale**, sur la restructuration des forces militaires d'active et de réserve ; sur le bilan coût/avantages de l'existence de points de vente au détail sur les bases militaires américaines ; sur le maintien d'une dissuasion nucléaire efficace en cas d'abandon des essais nucléaires ; sur les aides au logement pour les militaires ; sur les options relatives au développement du programme « avion sans pilote » ; sur les capacités de projection des forces militaires américaines et le rôle des porte-avions ; sur les liens entre aide extérieure et développement ; sur les enjeux techniques et budgétaires des projets de défense anti-missiles, etc.

Comme on peut le voir, les travaux du CBO débordent ainsi très largement les études économiques et budgétaires stricto sensu, **et recourent en fait largement les missions dévolues au CRS et au GAO.**

L'approche du CBO est toutefois légèrement **différente** : moins prudent dans ses analyses que le CRS, le CBO s'attache peut-être davantage à l'évaluation du coût budgétaire et des effets (re)distributifs des politiques étudiées, mais ne formule en principe aucune recommandation explicite, contrairement au GAO.

Un exemple d'étude du CBO :

l'étude de juin 1997 relative au mariage et à l'impôt sur le revenu

(For Better or for Worse : Marriage and the Federal Income Tax)

Il s'agit d'un rapport d'environ 120 pages dont la couverture superpose la photo d'un couple de mariés et une feuille de déclaration de revenus. Les deux auteurs principaux du rapport, ainsi que tous les autres contributeurs (relecteurs, secrétaires, éditeurs, etc.), sont nominalement cités dans la préface signée par la directrice du CBO.

Très clair, très pédagogique, émaillé d'exemples types, précédé d'un résumé d'une quinzaine de pages, et suivi de huit annexes techniques, le corps de l'étude expose tout d'abord d'où viennent les biais fiscaux (tantôt positifs, tantôt négatifs) liés au mariage, leur signification et l'histoire du traitement des couples mariés au regard de l'impôt fédéral sur le revenu depuis sa création en 1913. Le lecteur français pourra d'ailleurs noter que les dispositifs d'aide à la reprise d'activité (notamment *l'Earned Income Tax Credit*, *l'E.I.T.C.*) constituent une source majeure de biais fiscal.

Ensuite, l'étude exploite des fichiers fiscaux pour évaluer l'ampleur et la distribution des pénalités et des bonus fiscaux liés au mariage (en fonction notamment du niveau de revenu des couples et de la distribution des revenus au sein des couples), puis pour montrer que ces biais fiscaux ont tendance à s'accroître en raison des évolutions socio-démographiques en cours.

Enfin, l'étude discute en une ou deux pages à chaque fois les effets redistributifs de six mesures envisageables pour réduire les pénalités fiscales liées au mariage.

Les annexes proposent notamment des données statistiques sur les couples mariés et non mariés, sur le traitement fiscal des couples mariés dans des pays étrangers et au regard des taxes sur le revenu perçues par les États fédérés.

Comme il est habituel dans ce type d'études aux États-Unis, l'approche retenue est résolument pragmatique et ne comporte aucun jugement de valeur sur le mariage. En particulier, les auteurs ne préconisent ou ne proposent aucune politique visant explicitement à favoriser la nuptialité.

Par ailleurs, le CBO a réalisé des dizaines de rapports sur les concepts et les procédures relatives à la **comptabilité nationale** et au **budget fédéral**.

Par exemple, le CBO a réalisé des études sur les mécanismes de contrôle des dépenses obligatoires ou sur les implications des réformes budgétaires de 1997.

Mais le CBO a également publié des travaux relatifs à l'évolution de l'emploi public ; à la comparaison des salaires entre le public et le privé ou au traitement des investissements informatiques et en comptabilité nationale.

Là encore, ces derniers travaux empiètent *a priori* nettement sur les compétences du GAO

III. LES MISSIONS STATUTAIRES D'ÉVALUATION DU CBO

A. LE POINTAGE DES TEXTES LÉGISLATIFS

1. Les finalités de l'évaluation de l'impact budgétaire des textes législatifs

Les titres III et IV du *Congressional Budget Act* de 1974 assignent pour mission au CBO de procéder de manière objective, non-partisane et indépendante au « pointage » (*scoring*) de l'impact budgétaire sur cinq ans au moins de toutes les propositions de textes législatifs (autres que les propositions de loi relatives aux crédits, les *Appropriations Bills*) examinés par des commissions du Congrès, et susceptibles de modifier le niveau des dépenses ou des recettes fédérales.

Ces estimations doivent être **jointes aux rapports** préparés par les commissions concernées. En pratique, les *staffers* des commissions concernées doivent donc alerter le CBO avant l'examen de ces textes en commission, au nombre de 100 à 200 par an.

Ensuite, ces estimations sont entièrement révisées à **chaque étape** de la procédure législative, pour tenir compte des amendements éventuels apportés aux propositions de texte, soit en commission, soit en séance plénière de l'une ou l'autre chambre.

Par ailleurs, le CBO a la responsabilité de fournir des estimations de dépenses effectives aux commissions du Congrès en charge des crédits. En effet, les chiffres contenus dans les lois d'autorisation budgétaire (*Appropriations*) sont des montants de crédits budgétaires, de sorte que les dépenses effectives, qui en résultent peuvent être inférieures ou décalées dans le temps.

Enfin, à la demande des présidents ou des responsables de la minorité des commissions compétentes au fond, des commissions du budget de la chambre et du Sénat, ainsi que les leaders de la majorité et de la minorité de chaque chambre, le CBO peut également préparer des **estimations préliminaires** de l'impact budgétaire de tout ou partie des propositions de textes qui sont envisagées, mais pas encore déposées. Par exemple, le CBO

peut proposer une estimation du coût budgétaire d'un amendement encore à l'étude.

De même, dans la mesure où ses ressources le lui permettent, le CBO estime les coûts des propositions de textes ou des amendements que des parlementaires envisagent de déposer à titre personnel.

Ces estimations de coût servent **deux finalités**.

En premier lieu, ces estimations servent au Congrès à « *faire respecter* [en interne] *sa résolution budgétaire conjointe* ».

En effet, le CBO collationne ces estimations dans le cadre de **tableaux de pointage**, qui permettent de suivre l'impact budgétaire de toutes les propositions de loi à chaque étape de la procédure législative, depuis leur examen en commission jusqu'à leur promulgation, et qui permettent au Congrès de savoir dans quelle mesure les dispositions adoptées ou étudiées sont compatibles avec les limites aux dépenses discrétionnaires prévues par la loi, avec sa résolution budgétaire annuelle, et avec les plafonds alloués à chaque commission dépensière.

Concrètement, les tableaux de pointage relatifs aux dépenses « discrétionnaires » recensent en effet pour chacune des treize fonctions (agriculture, transports, opérations étrangères, eau et énergie, intérieur, trésor et service postal, défense, district fédéral de Columbia, etc.) couvertes par les commissions dépensières compétentes au fond et par les treize sous-commissions correspondantes de la commission des crédits :

- les plafonds fixés dans le cadre de la résolution budgétaire conjointe, tant en terme de crédits autorisés (*Appropriations*), qu'en terme de dépenses effectives (*Outlays*) ;

- le niveau total des crédits autorisés et des dépenses effectives, en distinguant les crédits non exceptionnels des crédits « exceptionnels » (c'est à dire qui ont vocation à ne pas être pris en compte dans les plafonds prévus) tels qu'ils résultent des derniers actes législatifs (passage en commission, adoption par une chambre en séance plénière ou commission mixte paritaire) ;

- enfin, la différence entre les montants précédents, souvent significative, notamment pour les budgets civils.

Rappelons que les crédits sont débattus simultanément dans les deux chambres, d'une part, que ces tableaux de pointage recensent l'impact budgétaire de l'ensemble des textes en discussion, d'autre part. En conséquence, le CBO établit un tableau de pointage pour chaque chambre.

Comme il a été souligné supra, ces limites ne sont pas d'application directe et automatique, puisque leur respect doit être soulevé au travers un

rappel au règlement et peut être repoussé sous certaines conditions. Lorsque ses estimations suggèrent qu'une mesure législative conduirait au dépassement des plafonds de dépenses prévus, le CBO se contente d'ailleurs d'informer les *staffers* des commissions concernées, mais ne formule aucun jugement quant à la mise en oeuvre d'un rappel au règlement.

S'agissant ainsi du budget 2001, les plafonds initialement prévus ne seront pas respectés : non seulement les dépenses finalement votées dépassent de plusieurs pourcents les plafonds prévus, mais s'y ajoutent par surcroît des dépenses « exceptionnelles » dans onze secteurs sur treize, pour un montant total d'une dizaine de milliards de dollars.

Néanmoins, les estimations de coût réalisées par le CBO font désormais **partie intégrante du processus législatif** et les commissions s'y réfèrent de plus en plus.

Au delà de son mandat légal de pointage, le CBO joue donc un rôle croissant de **conseil** en amont du dépôt des textes. En particulier, les commissions demandent souvent au CBO comment régler les paramètres de leurs propositions de lois ou de leurs amendements de manière à atteindre un objectif donné en termes de dépenses ou d'économies budgétaires.

2. Les modalités d'évaluation par le CBO de l'impact budgétaire des textes législatifs

Précisons que le CBO n'étudie lui même l'impact des propositions de textes législatifs sur les recettes fédérales qu'en matière de droits de douane. S'agissant de l'impact des mesures fiscales en matière de recettes d'impôts sur le revenu et sur la propriété, d'impôts sur les sociétés, de droits d'accises et de droits d'enregistrement, le CBO est légalement contraint de retenir les estimations des fonctionnaires de la commission conjointe des impôts (*Joint Committee on Taxation*), dont le rôle est détaillé au chapitre IV.

Pour le reste, le CBO est tenu de réaliser ses évaluations de manière **indépendante** et impartiale.

En pratique, pour estimer le coût d'une nouvelle mesure, le CBO part de ses propres projections de base des dépenses et des recettes relatives aux programmes en vigueur.

Ensuite, **une centaine d'analystes spécialisés** utilisent leur expérience et leur jugement d'expert pour formuler des hypothèses vraisemblables quant au comportement des agents économiques concernés (par exemple, pour estimer le nombre de collectivités locales qui chercheraient à bénéficier d'un nouveau programme fédéral subventionnant des politiques locales de protection de l'environnement).

A partir de ces hypothèses, de micro-simulations réalisées à l'aide de fichiers de données fiscales et sociales, de calculs économétriques, de modélisations, et de nouveaux jugements d'experts, ils publient alors des estimations de coût.

Les estimations utilisées dans le cadre de la procédure législative ne sont jamais « dynamiques », c'est à dire **qu'elles ne prennent jamais en compte les effets de retour d'une mesure donnée sur les recettes ou les dépenses fiscales**. Par exemple, ces estimations ne prennent pas en compte l'idée selon laquelle des allègements fiscaux ciblés sur un secteur d'activité pourraient relancer l'activité de ce secteur, donc l'emploi et les recettes fiscales et sociales.

Comme le suggèrent par ailleurs les exemples détaillés plus loin, ces estimations sont évidemment **fragiles**, alors même qu'elles peuvent avoir des conséquences politiques importantes en suggérant que la mesure préconisée par un parlementaire influent de la majorité est trop coûteuse pour pouvoir être adoptée. Ces estimations sont donc fréquemment contestées, et les responsables du CBO sont « bombardés » d'appels de la part de parlementaires ou de *staffers* qui cherchent à influencer les estimations.

Dans certains cas, les **hypothèses** retenues sont d'ailleurs **déterminantes**. Par exemple, à partir d'hypothèses dissemblables sur le comportement des entreprises concernées, le CBO et l'administration fédérale ont récemment publié des estimations prévisionnelles de recettes très différentes pour la vente aux enchères de fréquences hertziennes et ces différences techniques sont devenues un enjeu politique majeur.

Le CBO estime alors que le meilleur moyen de se protéger de ces influences n'est pas de s'isoler, mais de pratiquer une grande **transparence** et de « parler à tout le monde », aussi bien à l'intérieur du Congrès qu'au dehors.

Le *Congressional Budget Act* de 1974 dispose d'ailleurs que le CBO doit publier les fondements de ses estimations, et le CBO interprète de manière extensive, publiant en principe l'ensemble des hypothèses et des méthodes utilisées dans ses chiffrages, et se tenant à la disposition des parlementaires concernés, comme de leurs *staffers*, pour toute précision méthodologique. Le CBO est donc **transparent** sur ses méthodes.

En second lieu, le CBO s'efforce de **désamorcer** les **incompréhensions** en amont, comme en aval.

En aval, le CBO s'attache ainsi à publier des **notes** de chiffrage **claires** et faciles à comprendre.

En amont, lorsqu'un texte est officiellement déposé, les experts du CBO prennent l'attache des *staffers* des commissions ou des parlementaires qui en sont à l'origine, afin de s'assurer qu'ils en ont bien interprété la

rédaction. Ces **contacts informels** permettent d'ailleurs également aux analystes du CBO d'obtenir des indications relatives au calendrier parlementaire, donc à leurs délais de travail.

En outre, le CBO peut réaliser des **estimations confidentielles** pour des propositions de texte qui n'ont pas encore été rendu publics, et peut réaliser, à la demande, des estimations préliminaires dans des délais relativement brefs. Ces procédures sont d'ailleurs fort utiles aux parlementaires, car elles permettent parfois d'identifier les défauts de conception ou de rédaction de leurs propositions.

Au total, les parlementaires les plus prudents peuvent donc largement éviter le camouflet que risque de constituer une estimation formelle du CBO suggérant que leur proposition de loi ou d'amendement est excessivement coûteuse.

In fine, la meilleure protection du CBO est toutefois sa réputation d'indépendance, d'intégrité et de qualité.

Le CBO s'enorgueillit ainsi de son label et de sa **réputation d'indépendance**, qui sert à la fois de ciment interne, et d'image externe.

Par ailleurs, le CBO attache un grand prix à la sauvegarde de sa **réputation académique** : ses estimations de coût sont ainsi soigneusement révisées en interne, et sont parfois soumises à titre officieux à des experts extérieurs avant leur diffusion.

Néanmoins, les dirigeants du CBO soulignent que leur tâche est de plus en plus **ardue**. Les textes législatifs sont en effet de plus en plus complexes, et il est difficile de démêler les impact budgétaires de mesures politiquement sensibles comme la hausse du salaire minimum ou le relèvement des quotas d'immigration.

Dans certains cas, le CBO estime d'ailleurs que certains textes sont « non chiffrables », comme le sont en France de nombreuses mesures fiscales recensées dans le bleu budgétaire des *Voies et moyens*.

B. LA PRÉPARATION DES RAPPORTS DE SÉQUESTRE ET L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES TEXTES LÉGISLATIFS SUR LES AUTRES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

1. La préparation des rapports de séquestre

Rappelons qu'en vertu du *Balanced Budget Act* de 1997, c'est à dire de la loi visant à équilibrer le budget afin d'appliquer les accords passés en 1990, 1993 et 1997 entre le Congrès et le Président, l'*Office of Management and Budget* (OMB) de l'administration présidentielle peut **annuler** des crédits votés, c'est à dire littéralement les placer sous séquestre, dans deux cas : lorsque les limites fixées pour les dépenses discrétionnaires sont dépassées, ou lorsqu'une législation relative à des dépenses ou à des recettes permanentes augmente le déficit.

L'annulation des crédits votés est alors du seul ressort de l'OMB.

Cependant, le *Balanced Budget Act* de 1997 prévoit que le CBO doit préparer chaque année trois « rapports de séquestre » à destination du Congrès et de l'OMB. Ces rapports ne sont pas contraignants pour l'OMB : ils n'ont qu'une valeur de recommandation et de référence. Ces rapports permettent toutefois en principe au Congrès d'exercer un **contrôle** vigilant sur les calculs de séquestre effectués par l'OMB.

Par ailleurs, le *Balanced Budget Act* de 1997 exige que le CBO informe le Congrès lorsque le CBO ou l'OMB prévoient pour l'année suivante une récession (c'est à dire une croissance du PIB négative pendant deux trimestres consécutifs), ou bien lorsque les statistiques du Département du Commerce (qui établit la comptabilité nationale) font état d'un taux de croissance annualisé inférieur à 1 % en volume au cours des deux derniers trimestres.

Sous réserve de l'accord du Président, qui a droit de veto, le Congrès peut alors décider de ne pas tenir compte des règles relatives au plafonnement des dépenses et du déficit.

Ces procédures semblent toutefois tombées en désuétude depuis que le budget affiche des excédents croissants.

2. L'estimation de l'impact budgétaire des textes législatifs sur les autres collectivités publiques

L'*Unfunded Mandates Reform Act* de 1995, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996, impose au CBO de signaler si une proposition de texte

législatif imposerait des coûts direct aux autres **collectivités publiques** (États fédérés, tribus, collectivités locales) ou **au secteur privé** ; d'estimer le cas échéant ces coûts lorsqu'ils sont susceptibles de dépasser un certain seuil sur une période de cinq ans ; enfin d'évaluer les dépenses fédérales qui seraient éventuellement nécessaires pour couvrir ces coûts.

Ces estimations doivent être effectuées au moment de l'examen des textes en commission, et jointes aux rapports des commissions concernées.

Ces estimations ne portent que sur les **coûts directs** résultant d'obligations expresses.

Là encore, ces estimations du CBO peuvent servir de fondement à des « points d'ordre », c'est à dire à des rappels au règlement. Par exemple, à la Chambre des représentants, chaque parlementaire peut soulever un point d'ordre contre toute mesure législative fédérale qui impose des coûts directs aux autres collectivités publiques ou au secteur privé supérieurs à 50 millions de dollars par an. Ce point d'ordre doit alors être débattu immédiatement, à raison de dix minutes au total pour les orateurs pour et dix minutes pour les orateurs contre. Il est ensuite mis au vote, et peut donc être repoussé.

Là encore, ces études d'impact du CBO ont donc surtout un **rôle procédural**.

A la demande d'une commission, le CBO peut toutefois étudier l'impact pour les autres collectivités publiques et pour le secteur privé de propositions de loi ou d'amendements qui n'ont pas encore été déposés.

C. QUELQUES EXEMPLES D'ESTIMATIONS RÉALISÉES PAR LE CBO

Sauf lorsqu'ils sont réalisées à titre indicatif pour des propositions de loi qui n'ont pas encore été déposées ou rendues publiques, les chiffrages du CBO sont publics. Ils sont notamment **mis en ligne** sur le site internet du CBO (www.cbo.gov).

A titre d'illustration, l'encadré ci-après reproduit *in extenso* la traduction d'une estimation du CBO.

« Estimation de coût du CBO

8 juin 2000

La proposition de loi déposée à la Chambre des Représentants n°4079 (H.R. 4079)

Objet : demander au Comptroller General du GAO de conduire un audit extensif des fraudes au département de l'Education

(telle que rapportée par la commission de l'Education et du travail de la Chambre des Représentants le 25 mai 2000)

La proposition de loi H.R. 4079 imposerait au GAO la réalisation d'un audit financier d'une partie du département de l'Education. Sous réserve du vote des crédits nécessaires, le CBO estime que la mise en oeuvre de cette proposition coûterait environ un million de dollars en 2001. Parce que l'adoption de la proposition de loi H.R. 4079 n'affecterait pas les recettes ou les dépenses reductibles, la procédure pay-as-you-go ne serait pas applicable.

A partir des informations transmises par le GAO, le CBO estime que l'audit demandé coûterait entre 800,000 et 1,000,000 de dollars. Parce que l'audit devrait être achevé dans les six mois suivant la promulgation de la loi, son champ serait relativement restreint. Il serait limité à la direction en charge des programmes d'aide financière aux étudiants et il serait concentré sur les mesures dont la mise en oeuvre serait, selon le GAO, la plus susceptible de conduire à des erreurs. Les réflexions préliminaires du GAO suggèrent que cet audit limité nécessiterait l'équivalent de trois ans de travail-homme (par exemple, six personnes à temps plein pendant six mois), ainsi que la réalisation de certaines tâches par des consultants extérieurs.

La proposition de loi H.R. 4079 ne contient aucune obligation pour les autres collectivités publiques ou pour le secteur privé, telles que définies par l'Unfunded Mandates Reform Act de 1995, et n'aurait aucun impact sur le budget des États fédérés, des collectivités locales ou des tribus.

Le Contact au CBO est Paul Cullinan. Cette estimation a été approuvée par Peter H. Fontaine, adjoint au sous-directeur pour les analyses budgétaires. »

Notons, dans le cas d'espèce, que la proposition de loi est au fond assez surprenante. En effet, le Congrès n'a en principe nul besoin d'adopter un texte législatif pour demander au GAO la réalisation d'audits. Peut être faut-il donc voir dans cette proposition un signe d'exaspération du parlementaire concerné à l'encontre du GAO, réticent à conduire les travaux souhaités, ce qui transparaît d'ailleurs dans l'analyse du CBO.

Plus généralement, les estimations de coût du CBO sont toujours structurées de manière identique à celle traduite ci-dessus : les références du texte concerné, un résumé d'au plus une quinzaine de lignes, l'estimation de l'impact budgétaire pour l'Etat fédéral, les estimations éventuelles des coûts

pour les collectivités locales et le secteur privé, enfin les noms des auteurs des estimations et du superviseur exécutif.

On peut remarquer que l'identification des **auteurs** directs des estimations est susceptible de les soumettre à des pressions de la part des parlementaires concernés. Les experts du CBO, même aux niveaux hiérarchiques les plus modestes, sont ainsi fréquemment en contact direct avec les parlementaires, à la différence par exemple des experts du GAO.

Il convient également de rappeler que seuls les coûts directs sont estimés. S'agissant par exemple d'une proposition de loi dont l'objet était de subventionner la réalisation de travaux de réhabilitation de petits ouvrages hydrauliques (H.R. 728, novembre 1999), sous réserve notamment que les autorités locales prennent en charge au moins 35 % du coût des travaux, le CBO estime que, quoique probable, le surcroît de dépenses induit pour les collectivités locales par cette mesure serait volontaire, et ne rentre donc pas dans le cadre de *l'Unfunded Mandates Reform Act* de 1995.

Enfin, les estimations de coût du CBO sont de contenu analytique et de taille très variable (d'une page à plusieurs dizaines de pages, en fonction de la complexité du sujet).

A titre d'exemple, l'estimation d'une proposition de loi portant modification de plusieurs programmes relatifs à la prévention de la violence et de la consommation de drogue en milieu scolaire, au financement de l'innovation pédagogique et aux bourses scolaires, pour un coût total estimé par le CBO à 14 milliards de dollars sur six ans, est un document d'une dizaine de pages.

Ce document propose d'ailleurs des estimations détaillées de l'impact budgétaire de cette proposition pour une dizaine de sous-programmes, année par année d'ici 2006, en distinguant les crédits budgétaires des dépenses effectives, d'une part, en distinguant deux hypothèses d'actualisation, d'autre part.

Ce document repose toutefois sur une longue série d'hypothèses conventionnelles, relatives notamment à la date de promulgation de la loi, au rythme de montée en charge des dispositifs, au maintien de certains programmes existants, etc. En outre, certaines estimations s'appuient explicitement sur les analyses de l'administration fédérale.

IV. LE FONCTIONNEMENT DU CBO

A. LES RELATIONS ENTRE LE CBO ET L'OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (OMB)

1. Une confrontation institutionnelle, parfois stérile

Le CBO, c'est à dire le bureau du budget du Congrès, et *l'Office of Management and Budget*, c'est à dire le bureau du budget du Président, qui exerce notamment les fonctions dévolues en France à la direction du budget, sont évidemment placés en situation de **confrontation** institutionnelle.

Rappelons en effet que les vingt-cinq dernières années ont été marquées par de longues périodes de cohabitation, notamment entre 1994 et l'an 2000 (avec un Congrès à majorité républicaine et un Président démocrate). En outre, même lorsque le Président provient du même parti que la majorité des deux chambres du Congrès, ce dernier est extrêmement jaloux de ses prérogatives.

Or, les prévisions et les projections respectives du CBO et de l'OMB jouent un rôle déterminant dans la procédure législative : des différences d'analyse entre le CBO et l'OMB peuvent ainsi conduire à des **conflits politiques** sans issue.

Par exemple, lors du premier mandat du Président Reagan, les prévisions de croissance économique de l'OMB étaient beaucoup plus optimistes que celles du CBO, ces dernières conduisant donc *de facto* à un certain scepticisme quant à l'efficacité de la politique économique de relance par les dépenses militaires et les allègements massifs d'impôt préconisée par R. Reagan (les *Reaganomics*). Ces divergences se sont traduites par de fortes pressions sur le CBO de la part du Sénat (républicain) et du Président, et le CBO s'est finalement rallié à contre-coeur aux analyses de l'OMB. *A posteriori*, les réserves du CBO sont toutefois apparues fondées, de sorte que la crédibilité du CBO s'en trouva renforcée.

Si le CBO peut être conduit à céder à la pression politique lorsque le Président et le Congrès sont du même bord, il n'en est toutefois pas de même en période de cohabitation. S'agissant de l'analyse des propositions de réforme du système de santé formulées par le président Clinton au milieu des années 1990, alors que le Congrès était à majorité républicaine, le point de vue du CBO a logiquement prévalu sur celui de l'OMB : en effet les estimations de l'OMB n'ont qu'une valeur indicative, alors que celles du CBO jouent un rôle déterminant dans le cadre de la procédure parlementaire.

Cependant, le CBO et l'OMB s'efforcent de manière générale de **réduire leurs divergences d'analyse**, afin de ne pas « polluer » le débat politique par des divergences d'expert.

Ce dialogue est facilité par le fait que le CBO et l'OMB disposent exactement des **mêmes données**, contrairement à la situation française actuelle, où le ministère de l'Economie et des Finances ne transmet au Parlement les données en sa possession qu'avec parcimonie et retard.

Ce dialogue est également facilité par les liens étroits qui se sont tissés entre le CBO et l'OMB.

2. Une concurrence cordiale, parfois féconde

Les experts respectifs du CBO et de l'OMB sont en **relation** téléphonique **étroite**, parfois quotidienne, afin de confronter leurs analyses. En outre, lorsque des divergences d'analyse sont susceptibles d'avoir une incidence politique, des réunions techniques inter-institutions peuvent être organisées afin d'en comprendre l'origine.

Ces contacts s'effectuent le plus souvent au niveau des techniciens. En effet, un appel téléphonique du directeur de l'OMB à son homologue du CBO présenterait souvent une connotation politique.

Dans certains cas, les deux institutions peuvent toutefois organiser des rencontres à haut niveau, par exemple lorsque la conjoncture évolue rapidement, et que des prévisions budgétaires trop différentes pourraient devenir un enjeu politique.

Ces relations sont facilitées par le fait que les deux institutions utilisent des instruments semblables, et surtout par la **mobilité** des experts entre ces deux institutions, notamment de l'OMB vers le CBO, ce dernier offrant des rémunérations un peu plus élevées et un cadre de travail plus stable.

En effet, plus d'une dizaines d'experts du CBO (soit près d'un dixième de ses cadres) sont habituellement des anciens fonctionnaires de l'OMB. Par exemple, en septembre 2000, le numéro 2 (directeur adjoint) et le numéro 3 (*executive associate director*) du CBO avaient été employés comme fonctionnaires de carrière (non politiques) à l'OMB pendant respectivement 18 et 16 ans.

Cette mobilité est évidemment favorisée par le fait que la fonction publique américaine, au contraire de la fonction publique française, n'est **pas cloisonnée** en petits corps auxquels les fonctionnaires devront pour partie leur carrière ; en d'autres termes, les anciens fonctionnaires de l'OMB passés au

service du Congrès n'ont plus aucun lien statutaire ou même de solidarité corporatiste avec leur administration d'origine.

Les relations étroites entre le CBO et l'OMB ne préviennent toutefois pas toutes les divergences d'analyse, d'autant plus que les principaux responsables de l'OMB sont des collaborateurs politiques du Président, donc que les analyses de l'OMB peuvent présenter un biais politique.

Néanmoins, ces relations permettent de réduire les divergences techniques, pour mettre en lumière les divergences qui résultent d'appréciations « politiques ».

L'existence du CBO constitue ainsi un frein puissant à la tentation du gouvernement de faire preuve d'un optimisme excessif ou de solliciter les chiffrages budgétaires afin de faciliter ses choix politiques.

Plus généralement, la **concurrence** entre les deux institutions est mutuellement **stimulante**, et constitue une indéniable source de **transparence** : le CBO et l'OMB sont fortement incités à expliciter leurs méthodes pour convaincre du bien fondé de leurs estimations respectives.

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU CBO

1. Une petite organisation, richement dotée

En l'an 2000, le CBO disposait de **232 postes** équivalent-temps-plein (ETP) et d'un budget propre de **26,1 millions de dollars**, soit environ 170 millions de francs sur la base d'une parité de pouvoir d'achat 1 dollar = 6,50 francs.

Ce budget, qui ne rend pas compte des coûts complets de fonctionnement du CBO, était consacré à hauteur de 87 % à la rémunération du personnel, et à hauteur de 5 % aux dépenses informatiques, ce dernier poste ayant toutefois par le passé représenté jusqu'à 28 % du budget du CBO.

On peut noter que la **masse salariale** moyenne du CBO est relativement élevée : près de 98.000 dollars par an et par ETP (environ 640.000 francs par an), contre 80.000 dollars par an au CRS.

Cela résulte d'une politique délibérée du CBO consistant à attirer les meilleurs analystes en leur offrant des **rémunérations attractives**.

En effet, au contraire de la quasi-totalité des agences fédérales et des autres offices du Congrès, le CBO n'a pas à suivre la grille salariale commune

à l'ensemble de l'administration fédérale (avec une quinzaine de niveaux, auxquels correspondent à chaque fois une dizaine d'échelons).

Le directeur du CBO dispose ainsi d'une grande latitude en matière de rémunération initiale et d'évolution de carrière.

Cela permet d'instaurer une certaine souplesse en matière de rémunérations sans devoir recourir, comme en France, à des systèmes opaques de primes aux fondements réglementaires incertains.

A titre d'exemple, et sur la base d'une parité de pouvoir d'achat 1 dollar = 6,50 francs, le CBO offrait en mars 2001 des **rémunérations** nettes suivantes¹, selon qualifications :

- 30.000 à 40.000 dollars par an (soit 16.000 à 22.000 francs par mois) pour un jeune analyste assistant de niveau bac + 4 (*Bachelor degree*) ;
- 40.000 à 65.000 dollars par an (soit 22.000 à 35.000 francs par mois) pour un analyste débutant de niveau doctorat ou proche ;
- 65.000 à 95.000 dollars par an (soit 35.000 à 51.000 francs par mois) pour un micro-économiste de niveau doctorat + expérience professionnelle d'au moins deux ans ;
- jusqu'à 125.000 dollars (soit 68.000 francs par mois), c'est à dire la rémunération maximale prévue par la législation fédérale, pour un sous-directeur (responsable de la division de la sécurité nationale).

A ces rémunérations attractives s'ajoutent, selon le site internet du CBO « *un vaste ensemble d'avantages sociaux, destinées à enrichir une rémunération compétitive, ainsi qu'un environnement de travail unique et convivial* ». L'objectif du CBO est en effet d'être au moins aussi attractif que l'OMB.

Après la liste détaillée des offres d'emplois, le site internet du CBO énumère d'ailleurs ces **avantages sociaux**, parmi lesquels :

- un « excellent » régime de vacances, soit 4 semaines par an pour les nouveaux employés + 10 jours fériés + 13 jours de « permission maladie »² + jusqu'à 12 jours de permission d'absence pour raisons familiales ;

¹ Compte tenu de ce que l'impôt sur le revenu représente une part plus importante des prélèvements obligatoires aux États-Unis qu'en France, ces rémunérations nettes de cotisations sociales correspondent toutefois à des rémunérations nettes de toutes impositions inférieures aux États-Unis à ce qu'elles seraient en France.

² Il s'agit là d'une pratique usuelle aux États-Unis (mais qui serait illégale en France) consistant à octroyer des permissions de congés maladie sans justificatifs. En d'autres termes, ces treize jours peuvent se transformer en congé à hauteur des jours qui n'ont pas été pris comme jours d'arrêt-maladie.

- des horaires de travail souples ;
- une protection sociale favorable (santé, assurance vie) ;
- l'accès au régime de retraite du Congrès, qui ouvre des droits après cinq ans d'ancienneté, et permet (pour les fonctionnaires recrutés avant 1984) un départ à la retraite (à taux proportionnel) à partir de 20 ans d'ancienneté ;
- un fonds de pension abondé par l'employeur jusqu'à hauteur de 5 % du salaire net ;
- des « *facilités pour les pratiques religieuses* » (et les fêtes religieuses) ;
- un accès privilégié à la bibliothèque du Congrès ;
- des services de santé, de garderie et d'assistance sociale sur place ;
- des douches et des casiers sur place (pour les joggers notamment), et des clubs de football (européen) et de softball ;
- des aides aux transports ;
- enfin, l'appartenance « *à une organisation prestigieuse fière de sa réputation professionnelle, de ses méthodes de travail coopératives et de ses valeurs favorables à la vie de famille (family-friendly)* ».

Notons que le CBO est une agence composée majoritairement **d'économistes**, et que près des trois quarts de son personnel (hors fonction de soutien) dispose au moins d'un diplôme de niveau *master* ou équivalent, et près de 30 % d'un **doctorat** (Ph.D).

Les experts du CBO sont recrutés sur des **critères** exclusivement **professionnels**, à deux niveaux :

- parmi les **jeunes diplômés** en économie ou en sciences politiques ;
- parmi des **experts confirmés** issus du secteur privés, des *Think tanks*, et surtout de l'administration fédérale. La plupart des postes de direction sont ainsi pourvus par recrutement externe.

A titre d'exemple, s'agissant des cadres de direction du CBO en poste en septembre 2000 :

- le directeur-adjoint avait été économiste au GAO (1972-1980), puis à l'OMB (1980-1998), puis vice-président d'un cabinet de consultants avant de rentrer comme n°2 au CBO en 1999 ;

- le directeur (l'équivalent d'un sous-directeur) chargé des affaires générales avait travaillé plus de vingt ans au GAO avant d'être recruté au CBO ;

- la directrice associée chargée de la recherche avait précédemment occupé divers postes à l'OMB, dans les services du Conseil des conseillers économiques du Président, et dans plusieurs ministères ;

- le sous-directeur chargé des études macro-économiques est entré au CBO en 1979 après avoir travaillé quelques années dans un institut de modélisation privé ;

- entré au CBO en 1998, le sous-directeur chargé des études fiscales avait été successivement économiste au GAO, économiste en chef du staff de la minorité à la commission du budget de la Chambre des représentants, et chef d'unité au CRS.

Ces exemples de parcours, que l'on pourrait multiplier, suggèrent une **mobilité** importante entre les différentes agences du Congrès, et entre les agences du Congrès, les administrations fédérales et les universités et Think tanks, ainsi qu'une mobilité réelle, mais plus réduite, de et vers le secteur privé, d'une part, de et vers des postes « politiques », d'autre part.

On peut d'ailleurs signaler que nombre d'économistes du CBO poursuivent ensuite des carrières plus lucratives dans le secteur privé ou dans des universités prestigieuses.

Relativement simple, **l'organisation** du CBO est par ailleurs quasiment **inchangée** depuis sa création en 1975 :

- le bureau du directeur est assisté d'un bureau de « l'avocat général » (*general counsel*) du CBO, qui est notamment chargé des affaires juridiques, ainsi que d'une sous-direction chargée des affaires générales, de la communication et de la diffusion ;

- les missions en cascade du CBO sont ensuite exercées par sept sous-directions thématiques. Les travaux des sous-directions chargées respectivement des projections budgétaires et des projections fiscales s'appuient ainsi sur les projections réalisées par la sous-direction chargée des études macro-économiques. Puis ces travaux servent de référence aux estimations de coût réalisées par quatre sous-directions sectorielles (affaires économiques, affaires sociales, sécurité nationale, études spéciales et fonction publique).

2. Un accès privilégié aux données fiscales et sociales

Le CBO dispose en principe d'un **accès complet** à l'ensemble des données et fichiers en la possession de l'administration fédérale, que le CBO s'emploie et parvient presque toujours, à obtenir de manière « coopérative », c'est à dire sans recourir à des voies de droit ou à des pressions politiques.

Le CBO peut ainsi s'appuyer ainsi sur des **fichiers de données** fiscales et sociales très détaillés.

En matière d'impôt sur le revenu, le CBO dispose ainsi d'un échantillon de plus de 100.000 déclarations annuelles « anonymisées » analogue à celui compilé en France par la direction générale des impôts pour son usage exclusif. Cet échantillon permet en principe de simuler l'impact budgétaire et les effets redistributifs des principales mesures fiscales, mais ne permet pas d'en appréhender les effets économiques.

En outre, le CBO peut s'appuyer sur des fichiers de **données longitudinales**, c'est à dire sur des échantillon glissants de contribuables identiques (anonymisés) suivis plusieurs années consécutives. Ces données longitudinales permettent en principe de suivre le comportement des contribuables, donc d'essayer d'appréhender les effets économiques des mesures fiscales.

Enfin, le CBO accède aux fichiers de données compilés par l'administration fiscale (*Internal Revenue Service*, ou IRS) sur des sujets spécifiques, par exemple en matière de plus-values (cf. encadré ci-après).

Un exemple d'étude du CBO à partir de fichiers de données fiscales

« Les perspectives en matière de distribution des actifs et de réalisation des plus-values »¹

A la demande du *Ranking minority member* (c'est à dire du chef de la minorité) de la commission du budget du Sénat, le CBO a publié en mai 1997 un rapport de près de 80 pages comportant des indications détaillées relatives :

- à la distribution (par niveau de revenu et par âge) et à la composition (actifs immobiliers, actifs professionnels, actifs financiers) des patrimoines et des plus values latentes des ménages américains ;

- à la distribution et à la composition des plus values imposables réalisées par les ménages américains sur longue période.

L'enjeu de cette étude était important. Les plus values représentent en effet une part croissante du revenu des ménages américains. Cette étude sera d'ailleurs suivie de travaux du CBO visant à apprécier l'ampleur des plus values latentes « possédées » par les ménages.

Cette première étude du CBO s'appuyait sur l'analyse et le retraitement de fichiers établis par l'administration fiscale :

- un échantillon annuel de près de 100.000 déclarations fiscales (sur une centaine de millions), constitué de manière à réunir une proportion supérieure de contribuables les plus aisés. Ce fichier permet d'observer de manière assez précise la composition des revenus au cours d'une année donnée, ainsi que l'évolution globale de la composition des revenus d'une année sur l'autre. En revanche, comme les contribuables retenus dans l'échantillon changent d'une année sur l'autre, ces fichiers ne fournissent guère d'information sur l'évolution des comportements individuels. En outre, ces fichiers ne permettent pas d'appréhender de manière détaillée la nature des plus values taxables. En France, la direction générale des impôts établit un fichier similaire, qui est utilisé par la direction de la législation fiscale ;

- un panel de 20.000 contribuables suivis pendant dix ans sur la période 1979-1988, qui fournit en l'espèce des informations détaillées sur la fréquence des plus values réalisées pour un même contribuable, c'est à dire sur la distribution des plus-values au cours du temps. Comme toutes les données de ce type, ce fichier est toutefois difficile à exploiter parce que nombre d'observations ne sont pas renseignées sur l'ensemble des dix années, l'administration fiscale n'ayant pu collecter de manière exhaustive toutes les données pour tous les contribuables concernés et pour chaque année. En outre, ce fichier ne semble pas avoir été complété par l'adjonction de nouveaux contribuables (immigrés, jeunes ménages), de sorte que sa représentativité s'est un peu altérée ;

¹ « *Perspectives on the Ownership of Capital Assets and the Realization of Capital Gains* », *CBO Papers*, mai 1997.

- un fichier de données détaillées relatives aux plus values (portées sur des états annexes à la déclaration de revenus) d'un panel de 13.000 contribuables ayant déclaré des plus values immobilières, mobilières ou professionnelles en 1985, suivis ensuite tous les quatre ans. Ce fichier comporte des informations détaillées relatives aux transactions (classées en 21 catégories) ayant donné lieu à plus value imposable. Il souffre toutefois des mêmes imperfections (problème des erreurs et omissions, biais de représentativité, non prise en compte des changements de situation familiale) que le fichier précédent.

Malgré leurs limites, ces deux derniers fichiers furent en l'espèce particulièrement utiles pour la réalisation de l'étude demandée au CBO.

Il n'existe pas de fichiers fiscaux semblables en France.

Au total, il convient de souligner que le CBO dispose de l'ensemble des fichiers compilés par l'administration fiscale, alors que le Parlement n'a pas à ce jour, en France, un libre accès aux statistiques comparables établies par la direction générale des impôts. Aux États-Unis, ces fichiers sont par surcroît disponibles pour les chercheurs privés, sous une forme il est vrai moins détaillée.

Par ailleurs, les données recueillies sont plus riches aux États-Unis. Rappelons ainsi que l'administration fiscale française, au contraire de son homologue américaine, n'établit pas de fichiers de données longitudinales, et ne réalise pas d'études statistiques *ad hoc* sur une base régulière.

Cela s'explique pour partie par trois caractéristiques du système fiscal américain :

- les règles relatives à l'impôt sur le revenu sont relativement plus simples aux États-Unis qu'en France, notamment parce que nombre d'exemptions, de régimes particuliers ou d'exemptions fiscales ont été supprimées au cours des vingt dernières années, en contrepartie de baisses de taux ;

- les déclarations d'impôt sur le revenu sont plus précises aux États-Unis qu'en France ;

- enfin, les contraintes qui pèsent sur l'administration fiscale aux États-Unis en matière de fichiers informatiques sont moins contraignantes que celles imposées par la C.N.I.L. en France. Aux États-Unis, certaines données fiscales individuelles sont d'ailleurs publiques, cette publicité trouvant son origine dans l'idée selon laquelle payer ses impôts est un acte civique, qui doit être soumis au contrôle des autres citoyens-contribuables, d'une part ; dans la faible réticence des Américains à ce que leurs revenus soient connus, d'autre part.

Ces facteurs ne suffisent cependant pas à expliquer que l'information économique recueillie par *l'Internal Revenue Service* soit plus complète : en fait, l'administration fiscale française ne se préoccupe traditionnellement guère de mettre en place les systèmes d'information nécessaires à l'évaluation économique de la fiscalité.

On peut notamment s'étonner de ce que le projet Copernic de refonte des systèmes d'information de l'administration fiscale française soit presque exclusivement destiné à améliorer la performance de la direction générale des impôts en tant que chargée du recouvrement de l'impôt, et ne semble aucunement prévoir, à ce jour, le développement d'outils de nature à favoriser l'appréciation des effets économiques de l'impôt.

Quoi qu'il en soit, on peut signaler qu'au delà de ces données fiscales, le CBO recueille parfois des données d'origine privée (notamment des données d'entreprises).

Cependant, le CBO ne dispose pas des fichiers et des bases de données lui permettant d'effectuer des simulations en matière de **fiscalité locale**, qui ne ressort d'ailleurs pas de ses compétences.

Par ailleurs, le CBO réunit deux fois l'an un **conseil scientifique**, composé notamment de ses anciens directeurs et d'une vingtaine d'autres économistes prestigieux (comme A. Auerbach, M. Boskin, M. Feldstein, R. Gordon, G. Mankiw, W. Niskanen, W. Nordhaus, J. Taylor), chargés notamment de l'éclairer en matière de prévisions à court terme et de perspectives de croissance à long terme.

Au delà de ce conseil scientifique formel, le CBO s'appuie aussi souvent sur les conseils officieux et gracieux d'un **réseau** de correspondants au sein des *Think tanks*, des universités ou du secteur privé, ces correspondants étant d'ailleurs souvent des anciens experts du CBO.

Le CBO a ainsi conduit ses travaux de simulation et de modélisation à très long terme pour partie en partenariat avec des économistes universitaires.

En revanche, le CBO ne recourt qu'à titre exceptionnel à des expertises extérieures rémunérées.

Par exemple, les travaux précités du CBO sur le partage des salles d'audience dans les tribunaux ont été conduits par les analystes du CBO spécialistes des bâtiments administratifs.

En outre, et comme le suggèrent d'ailleurs la redondance de leurs travaux, le CBO n'avait jusqu'à une période récente guère de relations institutionnelles avec les autres agences ou services du Congrès, notamment le CRS et le GAO.

Enfin, au contraire notamment du GAO, le CBO n'a pas de contacts formels, et n'a parfois guère de contacts informels, avec les agences ou les départements ministériels concernés par ses chiffrages. En particulier, le CBO ne leur transmet pas des versions préliminaires de ses rapports dans le cadre d'une procédure contradictoire.

3. Un recours intensif à l'économétrie et à la modélisation économique

Comme votre rapporteur l'a déjà exposé, le CBO ne dispose pas en propre d'un **modèle macro-économétrique** analogue à ceux qu'exploitent en France la direction de la Prévision ou l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), notamment dans le cadre de leurs exercices de prévision à court et à moyen terme et pour simuler des mesures de politique économique.

- Néanmoins, les travaux d'expertise du CBO s'appuient largement :

- sur des **modélisations simples** du fonctionnement d'ensemble de l'économie américaine, notamment pour simuler les effets de très long terme de politiques budgétaires alternatives. Trop rustiques, ces modèles ne sont toutefois pas utiles pour l'étude de la conjoncture, et ne permettent pas de simuler des mesures fiscales complexes ;

- sur une utilisation intensive de **techniques économétriques**. Le CBO utilise par exemple des équations économétriques pour prévoir respectivement les recettes d'impôt sur les sociétés, les bénéfices de la Réserve fédérale et les droits d'accise.

Certaines de ses simulations économétriques sont très imprécises et doivent donc être largement amendées à l'aide de **jugement d'experts**. Par exemple, l'écart type de la prévision à court terme des plus values taxables par rapport à la réalité au cours des dernières années est de 16 %, ce qui signifie que le CBO n'est en fait aucunement en mesure de prévoir l'évolution de ces plus values à l'aide d'équations économétriques. Il s'agit là d'ailleurs d'un constat logique, puisque le niveau des plus values taxables est étroitement corrélé à l'évolution des cours de la bourse et des prix de l'immobilier, par essence difficilement prévisibles ;

- un large éventail de **modélisations théoriques** plus ou moins ambitieuses, depuis le modèle élémentaire utilisé pour prévoir les recettes douanières à partir des prévisions d'importations, jusqu'à des modèles complexes (dits « d'équilibre général calculable ») pour apprécier les effets théoriques de réformes fiscales d'envergure sur l'ensemble de l'économie.

Parmi les travaux ponctuels, on peut notamment mentionner que CBO a construit un modèle destiné à relier les niveaux respectifs des prix et de la consommation de tabac, les recettes de taxes sur la tabac et l'évolution de la législation fédérale en matière de tabagisme ;

- des modèles de « **micro-simulation** » permettant d'effectuer des calculs à partir de **fichiers de données fiscales** ou sociales réelles.

En matière d'impôt sur le revenu, le CBO dispose ainsi d'un logiciel permettant de simuler de manière assez détaillée l'impact statique (sans effets de retour) de changements de la législation à partir d'un échantillon de déclarations de revenus.

Ce logiciel est complété d'un module permettant de simuler l'évolution de ce fichier, donc de réaliser des projections à moyen terme.

A ces logiciels s'ajoute en outre un modèle s'appuyant sur des données de comptabilité nationale, et donc prenant en compte les revenus des personnes qui, pour des raisons diverses, n'ont pas à remplir de déclarations de revenus.

Sur ce point, les capacités de simulation du CBO sont d'ailleurs plus étendues que celle de la direction de la législation fiscale en France.

En revanche, le CBO ne dispose pas de fichiers ou de modèles relatifs à la fiscalité locale (notamment à la TVA perçue au profit des États fédérés) ;

- enfin des modèles de **micro-simulation dynamique**, qui combinent le recours à des fichiers de données fiscales ou sociales réelles et à des techniques de simulation.

Par exemple, le CBO a récemment construit un modèle pour estimer le coût de diverses propositions visant à subventionner la prise en charge du risque-maladie pour les salariés au chômage. Ce modèle s'appuie sur des données individuelles détaillées relatives à un échantillon réel de salariées et compilées par le système statistique public, ainsi que sur la modélisation par le CBO du comportement des salariés concernés.

De même, le CBO dispose d'un modèle semblable simulant l'accumulation patrimoniale et le décès d'un échantillon de contribuables afin de prévoir les recettes ou de simuler des réformes en matière d'impôts sur les successions et les donations.

- Cette présentation appelle deux remarques :

- en premier lieu, le CBO est **transparent** quant à ses méthodes. Les caractéristiques de ses modèles sont ainsi publiques, et régulièrement soumises à des expertises techniques extérieures ;

- en second lieu, le CBO dispose de données et d'une expertise étendues en matière de **dépenses sociales**.

En matière **d'assurance maladie** publique (programme *Medicare*) le CBO dispose ainsi d'un fichier de données individuelles (évidemment « anonymisées ») détaillant les caractéristiques démographiques et économiques des bénéficiaires, ainsi que leurs dépenses de santé remboursables par grands agrégats (hospitalisation de longue durée, hôpital de jour, médecine de ville, etc.), et même des précisions relatives aux ordonnances. Ces fichiers sont actualisés chaque année, et sont notamment utilisés par le CBO pour réaliser des projections de dépenses, d'une part, pour estimer l'impact budgétaire de propositions de réforme, d'autre part.

En matière de **retraites**, le CBO s'efforce actuellement, en coopération avec les actuaires de l'administration de la sécurité sociale, de développer un modèle combinant l'ensemble des techniques précédentes, c'est à dire à la fois des micro-simulations dynamiques réalisées à partir de fichiers de données individuelles longitudinales, et une modélisation théorique du fonctionnement d'ensemble de l'économie. Cette combinaison permettrait de simuler dans un cadre cohérent les effets des propositions de réforme du régime général de retraites sur la croissance, sur l'évolution des revenus et sur leur distribution.

En particulier, si ces travaux sont conduits à bien, le CBO pourrait ainsi simuler dans quelle mesure les réformes proposées en matière de retraite sont susceptibles de modifier les revenus relatifs des actifs et des retraités, donc leurs comportements, notamment en matière d'épargne, donc la croissance, donc les revenus des agents, etc.

L'idée sous-jacente à ce type de travaux est claire : des régimes de retraite publics moins généreux réduiraient le besoin de financement des administrations publiques et soutiendraient le revenu des actifs, au détriment de celui des retraités, ce qui augmenterait le taux d'épargne des ménages, puisque les actifs épargnent en théorie proportionnellement plus. La hausse du taux d'épargne et la baisse du besoin de financement des administrations publiques favoriseraient alors la baisse des taux d'intérêt, donc le dynamisme de l'investissement et de la croissance. En retour, l'accélération de la croissance augmenterait le total des revenus disponibles, donc «le grain à

moudre ». Ce type de réforme serait donc, à long terme, largement favorable à la plupart des ménages.

C. DES TRAVAUX PAR ESSENCE PUBLICS

1. Les procédures de diffusion interne

Les estimations de coût de propositions de loi qui n'ont pas encore été déposées ou rendues publiques peuvent demeurer confidentielles.

Pour le reste, toutes les autres estimations de coût et tous les travaux d'études du CBO sont **publics**.

Ces documents sont d'abord transmis à leurs destinataires sous la forme d'un courrier du directeur du CBO, de manière simultanée dans la mesure du possible.

Institution non-partisane, le CBO s'efforce d'assurer un **égal accès** à ses analyses pour toutes les parties concernées au sein du Congrès. En conséquence, sont officiellement destinataires de ses travaux :

- si la proposition étudiée ou la saisine émanent d'une commission, le président et le chef de la minorité de cette commission ;
- les auteurs de la saisine, le président et le chef de la minorité de la commission compétente au fond, si la saisine émane d'un parlementaire individuel, ou de la commission du budget d'une des deux chambres ;
- et enfin, les signataires (*sponsors*) d'une proposition de loi si la demande d'estimation de son coût provient d'une commission ou d'autres parlementaires.

Le CBO adresse ensuite systématiquement un exemplaire de ses estimations et de ses travaux à tous les parlementaires.

Des exemplaires supplémentaires sont adressés aux parlementaires et à leurs *staffers* sur simple demande.

2. Les procédures de diffusion externe

Les travaux du CBO sont également largement diffusés auprès du public.

Le CBO adresse ainsi **gratuitement** un exemplaire de tous ses rapports, études, mémorandums et comptes rendus d'auditions à toute personne qui en fait la demande, des exemplaires supplémentaires pouvant être commandés à un prix modique auprès du « bureau d'impression du gouvernement des États-Unis » (*U.S. Printing Office*).

Le CBO ne diffuse pas auprès du grand public des copies écrites de ses estimations de coût. Ces estimations sont en effet trop nombreuses pour que cela soit aisément gérable. En outre, ces documents, relativement brefs, sont obligatoirement reproduits dans les rapports réalisés par les commissions compétentes.

Néanmoins, tous les travaux du CBO postérieurs à 1997, y compris ses estimations de coût, ainsi que certaines études plus anciennes, sont disponibles sur son **site internet** (www.cbo.gov), sous quatre formats (HTML, PDF, postScript, WordPerfect).

Ce site offre son propre moteur de recherche, une liste de l'ensemble des publications du CBO depuis 1975, la faculté de s'inscrire sur une liste de diffusion automatique, ainsi que des liens avec les commissions du budget et les autres agences du Congrès, comme avec la plupart des grandes administrations fédérales et avec des organisations internationales (comme la Commission européenne).

Ouvert en 1997, le site du CBO est aujourd'hui l'un des sites fédéraux les plus fréquentés, notamment par les *staffers* des commissions et des parlementaires, mais aussi par les universitaires et par les journalistes.

CHAPITRE IV :

LA COMMISSION CONJOINTE DES IMPÔTS (JCT)

I. LES MISSIONS DE LA COMMISSION CONJOINTE DES IMPÔTS

Créée en 1926, la commission conjointe des impôts (*Joint committee on taxation* ou JCT) constitue avec la commission conjointe de la bibliothèque du Congrès (*Joint committee on library*) l'une des deux commissions les plus originales du Congrès.

La commission conjointe des impôts est en effet une **commission mixte paritaire permanente**, composée de cinq Sénateurs issus de la commission des finances du Sénat (trois de la majorité du Sénat et deux de la minorité) et de cinq Représentants issus de la commission des voies et moyens de la Chambre (trois de la majorité de la Chambre et deux de la minorité). Rappelons que la commission des finances du Sénat et la commission des voies et moyens de la Chambre sont les commissions du Congrès compétentes en matière de fiscalité.

Le code général des impôts et le *Congressional Budget Act* de 1974 assignent à cette commission les missions suivantes :

- le contrôle de l'organisation de l'administration fiscale (hors douanes) ;
- le contrôle de tous les remboursements d'impôts et abandons de créances fiscales au delà d'un million de dollars ;
- la recherche de propositions de simplification de la fiscalité ;
- la réalisation d'estimations de gains ou de pertes de recettes fiscales pour tous les textes examinées à la Chambre et au Sénat.

En matière de législation fiscale, la commission conjointe des impôts ne peut faire que des **recommandations** aux commissions compétentes de chaque chambre.

Pour le reste, la commission conjointe dispose des moyens de fonctionnement et de prérogatives procédurales étendues, en particulier la faculté de faire témoigner sous serment.

En outre, sous l'autorité de son président ou de son vice-président, la commission (en pratique le chef du secrétariat) peuvent demander ou saisir sur

place tous les documents en la possession de l'administration fiscale, jusques et y compris les dossiers relatifs aux contrôles fiscaux individuels en cours.

Enfin, la commission conjointe des impôts dispose pour l'assister d'un *staff original*. En effet, alors que les *staffers* des commissions du Congrès sont normalement des collaborateurs politiques, les *staffers* de la commission conjointe des impôts sont des **fonctionnaires** recrutés sur une base professionnelle et non partisane, investis *intuitu personae* de prérogatives et de missions spécifiques, qui dépassent largement celles de la commission en tant qu'organe politique et qu'ils exercent de manière **indépendante** des pressions politiques.

II. LES MISSIONS DU STAFF DE LA COMMISSION CONJOINTE DES IMPÔTS

A. UN CORPS D'EXPERTS SPÉCIALISÉS EN MATIÈRE FISCALE

De manière générale, le *staff* de la commission conjointe des impôts constitue, à l'instar du CBO, un petit **corps d'experts** au service de l'ensemble du Congrès pour les seules questions fiscales.

Ces experts forment un corps **non partisan** réputé pour son **indépendance** et sa compétence technique. Le *staff* de la commission conjointe peut ainsi conduire des études indépendamment du calendrier législatif. De même, les fonctionnaires de la commission conjointe reçoivent directement les contribuables et les groupes d'intérêt concernés par des réformes législatives, à leur demande, à la demande des parlementaires ou de leur propre initiative. Enfin, ils entretiennent des liens étroits avec l'administration fiscale.

Au total, le personnel de la commission conjointe constitue souvent le bras armé du Congrès en matière de fiscalité.

La commission conjointe constitue également la mémoire du Congrès en matière de fiscalité, puisqu'elle est dépositaire de l'ensemble des **archives** du Congrès en matière de législation fiscale et dispose même d'une collection plus complète que celle de la bibliothèque nationale (*Library of Congress*).

B. UNE MISSION DE CONSEIL AU COURS DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

A l'instar des fonctionnaires du service des commissions du Sénat français, les fonctionnaires de la commission conjointe des impôts du Congrès jouent un **rôle de conseil** tout au long de la procédure législative, et ce, pour tous les textes fiscaux et pour l'ensemble du Congrès.

En premier lieu, ces fonctionnaires préparent des **notes techniques** (*pamphlets*) de quelques pages à plus d'une centaine de pages en vue des auditions des commissions de la Chambre et du Sénat en charge de la fiscalité (c'est à dire la commission des finances du Sénat et la commission des voies et moyens de la Chambre). En général, ces notes décrivent le droit existant et les propositions qui font l'objet des auditions ; elles sont ensuite **rendues publiques** et la commission conjointe distribue d'ailleurs sur demande aux parlementaires, à leurs collaborateurs et au public une copie de tous ses travaux depuis 1970.

Les fonctionnaires de la commission conjointe aident également les *staffers* de ces commissions (qui sont, pour leur part, des collaborateurs politiques) à préparer les **questions** soumises aux personnes auditionnées. Enfin, des fonctionnaires de la commission conjointe **assistent aux auditions** de la commission des finances du Sénat et de la commission des voies et moyens de la Chambre, où ils **répondent** le cas échéant aux **questions** qui leur sont transmises par les parlementaires ou par les collaborateurs de ces commissions.

En second lieu, les fonctionnaires de la commission conjointe aident l'ensemble des parlementaires qui le souhaitent à rédiger des propositions de loi fiscales. Cette aide comprend l'appui à la **rédaction technique**, ainsi que la préparation d'une description de la proposition. Cette aide peut comprendre la participation à des réunions avec les groupes d'intérêt ou les groupes d'électeurs concernés. En revanche, contrairement aux fonctionnaires du service des commissions du Parlement français, cette aide ne s'étend pas en principe à la préparation de documents « politiques ».

Ensuite, les fonctionnaires de la commission conjointe aident, selon la chambre où le texte est étudié, le président de la commission des finances du Sénat ou le président de la commission des voies et moyens de la Chambre, ainsi que les *staffers* de la majorité de ces commissions, à **préparer l'examen en commission** des textes fiscaux. En particulier, les fonctionnaires de la commission conjointe préparent des analyses de la législation proposée, notamment des estimations de coût, et aident à la rédaction de propositions alternatives.

Simultanément, les fonctionnaires de la commission conjointe aident le chef de la minorité et ses *staffers*, ainsi, le cas échéant, que des membres

individuels de la commission des finances du Sénat ou de la commission des voies et moyens de la Chambre, à préparer des propositions alternatives, soit sous la forme d'amendements, soit sous la forme de textes entièrement différents.

Avant une réunion au cours de laquelle la commission des finances du Sénat ou la commission des voies et moyens de la Chambre examine au fond un texte fiscal, les fonctionnaires de la commission conjointe établissent un **tableau comparatif** de l'ensemble des amendements et des contre-propositions qui ont été formulés. Ils en réalisent également une brève description, ils en évaluent l'impact budgétaire et, s'agissant des principaux textes, ils en estiment les aspects redistributifs.

Le rôle des fonctionnaires de la commission conjointe des impôts est crucial lors des réunions de la commission des finances du Sénat ou de la commissions des voies et moyens de la Chambre consacrées à l'examen au fond un texte fiscal. A cette occasion, le *Chief of staff* de la commission conjointe siège en effet comme **témoin** et c'est souvent lui qui décrit les amendements et répond aux questions techniques des autres membres (ce rôle étant exercé par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat français).

Par ailleurs, les fonctionnaires de la commission conjointe aident les collaborateurs de la majorité de la commission à rédiger le **rapport** de la commission, notamment en rédigeant l'ensemble des parties descriptives (correspondant aux deux premières parties des commentaires d'articles par le rapporteur général de la commission des finances au Sénat français), ainsi que les tableaux récapitulatifs éventuels.

Parallèlement, ils aident aussi les parlementaires et les collaborateurs de la minorité à préparer leurs **amendements** au texte adopté par la commission.

Lors des séances plénières de chaque chambre, des fonctionnaires de la commission conjointe des impôts sont présents dans l'hémicycle, où ils répondent aux **questions** éventuelles des parlementaires. Ils ont aussi préparé des estimations de coût pour les amendements susceptibles d'être déposés.

Après l'adoption éventuelle d'un texte par les deux chambres dans des termes différents, les fonctionnaires de la commission conjointe des impôts préparent des tableaux comparatifs pour la conférences mixte paritaire. Ils aident les membres de la commission mixte paritaire à préparer à l'avance des solutions de **compromis**.

Enfin, lors des commissions mixtes paritaires, le *Chief of staff* de la commission conjointe des impôts joue le même rôle formel de description et **d'explication** des enjeux techniques qu'en commission. En outre, les

fonctionnaires de la commission conjointe ont la responsabilité des **relevés** de décision des conférences mixtes paritaires, qu'ils exposent non seulement aux autres parlementaires, mais aussi aux media.

Notons que les missions de conseil des fonctionnaires de la commission conjointe s'étendent aux **conventions fiscales**, qui doivent être ratifiées par le Sénat et y sont examinées par la commission des affaires étrangères. S'agissant des conventions fiscales, les fonctionnaires de la commission conjointe préparent ainsi des notes techniques, offrent des services de conseil, sont souvent formellement auditionnés pour présenter les conventions, préparent le rapport de la commission, enfin, aident à la rédaction de la résolution (et notamment des réserves) du Sénat.

Enfin, au delà de ces missions de conseil liées directement à l'activité législative, les fonctionnaires de la commission des impôts conjointe réalisent des **rapports** relativement **généraux**, soit sur demande de commissions, soit de leur propre initiative. Ces rapports ne sont pas signés par leurs auteurs, mais se présentent comme des rapports « préparés par le staff » de la commission des impôts conjointe.

A titre d'exemple, le *staff* de la commission des impôts conjointe a publié en février 2001, en vue d'auditions de la commission des finances du Sénat, un rapport d'une trentaine de pages présentant en une demi à une page l'ensemble des régimes d'incitation fiscale aux dépenses d'éducation initiale et de formation continue, ainsi que leur articulation, avec des annexes détaillant l'évolution du coût et du financement de l'enseignement supérieur, puis exposant de manière remarquablement claire les fondements théoriques des incitations fiscales à la formation, le traitement fiscal qui devrait être réservé aux dépenses individuelles de formation dans un monde idéal, enfin, l'analyse économique des régimes fiscaux actuellement en vigueur. Rédigé dans un style neutre, relativement technique, mais très clair, ce rapport ne formule aucune recommandation.

C. LES MISSIONS DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE

1. La mission statutaire de contrôle des remboursements d'impôts

L'une des plus importantes missions assignées au staff de la commission conjointe des impôts consiste à vérifier si la législation fiscale soulève des difficultés d'interprétation ou d'application.

Cette mission emprunte pour l'essentiel un détour assez original : l'administration fiscale (*l'Internal Revenue Service*, IRS) est légalement

obligée de soumettre un rapport écrit détaillé pour tous les remboursements (*refunds*) d'impôts au delà d'un million de dollars.

Le *staff* de la commission conjointe des impôts examine ces rapports, qui concernent surtout des entreprises, en concentrant son attention sur les aspects techniques des dossiers et sur les solutions retenues par l'IRS.

Cet examen permet au *staff* de la commission conjointe des impôts de se familiariser avec les aspects les plus concrets du droit fiscal et de détecter des difficultés de mise en oeuvre de la législation, par exemple des configurations où les contribuables bénéficient de crédits d'impôts imprévus.

Si ces difficultés proviennent de la rédaction de la législation fiscale, le *staff* de la commission conjointe des impôts peut **recommander** des amendements législatifs.

Si ces difficultés résultent des instructions générales ou des décisions individuelles (*rulings*) de l'IRS, le *staff* de la commission conjointe des impôts peut demander à l'IRS de modifier ou de clarifier ses positions.

Si ces difficultés proviennent d'un manque d'uniformité dans l'application de la législation, le *staff* de la commission conjointe des impôts peut demander à l'IRS de publier une nouvelle instruction.

Enfin, si le *staff* de la commission conjointe des impôts estime que les décisions de l'IRS sont inappropriées dans le cas d'espèce, il peut formuler des recommandations ponctuelles à l'adresse de l'IRS.

L'IRS n'est pas statutairement contraint de mettre en oeuvre les recommandations du *staff* de la commission conjointe des impôts. En pratique, l'IRS estime toutefois que ce contrôle externe favorise l'amélioration de la législation fiscale et coopère avec le *staff* de la commission conjointe des impôts.

A certaines occasions, le *staff* de la commission conjointe des impôts a d'ailleurs joué un rôle de **conseil** de l'administration fiscale, soit pour le traitement de cas particuliers, soit pour le contrôle de ses procédures de recours internes. Inversement, les fonctionnaires de la commission conjointe des impôts se rendent régulièrement dans les centres des impôts pour recueillir des suggestions de simplification de la législation fiscale.

2. La mission de contrôle des instructions fiscales et du fonctionnement de l'administration fiscale

Au delà du contrôle des remboursements d'impôts, le *staff* de la commission conjointe des impôts exerce une mission plus large de contrôle de l'interprétation et de la mise en oeuvre de la législation fiscale par l'administration.

En particulier, le *staff* de la commission conjointe des impôts passe en revue les **instructions** du Trésor et de l'administration fiscale afin de s'assurer qu'elles sont conformes à l'intention du législateur.

De même, le *staff* de la commission conjointe des impôts a des contacts réguliers avec le Trésor et l'administration fiscale pour clarifier ou préciser le sens de la législation fiscale.

En outre, le *staff* de la commission conjointe des impôts dispose d'un pouvoir de contrôle sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration des impôts, qu'il exerce ou bien directement, ou bien au travers de la saisine du GAO.

Enfin, à partir notamment de ses travaux de contrôle, le *staff* de la commission conjointe des impôts est chargé d'étudier des mesures de **simplification** de la fiscalité.

D. L'ACCÈS AUX DOSSIERS FISCAUX DES PERSONNES SOUMISES À LA PROCÉDURE DE CONFIRMATION DES NOMINATIONS

Rappelons que le pouvoir de nomination du Président des États-Unis est limité. En effet, les nominations à un certain nombre de postes, correspondant *grosso modo* aux personnes nommées par décret en Conseil des ministres en France, sont soumises à une procédure de confirmation de la part du Sénat, qui dispose donc d'un droit de veto.

Or les fonctionnaires de la commission conjointe des impôts exercent en la matière une prérogative particulière : à la demande des commissions compétentes au fond, ces fonctionnaires peuvent en effet établir un rapport (*a priori* secret) sur la situation fiscale personnelle des personnes nommées.

Ce rôle fut notamment mis en lumière lorsque les fonctionnaires de la commission conjointe réalisèrent des rapports sur les situations fiscales respectives de Gerald Ford et de Nelson Rockefeller à l'occasion de leurs nominations successives comme vice-Président des États-Unis au cours des années 1970.

E. L'ESTIMATION DU COÛT DES PROPOSITIONS DE LOI FISCALES

La loi confie au *staff* de la commission conjointe des impôts une mission de **chiffrage** (*scoring*) de toutes les propositions de lois fiscales. Il s'agit là d'une mission essentielle. En effet, les textes fiscaux ne peuvent en principe être examinés en séance plénière sans avoir été chiffrés. En outre, le *Budget Enforcement Act* de 1990 dispose que toutes les baisses de recettes doivent être gagées à due proportion par la hausse d'autres prélèvements ou par la réduction de dépenses permanentes.

Les chiffrages du *staff* de la commission conjointe en matière de recettes fiscales jouent donc un rôle déterminant analogue au chiffrage du CBO en matière de dépenses publiques.

Il convient de souligner que cette mission de chiffrage est assignée non pas à la commission conjointe des impôts en tant qu'organe politique du Congrès, mais bien directement au *staff* de la commission des impôts conjointe, qui exerce cette tâche en toute **indépendance**.

Même si la procédure parlementaire, notamment à la Chambre, restreint souvent le droit d'amendement, par exemple en fixant des limites au nombre d'amendements déposés ou en imposant un dépôt plusieurs jours avant la séance, ces chiffrages sont de plus en plus nombreux : au cours de la période 1992-1997, le *staff* de la commission conjointe a réalisé en moyenne **2.000 chiffrages par an**, pour la plupart à titre préliminaire.

Il s'agit là toutefois d'un ordre de grandeur comparable, sinon inférieur, au nombre annuel de chiffrages d'amendements parlementaires ou de projets gouvernementaux effectués en France par la direction de la législation fiscale .

Au delà de cette mission de chiffrage, le *staff* de la commission conjointe des impôts est également chargé de publier annuellement des **projections** à cinq ans de l'ensemble des **dépenses fiscales**, analogues aux projections à plus court terme des dépenses fiscales publiées chaque année en France par le ministère de l'Economie et des Finances dans le bleu budgétaire des voies et moyens.

Les **méthodes** et les instruments de chiffrage des *staffers* de la commission conjointe des impôts sont similaires à ceux du CBO (cf. chapitre III).

En premier lieu, ceux-ci s'appuient sur des modèles de **micro-simulation** des échantillons de déclaration d'impôt collectés par l'administration fiscale, dont l'évolution à dix ans est simulée à partir des projections économiques et socio-démographiques établies par le CBO. Ces modèles permettent de simuler l'impact de nouvelles mesures sur les dix

prochaines années en matière d'impôt sur le revenu, d'impôts sur les professionnels et sur les entreprises, enfin d'impôts sur les successions et les donations.

En second lieu, ils recourent de manière intensive à des **techniques économétriques**, par exemple en matière d'amortissements ou d'avantages sociaux (*employee benefits*).

Enfin, les estimations des *staffers* de la commission conjointe des impôts reposent aussi pour une large part sur des « **jugements d'experts** », fondés notamment sur des revues de la littérature et sur le recours à des conseils externes officieux.

Le rôle important des jugements d'experts dans les chiffrages explique d'ailleurs la pression politique à laquelle les *staffers* de la commission conjointe des impôts sont soumis. Ils semblent toutefois y résister, puisqu'ils ont, semble-t-il à tort, la réputation de surestimer les pertes de recettes résultant d'allègements d'impôts et de sous-estimer les gains potentiels de nouvelles taxes, donc d'entraver les projets des parlementaires.

III. L'ORGANISATION DU STAFF DE LA COMMISSION CONJOINTE DES IMPÔTS

Au contraire du CBO ou du GAO, la commission conjointe des impôts ne recrute pas de jeunes diplômés : ses *staffers* sont tous des juristes, des auditeurs ou des économistes **expérimentés**, recrutés sur des critères exclusivement professionnels par le *Chief of Staff*, lui-même nommé par la commission conjointe.

Jusqu'au milieu des années 1980, le *Chief of Staff* était choisi parmi les fonctionnaires en poste, et demeurait relativement longtemps en fonctions. Cependant, tous les *Chiefs of staff* nommés depuis 1988 ont été directement nommés à ce niveau et leur turnover est particulièrement élevé, puisque cinq personnes se sont succédés à ce poste au cours des treize dernières années.

Par ailleurs, les experts de la commission conjointe se divisent schématiquement en trois groupes.

En premier lieu, la commission conjointe employait au début de l'année 2001 **dix-sept fiscalistes** et **deux experts-comptables** pour ses missions de conseil en matière de législation fiscale. Tous disposaient avant d'entrer au service de la commission conjointe de diplômes prestigieux et/ou d'une large expérience professionnelle en matière de droit fiscal, au sein de l'administration fédérale ou du secteur privé. Par exemple, au début de 2001, six des *senior staffers* spécialisés en droit fiscal étaient d'anciens

fonctionnaires de l'administration fiscale. Ces experts ne restent en moyenne que sept ans au service de la commission conjointe, avant, le plus souvent, de rejoindre des emplois plus lucratifs au sein de cabinets privés.

En second lieu, la commission conjointe employait au début de l'année 2001 **dix-sept économistes** et **trois informaticiens** pour ses missions d'estimation de chiffrage des mesures fiscales et d'analyse économique de la fiscalité. Avant d'entrer au service de la commission conjointe, tous disposaient d'une expérience en matière de modélisation économique, le plus souvent au sein du bureau d'évaluation de la fiscalité du Trésor, de l'IRS, du GAO ou d'autres administrations fédérales.

Enfin, la commission conjointe employait au début de l'année 2001 **trois fiscalistes** très expérimentés pour ses missions de contrôle des remboursements d'impôts.

Au total, si l'on ajoute le *Chief of Staff* et ses deux adjoints, la commission conjointe employait au début de 2001 un peu moins d'une cinquantaine de cadres, dont un quart de femmes, sur un effectif total de **cinquante-huit personnes**.

CHAPITRE V :

LE GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO)

I. L'HISTOIRE DU GAO : DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Pour appréhender le fonctionnement du *General Accounting Office* (GAO), soit « *l'office général de comptabilité* », un détour par **l'histoire** s'impose. En effet, comme celles de notre Cour des Comptes, à laquelle il s'apparente, les missions, l'organisation et les spécificités du GAO sont le fruit d'une longue histoire, étroitement liée aux évolutions de la vie politique et des finances publiques américaines¹.

A. LE GAO DES ORIGINES : UN COMPTABLE PUBLIC

Le GAO fut créé en réaction à la désorganisation des finances publiques américaines consécutive à la première guerre mondiale.

La participation des États-Unis à la première guerre mondiale s'était en effet traduite par une hausse considérable des dépenses et de la dette publique, à laquelle la procédure budgétaire en vigueur ne pouvait faire face.

On peut en effet rappeler que l'article premier de la Constitution des États-Unis avait confié l'ensemble du pouvoir budgétaire au Congrès, perçu comme plus proche du peuple : aux termes de la Constitution, seul le Congrès peut lever des impôts, emprunter et autoriser des dépenses, et l'exécutif ne peut dépenser que pour les finalités et dans les limites fixées par le Congrès.

Mais la Constitution des États-Unis ne contient aucune disposition précise relative à la procédure budgétaire. Jusqu'au début du 20^{ème} siècle, le principe précédent fut donc mis en oeuvre selon des procédures à la fois floues et empiriques. En particulier, jusqu'en 1921, les départements ministériels s'adressaient directement au Congrès pour faire connaître leurs besoins financiers, sans que ne soit dégagé une vue d'ensemble des équilibres budgétaires, et sans que le Congrès ne dispose par la suite d'informations fiables sur les dépenses effectivement engagées.

Ce cadre institutionnel n'était manifestement pas adapté au redressement des finances publiques.

¹ Cf. notamment « *The Evolution of the General Accounting Office : from Voucher Audits to Program Evaluations* », Harry S. Havens, document GAO/OP-2-HP, janvier 1990.

Dans le cadre d'un ensemble de réformes visant à améliorer la « gouvernance publique » (*good government era*), le Congrès adopta donc en 1921 le *Budget and Accounting Act* déléguant au Président des États-Unis la responsabilité de préparer une proposition de budget annuel à partir de laquelle devait s'engager le débat parlementaire.

En contrepartie, ce même texte a transféré la responsabilité du **contrôle comptable** des dépenses publiques du Département du Trésor à une nouvelle agence rattachée au pouvoir législatif, le GAO.

De la sorte, la politique budgétaire gagnait en cohérence et en lisibilité, tandis que le Congrès connaissait et contrôlait plus étroitement les dépenses.

Il s'agissait toutefois d'un contrôle comptable et **formel**, comme le montre un bref parcours des tâches alors exercées par le GAO :

- en premier lieu, le GAO exerçait le rôle, aujourd'hui confié en France aux contrôleurs financiers, consistant à vérifier *ex ante* la régularité des opérations d'engagement de dépenses publiques, et traitait le contentieux relatif aux paiements publics ;

- en second lieu, le GAO auditaient les comptes des caissiers publics et leur donnait quitus ;

- enfin, l'essentiel de l'activité du GAO consistait à vérifier *ex post* la conformité juridique de chacun des *vouchers* relatifs aux dépenses engagées par les ordonnateurs, et à en autoriser le paiement. Les services du GAO remplissaient ainsi la mission aujourd'hui confiée en France aux comptables du trésor public.

Officiellement, le GAO n'avait pas à apprécier l'opportunité des dépenses, mais seulement leur **régularité**. Cependant, les penchants conservateurs du premier *Comptroller General*, J. Raymond Mac Carl, en poste de 1921 à 1936, et qui estimait que le *New Deal* n'était « qu'un gâchis d'argent public », se traduisirent à partir de 1932 par des tensions entre le GAO et l'administration Roosevelt.

Lors d'un incident désormais célèbre, le secrétaire d'Etat au département de l'intérieur (l'équivalent de notre ministre de l'Intérieur) répondit ainsi de sa propre main au GAO qui demandait ce que le département de l'intérieur escomptait faire de l'appareil photo qu'il avait acheté : « *prendre des photos, crétin* »¹.

Le départ en retraite du *Comptroller General* Mac Carl en 1936 fut donc l'occasion de vifs débats relatifs au statut du GAO et un rapport rédigé

¹ « *To take pictures, you damned fool* ».

par l'administration présidentielle préconisa de restreindre explicitement l'activité du GAO à des tâches d'audit comptable.

Ces débats n'étaient d'ailleurs pas nouveaux : presque aussitôt après avoir signé la loi de 1921, le Président Harding s'était ravisé et avait souhaité récupérer le GAO au sein de l'administration du Trésor. De même, ses successeurs Hoover (républicain) et Roosevelt (démocrate) avaient toujours souhaité retirer au GAO celles de ses attributions qui leur semblaient liées à l'exercice du pouvoir exécutif.

Le Congrès s'opposa toutefois à tous ces projets : le GAO survécut donc aux pressions présidentielles.

Le premier GAO devait toutefois disparaître, écrasé sous une montagne de papier.

En effet, les activités du GAO étaient entièrement centralisées dans un seul bâtiment à Washington où des milliers d'employés étudiaient scrupuleusement les justificatifs adressés depuis l'ensemble des États-Unis par les agences de l'exécutif.

La hausse des dépenses publiques liées au *New Deal* s'était ainsi traduite par un premier triplement des effectifs, qui atteignirent 5.000 employés en 1940, contre 1.700 en 1921.

Mais les dépenses militaires liées à l'entrée des États-Unis dans la seconde guerre mondiale entraînaient une telle augmentation des documents à traiter que, malgré un nouveau triplement de ses effectifs (à hauteur de 14.000 employés en 1945), le GAO ne put faire face : le nombre de *vouchers* non traités atteint 35 millions en 1945.

B. DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE À L'AUDIT DES COMPTES PUBLICS

A la fin de la seconde guerre mondiale, le *Comptroller General* Warren reconnût que le GAO ne pouvait plus exercer sa mission de comptable public. En conséquence, il engagea en 1947, en coopération avec le Secrétaire d'Etat au Trésor et avec le directeur de l'*Office of Management and Budget*, une réforme d'ensemble de la comptabilité et des finances publiques qui devait recevoir l'assentiment du Congrès dans le cadre de l'*Accounting and Auditing Act* de 1950.

La comptabilité publique fut déconcentrée et transférée aux départements ministériels et aux agences fédérales, et la **mission** du GAO fut **recentrée** sur la définition des normes comptables, d'une part, sur l'audit de la comptabilité et de la gestion des départements ministériels et des agences fédérales, d'autre part.

En conséquence, le GAO se sépara de son armée de vérificateurs, et commença à recruter des **auditeurs**. En 1951, le GAO n'avait donc plus que 7.000 employés, et, en 1965, seulement 4.000.

A cette époque, le GAO était organisé comme un cabinet d'expertise comptable : son personnel comportait un nombre croissant **d'experts comptables**, et une proportion importante de son encadrement supérieur provenait directement des grands cabinets d'audit. En poste de 1954 à 1965, le *Comptroller General* Campbell était d'ailleurs lui même expert comptable.

Par ailleurs, le GAO développa à partir de 1952 un réseau de **bureaux déconcentrés**, y compris auprès des forces américaines à l'étranger. Durant la guerre du Vietnam, le GAO ouvrit ainsi un bureau d'une trentaine d'agents à Saï gon.

C. DE L'AUDIT DES COMPTES PUBLICS À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE LA GESTION PUBLIQUE

En 1965, le choix par le Président Lyndon Johnson du nouveau *Comptroller General* ouvrit la voie à la seconde transformation du GAO

En fonctions de 1966 à 1981, Elmer Staats, un **économiste** de formation, qui avait été directeur-adjoint du Budget sous quatre Présidents successifs, décida de diffuser au sein du GAO les méthodes analytiques alors en vogue au sein de la direction du Budget (notamment le *planning, programing, budgeting system* - PPBS - c'est à dire l'équivalent de ce que sera la rationalisation des choix budgétaires - RCB - dans les années 1970 en France), et qui parvint sans peine à convaincre le Congrès de ce que **l'analyse des politiques publiques** constituait pour le GAO une extension logique de ses missions d'audit.

En 1967, une proposition de loi confia ainsi au GAO, à **titre expérimental, l'évaluation** des programmes de lutte contre la pauvreté engagés par l'administration Johnson.

Le relatif succès de cette initiative, mise en oeuvre par le personnel du GAO avec le concours de nombreux consultants extérieurs, confirma que le GAO était en mesure d'évaluer des programmes politiquement sensibles sans trop de risques pour l'institution dès lors que les évaluations étaient conduites avec **prudence et méthode**.

En conséquence, le *Legislative Reorganization Act* de 1970, et surtout le *Congressional Budget and Impoundment Act* de 1974 confièrent expressément au GAO une mission complémentaire d'appréciation de l'efficacité des politiques et des administrations fédérales.

Au cours des années 1970, le GAO s'investit ainsi de manière croissante dans l'évaluation *ex post* des politiques publiques, et produisit des rapports aussi divers que l'évaluation de la programmation du nombre de lits dans les hôpitaux militaires par le ministère de la Défense, ou l'appréciation du rapport coût-efficacité des équipements de sécurité des automobiles.

Inversement, le GAO « mit en sourdine » ses activités d'audit financier dans la mesure où les agences fédérales se dotèrent de plus en plus de capacités d'audit et de contrôle internes.

A la suite de la vague de défiance envers l'exécutif induite par la conduite de la guerre du Vietnam et par l'affaire du *Watergate*, le Congrès se tourna également vers le GAO pour disposer d'une **expertise technique indépendante** de l'exécutif.

Par exemple, à la demande du Congrès, le GAO réalisa de nombreux rapports d'analyse des perspectives énergétiques et d'évaluation des diverses options possibles en matière d'énergie nucléaire.

A partir des années 1980, le GAO réinvestit également le champ des **affaires militaires**, dont il avait été partiellement évincé à la fin des années 1960 avec la création d'une agence d'audit autonome au sein du département de la défense. En particulier, le GAO eut à apprécier la conduite et la pertinence des grands programmes d'armement, et dénonça les surcoûts et les surfacturations systématiques des grands contrats d'équipement militaire.

La transformation des tâches confiées au GAO se traduit évidemment par une **diversification de son recrutement** : au lieu d'experts comptables, le GAO se mit à embaucher massivement des économistes, des actuaires, des ingénieurs et des informaticiens. Parallèlement, ses effectifs réaugmentèrent pour dépasser **5.000 employés**.

Cette expertise diversifiée permet depuis lors au GAO de jouer un rôle de **vigie** et d'alerte : par exemple, au cours des années 1980, le GAO mit régulièrement les autorités publiques en garde contre la dégradation de la situation financière des caisses d'épargne, dont la faillite au début des années 1990 s'avéra finalement très coûteuse pour le contribuable américain.

A partir du milieu des années 1980, l'activité du GAO se rapprocha toutefois de ses missions d'audit antérieures, en raison de la dégradation des finances publiques : sous les effets conjugués de la récession consécutive au second choc pétrolier et de la hausse des dépenses militaires sous les administrations Carter puis Reagan, le déficit des administrations publiques atteint 5,6% du PIB en 1983, contre « seulement » 3,1 % du PIB en France à cette même date.

Le GAO porta ainsi de nouveau son attention sur les **finances publiques**, dénonça l'archaïsme de l'information budgétaire et comptable et

l'insuffisance des systèmes d'information et de contrôle interne comme des facteurs de dérapage des dépenses et de mauvaise gestion publique. Il publia à partir de 1985 une série de livres blancs sur la comptabilité et sur la gestion publique préconisant notamment la publication par chaque département ministériel ou agence fédérale d'états financiers annuels soumis au contrôle du GAO, une mesure qui sera d'ailleurs mise en oeuvre à partir de 1997.

De même, le GAO mit sur pied à partir de 1986 des équipes **d'investigateurs professionnels**, comprenant souvent d'anciens policiers, et chargées d'enquêter sur des allégations de fraude.

II. LE GAO AUJOURD'HUI : LE « CHIEN DE GARDE DU CONGRÈS »

A. DES MISSIONS DIVERSIFIÉES

1. Un objectif général : favoriser l'efficacité et la transparence de l'administration fédérale

A l'exception notable de la comptabilité publique et d'une partie du contrôle financier préalable, le GAO exerce encore aujourd'hui l'ensemble des tâches qui lui ont été successivement confiées au cours de ses quatre-vingts années d'histoire.

La palette de ses activités est donc extrêmement étendue : à grands traits, les missions du GAO pourraient correspondre à celles qui sont exercées en France non seulement par la Cour des Comptes, mais aussi, pour partie, par les corps d'inspection de l'Etat (notamment l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales), par le service du contrôle d'Etat, par les conseillers juridiques des ministères, voire par la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, et par le Commissariat général du Plan, entre autres.

Les activités du GAO sont d'ailleurs d'autant plus difficiles à appréhender que certaines de ses activités sont intégrées les unes aux autres, d'une part, que certaines activités procèdent de dispositions législatives expresses, tandis que d'autres résultent des besoins du moment, d'autre part.

La définition officielle de ses missions par le GAO est ainsi peu éclairante : « le GAO existe pour aider le Congrès à remplir ses responsabilités constitutionnelles et pour soutenir les efforts d'amélioration de la performance

et *l'accountabililty* du gouvernement fédéral, pour le bénéfice du peuple américain ».

Cette définition souligne toutefois deux facettes intéressantes de l'activité du GAO

En premier lieu, le GAO est une **agence du Congrès**, mais qui n'est pas exclusivement au service du Congrès : le GAO joue aussi un rôle de normalisation et de conseil au profit de l'administration fédérale, d'une part ; le GAO se considère aussi comme directement **au service du peuple américain**, ce qui suppose que le GAO puisse conduire des travaux de sa propre initiative et que ses rapports soient **publics**, d'autre part.

En second lieu, l'une des missions essentielles du GAO est de favoriser *l'accountability* de l'administration fédérale. Il s'agit là d'un concept essentiel dans la culture anglo-saxonne, qui trouve un écho en France dans les article 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lesquels « *tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs Représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » et « *la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Ce concept est pourtant en pratique largement étranger à la culture latine et à notre vision de l'Etat, au point qu'il n'existe aucun terme correspondant en français.

La notion d'*accountability* (ou « reddition de comptes ») procède en effet de la combinaison d'un principe négatif, selon lequel il faut se méfier de l'Etat, et d'un principe positif, selon lequel l'Etat et les responsables publics sont entièrement et directement au service du citoyen.

En conséquence, les administrations publiques et les responsables publics doivent continûment rendre compte de manière détaillée de leur gestion, afin que les citoyens puissent la contrôler, d'une part, avoir confiance, d'autre part. La notion *d'accountability* mêle ainsi l'idée de **transparence** et l'idée de **responsabilité** des décideurs, et est d'ailleurs parfois en français par l'un ou l'autre de ces termes. Il s'agit là toutefois d'une traduction imparfaite, tant les deux termes sont liés : la mise en jeu de la responsabilité suppose une parfaite transparence.

Sous ces réserves, et dans un souci de simplification et de comparaison, on peut toutefois regrouper les activités du GAO en cinq grands pôles fonctionnels : le contrôle financier et le conseil juridique, la production de normes et de conseils en matière de comptabilité publique, l'audit des

administrations, des systèmes d'information et des politiques publiques, l'évaluation des politiques publiques, enfin, l'expertise des choix publics.

2. Le contrôle financier et le conseil juridique

Rappelons que, conformément au principe de séparation des pouvoirs, le GAO, qui est rattaché au pouvoir législatif, n'exerce aucune prérogative de nature purement juridictionnelle, au contraire par exemple de la Cour des Comptes en France.

Au fil des années, le GAO s'est cependant vu confier par le Congrès l'exercice d'un assortiment hétéroclite de tâches **juridiques** (*legal services*) au profit du Congrès, comme, d'une certaine manière, de l'exécutif :

- En premier lieu, le Conseil général (*General Counsel*) du GAO examine les **réglementations** proposées par les agences fédérales que l'*Office of Management and Budget* identifie comme étant des réglementations importantes (« *major rules* »). Le GAO prépare ainsi un « rapport » sur chacun de ces textes (de l'ordre d'une dizaine par mois), sous quinze jours à compter de leur publication au « registre fédéral » ou de la réception d'une copie par le GAO. Le GAO joue ainsi un rôle qui s'apparente au premier abord au rôle exercé en France par le Conseil d'Etat pour l'examen des décrets en Conseil d'Etat.

Cependant, ces rapports ne sont pas destinés à l'exécutif, mais aux commissions compétentes des deux chambres du Congrès. Ils sont ainsi formellement adressés aux responsables respectifs de la majorité et de la minorité de ces commissions. En outre, ces rapports sont rendus publics, notamment via le site internet du GAO.

Il s'agit toutefois d'un examen *a posteriori* (les avis du GAO étant rendus *après* la publication des réglementations concernées), succinct et relativement formel : le GAO vérifie pour l'essentiel que la conception des réglementations concernées a respecté les règles de procédures prévues par la loi et les « *executive orders* » présidentiels, et que ces réglementations ne contreviennent pas au fond à la législation en vigueur.

S'agissant par exemple des normes relatives à la production et à l'importation de jus de fruits publiées le 19 janvier 2001 par la *Food and Drug Administration - FDA* (l'équivalent de notre ministère de la santé), le rapport B-287194 du GAO se compose d'un courrier d'une quinzaine de lignes et d'une annexe de deux pages adressés au président et au responsable de la minorité de la commission de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt du Sénat et de la commission de l'énergie et du commerce de la Chambre des représentants. Ces documents énoncent pour l'essentiel que la FDA a suivi en l'espèce les règles légales de procédure (réalisation d'une étude d'impact

économique, publication d'une version provisoire et recueil des commentaires du public et des socio-professionnels, réalisation d'une étude sur le coût administratif de la norme pour les entreprises concernées, etc.).

- En second lieu, le *Comptroller General* du GAO rend chaque mois plusieurs **avis** aux départements et aux agences de l'exécutif sur la **légalité** de certaines dépenses. Ces avis sont **publics**.

Certains de ces avis sont **politiquement sensibles**. Par exemple, après l'affaire dite de *l'Iran contra gate* dans les années 1980, la Marine américaine s'est défaussée sur le *Comptroller General* du GAO de la décision relative à la suppression des droits à retraite pour le Colonel Oliver North, qui avait été condamné pour destruction de documents officiels.

La plupart des avis du GAO n'ont toutefois pas la même portée politique. A titre d'exemple, en janvier 2001, le GAO a publié trois avis :

- dans le premier avis, le GAO répondait à la direction de l'aviation civile qu'elle pouvait utiliser des crédits budgétaires destinés au remplacement d'équipements de contrôle aérien pour raser jusqu'au sol l'ancienne tour de contrôle de l'aéroport La Guardia à New York, qui appartient à la ville de New York et à l'Etat du New Jersey. Au terme d'une analyse de trois pages, le GAO conclut en effet que la direction de l'aviation civile peut raisonnablement estimer que la destruction de l'ancienne tour de contrôle est nécessaire à la construction de nouveaux équipements, d'une part ; qu'il est possible d'utiliser des fonds fédéraux pour financer la démolition de bâtiments appartenant à des collectivités locales, d'autre part ;

- dans le second avis (six pages), le GAO estimait, en réponse à une demande des services du district fédéral de Columbia, que le District pouvait accepter des services et des équipements téléphoniques d'une valeur de 1,53 million de dollars en règlement amiable d'un litige ;

- enfin, dans le troisième avis, plus long (treize pages) et semble-t-il d'une plus grande portée, le GAO analysait certaines relations financières entre le département de l'énergie et une entreprise publique d'enrichissement d'uranium, pour conclure que ces relations étaient irrégulières, et que, si les versements prévus avaient effectivement eu lieu, le département de l'énergie devait en rendre compte au Président et au Congrès.

- Par ailleurs, le Conseil général du GAO joue un rôle de médiation entre les administrations publiques et les entreprises qui estiment qu'un contrat ou un **marché public** ont été ou sont en passe d'être accordés illégalement. Le GAO rend ainsi plusieurs dizaines de « *decisions* » par mois, le plus souvent sur saisine de soumissionnaires évincés. Ces avis, qui lient les administrations concernées, sont publiés. Il s'agit là d'une compétence

originelle du GAO, qui fut confirmée par le *Competition in Contracting Act* de 1984.

A titre d'exemple, aux termes de cinq pages d'analyse détaillée de la législation et de sa propre jurisprudence, ainsi que des pièces de l'appel d'offres, la *decision* du GAO du 6 février 2001 *Newfield constructio, Inc.* estime fondée la réclamation d'une entreprise évincée au profit d'un autre soumissionnaire dont le dossier était pourtant incomplet, et recommande en conséquence à l'administration concernée d'allouer le marché au plaignant, et de lui accorder sous 60 jours le remboursement des frais liés à sa plainte.

- En outre, le GAO est chargé depuis 1974 d'examiner pour le compte du Congrès les **annulations de crédits** (*impoundments*) décidées par l'exécutif.

En effet, aux termes du *Budget Act* de 1974, le Président a l'obligation d'informer le Congrès des annulations de crédits envisagées, et de les justifier, en distinguant entre les reports de crédits (*referrals*) et les annulations définitives (*recissions*), ces dernières étant ensuite soumises au Congrès selon une procédure très contraignante : les annulations définitives proposées par le Président ne sont possibles que si elles sont confirmées par le Congrès sous 45 jours. La distinction entre les reports et les annulations est donc essentielle. Pour éviter que le Président ne classe des annulations parmi les reports, le Congrès a donc confié au GAO le soin de vérifier les documents transmis par le Président, et le cas échéant de déférer la classification proposée devant les tribunaux fédéraux.

- Le GAO exerce également des tâches plus anecdotiques. Par exemple, aux termes du *Davis-Bacon Act*, c'est le Département du travail (l'équivalent du ministère de l'Emploi) qui instruit les plaintes des salariés fédéraux alléguant du niveau insuffisant des rémunérations perçues, mais c'est le GAO qui est chargé le cas échéant de collecter les sommes dues auprès des agences concernées, de les déposer sur un compte spécial auprès du Trésor et de payer les salariés concernés. Le GAO est responsable devant le Congrès de la gestion de ce *Trust*, dont les actifs s'élevaient à 4,7 millions de dollars à la fin de 1999.

3. L'audit des comptes publics, de la gestion publique et des systèmes d'information publics

Dès sa création en 1921, le GAO s'est vue confier la responsabilité d'étudier (« *investigate* ») la collecte, le paiement et l'utilisation des « fonds publics », entendus comme les fonds fédéraux.

Notons que la compétence du GAO s'étend en principe, et depuis peu, au fonctionnement du Congrès lui-même. En effet, le Congrès s'est volontairement soumis au droit commun des institutions fédérales.

En pratique, le GAO ne diligente toutefois jamais de sa propre initiative des contrôles sur les autres agences ou services du Congrès. En outre, lorsqu'il est saisi par des parlementaires de demandes de contrôle d'agences ou services du Congrès, le GAO s'efforce toujours de faire reformuler les demandes de manière à ce qu'elles soient bipartisanes et, le cas échéant, bicamérales. Enfin, lorsqu'il est acculé à contrôler les services du Congrès, le GAO fait preuve d'une pugnacité et d'une témérité modérées, et se limite à des contrôles de nature très peu politique ou institutionnelle, comme, par exemple, le respect de la législation relative à la protection incendie.

Par ailleurs le GAO n'exerce *a priori* aucune compétence relative aux **administrations locales**, mais exerce souvent un contrôle indirect sur les politiques publiques locales lorsque celles-ci bénéficient d'une manière ou d'une autre de fonds fédéraux.

De la même manière, depuis le *Government Corporation Control Act* de 1945, le GAO peut examiner les comptes et la gestion des **entreprises privées** qui bénéficient de fonds fédéraux.

Ces tâches consistant à améliorer le contrôle exercé par le Congrès et par les citoyens sur les dépenses publiques fédérales représentent ainsi toujours la principale mission assignée au GAO. Cette mission emprunte toutefois aujourd'hui des voies très différentes de celles de la première moitié du vingtième siècle : le GAO est en effet progressivement passé du contrôle formel des pièces comptables à l'audit d'ensemble des administrations, des programmes et, de plus en plus, des systèmes d'information publics.

Le GAO réalise ainsi près **d'un millier de rapports par an**.

Le guide méthodologique relatif à l'audit des administrations publiques (*Government auditing standards*) distingue *a priori* deux types d'audit :

- des **audits comptables et financiers**, destinés à valider l'information comptable et financière produite par l'entité auditée, à vérifier la régularité de ses procédures comptables et financières et à passer en revue ses dispositifs de contrôle interne ;

- des **audits de performance**, eux même subdivisés entre audits de l'efficacité d'administrations publiques et audits de politiques publiques.

Selon le guide méthodologique précité, les audits de l'efficacité des administrations publiques peuvent notamment examiner si les entités auditées se procurent leurs fournitures au moindre coût, protègent et entretiennent

efficacement leur patrimoine, évitent les doublons et les tâches inutiles, mettent en oeuvre des procédures efficaces, utilisent des ressources optimales, tant en main d'oeuvre qu'en capital, respectent la législation et la réglementation en vigueur, disposent de systèmes de management et de contrôle adéquats, enfin ont développé des indicateurs de performance pertinents et fiables.

De même les audits de politiques publiques (*programs*) peuvent s'attacher à examiner si les objectifs d'une politique publique nouvelle ou en cours sont pertinents, à établir dans quelle mesure une politique publique est efficace (c'est à dire atteint ses objectifs), à étudier l'efficience d'une politique publique (c'est à dire le rapport de son efficacité aux ressources utilisées), à identifier les facteurs de sous-performance, à vérifier si les responsables de la mise en oeuvre d'une politique publique ont bien étudié les solutions alternatives, à rechercher si une politique publique complète, duplique, interagit ou s'oppose à d'autres politiques publiques, à vérifier le respect de la législation et de la réglementation en vigueur, à contrôler les systèmes de management et de contrôle d'une politique publique, enfin à vérifier l'existence d'indicateurs de performance fiables et pertinents.

En pratique, les audits conduits par le GAO, à l'instar de ceux réalisés en France par la Cour des Comptes et par les corps d'inspection de l'Etat, combinent le plus souvent audits comptables et financiers et audits de performance, et s'attachent à répondre à plusieurs des questions précédentes.

La **procédure** suivie par le GAO est toutefois beaucoup plus **formalisée** que les procédures mises en oeuvre en France par la Cour des Comptes et par les corps d'inspection de l'Etat. En effet, le GAO délimite par avance le champ précis de ses investigations, c'est à dire celles des questions précédentes auxquelles il s'attachera à répondre, et s'y tient par la suite, alors que les lettres de mission adressées aux corps d'inspection de l'Etat en France sont souvent suffisamment floues ou générales pour que ceux-ci puissent éventuellement modifier le cours de leur mission pour accentuer leurs investigations sur les dysfonctionnements les plus flagrants.

Les rapports d'audit du GAO comportent presque systématiquement de **nombreuses recommandations**. Selon le rapport annuel du GAO pour 1999, près de 70 % de ces recommandations sont acceptées et mises en oeuvre par les entités contrôlées dans les quatre ans qui suivent, et parfois même avant la fin de la mission. Il s'agit là d'un pourcentage beaucoup plus élevé que celui habituellement retenu pour les observations de la Cour des Comptes ou pour les propositions des rapports des inspections de l'Etat. A titre d'exemple, l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) estimait dans son rapport public pour 1998 qu'un cinquième seulement de ses rapports étaient suivis d'effets.

Il est toutefois difficile d'appréhender ce que recouvre cet écart.

L'apparente efficacité des rapports du GAO peut s'expliquer en partie par des différences organisationnelles et institutionnelles. En effet, il semble *a priori* plus facile au GAO de proposer des réformes législatives et /ou d'aller « vendre » ses rapports auprès de membres du Congrès.

En outre, le GAO exerce un **suivi systématique** de la mise en oeuvre de ses recommandations, alors que ce suivi est relativement récent, sinon embryonnaire en France. De plus, le GAO, parce qu'il définit librement son programme de travail peut revenir après deux ou trois ans pour vérifier la mise en oeuvre de ses recommandations. Par ailleurs, les responsables des administrations qui ne mettent pas en oeuvre les recommandations du GAO sont soumis à l'opprobre de la presse et du public, puisque les rapports du GAO sont publics, et surtout sont susceptibles d'être « mis sur le grill » lors d'auditions au Congrès. Enfin, ces administrations courent le risque que le Congrès réduise leurs crédits ou légifère directement pour les contraindre à mettre en oeuvre les préconisations du GAO.

Cependant, l'apparente efficacité des rapports du GAO peut aussi résulter de ce que ses recommandations sont parfois relativement générales, de sorte qu'il est plus aisé d'estimer qu'elles ont été mises en oeuvre. En outre le, le GAO négocie souvent ses recommandations avec les organismes contrôlés, là où les corps de contrôle français sont assez intransigeants vis-à-vis du respect de certains principes. Enfin, le GAO est, comme nous le verrons, une administration sur la sellette, qui a continûment besoin de faire la preuve de son efficacité, et pourrait être tentée de ce fait de n'effectuer que des recommandations pragmatiques, ou de privilégier les contrôles sur les administrations les plus faciles à réformer, alors que les rapports administratifs français proposent parfois davantage un idéal à atteindre et n'hésitent pas à dénoncer certaines pesanteurs de manière récurrente.

Quoi qu'il en soit, le GAO **réoriente** actuellement ses activités d'audit et de contrôle dans trois directions principales.

En premier lieu, le GAO développe ses capacités **d'audit organisationnel** des administrations publiques, afin d'appuyer les efforts du gouvernement fédéral pour renforcer l'efficacité du management public. En particulier, la législation contraint désormais les agences fédérales à établir et à publier des programmes stratégiques pluriannuels qui sont passés en revue par le GAO.

En second lieu, le GAO revient quelque peu à ses missions originelles **d'audit comptable**. En effet, comme le souligne le programme stratégique du GAO, l'amélioration de la gestion des administrations publiques nécessite des systèmes d'information comptable à la fois fiables et transparents. Dans cette perspective, le GAO développe ses audits de l'organisation comptable et financière, ainsi que du contrôle financier interne des administrations publiques. Cette compétence de **contrôle des contrôleurs** est relativement

ancienne, puisqu'elle trouve son origine dans le *Budget and Accounting Procedures Act* de 1950. Il s'agit là toutefois d'une particularité institutionnelle notable : à ce jour, ni la Cour des Comptes, ni les commissions des finances des assemblées n'ont ainsi contrôlé en France le fonctionnement et l'organisation du contrôle d'Etat ou des corps d'Inspection de l'Etat.

Plus spécifiquement, le *Chief Financial Act* de 1990 et le *Government Management Reform Act* de 1994 obligent depuis l'année fiscale 1997 les 24 principaux départements ministériels ou agences fédérales (comme, par exemple, la NASA) à publier des états financiers annuels détaillés et consolidés. Ces états financiers sont soumis au GAO, de la même manière que les comptes des entreprises privées sont certifiés par des cabinets d'audit extérieurs. Dans certains cas, le GAO effectue cet audit directement. Cependant, le GAO se contente le plus souvent « de mettre ses pieds dans les chaussures » des inspections générales internes de chaque département ou agence.

Notons qu'à ce jour, le GAO a refusé de certifier la plupart de ces états financiers, en raison principalement de ses critiques à l'encontre des systèmes comptables, informatiques et de contrôle interne des administrations fédérales concernées.

L'ensemble de ces travaux sont synthétisés dans un rapport annuel du GAO, qui est joint au rapport financier annuel pour les États-Unis réalisé par le Secrétariat d'Etat au Trésor en coordination avec la direction de l'*Office of Management and Budget*.

D'un point de vue institutionnel, ces travaux du GAO s'apparentent aux observations de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances en France.

La **perspective** retenue par le GAO est toutefois **différente**. En effet, le GAO privilégie l'examen du bilan des administrations publiques, plutôt que celui des flux de recettes et de paiements. En outre, comme le montre l'encadré ci-dessous, le GAO s'attache en l'espèce moins au détail, qu'à l'organisation d'ensemble des systèmes de contrôle et d'information des administrations publiques, notamment des systèmes informatiques.

A cet égard, le GAO semble en avance par rapport aux corps de contrôle français, où le développement de capacités d'expertise en matière de systèmes d'information est très récent et parfois encore embryonnaire : dans son rapport annuel pour l'an 2000, la Cour des Comptes indique ainsi poursuivre l'objectif stratégique consistant « à se doter d'une capacité de contrôle des systèmes d'information ».

Les observations du GAO sur le rapport financier pour les États-Unis pour 1999

Le rapport du GAO se présente comme un cahier de 110 pages, qui reproduit le rapport réalisé par le secrétariat d'Etat au Trésor (environ 70 pages), ainsi que les observations du GAO (25 pages) et les courriers résumant ces observations adressé par le *Comptroller General* du GAO au Président des États-Unis, au Président du Sénat et au *Speaker* de la Chambre des représentants.

La tonalité des observations du GAO est particulièrement sévère, alors même, que l'état financier réalisé par le secrétariat d'Etat au Trésor susciterait à bien des égards l'admiration des parlementaires français.

En premier lieu, le GAO dénonce les lacunes de l'information financière fédérale, par exemple le fait que le département de la défense n'ait pas comptabilisé à son inventaire les matériels de communication qui n'avaient pas encore été installés ou ait mal estimé dans son bilan les engagements constitués par les coûts de déminage et de décontamination des terrains d'entraînement militaires. De même, le GAO souligne que les transactions entre les différentes administrations n'ont pas été harmonisés et que les bilans des différentes administrations, établis à partir de 2.000 états financiers réalisés selon des méthodes différentes, aient été mal compilés.

En second lieu, le GAO critique l'insuffisance des systèmes d'information et de contrôles internes, notamment en matière de versements de prestations sociales, mais aussi en matière de sécurité informatique.

Ensuite, le GAO indique que seules trois des vingt-quatre agences fédérales concernées avaient établi des états financiers conformes aux obligations *du Federal Financial Management Improvement Act* de 1996.

En conclusion, le GAO refuse donc de certifier l'état financier pour 1999.

Plus généralement, le GAO attache une importance croissante à l'audit des **systèmes d'information** générale des administrations publiques.

Il ne s'agit pas là d'une préoccupation entièrement nouvelle. En effet, dès les années 1970, le GAO s'est vu confier la mission de contrôler les données statistiques publiées par certaines agences fédérales. Par exemple, *l'Energy Conservation and Production Act* de 1976 prévoit que le GAO doit régulièrement passer en revue la qualité des données produites par l'agence d'information sur l'énergie.

La fiabilité et la pertinence des statistiques réalisées **par** les administrations publiques et surtout **sur** les administrations publiques sont cependant aujourd'hui considérées comme des enjeux majeurs, puisque la diffusion d'indicateurs fiables sur le secteur public est indispensable aussi bien

à l'amélioration de la gestion publique, qu'à l'efficacité du contrôle parlementaire sur les administrations publiques.

Enfin, les activités du GAO se développent dans une autre direction, celle de la lutte contre la fraude et les activités criminelles. A cette fin, le GAO a constitué à partir de 1986 des équipes d'enquêteurs spécialisés, comprenant notamment d'anciens policiers. Ces équipes ont notamment mis à jour des cas de surfacturations dans les contrats d'équipement militaire.

En outre, le GAO a récemment ouvert le site internet *FraudNet*, qui permet à tout citoyen de faire part anonymement et gratuitement des cas de fraude, mais aussi de gaspillage, d'abus ou de mauvaise gestion de fonds publics, et qui propose même un formulaire de délation type (*FraudNet form*).

4. La production des normes de comptabilité publique

Depuis le *Budget and Accounting Procedures Act* de 1950 le GAO est chargé de l'établissement des normes relatives à comptabilité publique, qui sont ainsi publiées par le *Comptroller General* du GAO, en lien avec le secrétaire d'Etat au Trésor et le directeur de l'*Office of Management and Budget*.

Cette compétence a été étendue en matière budgétaire par le *Congressional Budget Act* de 1974 : dans le cadre de sa mission consistant à assurer la qualité et la pertinence des données transmises au Congrès, et en liaison avec ses activités de contrôle, le GAO passe ainsi en revue les normes et procédures budgétaires de l'exécutif, et surtout depuis la fin des années 1980, conseille les départements ministériels et les agences fédérales en matière d'organisation et de procédures comptables et financières. Par exemple, le GAO a publié à partir de 1985 une série de livres blancs suggérant une réforme d'ensemble de l'organisation financière de l'Etat fédéral permettant de mieux intégrer l'approche comptable et l'approche budgétaire.

Cette **fonction d'appui**, rattachée dans le cadre du programme stratégique pluriannuel du GAO à la mission consistant à favoriser la transition vers une administration à la fois plus transparente (*accountable*) et davantage orientée vers la recherche de l'efficacité (*results-oriented*), conserve aujourd'hui toute son actualité, en raison notamment de la multiplication au cours des années 1990 des textes législatifs relatifs à l'organisation et au management des administrations publiques.

Par ailleurs, le GAO publie et révisé régulièrement depuis 1972 un **guide méthodologique pour l'audit des administrations publiques**, les *Generally Accepted Government Auditing Standards* ou GAGAS, établi par le GAO avec l'appui d'un conseil consultatif composé de responsables de l'Office of Management and Budget et des services de contrôle interne de départements ministériels, d'États fédérés ou de villes, ainsi qu'avec des universitaires et des dirigeants de grands cabinets d'audit privés.

Ce guide méthodologique, qui se présente comme un petit livret d'une centaine de pages, n'est pas un guide opérationnel, mais un recueil de **principes généraux**, individuellement assez flous, mais dont l'accumulation tisse un référentiel méthodologique assez serré.

Les principes généraux de contrôle des administrations publiques
(*Generally Accepted Government auditing Standards* ou GAGAS)

En préambule, le livret des GAGAS rappelle que les fondements du contrôle des administrations publiques résident dans le devoir des responsables publics de gérer les ressources publiques de manière efficiente et conforme à la loi, et dans le droit des citoyens d'en être assuré. En conséquence, les rapports d'audit et de contrôle des administrations publiques doivent être publics, sauf obstacles éthiques ou dispositions légales expresses.

Ensuite, ce livret définit très précisément les différents types d'audit des administrations publiques et les responsabilités générales des commanditaires de l'audit.

Puis le livret expose un certain nombre de principes généraux, qui sont ensuite longuement détaillés.

En premier lieu, le livret indique que « *les personnes choisies pour conduire l'audit doivent disposer collectivement des compétences professionnelles requises* ». Ce principe de bon sens est décliné de manière plus précise sur quatre pages, qui énoncent notamment des obligations de formation continue minimales pour les auditeurs, en fixant notamment un seuil minimal de 80 heures de formation continue tous les deux ans, et qui indiquent que les auditeurs doivent avoir une connaissance de l'organisation, des missions et du fonctionnement des administrations publiques.

En second lieu, ce livret dispose que les auditeurs et les organisations d'audit doivent non seulement être indépendants, mais aussi pouvoir être perçus comme indépendants par des tiers. Ce dernier point, qui ne semble pas toujours rappelé en France, suppose notamment, selon le GAO, que les auditeurs ne doivent pas avoir exercé des responsabilités dans des entités ayant affecté ou affectant le fonctionnement de l'entité contrôlée, et que leurs appréciations ne puissent apparaître comme biaisées par leur loyauté envers un corps, une administration ou une collectivité publique (principe 3.16).

Enfin, les GAGAS précisent que toutes les organisations d'audit doivent avoir un système de contrôle de qualité interne et par surcroît se soumettre à des contrôles externes.

Après l'exposé de ces trois principes généraux, le livret détaille sur plus de 70 pages des principes méthodologiques applicables à la préparation des audits (qui doivent par exemple comprendre la rédaction d'un programme de travail détaillé), à leur conduite et à leur présentation. Ces principes se caractérisent notamment par des règles de procédures assez strictes, par l'attention portée à la détection des fraudes, par l'importance accordée au contrôle des systèmes d'information internes, enfin, par l'insistance sur la clarté et la concision des rapports. Il est toutefois à noter que les obligations des auditeurs de dénoncer des fraudes ou des irrégularités apparaissent relativement limitées au regard des obligations générales des fonctionnaires en France.

Ces principes sont **contraignants**, et donc notamment **opposables** aux contrôleurs par les contrôlés.

En effet, depuis 1978, diverses lois ont successivement imposé le respect de ces principes aux services de contrôle interne des départements ministériels et des agences fédérales, aux auditeurs privés des départements ministériels et des agences fédérales, enfin aux audits de toutes les collectivités publiques et des associations qui reçoivent des fonds fédéraux. En outre, plusieurs États fédérés et de nombreuses collectivités locales ont officiellement adopté ces standards.

Au total, les diverses institutions de contrôle des administrations publiques disposent ainsi depuis 1972 d'un corpus méthodologique commun, public et opposable, ce qui n'est pas le cas en France.

En effet, si la Cour des Comptes et les principaux corps d'inspection de l'Etat ont récemment développé des guides méthodologiques internes, accessibles sur leurs sites intranet, qui beaucoup plus détaillés et beaucoup plus opérationnels que ne le sont les GAGAS publiés par le GAO, ces guides ne sont ni communs, ni publics, de sorte que les entités contrôlées s'estiment parfois dans un flou quant aux droits et aux devoirs des équipes qui les contrôlent.

En outre ce type de guide méthodologique fait défaut pour les appels d'offres publics de recours à des audits extérieurs passés par les administrations d'Etat ou par les collectivités locales.

La mission d'appui méthodologique du GAO tend d'ailleurs à s'étendre : après avoir développé ses missions d'audit et de contrôle des systèmes informatiques, le GAO a successivement réalisé un guide opérationnel pour la sécurité des systèmes d'information, adopté par un grand nombre d'agences fédérales, puis un guide opérationnel pour l'audit du contrôle interne des systèmes d'information des administrations fédérales (le *GAO's Federal Information Systems Controls Audit Manual*).

5. L'évaluation des politiques publiques

Le GAO est surtout connu en France pour ses activités **d'évaluation** des politiques publiques.

En fait, même si le GAO, à l'instar de la Cour des Comptes ou des corps d'inspection de l'Etat, étudie l'efficacité et l'efficience des politiques publiques dans le cadre de ses missions d'audit et de contrôle, l'évaluation des politiques publiques au sens scientifique du terme (par exemple au sens des évaluations réalisées en France par le Conseil national de l'évaluation), ne mobilise que quelques pourcents des moyens du GAO.

Avant la récente réorganisation du GAO en divisions thématiques assistées par des équipes support, la division spécialement chargée de l'évaluation et de la méthodologie au sein du GAO ne comprenait ainsi « qu'un peu » moins de 80 chercheurs, et ne publiait « qu'une » petite vingtaine de rapports par an, soit 1 à 2 % des rapports du GAO.

Les rapports d'évaluation réalisés par le GAO sont toutefois extrêmement divers, tant par leur nature (évaluations *ex ante* de programmes proposés ou adoptés par le Congrès, évaluation de politiques publiques en cours, évaluations de politiques publiques *ex post*, voire évaluations des évaluations conduites par les départements ministériels), que par leurs sujets (depuis les programmes d'armements et la politique de lutte contre la drogue, jusqu'aux prestations sociales en faveur des personnes âgées).

Ces rapports d'évaluation se distinguent notamment des rapports d'audit et de contrôle en ce qu'ils proposent rarement des recommandations de fond et, sauf en matière de gestion administrative des programmes en cours, se contentent plutôt d'identifier les effets des politiques publiques étudiées et, le cas échéant, « le pour et le contre » de solutions alternatives.

Selon le GAO, ces rapports d'évaluation ont toutefois conduit à des inflexions majeures en matière de politiques publiques, comme l'arrêt de la production de bombes chimiques aux gaz neuro-toxiques, le développement de programmes d'aide aux jeunes sans domicile fixe ou le vote de lois fédérales fixant un âge minimum pour la consommation d'alcool.

En outre, l'accumulation des rapports d'évaluation de politiques publiques par le GAO (plus de trois cents depuis 1980), ainsi que le recensement par le GAO des rapports d'évaluation réalisés par d'autres institutions, constituent aujourd'hui un corpus méthodologique précieux, ainsi qu'ensemble de références permettant souvent de prédire rapidement les principaux effets potentiels de nouveaux programmes.

6. L'expertise des choix publics et la prospective

Au delà de ses missions réglementaires, et de ses missions de contrôle et d'évaluation, le GAO joue un rôle, méconnu en France, mais essentiel, **d'expert** au service du Congrès. Cette expertise prend non seulement la forme de rapports écrits (les « livres bleus »), mais aussi de la préparation de notes, de briefings à destination des *staffers* des commissions et des parlementaires, et d'auditions de responsables du GAO par les commissions et sous-commissions du Congrès.

Le GAO exerce ainsi, en amont des débats législatifs, une mission de **veille et de prospective**. En particulier, le GAO réalise, soit à la demande du Congrès, soit de sa propre initiative, des rapports relatifs à des problèmes de long terme, comme les conséquences du vieillissement démographique, en s'efforçant à la fois d'anticiper les besoins futurs du Congrès et d'adopter le cas échéant une perspective plus longue que celle qu'auraient spontanément adoptée des parlementaires.

Par exemple, le programme stratégique pluriannuel du GAO identifie six grands thèmes où les évolutions en cours requièrent une réflexion prospective approfondie : *« l'interdépendance des entreprises, des économies et des gouvernements ; la nature des menaces pour la sécurité nationale ; le vieillissement et l'évolution de la composition de la population ; la qualité de vie pour le monde, les pays, les communautés, les familles et les individus ; l'innovation technologique, les gains de productivité et les nouvelles vulnérabilités qui en résultent ; enfin, le rôle des administrations publiques et l'évolution des attentes à leur égard »* .

A partir de cette réflexion prospective, le programme stratégique pluriannuel du GAO identifie ensuite une vingtaine d'enjeux pour les années à venir, comme les besoins en matière de santé d'une population vieillissante, l'amélioration du système judiciaire, les conséquences de la globalisation sur l'économie américaine ou une meilleure gestion des ressources naturelles, autour desquels doivent s'organiser les missions de contrôle engagées à l'initiative du GAO.

Par exemple, le GAO conclut que les nouveaux besoins de la population en matière de santé publique doivent s'accompagner d'un renforcement de la sécurité alimentaire. En conséquence, le GAO a diligenté une série d'investigations relatives à l'organisation de la sécurité alimentaire.

Cette réflexion conduit également le GAO à engager des travaux plus prospectifs, dans une perspective de long terme (souvent de l'ordre de 75 ans), comme le montre l'encadré ci-après.

Un exemple de travail prospectif :

**le compte rendu d'une audition du directeur de la division du budget du GAO
devant la commission du budget du Sénat sur les perspectives budgétaires
de long terme**

Alors que le CBO se limite en principe à un horizon de 10 ans, le GAO réalise régulièrement des projections des finances publiques à l'horizon de 75 ans.

Ces projections sont ensuite diffusées dans le cadre des rapports du GAO, ou d'auditions de responsables du GAO par des commissions du Congrès.

Par exemple, le directeur de la division des affaires budgétaires du GAO a été auditionné en février 1998 par la commission du budget du Sénat. Cette audition s'est déroulée en deux temps : la présentation d'un texte écrit (*testimony*) de quinze pages serrées, accompagnées de 10 pages d'annexes, préparé à l'avance et validé par la hiérarchie du GAO, puis la réponse à quelques questions.

Dès le lendemain de sa présentation, le texte écrit fut mis en ligne sur le site internet du GAO, puis publié sous forme écrite.

En introduction, ce petit rapport souligne la nécessité d'examiner les équilibres budgétaires dans une perspective de long terme, au regard notamment d'évolutions prévisibles comme le vieillissement démographique, puis présente à grands traits le modèle économique utilisé pour réaliser des projections des finances publiques à l'horizon de 75 ans, ainsi que les principales hypothèses choisies et le compte central retenu (qui n'est autre que la projection du CBO pour les dix premières années). Enfin, à l'instar des rapports annuels de la délégation du Sénat pour la planification sur les perspectives macro-économiques, ce rapport expose les principales limites inhérentes à ce type d'exercice de projection.

Ensuite, le rapport compare les principaux résultats de trois *scénarii* : un scénario tendanciel, sans inflexion de politique économique ; un second scénario, où les finances publiques (alors en excédent aux États-Unis), sont ramenées à l'équilibre à court terme, soit par des baisses d'impôt, soit par une hausse des dépenses ; et un troisième scénario, normatif et vertueux, qui préserve la soutenabilité de très long terme des finances publiques, ce qui passe notamment par l'accumulation d'excédents avant que les effets du vieillissement démographique ne se fassent pleinement sentir.

Compte tenu des spécificités du modèle, dont les limites sont discutées plus loin, ainsi que de l'horizon retenu (75 ans), qui tend à accentuer les divergences entre ces différents scénarios, les résultats de la projection sont particulièrement tranchés. Par exemple, selon cette projection, le PIB par habitant serait moitié plus élevé en 2050 dans le scénario vertueux que dans le second scénario.

La conclusion de cette simulation n'est pas explicitée par le GAO, mais elle est évidente : les États-Unis doivent consacrer les excédents budgétaires actuels au désendettement et non pas à la baisse des impôts ou à la hausse des dépenses. Cette conclusion n'est pas sans répercussions politiques fortes. En effet, ce rapport appuyait alors *de facto* la politique préconisée par l'administration Clinton et la minorité démocrate du Congrès, contre les souhaits de la majorité républicaine du Congrès, et ce qui sera le programme électoral de G.W. Bush, ces derniers préconisant de « rendre » les excédents budgétaires aux contribuables.

A bien des égards, ce rapport et ce témoignage devaient donc être particulièrement « désagréable » à la majorité du Congrès.

Peut-être pour cette raison, ce témoignage se conclut ainsi par des considérations générales attirant l'attention des parlementaires sur la nécessité de mieux prendre en compte les engagements de long terme des administrations publiques, notamment en matière de retraite, mais aussi par exemple, en matière de dépollution. De la part du GAO, il s'agit là, sans doute, d'une pédagogie de la répétition.

Certains des travaux du GAO peuvent également s'inscrire dans une perspective plus rapprochée et plus opérationnelle. Par exemple, à partir de 1997, le GAO a alerté le Congrès sur le problème du bogue de l'an 2000, puis, entre 1997 et 1999, et en liaison avec les travaux de commissions et sous-commissions *ad hoc* du Congrès, et avec le groupe de travail *a-hoc* placé auprès du Président des États-Unis, le GAO a publié 160 rapports sur le sujet, près de 100 recommandations aux agences fédérales et quatre guides méthodologiques destinés aussi bien aux administrations publiques qu'aux entreprises privées.

Le GAO joue ainsi un rôle de **vigie** comparable, par certains aspects, à celui joué en France par le Commissariat général du Plan.

Par ailleurs, le GAO intervient plus directement comme **expert** au cours de la procédure législative proprement dite.

En effet, les services du GAO sont susceptibles d'évaluer, dans des délais relativement brefs, les effets des différentes options qui s'offrent au législateur (cf. encadré ci-après), les résultats étant présentés sous la forme de rapports et/ou de *briefings* oraux formels (182 au total en 1999).

Un exemple d'évaluation d'alternatives législatives par le GAO :

le rapport du GAO de novembre 1999 relatif à l'évaluation de diverses propositions de réforme du système de retraites

Saisi par sept parlementaires des deux chambres et des deux partis, dont des présidents de commission, le GAO a réalisé à partir d'août 1999, en un peu plus de deux mois, une évaluation de quatre propositions de réforme du système de retraite, émanant pour deux d'entre elles des commanditaires de l'évaluation.

Ces évaluations ont été présentées dès la mi-octobre 1999 sous la forme d'un *briefing* oral formel, dont la trame a été complétée à la fin octobre avec l'évaluation d'une proposition annoncée le 26 octobre 1999 par le Président des États-Unis. Ainsi complétée, cette trame, qui se compose en fait d'une soixantaine de pages de documents sous format Power point, a été envoyée aux commanditaires le 4 novembre 1999 sous la forme d'un rapport écrit, adressé par courrier dès le lendemain aux présidents et aux responsables de la minorité de l'ensemble des commissions du Congrès concernées, au directeur de la Sécurité sociale et au secrétaire d'Etat au Trésor, puis rendu public.

L'introduction du rapport, qui reproduit le courrier d'envoi, rappelle tout d'abord les critères d'évaluation définis en accord avec le *staff* des commanditaires : l'impact des réformes proposées sur le déficit public et sur la croissance, l'équilibre entre équité actuarielle et redistribution, enfin, la facilité avec laquelle les réformes proposées pourraient être mises en oeuvre, gérées, et expliquées au public. Ensuite, cette introduction présente à gros traits les hypothèses conventionnelles et la méthodologie qui ont été retenues, et qui sont détaillées en annexe. Il est à noter que le GAO a notamment retenu comme scénario macro-économique central pour les 10 prochaines années les projections du CBO. Il s'est appuyé sur les calculs actuariels réalisés par l'administration fédérale de la sécurité sociale, et il indique s'être conformé aux principes du guide méthodologique d'audit des administrations publiques. En outre, le GAO indique avoir transmis une version d'étape de ce rapport à l'administration fédérale de la sécurité sociale, qui a fait part de ses observations techniques.

Après cette introduction, le rapport détaille les trois critères d'évaluation proposés, précisant par exemple que l'impact budgétaire et financier des réformes proposées peut être apprécié à partir des questions suivantes : dans quelle mesure la réforme proposée réduit le déficit public, réduit la dette publique, réduit le ratio dépenses publiques de retraite/PIB, réduit le ratio dépenses de retraite/PIB, augmente l'épargne de la Nation, restaure les équilibres actuariels du régime, accroît les dépenses publiques ou les impôts, comporte des dispositifs de sécurité pour contrôler d'éventuelles dérives des dépenses, etc.

Ensuite, le rapport décrit brièvement le modèle utilisé, ainsi que le compte central retenu.

Puis le rapport procède successivement à l'évaluation de chacune des propositions en débat. La présentation de ces évaluations semble par certains aspects, extrêmement intéressante, notamment parce qu'elle propose des graphiques année par année jusqu'en 2074.

Ces évaluations, relativement brèves au demeurant (l'équivalent d'une ou deux pages de texte) sont toutefois bien décevantes à certains égards. En premier lieu, les réformes alternatives sont évaluées successivement, et ne sont jamais comparées. En outre, comme les résultats financiers sont présentés sous la forme de courbes et non pas de tableaux, leur comparaison par le lecteur est difficile, sinon impossible. Plus généralement, non seulement le rapport ne contient aucune conclusion ou recommandation, mais sa lecture semble peu conclusive. En outre, l'impact des réformes proposées sur les différentes catégories sociales n'est pas détaillé. Enfin, le rapport estime souvent que les réformes proposées seraient peu lisibles pour le public, mais n'étaye pas cette conclusion.

Au total, même si le rapport contient de-ci, de-là, des remarques incisives, soulignant notamment l'incomplétude, l'irréalisme ou le manque de clarté de certains aspects des propositions évaluées, la démarche semble empreinte d'une prudence telle que l'on peut s'interroger sur son caractère opérationnel.

Par ailleurs, les principaux dirigeants du GAO, c'est à dire le *Comptroller General*, son adjoint et les chefs de division sont régulièrement auditionnés par les commissions et les sous-commissions du Congrès (à 229 reprises en 1999).

Enfin les experts du GAO peuvent dans certains cas conseiller directement les *staffers* des commissions pour la mise en oeuvre de leurs recommandations et la rédaction de textes législatifs.

Au total, le GAO est beaucoup plus proche du législateur que ne le sont, en France, la Cour des Comptes et surtout les corps d'inspection de l'Etat.

B. UNE INSTITUTION DE PLUS EN PLUS AU SERVICE DU CONGRÈS

1. Une institution qui n'était guère, à l'origine, au service effectif du Congrès

Au moment où le parlement français réfléchit au renforcement de ses capacités de contrôle, et notamment au développement éventuel d'un « droit de tirage » sur les missions des grands corps de contrôle de l'Etat, il est important de noter que le GAO n'était guère, à l'origine, au service du Congrès.

Certes, le GAO est formellement un service (une « agence ») du Congrès.

Certes, comme nous le verrons ci-dessous, les parlementaires disposent d'un droit de saisine du GAO.

Néanmoins, le GAO exerce un large éventail d'activités de conseil et de normalisation au profit des administrations de l'exécutif. Au nombre de 2.464 en 1999, les produits « légaux » (*legal products*) du GAO, c'est à dire les produits autres que les rapports d'audit, d'expertise ou d'évaluation, ne sont donc pas au service exclusif du Congrès.

En outre, à l'instar de la Cour des Comptes, et sous réserve de la réalisation d'un certain nombre de travaux périodiques, des réponses apportées aux saisines parlementaires et du respect de certaines obligations légales, le GAO détermine de manière autonome son programme de travail, notamment en matière d'audit et de contrôle des administrations publiques.

De fait, jusqu'aux années 1970, la quasi-totalité des travaux du GAO répondaient à ses propres priorités. Par exemple, selon le GAO, en 1969, les saisines parlementaires ne représentaient pas plus de 10 % de ses rapports et les responsables du GAO (presque toujours le *Comptroller General*) n'avaient été auditionnés qu'à 24 reprises.

2. Une institution de manière croissante au service du Congrès

Cette situation devait s'infléchir progressivement au cours des décennies 1970 et 1980, en raison successivement de la défiance du Congrès envers l'exécutif à partir des années 1970 (à la suite notamment de l'affaire du *Watergate*), puis de **l'exigence du Congrès d'une approche davantage orientée-client de la part du GAO** : les saisines directes se multipliaient, et par surcroît le Congrès assortit un nombre croissant de textes législatifs de dispositions prévoyant leur **évaluation automatique** par le GAO au terme d'un certain délai.

Dès 1977, selon le GAO, les activités requises par le Congrès absorbaient 35 % de ses ressources humaines et les responsables du GAO (de plus en plus souvent les directeurs, en sus du *Comptroller General* et de son adjoint) étaient auditionnés à 111 reprises.

Cette évolution s'est poursuivie : selon le GAO, les activités au service du Congrès absorbent depuis la fin des années 1980 la très large majorité de ses ressources¹, et les responsables du GAO (jusqu'aux sous-directeurs) sont auditionnés plus de deux cents fois par an par le Congrès, ce qui représente un volume de travail considérable, puisque ces auditions sont le plus souvent précédées de la préparation d'un témoignage écrit (*testimony*), soigneusement validé par la hiérarchie du GAO

Il est difficile d'apprécier ce que recouvre réellement cette assertion : jusqu'au milieu des années 1980, des documents officiels du Congrès indiquaient ainsi que seulement 30 % des effectifs du GAO travaillaient directement pour le Congrès.

Il n'en demeure pas moins que le GAO se présente aujourd'hui comme une institution principalement au service du Congrès.

3. L'exercice du droit de saisine du Congrès sur le GAO

En premier lieu, le Congrès dispose depuis l'origine, c'est à dire depuis 1921, d'un **droit de saisine** étendu sur les travaux du GAO

En effet, le GAO est légalement tenu d'inscrire à son programme de travail toutes les missions demandées par des présidents des commissions des deux chambres du Congrès.

En outre, dans un souci d'équilibre politique, le GAO accorde une faculté de saisine équivalente au responsable de la minorité de chaque

¹ Cf. notamment « *The Evolution of the GAO : From Voucher Audits to Program Evaluations* », H.S. Stevens, document du GAO / OP-2-HP, janvier 1990.

commission, même si la majorité, qui contrôle l'ordre du jour des commissions, a spontanément davantage de besoins.

Enfin, tous les parlementaires peuvent à titre individuel solliciter des travaux de la part du GAO. Ces demandes, auxquelles le GAO s'efforce d'accéder de manière politiquement équilibrée, ne sont cependant prioritaires, ni pour l'allocation des moyens, ni en termes de délais.

Ce droit de saisine explique notamment que le GAO soit souvent considéré comme « **le chien de garde du Congrès** » (*Congressional Watchdog*)

4. Une institution à l'écoute des besoins du Congrès

Au delà de la réalisation de travaux ponctuels à la demande expresse des parlementaires, le GAO s'affiche explicitement comme une institution dont l'objectif est de satisfaire les besoins de son « client » : le Congrès.

Dans la petite plaquette sur papier glacé qui résume son programme stratégique pluriannuel, le GAO souligne ainsi à chaque page que son objectif est, dans chaque grand domaine, d'aider le Congrès à répondre aux mutations du monde contemporain et surtout d'appuyer la prise de décisions par le Congrès (*to support Congress in its decision-making*).

De même, en introduction au rapport annuel du GAO pour 1999, le *Comptroller General* souligne son engagement personnel (*commitment*) envers cet objectif.

Ces professions de foi ne sont d'ailleurs pas sans lien avec les coupes opérées dans le budget du GAO au cours des années 1990 par le Congrès, qui lui reprochait sa faible utilité pour les parlementaires.

Concrètement, le GAO s'efforce ainsi d'anticiper les principaux besoins d'information du Congrès et d'adapter en conséquence son programme de travail.

Pour ce faire, le GAO a développé des liens de plus en plus étroits avec les parlementaires, et surtout avec les *staffers* des commissions du Congrès, de manière à ce que le champ et le calendrier des investigations du GAO coïncident avec l'agenda parlementaire, et, réciproquement de manière à ce que les *staffers* des commissions soient sensibilisés aux enjeux soulevés par les travaux du GAO.

Le GAO considère d'ailleurs le nombre annuel d'auditions de ses services par le Congrès comme un indicateur privilégié de ses performances.

En 1999, le GAO a également entrepris d'établir avec les principaux responsables du Congrès un ensemble de **protocoles** précis relatifs aux liens entre le GAO et ses clients, ainsi qu'à ses procédures de travail et à la transparence de ses activités.

Parallèlement, le GAO a réalisé son programme stratégique pluriannuel en collaboration étroite avec le Congrès.

Le GAO semble donc bien, de plus en plus, **une administration à l'écoute du Congrès.**

A titre de comparaison, on peut rappeler qu'en France le Parlement ne bénéficie d'aucun droit de tirage sur les corps d'inspection ministériels, qui sont à la disposition exclusive de leurs ministre de tutelle et ne publient ni le détail de leurs programmes de travail, même à titre rétrospectif, ni, a fortiori, la majorité de leurs rapports.

De même, le Parlement n'a pu à ce jour accéder que de manière extrêmement restreinte à l'expertise des services d'étude du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, notamment de l'INSEE et du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ainsi qu'à celle du Commissariat général du Plan ou du Conseil d'Analyse Economique : les rapports réalisés par ces administrations à la demande du Parlement se comptent chaque année sur les doigts d'une seule main.

S'agissant enfin de l'institution française qui s'apparente fonctionnellement le plus au GAO, la **Cour des Comptes**, il convient de rappeler que nombre de ses travaux ne sont ni publics, ni transmis au Parlement, qu'elle ne publiait encore récemment aucun programme de travail et qu'elle coopérait fort peu avec le Parlement, alors même que les articles 47 et 47-1 de la Constitution disposent que la Cour des Comptes «*assiste le parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances*» et «*dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale*».

Cette situation s'expliquait largement par le poids de l'histoire : la Cour des Comptes est depuis l'origine une institution au service de l'exécutif, d'ailleurs rattachée au ministère de l'Economie et des Finances, dont dépendaient jusqu'en l'an 2000 l'ensemble de ses moyens de fonctionnement. En outre, le programme de travail de la Cour des Comptes est largement contraint par ses fonctions juridictionnelles et par l'obligation qui lui est faite de juger annuellement près d'un millier de comptes publics.

Cet état de fait s'est toutefois infléchi au cours des dernières années, comme le souligne le rapport public de la Cour des Comptes pour l'an 2000.

En premier lieu, la Cour des comptes communique au Parlement en temps utile une proportion croissante du produit de ses contrôles et de ses enquêtes :

- le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances de l'année n-1 est désormais publié au mois de juin de l'année n. Ce calendrier resserré, qui soumet les magistrats de la Cour des Comptes à de fortes contraintes, fait de ce rapport une contribution essentielle à l'examen par le Parlement à l'automne du budget de l'année n+1. De même, le rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale est à la disposition du Parlement avant le vote de la loi de financement suivante ;

- le Premier président de la Cour des Comptes transmet désormais de façon systématique les rapports particuliers de la Cour des Comptes relatifs aux comptes et à la gestion des entreprises publiques (30 en l'an 2000), ainsi que ceux sur les associations faisant appel à la générosité du public (un en l'an 2000) ;

- en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, le Premier président de la Cour des Comptes a la faculté de transmettre, outre les référés qui n'ont pas reçu de réponse au fond dans les six mois (trois en l'an 2000), des communications aux commissions des finances, ce dont il a usé huit fois en l'an 2000 ;

- en outre, en application de la nouvelle rédaction de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières résultant de la loi de finances initiale pour 2001, les référés du Premier président de la Cour des Comptes aux ministres ainsi que les réponses desdits ministres sont désormais transmis de droit aux commissions des finances de chaque assemblée dans un délai de trois mois ;

- par ailleurs, le Premier président de la Cour des Comptes est auditionné de plus en plus souvent par le Parlement (onze fois en l'an 2000) ;

- enfin, le rapport public de la Cour des Comptes pour l'an 2000 présente pour la première fois les principaux thèmes des contrôles effectués en l'an 2000, ainsi que les grandes lignes du programme de travail de la Cour des Comptes pour les années à venir.

Au delà d'une meilleure information du Parlement, la Cour des Comptes apporte désormais son soutien à certaines activités parlementaires :

- la Cour des comptes apporte son soutien opérationnel aux activités de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale, notamment en participant à des séances de travail ou en diligentant des enquêtes *ad hoc* ;

- à la demande du Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Président de la commission des finances du

Sénat, la Cour des comptes a apporté son appui, notamment sous la forme de contributions écrites, à la réflexion du Parlement sur la réforme de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances ;

- enfin, la Cour des comptes a conduit en l'an 2000, à la demande du Parlement, des enquêtes sur l'assurance veuvage et sur les politiques conventionnelles en matière d'assurance maladie.

Ces initiatives peuvent apparaître comme **l'amorce** d'un rapprochement du fonctionnement de la Cour des Comptes de celui du GAO

5. En conséquence, une attention constante aux délais

Le souci croissant du GAO de « satisfaire son client », le Congrès, la conduit à porter une attention accrue à la maîtrise de ses **délais**.

En 1990, la durée moyenne d'une mission du GAO était en effet d'environ un an et demi, et certaines évaluations pouvaient prendre deux ou trois ans.

Ces délais suscitaient des critiques acerbes de la part des parlementaires. Rappelons en effet que la durée de la législature, c'est à dire du mandat des Représentants n'est que de deux ans. Une fois les travaux du GAO terminés, leurs commanditaires étaient donc parfois « partis », les centres d'intérêt des commissions pouvaient avoir changé et dans certains cas, les législations concernées avaient même déjà été modifiées.

Pour répondre à ces critiques, et pour produire des rapports utiles parce qu'**en temps utile** le GAO développe ses efforts dans trois directions.

En premier lieu le GAO s'efforce **d'anticiper** les besoins et les questions des parlementaires. Cette démarche peut d'ailleurs conduire à des procédures assez particulières, le GAO proposant officieusement à un membre de le Congrès de le saisir et de solliciter une étude que le GAO a déjà commencée de son propre chef. Ce type de saisine « **télécommandée** » permet évidemment à la fois de raccourcir les délais et d'accroître la part des travaux du GAO officiellement réalisés à la demande du Congrès.

En second lieu, lorsqu'il est saisi d'une demande parlementaire, le GAO négocie désormais d'emblée avec l'auteur de la saisine une date de rendu de son rapport, et adapte sa démarche et ses moyens en conséquence. La proportion de rapports produits dans les délais convenus (96 % en 1999) constitue, d'ailleurs l'un des principaux indicateurs de performance du GAO.

Enfin, le GAO s'est employé au cours des années 1990 à **réduire la durée moyenne de ses missions**, qui serait aujourd'hui de l'ordre de **six** à

huit mois. Il s'agit là d'un délai de réponse sensiblement supérieur à celui des corps de contrôle de l'Etat en France, mais légèrement inférieur à la durée de complétion de la plupart des rapports de la Cour des Comptes, en raison, pour cette dernière, des garanties procédurales offertes aux contrôlés.

Ce raccourcissement des délais s'est accompagné de la mise en oeuvre de nouvelles méthodes. S'agissant par exemple des évaluations de politiques publiques, le GAO peut désormais produire des résultats dans des délais relativement brefs, en réalisant des synthèses d'évaluations antérieures (des « synthèses évaluatives »), ou en s'appuyant sur les données, les modèles et les simulations existants au lieu de collecter des données et de développer une réflexion originales.

Il semble toutefois qu'il existe un dilemme irréductible entre la capacité de réponse rapide des évaluateurs, d'une part ; la rigueur, la pertinence, le caractère contradictoire et la qualité de supervision des travaux, d'autre part.

Vis à vis du Congrès, le GAO est ainsi dans une situation délicate : critiqué si ses délais sont trop longs, l'institution risque également d'être placée en porte à faux par des évaluations ou des contrôles trop rapides. Il en résulte sans doute que les travaux les plus rapides sont aussi souvent ceux qui sont rédigés dans les termes les plus (trop ?) prudents.

C. UNE INSTITUTION AU SERVICE DU PUBLIC

1. Une institution au service du citoyen

Le GAO se considère aussi bien au service du Congrès que des **citoyens** : le GAO se présente ainsi sur son site internet comme une agence qui travaille « *pour le Congrès et le peuple américain* ».

Cette attitude procède d'une **double conviction** : les citoyens ont le droit à des politiques publiques efficaces, d'une part ; la confiance des citoyens dans les administrations publiques et la crédibilité des politiques publiques reposent sur la transparence et sur le contrôle de leur gestion, d'autre part.

Le GAO s'efforce ainsi non seulement d'améliorer l'efficacité des administrations fédérales, mais aussi d'accroître leur transparence et de favoriser la mise en jeu de la responsabilité des décideurs publics (c'est à dire au total d'améliorer l'*accountability* des administrations publiques).

En conséquence, les rapports du GAO sont en principe publics, d'une part ; le GAO s'efforce d'en faciliter la diffusion auprès du public, d'autre part.

2. Des rapports en principe publics

La quasi-totalité des audits et des évaluations sont **rendus publics** . Lorsque les rapports ont été conduits à la demande de parlementaires, ces derniers peuvent toutefois solliciter un report de 30 jours de la diffusion publique.

Ne font exception à ce principe de publicité que les rapports classés secret défense parce qu'ils contiennent des informations sensibles, et les rapports qui contiennent des informations dont la diffusion est interdite par la loi. Dans ce cas, le GAO s'efforce toutefois de publier une version expurgée, ou, au minimum un résumé des rapports concernés.

Ce principe de publicité s'enracine d'ailleurs à la fois dans la tradition américaine de transparence des administrations publiques, et dans la **culture d'audit** du GAO Rappelons en effet que les cabinets d'audit du secteur privé, qui ont servi de modèle au GAO et qui lui ont donné nombre de ses dirigeants dans les années 1950 et 1960, ont l'obligation de présenter leurs travaux aux dirigeants des entreprises auditées, ce que le GAO transpose en estimant qu'il a le devoir de présenter ses travaux au peuple américain.

3. Des efforts de diffusion publique

Le GAO s'efforce en outre de faciliter la **diffusion** de ses rapports auprès du grand public.

Tous les rapports du GAO, intellectuellement très accessibles, peuvent être commandés sur support papier non seulement par courrier, mais aussi par e-mail, par fax et à partir d'un téléphone à touches.

La premier exemplaire de n'importe quel rapport ou compte-rendu d'audition du GAO est gratuit. Cela part du principe que les rapports administratifs sont la propriété du contribuable qui n'a pas à payer deux fois pour exercer son droit de contrôle sur les administrations publiques.

Les exemplaires à partir du deuxième coûtent deux dollars pièce (environ treize francs), ce montant pouvant être acquitté par carte de crédit et réduit pour les envois supérieurs à cent exemplaires.

Les rapports du GAO sont également disponibles (à partir des rapports réalisés en 1996) sur le site internet du GAO (<http://www.gao.gov>), en version intégrale et en version résumée. Ce site internet est actualisé quotidiennement. De même, les auditions de responsables du GAO devant les commissions du Congrès sont disponibles sur le site internet du GAO, le plus souvent sous 24 heures.

En outre, le GAO propose aux internautes un **abonnement gratuit** à la lettre électronique quotidienne (*Today's report*), qui précise les titres et les références de tous les nouveaux rapports et comptes rendus des auditions, afin que les parlementaires, les journalistes et les citoyens puissent identifier et commander les travaux qui les intéressent.

Le GAO publie également sur support papier, comme sur support électronique des listes mensuelles (*The Month in Review*) et annuelles de ses travaux, classés par thème et brièvement résumés.

En outre, le GAO publie chaque année sur support papier plusieurs synthèses de ses travaux, ainsi que le rapport annuel du *Comptroller General* qui, à l'instar du rapport annuel de la Cour des Comptes, propose un survol des travaux du GAO au cours de l'année écoulée, ainsi qu'un résumé de ses principaux rapports, mais qui s'efforce aussi d'identifier les principales contributions du GAO à l'amélioration de la gestion publique. Enfin, le GAO publie également un rapport annuel sur celles de ses recommandations qui, pour diverses raisons, n'ont pas été suivies d'effets.

III. UNE INSTITUTION QUI SE VEUT EXEMPLAIRE

A. UNE ADMINISTRATION MODÈLE ?

1. L'objectif assigné au GAO : constituer un modèle pour l'administration fédérale

L'un des quatre **objectifs stratégiques** assignés au GAO dans le cadre de son programme stratégique pluriannuel est de « *maximiser son utilité en étant une organisation modèle pour l'administration fédérale* » (*maximize the value of GAO by being a model organization for the federal government*).

Cet objectif stratégique se décline en cinq objectifs intermédiaires :

- mettre en oeuvre des procédures exemplaires en matière de programmation stratégique et de *reporting* ;

- développer des procédures plus efficaces et plus réactives ;
- développer des systèmes d'information intégrés fiables et efficaces ;
- améliorer la gestion de ses ressources humaines ;
- entretenir des relations étroites avec les autres agences du Congrès et de l'administration fédérale.

Notons que l'idée de départ consistant à faire du GAO une administration modèle apparaît comme une mesure de **bon sens** : pour accroître la crédibilité de ses admonestations et de ses préconisations, un corps de contrôle « *dédié à la bonne administration* » comme l'est le GAO doit d'abord « balayer devant sa propre porte ».

En l'espèce, il est évidemment difficile d'appréhender dans quelle mesure cet objectif est atteint : dans certains domaines, il peut y avoir entre les objectifs affichés et les pratiques un décalage qui échappe à l'observateur étranger.

Il semble toutefois que le GAO constitue un exemple intéressant en matière de transparence et d'organisation.

2. Une institution qui rend des comptes

Le GAO s'est ainsi volontairement soumis au *Government Performance and Results Act* qui oblige les principales agences fédérales à élaborer un programme stratégique annuel et à développer des indicateurs de performance. En outre, GAO entend mettre en oeuvre ces dispositions de manière de manière exemplaire.

A l'initiative de son nouveau *Comptroller General*, le GAO s'est ainsi doté d'une charte précisant ses missions et ses valeurs (*Core values*), qui sont rappelés sur le logo du GAO et détaillées comme suit sur l'ensemble de ses documents de présentation :

- « *l'accountability décrit la nature des missions du GAO : le GAO aide le Congrès à contrôler les administrations fédérales afin d'assurer qu'elles rendent des comptes transparents au peuple américain ;*

- *l'intégrité décrit les standards que le GAO se fixe pour ses travaux : le GAO exerce ses missions de manière professionnelle, objective, basée sur les faits, non partisane, non idéologique, honnête et équilibrée ;*

- *la fiabilité (reliability) décrit l'objectif que s'assigne le GAO pour la manière dont ses travaux sont vus par le Congrès et par le peuple*

américain : le GAO s'efforce de conduire des travaux opportuns, précis, utiles, clairs et sincères. »

De même, le GAO suit et publie d'ores et déjà quatre principaux **indicateurs de performance** :

- le nombre des recommandations formulées, puis mises en oeuvre ;
- les progrès induits pour les politiques publiques, l'organisation des administrations fédérales et les systèmes de contrôle et d'information publics ;
- le nombre d'auditions de responsables du GAO devant le Congrès ;
- enfin, et surtout, les gains pour le budget fédéral résultant des travaux du GAO. Le rapport annuel du GAO pour 1999 indique ainsi que ses travaux ont directement permis 20,1 milliards de dollars d'économies (0,2 % du PIB), soit 57 dollars d'économies pour 1 dollar investi dans le GAO.

La méthodologie adoptée pour ce calcul n'est toutefois pas précisée, et les exemples exposés infra laissent quelque peu dubitatif quant à la signification de ce montant, même s'il résulte pour partie du chiffrage des réformes législatives induites effectué par le *Congressional Budget Office* (CBO) ou par la commission conjointe des impôts.

Le GAO s'attache d'ailleurs désormais à suivre de nouveaux indicateurs, plus quantitatifs, comme le nombre de travaux réalisés dans les délais convenus.

Quoi qu'il en soit, le GAO s'est par ailleurs volontairement soumis aux dispositions du *Federal Managers' Financial Integrity Act* (FMFIA) de 1982 et au *Federal Financial Management Improvement Act* (FFMIA) de 1996 : à ce titre, le GAO publie des comptes annuels relativement détaillés, ainsi que des données de comptabilité analytique et un bilan, ce dernier recensant notamment les engagements de l'institution en matière de retraites de ses employés.

Ces comptes, ainsi que la qualité des procédures de contrôle de gestion interne, sont certifiés par un cabinet d'audit privé.

La **transparence** et le **contrôle externe** ne s'arrêtent d'ailleurs pas aux données comptables et aux coûts de fonctionnement.

En effet, le GAO, déjà soumis, comme tous les corps de contrôle fédéraux, aux principes détaillés dans le livret des « règles généralement acceptées pour l'audit des administrations publiques » s'efforce plus largement de communiquer sur ses **méthodes**.

D'ailleurs, en vertu du *Freedom of Information Act* de 1974 (la loi sur l'accès aux documents administratifs), le GAO communique à tout citoyen qui en fait la demande l'ensemble des pièces transmises par les administrations, ainsi que les documents de travail, les notes techniques et les indications méthodologiques liées à ses rapports, après leur publication, sous réserve de l'occultation des mentions nominatives et de la protection du secret des affaires, du secret défense, du secret diplomatique et de certaines données confidentielles.

Enfin, le GAO s'astreint tous les trois ans à l'évaluation d'un échantillon de ses audits financiers par un comité consultatif composé de trois personnalités extérieures ayant une forte expérience en matière d'administration publique (par exemple, un ancien directeur du Trésor), et il est envisagé d'étendre cette procédure de contrôle externe à d'autres types de travaux.

3. La recherche d'une organisation efficiente

Nommé pour quinze ans, le *Comptroller General* du GAO a la faculté de conduire des réformes internes de grande ampleur.

Le nouveau *Comptroller General* a ainsi achevé en l'an 2000 une profonde refonte de l'organigramme du GAO, désormais construit autour de directions thématiques multidisciplinaires appuyées par des équipes support transversales (notamment en matière d'informatique, de stratégie, de méthodologie et de contrôle de qualité). Cette organisation est susceptible de favoriser à la fois une meilleure programmation et une plus grande réactivité de l'institution.

Le développement de la réflexion sur ses missions et de sa programmation stratégique a par ailleurs permis au GAO de s'efforcer renforcer la **coordination** de ses travaux avec les autres agences du Congrès, notamment le CRS et le CBO, ainsi qu'avec les inspections internes des agences et des départements fédéraux, afin d'éviter la duplication des études ou des contrôles, à l'instar de l'initiative récemment engagée en France par la Cour des Comptes consistant à transmettre son programme de travail détaillé aux corps d'inspection de l'Etat, et, à terme, à ajuster les cycles de contrôle afin d'éviter le chevauchement des missions.

Les exemples détaillés dans les chapitres précédents ont toutefois montré que les agences du Congrès partent en l'espèce « de très loin », et sans doute de plus loin que les corps de contrôle français : il est notamment arrivé au GAO et au CBO de conduire simultanément des études sur des sujets identiques, et les deux institutions se sont récemment dotées de modèles de long terme très proches et largement redondants. En outre, cette volonté de coordination semble à ce jour mollement partagée par le CBO, qui se sent sans

doute investi d'une légitimité supérieure dans son propre champ de compétences.

Enfin, on peut noter que le GAO, qui dispose de son propre centre de **formation interne**, a toujours accordé une importance majeure à la formation continue de ses employés. Conformément aux principes énoncés dans le livret des « règles généralement acceptées pour l'audit des administrations publiques », le GAO offre ainsi à ses cadres au moins 80 heures de formation tous les deux ans, non seulement afin de renforcer leurs compétences techniques, mais aussi afin de stimuler leurs qualités d'expression écrite ou orale, de développer leurs aptitudes au management et de promouvoir l'esprit et les valeurs « maison ». Dans le cadre de son programme stratégique, le GAO s'est d'ailleurs engagé dans une approche systématique de bilans de compétences et de rapprochement des compétences disponibles de celles qui sont anticipées comme nécessaires.

B. DES PROCÉDURES DE TRAVAIL RIGOUREUSES

Le GAO porte une attention considérable au respect d'un certain nombre de procédures relatives aux saisines parlementaires, à la conduite des travaux et à leur restitution.

1. La procédure de négociation des saisines parlementaires

Le GAO s'efforce toujours de **négocier en amont** les saisines parlementaires.

Ainsi, lorsqu'il s'apprête à être saisi d'une demande émanant du Congrès, le GAO commence par discuter longuement avec les *staffers* des commissions ou des parlementaires concernés pour déterminer les objectifs assignés à la mission, pour préciser le champ et la portée des investigations demandées, pour examiner si ces investigations sont effectivement susceptibles de répondre aux besoins du demandeur, pour proposer la méthodologie la plus adaptée, enfin pour convenir de la date et de la forme (rapports, auditions ou *briefings*) de la présentation des travaux.

En cas de désaccords persistants, le GAO n'hésite d'ailleurs pas à élever le niveau des discussions, les principaux responsables du GAO négociant directement avec les parlementaires concernés.

Ces discussions permettent en principe au GAO d'écarter des missions trop politisées ou techniquement impossibles (comme de compter le nombre de consommateurs de drogue), et plus généralement d'assurer la

compatibilité des saisines avec ses propres « valeurs » d'intégrité, d'indépendance et d'objectivité.

Notons que, dans certains cas, la saisine peut se transformer en **mise à disposition** temporaire d'experts du GAO auprès des commissions du Congrès. En ce cas, les experts concernés changent de casquette, et ne sont plus considérés comme des agents du GAO mais comme des *staffers* (politiques) des commissions. En particulier, leurs travaux sont conduits sous l'entière responsabilité des commissions concernées et ne donnent lieu en aucun cas à des rapports du GAO. Cette procédure est toutefois relativement rare, puisqu'elle ne concerne qu'environ 25 personnes par an, soit moins de 1 % des effectifs du GAO. En outre, le GAO s'assure au préalable de ce que les experts mis à disposition n'effectueront pas des travaux partisans.

Après cette étape informelle, les saisines sont ensuite séparément examinées par les responsables de la division thématique à laquelle la mission pourrait être confiée, d'une part ; par le *Comptroller General* et son cabinet, d'autre part.

Cet examen formel s'attache en premier lieu à déterminer si la saisine est bien du ressort du GAO. Par exemple, les demandes d'évaluation budgétaire sont redirigées vers le CBO.

Cet examen s'attache en second lieu à vérifier que les mêmes investigations ne sont déjà pas conduites par d'autres divisions du GAO ou par d'autres institutions, notamment par les corps de contrôle internes des agences ou départements fédéraux. En effet, les dirigeants du GAO ont la responsabilité d'éviter les duplications inutiles.

Ensuite, le GAO se pose successivement un certain nombre de questions : est-ce que l'enjeu mérite que l'on lui alloue des ressources importantes ? Est-ce que c'est la bonne question qui est posée ? Le GAO dispose-t-il ou peut-il rassembler les données nécessaires ? L'approche analytique proposée est-elle susceptible de conduire à des résultats valides ? La mission a-t-elle été confiée aux bonnes personnes ? Les résultats seront-ils disponibles à temps ?

Ce questionnement, assez subjectif au demeurant, a pour objectifs d'éviter dès le départ des travaux biaisés, d'une part, de favoriser l'adéquation des ressources humaines aux missions, d'autre part.

2. Les règles de procédure relatives à la conduite des travaux

S'agissant de la conduite des travaux proprement dits, le GAO se tient ensuite strictement au cadre prédéfini, ainsi qu'à un certain nombre de règles de procédure.

Ces règles de procédure, formalisées pour les missions d'audit dans le cadre du guide méthodologique pour l'audit des administrations publiques décrit supra, s'étendent en fait à l'ensemble des productions du GAO, notamment aux travaux d'évaluation et de recherche.

En premier lieu, le GAO porte une attention importante à la préparation et à la programmation de ses travaux conduits par le GAO. Par exemple, chaque étude donne en principe lieu à la réalisation d'un calendrier détaillé, précisant les investigations et les méthodologies envisagées, ces dernières devant être explicitées : **le GAO tient ainsi ses modèles à disposition des chercheurs indépendants aux fins de contre-expertise.**

Au fond, le GAO s'attache au respect de **quatre critères** :

- **l'indépendance**, celle-ci s'entendant aussi bien au fond que sur la forme : les principes généraux relatifs à l'audit des administrations publiques précisent en effet que les auditeurs ne doivent pas avoir de liens institutionnels avec les personnes ou avec les structures auditées, et qu'ils doivent avoir un comportement et des attitudes suggérant qu'ils sont indépendants ;

- **l'objectivité**, dont les principes généraux relatifs à l'audit des administrations publiques précisent les caractéristiques : les rapports doivent notamment être équilibrés au fond, comme sur la forme ; s'efforcer d'expliquer les dysfonctionnements exposés et ne pas exagérer les déficiences rencontrées. De même, « *le ton des rapports doit encourager les responsables concernées à corriger les dysfonctionnements mis en évidence et à mettre en oeuvre les recommandations proposées* », ce qui suppose notamment que les rapports doivent éviter des expressions suscitant une attitude défensive, et doivent mettre l'accent davantage sur les recommandations que sur les critiques¹ ;

- l'attachement accordée aux **éléments de preuve solides** (*hard evidence*), qui reflète le fait que la culture du GAO trouve ses racines dans sa fonction originelle d'audit comptable. Par exemple, le GAO s'efforce parfois de tester la validité des données statistiques publiques auxquelles il recourt pour ses travaux. De même, les experts du GAO référencent soigneusement les pièces qui étayent leurs conclusions, et constituent de « pistes d'audit », c'est à dire des ensembles d'indications méthodologiques, de pièces et de notes qui doivent permettre à un autre auditeur de vérifier rapidement le travail effectué, et qui doivent en principe le conduire aux mêmes conclusions. Enfin, ces mêmes pièces doivent toujours être soumises aux entités auditées pour vérifier leur validité ;

- **l'utilité** de ses travaux. En conséquence, les rapports du GAO qui résultent d'une saisine parlementaire s'efforcent de répondre aux questions

¹ Cf. règles 7.57 à 7.59 des *Government Auditing Standards*, édition révisée en 1994.

posées directement et dans les délais prévus. En outre, à la différence des rapports de la Cour des Comptes, la plupart des rapports du GAO s'efforcent non seulement d'identifier des problèmes, mais aussi de proposer systématiquement des solutions. La recherche de solutions, notamment organisationnelles, aux dysfonctionnements mis à jour constitue ainsi souvent une part significative des missions d'audit et de contrôle. Enfin, le GAO s'attache à publier des **rapports clairs et persuasifs**.

3. Les procédures de supervision et de diffusion des travaux

Les rapports du GAO sont soumis à de nombreux **contrôles**.

En premier lieu, les versions préliminaires des rapports, préparées sous la responsabilité du chef de la mission, sont soumis à un double contrôle, c'est à dire qu'ils sont soumis :

- aux sous-directeurs et au directeur de la division en charge des travaux, ainsi, le cas échéant, qu'aux responsables du bureau régional auquel est rattaché le chef de mission ;

- au comité éditorial de la division concernées, ainsi qu'à une équipe spécialisée dans le contrôle méthodologique.

Ces contrôles hiérarchiques et méthodologiques doivent notamment s'assurer de ce que les éléments de preuve rassemblés étayent les conclusions proposées, de ce que les rapports sont objectifs et clairement présentés, et de ce que les recommandations sont pertinentes.

Les rapports sont ensuite référencés, c'est à dire qu'un expert extérieur à la mission vérifie chacun des chiffres et chacune des assertions du rapport, en s'appuyant sur la piste d'audit réalisée par la mission.

Puis, sauf demande expresse de l'auteur de la saisine, les rapports sont préalablement transmis aux administrations et aux tiers concernés, qui ont deux mois pour répondre, et dont les observations sont le cas échéant reproduites dans le rapport final (même si l'auteur de la saisine a demandé que les rapports ne soient pas transmis aux agences concernées, les agents du GAO rencontrent les responsables de l'agence concernée pour s'assurer de la validité de certains éléments de fait).

Le GAO est en principe tenu d'analyser les observations des entités auditées et, le cas échéant, d'y répondre et de modifier ses rapports.

Il ne s'agit cependant pas là d'une procédure contradictoire aussi formalisée que celle mise en oeuvre par la Cour des Comptes. En outre, le

GAO conserve le dernier mot, puisqu'il publie ses propres réponses à ces observations.

Au delà de ces procédures de routine, les rapports peuvent subir d'ultimes contrôles. En premier lieu, tous les rapports relatifs à des questions économiques ou mobilisant des éléments d'analyse économique sont soumis pour expertise à l'économiste en chef du GAO, qui est placé directement sous l'autorité du *Comptroller General*. En outre, ce dernier et son cabinet relisent les rapports les plus sensibles, ainsi qu'un échantillon des autres rapports. S'agissant enfin des rapports les plus techniques, le GAO les soumet parfois pour avis à des experts indépendants.

Ensuite, ces rapports deviennent des rapports du GAO A l'instar par exemple des rapports publics de la Cour des Comptes, ils ne sont pas signés par leurs auteurs, mais sont endossés par l'institution : les rapports ne mentionnent donc que les coordonnées du responsable de la division concernée. De même, ce sont les principaux responsables du GAO, notamment le *Comptroller General*, qui sont le cas échéant chargés de présenter les rapports lors d'auditions devant les commissions parlementaires.

Afin de renforcer ses procédures de contrôle interne, le GAO confie par ailleurs pour mission à une **équipe de contrôle de qualité** (*Post assignment Quality Review System*), indépendante des divisions opérationnelles, de passer en revue chaque année un échantillon des rapports publiés, en recherchant étape par étape dans quelle mesure la démarche mise en oeuvre a respecté les procédures requises et le cas échéant, en examinant dans quelle mesure le non respect de certaines règles de procédure a pu affecter le produit final. Les résultats de ce contrôle de qualité sont directement transmis aux principaux responsables du GAO et conduisent parfois à des révisions ou à des mises en garde méthodologiques.

Au total, et à l'instar notamment de la Cour des Comptes, le GAO suit ainsi des procédures extrêmement rigoureuses.

IV. DES MOYENS CONSIDÉRABLES

A. PLUS DE DEUX MILLIARDS DE FRANCS DE BUDGET

1. Le budget du GAO

Le GAO dispose d'un budget propre et publie annuellement un bilan et un état relativement détaillé de l'ensemble de ses comptes, y compris par

exemple les frais de location ou d'amortissement de ses bureaux et les transferts entre administrations relatifs aux retraites de ses agents.

Par contraste, on peut rappeler que la Cour des Comptes n'a obtenu qu'en l'an 2000 diverses mesures lui permettant de retracer l'ensemble de ses moyens budgétaires, et que le montant de ces crédits ne reflète qu'imparfaitement le coût de fonctionnement de l'institution, les coûts de dépréciation de ses bâtiments et les charges réelles de retraite étant mal prises en compte.

En 1999, le coût de fonctionnement du GAO s'est ainsi élevé à **390 millions de dollars**, soit plus de 2,5 milliards de francs en parité des pouvoir d'achat, ou un montant du même ordre de grandeur que le budget de l'Assemblée nationale en France.

Les trois quarts de ces dépenses, soit 292 millions de dollars, ont été consacrées à la rémunération des **employés** du GAO, au nombre de **3.275** à cette date. A titre de comparaison, le GAO dispose ainsi de plus d'agents que l'Assemblée nationale et le Sénat réunis, et de cinq fois plus d'agents que la Cour des Comptes (626 en l'an 2000, hors chambres régionales des comptes), ce dernier ratio correspondant à peu près à l'écart de taille entre les deux pays : les États-Unis sont quatre fois et demie plus peuplés que la France.

Même s'il s'agit là d'une comparaison particulièrement sommaire, on peut d'ailleurs noter que la **productivité** de la Cour des Comptes pourrait se comparer *a priori* avantageusement à celle du GAO : avec 3.275 employés, le GAO a réalisé 1.095 rapports, 229 « témoignages » devant le Congrès, 183 briefings et 2.464 « produits légaux » en 1999, alors qu'avec 626 agents, la Cour des Comptes a rédigé 761 rapports et près de 1.400 « produits légaux » (jugements de comptes, actes contentieux, etc.).

2. Un recrutement diversifié

Depuis le milieu des années 1980, le **recrutement** des agents du GAO, affectés pour deux tiers au siège à Washington, et pour un tiers dans les **onze bureaux déconcentrés** du GAO, s'est considérablement **diversifié** : le GAO emploie désormais non seulement des juristes et des experts comptables, mais aussi, de plus en plus, des économistes, des ingénieurs, des statisticiens, des informaticiens, d'anciens policiers, ainsi que des spécialistes en matière de gestion, d'administration publique, de défense, de santé publique, etc.

En conséquence, le mode de recrutement du GAO s'est transformé. Au lieu de recruter des généralistes, puis de les former à des tâches spécialisées, comme le font encore les administrations françaises, le GAO s'attache désormais à **recruter des spécialistes**, puis à leur inculquer l'esprit, les valeurs et les méthodes communes au sein du GAO.

En outre, comme le CRS et le CBO, le GAO recrute ses cadres, à deux niveaux :

- des **jeunes diplômés**, titulaires d'un *master* ou d'un doctorat (Ph.D) ;
- des **cadres confirmés** issus du secteur privé, d'administrations fédérales ou d'autres agences du Congrès, qui constituent près de la moitié de l'encadrement supérieur du GAO.

Les agents du GAO, qui bénéficient de garanties en termes d'emploi, reçoivent les rémunérations prévues la grille commune à l'ensemble des administrations fédérales, assorties de primes et d'avantages sociaux relativement généreux.

Les rémunérations des jeunes diplômés s'étagent ainsi entre 30.000 et 40.000 dollars par an, soit l'équivalent, en parité des pouvoirs d'achat, de 16.000 à 22.000 francs par mois, primes comprises. A titre d'exemple, le GAO se proposait en février 2001 de recruter un auditeur financier moyennant une rémunération annuelle comprise entre 36.000 et 52.000 dollars par an, selon ses qualifications et son expérience, soit l'équivalent de 19.500 à 28.000 francs par mois en parité des pouvoirs d'achat).

Il s'agit là, pour les États-Unis, de niveaux de rémunérations modérément compétitifs par rapport à ceux offerts par le secteur privé aux meilleurs jeunes diplômés.

De même, la **rémunération** annuelle des cadres dirigeants du GAO, comme celle de tous les fonctionnaires fédéraux, doit rester inférieure à celle des parlementaires : de ce fait, cette rémunération est **plafonnée** à environ 130.000 dollars par an, soit l'équivalent de 845.000 francs par an en parité des pouvoirs d'achat¹, un montant comparable à la rémunération moyenne totale du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour des Comptes, qui s'élevait à 807.000 francs en 1999.

Selon le GAO, ce plafond, qui nivelle le haut de l'échelle des rémunérations, constitue d'ailleurs une forte contrainte en termes de recrutement.

Enfin, on peut noter que le GAO, dont tous les cadres étaient des hommes blancs dans les années 1960, a progressivement mis en place des politiques volontaristes d'égalité des chances (*equal opportunity*) en faveur des femmes, comme des minorités ethniques : en l'an 2000, 7 des 19 principaux cadres du GAO étaient ainsi des femmes.

¹ Sur la base 1 dollar = 6,50 francs.

B. UN ACCÈS PRIVILÉGIÉ À L'INFORMATION

1. Un accès quasiment illimité aux informations détenues par les administrations publiques

Le GAO a un **droit d'accès** à la quasi totalité des informations, sous toutes les formes, dont disposent les administrations fédérales. En particulier, le GAO dispose d'un accès intégral aux tableaux de données (anonymisées) recueillies par les administrations fiscales et sociales, ce qui lui permet de réaliser des travaux de micro-simulation des effets d'une politique publique sur telle ou telle catégorie de contribuables ou de bénéficiaires de prestations sociales (en revanche, le GAO n'a en principe pas accès aux données statistiques nominatives, qui sont recueillies sous de strictes conditions de confidentialité). De même, le GAO a en principe accès à l'ensemble des **notes internes** des administrations publiques fédérales.

Lorsque des agences fédérales s'efforcent de cacher des informations, le GAO peut ainsi en demander communication devant les tribunaux, même s'il préfère le plus souvent rechercher un arrangement à l'amiable.

Par ailleurs, le GAO peut aisément solliciter pour ses simulations l'appui technique des services des administrations publiques, par exemple le service de modélisation du département de l'énergie ou le service d'actuariat de la sécurité sociale.

Enfin, le GAO a évidemment accès aux modèles économiques développés par le CBO : toutes les projections réalisées par le GAO à l'aide de modèles macro-économiques, le plus souvent à très long terme, s'appuient d'ailleurs sur les prévisions à 10 ans établies par le CBO.

2. Un accès étendu à l'information et à l'expertise privées

La réputation du GAO, tant académique qu'institutionnelle, ainsi que sa tradition de discrétion, lui permettent également de recevoir plus ou moins spontanément des informations privées, notamment des informations couvertes par le secret des affaires, lorsqu'il s'agit par exemple d'étudier à la demande du Congrès les conséquences de la fusion de deux compagnies de transport aérien.

Plus généralement, le GAO entretient des contacts étroits avec les milieux universitaires, ainsi qu'avec les chercheurs des *Think tanks*, et peut de ce fait solliciter aisément l'avis d'experts indépendants, à titre gracieux.

Enfin, le GAO recourt dans certain cas à l'appui temporaire d'expertises extérieures rémunérées, notamment pour les missions de contrôle les plus techniques. Ces audits ne sont toutefois presque jamais entièrement sous-traités, le GAO continuant de les piloter.

3. Des capacités de modélisation économique et d'enquête statistique

Le GAO dispose en interne d'un modèle macro-économique de long terme (pour les projections des finances publiques, notamment), a développé des modèles sectoriels (notamment en collaboration avec les administrations fédérales correspondantes) et réalise régulièrement des micro-simulations, notamment en matière fiscale ou sociale.

Par ailleurs, le GAO réalise parfois des travaux de modélisation pour répondre à des questions spécifiques, par exemple pour apprécier l'impact des différentiels de taux de TVA entre États fédérés et de l'exonération de TVA des ventes par internet sur le développement du commerce électronique.

Notons que le GAO met alors ses propres modèles à la disposition de tous les chercheurs qui le souhaitent.

De la même manière, le GAO peut se constituer les bases de données statistiques nécessaires à certaines évaluations :

- soit en retraçant longuement des données existantes, par exemple les données de l'ONU relatives au commerce extérieur de l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid pour évaluer l'impact des sanctions commerciales internationales ;

- soit en réalisant directement des enquêtes statistiques et des monographies originales, par exemple pour évaluer les conséquences concrètes de la suppression de certaines allocations familiales.

V. UN CHAMP D'EXPERTISE ÉTENDU, MAIS DES TRAVAUX DE PORTÉE INÉGALE

A. UN CHAMP D'EXPERTISE ÉTENDU

Le champ d'expertise du GAO est particulièrement étendu. A titre d'illustration, le rapport annuel 1999 précise quelques uns des principaux domaines d'investigation du GAO au cours de cette année :

- les produits du domaine fédéral et les méthodes de privatisation des entreprises publiques. Par exemple, le GAO estime que ses conseils ont permis d'augmenter de 810 millions de dollars le prix de vente de l'entreprise publique d'enrichissement de l'uranium, et de 1,5 milliard de dollars le prix de vente de terrains pétrolifères en Californie ;

- l'amélioration de l'efficacité du système de santé publique. Par exemple, le GAO estime que la mise en oeuvre de ses recommandations en matière de baisse des durées d'hospitalisation a permis de réduire les dépenses fédérales à hauteur de 566 millions de dollars en 1998 et en 1999 ;

- la réforme fiscale. Par exemple, le GAO indique que la mise en oeuvre de ses recommandations relatives aux conditions d'éligibilité au dispositif de crédit d'impôt sur les revenus du travail (*Earned Income Tax Credit* ou E.I.T.C.) ont permis de réduire les dépenses fédérales à hauteur de 1,3 milliard de dollars sur la période 1996-2000 ;

- les dysfonctionnements des crèches ;

- la prévention du saturnisme ;

- la prévention des fraudes à la carte bancaire ;

- la prévention des fraudes et des abus en matière de protection sociale ;

- la qualité des dispositifs d'évaluation de la performance du système éducatif ;

- la coordination des dispositifs de lutte contre le terrorisme ;

- les surcoûts induits par certains contrats d'équipement militaire. Par exemple, le GAO indique que ses recommandations ont conduit à amender la législation pour permettre à l'Etat fédéral de réclamer 61 millions de dollars aux entreprises responsables de la production et de l'entretien des avions de transport C-17 ;

- la réorganisation de l'administration fiscale ;

- l'évaluation du coût de démantèlement et de décontamination des centrales nucléaires en fin de vie ;

- l'organisation de la sécurité alimentaire ;

- enfin, la sécurité aérienne.

B. DES TRAVAUX DE PORTÉE INÉGALE

Les rapports du GAO jouissent aux États-Unis, sinon dans le monde entier, d'une réputation académique prestigieuse.

Pour autant qu'il soit possible d'en juger à partir d'un échantillon restreint, ces rapports apparaissent également atteindre pleinement leur objectif de clarté.

Peut-être convient-il toutefois de **ne pas idéaliser** ces rapports.

Le parcours rapide de quelques uns d'entre eux suggère en effet que les principes méthodologiques rigoureux du GAO ne sont pas toujours strictement respectés. Par exemple, le rapport du GAO sur le coût économique de l'indépendance énergétique détaillé dans l'encadré infra repose pour partie sur des opinions d'experts extérieurs, sans que ces opinions soient réellement étayées et sans que la représentativité de ces experts ne soit établie.

De même, certains rapports contiennent des assertions aussi tranchées que peu argumentées, et parfois contestables. Par exemple, ce même rapport sur le coût économique de l'indépendance énergétique indique que le contre-choc pétrolier de 1986 n'a accéléré la croissance, ni aux États-Unis, ni dans les autres pays industrialisés, alors même que le repli des prix du pétrole est généralement retenu comme l'un des facteurs explicatifs de la période de croissance soutenue que la France a connue à la fin des années 1980.

Enfin, il est regrettable que le fonctionnement et les paramètres des modèles utilisés ne soient décrits que de manière succincte, et que les rapports du GAO ne proposent souvent ni des tests de sensibilité des résultats obtenus aux hypothèses fixées, ni des indications de marge d'erreur.

Au delà de ces observations techniques, il est possible de s'interroger sur la portée des rapports d'évaluation et d'expertise du GAO pour la décision publique.

- En premier lieu, on peut souligner que les modèles du GAO, dont les rapports n'explicitent pas toujours la nature précise (plutôt économétrique ou plutôt théorique) constituent souvent des maquettes très rustiques du fonctionnement de l'économie américaine.

Cette **simplicité** n'est pas sans **avantages**, notamment pédagogiques, puisqu'elle permet au modélisateur de bien maîtriser et de bien expliquer les mécanismes et les résultats obtenus.

Cette simplicité présente toutefois des **limites**. A titre d'exemple, on peut signaler que le modèle macro-économique à l'aide duquel le GAO réalise des projections de long terme des finances publiques ne tient pas compte des effets de relance induits à court et à moyen terme par un surcroît de dépenses publiques ou par une baisse des prélèvements obligatoires ; ne tient pas compte de l'impact éventuel de long terme d'un surcroît d'investissements publics, et, plus généralement, n'incorpore pas de mécanismes de type « croissance endogène » ; enfin, ne tient guère compte des **interdépendances internationales**.

De même, les projections de long terme des finances publiques réalisées par le GAO retiennent comme hypothèse des taux d'intérêt fixes, alors même que l'épargne et l'investissement sont des variables clefs de ces projections et que les niveaux respectifs du déficit et de la dette publique doivent logiquement rétroagir sur le niveau des taux d'intérêt.

Compte tenu de ces limites, dont certaines sont d'ailleurs brièvement rappelées dans les rapports examinés, la portée illustrative des projections de long terme du GAO est relativement réduite.

- En second lieu, il convient de souligner que lorsqu'il est saisi par le Congrès, le GAO répond aux questions posées, mais ne répond parfois qu'aux questions posées, au contraire des rapports administratifs français qui s'attachent souvent à évoquer, sinon à peser, l'ensemble des aspects d'un problème.

Par exemple, les rapports du GAO relatifs aux perspectives de long terme des finances publiques présentent l'extinction de la dette publique comme un scénario vertueux d'un point de vue macro-économique, mais n'évoquent aucunement l'argument souvent avancé selon lequel le bon fonctionnement des marchés financiers requiert un stock minimum de titres publics.

Il en résulte que la pertinence et la portée des rapports du GAO dépendent de la faculté des parlementaires à poser les bonnes questions.

**De l'importance de poser les questions justes :
exemple du rapport du GAO de décembre 1996 relatif à l'évaluation de la
vulnérabilité de l'économie américaine aux chocs pétroliers et des alternatives
disponibles pour en limiter les effets**

Saisi par un Président de commission de la Chambre des Représentants, le GAO s'efforce dans ce rapport de 120 pages de répondre aux trois questions suivantes :

- quel est le bilan coûts/avantages économiques résultant de l'importation de pétrole, plutôt que de la production nationale, compte tenu de la vulnérabilité de l'économie américaine aux chocs pétroliers ?

- le programme annoncé en 1995 par le département de l'énergie (DOE), et visant à accroître l'efficacité énergétique de l'économie américaine, à favoriser les énergies alternatives au pétrole et à soutenir la production domestique de pétrole réduira-t-il la vulnérabilité de l'économie américaine aux chocs pétroliers ?

- enfin, quelles sont les principales options alternatives pour réduire la vulnérabilité de l'économie américaine aux chocs pétroliers.

Pour répondre à ces questions le GAO a demandé au département de l'énergie de l'administration fédérale de réaliser des simulations de long terme (20 ans) à l'aide de son modèle macro-économique, et à partir des hypothèses retenues par le GAO. En outre, les auteurs du rapport indiquent s'être appuyés sur une revue de la littérature existante, ainsi que sur la consultation de 19 experts (six universitaires, cinq membres de *Think tanks* ou de groupes de pressions, huit experts du secteur privé, notamment du secteur pétrolier).

Le rapport (soixante-dix pages, assorties de cinquante pages d'annexes), qui commence par un relevé de conclusions d'une page et par un résumé de quatre pages, est extrêmement clair et très pédagogique. Par exemple, le rapport précise ce que sont l'OCDE ou l'OPEP.

Cependant, ni le corps du rapport, ni les annexes ne détaillent les caractéristiques du modèle utilisé, dont la nature (modèle macroéconométrique ou modèle d'équilibre général calculable) n'est pas précisée. De même, le rapport ne signale pas certaines limites des simulations réalisées, par exemple le fait que ces simulations ne tiennent pas compte de ce que la diffusion internationale des progrès réalisés aux États-Unis en matière d'efficacité énergétique pourrait réduire la consommation mondiale de pétrole.

Le rapport répond toutefois frontalement aux trois questions posées.

Le GAO conclut en premier lieu que le coût économique des chocs pétroliers ne dépend pas de la proportion de pétrole importé, mais seulement du niveau de la consommation. En conséquence, le GAO estime que le coût des chocs pétroliers ne dépend pas du degré d'indépendance des États-Unis en matière d'approvisionnement pétrolier.

Par ailleurs, le GAO conclut que la vulnérabilité de l'économie américaine aux chocs pétroliers ne se réduira pas au cours des vingt prochaines années, ce qui suggère que le programme du département de l'énergie est à première vue inefficace.

Enfin, le GAO conclut que les meilleurs outils pour réduire le coûts des chocs pétroliers sont la politique monétaire, d'une part, l'utilisation des stocks stratégiques pour lisser les variations de prix, d'autre part.

Ces conclusions, assez décapantes, s'inscrivent à contre-courant de certaines idées reçues. Par exemple, le GAO insiste sur l'idée selon laquelle le coût macro-économique des chocs pétroliers ne dépendrait pas du niveau des importations, mais seulement du niveau de la consommation de pétrole. De même, le GAO affirme que les politiques visant à favoriser la production domestique de pétrole sont inefficaces pour réduire la vulnérabilité de l'économie américaine aux chocs pétroliers.

Parce qu'il ne répond qu'aux trois questions initialement posées, le rapport laisse toutefois au lecteur français une impression curieuse.

En effet, le GAO n'évoque guère ce qui pourrait pourtant être l'une des conclusions de son rapport : la nécessité d'économiser l'énergie. En particulier, le GAO écarte l'idée d'une taxation accrue des carburants comme politiquement difficile à mettre en oeuvre, et - mais il s'agit là sans doute d'un biais culturel - le GAO n'évoque jamais la possibilité de campagnes d'information et de sensibilisation aux économies d'énergie.

De même, parce qu'elle répond de manière étroite aux trois questions initialement posées, l'approche retenue par le GAO a été particulièrement mal perçue par le Département d'Etat à l'énergie (dont les commentaires sont reproduits en annexe), qui estime que le rapport du GAO est « *sérieusement biaisé* » et « *brouille le débat* ».

En effet, le Département d'Etat à l'énergie s'indigne, non sans raison, de ce que le rapport du GAO indique que la vulnérabilité de l'économie américaine aux chocs pétroliers ne baissera pas au cours des vingt prochaines années, ce qui suggère que les politiques proposées par Département d'Etat à l'énergie sont inefficaces.

Pourtant, l'analyse montre que si les politiques préconisées étaient mises en oeuvre, la vulnérabilité de l'économie américaine aux chocs pétroliers se dégraderait moins que dans le scénario tendanciel : ces politiques sont donc relativement efficaces et nécessaires.

Au total, le fait de ne répondre qu'aux seules questions posées contribue effectivement, en l'espèce, à brouiller le débat sur l'efficacité des politiques étudiées, dont le département à l'énergie souligne par ailleurs, non sans raison, qu'elles ne sont pas précisément décrites et étudiées.

- Enfin, au contraire par exemple des rapports des groupes de travail du Commissariat général du Plan, qui recherchent un certain consensus entre les experts (universitaires, chercheurs) et les acteurs (représentants des administrations, des organisations socio-professionnelles, des entreprises concernées), les rapports prospectifs ou d'évaluation du GAO sont de purs rapports d'experts.

A ce titre, ces rapports ne peuvent être à eux seuls des rapports préparatoires à la décision publique. En d'autres termes, les travaux du GAO

ne sont efficaces que lorsqu'ils rencontrent des esprits disponibles et ouverts à ses recommandations.

Ces dernières considérations expliquent notamment l'appréciation désabusée que portait Mme Eleanor Chemlinsky, *Comptroller General* adjointe et directrice de la division de l'évaluation et de la méthodologie du GAO, à l'occasion d'une journée d'étude organisée au Sénat¹ le 7 avril 1994 : « *après tout, théoriquement, logiquement, l'évaluation devrait être utile pour un grand nombre, voire pour la plupart des décisions publiques importantes. Mais pratiquement, cela ne correspond pas à ce que je constate depuis 1980. Cela n'est point l'expérience américaine* ».

¹ Cf. *contrôle parlementaire et évaluation, contributions réunies par A. Delcamp et alii, in Les études de La documentation française, 1995, pages 189-191.*

CHAPITRE VI : LES OFFICES DU CONGRÈS : DES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES, DONC CONTROVERSÉES

I. UNE ORIGINE COMMUNE : LA VOLONTÉ DU CONGRÈS DE DISPOSER D'UNE EXPERTISE ÉQUILIBRANT CELLE DE L'EXÉCUTIF

Le développement du CRS, du CBO et du GAO a historiquement toujours procédé de la **volonté du Congrès** de rétablir **l'équilibre des pouvoirs** entre les pouvoirs exécutif et législatif.

- Fondé en 1914, le CRS ne connut ainsi un réel essor qu'au cours des années 1970 : auparavant, les parlementaires s'appuyaient principalement sur les informations transmises par l'exécutif, mais l'affaire du *Watergate* et la désinformation du gouvernement sur la guerre du Vietnam ont définitivement sapé la confiance du Congrès.

La défiance du Congrès envers les informations et les analyses transmises par le pouvoir exécutif en matière d'opérations extérieures explique d'ailleurs l'importance prise au sein du CRS par la division des affaires étrangères, du commerce et de la défense.

- De manière similaire, on peut souligner que le GAO fut institué en 1921 par la même loi que celle portant création du Bureau du management et du budget de la Maison Blanche et confiant au Président des États-Unis le soin de transmettre au Congrès une proposition de budget. La création du GAO, c'est à dire le développement du droit de regard du Congrès sur les dépenses publiques, fut donc conçu comme une **contrepartie** directe à l'accroissement des prérogatives de l'exécutif en matière de procédure budgétaire.

Le GAO devait d'ailleurs accroître son rôle de contre-pouvoir lors des trois grandes périodes d'accélération des dépenses publiques qu'ont connues les États-Unis en dehors des guerres mondiales : les années 1930, avec le *New Deal* ; les années 1960 avec la guerre du Vietnam et le développement des politiques sociales sous l'administration Johnson ; enfin les années 1980, avec les politiques de relance des dépenses militaires engagées par Jimmy Carter et amplifiées par Ronald Reagan.

- L'histoire de la création de la commission des impôts conjointe est également exemplaire : en 1924, le Sénateur James Couzens fut à l'origine d'une résolution visant à créer une commission d'enquête sur le

fonctionnement de l'administration fiscale (*l'Internal Revenue Service*). Les travaux de cette commission d'enquête dénoncèrent vigoureusement le manque de rigueur de l'administration fiscale, notamment sa complaisance vis-à-vis des grandes entreprises. Quelques mois plus tard, l'I.R.S. notifia au Sénateur Couzens un redressement fiscal à hauteur de 10 millions de dollars. Selon les observateurs de l'époque, le Sénateur était l'objet de représailles de la part du Secrétaire d'Etat au trésor, M. Andrew Mellon, qui était également le principal actionnaire de Gulf Oil, entreprise ayant largement bénéficié des agréments favorables (*rulings*) dénoncés par la commission d'enquête.

Pour éviter ce type de « retour de bâton », tout en contrôlant étroitement l'administration fiscale, le Congrès décida alors en 1926 de la création de la commission des impôts conjointe.

- Enfin, le CBO fut créé en 1974 pour éviter la répétition des manoeuvres budgétaires mises en oeuvre par le président Nixon. En effet, ce dernier, qui reprochait au Congrès (démocrate) d'abuser de son initiative financière pour alourdir le déficit par des mesures (sociales) électoralistes, non seulement pratiqua *l'impoundment*, c'est à dire l'annulation de crédits, sur une échelle inconnue jusqu'alors, mais aussi décida d'utiliser les vastes ressources de son bureau du budget pour faire adopter ou repousser certaines dépenses grâce à une présentation habile.

Cette situation, qui n'est pas sans rappeler celle qu'a connue la France, conduisit le Congrès à se doter d'une structure parlementaire, le CBO, lui permettant notamment de vérifier les évaluations économiques et budgétaires présentées par le Président

- L'origine et le rôle de contre-pouvoirs du CRS, du CBO et du GAO expliquent d'ailleurs l'attraction que ces institutions exercent sur les parlements, notamment européens, qui souhaitent renforcer leurs moyens de contrôle de l'exécutif.

L'observateur européen tend toutefois à oublier que **ces institutions ne sont réellement crédibles que parce qu'elles sont indépendantes, non seulement de l'exécutif, mais aussi des organes politiques du Congrès, et que cette indépendance est à double tranchant pour les parlementaires, si bien que les moyens alloués à ces institutions ont été fortement réduits au cours de la dernière décennie.**

II. DES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES ET CRÉDIBLES, DONC CONTROVERSÉES

A. DES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES DES ORGANES POLITIQUES DU CONGRÈS.

Rappelons que l'**indépendance** est plutôt une **pratique** qu'un statut. Par exemple, la Reserve fédérale des États-Unis n'est pas une banque centrale statutairement indépendante comme peut l'être la Banque centrale européenne. Pourtant, aucun observateur ne niera que « la Fed » est *de facto* une institution indépendante.

A cette aune, le CRS, le CBO, les services de la commission des impôts conjointe et le GAO peuvent être considérés comme des institutions relativement indépendantes non pas tant du Congrès des États-Unis, puisqu'ils en font organiquement partie, mais des organes politiques du Congrès.

Cette indépendance est d'ailleurs renforcée par le fait que ces institutions sont au service du Congrès dans son ensemble et non pas de l'une ou de l'autre chambre. En effet, même si les deux chambres ont souvent la même majorité (républicaine ou démocrate), elles ne sont pas toujours en phase, de sorte qu'il est difficile à une chambre d'imposer sa volonté.

1. L'autonomie du CRS

- Compte tenu de sa mission particulière consistant à offrir des informations et des analyses non-partisanes et objectives, le CRS a acquis une relative indépendance de fait.

La nomination du directeur du CRS, du ressort de la commission conjointe (Chambre et Sénat) en charge de la Librairie du Congrès, ne constitue ainsi normalement pas un enjeu politique.

Une fois nommé, le directeur du CRS est libre de ses recrutements, de même que les secrétaires généraux des assemblées parlementaires président les jurys de recrutement de nouveaux administrateurs.

En outre, le statut des fonctionnaires du CRS est relativement protecteur, ce qui constitue indéniablement une garantie contre les pressions extérieures.

Enfin, le directeur du CRS, et, dans une moindre mesure, les chefs de division, jouent normalement un rôle de « tampon » entre leurs services et les parlementaires. En particulier, le directeur du CRS doit pouvoir défendre ses

services lorsqu'ils sont mis en difficulté par une utilisation biaisée de leurs travaux, par exemple au travers des citations tronquées qui ne reflètent que l'un des points de vues exposés.

Cela suppose que le directeur du CRS dispose d'une certaine carrure personnelle. Le CRS fut ainsi longtemps dirigé par un parlementaire retraité (Républicain modéré), qui était en mesure d'appeler directement ses anciens collègues pour désamorcer d'éventuelles tensions.

2. L'indépendance du CBO et du secrétariat de la commission conjointe de la fiscalité

Le CBO et le secrétariat de la commission des impôts conjointe sont des institutions neutres et non partisans, qui tirent leur indépendance moins de dispositions statutaires, que des traditions parlementaires, du soutien du public, de leur fierté professionnelle et de leurs modes de recrutement.

Leurs fonctionnaires sont en effet recrutés par leurs directeurs respectifs, non sur une base politique, mais sur de seuls critères professionnels. Seule une très faible proportion de leurs fonctionnaires ont ainsi exercé des fonctions marquées politiquement (comme conseiller à la Maison Blanche ou *staffer* d'une commission), au contraire par exemple des membres des corps d'inspection de l'Etat ou de la Cour des Comptes en France, qui sont souvent passés par des cabinets ministériels. Le fait que le *curriculum vitae* des principaux responsables du CBO soit mis en ligne assure d'ailleurs une certaine transparence en matière de recrutement.

Les nominations des directeurs du CBO et du secrétariat de la commission des impôts conjointe sont toutefois du ressort d'organes politiques.

En particulier, le directeur du CBO est nommé pour quatre ans par accord entre le Président de la Chambre des Représentants et le Président *pro tempore* du Sénat, sur recommandation des commissions du budget de la Chambre et du Sénat. Une fois nommé, il peut être destitué par une résolution de l'une des deux chambres du Congrès, cette procédure n'ayant toutefois jamais été mise en oeuvre. Son mandat est renouvelable sans limitation. En cas de vacance ou d'incapacité, le directeur adjoint supplée le directeur.

Depuis 1975, cinq directeurs se sont succédés au CBO.

3. L'indépendance du GAO

Depuis son origine le GAO est statutairement indépendant aussi bien de l'exécutif que des organes politiques du Congrès.

Le *Comptroller General* du GAO est ainsi nommé pour un mandat de quinze ans non renouvelable, ce qui constitue de loin le mandat le plus long des institutions américaines, à l'exception des juges de la Cour suprême, qui sont nommés à vie. A l'issue de son mandat, le *Comptroller General* bénéficie de droit d'une retraite à taux plein, quel que soit son âge.

La procédure de **nomination** du *Comptroller General* est complexe.

Le pouvoir de nomination appartient du droit aux Président des États-Unis. Cependant, le *General Accounting Office Act* de 1980 prévoit qu'une commission bipartisane et bicamérale, composée du *Speaker* de la Chambre, du Président *pro tempore* du Sénat¹, des leaders respectifs de la majorité et de la minorité de chaque chambre, et des Présidents des commissions « House affairs » (à la Chambre) et « Senate Government affairs » (au Sénat), prépare une liste de trois noms.

Le Président des États-Unis n'est pas contraint de choisir le *Comptroller General* au sein de cette liste : ce serait là une atteinte à ses pouvoirs constitutionnels de nomination. En principe, il peut donc demander à la commission de suggérer d'autres noms ou même nommer directement quelqu'un d'autre. Cette prérogative ne fut toutefois jamais utilisée.

Une fois nommé, le *Comptroller General* ne peut être destitué qu'à l'issue d'une procédure d'impeachment (pour des faits criminels) ou d'une résolution conjointe des deux chambres. A ce jour, aucun *Comptroller General* n'a jamais été menacé de l'une ou de l'autre procédure.

Non seulement le *Comptroller General* bénéficie à titre personnel d'une grande indépendance, mais l'institution est elle-même statutairement et organiquement indépendante de toute pression politique.

Le *Comptroller General* est ainsi responsable du choix des agents du GAO. Recrutés sur une base professionnelle et non partisane, ces agents sont quasi exclusivement des fonctionnaires de carrière, dont le turnover est relativement faible.

L'indépendance du GAO vis à vis du Congrès se traduit notamment par la publication de l'ensemble de ses travaux : l'auteur d'une saisine ne peut

¹ Le Vice-Président des États-Unis est le Président en titre du Sénat, mais la présidence effective est assurée par un Président *pro tempore*, qui est le plus souvent le Sénateur le plus expérimenté du parti majoritaire.

empêcher la publication d'un rapport, même si les conclusions de ce rapport lui sont particulièrement désagréables.

Enfin, il convient de rappeler que le GAO reste très largement maître de son programme de travail.

Le GAO communique d'ailleurs beaucoup pour affirmer son indépendance. En particulier, le GAO s'attache continûment à expliquer au Congrès l'importance de son indépendance pour la qualité et l'efficacité de ses travaux.

4. Une indépendance limitée par le pouvoir budgétaire du Congrès

L'indépendance du CRS, du CBO et du GAO est toutefois limitée par le pouvoir budgétaire du Congrès. En effet, le Congrès, qui détermine le budget de ces agences peut exercer par ce biais une pression redoutable.

B. UNE INDÉPENDANCE À DOUBLE TRANCHANT POUR LE CONGRÈS

1. L'indépendance des agences du Congrès renforce leur crédibilité

L'autonomie ou l'indépendance des agences du Congrès est évidemment le gage de leur objectivité, donc de leur crédibilité pour les parlementaires.

L'autonomie ou l'indépendance des agences du congrès facilitent en outre les contacts techniques entre leurs experts et les fonctionnaires de l'exécutif : les nombreux coups de fil des experts du CRS , du CBO ou du JCT à leurs correspondants au sein de l'administration fédérale ne présentent en effet aucune connotation politique, et sont même susceptibles de désamorcer des conflits politiques.

L'indépendance statutaire du CBO et du GAO est en enfin le gage de leur **crédibilité** scientifique et morale externe, vis à vis de l'administration fédérale, des experts indépendants, des médias et des citoyens.

Le GAO estime notamment que l'indépendance et l'objectivité de ses audits et de ses évaluations sont indispensables à l'efficacité de ses travaux.

Comme l'indiquait ainsi Mme Eleanor Chemlinsky¹, Contrôleur général adjointe et directrice de la division de l'évaluation des programmes et de la méthodologie du GAO, « *sans l'assurance de l'intégrité du travail, il importe peu que les méthodes soient exemplaires, puisque l'expertise méthodologique ne garantit point la probité. Le besoin d'indépendance... vient aussi de ce que les efforts faits pour perturber une évaluation - par exemple, en diluant les questions posées, en adoucissant les conclusions, en cachant les données essentielles, en retardant la publication - ne manquent pas de part et d'autre. Non seulement l'évaluateur lui-même doit résister à tous ces efforts, mais il faut aussi qu'on l'aide, en plaçant la fonction d'évaluation là où elle sera un peu protégée contre les tentatives - inévitables lorsque les sujets sont controversés - d'affaiblissement, de diminution ou d'élimination pure et simple* ».

De fait, le GAO bénéficie d'une grande réputation d'indépendance.

Il en est de même du CBO et du secrétariat de la commission conjointe des impôts (JCT).

Le *staff*, c'est à dire le « secrétariat » du JCT est ainsi très largement indépendant des pressions politiques, y compris de la part des parlementaires membres du JCT.

Une anecdote illustre son indépendance mieux qu'un long discours : soumis à des critiques publiques pour le traitement de ses déclarations d'impôt entre 1969 et 1972, c'est à dire alors qu'il était déjà Président des États-Unis, Nixon demanda en novembre 1973 aux fonctionnaires du JCT d'examiner sa situation fiscale, en s'engageant par avance à payer le surcroît d'impôt éventuel que ceux-ci estimeraient dû. Après une enquête approfondie et l'audition de près de trente témoins, le *staff* du JCT publia un rapport de 210 pages concluant que le Président Nixon devait 440.000 dollars au fisc.

En l'espèce, le staff du JCT a donc joué un rôle arbitral entre le Président et le Congrès (dont les deux chambres étaient démocrates).

2. Les travaux des agences du Congrès peuvent cependant affaiblir les positions politiques des parlementaires

Cette crédibilité est cependant à double tranchant pour le Congrès, et surtout pour sa majorité (actuellement républicaine).

En premier lieu, il existe à court terme un **dilemme** entre l'indépendance, l'objectivité et la crédibilité des travaux, d'une part,

¹ Cf. « *Contrôle parlementaire et évaluation* », contributions recueillies par A. Delcamp et alii, *Les études de la documentation française*, 1995, page 189.

l'efficacité et l'utilité de ces travaux pour les décideurs publics. Par exemple, il peut être tentant pour les experts du GAO de satisfaire les parlementaires concernés en répondant à une commande rapidement et dans le sens souhaité, au détriment de la rigueur scientifique et de l'objectivité, donc de la réputation de l'institution, d'où l'existence de procédures de contrôle interne très strictes. Cependant, ces procédures ne sont pas sans conséquences en termes de délais, donc d'utilité, quand bien même les conclusions du GAO corroboreraient les intuitions des parlementaires.

En second lieu, les résultats des travaux du GAO, du CBO et dans une moindre mesure du CRS, peuvent parfois *de facto* contredire les thèses avancées par les parlementaires et saper les fondements de certains textes soutenus par la majorité du Congrès, d'autant plus que **l'audience médiatique** des agences du Congrès est considérable : les travaux du GAO sont ainsi évoqués au moins une fois par semaine dans l'un des trois grands journaux télévisés du soir (sur les chaînes hertziennes nationales), et sont cités près d'une centaine de fois par jour dans la presse.

Ce problème se pose avec une acuité particulière au CBO dans le cadre de sa mission de *scoring* : les évaluations du CBO peuvent en effet constituer un obstacle à l'adoption de mesures soutenues au départ par la majorité du Congrès.

Cette situation ne devait guère prêter à conséquences jusqu'au début des années 1990. En effet, aux États-Unis comme en France, les débats budgétaires n'avaient alors pas l'importance qu'ils prirent au cours de la dernière décennie. En outre, le Congrès demeurait relativement peu « clivé » : par exemple, les démocrates du sud, relativement conservateurs, votaient fréquemment avec les républicains, et nombre de parlementaires modérés étaient très indépendants.

Cela n'est toutefois plus le cas.

III. DES INSTITUTIONS FRAGILISÉES

A. LA POLARISATION DE LA VIE POLITIQUE AMÉRICAINE

Au cours des années 1990, le CRS, le CBO et le GAO ont été confrontés à la transformation de l'activité législative, en raison de :

- la réduction de la durée moyenne des mandats, qui s'est notamment traduite par des besoins de formation accrus pour les parlementaires et leurs assistants ;

- la complexité accrue de la législation, notamment en matière de régulation économique ;

- la prolifération des sources d'information et d'analyse, avec notamment la multiplication des *Think Tanks*, de plus en plus mis sur le même plan, alors même que leurs travaux sont de qualité très inégale. Cette évolution a placé les agences du Congrès en situation de concurrence inégale : de plus en plus politisées, les analyses des *Think Tanks* sont en effet de ce fait plus opérationnelles pour les parlementaires.

Par ailleurs, le climat politique s'est profondément dégradé, avec l'accent mis de manière emphatique sur les débats budgétaires et surtout avec la polarisation croissante de la vie politique.

En effet, à partir du début des années 1990, et plus particulièrement à partir de 1994 avec l'accession aux fonctions de Speaker de la chambre du républicain très conservateur Newt Gingrich, puis avec le déclenchement de la procédure d'impeachment contre le Président Clinton, la vie politique américaine s'est polarisée.

Le rôle des appareils et des stratégies politiques s'est ainsi accru, et l'activité du Congrès est devenue de plus en plus idéologique, tandis que l'éventail des opinions des parlementaires s'élargissait considérablement vers la droite, avec « la nouvelle révolution conservatrice ».

Parallèlement, plusieurs *Think Tanks* ultraconservateurs comme *l'Heritage Foundation*, ont réellement acquis droit de cité, alors que leurs analyses n'étaient auparavant guère considérées comme « raisonnables ».

Ces évolutions ont ainsi conduit le CRS à étendre l'éventail des arguments et des points de vue qui devaient être pris en considération dans ses rapports. Malgré cela les experts du CRS, qui signent leurs rapports, sont de plus en plus exposés, au point que des Sénateurs influents ont récemment proposé la suppression du CRS.

De même, ces évolutions se sont traduites par une **résistance politique** croissante aux préconisations du GAO.

Parallèlement, le niveau élevé des déficits publics au début des années 1990 (le besoin de financement des administrations publiques a dépassé 5% du PIB au cours des années 1991, 1992 et 1993) fit de la maîtrise des dépenses publiques et de la réduction du nombre de fonctionnaires, y compris parlementaires, un enjeu électoral majeur.

S'agissant du CRS, le souci d'une plus grande efficacité de la dépense publique eut d'ailleurs une conséquence paradoxale : certains parlementaires, comme le Sénateur McCain, ancien candidat à l'investiture présidentielle, souhaitent en effet que les rapports du CRS soient publiés afin de bénéficier au

plus grand nombre, ce que le CRS refuse à ce jour pour limiter les pressions et les controverses. Le CRS est ainsi placé entre le marteau des parlementaires que la diffusion ses travaux contrarie et l'enclume de leurs collègues qui veulent une diffusion plus large.

Le GAO était pour sa part vulnérable en raison de sa taille. En effet, le GAO employait plus de cinq mille fonctionnaires au milieu des années 1980, soit 16 % de l'ensemble des personnes travaillant au Congrès et près de 37 % des fonctionnaires du Congrès.

Compte tenu de ce que les effectifs des autres agences ou services du Congrès étaient de taille plus réduite ou difficilement compressible (la bibliothèque du Congrès - quatre mille employés - est ainsi une institution au service du public où les gains de productivité sont lents), toute réduction symbolique des effectifs du Congrès devait passer par une diminution du nombre d'employés du GAO.

B. UNE CONSÉQUENCE : LA RÉDUCTION DES MOYENS DES AGENCES DU CONGRÈS

Le développement de conflits entre la majorité républicaine « de combat » des années 1990, et la volonté des républicains de répondre aux critiques adressés à un Congrès perçu comme tentaculaire et de donner l'exemple en matière de maîtrise des dépenses publiques et de réduction des effectifs de l'administration, se sont ainsi finalement traduits par des **coupes sombres** dans le budget des offices du Congrès.

- La principale victime en fut bien sûr l'Office des choix technologiques, l'OTA (*Office of Technological Assessment*), qui employait près de 125 personnes et avait servi de lointain modèle pour la création en France de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) conjoint à l'Assemblée nationale et au Sénat.

En effet, l'OTA fut purement et simplement supprimé en 1995.

- Accusé par la majorité républicaine conduite par Newt Gingrich d'être trop libéral, le CRS vit son budget gelé et ses effectifs réduits : les effectifs actuels du CRS sont ainsi inférieurs de 10 % au niveau atteint au milieu des années 1980.

Ces mesures ont conduit le CRS dans une situation difficile. En effet, compte tenu des vagues de recrutement intervenues au début des années 1970, puis du ralentissement des recrutements au cours des années 1990, la pyramide des âges des fonctionnaires du CRS est fortement déséquilibrée et la moitié de ses effectifs partiront en retraite au cours de la période 1996-2006.

Face à ce constat préoccupant, le CRS put toutefois engager à partir de 1998 un ambitieux programme consistant :

- à réaliser régulièrement des projections de la pyramide des âges de ses effectifs et des domaines de compétences qui risquaient de souffrir le plus des départs massifs à la retraite ;

- à développer des programmes de pré-recrutement pour s'assurer des flux de candidats de haut niveau ;

- à pratiquer des chevauchements entre les départs à la retraite et l'embauche de nouvelles recrues, afin de faciliter les transferts de compétence.

- De même, malgré son prestige et son soutien externes, les **effectifs du GAO ont fondu** de plus de 5.000 personnes en 1985, à 4.200 en 1994, puis à environ 3.200 aujourd'hui, soit une baisse de plus d'un tiers en quinze ans et de près d'un quart en six ans.

En effet, le Congrès avait drastiquement réduit le budget du GAO, le contraignant ainsi à mettre en oeuvre un programme de « dégageant des cadres ».

Les agents du GAO bénéficiaient a priori d'un statut relativement protecteur, mais ce programme emprunta des voies relativement traumatisantes pour une administration : départs en préretraite plus ou moins volontaires, diminutions ou gels des rémunérations de certains agents afin de les inciter à démissionner, fermeture de bureaux régionaux sans reclassement des personnels, voire licenciements purs et simples de personnels administratifs au siège selon le principe *last-in, first-out* (« dernier entré, premier sorti »), conduisant à se séparer d'abord des personnels ayant le moins d'ancienneté.

S'il s'agit là d'un réel traumatisme pour le GAO, ce *downsizing* ne fût d'ailleurs pas sans effets favorables du point de vue du Congrès, puisqu'il a incité le GAO à redéfinir ses procédures afin de se placer davantage au service des parlementaires.

Le pouvoir budgétaire du Congrès lui a donc largement permis de plier le GAO à sa volonté.

- Beaucoup plus réduits, et plus directement au service du Congrès, les effectifs et les moyens du *staff* de la commission conjointe de la fiscalité et du CBO ont à ce jour échappé aux contraintes budgétaires. Les effectifs du CBO ont même été successivement accrus en 1979, 1983, 1986 et 1996. Entre 1976 et l'an 2000, les effectifs du CBO auront donc progressé de 20 %, de 193 équivalent-temps plein (ETP) à 232 ETP.

Cette hausse paraît toutefois peu en ligne avec le surcroît de missions qui s'est accumulé sur le CBO au cours des dernières années, en raison notamment de la complexité accrue de la procédure budgétaire, de l'extension du champ d'expertise du CBO et de l'allongement de l'horizon de ses projections.

En outre, à mesure que les questions budgétaires prenaient de l'importance, et que s'affirmait le rôle du CBO dans la procédure parlementaire, la **nomination de son directeur** est devenue un **enjeu politique**, comme peuvent l'être en France les nominations au Conseil Constitutionnel ou au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Maîtres des deux chambres du Congrès à partir de 1994, les républicains ont notamment nommé comme directeur en février 1999 un homme au profil politique plus marqué que ces prédécesseurs, puisqu'il avait été successivement conseiller économique du *leader* de la majorité (républicaine) au Sénat entre 1981 et 1985, puis conseiller économique à la Maison blanche sous Ronald Reagan, avant de rejoindre le secteur privé. Cette nomination ne semble toutefois pas avoir altéré l'esprit du CBO, le nouveau directeur s'affirmant aussi indépendant que ses prédécesseurs.

- Les agences du Congrès auront donc connu une véritable tourmente au cours de la dernière décennie : au total, leurs effectifs se sont ainsi réduits d'un tiers en quinze ans : de 6.300 en 1985 à 4.200 environ en l'an 2 000.

Certes, avec le redressement spectaculaire des finances publiques américaines - les États-Unis connaissent depuis 1998 un excédent budgétaire -, le nombre de fonctionnaires n'est plus un véritable enjeu du débat public, et les pressions exercées sur les offices du Congrès se sont réduites : leurs budgets sont désormais relativement stables.

Il est vrai que cette tourmente n'a pas épargné les collaborateurs politiques du Congrès : après leur prise de contrôle de la Chambre en 1994, les républicains ont décidé de réduire d'un tiers le nombre des *staffers* des commissions.

Cet épisode souligne néanmoins qu'en dépit de leur réputation flatteuse ces offices sont relativement **vulnérables**.

DEUXIÈME PARTIE :
LES ADMINISTRATIONS ÉCONOMIQUES FÉDÉRALES

CHAPITRE VII :

LE SYSTÈME STATISTIQUE AMÉRICAIN

I. L'ORGANISATION DU SYSTÈME STATISTIQUE AMÉRICAIN

A. VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME STATISTIQUE AMÉRICAIN

1. Le Congrès dispose d'un rapport annuel sur le système statistique américain

A titre préliminaire, on peut souligner qu'il est parfois difficile d'avoir une vue d'ensemble de l'organisation, des emplois, des crédits budgétaires et des missions du système statistique public français, malgré la publication d'annuaires des administrations statistiques.

En revanche, dans le cadre du *Paperwork Reduction Act* de 1995, qui visait notamment à maîtriser les obligations statistiques pesant sur les agents privés, le directeur de l'*Office of Management and Budget* (OMB) de l'administration présidentielle transmet chaque année au Congrès un **document synthétique**¹ qui recense l'ensemble des services fédéraux disposant de crédits supérieurs à 500.000 dollars par an pour des activités statistiques, qui présente leurs missions et leurs programmes d'enquête, et qui détaille les crédits demandés pour chacun de ces services.

Le Congrès dispose ainsi d'une **vision d'ensemble** des missions, des programmes et du coût du système statistique fédéral, ce qui lui permet en principe de supprimer certaines enquêtes ou, à l'inverse, d'accroître les crédits de certaines administrations pour qu'elles collectent des données supplémentaires.

Par ailleurs, les statistiques publiées par l'ensemble des administrations statistiques fédérales sont désormais accessibles au travers d'un portail internet commun (www.fedstats.gov).

Le périmètre et les moyens des administrations statistiques sont donc assez clairement **délimités**.

¹ "Statistical Programs of the United States Government : Fiscal Year n".

On peut d'ailleurs noter que les États-Unis ont une **conception extensive** du système statistique : le rapport et le portail précités rassemblent ainsi non seulement les services chargés de la réalisation des statistiques économiques, démographiques et sociales, mais aussi les services qui collectent les données relatives à l'éducation, à la santé publique, à l'environnement, à la recherche scientifique, à la consommation de substances illicites, à la délinquance ou au fonctionnement des prisons, etc.

Le service géologique national est même considéré aux États-Unis comme une administration statistique.

2. Le champ des enquêtes statistiques est très large

Cette conception extensive du système statistique va de pair avec la conduite d'enquêtes statistiques plus **diversifiées** qu'en France.

Les États-Unis semblent ainsi disposer de statistiques plus étoffées sur le système éducatif, la santé publique, les familles et plus généralement sur les comportements privés.

Par exemple, le Centre national pour les statistiques sur l'éducation (« *National Center for Education Statistics* ») publie des enquêtes détaillées relatives au personnel, à l'équipement et aux ressources des bibliothèques et des centres de documentation scolaires.

Plus généralement, les chercheurs américains disposent d'un ensemble de données sans équivalent pour étudier les liens entre les performances scolaires et universitaires des individus et leur environnement économique et social.

De même, on peut signaler à titre d'illustration qu'il existe désormais aux États-Unis un **Institut national du Vieillessement** (*National Institute on Aging*), qui s'attache notamment à publier périodiquement des séries d'indicateurs sur la situation économique, l'état de santé et les comportements des personnes âgées de plus de 65 ans.

Ces différences entre les principaux thèmes d'investigation des systèmes statistiques français et américain sont sans doute le **fruit de l'histoire**.

En effet, le système statistique français s'est construit après la seconde guerre mondiale autour des besoins d'information du ministère de l'économie et des finances pour la conduite de la politique macro-économique de l'Etat.

En conséquence, notre système statistique accorde une importance primordiale aux statistiques économiques nécessaires à l'élaboration de la comptabilité nationale, qui demeure sans doute le « cœur de métier » de l'INSEE.

En revanche, le système statistique américain s'est construit plus tôt et de manière moins ordonnée, en réponse notamment aux besoins d'informations exprimés par les différents ministères, par les collectivités locales et par les agents privés.

De ce fait, le système statistique américain met sans doute davantage l'accent sur données permettant d'apprécier l'efficacité des politiques de l'éducation, des politiques sociales et des politiques sectorielles, et donc de fonder certains choix sociaux.

3. Une particularité : les statistiques relatives aux minorités ethniques

La principale originalité des statistiques américaines par rapport aux statistiques françaises réside sans doute dans l'importance accordée aux précisions relatives « à la race ou à l'ethnie » (*Race and Ethnicity*).

Aux États-Unis, les enquêtes statistiques et le recensement décennal classent ainsi les personnes parmi **cinq catégories raciales** : « indien américain ou alaskan », « asiatique », « noir ou afro-américain », « hawaï en ou natif des îles du pacifique » et « blanc ».

Conformément au nouveau règlement relatif aux données fédérales sur la race et l'ethnie publié en octobre 1997 par l'*Office of Management and Budget*, le recensement 2000 offrait toutefois aux enquêtés la faculté d'indiquer, sous certaines limites, leur appartenance à plusieurs des catégories ci-dessus.

Selon les statisticiens rencontrés, cette réforme, qui vise notamment à prendre en compte le métissage de la population, soulève néanmoins des problèmes de mise en œuvre, puisqu'elle conduit *de facto* à une multiplication considérable des catégories raciales.

Quoi qu'il en soit, la plupart des statistiques relatives aux personnes ne distinguent pas seulement entre les hommes et les femmes, comme en France, mais aussi entre les catégories raciales précédentes.

A titre d'exemple, on peut signaler que le Président Clinton a mis l'accent, au travers de l'*Initiative on Race and Healthy People*, sur le développement de la connaissance statistique de l'état de santé des différents groupes ethniques.

La réalisation de ce type d'enquêtes choquerait en France. Elle y est d'ailleurs interdite.

En revanche, le principe de ces statistiques « ethniques » n'est **guère controversé** aux États-Unis.

En effet, ces statistiques y constituent notamment le support des politiques qui visent à prévenir les discriminations ethniques.

Certaines enquêtes, comme l'étude relative aux entreprises contrôlées par des membres des minorités (*Survey of Minority Owned Business Entreprises*¹) sont même spécifiquement conçues comme des aides à la décision pour les politiques de promotion sociale des minorités.

B. UN SYSTÈME STATISTIQUE MULTIPOLAIRE ET POUR PARTIE DÉCENTRALISÉ

1. Un système pour partie décentralisé

Le système statistique repose pour l'essentiel aux États-Unis, comme en France, sur des **institutions et des financements publics**.

Pendant, l'organisation d'ensemble du système statistique américain est extrêmement **différente** de celle du système statistique français.

En premier lieu, on peut rappeler que malgré le développement des observatoires régionaux, le système statistique français demeure très peu décentralisé, mais seulement **déconcentré** (au travers notamment des directions régionales de l'INSEE).

En revanche, le système statistique américain est pour partie **décentralisé**.

Cela résulte notamment du caractère fédéral des États-Unis.

Les États fédérés et les collectivités locales collectent ainsi certaines statistiques. Par exemple, le recensement des administrations et des emplois publics publié par le bureau du recensement provient pour une large part de la compilation des données produites par les États fédérés et par les collectivités locales.

Les activités statistiques des États fédérés et des collectivités locales s'effectuent pour partie pour le compte des agences statistiques fédérales,

¹ On peut noter qu'il existe une enquête similaire sur les entreprises contrôlées par des femmes.

notamment en matière d'emploi, de formation professionnelle, d'agriculture et de santé. Ces activités sont alors **rémunérées** (pour un montant total prévisionnel de près de 400 millions de dollars en 2001).

Inversement, les États fédérés et les collectivités locales financent certains services d'information fédéraux (pour un montant total prévisionnel de plus de 60 millions de dollars en l'an 2001), notamment en matière géologique, forestière et environnementale.

Par ailleurs, les agences statistiques fédérales **achètent** des services statistiques à nombreuses institutions parapubliques ou privées (pour un montant total prévisionnel de plus de 700 millions de dollars en l'an 2001), notamment en matière de santé, d'éducation et de recherche scientifique.

2. Un système polycentrique

On peut rappeler que le système statistique public français est relativement **unitaire** : l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), qui est statutairement une direction générale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, rassemble ainsi plus de la moitié des moyens des administrations statistiques publiques, et constitue le principal pôle de recherche en matière de statistique théorique.

En outre, l'INSEE gère les personnels statisticiens de certains autres ministères et assure la **formation** de la grande majorité des statisticiens de l'administration, des organismes professionnels et des entreprises au travers de ses deux écoles spécialisées : l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et l'école nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI).

Enfin, l'INSEE assure la diffusion des statistiques produites par d'autres ministères ou par des organismes satellites du secteur public, et le décret du 14 juin 1946 modifié par le décret du 9 juin 1989 confie expressément à l'INSEE pour mission de « **coordonner les méthodes, les moyens et les travaux des administrations statistiques et des organismes privés, subventionnés ou contrôlés par l'Etat, [de] centraliser leur documentation statistique et économique et [de] réaliser l'unification des nomenclatures et codes statistiques** ». L'INSEE assure d'ailleurs le secrétariat du conseil national de l'information statistique (CNIS).

Par contraste, le système statistique public fédéral américain apparaît très **peu concentré**.

En effet, selon le rapport annuel de l'*Office of Management and Budget* relatif aux programmes statistiques du gouvernement des États-Unis pour l'année fiscale 2001, plus de **70 services fédéraux** disposaient en 1999

de crédits budgétaires supérieurs à 500.000 dollars pour produire des activités statistiques ou pour acheter des services statistiques.

En outre, 21 de ces services disposaient de crédits budgétaires supérieurs à 30 millions de dollars pour leurs activités statistiques (c'est à dire plus de 1 % du total des crédits fédéraux directement affectés à des dépenses statistiques, hors recensement décennal).

Surtout, si l'on met à part les crédits destinés à la préparation du recensement décennal de l'an 2000 (soit 1,08 milliard de dollars en 1999), les trois premières administrations statistiques fédérales (le *Bureau of Labor Statistics*, le *National Institute of Health*, et le *Bureau of the Census*) ne disposaient en 1999 que de respectivement 13 %, 12 % et 10 % des crédits budgétaires directement alloués aux agences statistiques fédérales (au total 3,08 milliards de dollars).

Aucune agence statistique fédérale ne dispose ainsi d'une « hégémonie » comparable à celle de l'INSEE.

C. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES AGENCES STATISTIQUES FÉDÉRALES EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

1. La réalisation des statistiques économiques est partagée entre plusieurs services fédéraux

La **fragmentation** du système statistique fédéral atteint sans doute son paroxysme en matière de statistiques économiques, comme le montre le partage des tâches entre les principales agences fédérales intervenant dans ce domaine :

- le *Bureau of the Census* (le « bureau du recensement »), qui est une direction du département du commerce¹, gère le recensement décennal et les principaux recensements quinquennaux (population, logement, industrie, administration), et publie notamment les statistiques relatives aux administrations publiques, aux échanges extérieurs, et à la production de biens et de services.

En outre, le bureau du recensement réalise de nombreuses enquêtes pour le compte d'autres agences statistiques fédérales, notamment pour la *Small Business Administration* (sur les petites et moyennes entreprises), pour le *National Agricultural Statistics Service* (en matière de production agricole)

¹ Le département du commerce est un ministère dont les compétences recouvrent celles qui sont exercées en France par le ministère de l'économie, et une partie de celles des ministères de l'aménagement du territoire et de l'industrie.

ou pour le département de l'énergie. Le bureau du recensement employait environ **8.000 personnes** en l'an 2000 ;

- fondé en 1884, le *Bureau of Labor Statistics* (« bureau des statistiques sur l'emploi », BLS), qui dépend du département de l'emploi, produit notamment les statistiques relatives à l'emploi, au chômage, aux salaires, à la productivité du travail, aux accidents du travail, à la consommation et aux conditions de vie des ménages, à partir de données qu'il collecte lui-même ou qui sont collectées, moyennant rémunération contractuelle, par le bureau du recensement ou par des administrations locales.

Le BLS employait environ **2.600 personnes** en 1999 et disposait d'un budget de près de 400 millions de dollars ;

- le *National Agricultural Statistics Service* (« service national des statistiques agricoles », NASS) du département de l'agriculture collecte toutes les données relatives à ce secteur : données foncières, production, emplois et salaires, prix des produits. Le NASS employait environ **1.100 personnes** en l'an 2000 ;

- enfin, le *Bureau of Economic Analysis* (« bureau d'analyse économique », BEA), est une direction distincte du département du commerce, chargée notamment de conduire les enquêtes sur les investissements directs étrangers aux États-Unis et sur les investissements directs américains à l'étranger, et surtout d'établir la **comptabilité nationale** et les comptes régionaux, à partir des données statistiques collectées par d'autres services statistiques, notamment le bureau du recensement, le bureau des statistiques de l'emploi et les services statistiques de l'administration fiscale.

La comptabilité nationale est donc établie par une agence distincte de celles qui réalisent les statistiques relatives aux éléments des comptes d'emplois et de ressources du PIB. Le BEA employait environ **500 personnes** en l'an 2000, et disposait de crédits budgétaires à hauteur de 43 millions de dollars.

Par ailleurs, plusieurs dizaines d'autres agences fédérales collectent, commandent ou publient des statistiques économiques.

Par exemple, la division des statistiques sur le revenu (*Statistics of Income Division*, SOI) de l'administration fiscale (*Internal Revenue Service*, IRS) publie des données relatives aux revenus établies à partir des déclarations d'impôts ; le *Bureau of Transportation Statistics* du département des transports réalise les statistiques relatives aux transports ; la *National Science Foundation* collecte les statistiques relatives aux activités de recherche et développement ; la *Small Business Administration* maintient des bases de données sur les petites et moyennes entreprises ; l'*Equal Employment Opportunity Commission* (la « commission pour l'égalité des chances en

matière d'emploi ») collecte des données relatives à la composition de la main d'œuvre par genre et par groupe ethnique ; etc.

2. Les activités de collecte et de diffusion de statistiques sont assez largement séparées des activités d'analyse économique

Pour compléter ce panorama du système statistique public américain et de ses différences avec le système statistique français, il convient également de souligner les fonctions de collecte et de diffusion de statistiques sont non seulement relativement fragmentées aux États-Unis, mais aussi largement **séparées des fonctions d'analyse économique**.

En effet les **principales agences statistiques** fédérales publient des études et des commentaires méthodologiques relatifs à leurs statistiques, de manière à ce que celles-ci soient bien comprises, mais elles **ne réalisent pas d'études économiques** à proprement parler.

Par exemple, le bureau d'analyse économique (BEA), qui établit la comptabilité nationale, diffuse des travaux de recherche sur la mesure des grands agrégats économiques, mais ne réalise ni études macro-économiques, ni analyses de la conjoncture économique, ni prévisions économiques.

De même, le bureau des statistiques de l'emploi (BLS) du département de l'emploi est statutairement distinct des services d'études et des services fonctionnels de ce même ministère.

Cette séparation est analogue à celle en vigueur en Allemagne, où la collecte des statistiques économiques est confiée à un office central et à des offices régionaux, tandis que leur analyse est du ressort des ministères et des instituts indépendants.

En revanche, cette organisation tranche avec la pratique française.

En effet, la France se singularise parmi les pays développés par une **intégration** poussée entre les statistiques et les études économiques.

Ainsi, les économistes-statisticiens de l'INSEE réalisent directement des études et des prévisions économiques à partir des statistiques qu'ils sont chargés de collationner.

De même, des services ministériels comme la direction des études et de l'animation de la recherche (DARES) exercent simultanément une triple mission : collecter et diffuser des données statistiques ; conduire ou commander des études économiques ayant vocation à être publiées ; enfin, réaliser des études préparatoires à certaines décisions gouvernementales.

II. LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS DE L'ORGANISATION STATISTIQUE AMÉRICAINE

A. LES PRINCIPAUX INCONVÉNIENTS DE L'ORGANISATION STATISTIQUE AMÉRICAINE

1. Des difficultés de recrutement et de formation

L'organisation du système statistique américain n'est pas sans **inconconvénients**.

En premier lieu, les agences statistiques fédérales éprouvent parfois des **difficultés** pour **recruter** des statisticiens de bon niveau.

Cela résulte notamment du manque de formations supérieures spécialisées en statistiques. En réponse, les agences statistiques fédérales s'efforcent de nouer des partenariats avec des établissements d'enseignement supérieur pour développer les cursus dont elles ont besoin.

Mais ces difficultés de recrutement sont plus généralement le reflet de la **faible attractivité** du métier de statisticien public.

En effet, du fait de la séparation fonctionnelle entre les études et les statistiques, les statisticiens publics ne peuvent pas réaliser des études économiques, sauf si elles portent sur des problèmes de mesure statistique.

En outre, si ce dernier type d'études est officiellement encouragé dans des institutions comme le bureau d'analyse économique, leur publication doit en principe recevoir un aval hiérarchique.

Enfin, les règles d'éthique applicables aux statisticiens des agences fédérales les empêchent souvent de conduire des travaux à partir de données non encore publiées, de sorte qu'ils ne disposent pas vraiment d'un avantage comparatif par rapport aux chercheurs privés.

Cette état de fait contraste évidemment avec la situation française où les écoles dépendant de l'INSEE, notamment l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), et l'intégration des fonctions d'économiste et de statisticien fournissent à l'INSEE des cadres de très haut niveau.

En effet, comme le soulignait M. Edmond Malinvaud, ancien directeur général de l'INSEE, lors de son audition par la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur l'information du

Parlement¹ « *ce n'est pas stimulant d'être statisticien et seulement statisticien... Au contraire si on leur dit [aux jeunes] qu'ils peuvent faire des études économiques, ils sont très intéressés. Cela a fait que l'INSEE a eu un très bon recrutement depuis 50 ans et a réussi à transformer totalement l'information économique dont la France dispose* ».

2. Des problèmes de coordination

Par ailleurs, la complexité du système statistique américain se traduit par des difficultés de **coordination**.

En premier lieu, la législation relative à la protection de la vie privée et les différents règlements particuliers applicables aux agences statistiques relatifs à la confidentialité des données empêchent largement celles-ci de s'échanger des données individuelles avec leurs identifiants, donc de **croiser** des **enquêtes**.

Lors du passage de la mission aux États-Unis, une proposition de loi bipartisane visant à remédier à ces difficultés avait été adoptée par la Chambre des Représentants et devait être examinée par le Sénat.

Préparée en fait par *l'Office of Management and Budget*, cette réforme devait consister à homogénéiser les règles de confidentialité des enquêtes statistiques et à permettre des échanges limités de données individuelles entre agences statistiques, à des fins exclusivement statistiques.

En second lieu, les **concepts** statistiques ne sont pas toujours harmonisés, de sorte que les données publiées par les différentes agences ne sont pas toujours **compatibles**.

Par exemple, les enquêtes conduites respectivement par le bureau des statistiques sur l'emploi et par le centre national pour les statistiques sur l'éducation ne mesurent pas de la même manière le niveau de formation.

De même, les projections relatives à l'évolution de l'emploi par catégorie professionnelle sont conduites par les États fédérés selon des méthodes et des nomenclatures différentes, ce qui en rend **l'agrégation** difficile au niveau fédéral.

Plus généralement, le manque de coordination du système statistique conduit parfois à des gaspillages, notamment via la **duplication** d'études similaires.

Cette situation s'est toutefois infléchie au cours des années 1990.

¹ Cf. « *de l'information du Parlement au contrôle du gouvernement* », rapport de l'Assemblée nationale n°2065, 1995.

En effet, dans le cadre des efforts de maîtrise des dépenses publiques et de renforcement de l'efficacité des administrations publiques, le Congrès a **réduit les moyens** de certaines agences statistiques. Par exemple, les dotations budgétaires du bureau d'analyse économique ont baissé de 12 % en termes réels entre 1992 et 1999.

Ces restrictions budgétaires ont eu pour conséquence l'abandon de certains travaux. Ils ont aussi freiné développement de nouvelles enquêtes et **ralenti la modernisation** du système statistique.

Par exemple, la mise en œuvre d'une nouvelle nomenclature des activités (*North American Industry Classification System*, NAICS) a été retardée et la publication de certaines séries rétrospectives a été annulée au cours des années 1999-2000.

Néanmoins, ces restrictions ne sont sans doute pas sans liens avec le renforcement de la **coordination** du système statistique, notamment dans le cadre du Conseil inter-agences sur la politique statistique (Interagency Council on Statistical Policy), auquel le *Paperwork Reduction Act* de 1995 (la « loi portant réduction des formalités administratives ») a donné une base légale.

3. Des points faibles

Le système statistique américain présente des **points faibles**.

Par exemple, selon certains des experts consultés, les données relatives aux **échanges extérieurs** de biens et de services seraient peu fiables, notamment parce que les échantillons ne seraient pas réactualisés assez fréquemment.

De même, les statistiques américaines relatives à la **balance des paiements** sont sans doute moins précises que les données françaises. Cela provient de ce que les États-Unis n'ont pas de tradition de contrôle - donc de mesure - des flux financiers.

Enfin, on peut souligner que les données collectées par le bureau des statistiques sur l'emploi (BLS) sont très détaillées pour les ouvriers, mais trop peu pour les autres salariés.

Les projets de modernisation de certaines agences statistiques soulignent également *a contrario* quelques carences importantes, comme l'absence d'enquête relative à l'utilisation du temps libre des ménages ou l'insuffisance des données relatives aux vacances d'emploi.

Par ailleurs, le système statistique américain, comme ses homologues des autres pays industrialisés, est mis à l'épreuve par les mutations de

l'économie contemporaine. Par exemple, le développement des stock options et des avantages non salariaux financés par les employeurs brouille la mesure des rémunérations et du partage de la valeur ajoutée.

B. LES AVANTAGES DE L'ORGANISATION STATISTIQUE AMÉRICAINE

1. Un système statistique assez réactif et relativement proche des besoins des utilisateurs

En dépit des points faibles précédents, le système statistique fédéral est considéré par la plupart des observateurs interrogés comme **remarquablement efficace**.

Les statistiques disponibles sont ainsi **très riches**.

Ces données sont également parfois plus détaillées qu'en France, où la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) limite assez strictement le niveau de désagrégation des statistiques.

Par exemple, les données issues des divers recensements sont disponibles aux États-Unis par code postal (qui est beaucoup plus précis qu'en France), sous réserve que ce niveau de détail ne remette pas en cause la confidentialité des données individuelles, notamment pour les entreprises.

En outre, les agences statistiques fédérales apparaissent relativement **réactives**.

Le bureau d'analyse économique (BEA) s'efforce ainsi de développer les statistiques relatives à « la nouvelle économie », au travers par exemple de la création de nouvelles séries de mesure de l'investissement dans les nouvelles technologies de l'information de la communication et de leur contribution à la croissance et à la productivité.

Plus généralement, les agences statistiques ont engagé des programmes relatifs à « l'e-commerce », aux stock options, aux nouvelles relations entre les producteurs et les distributeurs ou à l'amélioration de la mesure de la productivité des activités de service.

De même, les agences statistiques américaines s'efforcent de développer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour la collecte et le traitement de leurs données.

Par exemple, le bureau du recensement s'est fixé pour objectif de généraliser la télédéclaration pour le recensement quinquennal des entreprises de 2002 : le taux d'erreur des **réponses électroniques** serait en effet dix fois

moindre que sur support papier dès lors que des logiciels de contrôle des déclarations reportent sur les déclarants l'essentiel des tâches de correction des erreurs.

On peut d'ailleurs signaler qu'une agence comme le bureau des statistiques sur l'emploi s'est engagée dans le cadre de son programme stratégique pluriannuel à ce que les progrès technologiques s'accompagnent de gains de productivité et d'une décroissance de ses effectifs.

Plus généralement, la pluralité des agences statistiques s'accompagne d'une plus grande **proximité des besoins** des utilisateurs, tant publics que privés.

Cela se traduit notamment par l'importance accordée aux statistiques nécessaires à une intervention publique éclairée en matière de santé, d'éducation et de protection sociale : les services statistiques ministériels ont depuis fort longtemps développé des enquêtes spécifiques en réponse aux besoins d'information de leurs administrations de tutelle.

Le fait que les principales agences fédérales disposent de leurs propres services statistiques présente donc, sans doute, une réelle valeur ajoutée pour certaines politiques publiques.

Cette intuition semble d'ailleurs confirmée pour la France par les exemples de la direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé.

En effet, la création au cours des années 1990 de ces deux directions en contrepoids de l'INSEE a significativement renforcé l'appréhension des effets des politiques sociales par le système statistique public français.

Les grandes réformes sociales s'accompagnent ainsi, désormais, de la mise en place concomitante d'enquêtes statistiques s'efforçant d'en appréhender les effets, comme ce fut notamment le cas pour la réduction du temps de travail (par la DARES) ou plus récemment pour la CMU (par la DREES).

Par ailleurs, le système statistique américain attache également une grande importance à la satisfaction des **utilisateurs privés**. Cela se traduit notamment par des **délais** de publication très rapides (afin de faciliter des décisions économiques et financières adaptées), par la constitution de diverses commissions de concertation (avec des économistes d'institut de conjoncture pour le bureau d'analyse économique, avec les partenaires sociaux pour le bureau des statistiques de l'emploi, etc.).

On peut d'ailleurs souligner que les économistes des agences du Congrès sont fréquemment représentés dans les comités consultatifs ou les conseils scientifiques des agences statistiques.

En outre, les principales agences statistiques réalisent régulièrement des **enquêtes de satisfaction** auprès des usagers, dont ils publient les résultats.

2. Un système transparent sur ses coûts et sur ses méthodes

Le système statistique fédéral américain apparaît extrêmement transparent.

Il est tout d'abord transparent sur ses **coûts de fonctionnement**.

Comme il a déjà été souligné, le rapport annuel au Congrès de l'*Office of Management and Budget* sur le programme statistique fédéral recense ainsi l'ensemble des crédits budgétaires alloués à des activités statistiques, et présente les principaux programmes entrepris ou envisagés par les agences statistiques fédérales.

Ce rapport est **public**. Il n'a pas son équivalent en France.

Par ailleurs, les principales agences statistiques sont désormais astreintes à la réalisation d'un **programme stratégique** annuel, détaillant notamment leurs missions, leurs activités et l'évolution d'indicateurs de performance.

Ces programmes stratégiques pluriannuels sont également publics.

Enfin, le principe consistant à ce que les agences fédérales se facturent au coût complet les services et les données statistiques qu'elles produisent les unes pour les autres permet d'appréhender le coût réel détaillé de certains grands programmes statistiques.

Par ailleurs, la fragmentation du système statistique américain est source de **transparence méthodologique**, au travers de trois mécanismes interdépendants.

Tout d'abord, le bon fonctionnement d'un système statistique aussi divisé que l'est celui des États-Unis repose sur la transparence des services statistiques les uns vis-à-vis des autres. A titre d'exemple, le bureau d'analyse économique, qui assemble les données produites par plusieurs autres agences fédérales pour produire les comptes nationaux doit disposer d'informations précises sur la fiabilité des données qui lui sont transmises.

Inversement, la pluralité des services statistiques intervenant sur des champs voisins conduit à une certaine émulation, sinon à une **concurrence intellectuelle** entre ces services.

Au lieu d'être discrètement résolues au sein d'une même administration comme l'INSEE, les incohérences entre les différentes données statistiques se traduisent ainsi par des débats entre institutions.

Ces débats sont avivés par les critiques des experts indépendants, notamment des statisticiens de la réserve fédérale, et donc largement publics.

Ces débats conduisent d'ailleurs parfois à la constitution de panels d'experts qui rendent ensuite un rapport public, comme ce fut notamment le cas en 1995 et en 1996 pour des indicateurs aussi sensibles que la mesure de la pauvreté ou l'indice des prix à la consommation.

***In fine*, les limites des statistiques sont ainsi plus largement connues.**

On peut d'ailleurs signaler qu'il s'agit là d'un **objectif** que s'assignent les grandes administrations statistiques. Par exemple, dans le cadre de ses engagements envers ses clients, le bureau des statistiques sur l'emploi s'engage à aider les utilisateurs de ses statistiques à en comprendre les usages et les limites.

III. DES INTERACTIONS AVEC LE CONGRÈS

A. LE CONGRÈS INFLÉCHIT LES ACTIVITÉS DES AGENCES STATISTIQUES

Le Congrès n'est pas sans influence sur les activités des agences statistiques fédérales, au travers notamment de son pouvoir budgétaire.

Lors de l'examen du budget, le Congrès peut ainsi réduire les crédits de certains services statistiques, voire leur prohiber expressément la mise en œuvre de certains programmes.

A titre d'exemple, le Congrès n'a pas accordé en l'an 2000 les crédits nécessaires aux programmes d'études statistiques envisagés par le gouvernement en matière de mesure des émissions de gaz à effet de serre des activités agricoles.

Inversement, les grandes **réformes** législatives des politiques sociales prévoient parfois un **suivi statistique** particulier et des crédits *ad hoc*.

Par exemple, le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1996, portant réforme de la protection sociale, impose au bureau du recensement de collecter des données longitudinales (c'est à dire sur plusieurs années pour le même échantillon d'individus) de nature à permettre l'évaluation de la réforme, notamment par le *General Accounting Office* (GAO).

De même, le *Medicare, Medicaid, and State Children's Health Insurance Act* a récemment accru de 10 millions de dollars les crédits annuels du bureau du recensement afin qu'il rassemble des données sur les enfants des familles à faibles revenus qui n'ont pas de protection maladie.

En outre, le Congrès adopte parfois des propositions de loi imposant au gouvernement fédéral la modification ou la réalisation d'études spécifiques.

Par exemple, le Congrès a imposé au Centre national pour les statistiques sur l'éducation de redéfinir et d'élargir ses enquêtes relatives aux étudiants, afin de mieux appréhender leurs ressources financières.

De même, le Congrès a adopté une proposition de loi demandant au Président des États-Unis une enquête annuelle détaillée sur les investissements étrangers aux États-Unis et sur les investissements américains à l'étranger. La responsabilité de cette enquête a été confiée au bureau d'analyse économique du département du commerce.

Toutes ces enquêtes spécifiques sont en principe **publiques**.

Rapportée à l'ensemble des activités des agences statistiques fédérales, **l'influence** du Congrès sur les programmes statistiques demeure toutefois **limitée**, et ne joue qu'à **la marge**, c'est à dire sur les nouveaux programmes.

Cela résulte notamment de ce que la plupart des grandes enquêtes statistiques américaines sont très anciennes et souvent « autorisées » à perpétuité par le Congrès.

Le recensement décennal, qui sert notamment au découpage des circonscriptions électorales, est d'ailleurs prévu par la Constitution.

B. LE CONGRÈS DISPOSE D'UN TRÈS LARGE ACCÈS AUX DONNÉES STATISTIQUES COLLECTÉES PAR LES AGENCES FÉDÉRALES

La législation relative à la protection individuelle ne permet ni au Congrès, ni aux administrations fédérales, de demander des données nominatives aux agences statistiques.

De même, le Congrès ne peut pas obtenir des données statistiques en avance par rapport à leur calendrier normal de publication.

Sous ces deux réserves, le Congrès dispose, comme d'ailleurs les chercheurs indépendants, d'un accès quasiment illimité aux données statistiques produites par les agences fédérales.

En outre, les organes politiques du Congrès et les offices du Congrès peuvent à l'occasion solliciter de la part des agences statistiques fédérales des extractions ou des mises en forme particulières.

IV. DES AGENCES STATISTIQUES RÉPUTÉES POUR L'INDÉPENDANCE SCIENTIFIQUE DE LEURS TRAVAUX

Examiner l'indépendance d'un service statistique consiste à répondre à **trois questions** : ce service détermine-t-il librement son programme de travail à l'intérieur d'un budget donné ? Ce service réalise-t-il ses enquêtes en toute indépendance scientifique ? Ce service est-il soumis à des pressions lors de la publication de ses travaux ?

S'agissant des États-Unis, il résulte de ce qui précède que la réponse à la première question est mitigée : les services statistiques formulent de manière très indépendante des propositions de programme de travail, mais ces propositions sont *a priori* soumises au contrôle financier et administratif de l'*Office of Management and Budget*, puis au pouvoir budgétaire du Congrès.

En revanche, une fois leur programme de travail établi, les services statistiques conduisent et publient leurs enquêtes en toute indépendance **scientifique**.

A. DES GARANTIES STATUTAIRES POUR LA CONDUITE DE LEURS ENQUÊTES

L'indépendance scientifique des agences statistiques est tout d'abord le fruit de l'histoire et de la culture américaines.

En effet, les Américains ont très tôt considéré les statistiques non pas comme un instrument du pouvoir de l'État, mais comme un bien public nécessaire au débat démocratique et à la bonne marche des affaires.

Dans ces conditions, les administrations statistiques ont pu revendiquer très tôt leur indépendance scientifique. A titre d'exemple, on peut signaler que les pressions du Président Eisenhower sur le bureau du recensement pour retarder après les élections présidentielles de 1956 la publication d'indicateurs avancés suggérant que l'économie était entrée en récession, s'est alors traduite par un tollé, avec pour conséquence l'abandon de la réalisation de ce type d'indicateur par les agences statistiques publiques.

Cette indépendance repose donc aujourd'hui sur une longue **tradition**. Ainsi, le bureau des statistiques de l'emploi (BLS) se définit dans son programme stratégique pluriannuel comme une agence « *indépendante* », qui produit des statistiques au service du public, du Congrès, des autres agences fédérales, des États fédérés, des collectivités locales, des entreprises et des salariés.

On peut d'ailleurs souligner que le public et le Congrès passent en l'espèce avant les autres agences fédérales, c'est à dire avant le gouvernement.

L'indépendance des agences statistiques semble d'ailleurs avoir été confortée par les périodes de « cohabitation » entre le Président et le Congrès qu'ont connues les États-Unis entre 1981 et 1992, puis entre 1995 et l'an 2000.

Il convient de souligner que cette **indépendance scientifique** vaut aussi bien pour les chiffres eux-mêmes que pour les **commentaires** techniques associés à ces chiffres, ce qui n'est pas toujours le cas des services statistiques ministériels en France : quoique souvent relativement descriptifs les commentaires des enquêtes statistiques publiés par le ministère de l'emploi et de la solidarité ou par le ministère de l'éducation nationale sont ainsi parfois relus au sein du cabinet de ces ministères¹.

Aux États-Unis, l'indépendance scientifique des services statistiques est d'ailleurs renforcée par des **garanties statutaires**.

Par exemple, la **nomination** du directeur du bureau des statistiques sur l'emploi (BLS) est soumise à la procédure de confirmation par le Sénat, et s'effectue pour un mandat d'une durée fixée à l'avance dont la fin ne peut pas coïncider avec une élection présidentielle.

¹ Cf. Par exemple sur ce point « Pour qui roulent l'INSEE et les autres instituts de statistiques ? », in *Liaisons sociales magazine*, mai 2001.

Une fois nommé, il ne peut être destitué que dans le cadre d'une procédure disciplinaire devant le haut conseil de la fonction publique.

En pratique, les agences statistiques ne sont ainsi normalement pas concernées par le système des dépouilles (*spoils system*).

En France, les responsables des services statistiques ne bénéficient pas de garanties semblables.

Après avoir contesté les chiffres publiés par la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale (le service statistique de ce ministère), M. Claude Allègre l'a ainsi transformée en une « direction de la programmation et du développement » aux ambitions amoindries en matière d'études et de statistiques publiques, tout en remplaçant le directeur.

En outre, le recrutement et l'avancement des fonctionnaires des agences statistiques s'effectuent aux États-Unis sur des critères exclusivement professionnels.

Par ailleurs, **l'indépendance des agences statistiques fédérales est confortée par leur transparence** : le fait de discuter à l'avance la méthodologie de tous ses programmes avec des représentants des usagers et avec des conseils scientifiques composés d'experts indépendants, puis d'en publier les détails, comme s'y efforce par exemple le BLS, réduit évidemment le risque de pressions politiques.

Enfin, les statisticiens américains estiment que la **séparation** rigide entre les activités statistiques les plus sensibles et les études économiques est également **protectrice** de leur indépendance, en limitant les risques d'interférence.

On peut toutefois noter que ces caractéristiques des agences statistiques n'empêchent pas des **polémiques** récurrentes, en raison sans doute de l'importance que les Américains accordent aux statistiques, d'une part, et peut-être de leur méfiance permanente vis-à-vis de l'État fédéral, d'autre part.

Chaque élection présidentielle est ainsi l'occasion de controverses sur l'élaboration des statistiques. Néanmoins, les enquêtes réalisées par le Congrès ont systématiquement conclu à l'absence de biais politique des statistiques fédérales.

B. DES PROCÉDURES DE PUBLICATION EXEMPLAIRES

Le programme stratégique pluriannuel du bureau des statistiques sur l'emploi (BLS) précise que le BLS « *est impartial et évite de donner*

l'impression de ce que ses données pourraient être manipulées ou utilisées à des fins autres que statistiques ».

Partagée par l'ensemble des grandes agences statistiques fédérales, cette ambition se traduit par des **modalités de publication exemplaires** pour les données les plus sensibles, notamment en matière de croissance et d'emploi.

En premier lieu, les données statistiques sont rendues publiques par les agences statistiques et sous leur seule autorité, et non par ou sous l'autorité de leur ministre de tutelle.

En outre, les pratiques américaines prévoient **une séparation institutionnelle nette entre les statistiques et leurs commentaires politiques**.

En particulier, à l'exception des fonctionnaires des agences statistiques expressément mandatés pour fournir des explications techniques sur les chiffres publiés, le gouvernement, les agences fédérales et la réserve fédérale ne peuvent commenter les principales statistiques économiques durant l'heure qui suit leur publication.

Les premiers commentaires « politiques » sont ainsi réservés à la presse.

Par ailleurs, les directives de politique statistique publiées par *l'Office of Management and Budget*, qui sont des textes à valeur réglementaire, précisent que les agences statistiques doivent transmettre les données disponibles au Président des États-Unis dès qu'elles sont finalisées. Mais en pratique, les principales statistiques économiques ne sont transmises pour information au Président des États-Unis qu'au plus tôt la veille au soir de leur publication (une heure avant pour les statistiques publiées par le BEA). D'un point de vue matériel, ces statistiques sont alors transmises au Président du Conseil des conseillers économiques (*Council of Economic Advisers*).

En revanche, on peut souligner que le bureau des statistiques de l'emploi ne transmet ses données au département de l'emploi, qui constitue pourtant son ministère de tutelle, qu'une demi-heure avant leur publication.

Enfin, conformément aux bonnes pratiques énoncées par le Fonds monétaire international (FMI), le **calendrier** de publication des principales statistiques, est **fixe** et annoncé très longtemps à l'avance.

Les directives de politique statistique publiées par *l'Office of Management and Budget*, stipulent ainsi que les agences statistiques doivent diffuser un **calendrier** prévisionnel des dates de publication de leurs principales statistiques au plus tard le 15 décembre pour l'ensemble de l'année

suivante et ne peuvent ensuite le modifier qu'en raisons de circonstances exceptionnelles publiquement expliquées.

Ce calendrier est exclusivement déterminé par les agences statistiques, en dehors de toute pression politique.

A titre d'exemple, on peut souligner que le bureau d'analyse économique n'a pas hésité à publier, peu de temps avant la dernière élection présidentielle, de nouvelles estimations du produit intérieur brut qui réduisaient la croissance.

S'agissant des changements méthodologiques, les directives de politique statistique de *l'Office of Management and Budget* prévoient d'ailleurs qu'ils doivent être annoncés et expliqués longtemps à l'avance (au minimum neuf mois plus tôt pour des données trimestrielles), afin notamment que ces changements puissent être commentés et éventuellement critiqués par le public avant d'être effectivement mis en œuvre.

En outre ces directives prévoient que la première publication qui suit des changements méthodologiques doit être accompagnée d'une étude d'impact de ces changements sur les chiffres publiés.

Par surcroît, les modalités concrètes de publication s'attachent à prévenir les perturbations sur les marchés financiers, d'une part, à garantir un **accès simultané** à l'information, d'autre part.

Pour ce faire, les statistiques les plus sensibles relatives à l'activité économique sont publiées en dehors des heures d'ouverture des marchés financiers, et parfois même le dimanche à minuit.

En outre, ces données sont diffusées simultanément par l'intermédiaire du réseau Internet, via des communiqués de presse, ainsi qu'au travers des dépêches de journalistes « confinés » sous embargo dans une salle prévue à cet effet pendant la demi-heure précédant l'heure exacte de publication.

Par ailleurs, les principales statistiques sont simultanément accessibles par l'intermédiaire de boîtes vocales dédiées, qui diffusent des messages téléphoniques préenregistrés de quelques minutes.

Il convient de souligner que ces modalités de diffusion rigoureuses s'étendent également aux statistiques publiées par la réserve fédérale, ainsi qu'aux données relatives à la situation financière des administrations publiques.

Ces modalités de diffusion exemplaires tranchent pour partie avec la situation française.

Certes, la publication des principales statistiques de l'INSEE est entourée de garanties semblables.

Néanmoins, le ministère de l'économie et finances, le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'emploi et de la solidarité publient fréquemment des statistiques importantes sous la forme de conférences de presse ou de communiqués de presse où les données brutes sont accolées à un commentaire politique.

Dans certains cas, comme pour la publication des enquêtes sur « les 35 heures » conduites par la direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère de l'emploi, les commentaires politiques ont d'ailleurs précédé la publication des travaux scientifiques, ce qui ne favorise évidemment ni la qualité du débat public, ni la réputation du service statistique concerné.

En outre, il n'existe aucun calendrier rigide de publication pour certaines données sensibles, notamment en matière de finances publiques ou d'emploi, comme l'illustrent par exemple les reports répétés de la publication des comptes de la Sécurité sociale.

De même, les dates et la périodicité de diffusion des données collectées par le ministère de l'emploi sur les engagements de création ou de préservation d'emplois des entreprises ayant signé des accords de réduction du temps de travail dépendent des besoins de communication du ministre de l'emploi et de la solidarité.

CHAPITRE VIII :

LES SERVICES D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES

I. VUES D'ENSEMBLE DE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

A. VUE D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1. La situation paradoxale du Président des États-Unis vis-à-vis de ses ministres

Comme le souligne M. Yves Mény¹, le Président des États-Unis se trouve dans une situation **paradoxale** vis-à-vis de ses ministres.

D'un côté, il dispose **en principe** de tous les pouvoirs à l'égard de ses ministres, qu'il nomme (sous réserve de leur confirmation par le Sénat) et qu'il révoque à son gré, et dont les délégations de pouvoir sont relativement limitées, au point que certains experts² estiment que « *ce sont des conseillers, pour autant que le Président le veuille bien, mais qui n'ont jamais et ne prennent jamais l'initiative, ce que refuserait le Président. Ils sont dans un rôle subordonné* ».

De l'autre, le Président ne dispose guère **d'institutions** lui permettant d'affirmer son *leadership*. En effet, les « pères fondateurs » de la Constitution américaine étaient hostiles à l'idée d'un « cabinet » ou d'un « conseil des ministres » placé sous l'autorité du Chef de l'exécutif parce que la cohésion du gouvernement leur semblait de nature à favoriser la prééminence du pouvoir exécutif sur le Congrès. La Constitution américaine prévoit ainsi seulement que le Président peut solliciter l'opinion de chacun des responsables ministériels et le « cabinet » n'a donc qu'une existence informelle. Dans la pratique, les ministres peuvent ainsi entraver les initiatives présidentielles, notamment par inertie, au point qu'un ancien vice-Président, Charles Dawes, a pu affirmer³ que « *les membres du cabinet sont les ennemis naturels du Président* ».

¹ Cf. « *Politique comparée* », Montchrestien, 5^{ème} édition, 1996.

² Cf. M.-F. Toinet, « *Les États-Unis* », Puf, 1987.

³ Cf. « *Politique comparée* », Montchrestien, 5^{ème} édition, 1996, page 310.

En tout état de cause, les ministres ne constituent pas toujours des relais de transmission des initiatives présidentielles : le Président doit donc s'appuyer sur ses instruments propres, comme le *White House Office* et l'*Executive Office*.

Le Président des États-Unis dispose en effet tout d'abord d'une équipe de collaborateurs politiques très étoffée, le « **bureau de la Maison Blanche** » (*White House Office*), qui regroupe aujourd'hui plus de 600 personnes, dont les multiples conseillers chargés de lui fournir les informations, les documents et les discours nécessaires à l'action gouvernementale¹.

Par ailleurs, le Président est assisté par le « **bureau exécutif** » (*Executive Office*) créé en 1937 par Roosevelt, qui rassemble une dizaine d'organismes à vocation technique placés directement sous son autorité.

Les compétences et les dimensions de ces organismes sont très variées, puisqu'on y trouve aussi bien la CIA (*Central Intelligence Agency*) et le Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*) que le « bureau du Représentant des États-Unis pour le commerce extérieur » (*Office of the United States Trade Representative*), qui joue le rôle d'un ministre du commerce extérieur.

2. L'éclatement de l'administration fédérale

Par ailleurs, l'administration fédérale américaine est relativement éclatée.

Certes, les États-Unis ne comptent aujourd'hui que **treize ministères**. En effet, la création d'un nouveau ministère est hautement symbolique et perçue comme un signe de l'expansion du *Big Government* (« l'État trop puissant ») de sorte que ce nombre est relativement rigide : le dernier ministère créé (le département de l'éducation) le fut en 1979.

Néanmoins, la faiblesse du nombre de ministères est compensée par la multiplication **d'agences** ou d'offices dont les responsables remplissent des fonctions de nature ministérielle sans avoir en avoir ni le titre ni le droit de participer aux conseils de la Maison Blanche².

La plus connue de ces agences est sans doute la NASA (*National Aeronautics and Space Administration*), mais on peut aussi mentionner l'agence de protection de l'environnement, la Poste, l'administration de la sécurité sociale (*Social Security Administration*) ou « l'*Office of Personnel*

¹ Cf. *idem*, page 319.

² Cf. *idem*, page 301.

Management », dont les compétences recouvrent celles du ministère français de la fonction publique, ainsi, en matière économique, que la « direction des petites entreprises » (*Small Business Administration*).

B. VUE D'ENSEMBLE DES SERVICES D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES

1. Les services d'études économiques des agences fédérales et des ministères

L'expertise économique des administrations publiques fédérales est également très **éclatée**.

En effet, la plupart des agences et des ministères fédéraux exerçant des compétences économiques disposent d'un ou de plusieurs services d'études économiques.

Ainsi, outre les services d'études et de statistiques de l'*Internal Revenue Service* (l'équivalent de la direction générale des impôts), le département du Trésor dispose de deux services d'études placés respectivement sous la direction du secrétaire d'État assistant en charge de l'analyse macro-économique et du suivi de la politique monétaire, et du secrétaire d'État assistant en charge de la politique fiscale.

De même, on peut signaler que non seulement le département de l'emploi et le département du commerce (dont les compétences recouvrent celles qui sont exercées en France par le ministère de l'économie, et, pour partie, par le ministère de l'industrie et par le ministère de l'aménagement du territoire) disposent de leurs propres services d'études économiques, mais aussi le département de la justice (notamment pour les procédures anti-trust), l'agence de protection de l'environnement, l'administration de la sécurité sociale, le département de l'agriculture ou le département de l'énergie. Les économistes du département de l'énergie ont ainsi développé leur propre modèle macro-économique.

L'expertise économique des administrations fédérales est ainsi plurielle.

Ce pluralisme administratif contraste radicalement avec l'organisation française.

En effet, le ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie dispose d'une prééminence en matière d'analyse économique que ne lui conteste que le ministère de l'emploi et de la solidarité.

En outre, l'expertise économique appliquée à la décision publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est pour l'essentielle concentrée au sein d'une seule direction, la direction de la prévision, dont la culture est très homogène.

2. Les services d'études économiques du Président

Comme il ne peut pas toujours s'appuyer sur les services d'études économiques des principaux ministères, le Président des États-Unis s'est doté au sein du bureau exécutif de la Maison-Blanche de ses **propres moyens** d'expertise économique.

Fondé en 1921, le bureau du management et du budget (*Office of Management and Budget*, OMB), qui prépare la proposition de budget du Président et qui contrôle la gestion des agences fédérales, constitue le « bras armé » du Président en matière de politique économique, ainsi que l'un de ses principaux instruments de coordination interministérielle.

Fondé en 1946, le Conseil des conseillers économiques (« *Council of Economic Advisors*, CEA), constitue de fait un *Think Tank* (« réservoir d'idées ») au service exclusif du Président.

Les missions et l'organisation de ces deux institutions sont détaillées ci-après.

II. L'EXEMPLE DES SERVICES ÉCONOMIQUES DE L'ADMINISTRATION PRÉSIDENTIELLE

A. L'OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (OMB)

1. Des missions étendues

On peut rappeler que, jusqu'au début du vingtième siècle, le budget des États-Unis était entièrement construit par le Congrès à partir des demandes formulées par les ministères dépensiers, ce qui s'est révélé progressivement inadapté.

En conséquence, le *Budget and Accounting Act* de 1921 a confié au Président des États-Unis le soin de centraliser et d'arbitrer les demandes de crédits des différents ministères et de présenter une proposition de budget (le

« budget du Président ») qui doit servir ensuite de référence pour les débats parlementaires, même si elle est finalement mise en pièces par le Congrès.

Pour préparer cette proposition de budget, le *Budget and Accounting Act* de 1921 a créé un « bureau du budget » initialement rattaché au secrétaire d'Etat au Trésor.

En 1939, le président Roosevelt l'intégra dans son bureau exécutif, dont il devint la structure la plus importante (après la CIA).

En 1970, le bureau du budget fut transformé en un « bureau du management et du budget » (*Office of Management and Budget*, OMB).

Comme son nom l'indique, l'OMB exerce aujourd'hui une **double mission**.

En premier lieu, l'OMB est chargé de préparer la proposition du budget du Président, de suivre les débats budgétaires au Congrès et de superviser l'exécution du budget voté.

Pour ce faire, l'OMB participe avec le Trésor et avec le Conseil des conseillers économiques à la « Troïka » chargée de réaliser des **prévisions** et des **projections** macro-économiques. A partir de ces prévisions macro-économiques, l'OMB réalise des projections de l'évolution des dépenses et des recettes publiques, qui servent ensuite d'éléments de cadrage pour la préparation du budget du Président.

Parallèlement, l'OMB collecte et examine les demandes de crédits formulées par les administrations dépensières, en s'assurant de la compatibilité de ces demandes avec la législation en vigueur (notamment avec les plafonds de dépenses prévus), comme avec les orientations politiques du Président, et plus généralement en exerçant un certain contrôle de gestion les programmes et les administrations concernées.

A partir de ces demandes de crédits, d'une part, de son cadrage macro-économique et budgétaire, d'autre part, l'OMB propose alors environ un an avant le début de l'année fiscale des plafonds de dépense pour chaque agence fédérale.

Les agences fédérales qui s'estiment insuffisamment pourvues peuvent alors faire appel auprès du Président, qui rend traditionnellement ses derniers arbitrages avant Noël pour l'année fiscale commençant en octobre de l'année suivante. Ces arbitrages sont donc rendus beaucoup plus tôt qu'en France.

L'OMB finalise alors la proposition de budget du Président, qui est transmise au Congrès au début du mois de février.

Cette proposition, présentée de manière beaucoup plus accessible que le projet de loi de finances initiale en France, s'accompagne d'annexes détaillant notamment les projections associées, des séries de données rétrospectives, des précisions méthodologiques, ainsi qu'un « guide sur le budget fédéral » à l'attention des citoyens (*Citizen's Guide to the Federal Budget*).

Ensuite, l'OMB exerce le **suivi** de l'ensemble des débats budgétaires au Congrès. En particulier, les principaux dirigeants de l'OMB justifient les priorités budgétaires du Président auprès des parlementaires, soit dans le cadre d'auditions devant les commissions et sous-commissions compétentes, soit de manière plus informelle.

Enfin, l'OMB coordonne l'**exécution** du budget et met en œuvre l'ensemble des dispositions législatives visant à la maîtrise automatique des dépenses.

Au total, l'OMB joue donc le rôle exercé en France par la direction du budget, par la sous-direction de la direction de la prévision en charge des finances publiques et par les cabinets respectifs du ministre de l'économie et des finances et du ministre du budget.

Cependant, le rôle de l'OMB ne se limite pas aux seuls aspects budgétaires.

En effet, l'OMB exerce des missions plus générales de coordination interministérielle d'une part, de supervision et de coordination de la gestion des agences fédérales, d'autre part.

L'OMB exerce ainsi les fonctions de coordination interministérielle et de préparation des arbitrages du chef du gouvernement qui sont dévolues en France au cabinet du Premier ministre. En effet, l'OMB organise les réunions de coordination inter-agences sur les politiques interministérielles, s'assure de ce que les projets *d'executive orders* (« règlements présidentiels ») reflètent bien les positions de l'ensemble des administrations concernées et prépare le cas échéant les arbitrages du Président.

De même, l'OMB assure un rôle d'interface entre l'administration fédérale et le Congrès. A l'occasion du dépôt d'une proposition de loi, l'OMB organise ainsi les réunions interministérielles qui visent à préparer la position de l'administration fédérale, puis valide l'ensemble des avis transmis au Congrès (qui seront annexés aux rapports des commissions).

Par ailleurs, l'OMB assure pour le compte du Président, parfois en vertu de dispositions législatives expresses, la **tutelle** des agences fédérales : l'OMB supervise ainsi leur gestion, leur l'organisation et les textes réglementaires qu'elles élaborent, notamment en matière de systèmes d'information, de procédures d'achat et de relations avec le public.

Par exemple, l'OMB est chargé de la coordination du « programme statistique du gouvernement des États-Unis », et c'est l'OMB qui fut chargé de coordonner les efforts des administrations fédérales pour le passage à l'an 2000.

De même, l'OMB coordonne la mise en œuvre par les administrations fédérales des dispositions législatives relatives à la réforme de l'Etat, comme le *Government Performance and Results Act* (la « loi sur la performance et les résultats des administrations »), qui impose aux agences fédérales de publier des programmes stratégiques et des rapports de performance.

Dans ce cadre, l'OMB prépare notamment les directives et les textes réglementaires qui constituent le principal instrument dont dispose le Président des États-Unis pour intervenir sur la gestion et sur l'organisation des agences fédérales.

L'OMB édicte ainsi des textes sur des sujets aussi variés la préparation du budget, la gestion des établissements d'enseignement, la location ou à l'achat de bâtiments par les administrations fédérales, le taux d'actualisation à retenir pour l'évaluation coûts-avantages des politiques publiques, le développement de grands systèmes informatiques fédéraux ou les règles de fonds et de procédure relatives aux subventions fédérales aux collectivités locales.

L'OMB pilote ainsi la réforme de l'administration américaine.

En conclusion, on peut souligner que les trois missions de préparation du budget, de coordination interministérielle et de pilotage de la réforme de l'Etat sont exercées aux États-Unis par une direction unique placée sous l'autorité directe du chef de l'exécutif, ce qui semble très efficace.

On peut également souligner que cette direction s'efforce également de constituer une administration modèle, notamment en matière de transparence et d'accès aux documents administratifs, mais aussi d'organisation interne.

Relativement détaillé (seize pages), le programme stratégique de l'OMB, que l'on peut consulter sur Internet à l'adresse <http://www.whitehouse.gov/omb/organization/stratplan.html>, constitue d'ailleurs une excellente illustration de l'intérêt comme des limites de l'exercice.

2. Des moyens relativement limités

Au regard des missions exposées ci-avant, les moyens de l'OMB semblent relativement limités.

L'OMB emploie en effet moins de 600 personnes.

Près de 90 % de ces effectifs sont des **fonctionnaires de carrière** recrutés sur des critères exclusivement professionnels et non-partisans, soit directement parmi les jeunes diplômés, soit en milieu de carrière. Ces fonctionnaires, qui travaillent dans le périmètre de sécurité de la Maison Blanche, bénéficient d'un prestige considérable, et tendaient de ce fait à former un corps assez homogène et relativement stable.

Cependant, l'écart entre leurs rémunérations et celles qui leur étaient offertes par le secteur privé s'est fortement accru au cours des années 1990, de sorte que leur *turnover* a beaucoup augmenté, malgré les politiques innovantes de gestion des ressources humaines mises en œuvre par l'OMB (promotion du travail à domicile, développement du tutorat, etc.).

Par ailleurs, l'OMB emploie un peu moins de 10 % de **collaborateurs** recrutés sur des critères **d'affinité politique**. On retrouve parmi ces collaborateurs les principaux dirigeants de l'OMB (soumis à la procédure de confirmation par le Sénat), dont le rôle s'apparente à celui des membres de cabinet ministériels en France, mais aussi des employés de rang plus modeste, qui cohabitent parfois dans les mêmes bureaux avec des fonctionnaires de carrière.

A titre d'illustration, avant d'être nommé à ce poste à l'âge de 42 ans, le dernier directeur de l'OMB de l'administration Clinton avait occupé successivement les fonctions d'assistant parlementaire, de conseiller du Speaker de la Chambre des Représentants, de sous-directeur puis de directeur-adjoint du *Steering committee* des Démocrates à la Chambre des Représentants, d'avocat dans un cabinet privé, de directeur-adjoint du Centre d'études sur le proche et le moyen orient, d'expert pour la campagne des Démocrates pour les élections de 1988, et de directeur-adjoint de l'analyse des programmes au bureau de Boston de l'OMB, ensuite de conseiller du Président Clinton, avant son retour à l'OMB en qualité de sous-directeur, puis de directeur-adjoint et de directeur.

Les effectifs de l'OMB sont organisés en **quatre grandes divisions** :

- des bureaux de gestion des ressources (*Resource Management Offices*) spécialisés par domaines de compétences et par agences fédérales, à l'instar des bureaux de la direction du budget. Ces bureaux supervisent la gestion et examinent les demandes de crédits des agences placées sous leur tutelle, puis négocient leur budget avec le Congrès ;

- des bureaux de la synthèse budgétaire (*Budget Review*), qui préparent les grandes orientations budgétaires et suivent l'évolution des dépenses fédérales ;

- une division des programmes législatifs, qui coordonne la position de l'administration fédérale sur les textes législatifs en discussion ;

- enfin, des offices statutaires, qui supervisent les systèmes d'information et les méthodes de gestion des agences fédérales, ainsi que leur respect de la législation.

Il convient de souligner que les moyens techniques de l'OMB sont également relativement limités.

S'agissant du chiffrage du coût des dispositions législatives, les ressources humaines de l'OMB sont ainsi moindres que celles du Congrès, de sorte que l'OMB s'en remet souvent pour l'essentiel aux évaluations réalisées directement par les administrations concernées.

De même, **l'OMB ne dispose pas en propre de modèles macro-économiques.** En effet, le turnover de ses experts pourrait en rendre l'exploitation difficile. En matière de modélisation macro-économique, l'OMB s'en remet donc pour l'essentiel aux travaux de simulation réalisés par les instituts privés auxquels il est abonné. Ces travaux ne lui servent d'ailleurs qu'à vérifier la cohérence comptable et intellectuelle de ses prévisions économiques, qui sont réalisées à partir de « jugements d'experts ». Le budget du Président n'est donc pas adossé à des projections réalisées à l'aide de modèles macro-économiques, contrairement à la situation française, où le projet de loi de finances s'appuie sur des projections détaillées réalisées par la direction de la prévision à partir de modèles macro-économétriques.

B. LE CONSEIL DES CONSEILLERS ÉCONOMIQUES (CEA)

1. Une mission de Conseil du Président des États-Unis

Le Conseil des conseillers économiques (*Council of Economic Advisors*, CEA) fut créé par l'*Employment Act* de 1946, avec pour missions :

- de rassembler et **d'interpréter** pour le Président les informations relatives aux tendances de l'économie ;

- d'apprécier l'efficacité des politiques publiques et de formuler des **recommandations** de politique économique au Président ;

- de réaliser des **études économiques** à la demande du Président, en pratique souvent publiées ensuite sous la forme de « livres blancs », (*White Papers*). Les sept *White Papers* publiés entre octobre 1999 et septembre 2000 concernaient ainsi successivement l'évaluation économique des intérêts américains dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; les créations

d'emplois sur la période 1993-1999 ; l'utilisation des données de recensement ; les interactions entre les efforts éducatifs des parents et le comportement des adolescents ; l'équité homme-femme des emplois et des rémunérations dans la nouvelle économie ; les liens entre la formation initiale et les performances des salariés dans la nouvelle économie et les enjeux corollaires pour la formation initiale des hispaniques ; enfin les alternatives pour étendre le taux de couverture des assurances maladie ;

- enfin, de préparer le **rapport économique annuel** du Président.

En pratique, le rapport économique annuel du Président, transmis en février au Congrès, peu après le discours traditionnel sur l'état de l'Union, est en fait une lettre de quelques pages (cinq en l'an 2000) signée par le Président des États-Unis, qui retrace un premier bilan de son action et qui expose ses priorités budgétaires et les grandes orientations de sa politique économique, à laquelle est annexé le rapport annuel du Conseil des conseillers économiques.

Ce dernier rapport (près de trois cent pages en l'an 2000), se distingue du *Rapport économique, social et financier* annexé en France au projet de loi de finances par une technicité parfois plus grande (au détriment de l'accessibilité), par l'importance accordée aux **réflexions prospectives** et surtout par la **diversité** des thèmes abordés.

Après un chapitre rétrospectif relatif au dernier cycle de croissance et un chapitre sur la conjoncture, le rapport 2000 comportait en effet des chapitres sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication, sur « le travail et la formation au 21^{ème} siècle » ; sur les transformations des familles (avec des réflexions sur le manque de temps - le *time crunch* - dont souffrent notamment les femmes) ; sur les opportunités et les enjeux de la mondialisation et sur la protection de l'environnement dans le cadre d'une économie de marchés (avec de longs développements sur le protocole de Kyoto).

A certains égards, la comparaison de ce document avec le *Rapport économique, social et financier* annexé en France au projet de loi de finances initiale suggère d'ailleurs que ce dernier document mérite mal son deuxième qualificatif.

2. Une structure très légère

Le CEA est une structure très légère. Il ne se compose en effet que de **trois personnes**, nommées par le Président et soumises à la procédure de confirmation par le Sénat, «*exceptionnellement qualifiées pour analyser et interpréter les développements de l'activité économique, pour apprécier l'efficacité des politiques publiques et pour formuler des recommandations de nature à favoriser l'emploi, la production et le pouvoir d'achat dans le cadre*

d'une économie caractérisée par la concurrence et par la liberté d'entreprendre ».

Le Président du Conseil est légalement investi de la définition des positions du Conseil. Les deux autres membres dirigent des activités de recherche sur des domaines particuliers et représentent le Conseil dans des réunions.

Le taux de rotation des membres du Conseil est relativement élevé : dix Présidents du Conseil se sont succédés entre 1974 (où ce poste était occupé par M. Alan Greenspan, aujourd'hui Président du conseil des gouverneurs de la réserve fédérale) et l'an 2000. En effet, les membres du Conseil sont le plus souvent renouvelés après chaque élection présidentielle

Par ailleurs, les trois membres du Conseil peuvent s'appuyer sur une équipe très restreinte d'une dizaine d'économistes, le plus souvent des **universitaires** en congé sans solde pour un an ou deux, eux-mêmes épaulés par une dizaine d'économistes-juniors, le plus souvent des jeunes diplômés ou des étudiants « thésards » et quatre économistes-statisticiens permanents.

Ces universitaires sont en principe recrutés sur des critères exclusivement professionnels et **non partisans**.

Composés pour l'essentiel **d'universitaires** qui n'y passent qu'un an ou deux, les services du Conseil tranchent ainsi nettement avec les services d'études des principaux ministères.

Cette situation n'est pas sans inconvénients, puisque ces universitaires n'ont pour la plupart aucune expérience du fonctionnement de l'administration.

Néanmoins, la composition des services du Conseil garantit une certaine « fraîcheur d'idées » et permet au Conseil de rester étroitement informé des derniers développements de l'analyse économique.

3. Un fonctionnement très original

Outre les rapports et les études, le CEA rédige des **notes** à l'attention du Président des États-Unis.

En particulier, le CEA reçoit les principales statistiques la veille de leur publication et prépare à cette occasion des notes très brèves sur la portée et sur la signification des chiffres qui vont être rendus publics, de manière à ce que le Président ne puisse pas être pris au dépourvu.

On peut souligner que la relation étroite entre le CEA et le Président des États-Unis s'explique par les particularités du fonctionnement du gouvernement américain : en effet, le Président des États-Unis conduit directement la politique économique de la Nation, les ministres en charge des dossiers économiques ayant avant tout un rôle de conseil et ne disposant en propre que des compétences que le Président veut bien leur concéder, alors que les ministres de l'économie et des finances européens disposent le plus souvent d'une légitimité politique et de compétences propres bien affirmées.

Au delà de la rédaction de rapports, de notes et d'études, la fonction de conseil du CEA se déploie toutefois de manière très **originale**.

En effet, le CEA est presque toujours représenté en tant que tel aux réunions interministérielles, quel qu'en soit le niveau.

Au niveau technique, qui correspondrait en France à celui des experts de l'administrations ou des conseillers techniques des ministres, le CEA est représenté par l'économiste de ses services le plus compétent sur le sujet traité.

Au niveau politique, le CEA est représenté par l'un de ses membres.

Dans un article publié en 1992, M. Martin Feldstein, Président du CEA lors du premier mandat de Ronald Reagan¹, soulignait ainsi qu'il participait alors, au même titre que les ministres, aux réunions informelles des membres du gouvernement.

De même, il participait à des réunions hebdomadaires avec le secrétaire d'Etat au trésor et le directeur de l'OMB, et il avait de fréquents entretiens avec les principaux responsables des différents ministères.

La participation constante des membres et des services du CEA aux réunions interministérielles contraste avec le fonctionnement du Conseil d'analyse économique en France : en effet, quoique placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'analyse économique produit essentiellement des rapports, et les arguments économiques ne sont « représentés » aux réunions interministérielles que par l'intermédiaire du ministère de l'économie et des finances.

La participation du CEA aux réunions interministérielles est néanmoins considérée comme particulièrement **fructueuse** aux États-Unis.

¹ Cf. *The Economic Journal*, n°102, septembre 1992.

En effet, elle introduit dans les négociations interministérielles des éléments d'analyse économique sans lien avec des préoccupations sectorielles ou corporatistes, et elle permet de sensibiliser l'ensemble des responsables publics aux raisonnements, aux outils d'analyse et aux derniers résultats de la recherche économique.

Inversement, l'opportunité pour une dizaine d'universitaires par an de participer à l'élaboration des décisions gouvernementales permet de sensibiliser les milieux académiques aux enjeux, aux contraintes et aux délais de l'action publique.

CHAPITRE IX :

DES ADMINISTRATIONS ÉCONOMIQUES FÉDÉRALES OUVERTES ET TRANSPARENTES

I. DES ADMINISTRATIONS FÉDÉRALES TRANSPARENTES

S'agissant des administrations, la notion de « transparence » recouvre **deux acceptions** :

- la **transparence administrative**, c'est à dire le fait pour l'administration de porter à la connaissance du public les informations dont elle dispose, sous réserve des impératifs liés à la protection des données individuelles. Les informations ainsi publiées peuvent être des données brutes, par exemple des fichiers de données statistiques, mais aussi des indications méthodologiques, des analyses, des rapports, ainsi que des compte-rendus de réunion ou de délibérations.

En France, la loi du 17 juillet 1978 « *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* » a entendu consacrer le principe de cette transparence administrative ;

- la **transparence (du fonctionnement) de l'administration**, c'est à dire le fait que l'administration **rende des comptes**.

La transparence de l'administration se distingue de la transparence administrative.

En effet, pour rendre effectivement des comptes l'administration doit **produire** des informations originales sur ses coûts, son fonctionnement et ses performances, et non pas seulement diffuser les informations en sa possession.

L'exigence démocratique de transparence de l'administration est historiquement plus ancienne en France, puisqu'elle est inscrite dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, dont l'article 15 prévoit que les responsables publics « *rendent compte à la Société de leur administration* », de manière à ce que les citoyens-contribuables puissent « *suivre l'emploi... de la contribution publique* », comme le prévoit l'article 14.

Cette exigence fut toutefois longtemps mise sous le boisseau, de sorte que les velléités actuelles de transparence de l'administration se heurtent à la méconnaissance statistique et comptable que l'administration française a de son propre fonctionnement.

On peut noter que la transparence administrative et la transparence de l'administration se rejoignent pour partie dans l'exigence de **motivation** des décisions administratives.

Quoi qu'il en soit, les États-Unis sont particulièrement avancés à la fois pour la transparence de l'administration et pour la transparence administrative.

A. LE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AMÉRICAINES EST RELATIVEMENT TRANSPARENT

Le fonctionnement des administrations publiques est beaucoup plus transparent aux États-Unis qu'en France.

Cet aspect essentiel ne sera pas détaillé dans le cadre de ce rapport d'information, puisqu'il l'est par ailleurs dans le **rapport d'information** publié en janvier 2001 par la **commission des finances du Sénat**¹ sur «*Les lacunes de l'informatique statistique relative aux administrations publiques [françaises]*».

Il convient toutefois de souligner l'**avance** des États-Unis dans certains domaines.

1. L'information relative aux recettes et aux dépenses publiques

L'information publiée sur les finances publiques est relativement précise et **compréhensible** aux États-Unis.

S'agissant des **données annuelles**, le *Budget* de chaque agence fédérale décline de manière précise les crédits alloués à chaque grand programme. Ces documents budgétaires sont bien plus compréhensibles que les documents français analogues, ce qui permet d'ailleurs des débats parlementaires plus éclairés et ce qui facilite le contrôle externe de l'administration.

S'agissant des **données infra-annuelles**, la situation mensuelle du Trésor (*Monthly Treasury Statement*) présente de manière très précise l'évolution des dépenses des administrations fédérales par grands programmes

¹*Cf. rapport du Sénat n°203, 2000-2001.*

et de façon synthétique l'évolution des recettes et du besoin de financement de chacune d'elles, y compris pour les administrations de sécurité sociale. En outre, ce document décrit l'évolution des dépenses et des recettes publiques corrigées des variations saisonnières à un niveau assez agrégé.

Très attendu par les économistes de marché et par les experts indépendants, ce document donne ainsi une vision assez claire de la situation conjoncturelle des finances publiques.

Enfin, les experts indépendants disposent aux États-Unis en matière de recettes et de dépenses publiques des données **rétrospectives** (jusqu'aux années 1960) et **prospectives** (à dix ans) détaillées publiées par les administrations fédérales et par le bureau du budget du Congrès (CBO). Ce type de données, qui leur permet notamment de réaliser des études économétriques et des simulations, n'est ni publié, ni produit en France.

2. L'information relative à l'emploi et aux salaires publics

Les données relatives à l'emploi et aux salaires publics sont confuses et incomplètes en France, notamment parce que l'INSEE n'a pas mis en place un suivi statistique du secteur public aussi précis que celui du secteur privé.

En revanche, le bureau du recensement des États-Unis collecte et publie des données statistiques mensuelles sur l'emploi public, sur les salaires publics et sur les retraites publiques. En outre, il réalise un recensement périodique exhaustif des administrations publiques analogue à celui des entreprises privées. Ce recensement conduit notamment à la publication d'une ventilation fonctionnelle et géographique des emplois et des dépenses publics.

Ces données sont toutefois moins détaillées et moins fiables que celles qui portent sur les emplois et les salaires du secteur privé. En effet, elles proviennent pour partie de données d'une précision incertaine collectées auprès des États fédérés et des collectivités locales. En outre, elles reposent sur des concepts contestables.

Ainsi, les salariés de l'ambassade de France aux États-Unis sont considérés comme des employés du gouvernement fédéral américain dans les statistiques collectées par le bureau du recensement

3. L'information relative au patrimoine public

Comme il est par ailleurs exposé au chapitre V, les États-Unis ont progressivement développé au cours des années 1990 des obligations de **comptabilité patrimoniale** pour les agences fédérales.

Les principales agences fédérales publient ainsi, selon une nomenclature en principe uniforme, des indications relatives à leurs actifs et à leurs engagements financiers, mais aussi à leur patrimoine (terrains, bâtiments, équipements, véhicules, etc., appréciés à leur valeur résiduelle nette des amortissements).

Ces comptes sont **audités** par le *General Accounting Office* (GAO) et consolidés dans un document unique, le rapport financier du gouvernement des États-Unis (*Financial Report of the United States Government*).

Il convient de souligner que ces obligations de comptabilité patrimoniale s'étendent :

- aux régimes publics de **sécurité sociale**, et à leurs « engagements financiers implicites », les flux futurs de cotisations et de prestations étant actualisés par l'actuariat de la sécurité sociale ;

- au ministère de la **défense**, le rapport financier du Gouvernement des États-Unis compilant ainsi les actifs des forces armées, jusqu'aux silos de missiles ;

- aux engagements résultant la **pollution** ou de la contamination des terrains et équipements publics, leur montant étant apprécié par les coûts de dépollution ou de décontamination. Par exemple, le rapport financier du gouvernement des États-Unis pour l'année 1999 estimait à 10,8 milliards de dollars les coûts de traitement des moteurs des portes-avions et des sous-marins à propulsion nucléaire de la Marine.

Par certains aspects, ces documents demeurent encore **formels** et imparfaits. Ils sont toutefois présentés de manière très accessible, de sorte qu'ils donnent au public une image d'ensemble de la situation patrimoniale des administrations publiques.

En outre, la réalisation de ces documents constitue pour les agences fédérales un puissant **levier de modernisation**, notamment en sensibilisant les responsables publics aux impératifs d'une meilleure gestion du patrimoine public.

4. L'information relative à la performance des administrations publiques

Enfin, le *Government Performance and Results Act* (la loi sur les résultats et la performance des administrations publiques, dite « loi GOPRA »), impose désormais aux agences fédérales de publier des **programmes stratégiques** pluriannuels glissants (à cinq ans) et des **rappports annuels de performance**.

Ces documents précisent les **missions**, les **objectifs** et les moyens des agences fédérales, ainsi que leurs **engagements** en terme de gestion et de qualité du service. Ces documents définissent également des **indicateurs de résultats** et en retracent l'évolution. Ils sont audités par *le General Accounting Office*.

Là encore, ces rapports de performances peuvent parfois apparaître comme des exercices relativement **formels**. Quoique systématiquement mis en ligne sur les sites des agences fédérales, ils sont d'ailleurs peu connus du grand public, et parfois même méconnus des employés des agences concernées.

Cependant, ces rapports de performance renforcent l'acuité, la pertinence et la légitimité des **contrôles externes** des agences fédérales. En effet, la définition de mission, de « valeurs » et d'objectifs clairs est parfois un préalable indispensable à l'évaluation des politiques publiques ou des administrations publiques.

En outre, ces rapports, qui sont souvent déclinés unité par unité au sein des agences fédérales, constituent également un **aiguillon** et un **instrument** pour la modernisation de la gestion des services publics.

B. L'INFORMATION STATISTIQUE EST PRESQUE INTÉGRALEMENT PUBLIQUE

1. Les fichiers de micro-données fiscales et sociales sont publics

Pour apprécier l'effet de certaines réformes publiques, notamment en matière sociale et fiscale, il est parfois indispensable de suivre le comportement des agents économiques avant et après la mise en œuvre de la réforme, donc de disposer de données sur les mêmes individus ou les mêmes entreprises pendant plusieurs années consécutives, c'est à dire de conduire des enquêtes dites « longitudinales ».

La réalisation de ce type d'enquête implique de bien identifier les répondants, pour pouvoir les suivre plusieurs années. En revanche, le traitement de ce type d'enquête s'effectue ensuite sur des données anonymes, c'est à dire dont les « identifiants » ont été supprimés.

Aux États-Unis, ces fichiers de données individuelles longitudinales (ainsi « anonymisées ») sont pour la plupart mis librement et gratuitement à la disposition du public, notamment via le réseau Internet.

Par exemple, le bureau des statistiques sur l'emploi réalise une enquête consistant à suivre l'entrée dans la vie active d'un échantillon de

jeunes dont on connaît les performances scolaires et universitaires au cours des années précédentes, en les interrogeant chaque année.

Cette enquête met notamment en évidence une relation assez surprenante entre l'investissement scolaire et la primo-insertion professionnelle. En effet, les étudiants moyens réussiraient mieux qu'escompté.

Particulièrement riches, les fichiers de données associés à cette enquête sont diffusés sur disquette par le bureau des statistiques sur l'emploi à toute personne qui en fait la demande.

La **publication** de ce type de données favorise aux États-Unis le développement de la **contre-expertise** indépendante en matière d'évaluation des politiques publiques

En revanche les fichiers de micro-données longitudinales ne sont généralement pas mis à la disposition du public en France, certains d'entre eux étant toutefois communiqués à quelques chercheurs dans le cadre de conventions de recherche plus ou moins restrictives.

De même, la plupart des fichiers de données individuelles connaissent une très large diffusion aux États-Unis, alors que l'Etat conserve souvent le monopole de leur exploitation en France.

En particulier, à ce jour, le ministère de l'économie et des finances ne diffuse pas ses fichiers de données fiscales.

Les chercheurs des institutions françaises indépendantes peuvent ainsi télécharger gratuitement depuis la France des fichiers de données individuelles leur permettant de conduire des travaux sur des politiques fiscales et sociales américaines, alors qu'ils n'ont aucun accès à des fichiers de données semblables pour la France.

La réticence des administrations statistiques françaises à diffuser leurs fichiers de micro-données s'explique par des **raisons juridiques**. En effet, le *Privacy Act* de 1974 relatif à la protection de la vie privée est à certains égards moins protecteur que la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978, dont l'interprétation par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) limite la diffusion des fichiers de données individuelles.

Elle s'explique aussi par des **raisons scientifiques** : les administrations statistiques craignent que la diffusion de certains de leurs fichiers soit mal perçue par l'opinion, et se traduise par des réticences accrues à renseigner certaines enquêtes, qui seraient, de ce fait, moins fiables.

Cependant, ces réticences résident aussi, sans doute, dans une **tradition culturelle** consistant à réserver à l'Etat le monopole de certaines informations jugées stratégiques.

2. Certaines informations nominatives sont même accessibles aux chercheurs

Les données nominatives ne sont évidemment pas publiques aux États-Unis, en raison de la législation relative à la protection de la vie privée.

Cependant les États-Unis se singularisent en offrant la possibilité à des chercheurs indépendants de travailler sur des **données** individuelles **nominatives**, notamment sur les entreprises.

Le bureau du recensement dispose ainsi d'un centre de recherches pour ce type de travaux. Il a en outre agréé cinq centres universitaires.

Ces travaux de recherche sont toutefois très **encadrés**.

Au nombre d'une centaine, les chercheurs de ces centres qui travaillent sur ces données nominatives doivent en effet prêter un **serment de confidentialité** et recueillir un agrément préalable pour leurs projets de recherche.

En outre, leurs résultats sont passés en revue avant publication afin d'éviter qu'il ne révèlent des informations confidentielles.

C. LA LIBERTÉ D'ACCÈS AU DOCUMENTS ADMINISTRATIFS EST EFFECTIVE AUX ÉTATS-UNIS

1. Le *Freedom of Information Act* de 1974 et la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs : des principes et des modalités semblables

a) Un principe commun à la France et aux États-Unis : la liberté d'accès aux documents administratifs

La transparence des administrations américaines ne s'arrête pas aux seules données statistiques.

En effet, le *Government in the Sunshine Act* de 1976 (la loi relative à « l'administration au grand jour ») a consacré le principe de la **transparence**

des décisions publiques : les décisions publiques doivent être prises en public, et l'information préparatoire à ces décisions doit être publiée.

Par ailleurs, le Congrès a adopté **dès 1966** une législation consacrant le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs. Le *Freedom of Information Act* était toutefois initialement rédigé dans des termes suffisamment vagues pour que les administrations puissent, en réalité, le contourner. Il fut donc précisé en 1974.

Le *Freedom of Information Act* (FOIA) érige ainsi en **principe** le fait que les documents administratifs de toute nature doivent être communiqués au public sur simple demande, à l'exception des documents classifiés secret défense ou couverts par le secret diplomatique, des procédures strictement internes, des informations protégées par le secret des affaires, des dossiers personnels, des dossiers médicaux, de certains courriers et memoranda internes, des informations liées à la supervision financière, des données géologiques et géophysiques relatives aux sources d'eau, et sous certaines conditions, des informations recueillies dans le cadre des activités de police et des procédures judiciaires (« *information compiled for law enforcement purposes* »).

On peut noter que l'inclusion dans un document administratif de mentions relevant des exemptions ci-dessus ne fait pas obstacle à sa diffusion, dès lors qu'il est possible d'occulter les passages non communicables. Ces « blancs » doivent être alors dûment indiqués et justifiés.

Ces principes sont dans leur esprit, sinon dans leur rédaction, très proches de ceux consacrés en France par les dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs de la **loi du 17 juillet 1978** « *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* ».

Comme l'indiquait en 1979 le rapport au Président de la République de MM. Lenoir et Prot¹ sur « l'information économique et sociale », ces dispositions devaient en effet permettre à toute personne « *d'exiger du gestionnaire d'un service public (ministre, préfet, chef d'une entreprise publique, d'un établissement public ou d'un organisme de sécurité sociale) ou d'une collectivité locale, ses dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, avis, prévisions, décisions, films ou bandes sonores, à la condition qu'ils ne mettent pas en cause des personnes nommément désignées.*

Ce principe ne souffre d'exceptions qu'en ce qui concerne la préservation du secret des délibérations gouvernementales, du secret militaire, diplomatique, monétaire, industriel, commercial, médical, de la vie

¹ Cf. « *L'information économique et sociale* », René Lenoir et Baudoin Prot, *La documentation française*, 1979, pages 150-151.

privée, lorsque la justice est saisie, et d'une manière générale lorsque la loi prévoit l'institution du secret dans un domaine déterminé ».

b) Des dispositions similaires visant à assurer l'accès matériel aux documents administratifs

Le *Freedom of Information Act* de 1974 et la loi du 17 juillet 1978 comportent des dispositions similaires visant à assurer un **accès matériel** aux documents administratifs.

Le *Freedom of Information Act* (FOIA) de 1974 prévoit ainsi que toutes les agences fédérales doivent **publier** dans le «registre fédéral» les circulaires et les directives d'application générale, ainsi que des précisions relatives aux lieux et méthodes concrètes d'accès aux documents administratifs.

En outre, le FOIA dispose que les agences fédérales doivent **constituer des listes** de documents communicables. Enfin, il précise que la participation financière demandée par l'administration ne peut excéder les coûts directs de recherche, de vérification du caractère communicable du document et de duplication.

De manière similaire le rapport Lenoir-Prot¹ soulignait en 1979 que « *pour faciliter l'accès [aux documents administratifs], la loi [du 17 juillet 1978] oblige les administrations, services et collectivités locales concernés à publier régulièrement l'ensemble des documents présentant un caractère général (directives, instructions, circulaires) et à « signaler », c'est à dire à faire connaître la référence de tous les autres documents mentionnés dans la loi. Ils peuvent être consultés sur place ou reproduits aux frais de l'intéressé au coût réel de reproduction. Une commission [la commission d'accès aux documents administratifs, CADA] est chargée de veiller au respect de cette liberté d'accès ».*

c) Les espoirs suscités en France par la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs

En France, les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, jointes à celles de la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978 et de la loi sur l'accès aux archives du 3 janvier 1979, ont suscité de **grands espoirs**.

A titre d'illustration, le rapport Lenoir-Prot estimait que « *cet ensemble législatif est impressionnant par sa cohérence et son ampleur. Bien que tous les textes d'application ne soient pas encore pris, et même si sa mise en œuvre est quelque peu freinée par des obstacles matériels (il faut dégager des locaux, accroître le matériel de photocopie) et psychologiques*

¹ *Ibid.*

(nécessaires reconversion de mentalités façonnées par l'histoire), on peut affirmer qu'il place la France au niveau des pays les plus libéraux en matière d'accès à l'information publique (États-Unis et Suède) et tend à faire de l'administration une maison de verre ».

Le rapport Lenoir-Prot concluait ainsi que ces textes consacraient « **la troisième génération des droits de l'homme** », c'est à dire le « *droit au savoir* », après les droits politiques (1789) et les droits sociaux (1946).

Rétrospectivement, cet enthousiasme laisse aujourd'hui, malheureusement, songeur.

2. En pratique l'accès aux documents administratifs est bien mieux garanti aux États-Unis qu'en France

a) L'accès aux documents administratifs d'intérêt général est en fait limité en France

En 1979, le rapport Lenoir-Prot¹ relevait, s'agissant notamment de la loi relative à l'accès aux documents administratifs, que « *les gens hésitent à croire à cette reconversion de l'appareil administratif, à cette fin du secret qu'ils vitupèrent* ».

En l'espèce, cette prudence ne semblait pas sans fondements, compte tenu notamment des modalités d'élaboration de la loi.

En effet, le titre premier de la loi du 17 juillet 1978 relatif à l'accès aux documents administratif avait été introduit à l'Assemblée nationale sous la forme d'amendements parlementaires dans un projet de loi qui ne comportait principalement à l'origine que des mesures de simplification administrative.

La loi relative à l'accès aux documents administratifs est donc une initiative parlementaire et non un projet porté par l'administration.

En raison du consensus soulevé par ces amendements, le gouvernement n'avait pu s'y opposer, même s'il s'était efforcé d'en limiter la portée en proposant des sous-amendements restrictifs.

Dès 1987, trois maîtres des requêtes au Conseil d'Etat, M. Bruno Lasserre, ancien rapporteur général de la commission d'accès aux documents administratifs, Mme Noëlle Lenoir et M. Bernard Stirn, dressaient ainsi dans

¹ Cf. rapport précité, page 151.

un ouvrage collectif¹ un **bilan nuancé** de la mise en œuvre de l'accès aux documents administratifs.

Après avoir souligné une « *prise de conscience* » et une collaboration « *plus grande et plus loyale* » de la part des administrations, puis indiqué que « *la loi [était] peu à peu descendue dans les services* » de sorte qu'elle « *ne surprend plus le fonctionnaire, même si elle ne le satisfait pas toujours* », ces praticiens relevaient en effet, neuf ans après l'adoption de la loi, « *la prudence excessive des fonctionnaires qui subissent la loi du 17 juillet 1978, plus qu'ils ne la font* ».

Ils soulignaient surtout que « *l'administration, trop souvent encline à penser qu'un problème est réglé lorsqu'ont été adoptés la loi et ses textes d'application, n'a pas tiré toutes les conséquences matérielles de l'obligation de communiquer les documents* :

- ...*peu de services ont créé des locaux spécifiques pour recevoir le public, lui permettre de consulter les documents qu'il recherche ou de photocopier ceux dont ils souhaite garder une reproduction...* ;

- *il est très rare qu'un personnel spécifique se voie confier la tâche de recevoir et de traiter les demandes de communication de documents. [Pourtant], n'existe-t-il pas un minimum qui consiste à désigner dans chaque administration une personne qui puisse, sinon traiter elle-même les demandes d'accès, du moins conseiller les fonctionnaires, leur indiquer la marche à suivre, et, en cas de difficultés, saisir préventivement la CADA ?*

- ...*les délais de réponse sont trop longs. La plupart du temps, l'administration laisse écouler le délai de deux mois au terme duquel naît une décision implicite de refus : c'est un moyen d'éviter un refus explicite, dont la motivation apparaît parfois délicate* »... ;

- plus généralement, « *les délais laissés à l'administration pour répondre aux demandes de communication sont trop longs. Deux mois à l'administration pour se prononcer sur une demande de communication, un mois à la CADA pour rendre son avis, deux mois à l'administration pour décider de la suite qu'elle y donne : l'intéressé peut donc obtenir satisfaction cinq mois après sa demande [sous réserve que l'administration ne gagne pas encore des délais supplémentaires en laissant le demandeur engager une procédure contentieuse]. L'on peut se demander si, communiqué si tardivement, le document conservera encore un intérêt* » ;

- enfin, les auteurs soulignaient que les administrations **ne respectent pas l'obligation** résultant de l'article 9 de la loi du 17 juillet 1978 de **signaler les documents communicables**, tels que les rapports, les études, les compte rendus de réunions, les statistiques réunies à l'issue d'enquêtes ou les avis

¹ « *La transparence administrative* », Puf, 1987.

rendus, c'est à dire, aux termes du décret du 22 décembre 1979, d'en publier sous quatre mois le titre, la date, l'objet et l'origine, ainsi que le lieu où ils peuvent être consultés ou communiqués.

Force est de constater que ces observations sont toujours d'actualité, ce qui valide rétrospectivement la prudence, sinon le pessimisme exprimé par M. Guy Braibant en introduction à l'ouvrage collectif précité.

En France, la loi du 17 juillet 1978 constitue ainsi aujourd'hui un progrès incontestable pour les démêlés individuels des particuliers avec l'administration. En effet les particuliers finissent, tôt ou tard, par accéder aux informations personnelles qu'ils recherchent.

En revanche, l'esprit initial de la loi, qui visait à assurer une large diffusion des documents d'intérêt général détenus par l'administration, s'est largement perdu.

En premier lieu, la plupart des citoyens **ignorent leurs droits** en la matière.

En second lieu, ceux qui connaissent leurs droits ne peuvent guère les utiliser. En effet, l'obligation de signalement des documents n'est pas respectée, de sorte qu'il est difficile de savoir quels sont les documents communicables qui existent.

Enfin, lorsque « par miracle » des citoyens connaissent leurs droits et les documents dont ils souhaitent avoir communication, l'administration met souvent en œuvre les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 avec réticence, sinon avec mauvaise foi, dès lors que les documents concernés pourraient être réellement utiles au débat public.

b) L'accès aux documents administratifs est effectivement garanti aux États-Unis

Par contraste, l'accès aux documents administratifs apparaît effectivement garanti aux États-Unis.

En premier lieu, le public est effectivement informé de ses droits.

La page d'accueil des sites Internet des principales agences fédérales comporte ainsi le plus souvent un chemin direct vers une section FOIA (*Freedom of Information Act*), qui rappelle les droits des citoyens et les devoirs de l'administration et qui expose très précisément les modalités de demande de documents.

Par contraste, on peut souligner que le site Internet du ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie n'informe aucunement le public de son droit d'accès aux documents administratifs.

En second lieu, les administrations américaines se sont organisées pour répondre aux demandes de documents administratifs.

Toutes les grandes agences fédérales disposent ainsi d'un service spécialisé pour la gestion des demandes de renseignement effectuées sur la base du *Freedom of Information Act* (FOIA).

Dirigés par un FOIA *Officer*, ces services sont généralement distincts des autres services de communication et de diffusion. Les services FOIA de certaines agences fédérales, comme le ministère des affaires étrangères, la CIA ou le FBI, peuvent employer plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de personnes. En effet, le nombre total de demandes de documents formulées en application du FOIA dépasse 600.000 par an pour les seules administrations fédérales.

Par contraste, on peut signaler que l'introduction des mots-clé « accès aux documents administratifs » dans le moteur de recherche du site Internet du ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie renvoie après quelques péripéties au Centre de documentation économie finances (CEDEF) du ministère, qui ne propose en fait pour l'essentiel que des documents déjà publics, notamment « les brochures d'information du ministère ».

Chaque agence fédérale doit d'ailleurs transmettre à l'*Attorney General* des États-Unis un **rapport annuel public** relative à la mise en œuvre du *Freedom of Information Act*.

Ce rapport doit notamment recenser les requêtes, les recours gracieux et leurs suites, le délai moyen de réponse, les droits collectés et les moyens mis en œuvre.

Plus généralement, le *Freedom of Information Act* est à certains égards **plus détaillé** que les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relatives à l'accès aux documents administratifs.

Le FOIA prévoit ainsi la faculté pour les agences fédérales de mettre en place une **politique tarifaire différenciée**, selon que les demandes répondent à des finalités commerciales ou à des finalités éducatives et scientifiques.

Lorsqu'elles ne présentent pas des fins commerciales, les requêtes sont ainsi **gratuites** dans la limite de deux heures de recherche et de la duplication de 100 pages.

Par surcroît, les recherches qui excèdent ces plafonds doivent être gratuites ou facturées à un tarif très réduit si « *leur transmission au public (disclosure) est de nature à accroître significativement la connaissance par le*

public des activités ou du fonctionnement des administrations et ne sert pas les intérêts commerciaux du demandeur ».

Cette pratique part du principe selon lequel l'information utile au public doit être en fait **spontanément** divulguée, le FOIA ne jouant donc qu'un rôle de dernier ressort.

Enfin, le FOIA empêche les administrations de solliciter le paiement préalable des frais, sauf si leur montant prévisible excède 250 dollars, ou si le demandeur a précédemment connu des incidents de paiement.

En pratique, les politiques tarifaires des agences fédérales sont ainsi très souples afin de concilier l'exercice effectif de la liberté d'accès aux documents administratifs avec l'impératif de bonne gestion des deniers publics.

Cette souplesse est essentielle car elle permet de servir avec efficacité et diligence aussi bien les demandes ponctuelles de citoyens isolés, que les demandes massives d'information de certains média (par exemple la demande de plusieurs journaux d'accéder aux bulletins de vote des électeurs de Floride après la dernière élection présidentielle, pour pouvoir en effectuer eux-mêmes le recompte).

Par contraste, on peut signaler que le centre de documentation du ministère de l'économie et des finances facture de manière uniforme un franc chaque page copiée.

De même, le FOIA précise que les agences fédérales doivent accomplir des efforts raisonnables pour effectuer des recherches dans leurs fichiers informatiques ou manuels.

Le *Freedom of Information Act* a d'ailleurs été complété en 1996 par l'*Electronic Freedom of Information Act* (EFOIA) qui prend en compte le développement du réseau Internet.

L'EFOIA prévoit en effet que les documents administratifs produits depuis le 1^{er} novembre 1996 doivent être accessibles sous forme électronique.

Concrètement, les agences fédérales doivent être en place des « salles de lecture » électroniques, procéder à l'indexation informatique des documents disponibles, mettre en ligne la liste des principaux documents disponibles et, dans la mesure du possible, transmettre les documents demandés sous forme électronique.

Au delà de ces contraintes légales, les agences fédérales sont d'ailleurs incitées par des contraintes de gestion à favoriser l'accès électronique aux documents administratifs. En effet, les droits de traitement et

de duplication des documents papiers transmis en application du FOIA sont très loin de couvrir l'ensemble administratif de gestion du dispositif.

Par ailleurs, les délais d'accès aux documents administratifs sont beaucoup plus resserrés aux États-Unis.

En effet, l'administration n'a, en principe, que vingt jours ouvrables pour répondre à la première demande, puis de nouveau vingt jours ouvrables pour répondre à un éventuel recours gracieux, de sorte que la procédure précontentieuse ne dure, en principe, au plus que deux mois aux États-Unis, contre cinq mois en France.

Enfin, la procédure contentieuse prévue en cas de refus persistant de l'administration est beaucoup plus efficace.

En cas de rejet de son recours gracieux, le demandeur peut en effet saisir le *District Court*. L'administration doit alors faire valoir ses observations sous trente jours. Les juges examinent l'affaire au fond, au besoin en se déplaçant dans les administrations concernées. Si les tribunaux donnent raison aux plaignants, l'administration est astreinte aux dépens et se voit enjoindre de transmettre les documents incriminés.

En outre, si les magistrats estiment que le personnel de l'agence fédérale concernée a agi de manière arbitraire ou « capricieuse », ils peuvent saisir le Conseil spécial de la fonction publique, qui doit engager des investigations et le cas échéant des **poursuites disciplinaires**.

Par surcroît, le non respect des décisions du pouvoir judiciaire est considéré comme un **délit** (*Contempt of the Court*). L'employé concerné ou le responsable du service peuvent alors être **personnellement poursuivis**.

Ces précisions expliquent que les dispositions législatives relatives aux documents administratifs soient beaucoup plus largement utilisées aux États-Unis qu'en France.

II. DES ADMINISTRATIONS ÉCONOMIQUES OUVERTES

A. DES FONCTIONNAIRES ACCESSIBLES, DES MÉTHODOLOGIES TRANSPARENTES

1. Des fonctionnaires accessibles

Au delà de leurs efforts de transparence administrative, il convient de souligner que les agences fédérales américaines, notamment les administrations statistiques, s'efforcent de rendre leurs experts **accessibles** aux chercheurs indépendants, sinon au grand public.

A titre d'illustration, le bureau des statistiques sur l'emploi (BLS), s'engage dans le cadre de ses *Customer Service Standards* (« engagements envers ses clients ») :

- à fournir à ses « clients », c'est à dire à l'ensemble des utilisateurs de ses statistiques, y compris à titre gratuit, le nom et le **numéro de téléphone** des personnes qui peuvent satisfaire leurs besoins d'information. Concrètement, le BLS publie ainsi un « guide du consommateur » qui liste les noms et les coordonnées de tous ses statisticiens par thème d'expertise ;

- et à aider les utilisateurs de ses statistiques à en comprendre la portée et les limites. Concrètement, le BLS invite ainsi tous ceux de ses « clients » qui auraient des questions, à téléphoner à ses experts.

De même, la liste des responsables et des principaux experts du bureau d'analyse économique est disponible sur Internet, avec leurs numéros de téléphone respectifs. Cela n'est pas le cas de l'INSEE.

Cette accessibilité n'est pas uniquement formelle : les experts indépendants consultés confirment la très grande disponibilité téléphonique des statisticiens publics.

Cette pratique contraste ainsi avec la situation française, la recherche de renseignements ponctuels auprès de l'INSEE s'apparentant parfois à un « parcours d'obstacles ».

2. Des méthodologies transparentes

L'accessibilité des statisticiens publics s'inscrit dans le cadre d'une volonté plus vaste de **transparence méthodologique**.

Les directives relatives à la politique statistique publiées par l'*Office of Management and Budget* prévoient par ailleurs des évaluations régulières de la qualité des principales statistiques économiques.

Ces évaluations sont pour la plupart conduites en interne. Elles s'appuient toutefois sur les avis d'experts extérieurs, ainsi que sur le résultat des **enquêtes de satisfaction** conduites auprès des principaux utilisateurs.

B. LA VOLONTÉ D'ASSURER LA PLUS LARGE DIFFUSION POSSIBLE À L'INFORMATION PUBLIQUE

1. Les statistiques et rapports publics sont en principe gratuits

Aux États-Unis, les rapports administratifs et les statistiques produits par les agences fédérales sont **en principe gratuits**.

Ce principe repose sur un triple **fondement**.

En premier lieu, les Américains estiment que les citoyens n'ont pas à payer deux fois pour des produits dont le coût marginal est très faible : une première fois au travers de leurs impôts, puis une seconde en achetant des rapports ou des données réalisés à partir de ces impôts.

En second lieu, les statisticiens américains estiment que les personnes morales ou physiques qui répondent aux enquêtes doivent pouvoir accéder gratuitement aux résultats de ces enquêtes.

Enfin, les rapports administratifs et les principales statistiques sont considérés aux États-Unis comme des biens publics, dont la diffusion doit être encouragée, parce qu'elle participe de l'obligation pour l'administration de **rendre des comptes** et parce qu'elle favorise des choix publics et privés mieux éclairés.

On peut noter que ce principe de gratuité contraste avec la volonté de l'INSEE et d'EUROSTAT de couvrir une partie de leurs charges par la vente de leurs publications et de leurs fichiers de données.

Par ailleurs, et pour les mêmes raisons, les directives de l'*Office of Management and Budget* relatives à l'organisation du système statistique fédéral prévoient que les données statistiques doivent être publiées dans les délais les plus brefs possibles.

2. Des efforts de diffusion des statistiques et des rapports publics sur des supports diversifiés

Compte tenu de la séparation stricte entre la production de statistiques et la réalisation d'études, les statisticiens américains ne se sentent pas « propriétaires » de leurs données, mais bien **prestataires de services**.

A l'inverse, le rapport Lenoir-Prot relevait en 1979 que l'intégration verticale qui prévaut dans le système statistique français invite les économistes-statisticiens à se sentir un peu propriétaires de leurs données, c'est à dire notamment à en retarder la publication jusqu'à ce qu'il aient pu en faire l'analyse.

Aux États-Unis, le principe de gratuité des statistiques s'accompagne donc **d'efforts de diffusion** tous azimuts.

La dissémination la plus large possible de leurs travaux constitue ainsi pour les agences statistiques fédérales aussi bien un **objectif** qu'un **indicateur de performance**.

Pour ce faire, les agences statistiques font souvent de réels efforts de **vulgarisation**. Par exemple, leurs sites Internet comportent souvent des pages destinées à expliquer de manière relativement simple comment les principales statistiques sont réalisées et comment elles peuvent être interprétées.

De même, des agences joignent parfois leurs efforts sous l'égide de l'*Office of Management and Budget* pour produire des rapports destinés à un large public qui rassemblent les principales statistiques disponibles sur un sujet donné.

Le forum inter-agences pour les statistiques relatives à la famille et à l'enfance publie ainsi, chaque été depuis 1997, un rapport annuel détaillant l'évolution de 23 indicateurs relatifs aux conditions de vie, à la santé, à l'environnement et à l'éducation des enfants.

Par ailleurs, les agences statistiques fédérales s'attachent à **diversifier** leurs supports de diffusion.

Par exemple, le bureau des statistiques du travail s'engage « *dans la limite de ses ressources* », à diffuser ses statistiques sous l'ensemble des formats correspondants aux besoins des diverses catégories d'utilisateurs : Internet, fax à la demande, messages téléphoniques préenregistrés, téléphone, disquettes, supports papiers, et, pour certaines données, CD-ROM ou bandes magnétiques.

Les CD-ROM, les bandes magnétiques les disquettes et les statistiques sur support papier sont le plus souvent **vendus**.

Cette vente est directement effectuée par les agences statistiques fédérales concernées.

Pour les consommateurs, les procédures d'achat sont extrêmement **simples**. Ils peuvent notamment effectuer leurs commandes par téléphone via un numéro vert ou par Internet, avec paiement sécurisé par carte bancaire.

En outre, le bureau des statistiques sur l'emploi met à la disposition du public des services de renseignement téléphoniques chargés de guider ses « clients » (y compris gratuits).

L'objectif du système statistique fédéral n'est d'ailleurs pas d'augmenter ses ventes de produits payants. Les prix de vente des CD-ROM et des disquettes sont modiques. A titre d'exemple, ces prix s'élevaient au début de 2001 à 35 dollars pour un CD-ROM sur les comptes nationaux rétrospectifs pour la période 1947-1997 (méthodologie détaillée incluse) ou une centaine de dollars par an pour douze disquettes mensuelles.

Le bureau d'analyse économique diffuse d'ailleurs **gratuitement** via le réseau Internet aussi bien ses revues que des versions compressées des disquettes de données mises en vente.

3. La plupart des données publiques sont disponibles sur le réseau Internet

Le réseau Internet constitue de plus en plus le principal moyen de diffusion des rapports et des statistiques produites par les administrations publiques.

Selon le bureau du recensement, près de 90 % de ses données sont ainsi disponibles (gratuitement) via Internet.

En outre, le fait que des données ne soient pas mises en ligne s'explique le plus souvent par des contraintes techniques : certains fichiers sont trop gros pour être téléchargés, et ne peuvent être diffusés que sur CD-ROM ou bandes magnétiques.

On peut ainsi rappeler que certains fichiers de micro-données fiscales et sociales sont ainsi disponibles gratuitement par Internet pour tous les chercheurs du monde entier, alors que des données similaires collectées par l'INSEE ne connaissent en France aucune diffusion publique.

Par ailleurs, pour faciliter les recherches des utilisateurs, les administrations américaines ont construit des **portails communs** à plusieurs agences statistiques.

Le site STAT-USA internet (<http://www.stat-usa.gov>) rassemble ainsi les données produites par les deux grandes agences statistiques du département du commerce (le bureau du recensement et le bureau d'analyse économique).

De même, le site de la Maison blanche rassemble les principales statistiques économiques dans une « *briefing room* » virtuelle, l'*Economic statistics briefing room* (<http://www.whitehouse.gov/fsbr/esbr>).

Enfin, partant du constat selon lequel la fragmentation du système statistique ne permettait pas au public d'identifier facilement l'agence produisant les statistiques dont il avait besoin, le Conseil inter-agences sur la politique statistique a constitué à partir de l'*Economic statistics briefing room* de la Maison Blanche un portail Internet commun à l'ensemble des agences statistiques fédérales : *FedStats* (<http://www.fedstats.gov>).

Ce site, qui permet d'accéder aux publications de plus d'une centaine d'agences est aujourd'hui considéré comme l'un des cinquante sites Internet les plus utiles par les publications spécialisées.

Le groupe de travail *ad hoc* du Conseil inter-agences sur la politique statistique étend d'ailleurs régulièrement les fonctionnalités de ce site.

Après la création d'une page d'accueil dédiée aux enfants, ce groupe développe ainsi des pages de vulgarisation, l'indexation des données accessibles (afin de permettre leur recherche via un moteur de recherche intégré), ainsi qu'un logiciel permettant de compiler l'ensemble de l'information statistique disponible sur une région ou une localité particulières.

III. « L'AFFAIRE DE LA CAGNOTTE » SERAIT AINSI INENVISAGEABLE AUX ÉTATS-UNIS

A. LES ÉTATS-UNIS ONT ÉGALEMENT CONNU DES SURPRISES BUDGÉTAIRES

A la fin des années 1990, les recettes fiscales se sont révélées plusieurs années de suite beaucoup plus importantes qu'initialement escompté.

Ces heureuses surprises résultent en premier lieu de ce que la croissance du PIB fut pendant plusieurs années consécutives plus rapide que les prévisions de la quasi-totalité des instituts de conjoncture privés, et surtout beaucoup plus rapide que les prévisions relativement prudentes de l'administration présidentielle et du bureau du budget du Congrès (CBO).

En outre, comme en France, la croissance fut exceptionnellement « riche en recettes fiscales », c'est à dire que les recettes fiscales se sont spontanément accrues proportionnellement plus vite que le PIB.

Les experts américains consultés expliquent ce phénomène par la déformation de la structure des revenus au profit des ménages les plus aisés, en raison notamment du dynamisme des revenus du patrimoine.

Les recettes des impôts sur les plus values ont ainsi fortement progressé en lien avec la forte hausse des cours boursiers.

Ces évolutions ont été **mal anticipées**, car le système statistique fédéral demeure trop centré sur l'ancienne économie, notamment sur la mesure des revenus des ouvriers de l'industrie, et appréhende mal les plus values et les *stock options*.

Au total, les États-Unis ont donc connu des « surprises » budgétaires d'une ampleur sans équivalent : les finances publiques, qui connaissaient un déficit supérieur à 3 % du PIB en 1995, ont d'ailleurs retrouvé l'équilibre dès 1998, puis ont connu des excédents proches de 2 % du PIB en 1999 et en l'an 2000.

On peut d'ailleurs noter que les États-Unis disposent bien une « cagnotte fiscale », c'est à dire des excédents budgétaires, alors que le surcroît de recettes fiscales en France en 1999 et en l'an 2000 a seulement permis une modeste réduction du déficit budgétaire.

B. CEPENDANT, CES SURPRISES BUDGÉTAIRES ONT ÉTÉ PARTAGÉES PAR TOUS AU MÊME MOMENT

Cependant, ces surprises budgétaires ont été connues presque au même moment par le gouvernement, par le Congrès et par les observateurs indépendants.

En effet, le Trésor publie trois états détaillées de la situation des finances publiques : un état quotidien, un état mensuel et un état trimestriel.

L'état quotidien est difficile à interpréter. Cependant, la situation mensuelle du Trésor est très détaillée et donne une vision relativement claire de la situation des finances publiques américaines en cours d'année.

Par ailleurs, les règles de la comptabilité publique limitent aux États-Unis les opérations de fin de gestion, de sorte que l'on peut assez bien déduire le solde budgétaire final à partir des données mensuelles.

Au total, le gouvernement fédéral ne pouvait aucunement dissimuler la situation favorable des finances publiques, si tant est qu'il en avait eu

l'envie : les surcroûts de recettes par rapport aux prévisions étaient publics quelques jours après que l'administration fiscale les eut constatés.

Concrètement, les surprises budgétaires ont été pour l'essentiel découvert par l'administration en avril, au moment où les contribuables individuels adressent simultanément la fois leur déclaration de revenus et le chèque correspondant à l'écart entre l'impôt dû et le montant prélevé à la source. Quelques jours après, ces surprises transparaisaient lors de la publication de la situation mensuelle du Trésor.

Le débat relatif au surcroît de recettes a donc pu s'engager d'emblée aux États-Unis sur les questions de fond, c'est à dire sur l'orientation optimale de la politique budgétaire dans une perspective de moyen-long terme.

TROISIÈME PARTIE :
LES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES

CHAPITRE X :

LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES ET DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE DES ÉTATS-UNIS

I. LA RÉSERVE FÉDÉRALE DES ÉTATS-UNIS DISPOSE D'UNE EXPERTISE ÉCONOMIQUE SANS ÉQUIVALENT

A. VUE D'ENSEMBLE DE L'ORGANISATION DE LA RÉSERVE FÉDÉRALE DES ÉTATS-UNIS

1. Une structure fédérale

Il convient de rappeler que la structure de la banque centrale des États-Unis, le *Federal Reserve System* (« la Fed ») est, comme son nom l'indique, **fédérale**.

La Fed se compose en effet :

- d'un organe central, le **Conseil des gouverneurs** (*Board of Governors*), qui siège à Washington. Ce Conseil comprend sept membres qui doivent être tous d'origine géographique différente et représenter tous les secteurs de la vie économique. Le Président (*Chairman*) du Conseil des gouverneurs en est le porte-parole et le représentant. Il est aussi le responsable de l'administration des services du Conseil des gouverneurs (environ 1.700 personnes). Cette fonction est actuellement exercée par M. Alan Greenspan ;

- de douze **banque de réserve régionales**, les *Federal reserve banks*, qui disposent de leurs propres services, répartis en vingt-cinq agences. Le conseil d'administration des banques de réserve se compose de neuf membres : trois sont nommés par le Conseil des gouverneurs et représentent l'intérêt général; six sont élus par les banques membres du système.

Le principales décisions de **politique monétaire** relèvent de la responsabilité du *Federal Open Market Committee* (FOMC), composé des sept membres du Conseil des gouverneurs, du président de la banque de réserve de New York et, par rotation, des présidents de quatre des onze autres banques de réserve.

Le Conseil des gouverneurs décide par ailleurs des règles relative aux réserves obligatoires et dispose de larges **prérogatives réglementaires** en matière de crédit et d'activités bancaires. Conjointement avec *l'Office of the Comptroller of the Currency* (le « bureau du contrôle de la monnaie ») et la *Federal Deposit Insurance Corporation* (la commission fédérale de garantie des dépôts bancaires), il supervise et contrôle le système bancaire. Il est responsable du bon fonctionnement des systèmes de paiement.

Enfin, le Conseil des gouverneurs supervise les activités déléguées aux douze banques de réserve, notamment en matière de gestion de la monnaie fiduciaire, de fonctionnement des systèmes de paiement, de services aux banques privées, de services bancaires au Trésor et de contrôle bancaire.

2. Une banque centrale indépendante

La Fed n'est pas en droit une banque centrale indépendante, comme l'est statutairement la Banque centrale européenne (BCE). En effet, si le Président des États-Unis ne peut adresser aucune instruction au Conseil des gouverneurs, rien n'interdit en principe au Congrès de formuler des recommandations en matière de politique monétaire. En outre, les décisions de la Fed doivent être cohérentes avec les objectifs de politique économique de l'exécutif, et la Fed ne peut prendre aucune décision en matière de politique monétaire ou financière internationale sans l'accord du Secrétariat d'Etat au Trésor.

La Fed est toutefois *de facto* une banque centrale **indépendante**, en raison notamment du prestige national et international de son Président, de la **durée du mandat** des membres du Conseil des gouverneurs - **quatorze ans** -, du caractère collégial et relativement transparent de ses décisions, ainsi que de son **autonomie budgétaire** : les ressources de la Fed proviennent directement de l'exercice de la politique monétaire, et ne sont pas soumises au pouvoir budgétaire du Congrès. L'Etat fédéral ne possède d'ailleurs aucune part du capital de la Fed, qui est détenu par les banques commerciales membres du système.

En outre, la Fed bénéficie actuellement du **soutien de l'opinion** et de l'appui de la communauté financière.

3. Une banque centrale qui rend des comptes au Congrès

La Fed **rend** cependant **des comptes** au Congrès.

En effet, la Constitution des États-Unis a confié au Congrès le pouvoir « *de frapper de la monnaie et d'en fixer la valeur* » et l'autorité monétaire est seulement **déléguée** par le Congrès à la Fed.

La Fed s'estime donc **responsable** et **redevable de comptes** (« *accountable* ») devant le Congrès. Le *Humphrey-Hawkins Act* dispose ainsi que le Conseil des gouverneurs doit soumettre au Congrès un rapport sur l'état de l'économie et sur la politique monétaire au moins deux fois l'an (pour le 20 février et pour le 20 juillet), et le Président du Conseil des gouverneurs est auditionné sur ces rapports par le Sénat et par la Chambre des Représentants.

Les relations entre le Congrès et la Fed dépassent d'ailleurs très largement le seul examen formel de ces rapports (cf. infra). En particulier, la Fed est un producteur important d'analyses et d'informations économiques utiles aux débats du Congrès.

B. LE SERVICE D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DU CONSEIL DES GOUVERNEURS

1. Les missions du service des études du Conseil des gouverneurs

a) La production de statistiques

A l'origine (1914), la mission première des services d'études du Conseil des gouverneurs consistait à collecter et à retraiter les **informations statistiques** dont le Conseil pouvait avoir besoin. La Fed a ainsi développé, et continue de publier, ses propres séries mensuelles de production industrielle, distinctes de celles établies par le bureau d'analyse économique du département du commerce.

Cette mission s'est transformée au fil du temps, les statistiques monétaires et financières prenant une importance croissante.

Comme la Banque de France, la Fed publie les statistiques nationales relatives aux composantes nationales des agrégats monétaires et aux opérations financières (trimestriellement). En outre, la Fed produit ses propres statistiques de taux de change effectifs.

Par ailleurs, le Conseil des gouverneurs dispose d'experts reconnus en matière de théorie statistique (notamment en matière d'ajustements saisonniers et d'analyse des séries temporelles) et d'organisation du système statistique. Le service des études du Conseil des gouverneurs examine ainsi de manière

très détaillée la qualité des statistiques établies par les administrations économiques de l'exécutif, et les a parfois aidé à améliorer leurs enquêtes.

A un niveau plus politique, le Président du Conseil des gouverneurs a ainsi pu nourrir le récent débat public relatif aux biais de l'indice des prix à la consommation, notamment en formulant des propositions d'amélioration détaillées¹.

Au contraire de la Banque de France, la Fed n'établit toutefois pas la balance des paiements, ce rôle étant dévolu au bureau d'analyse économique du département du commerce.

b) La réalisation de prévisions économiques

Le service des études du Conseil des gouverneurs est également chargé de préparer des **rapports** détaillés pour chacune des réunions du FOMC, en principe au nombre de huit par an.

Deux fois par trimestre, le service des études du Conseil rédige ainsi un « livre vert » (*greenbook*), comportant une analyse détaillée de l'évolution de la **conjoncture** (en seconde partie) et des **prévisions** détaillées à l'horizon de deux ans (en première partie), ainsi qu'un livre bleu (*bluebook*), qui présente les **options** de **politique monétaire** et une analyse (rédigée par la banque de réserve de New York) de l'impact sur les marchés financiers des dernières décisions de politique monétaire du FOMC

Deux fois par an, en février et en juillet, le *greenbook* et le *bluebook* mettent l'accent sur des enjeux de **long terme**, et préfigurent les rapports qui seront soumis au Congrès.

Les exercices de prévision économique des services du Conseil des gouverneurs sont donc plus fréquents, davantage formalisés et mieux intégrés au processus décisionnel en matière de politique monétaire que ne le sont les exercices de prévision économique semblables réalisés par la Banque de France ou la Banque centrale européenne (BCE).

¹ On peut rappeler que l'indice des prix à la consommation est calculé de manière différente, et semble-t-il moins satisfaisante, aux États-Unis qu'en France, alors même qu'il y joue un très grand rôle, puisque les retraites publiques et nombre de prestations sociales sont indexées sur cet indice. Partant de l'idée selon laquelle le mode de calcul de l'indice surestimait l'inflation, donc soutenait artificiellement la progression des dépenses publiques en matière sociale, certains observateurs avaient ainsi suggéré de réformer l'indice afin de favoriser la maîtrise des dépenses publiques. Ce débat a pris une grande importance à partir de 1996 avec la création par le Congrès d'un panel d'experts, présidé par M. Boskin, qui conclut que l'inflation était effectivement surestimée de 0,6 à 1,6 point par an, ce qui devait finalement conduire le bureau d'analyse économique du département du commerce, chargé de la publication de cet indice, à procéder à des ajustements techniques limités. Avec l'apparition d'excédents budgétaires, ce débat a toutefois perdu de son acuité.

En effet, la Banque de France ne réalise des prévisions économiques détaillées que deux fois par an (contre huit fois pour la Fed), et ces prévisions ont un rôle officieux, même si les procédures du système européen de banques centrales prévoient explicitement qu'elles doivent être transmises à la BCE

c) L'expertise en matière de politique monétaire et de contrôle bancaire

Au delà de la publication de statistiques et de la réalisation régulière de prévisions économiques, le service des études du Conseil des gouverneurs est investi d'une mission plus générale **d'appui aux décisions** du Conseil en matière de politique monétaire ou de supervision bancaire et financière.

Le service des études du Conseil des gouverneurs réalise ainsi :

- des analyses quotidiennes de l'actualité, qui s'apparentent à celles réalisées par la Direction générale des études et des relations internationales de la Banque de France pour le gouverneur et les sous-gouverneurs ;

- des *briefings* hebdomadaires sur les développements de l'actualité économique, monétaire ou financière ;

- des études *ad hoc*, notamment en matière de fiscalité, de politique budgétaire, ou de flux financiers internationaux. Ces études sont parfois présentés aux membres du Conseil sous la forme de *briefings* spéciaux.

En outre, le service des études du Conseil organise des rencontres entre des experts extérieurs et les membres du Conseil, afin d'informer ces derniers des développements de l'analyse économique.

d) La recherche opérationnelle

Les trois divisions du service des études du Conseil des gouverneurs sont invitées à développer des travaux de recherche en soutien de leurs missions d'expertise courante.

A cette fin, ces trois divisions soumettent à l'encadrement supérieur des services du Conseil un programme de recherche, en principe centré sur les principaux domaines de compétence du Conseil (la politique monétaire et la supervision bancaire et financière), et plus précisément sur des thèmes qu'il convient d'approfondir en vue des décisions ultérieures du Conseil.

Au total, l'ensemble des fonctions production et analyse statistique / diagnostic conjoncturel / prévisions économiques / études / recherche sont ainsi imbriquées autour d'un objectif commun : nourrir les réflexions du Conseil des gouverneurs.

S'agissant plus particulièrement de la recherche, il s'agit là sans doute d'une différence sensible avec la Banque de France, dont les travaux de recherche visent davantage à renforcer le prestige académique de l'institution qu'à préparer les débats internes en matière de politique économique ou de supervision du système financier.

2. Les moyens du service des études du Conseil des gouverneurs

a) Des ressources humaines considérables

Le service des études du Conseil des gouverneurs dispose d'environ **450 personnes**, dont une centaine d'économistes-statisticiens chargés principalement de la production de statistiques, quelques spécialistes de théorie statistique et environ **cent vingt-cinq économistes** secondés par un nombre à peu près équivalent d'assistants de recherche, de techniciens et d'administratifs.

Ces chiffres sont difficiles à **comparer** avec ceux relatifs aux ressources humaines de la Banque de France en matière d'études économiques.

En première approche, on peut néanmoins indiquer que le nombre « d'économistes » des services centraux de la Banque de France (une cinquantaine) se compare assez favorablement, toutes proportions gardées, à celui du Conseil des gouverneurs (l'équivalent de cent cinquante personnes), même si ce dernier emploie proportionnellement plus d'assistants de recherche.

Cependant, les économistes et les statisticiens du Conseil des gouverneurs sont presque tous titulaires d'un doctorat (Ph.D) en économie ou en statistique, alors que les économistes de la Banque de France sont en majorité des adjoints de direction de la Banque recrutés au travers d'un concours généraliste. Les économistes de la Banque de France sont donc pour la plupart des diplômés de grandes écoles de commerce ou d'instituts d'études politiques formés « sur le tas » à l'analyse économique et à la statistique, un e dizaine d'entre eux seulement disposant d'un niveau équivalent au doctorat.

Par ailleurs, les études réalisées à la Banque de France ne sont pas de même nature que celles réalisées par les services du Conseil des gouverneurs (cf. infra).

b) Une organisation efficiente au service du Conseil des gouverneurs

Le service des études du Conseil des gouverneurs est ainsi organisé de manière à produire en temps opportun une information utile au processus de décision des gouverneurs.

Cela passe notamment par une forte **coordination** interne. Le service des études du Conseil des gouverneurs se compose ainsi de trois divisions - une division des études et des statistiques et deux divisions historiquement issues de la précédente (finance internationale et affaires monétaires), elles-mêmes subdivisées en sections - mais le Conseil exige une grande coordination des travaux de ces trois divisions.

Ces divisions sont ainsi toutes les trois fortement impliquées dans la préparation des prévisions économiques et des documents destinés aux gouverneurs et au FOMC. En outre, nombre de projets de recherche débordent les frontières des sections ou des divisions. Enfin, les services du conseil prennent en compte les capacités et la volonté de coopération parmi les critères d'avancement.

Par ailleurs, le Conseil des gouverneurs s'attache officiellement à réduire les procédures bureaucratiques et hiérarchiques internes, et s'enorgueillit de ce que les gouverneurs puissent à l'occasion s'adresser directement à un économiste d'un niveau hiérarchique modeste.

La culture administrative de la Fed valorise d'ailleurs les modes de **transmission orale**, lors de *briefings* préparés avec le plus grand soin, mais qui transcendent un peu les hiérarchies, alors que la culture administrative française en vigueur à la Banque de France privilégie la transmission écrite, à partir de notes relues et corrigées à chaque échelon hiérarchique.

c) Des capacités techniques étendues

Comme les autres grandes institutions publiques, le Conseil des gouverneurs souscrit aux publications des instituts de modélisation macro-économétrique privés.

En outre, le Conseil des gouverneurs est l'une des rares administrations publiques fédérales à disposer en propre d'un **modèle macro-économétrique** original. Constamment remanié, ce modèle est d'inspiration néo-keynésienne, à l'instar de la plupart des modèles macro-économétriques français. **Les caractéristiques de ce modèle sont publiques et chacune de ses révisions est soumise à des experts extérieurs.**

Il s'agit d'un **modèle national** (et non multinational) : les services du Conseil des gouverneurs ne disposent pas de modèle macro-économétrique

multinational, au contraire des services d'étude de la Banque de France, qui exploitent le modèle Ni-Gem.

Ce modèle est utilisé pour **simuler** des politiques alternatives en matière monétaire, budgétaire ou fiscale.

Ce modèle sert également à vérifier la **cohérence** comptable et économique des prévisions de court terme réalisées par les services du Conseil des gouverneurs.

Ces prévisions ne sont toutefois pas à proprement parler des prévisions réalisées à partir d'un modèle macro-économétrique. En effet, elles s'appuient pour l'essentiel sur les **jugements d'experts** formulés par les conjoncturistes du service des études du Conseil à un niveau relativement désagrégé (secteur par secteur), à partir notamment de techniques économétriques et de modèles sectoriels, sous l'autorité du directeur du service. Néanmoins, les résultats du modèle macro-économétrique servent de « force de rappel ».

Enfin, au delà de la gestion de ce modèle macro-économétrique, les services du Conseil des gouverneurs disposent d'une expertise reconnue en matière de modélisation économique, et d'un accès privilégié à l'information publique, au travers notamment de liens étroits avec le CBO.

C. LES SERVICES D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES DES BANQUES DE RÉSERVE FÉDÉRÉES : L'EXEMPLE DE LA FED DE NEW YORK

1. Des missions originales

a) Les études économiques et sociales régionales

A l'instar des succursales régionales de la Banque de France, les services d'études des douze banques de réserve exercent un suivi de **l'économie régionale** de leur district géographique.

Avant chaque réunion du FOMC, les banques de réserve fédérées préparent ainsi une collection de rapports relatifs à la conjoncture locale de leurs douze districts respectifs, à partir de contacts avec les entreprises et les institutions financières régionales.

Ces documents sont compilés au sein d'un « livre beige » (*beige book*), qui est adressé à chaque membre du FOMC, puis rendu public.

b) L'information des présidents des banques de réserve fédérées

Au delà de la conjoncture économique régionale, les service d'études des banques de réserve fédérées informent leur président de leurs propres analyses de la conjoncture économique nationale et internationale, notamment si leur président siège au FOMC.

Par exemple, la Fed de New York réalise pour son président ses propres prévisions à court terme, qui peuvent être différentes de celles des services du Conseil des gouverneurs, et, de manière moins régulière, des projections de long terme (dix ans). Cela contribue à la **diversité** des éclairages dont bénéficie le FOMC pour ses décisions de politique monétaire. Cette diversité est officiellement **encouragée**.

En outre, les service d'études des banques de réserve fédérées préparent les interventions publiques de leurs présidents et conduisent des travaux en lien avec leurs missions institutionnelles.

Par exemple, la Fed de New York préparait en l'an 2000 les réunions du comité de Bâle, puisque ce comité était alors présidé par le Président de la Fed de New York.

On peut d'ailleurs signaler de manière plus générale que la représentation du système de réserve fédérale auprès de la Banque des règlements internationaux (BRI) et du comité de Bâle est en fait duale, puisqu'elle se compose d'un représentant du Conseil des gouverneurs et d'un représentant de la Fed de New York : à la BRI, le système de réserve fédérale est ainsi en quelque sorte représenté par sa tête (le Conseil des Gouverneurs) et par son bras (la Fed de New York, qui met en œuvre les décisions de politique monétaire).

c) Une expertise spécialisée

Certaines banques de réserve fédérées exercent également pour le compte de l'ensemble du système fédéral des missions de collecte et de publication de **statistiques**.

Cela est notamment le cas de la Fed de New York, qui emploie plusieurs centaines de personnes pour collecter auprès des institutions financières des données sur les marchés financiers (notamment sur les marchés dérivés). Ces données sont publiées sous forme agrégée. L'examen des données individuelles contribue en outre aux missions prudentielles de la Fed de New York.

Enfin, chaque banque de réserve fédérée conduit ses propres travaux de recherche, et publie d'ailleurs ses propres revues. Comme ceux des services du Conseil des gouverneurs, ces travaux sont souvent centrés sur des thèmes

connexes à la politique monétaire ou au fonctionnement et à la supervision des institutions financières, et répondent à des **préoccupations d'actualité**.

Les deux priorités de la Fed de New York en matière de recherche sont ainsi l'étude des canaux de transmission de la politique monétaire et la réflexion sur les instruments opérationnels de la politique monétaire dans un contexte où le stock d'obligations du Trésor diminue et pourrait s'annuler, d'une part, l'étude de l'impact d'Internet sur les systèmes de paiement et sur la concurrence, d'autre part.

Les banques de réserve fédérées sont pour partie **spécialisées**. Par exemple la Fed de Saint Louis a acquis une réputation mondiale en matière d'agrégats monétaires et de théorie de la politique monétaire. De même la Fed de New York est à la pointe de la recherche en matière de marchés financiers.

Les travaux de recherche des banques fédérées se recoupent toutefois largement, ce qui peut susciter des débats et contribue à la **pluralité des analyses** à l'intérieur du système de la Réserve fédérale, de même que les travaux de recherche des banques centrales nationales nourrissent des débats à l'intérieur du système européen de banques centrales (SEBC).

2. Des moyens importants

a) Les moyens techniques

Les banques de réserve fédérées ont en principe accès au modèle macro-économétrique du Conseil des gouverneurs, mais ne l'utilisent qu'exceptionnellement, et ne disposent pas en propre de modèle macro-économétrique national ou multinational.

Cependant, la plupart des banques de réserve fédérées disposent d'une expertise reconnue en matière d'économétrie appliquée et de modélisation économique.

En outre, les chercheurs des banques de réserve fédérées disposent en matière monétaire et financière d'un **gisement de données** unique. En effet, ces chercheurs peuvent conduire des travaux à partir des données statistiques individuelles collectées par la Fed, qui ne sont par ailleurs publiées que sous une forme agrégées afin de préserver le secret des affaires.

De plus, la réputation des banques fédérées et leurs contacts étroits avec les milieux d'affaires locaux permettent à leurs chercheurs de solliciter des données auprès des entreprises privées. Cet accès à des données inaccessibles aux autres chercheurs rehausse d'ailleurs en retour le prestige académique des travaux de recherche des banques fédérées.

b) Les moyens humains

Même en ôtant les fonctions de collecte et d'analyse des statistiques, les banques de réserve fédérées disposent d'équipes de recherche importantes. En effet, la plupart des services d'études et de recherche des banques fédérées comptent environ **trente à quarante personnes** chacun, parmi lesquelles une vingtaine à une trentaine d'économistes. Par exemple, la Fed de Saint-Louis employait 21 économistes au début de l'an 2001.

Les services d'étude et de recherche de la **Fed de New York** sont par ailleurs beaucoup plus importants : près d'une centaine de personnes en l'an 2000, dont **66 économistes**, auxquels s'ajoutent ponctuellement des chercheurs invités.

Au total, le système de la Réserve fédérale emploie près d'un demi-millier d'économistes.

En outre, la Fed a la réputation d'attirer **les meilleurs économistes**. Elle offre en effet des rémunérations sensiblement supérieures à celles proposées par les administrations de l'exécutif ou par le Congrès (même si ces rémunérations demeurent inférieures à celles du secteur privé), ainsi qu'un environnement de travail prestigieux, des moyens de recherche importants (assistants de recherche, équipements informatiques), des budgets de déplacement importants, des facilités de publication et l'accès à des données confidentielles.

Le premier pôle d'expertise économique n'est donc pas aux États-Unis le ministère de l'économie et des finances, comme en France, mais la banque centrale.

II. L'EXPERTISE ÉCONOMIQUE DE LA FED CONTRIBUE LARGEMENT AUX DÉBATS PUBLICS

A. UNE POLITIQUE ACTIVE DE DIFFUSION

1. Une certaine transparence institutionnelle

La Fed est **moins transparente** que les administrations de l'exécutif ou que les offices du Congrès, ce qui se justifie par la nature même de ses sujets d'étude. En effet la préparation des décisions de politique monétaire et l'exercice du contrôle prudentiel des institutions financières doivent être entourés d'un certain secret pour limiter la spéculation financière.

Néanmoins, la Fed apparaît à certains égards plus transparente que la Banque de France et que la Banque centrale européenne.

a) La publication des minutes des débats de politique monétaire

Le *Government in the Sunshine Act* de 1976 dispose en principe que **les décisions publiques doivent être prises en public**, et que l'information préparatoire à ces décisions doit être publiée.

La Fed, qui a juridiquement le statut d'une agence fédérale, est soumise à ce principe, mais selon des modalités dérogatoires.

En effet, par **dérogation**, les réunions du FOMC, relatives notamment à la politique monétaire, ne sont pas ouvertes au public et les comptes rendus des débats ne sont pas immédiatement publiés. Comme la plupart des autres banques centrales, la Fed ne diffuse qu'un communiqué de presse pour expliquer ses décisions de politique monétaire.

En outre, les communiqués de presse de la Fed sont très brefs (une dizaine de lignes) et parfois elliptiques, alors que ceux de la Banque centrale européenne, dont la rédaction est discutée en cours de réunion, sont plus longs (plusieurs pages) et exposent de manière assez détaillée les analyses de la Banque centrale européenne.

Le Conseil des gouverneurs publie toutefois les « **minutes** » de chaque réunion du FOMC au plus tard quelques jours après la réunion suivante, c'est à dire environ six semaines plus tard.

Ces « minutes » se présentent comme un document de quinze à vingt pages, qui retrace le détail des votes intervenus, et qui détaille les analyses économiques du FOMC, pour l'essentiel issues des rapports préparés par les services du Conseil des gouverneurs.

Une synthèse opérationnelle de ces rapports est donc *de facto* rendue publique moins de deux mois après leur réalisation. Ces minutes constituent une mine d'information. Elles sont ainsi décortiquées parfois mot à mot par les économistes de marché qui essaient d'en déduire les prochaines décisions de politique monétaire.

En outre, le FOMC publie désormais une fois par an le **compte rendu intégral** de ses réunions de l'année n-5. Les mentions d'informations confidentielles reçues de la part de responsables étrangers, d'entreprises ou d'individus identifiables sont toutefois occultées (elles apparaissent comme des blancs dans le texte).

b) La publicité de certains documents internes

Comme toutes les agences fédérales, le *Federal Reserve System* est par ailleurs soumis au *Freedom of Information Act*, qui prévoit que les documents administratifs sont en principe publics, et que les agences fédérales doivent matériellement faciliter l'accès du public aux documents administratifs en leur possession.

Comme les principales agences fédérales, la Fed dispose ainsi d'un service spécialisé pour traiter les demandes de transmission de documents émanant des chercheurs, des journalistes et des citoyens.

En pratique, le *Freedom of Information Act* (FOIA) n'est toutefois **guère contraignant** pour la Fed. En effet, la plupart de ses documents internes sont ou bien des documents préliminaires, comme les premières versions d'articles de recherche, qui sont non communicables, mais qui ont vocation à être publiés, ou bien des documents relevant des exceptions prévues par le FOIA.

En effet, les informations couvertes par le secret des affaires ne sont pas communicables, et par surcroît, le FOIA dispose explicitement que tous les documents relatifs à la régulation ou à la supervision des institutions financières ne sont pas communicables.

La Fed publie néanmoins la plupart de ses **guides de procédure** interne en matière de supervision financière. Par exemple, la Fed met en ligne sur internet (<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/>) son manuel de contrôle interne des holdings ou son manuel de contrôle des activités de blanchiment. Ces documents ne sont toutefois pas opposables à la Fed par des tiers.

2. De nombreuses publications

Au delà des procédures précédentes, qui sont prévues par la loi, la Fed met en oeuvre une politique active de diffusion de ses études économiques au travers de ses propres publications, de son site internet ou de l'incitation de ses chercheurs à soumettre leurs travaux personnels à des revues académiques.

a) Les économistes de la Fed sont invités à conduire et à publier des travaux personnels

Les économistes de la Fed, aussi bien ceux du Conseil des gouverneurs que ceux des banques de réserve fédérées, disposent ainsi d'un **statut original**.

Par exemple la Fed de New York considère qu'il doivent travailler à 50 % directement pour la banque, mais qu'ils peuvent consacrer 50 % de leur temps pour entreprendre des études de leur choix, qu'ils ont vocation à publier dans les revues de la Fed ou dans des revues scientifiques indépendantes.

Lorsqu'ils publient ces études, y compris dans des revues de la Fed, les chercheurs de la Fed de New York ne mettent en jeu que leur propre responsabilité, et non celle de la Fed. Les articles concernés sont d'ailleurs accompagnés d'une mention de « *disclaim* » stipulant expressément qu'ils n'engagent pas la Fed. L'appartenance des auteurs à la Fed est toutefois impérativement mentionnée.

Il s'agit là d'une organisation sensiblement différente de celle de la Banque de France, dont les chercheurs sont statutairement tenus de travailler à 100 % pour la Banque de France, même s'ils peuvent en principe publier par ailleurs des travaux effectués durant leur temps libre sous leur propre responsabilité et sans mentionner leurs fonctions au sein de la Banque de France.

L'organisation originale des services de recherche de la Fed présente *a priori* plusieurs **avantages**.

En premier lieu, ce statut intermédiaire entre la recherche universitaire (100 % « libre ») et la recherche privée (100 % au service de l'employeur) attire des chercheurs de grande qualité, d'autant plus que la rémunération associée est elle-même intermédiaire entre celle offerte par les universités et les *Think Tanks*, d'une part, celles offertes par les institutions financières, d'autre part.

En second lieu, cette organisation favorise un **débat interne**, et permet *a priori* de publier des travaux en prise sur des thèmes d'actualité économique sans risques excessifs pour l'institution. Dans certains cas, la publication de travaux internes sous la seule responsabilité des chercheurs concernés peut d'ailleurs servir de « ballon d'essai » pour la Fed.

Enfin, les publications des chercheurs de la Fed accroissent le prestige académique de l'institution, et donc renforcent la **crédibilité** de ses décisions de politique monétaire.

Les projets d'articles réalisés par des chercheurs de la Fed dans le cadre de leur 50 % de temps personnel sont toutefois soumis à un **contrôle interne a priori**, qui vise notamment à s'assurer de ce que leurs conclusions ne contredisent pas frontalement les décisions du FOMC, du Conseil des gouverneurs ou d'autorités étrangères, et de ce que leur rédaction n'est pas offensante pour des institutions publiques ou des acteurs privés. Mais ces

articles peuvent à l'occasion présenter un contenu dissonant pas rapport à la politique monétaire de la Fed.

On peut enfin noter que les thèmes de recherche des économistes de la Fed durant leur mi-temps « libre » peuvent être très éloignés de la politique monétaire : la Fed de New York emploie ainsi des spécialistes de l'économie de l'éducation ou de l'économie des inégalités.

Néanmoins, les économistes de la Fed ont personnellement intérêt à se spécialiser sur des domaines liés aux activités de la Fed, puisqu'ils bénéficient en la matière d'un accès privilégié à des données confidentielles. En outre, ils sont recrutés sur un profil de recherche compatible avec les principaux thèmes d'intérêt de l'institution. Enfin, il a déjà été souligné que la Fed valorise fortement la capacité à conduire des travaux en équipe, ce qui limite la présence de « francs tireurs ».

b) La Fed poursuit une activité éditoriale intense

• Aussi bien le Conseil des gouverneurs que les douze banques de réserve fédérées poursuivent une activité éditoriale intense dont on peut souligner d'emblée **deux caractéristiques** communes :

- en premier lieu, les supports **d'information institutionnelle** de la Fed sont beaucoup plus diversifiés que ceux de la Banque de France.

Par exemple, le service d'information de la Fed de New York publie des petites bandes dessinées d'une vingtaine de pages dans le style des « *comics* » américains, qui expliquent de manière extrêmement pédagogique, dans le langage de tous les jours, la politique monétaire, l'inflation ou le fonctionnement des banques.

Ces bandes dessinées sont relativement peu dogmatiques. La brochure relative à la politique monétaire souligne ainsi de manière détaillée l'érosion de la signification des agrégats monétaires et la difficulté des décisions de politique monétaire.

Ces documents sont **gratuitement** envoyés sur simple demande par la Fed de New York dans la limite de 35 par commande (soit l'effectif d'une classe).

De même, la Fed de Saint Louis offre une large palette de services aux enseignants sur la politique monétaire : conseils pédagogiques, formations, concours pour les lycéens, quizz en ligne, prêts de vidéos, etc.

- en second lieu, **l'information générale du public** (informations sur la Fed, et informations légales sur les crédits à la consommation, etc.), la **communication institutionnelle** (annonce des décisions en matière monétaire

ou prudentielle, communiqués de presse, rapports officiels), et la publication de statistiques ou des **travaux de recherche** sont dans l'ensemble bien distingués les uns des autres, et empruntent pour l'essentiel des supports **séparés**.

Cette séparation met en valeur les travaux de recherche de la Fed, qui bénéficient de publications dédiées, et qui constituent l'une des principales rubriques du site internet du Conseil des gouverneurs, comme des sites internet des banques de réserve fédérées.

Par contraste, on peut souligner que le site internet de la Banque de France est organisé autour de rubriques thématiques (« la zone franc », « l'U.E.M. et l'euro »), qui proposent plus ou moins pêle-mêle des informations factuelles, des documents juridiques et des documents de communication institutionnelle (discours, communiqués de presse). En outre, les travaux de recherche ne font l'objet que d'une sous-rubrique discrète du site internet, qui ne donne d'ailleurs pas directement accès aux études parues dans le *Bulletin de la Banque de France*.

De même, la Banque de France ne propose pas l'inscription à des listes de diffusion électronique des résumés de ses principales publications, au contraire de la Fed.

- De manière plus concrète on peut ainsi indiquer que le Conseil des gouverneurs publie :

- le *Federal Reserve Bulletin*, dont le contenu s'apparente à celui du Bulletin de la Banque de France (synthèses de rapports publics, informations générales, études relativement descriptives) ;

- trois séries de « documents de travail », notamment les *Finance and Economic Discussion Papers* (FEDS papers) consacrés à l'économie domestique, au nombre de 53 en l'an 2000, et les *International Finance Discussion Papers*, consacrés à l'économie internationale, au nombre de 38 en l'an 2000, soit au total près d'une **centaine de documents de travail par an** (contre une dizaine de *Notes d'études et de recherche* par an pour la Banque de France) ;

- des *Staff Studies*, au nombre d'un ou deux par an. Ces documents sont en fait issus de rapports ou d'études internes jugés d'intérêt public : à la fin de l'an 2000, les trois derniers *Staff Studies* publiés par le Conseil des gouverneurs concernaient respectivement les fusions bancaires et l'évolution du système bancaire sur la période 1980-1998, l'amélioration de la transparence publique du système bancaire et le recours éventuel à des titres de dette subordonnée pour stabiliser les marchés financiers (cette dernière étude ayant été demandée par le Congrès). Comme les précédents, ces documents n'engagent pas la Fed.

- Pour sa part, la Fed de New York publie :

- au moins une fois par mois (seize numéros en 1999), une **lettre d'information** générale (*Current Issues*) qui propose des synthèses destinées aux étudiants, aux enseignants, ou aux milieux d'affaires.

- une **revue de prestige** éditée sur papier glacé, *l'Economic Policy Review*, qui propose en un peu moins d'une centaine de pages une demi-douzaine d'articles relatifs à l'économie nationale et internationale, au système bancaire ou aux marchés financiers. Ces articles sont destinés à un public relativement large ;

- des *Staff Reports* (une quarantaine en 1999), qui sont des **documents de travail** distribués afin de susciter des discussions, et qui ont vocation à être ultérieurement publiés dans des revues académiques prestigieuses.

Officiellement, ces publications n'engagent pas la Fed de New York, mais les seuls chercheurs signataires.

En fait, *l'Economic Policy Review* et surtout la lettre d'information *Current Issues* présentent un caractère relativement officiel. Leurs articles sont donc étroitement relus à la Fed de New York, puis adressés aux services du Conseil des Gouverneurs pour prévenir de flagrantes contradictions avec le discours officiel des gouverneurs. En outre, ces articles sont adressés avant leur publication au Trésor, afin que ce dernier n'ait pas de mauvaises surprises.

La Fed de New York s'efforce par ailleurs de donner à ces travaux la plus large diffusion possible. Elle édite ainsi un catalogue annuel de ses publications et une liste de ses chercheurs qui détaille leurs centres d'intérêt.

Surtout, la Fed de New York diffuse auprès des économistes d'administration et auprès des 22.000 membres de l'association des économistes américains une lettre d'information trimestrielle de huit pages (*Research Update*) qui propose un résumé de l'ensemble de ses travaux et un calendrier des prochains colloques.

De plus, la Fed de New York met l'ensemble de ses publications en ligne sur son **site internet**, dont elle cherche à accroître l'utilisation. En l'an 2000, la Fed de New York prit ainsi l'attache de *staffers* du Congrès afin de les encourager à utiliser les ressources de son site.

Il convient par ailleurs de souligner que tous les économistes de la Fed de New York disposent sur ce site de pages personnelles standardisées, avec une courte bibliographie, la liste de leurs thèmes de recherche et leurs coordonnées personnelles (e-mail, adresse et téléphone).

Enfin, la Fed de New York diffuse des **communiqués de presse** pour annoncer la publication de ses travaux de recherche.

Au total, les travaux de la Fed de New York irriguent l'ensemble de la communauté académique.

La Fed de New York s'efforce d'ailleurs de mesurer l'audience de ses travaux, notamment auprès des chercheurs.

B. UNE POLITIQUE ACTIVE D'OUVERTURE

1. Des travaux de recherche en prise sur les grands débats de politique économique

a) Des travaux de recherche liés à l'actualité économique

- Les travaux de recherche scientifique publiés par le Conseil des gouverneurs apparaissent assez en prise avec l'actualité économique ou avec la conduite de la politique monétaire.

Parmi les treize *FEDS papers* publiés par le Conseil des gouverneurs en janvier-février 2001, six s'intéressaient ainsi respectivement à l'allocation optimale des portefeuilles dans un monde sans obligations du Trésor, à la réaction des taux d'intérêt de long terme aux décisions de politique monétaire, aux effets de richesse, à l'estimation des tendances de la productivité, aux explications du rattrapage économique de l'Allemagne et du Japon après 1945 et aux règles de politique monétaire.

- Les travaux de recherche publiés par la Fed de New York semblent encore plus étroitement liés aux débats contemporains de politique économique.

La lettre d'information *Current Issues* de la Fed de New York propose ainsi des synthèses sur des thèmes comme le développement des paiements électroniques, les difficultés de mesure de l'inflation ou les conséquences de la faiblesse du taux d'épargne des ménages.

Les **conclusions** de ces documents sont en outre parfois relativement **tranchées**. A titre d'exemple, le *Current Issues* de septembre 2000 relatif à l'épargne des ménages conclut, à contre-courant de l'opinion majoritaire, que le déclin du taux d'épargne des ménages n'est guère préoccupant, puisqu'il s'explique largement par des problèmes de mesure, ne reflète guère une dégradation de la situation financière des ménages et voit ses effets largement compensés par le redressement de l'épargne publique.

De même, *L'Economic Policy Review* publié par la Fed de New York contenait en l'an 2000 un numéro spécial sur le bilan des crises de change en Asie, et en 1999, des articles sur la fréquence optimale des contrôles bancaires, sur les réformes financières au Japon, sur les mécanismes de transmission de la politique monétaire ou sur le développement des commissions bancaires sur les activités de clientèle particulière. Ces articles ne comportent par ailleurs guère de développements mathématiques et leur rédaction est relativement pédagogique, de sorte qu'il peuvent effectivement nourrir un débat.

Enfin, même si certains *Staff Reports* de la Fed de New York comportent seulement des développements théoriques (par exemple sur l'analyse des séries temporelles), nombre d'entre eux sont susceptibles de contribuer au débat public. A titre d'exemple, on peut mentionner parmi les documents publiés en 1999 :

- en matière monétaire les *Staff Reports* relatifs au contenu en information des agrégats monétaires, aux dévaluations compétitives ou aux stratégies de cible d'inflation ;

- en matière d'économie générale, les *Staff Reports* relatifs à l'évolution mondiale des inégalités ou aux liens entre la mondialisation et les inégalités salariales ;

- enfin en matière d'économie bancaire et financière, les *Staff Reports* relatifs à la rémunérations des dirigeants des banques ou aux commissions prélevées par les banques sur les opérations de paiement.

- Enfin, au delà des travaux internes qu'ils publient dans leurs propres revues, le Conseil des gouverneurs et les douze banques de réserve fédérées contribuent également aux débats de politique économique au travers des publications de leurs chercheurs dans des revues scientifiques prestigieuses.

Par exemple, les seuls économistes de la Fed de New York ont publié en 1999 près de **quatre-vingt articles** dans des revues extérieures, ce dont la Fed s'enorgueillit : elle diffuse d'ailleurs la liste de ces articles dans ses propres publications.

Les deux tiers de ces articles présentent un contenu analytique marqué, ou s'intéressent à des thèmes très pointus (par exemple les comportements de stocks des entreprises ou les déterminants des primes de risque sur les marchés financiers).

Cependant, près d'un tiers de ces articles sont liés à des débats d'actualité (les négociations collectives, l'impact de la volatilité des taux de change sur les marchés du travail, la crise asiatique, les relations entre les pays

de l'Union européenne membres de la zone euro et ceux qui ne le sont pas, les transformations du système financier, l'instabilité financière internationale, etc.). Certains de ces articles, comme ceux de Kevin Stiroh sur la nouvelle économie, ont d'ailleurs reçu un large écho bien au delà des milieux de la recherche académique.

- Les chercheurs de la Fed exercent d'ailleurs à certains égards un rôle de juge de paix des controverses entre économistes de marché. Par exemple, la Fed collecte et analyse les prévisions économiques et financières des institutions privées.

Il convient toutefois de noter que la Fed demeure extrêmement prudente dans son analyse des politiques publiques nationales : les travaux de ses chercheurs ne visent presque jamais à évaluer directement des politiques conduites par l'Etat fédéral. En particulier, il semble que les chercheurs de la Fed ne publient guère de travaux relatifs à la **politique budgétaire**.

Malgré cela, le *Federal Reserve System* contribue de manière quantitativement et qualitativement très importante aux débats académiques et aux débats publics.

- Par contraste, les travaux d'études et de recherche publiés par la Banque de France ne visent pas à être en prise avec les débats de politique économique contemporaine. En effet, ces travaux sont pour la plupart ou bien très **descriptifs**, ou bien très **analytiques**.

En effet, à quelques exceptions près, les « études » publiées dans le *Bulletin de la Banque de France* sont très descriptives, et consistent pour l'essentiel à commenter des statistiques financières (par exemple sur les délais de paiement interentreprises, sur l'évolution des encours de placement, sur la durée d'utilisation des équipements dans l'industrie ou sur les résultats des établissements de crédit).

Par ailleurs, les *Notes d'étude et de recherche* de la Banque de France (au nombre de sept en l'an 2000 et de seize en 1999), portent le plus souvent sur des sujets très « pointus ». A titre d'exemple, les quatre dernières notes publiées en français en 2000 et en 1999 étaient respectivement intitulées « Modèle à Anticipations Rationnelles de la CONjoncture Simulée : MARCOS » ; « Quatre indicateurs d'inflation sous-jacente : application et interprétation » ; « Modélisation et prévision des indices de prix sectoriels » et « La pente des taux contient-elle de l'information sur l'activité économique future ? ».

b) Une originalité : la contribution des banques de réserve fédérées aux débats économiques et sociaux locaux

La Fed est une **institution fédérale**, que ses fondateurs voulaient ancrer dans la vie des communautés économiques et sociales régionales.

Au fur et à mesure que les marchés financiers se sont décloisonnés et globalisés, la Fed a pu être soumise à la tentation de se séparer de cette dimension régionale, notamment en fermant certaines succursales (pourtant au nombre de 25 seulement, soit huit fois moins que la Banque de France).

Cependant, la Fed affiche toujours sa volonté de conserver des liens étroits avec les préoccupations locales, et la Cour suprême a d'ailleurs estimé que cet aspect régional était un élément vital de la structure du système.

Concrètement, chaque banque de réserve fédérée s'efforce ainsi non seulement de suivre la conjoncture régionale, mais également de développer des travaux de recherche en lien avec les spécificités économiques régionales.

Par exemple, la Fed de Kansas City a fondé un « *centre pour l'étude de l'Amérique rurale* » qu'elle a doté de six de ses propres chercheurs.

De même, la Fed de New York a organisé des colloques sur les inégalités, sur la protection sociale et surtout sur l'éducation, ce dernier thème étant un sujet de préoccupation majeur dans son district.

Par exemple, la Fed de New York a organisé en 1999 un **colloque** intitulé « *Revenus inégaux, destins inégaux ? Les inégalités économiques et la mesure du bien-être* », où furent présentés des travaux sur les relations entre les revenus et la probabilité d'être victime d'actes criminels, sur la pauvreté infantine, sur les liens entre le niveau des revenus et la mortalité, sur l'évolution des politiques sociales de la municipalité de New York, etc.

Les actes du colloque furent ensuite publiés par la Fed de New York dans un numéro spécial de sa revue *Economic Policy Review*.

En outre, certains numéros la lettre d'information de la Fed de New York (*Current Issues*) discutent de préoccupations locales fort concrètes, comme l'évolution des prix de l'immobilier à New York.

Enfin, les chercheurs de la Fed de New York publient régulièrement dans des revues extérieures des articles relatifs à des thèmes d'intérêt local tels, en 1999, les choix d'écoles par les parents, la discrimination à l'embauche, la coopération fiscale dans les zones métropolitaines ou le lien entre la répartition géographique de l'emploi et les infrastructures publiques.

c) L'organisation de colloques sur des thèmes d'actualité

Au delà de leur missions générales d'information du public, les banques de réserve fédérées jouent également un rôle **d'animation des débats** économiques et sociaux au travers du financement et de l'organisation de **colloques** sur des thèmes d'actualité économique nationale ou locale.

Il s'agit là d'une différence entre la Fed et la Banque de France, qui organise peu de manifestations de ce type.

Par exemple, la Fed de New York a organisé des colloques sur l'utilisation des excédents budgétaires et sur les conséquences de long terme de la réduction de la dette publique pour le fonctionnement des marchés financiers.

Ces colloques sont **publics** et les actes en sont publiés par la Fed.

A cette occasion, les économistes de la Fed présentent, en leur nom propre et sous leur seule responsabilité, leurs travaux de recherche.

En outre la Fed convie des experts de l'administration fédérale, invite des professeurs d'université à écrire un « papier » *ad hoc*, moyennant rémunération (de l'ordre de 5.000 dollars) ou lance un appel à des contributions extérieures gracieuses.

Notons que la Fed ne sollicite qu'exceptionnellement des contributions de la part des *Think tanks*, estimant que ceux-ci sont, à deux ou trois exceptions près, trop « politisés ».

D'un point de vue matériel, le coût de ces colloques (de l'ordre de 50.000 dollars) est pris en charge par la Fed, qui peut en confier l'organisation à des consultants extérieurs.

d) La participation des organes dirigeants de la Fed aux débats de politique économique générale

Les dirigeants de la Fed, et plus particulièrement M. Alan Greenspan, le Président du Conseil des gouverneurs, participent fréquemment aux débats de politique économique, notamment à l'occasion de leurs auditions par les commissions du Congrès.

D'une manière générale, M. Greenspan s'efforce de formuler des commentaires relativement généraux. Par exemple, il a longtemps souligné la nécessité de réduire les déficits publics, mais sans indiquer s'il convenait de le faire en baissant les dépenses publiques ou en augmentant les impôts.

De même, il fait aujourd'hui part de ses inquiétudes quant à la solvabilité à long terme des régimes publics de retraite par répartition, mais sans formuler pour autant de recommandations précises.

La Fed joue cependant un **rôle de vigie** ou **d'alerte**, y compris dans des domaines fort éloignés de la politique monétaire et des grands équilibres budgétaires.

En 1999, M. Alan Greenspan a ainsi souligné l'importance économique d'améliorer la formation initiale en mathématiques et en sciences à l'occasion d'une audition spécifique par la commission de l'éducation et du travail de la Chambre des Représentants.

Les propos de M. Greenspan ont d'ailleurs d'autant plus de poids qu'ils sont étayés par les travaux de recherche de la Fed.

En outre, la Fed formule parfois publiquement des propositions précises sur certains sujets techniques, comme sur les modalités de calcul de l'indice des prix à la consommation (cf. supra).

Enfin, la Fed formule régulièrement des préconisations détaillées relatives à la régulation des marchés financiers, à partir de la vision de l'intérêt général développée par le Conseil des gouverneurs. Par exemple, le Président Greenspan est intervenu activement dès son premier mandat en faveur d'une réforme du *Glass-Steagall Act* relatif au cloisonnement des activités financières, et les arguments avancés par la Fed ont largement contribué à la décision du Congrès d'abroger en 1999 cette législation vieille de soixante-dix ans.

2. Des contacts étroits avec la communauté académique, les économistes de marché et les économistes d'administration

a) L'animation de réseaux informels

Au delà de leurs publications, les économistes de la Fed sont officiellement incités à diffuser leurs travaux de **manière** plus ou moins **informelle**. La Fed encourage ainsi vivement les contacts entre ses propres chercheurs et ceux de l'administration, des institutions privées, ou des universités.

Selon la Fed, ces contacts présentent en effet deux **avantages** :

- ils permettent aux économistes de la Fed de suivre les derniers développements de la recherche scientifique ;

- ils permettent aussi de sensibiliser les économistes extérieurs aux thèmes de recherche de la Fed.

En outre, ces contacts renforcent le prestige et la légitimité de la Fed.

Ces contacts sont d'ailleurs facilités par le mode de recrutement des économistes de la Fed. Aussi bien le Conseil des gouverneurs que les banques de réserve fédérées recrutent en effet non seulement les meilleurs jeunes doctorants des universités, mais aussi, pour une large part, des **économistes confirmés**, souvent prestigieux, qui apportent à la Fed leur réseau personnel.

Ces contacts sont également facilités par le *turnover* relativement élevé des économistes de la Fed, qui quittent souvent l'institution après quelques années pour bénéficier de rémunérations plus attractives dans des institutions financières.

Ces partants ne conservent aucun lien statutaire avec la Fed, puisque les États-Unis ne connaissent pas de corps analogues à ceux de la fonction publique française ou de la Banque de France. Néanmoins, ils conservent des liens informels assez étroits avec leurs anciens collègues, ce qui est perçu comme avantageux à la fois par la Fed et par les institutions financières concernées. En particulier, la Fed y gagne un accès privilégié à certaines informations de marché. Cette **mobilité** est donc considérée avec bienveillance.

Concrètement, ces contacts prennent souvent la forme de **séminaires** organisés par la Fed, réunissant ses experts et des économistes extérieurs, et où les uns ou les autres soumettent leurs travaux à la critique scientifique de leurs pairs.

Ces contacts prennent aussi la forme de rencontres régulières entre les économistes de la Fed et des économistes de marché. Par exemple, les principaux économistes de la Fed de New York reçoivent à déjeuner une fois par mois, par rotation, l'économiste en chef d'une grande institution financière.

Enfin, les chercheurs de la Fed sont incités à présenter leurs travaux, à titre individuel, et non en tant que représentants de l'institution, dans des séminaires ou des colloques extérieurs, par exemple aux déjeuners des associations d'économistes privés. Ils bénéficient d'ailleurs à cet effet de **crédits de déplacement** assez généreux.

La Fed joue ainsi un rôle très actif de tête de réseau en matière d'analyse économique, alors que les interactions entre les économistes extérieurs et la Banque de France sont plus limitées et qu'elles ont surtout lieu à un niveau différent (soit au niveau « politique », le gouverneur recevant des économistes de marché pour un petit déjeuner ; soit au niveau

opérationnel, c'est à dire entre les opérateurs de marché de la Banque de France et leurs homologues des banques privées).

b) Une politique d'accueil de chercheurs invités

Le Conseil des gouverneurs et les banques de réserve fédérées ont également développé une politique active d'accueil de chercheurs invités. Par exemple, la Fed de New York a mis en place :

- un programme d'accueil de chercheurs (une quinzaine en 1999) en **résidence** pour des périodes relativement brèves (une semaine), au cours desquelles ils présentent leurs travaux aux économistes de la Fed de New York, assurant ainsi en quelque sorte leur **formation continue** ;

- un programme d'association de chercheurs extérieurs non-résidents (une dizaine en 1999) aux séminaires internes de la Fed, pendant des périodes de temps plus longues. Ce programme vise à apporter un regard critique extérieur sur les travaux de recherche de la Fed ;

- des procédures plus rares d'accueil d'experts étrangers en résidence pour des durées assez longues (de l'ordre d'un an). La Fed accueille ainsi un économiste mis à disposition par la Banque de France.

Selon la Fed, cette politique d'accueil présente des avantages en termes de **recrutement**, notamment en sensibilisant les universitaires aux débouchés offerts par la Fed à leurs meilleurs étudiants, d'une part, en permettant à la Fed de présélectionner un vivier de recrutement de chercheurs confirmés, d'autre part.

3. Des relations soutenues avec le Congrès

a) Le contrôle de la Fed par le Congrès

Les relations entre le *Federal Reserve System* et le Congrès sont relativement étroites.

Tout d'abord, le Congrès **contrôle** l'activité de la Fed.

Ce contrôle s'exerce à deux niveaux bien distincts.

- En premier lieu, les commissions compétentes du Congrès exercent un contrôle « politique » sur la conduite de la politique monétaire.

Le Président du Conseil des gouverneurs soumet ainsi au Congrès les **rapports** semestriels prévus par la loi *Humphrey-Hawkins*, et il est systématiquement auditionné à cette occasion par la commission des banques,

du logement et des affaires urbaines du Sénat, et par la commission des activités bancaires et financières de la Chambre des Représentants.

Ces **auditions**, qui portent sur la politique monétaire, sur la conjoncture économique et sur les prévisions économiques de la Fed, constituent des **événements médiatiques** importants.

En outre, la Fed adresse au Congrès deux rapports annuels, l'un sur la conduite de la politique monétaire, l'autre sur ses activités de supervision et de réglementation financière.

L'effectivité de ce contrôle est discutée.

D'un côté, la réputation institutionnelle de la Fed et le soutien des banques et de l'opinion lui accordent une large indépendance de fait : il est aujourd'hui politiquement peu opportun pour des membres du Congrès de critiquer trop vivement la politique monétaire de la Fed. En outre, la Fed dispose de ses propres ressources : le Congrès ne peut donc la menacer de couper ses crédits, ni en encadrer l'utilisation comme il le fait régulièrement pour les autres agences fédérales. Enfin, l'expertise technique du Congrès en matière de politique monétaire demeure relativement limitée.

De l'autre côté, la Fed ne peut s'aliéner durablement le soutien de l'administration fédérale et du Congrès, sous peine de voir ses statuts, qui relèvent d'une loi simple, modifiés par le Congrès lors des périodes de turbulence financière ou de ralentissement de la croissance économique, comme ce fut le cas en 1975.

En outre, les nominations au conseil des gouverneurs doivent être approuvées par le Sénat, de sorte que les opinions émises par les sénateurs pourraient influencer la politique monétaire

• Au delà de ce contrôle politique des décisions de politique monétaire, le Congrès peut **contrôler le fonctionnement** de la Fed en tant qu'agence fédérale.

En particulier, le GAO a depuis 1978 la faculté de contrôler le fonctionnement des services de la Fed, ainsi que l'exercice de ses missions de supervision bancaire et financière.

La liste complète des rapports réalisés ou en cours de réalisation par le GAO sur la Fed est d'ailleurs adressée au Congrès par la Fed le premier trimestre de chaque année.

En outre, les comptes de la Fed sont **audités** chaque année par des cabinets d'audit privés.

Notons que le contrôle exercé par le GAO est nettement distinct du contrôle du Congrès sur la politique monétaire. Il est en effet strictement interdit au GAO de faire porter son intervention sur la conduite de la politique monétaire et sur les activités du FOMC.

b) Des auditions fréquentes

Les responsables du *Federal Reserve System* sont fréquemment auditionnés par les commissions du Congrès (à 21 reprises en l'an 2000).

Les thèmes de ces auditions débordent largement la conduite de la politique monétaire. Outre les deux auditions semestrielles devant chaque chambre sur la politique monétaire et sur la conjoncture économique, M. Alan Greenspan, Président du Conseil des gouverneurs, fut ainsi auditionné à six autres reprises en l'an 2000 : sur l'importance économique de la formation initiale en mathématiques et en sciences, sur la réforme de la législation relative aux marchés à terme, sur l'évolution des marchés d'actions, sur les transferts sociaux en matière de retraite et de santé (par la commission spéciale du Sénat sur le vieillissement démographique), sur les marchés dérivés de gré à gré, enfin sur sa propre nomination pour un nouveau mandat de quatre ans (par la commission des affaires bancaires, financières et urbaines du Sénat).

Ces auditions ne sont pas limitées au seul Président du Conseil des gouverneurs.

En l'an 2000, deux autres gouverneurs ont été auditionnés, au total à cinq reprises : sur des propositions de loi, mais aussi sur les pratiques prédatrices en matière de crédit, sur les ressources de la Fed ou sur les faillites bancaires intervenues en 1999.

En outre, des **directeurs** ou directeurs-adjoints des services du Conseil des gouverneurs ont été auditionnés au total à six reprises par des commissions ou sous-commissions du Congrès : sur une proposition de loi relative à la modernisation des marchés à terme (à trois reprises), mais aussi sur les fonds d'arbitrage et les marchés dérivés de gré à gré, sur la distribution des pièces et des billets, et même sur le virus informatique dit « *I Love You* ».

Il s'agit là d'une différence institutionnelle majeure avec la pratique française : sauf cas exceptionnels, seul le Gouverneur de la Banque de France est entendu par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les responsables des banques de réserve fédérées sont cependant très rarement auditionnés par le Congrès : la communication institutionnelle du système est en effet *a priori* du ressort exclusif du Conseil des gouverneurs.

Au total, la Fed est conviée à s'exprimer publiquement sur des sujets très divers, ce qui n'est d'ailleurs pas sans lui poser des difficultés lorsque ces sujets n'ont pas été débattus par le Conseil des gouverneurs.

c) L'accès des organes du Congrès aux informations confidentielles dont dispose la Fed

Les organes du Congrès disposent d'un large accès aux données collectées par la Fed, y compris aux données individuelles relatives aux institutions financières que la Fed obtient dans le cadre de ses missions de contrôle bancaire.

En pratique, ces données peuvent être transmises aux commissions et aux sous-commissions du Congrès, notamment dans le cadre de leur mission de contrôle. Elles peuvent être également transmises au GAO.

Il convient de souligner que les commissions et sous-commissions du Congrès ont alors la faculté d'exploiter ces données confidentielles pour leurs travaux relatifs à la Fed ou au système financier, mais n'ont aucunement le droit de les rendre publiques.

d) La réalisation par la Fed d'études à la demande du Congrès

La Fed s'efforce en principe d'éviter les demandes d'études ou d'enquêtes *ad hoc* de la part des organes du Congrès, ou de renvoyer ces demandes vers le GAO ou le CBO.

Cependant, comme pour les autres agences fédérales, le Congrès adopte de temps à autre des propositions de loi prescrivant à la Fed de réaliser des rapports spécifiques, comme ce fut par exemple le cas sur l'idée consistant à promouvoir les titres de dette subordonnée pour stabiliser le système financier.

e) Un service de liaison au service des parlementaires individuels

Enfin, il convient de souligner que le Conseil des gouverneurs dispose d'un **service de liaison** avec le Congrès, ce qui n'est, par exemple, pas le cas de la Banque de France.

Ce service est plus particulièrement chargé de répondre aux demandes de renseignement émanant des membres du Congrès à titre individuel.

Ce service transmet avec diligence aux parlementaires ou à leurs *staffers* tous les documents publics dont ils pourraient avoir besoin, ce qui satisfait la plupart des demandes.

Cependant, la Fed ne transmet en principe aucune information confidentielle à des parlementaires individuels ou à leurs *staffers*, l'expérience lui ayant montré que certaines de ces informations étaient susceptibles de se retrouver dans la presse, même si elle autorise dans certains cas des *staffers* à consulter sur place des documents confidentiels, sans que ceux-ci ne puissent toutefois les emporter ou les copier.

III. LES SERVICES DE RECHERCHE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PRIVÉES CONTRIBUENT RELATIVEMENT PEU AUX DÉBATS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

A la différence des services d'études de la Fed, les services d'études des institutions financières privées contribuent relativement peu aux débats publics de politique économique.

A. LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PRIVÉES ESTIMENT DISPOSER D'UNE INFORMATION ÉCONOMIQUE SATISFAISANTE

1. L'accès à des sources statistiques étendues

a) Le système statistique fédéral est jugé relativement performant par les économistes de marché

Les économistes de marché rencontrés apparaissent dans l'ensemble assez satisfaits par la production du système statistique. Ils se félicitent ainsi de l'attention portée aux **délais** de publications. Ils soulignent également **l'indépendance** des administrations statistiques fédérales ainsi que leurs efforts de **transparence** méthodologique.

La transparence et la fragmentation du système statistique fédéral leur apparaissent d'ailleurs fécondes en matière de **réflexion méthodologique**. En effet, les différents services statistiques sont parfois conduits à publier séparément des données contradictoires. Il en résulte un débat entre ces services, par exemple sur la mesure de la croissance ou sur le partage prix/volume de l'évolution de l'investissement. Ce débat étant pour partie public, les économistes de marché y participent activement, et les administrations statistiques sont réceptives à leurs critiques : le système financier est en effet perçu comme l'un des principaux « clients » du système statistique fédéral.

b) Les économistes de marché regrettent toutefois les difficultés du système statistique fédéral à appréhender la « nouvelle économie »

Les administrations statistiques fédérales sont toutefois - fort logiquement - attachées à la continuité de l'information statistique publique. Le système statistique public est donc relativement **inerte** : les enquêtes statistiques s'adaptent lentement aux besoins exprimés par leurs utilisateurs.

Les économistes de marché consultés regrettent ainsi que le système statistique public appréhende mal le secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Par exemple, les séries statistiques relatives à l'emploi privé distinguent une vingtaine de catégories différentes dans le secteur textile, contre une seule dans l'informatique.

Il en résulte un **décalage** croissant, qui n'est d'ailleurs pas propre aux États-Unis, entre l'information statistique produite par les administrations publiques et les données dont les économistes et les décideurs du secteur privé estiment avoir le plus besoin.

Certaines **institutions privées** s'efforcent de répondre à ce hiatus. Des grandes banques se sont ainsi associées pour produire leurs propres statistiques en matière de dépenses de consommation des ménages. De même, plusieurs universités diffusent des enquêtes plus ou moins régulières sur la « nouvelle économie » de manière à accroître leur notoriété.

Ces initiatives présentent toutefois des **limites**.

En premier lieu, les grandes institutions financières sont réticentes à partager des informations commerciales.

En second lieu, les études statistiques privées sont le plus souvent financées par des intérêts industriels. Par exemple, l'enquête de l'université du Texas sur la diffusion d'internet est ainsi financée par Cisco, producteur d'équipements liés à internet.

2. Des liens étroits avec les économistes de l'administration et de la Réserve fédérale

Les économistes de marché entretiennent des relations étroites avec les économistes des administrations fédérales, notamment avec ceux du Trésor et du bureau d'analyse économique, ainsi qu'avec ceux de la Réserve fédérale.

a) De fréquentes réunions

D'un côté, les économistes des principales institutions financières privées sont **régulièrement consultés** par le Trésor et par la Réserve fédérale

sur leurs prévisions et sur leurs analyses conjoncturelles. Ces consultations formelles peuvent prendre la forme de réunions, de déjeuners ou bien d'entretiens téléphoniques prévus à l'avance. Les administrations fédérales recueillent ainsi les analyses et les anticipations des économistes privés.

En sens inverse, les clubs d'économistes privés invitent régulièrement des économistes de la Réserve fédérale ou du Trésor, ainsi que des experts des administrations statistiques fédérales, à venir présenter leurs propres travaux.

b) De nombreux contacts informels

Les contacts informels, au niveau opérationnel, entre les économistes de marché et les experts de la Réserve fédérale sont plus fréquents et plus aisés que les contacts entre les économistes de marché français et les chercheurs de la Banque de France.

Cela résulte notamment de ce que nombre d'économistes de banque sont d'anciens employés de la Réserve fédérale partis dans le secteur privé pour y bénéficier de rémunérations plus attractives. Ce profil de carrière ne suscitant aucune opprobre, il leur est alors facile d'appeler leurs anciens collègues.

De manière **informelle**, les économistes de la Réserve fédérale ou du gouvernement fédéral sont ainsi fréquemment sollicités par téléphone par des économistes de marché, et répondent alors volontiers à toutes les demandes de précision technique (par exemple sur les méthodes de collecte, d'agrégation et de correction des variations saisonnières d'une série statistique).

En sens inverse, ces liens informels constituent un précieux capital pour la Réserve fédérale, puisqu'ils lui permettent de sonder discrètement les opérateurs de marché ou bien de collecter rapidement des données privées.

En outre, les relations privilégiées et confiantes de la Réserve fédérale avec le système financier renforcent la position institutionnelle des autorités monétaires face aux pressions que le gouvernement ou le Congrès pourraient être tentés d'exercer en matière de conduite de la politique monétaire.

3. La constitution d'une culture commune au sein des clubs d'économistes de marché

a) Les clubs d'économistes de marché

A bien des égards, les « économistes » forment aux États-Unis une communauté relativement soudée, au travers notamment de l'Association des économistes américains (AEA). Cette configuration, qui n'a pas son

équivalent en France, résulte notamment de ce que les économistes américains ont suivi un parcours universitaire commun (cf. infra).

Au sein de cette communauté, les économistes d'entreprise et de marché se sont également regroupés en associations, comme la *National Association of Business Economists*.

En outre, les économistes des grands centres économiques fréquentent souvent un ou plusieurs **clubs** ou associations locaux, comme le *New York Forecasters Club* (le « club des prévisionnistes de New York »), le *Bank Economists Luncheon Group* (le « déjeuner des économistes de banque »), le *Downtown Economists Club* ou *Money Marketeers* à New York.

Ces institutions sans but lucratif, qui n'ont guère leur équivalent en France, organisent notamment des déjeuners-débat, d'un coût modique (de l'ordre de 50 dollars) où sont parfois conviés comme intervenants des économistes de l'administration fédérale, de la Réserve fédérale, voire du Congrès.

b) Une culture commune des économistes de marché, qui tranche parfois avec celle des économistes d'administration

Ces clubs favorisent la **diffusion d'une culture commune** au sein des économistes de marché, qui tranche souvent avec celle des économistes des administrations publiques.

Au cours de la dernière décennie, les économistes de marché ont été ainsi en moyenne beaucoup plus **optimistes** (ou moins prudents) que les économistes d'administration, et plus enthousiastes envers les effets des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ils se sont également ralliés très tôt à l'idée selon laquelle l'économie américaine était entrée dans un nouveau régime de croissance non-inflationniste.

Les prévisions de croissance des économistes privés recueillies au sein du *Blue Chip Indicator Survey* ou du *Survey of Professional Forecasters* établi par la Réserve fédérale de Philadelphie, furent ainsi nettement supérieures à celles de l'administration présidentielle ou du CBO.

Comme la croissance des États-Unis surprit favorablement les conjoncturistes presque chaque année sur la période 1996-2000, les prévisions de croissance des économistes de marché apparaissent d'ailleurs rétrospectivement plus justes. Cela renforça la conviction des économistes de marché de ce que les cadres conceptuels des économistes d'administration n'étaient plus pertinents.

4. Des relations toutefois distendues avec le monde universitaire et avec la recherche internationale

Les relations entre les économistes de marché et les **universités** sont relativement distendues.

Certes, les grandes entreprises et les grandes banques apportent parfois leur soutien financier à des centres universitaires. Par exemple, la Société Générale sponsorise une fondation de l'Université de New York.

Cependant, comme en France, les économistes de marché s'intéressent assez peu aux travaux de recherche universitaire. Ils estiment en effet que ces travaux, quelle que soit leur qualité, sont trop orientés vers l'explication du passé, et, par souci de rigueur, trop peu prédictifs et trop peu créatifs. Dès lors, ces travaux ne peuvent guère les aider à anticiper l'évolution des marchés.

Par ailleurs on peut souligner que les institutions financières américaines n'appréhendent l'économie européenne qu'au travers du filtre que constituent les analyses des économistes de leur *desk* Europe, souvent installé à Londres.

5. Des capacités de modélisation macro-économique limitées

Comme les administrations économiques, les grandes institutions financières souscrivent souvent aux services des quatre institutions privées - D.R.I., *Primemark* / W.E.F.A. (*Wharton Economics and Financial Analysis*), *Haver Analytics* et *Macroeconomic Advisers* - qui réalisent régulièrement des projections ou des simulations à l'aide de modèles macro-économétriques.

Cependant, les institutions financières se sont **retirées** du développement et de l'exploitation directe de ce type de modèles : leurs prévisions économiques sont ainsi fondées pour l'essentiel sur des jugements d'experts.

B. MAIS LES ANALYSES ÉCONOMIQUES DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PRIVÉES INFLUENCENT RELATIVEMENT PEU LES DÉBATS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE

1. Les institutions financières privées s'efforcent de diffuser certains de leurs travaux auprès des décideurs publics et de la presse

Les institutions financières privées s'efforcent de diffuser leurs analyses auprès des décideurs publics. Au delà de leurs contacts avec les services du gouvernement et de la Réserve fédérale, ces institutions présentent ainsi parfois leurs analyses aux *staffers* des commissions du Congrès, notamment en matière budgétaire.

En outre, lorsque ces institutions produisent des idées originales, elles s'efforcent de les diffuser auprès de la communauté académique, par exemple en adressant une copie à l'ensemble des membres de l'Association des économistes américains, et surtout auprès des médias. Comme en France, les économistes de marché sont ainsi très fréquemment cités par la presse financière ou conviés à s'exprimer à la télévision, et leur notoriété renforce le **prestige** de leur institution.

A bien des égards, la place financière de New York est ainsi animée par les débats et les controverses entre économistes de marché, sous le regard de la Réserve fédérale, dont les décisions de politique monétaire jouent *in fine* un rôle arbitral.

2. Mais les analyses des institutions financières privées sont avant tout destinés à leurs services et à leurs clients

Néanmoins, les économistes de marché travaillent avant tout pour leurs « clients », c'est à dire les opérateurs de marché et les clients de leurs institutions. Ils s'éparpillent donc assez peu dans le débat public.

Cela résulte notamment de ce que les services d'études économiques sont davantage perçus aux États-Unis comme des centres de profit, et non, comme c'est parfois le cas en France, comme des centres de coût.

Les économistes de marché sont ainsi beaucoup mieux rémunérés aux États-Unis qu'en France, parfois même mieux que les cadres dirigeants de leurs institutions.

En contrepartie, ils doivent cependant directement concourir aux profits réalisés par leurs institutions. Dans certaines banques, les rémunérations des économistes sont ainsi fortement reliées à la qualité de leurs prévisions.

3. Les économistes de marché ont peu de liens avec le Congrès

Les économistes des institutions financières semblent ainsi relativement peu contribuer aux débats de politique économique, à l'exception notable de la politique monétaire et des grandes orientations budgétaires, c'est à dire des politiques publiques qui exercent une influence directe sur les marchés financiers.

En outre leurs travaux relatifs à la politique monétaire et à la politique budgétaire sont comparativement davantage qu'en France des commentaires et des pronostics, et moins des critiques ou des réflexions normatives.

Au total, les analyses des économistes de banque ne jouent pas aux États-Unis un rôle de **contre-expertise** de même ampleur que celui qu'ils exercent en France.

Les économistes de banque ont ainsi moins de relations avec le Parlement. En particulier, les économistes de banque sont très rarement entendus sur leurs prévisions économiques par les commissions du **Congrès**, alors que les commissions des finances des assemblées parlementaires françaises auditionnent régulièrement les responsables des services d'études économiques de certaines institutions financières.

De même, les économistes de banque américains ont relativement peu de relations avec les experts des *Think Tanks* de Washington : ils lisent peu les travaux de ces derniers, et ne leurs diffusent pas toujours les leurs.

Outre le souci de rentabilité immédiate des services d'études des institutions financières américaines, ces différences entre les États-Unis et la France peuvent trouver leur origine dans **trois facteurs** explicatifs :

- en premier lieu, l'intervention directe de l'Etat central dans le fonctionnement de l'économie est sans doute moindre aux États-Unis qu'en France. Par exemple, le gouvernement fédéral américain intervient très peu pour réguler les rapports sociaux. En conséquence, les économistes de marché s'intéressent moins aux politiques et aux décisions publiques ;

- en second lieu, les offices du Congrès, la Fed et dans une moindre mesure les *Think Tanks*, constituent déjà aux États-Unis de puissants lieux de contre-expertise en matière économique face à l'exécutif. Les économistes de banque américains n'ont donc pas comme en France à remplir le vide de contre-expertise ;

- enfin, les places économiques et financières, d'une part, la place politique, d'autre part, sont géographiquement séparées aux États-Unis, alors qu'elles sont concentrées en un même lieu (à Paris) en France.

CHAPITRE XI :

LE RÔLE DES THINK TANKS ET DES UNIVERSITÉS

I. LA CONTRIBUTION DES UNIVERSITÉS AMÉRICAINES AUX DÉBATS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE EST INÉGALE

A. AUX ÉTATS-UNIS LES ÉCONOMISTES FORMENT UNE COMMUNAUTÉ BIEN IDENTIFIÉE ET BIEN ORGANISÉE

1. Une communauté relativement homogène

Avant d'aborder plus spécifiquement la contribution des universités et des universitaires américains à la production de l'information économique aux États-Unis, il convient de souligner trois **différences** entre les « économistes » américains et les « économistes » français.

En premier lieu, les personnes exerçant des fonctions d'expertise économique aux États-Unis ont toutes suivi un **cursus similaire**, avec un parcours universitaire souvent couronné d'un doctorat (Ph.D) en économie, et parfois complété par des formations post-doctorales. Le métier d'économiste est donc assez étroitement identifié à un diplôme universitaire spécifique, c'est à dire que le « titre » d'économiste est assez bien « labellisé ».

Par contraste, la formation initiale des économistes français est beaucoup plus **diversifiée**. Certes, les professeurs et les maîtres de conférence des universités (à l'exception de certains enseignants associés), ainsi que les chercheurs des laboratoires du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et nombre d'enseignants-chercheurs des grandes écoles ont suivi un cursus identique à celui des économistes américains.

Cependant, la quasi-totalité des économistes de l'INSEE sont formés dans une institution originale : l'Ecole nationale de la statistique et de l'analyse économique (ENSAE).

En outre, les autres économistes d'administration sont pour la plupart recrutés sur des concours généralistes : ils sont donc économistes par destination plus que par formation. Par exemple, les cadres-économistes de la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de

l'industrie sont majoritairement issus de l'École nationale d'administration (ENA) ou des corps de débouchés de l'École polytechnique (Mines, Ponts, Télécom notamment).

De même, nombre d'économistes de marché sont issus de grandes écoles de commerce, d'écoles d'ingénieurs ou d'instituts d'études politiques, où ils se sont plus ou moins spécialisés en économie. Ces économistes ont d'ailleurs souvent vocation à occuper ultérieurement des emplois fonctionnels.

La **formation initiale** des économistes est donc **segmentée** en France, alors qu'elle est relativement homogène aux États-Unis.

En second lieu, les universitaires américains affichent sans doute en moyenne des positions dogmatiques moins marquées que leurs collègues français. Ils ont également moins tendance à l'hétérodoxie et ils s'accordent globalement sur un socle d'idées consensuelles plus large.

Ces caractéristiques, qui se retrouvent pour partie dans les débats publics relatifs à la politique économique, parfois plus **pragmatiques** qu'en France, tendent d'ailleurs à renforcer la crédibilité collective des économistes.

Enfin, la **mobilité** des économistes entre les universités, les entreprises privées, les institutions financières, les *Think tanks* et les administrations est très importante aux États-Unis : les mêmes experts peuvent occuper successivement et/ou concomitamment des fonctions dans plusieurs universités, dans des *Think Tanks*, dans des banques, à la Réserve fédérale, au Congrès et dans les administrations fédérales. Il existe un « marché du travail » national unique pour les économistes, et ce marché est assez fluide, alors que les différentes carrières d'économistes sont relativement séparées en France.

Au total, les économistes américains forment ainsi une communauté mieux identifiée, beaucoup **moins cloisonnée** et beaucoup plus **homogène** que celle des économistes français.

2. Une communauté bien organisée

Les économistes américains forment également une communauté bien **organisée**.

Comme toutes les « communautés » aux États-Unis, la communauté des économistes est ainsi soudée et animée par de nombreuses **associations**.

En premier lieu, la plupart des économistes américains et des institutions économiques américaines adhèrent à *l'American Economic Association* (AEA).

Fondée en 1885, l'*American Economic Association* fédère ainsi près de **22.000 économistes** et 5.500 institutions (universités, centres de recherche, administrations, entreprises). Environ 50 % de ses membres sont issus des milieux « académiques » (universités et centres de recherche), 35 % du monde de l'entreprise et 15 % du Congrès et des administrations fédérales ou locales.

L'*American Economic Association* joue un rôle important au travers de la gestion et de la diffusion de l'annuaire de ses membres, de la publication de **trois revues** trimestrielles prestigieuses (l'*American Economic Review*, le *Journal of Economic Literature* et le *Journal of Economic Perspectives*), qui sont adressés à l'ensemble de ses membres, de l'édition de CD-roms bibliographiques, et surtout de l'organisation d'un gigantesque **congrès** annuel, qui rassemble chaque année dans une ville différente, pendant trois jours, plusieurs milliers de participants autour de plus de cinq cent séminaires.

Par ailleurs, les économistes se regroupent par affinités au sein de plusieurs dizaines **d'associations thématiques**, comme l'association américaine d'économie agricole (*American Agricultural Economics Association*), l'association américaine de droit et d'économie (*American Law and Economics Association*, qui regroupe des juristes et des économistes s'intéressant aux problèmes de régulation des marchés), l'association nationale de l'économie d'entreprise (*National Association for Business Economics*, qui comporte trois mille membres), l'association des économistes chrétiens (*Association of Christian Economists*, trois cent membres à ce jour), etc.

L'adhésion à ces associations est relativement peu onéreuse (de l'ordre de quelques centaines de francs par an, y compris l'abonnement à leurs revues scientifiques), de sorte qu'il est possible de s'affilier à plusieurs d'entre elles.

La plupart de ces associations organisent des colloques scientifiques. Elles maillent ainsi étroitement la communauté des économistes américains.

Par ailleurs, plusieurs de ces associations, notamment l'*American Economic Association*, ont constitué des **centres de ressources** sur internet, comme *Resources for Economists on the Internet* (RFE, <http://rfe.wustl.edu>), qui recensent l'ensemble des sites internet de centres de recherches, des universités, des associations ou des administrations économiques nord-américains, des milliers d'articles, ainsi qu'un grand nombre de sites étrangers.

Enfin, ces associations organisent le marché du travail des économistes, en publiant les **offres** et les **demandes d'emplois**, voire en animant de véritables forums d'embauche : le congrès annuel de l'*American Economic Association* permet ainsi à des centaines de jeunes chercheurs de rencontrer leurs employeurs potentiels, c'est à dire les responsables des

départements d'économie des universités, qui disposent d'une large autonomie de recrutement.

Enfin, les principales universités américaines contribuent également au maillage de la communauté des économistes américains, en diffusant sur le réseau internet le *curriculum vitae*, la liste des publications et les thèmes d'intérêt de leurs chercheurs et surtout en se préoccupant activement de l'insertion professionnelle de leurs étudiants.

Par exemple, le département d'économie de l'université de Yale met en ligne sur son site internet (<http://www.econ.yale.edu/placement.html>) le *curriculum vitae*, la photo, les travaux et les aspirations professionnelles de ses jeunes diplômés, ainsi que les coordonnées des enseignants susceptibles de les recommander.

Au total, la communauté des économistes est non seulement plus homogène qu'en France, mais aussi mieux organisée.

3. Une institution originale : le NBER

a) Un réseau et un centre de ressources pour les universitaires

Fondé en 1920, le Bureau national de la recherche économique (*National Bureau of Economic Research*, NBER) est une institution privée apolitique et sans but lucratif, dont l'objectif est de coordonner et de diffuser des recherches scientifiques en matière économique.

Présidé par Martin FELDSTEIN, ancien Président du *Council of Economic Advisers* de la Maison Blanche, le NBER est d'ailleurs sans doute aujourd'hui l'organisation de recherche économique la plus prestigieuse des États-Unis : 10 des 29 des récipiendaires américains du prix Nobel en économie en sont ou en furent membres.

Le NBER est cependant davantage un **réseau** qu'un centre de recherche au sens propre du terme.

En effet, le NBER rassemble environ 500 chercheurs associés (soit près de 5 % des économistes universitaires américains), disséminés dans l'ensemble des universités américaines où ils enseignent et qui les rémunèrent.

A ces chercheurs, le NBER offre diverses fonctions support (documentation, publication), à partir de ses bureaux de Cambridge (au Massachussets), de New York et de Palo Alto (dans la *Silicone Valley*), qui employaient au total 45 personnes en l'an 2000.

Le NBER publie ainsi chaque année près de 500 « documents de travail » (*Working Papers*) et une dizaine de livres. En outre, le NBER diffuse auprès de ses adhérents, comme des responsables publics et des média une lettre d'information mensuelle (tirée à 12.000 exemplaires) et une lettre d'information trimestrielle (tirée à 10.000 exemplaires), qui présentent les travaux de ses membres. Enfin, le NBER organise une université d'été annuelle, qui rassemble habituellement près d'un millier de participants.

b) Un financement original

L'organisation administrative et financière du NBER est relativement originale.

Le budget du NBER provient en effet :

- des revenus d'un fonds fiduciaire et de dons d'entreprise, le plus souvent d'un montant unitaire modeste ;

- de subventions de recherche, en provenance notamment de la fondation nationale pour la science et des administrations fédérales, collectées par le président du NBER pour les grands programmes de recherche de l'institution ;

- des subventions de recherche collectées auprès d'institutions publiques ou privées par les chercheurs individuels du NBER pour leurs projets particuliers.

Ces ressources sont assez aléatoires.

Néanmoins, les dépenses du NBER sont relativement limitées.

En effet, le NBER ne rémunère pleinement que son personnel permanent. Les chercheurs associés demeurent principalement rémunérés par leurs universités ou par leurs centres de recherche : ils ne reçoivent éventuellement du NBER qu'un « salaire d'été » (*summer salary*), c'est à dire un complément de rémunération correspondant à deux ou trois mois de salaire.

c) Une contribution majeure à la recherche scientifique

Le NBER s'efforce en principe de fédérer les efforts de ses membres dans quatre grands domaines de recherche empirique : le développement de nouveaux indicateurs statistiques, la modélisation des comportements économiques, l'évaluation de l'impact des politiques publiques sur l'économie américaine et l'étude de politiques publiques alternatives.

A ce jour, le NBER coordonne ainsi quinze programmes de recherche sur le vieillissement, l'économie de la santé et de la dépendance, la situation

des enfants, l'évaluation de la valeur des actifs, la finance d'entreprise, les organisations industrielles, la croissance et les cycles économiques, la mesure de la productivité, le marché du travail, la politique monétaire, la finance internationale, le commerce international et l'économie publique.

A titre d'exemple, le programme de recherche relatif à la mesure de la productivité, qui a été lancé en 1994, au moment où s'ébauchaient les débats publics sur l'impact de la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la tendance de la productivité, recouvre ainsi des projets de recherche empirique sur les liens entre la réglementation et la productivité dans le secteur automobile, sur les liens entre les restructurations industrielles et la productivité, ou sur les gisements de productivité latents dans le secteur bancaire.

Ces programmes apportent une contribution majeure à la recherche économique, et le NBER constitue une **tête de réseau** très active au sein de la communauté académique.

d) Une contribution modeste aux débats de politique économique

Cependant, la contribution directe du NBER aux débats de politique économique demeure limitée.

En effet, même s'ils s'appuient largement sur l'exploitation de données empiriques (statistiques, monographies d'entreprises, etc.), les travaux du NBER sont dans l'ensemble des travaux très académiques, ponctuels et **peu conclusifs** : leur utilisation éventuelle dans des débats publics demande donc le plus souvent des efforts d'interprétation, au contraire, par exemple, des publications des *Think Tanks*.

Compte tenu du prestige de l'institution, de la notoriété de ses chercheurs et de la diffusion de ses publications, le nombre de citations des travaux du NBER dans la presse économique apparaît ainsi relativement modeste : une vingtaine de citations dans *Business Week*, une dizaine dans *The Economist*, *The Financial Times* et *The New York Times*, trois ou quatre dans *The International Herald Tribune* et *The Washington Post*, une seule sur CNN (relative à une étude sur l'obésité), en l'an 2000 et au cours du premier trimestre de 2001.

En outre, si la plupart de ces citations concernent des documents de travail relatifs à des débats économiques généraux, comme les liens entre l'ouverture économique et la croissance économique, l'impact de la nouvelle économie, l'efficacité des stock options, les liens entre la diffusion des armes à feu et la criminalité, les écarts de rémunération hommes/femmes, les mécanismes d'incitation à l'activité, le niveau des retraites, le tabagisme des jeunes ou l'efficacité de diverses politiques de gestion des ressources humaines dans les entreprises, certaines des études les plus citées semblent

aussi les plus **anecdotiques**, comme celles relative à la corrélation entre le poids corporel des femmes et leurs revenus d'activité ou à la corruption dans le milieu du sumo.

Par ailleurs, les statuts du NBER lui interdisent d'exercer des fonctions de conseil. Il est ainsi exceptionnel que le NBER réalise des études à la demande des administrations ou du Congrès, et ces études consistent alors généralement à évaluer des séries statistiques.

De même, les membres du NBER auditionnés par le Congrès le sont à titre personnel.

B. LES UNIVERSITÉS EXERCENT UN RÔLE INSTITUTIONNEL MODESTE, MAIS RÉEL, DANS LES DÉBATS PUBLICS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

1. Un rôle réel

a) Des formations en économie appliquée

Au delà de leur rôle primordial en matière de recherche de recherche « académique », les universités américaines participent à l'animation des **débats publics** en matière de politique économique.

Quelques universités conduisent ainsi des **enquêtes statistiques** originales qu'elles s'efforcent de diffuser auprès des média. D'autres universités, comme celles du Michigan, du Maryland ou de Pennsylvanie, réalisent des **prévisions** ou des projections économiques, notamment à l'aide de modèles macro-économétriques. L'université de Yale met également gratuitement en ligne sur internet un modèle macro-économétrique national (FAIRMODEL) et un modèle macro-économétrique international (cf. <http://fairmodel.econ.yale.edu>). Plus généralement, nombre de formations universitaires en économie mettent l'accent sur la **recherche appliquée**.

Certains centres universitaires (comme le *Jerome Levy Institute* du *Bard College*) proposent d'ailleurs des services de consultants, ou servent **d'incubateurs** technologiques pour des cabinets de consultants privés. Par exemple, le premier modèle macro-économétrique de la société *Macroeconomic Advisers* fut développé au début des années 1980 à l'université de Washington.

Ces initiatives répondent à une double finalité :

- en premier lieu, elles accroissent la **notoriété** des universités concernées, au bénéfice de leurs étudiants comme de leurs chercheurs, ce qui attire des financements privés. On peut en effet rappeler que les économistes universitaires américains sont souvent obnubilés par la recherche des financements publics et privés indispensables à la poursuite de leurs travaux ;

- en second lieu, elles préparent les étudiants aux fonctions d'économistes d'entreprise ou d'administration auxquelles ils peuvent aspirer.

Les étudiants en économie appliquée des universités disposent en effet aux États-Unis de réels **débouchés** : en effet, non seulement les institutions financières, mais aussi les administrations leur sont ouvertes. En outre, il existe aux États-Unis plusieurs dizaines de cabinets de consultants qui recrutent de jeunes économistes.

b) Des centres de recherche pluridisciplinaires

Par ailleurs, les universités hébergent près d'une vingtaine de **centres de recherche pluridisciplinaires** d'envergure nationale dont les études nourrissent les débats publics, comme le *Center for Economic Policy Analysis* (à la New School University de New York), *l'Institute for Research on Poverty* (à l'université du Wisconsin) le *James M. Buchanan Center for Political Economy* (à l'Université George Mason en Virginie) ou *l'Institute for Social Research* (ISR).

A titre d'exemple, l'ISR, fondé en 1948 à l'Université du Michigan (à Ann Arbor), dispose aujourd'hui d'un effectif administratif et scientifique de **350 personnes**, qui conduisent des études économiques et sociales dans une perspective pluridisciplinaire, et qui réalisent des **enquêtes statistiques**.

L'histoire de ces enquêtes reflète d'ailleurs assez bien l'évolution des préoccupations de la société américaine depuis 1945 (successivement l'avènement de la consommation de masse, le baby-boom, puis le développement de la contre-culture et la discrimination positive en faveur des minorités ethniques, enfin la mondialisation et le vieillissement). En effet, l'ISR a développé :

- une enquête mensuelle sur les comportements de consommation (depuis 1946) ;

- une enquête bisannuelle sur les comportements électoraux (depuis 1948) ;

- une enquête sur les familles américaines (depuis 1962) ;

- le suivi longitudinal du revenu d'un échantillon de ménages (depuis 1968) ;

- une enquête annuelle sur les habitudes de vie et sur la consommation de drogue des jeunes (depuis 1975) ;

- une enquête sur la situation des afro-américains (depuis 1979) ;

- une enquête quinquennale sur l'évolution des « valeurs » mondiales, en collaboration avec le réseau international de l'ISR ;

- une enquête bisannuelle sur les personnes âgées (depuis 1992);

Ces enquêtes sont largement diffusées dans les médias. Elles contribuent aux débats publics relatifs au vieillissement démographique, à la participation aux élections ou à l'intégration économique des afro-américains.

L'ISR est adossé à l'université du Michigan, où nombre de ses chercheurs sont par ailleurs enseignants, mais il en est administrativement indépendant.

Le **budget** annuel de l'ISR était en 1999 de **33 millions de dollars**, soit près de 250 millions de francs au taux de change courant. Il provient pour l'essentiel de contrats de recherche financés par des fondations et des entreprises privées, et surtout par le gouvernement fédéral, soit directement, soit au travers de la fondation nationale pour les sciences (*National Science Foundation*) et de l'institut national de la santé (*National Institute for Health*).

Ce type de centres de recherche ne trouve guère son équivalent en France.

En effet, l'ISR dispose de moyens nettement supérieurs à ceux des centres de recherche (comme l'Observatoire national des conjonctures économiques - OFCE - et le Centre d'études de la vie politique française - CEVIPOF -) de la fondation nationale des sciences politiques (FNSP), qui sont probablement les institutions qui lui ressemblent le plus en France. En outre, le financement de l'ISR est plus diversifié.

De même, l'ISR se distingue des laboratoires du CNRS par son caractère pluridisciplinaire, par l'importance accordée à la recherche empirique et par l'ampleur des contributions financières privées à son fonctionnement.

Il est vrai que développement de ce type d'institution rencontre aux États-Unis un terrain particulièrement favorable grâce à :

- l'intérêt des décideurs et du public pour une approche pragmatique et empirique des évolutions respectives des inégalités, des structures familiales

et de la situation des minorités ethniques, alors que l'étude de certaines de ces questions soulève en France des débats de principe ;

- l'idée américaine selon laquelle les politiques publiques et les utilisations alternatives potentielles des fonds publics constituent des sujets d'étude essentiels ;

- un environnement favorable aux recherches pluridisciplinaires, alors que les modes de recrutement et d'avancement en vigueur dans les universités françaises et au CNRS favorisent encore trop le cloisonnement entre les disciplines ;

- l'existence de sources de financement privées (cf. infra) ;

- enfin l'accès des chercheurs, gratuitement et sans restrictions, à la plupart des données sociales recueillies par les administrations publiques, alors que cet accès est restreint et/ou onéreux en France.

2. Un rôle modeste

Malgré ces initiatives ponctuelles, il convient de ne pas exagérer le rôle institutionnel des universités en matière de débats économiques.

Au regard du nombre de centres universitaires (plusieurs centaines), comme du nombre d'enseignants-chercheurs en économie dans l'enseignement supérieur (une dizaine de milliers), ce rôle demeure en effet assez **modeste**.

Cela résulte principalement de ce que **le débat public est d'ores et déjà animé par d'autres institutions**, comme les offices du Congrès ou les *Think Tanks*, qui disposent de capacités d'expertise opérationnelle supérieures et qui sont mieux organisées pour communiquer avec les médias.

Dans l'ensemble, les travaux des centres universitaires sont ainsi assez peu repris par la presse.

De même, les commandes d'études à des centres universitaires de la part des administrations fédérales ou du Congrès sont relativement rares.

Par surcroît, la contribution du système universitaire américain aux débats de politique économique est structurellement **limitée** par deux facteurs contingents :

- le manque d'économistes-statisticiens hautement qualifiés, en raison notamment de la séparation des fonctions de statisticien et d'économiste, qui détourne les étudiants des études statistiques ;

- la part croissante des **étudiants étrangers** dans les troisièmes cycles d'économie aux États-Unis. On peut en effet rappeler que les études d'économie sont relativement difficiles pour les étudiants américains, moins bien formés en mathématiques que leurs collègues européens, et qu'elles sont beaucoup moins rémunératrices et moins prestigieuses que les études de droit (la filière d'excellence aux États-Unis).

En conséquence près de la moitié des doctorants en économie des grandes universités américaines sont des étudiants étrangers, *a priori* moins intéressés aux débats relatifs à la politique économique et sociale américaine.

3. Un rôle plus actif qu'en France

Il n'en demeure pas moins que les universités américaines contribuent globalement davantage aux débats de politique économique que les universités françaises.

Les mésaventures du **GAMA** en illustrent d'ailleurs assez bien les raisons.

Fondé en 1972 par un ancien expert de l'INSEE, le GAMA, qui dépend de l'université de Paris-Nanterre, fut en 1978 la première institution en dehors de l'INSEE et de la direction de la Prévision à développer un modèle macro-économétrique, constamment remanié depuis lors.

Le GAMA collecte encore aujourd'hui des séries statistiques originales sur la consommation des ménages et réalise des prévisions économiques à l'aide de son modèle. Ces prévisions sont publiées dans une lettre d'information mensuelle dont la qualité scientifique est reconnue.

Le GAMA a bénéficié d'un soutien public important dans les années 1970, quand les autorités publiques s'efforçaient de favoriser le développement de l'expertise économique en dehors de l'administration.

Le rapport au Président de la République rendu en 1979 par MM. René Lenoir et Baudoin Prot citait d'ailleurs le GAMA comme une démarche exemplaire de décloisonnement de l'université, et l'annexe à ce rapport relative à la prévision économique (rédigée par M. Yves Mansion) concluait que les chercheurs du GAMA composaient l'une des deux équipes susceptibles de constituer les germes d'instituts indépendants.

Pourtant, le GAMA a vu les moyens qui lui étaient accordés se déliter progressivement : ces moyens se limitent aujourd'hui à trois postes de chercheurs, assistés par des étudiants thésards bénévoles, et à une subvention de fonctionnement de quelques dizaines de milliers de francs par an (contre

près d'un million de francs dans les années 1970), par surcroît souvent versée avec retard.

Cette subvention de fonctionnement n'est pas abondée par des financements privés : contrairement aux entreprises américaines, les entreprises françaises n'ont pas l'habitude ou ne voient pas l'intérêt de ce type de mécénat. Pourtant, le recueil, le traitement et la diffusion de données empiriques sont coûteux.

En conséquence, le budget de fonctionnement du GAMA ne lui permet de diffuser sa lettre d'information qu'à une centaine d'exemplaires (à des responsables publics et aux entreprises qui lui fournissent ses statistiques).

En outre, le GAMA indique rencontrer des difficultés pour accéder à des informations méthodologiques sur les statistiques publiées par l'INSEE, ou pour accéder à ces statistiques elles-mêmes, qui sont pour la plupart vendues.

Enfin, les débouchés offerts en France aux étudiants formés au GAMA sont très étroits, en raison notamment du quasi-monopole dont disposent les anciens élèves de l'ENSAE, de l'ENA ou de l'Ecole Polytechnique dans les administrations économiques publiques.

Au total, le GAMA aurait déperlé depuis longtemps si l'enthousiasme de son fondateur n'était intact.

Cet exemple illustre assez bien la situation des universités françaises en matière : faute de demande, de soutien financier et d'un accès aisé aux données, elles n'ont guère d'incitations à développer des capacités d'expertise appliquée en matière de politique économique.

C. A TITRE INDIVIDUEL, LES UNIVERSITAIRES PARTICIPENT LARGEMENT AUX DÉBATS PUBLICS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

1. Certes, les carrières universitaires dépendent largement de critères académiques

Comme en France, la carrière des universitaires américains dépend largement de leur réputation « académique », c'est à dire principalement du nombre et de la qualité de leurs publications dans des revues scientifiques prestigieuses.

Les chercheurs américains sont donc *a priori* surtout incités à produire des travaux scientifiques à fort contenu analytique, notamment des

travaux centrés autour de modélisations théoriques et de développements mathématiques : comme le soulignent des responsables de *Think Tanks*, ces travaux sont alors « illisibles » pour les responsables publics.

En outre, les critères universitaires américains privilégient la recherche de « preuves formelles » (*hard evidence*), en particulier l'accumulation d'études économétriques sur un sujet donné, ce qui incite les chercheurs à privilégier les études rétrospectives au détriment des débats prospectifs.

2. Néanmoins, les universitaires sont incités à s'intéresser aux débats de politique économique

Néanmoins, les universitaires disposent aux États-Unis d'un vaste éventail **d'incitations** à participer aux débats publics de politique économique et à réaliser des travaux de recherche appliquée.

a) Des incitations symboliques

En premier lieu, les universitaires qui s'investissent dans la recherche opérationnelle peuvent bénéficier de **signes de reconnaissance**, comme les bourses de recherche, la participation aux nombreux séminaires de haut niveau organisés par les administrations fédérales ou le statut de chercheur associé à des institutions comme la Réserve fédérale.

De même, les universitaires les plus connus sont fréquemment **auditionnés** par les commissions du Congrès et ces auditions, largement reprises par la télévision et par la presse, et diffusées via le réseau internet, sont source de prestige.

A l'instar des récompenses (« *awards* ») décernées par les associations d'économistes, tous ces signes contribuent à la notoriété des universitaires concernés, et ce surcroît de notoriété favorise leur carrière.

Il convient en effet de rappeler que les universités disposent d'une entière latitude pour le recrutement de leurs enseignants-chercheurs. A bien des égards, les modalités de recrutement des universitaires américains s'apparentent d'ailleurs à celles des sportifs professionnels, avec des différences de rémunération très importantes (parfois de 1 à 10) en faveur de ceux qui bénéficient d'une forte notoriété. En effet, la notoriété de leurs enseignants permet aux universités d'attirer les meilleurs étudiants et des financements supplémentaires.

b) Des incitations financières directes

Par ailleurs, les universitaires américains disposent **d'incitations financières** directes à s'investir dans les débats publics.

En effet, compte tenu de la taille et du rayonnement des États-Unis, les essais d'économie politique bénéficient de débouchés potentiels beaucoup plus importants qu'en France : les économistes peuvent donc espérer devenir millionnaires (en dollars) avec leurs seuls droits d'auteur.

De même, les économistes les plus connus peuvent être bien rémunérés (jusqu'à 5.000 à 10.000 dollars par article) par les grands journaux pour la rédaction d'articles.

Par surcroît, la culture américaine valorise les démarches pragmatiques, les exemples concrets, et la volonté de mettre les connaissances les plus pointues à la portée du plus grand nombre.

Au total, les économistes universitaires sont ainsi largement incités à prendre part aux débats publics, soit par des travaux de recherche appliquée, soit par des travaux de vulgarisation.

c) Des débouchés dans l'administration

Enfin, les économistes universitaires qui s'investissent dans l'économie d'entreprise, dans l'économie financière, dans l'étude des problèmes sociaux d'actualité (notamment les inégalités, les minorités, l'éducation), dans les débats prospectifs (par exemple sur les conséquences du développement des nouvelles technologies de l'information ou de la communication) ou dans l'analyse des politiques économiques (politique monétaire, politique budgétaire, politiques de la concurrence, politiques de régulation et de dérégulation) disposent de **débouchés professionnels** très importants :

- dans le secteur privé, notamment dans les *Think Tanks* et les grandes institutions financières, mais aussi comme consultants. A titre d'exemple, on peut souligner que le procès intenté contre Microsoft pour abus de position dominante mobilise de part et d'autre de nombreux économistes experts en matière de concurrence. Il existe d'ailleurs aux États-Unis des cabinets de consultants spécialisés dans l'expertise économique en appui de procédures judiciaires, notamment en matière d'environnement, de marchés publics, d'évaluation des dommages, de législation anti-trust ou de concurrence ;

- à la Réserve fédérale, ainsi que dans les administrations locales, au Trésor, au département du commerce et à l'*Office of Management and Budget*, mais aussi dans la plupart des agences et départements ministériels. Par exemple, le ministère de la justice emploie de nombreux économistes ;

- dans les offices du Congrès ou auprès de responsables politiques. A titre d'exemple, le Conseil des conseillers économiques (*Council of Economic Advisers*) du Président des États-Unis est entièrement composé d'universitaires en congé temporaire qui souhaitent mettre leurs idées en pratique.

Le Congrès et les administrations publiques sont ainsi toujours prêts à accueillir pour quelques années les meilleurs universitaires, dès lors que ceux-ci souhaitent s'investir dans les affaires publiques.

Ces périodes d'engagement dans l'administration sont en outre relativement valorisantes pour les universitaires concernés : leur carrière universitaire n'en est pas affectée, bien au contraire. Par exemple, le fait d'avoir appartenu au *Council of Economic Advisers* constitue un label prestigieux pour l'accès aux chaires des plus grandes universités.

Au total, les universités constituent un vivier d'idées et d'expertise économique pour les entreprises et pour les institutions publiques.

Il s'agit là encore d'une différence majeure avec la France.

En effet, des freins statutaires et culturels y entravent l'accès des économistes universitaires aux cabinets ministériels et aux principaux postes de la haute fonction publique. En outre, d'éventuels passages dans l'administration sont d'une faible utilité pour les carrières universitaires, de sorte que les économistes d'université ne participent guère aux débats de politique économique, si ce n'est au travers de certaines associations ou de tribunes de presse.

II. LE RÔLE AMBIGU DES *THINK TANKS*

A. VUE D'ENSEMBLE DES *THINK TANKS* AMÉRICAINS

1. Définition et présentation des principaux *Think Tanks*

a) Définition des *Think Tanks*

On peut définir les *Think Tanks* (« les réservoirs de pensée ») comme des **institutions privées non partisans sans but lucratif, indépendantes** des administrations, des universités et des intérêts économiques, dont l'objectif est de **nourrir les débats publics** et de promouvoir le développement

économique et social de la Nation, en réalisant et en diffusant des études auprès du grand public, des médias, des dirigeants d'entreprise et surtout des responsables politiques.

Les travaux des *Think Tanks* présentent en général deux caractéristiques originales.

En premier lieu, les travaux des *Think Tanks* sont très largement **pluridisciplinaires**. Les *Think Tanks* s'investissent ainsi conjointement dans la plupart des grands thèmes de débat public, notamment la politique étrangère et la défense nationale, la sécurité intérieure, les inégalités, la protection sociale et l'éducation, et ils combinent notamment les apports de l'économie, de la sociologie et des sciences politiques et administratives.

En second lieu, les *Think Tanks* s'efforcent de rendre leurs travaux **intellectuellement accessibles** aux décideurs publics et privés, et d'en assurer la diffusion la plus large possible dans les médias comme dans le grand public.

b) Panorama des principaux Think Tanks

Parmi les principaux *Think Tanks* disposant d'une expertise économique, on peut aujourd'hui citer, en les classant par date de création :

- la **Brookings Institution**, fondée en 1916, avec pour mission de tisser des liens entre la recherche scientifique et les politiques publiques, en apportant aux responsables politiques les éclairages de la recherche académique, d'une part, en sensibilisant les chercheurs aux préoccupations des décideurs publics, d'autre part.

Etablie à Washington, « la *Brookings* » disposait en 1999 d'un budget de **26 millions de dollars**, employait environ **150 chercheurs**, répartis en trois départements (études économiques, analyse des politiques et des institutions publiques, affaires étrangères) et une dizaine de petits centres de recherche organisés autour de projets particuliers, dont un « centre d'études sur les États-Unis et la France » comportant cinq chercheurs résidents. A lui seul, le département des études économiques employait environ une soixantaine de chercheurs.

- le **Conference Board**, fondé en 1916 à New York, avec pour mission de contribuer au progrès de la gestion des entreprises, d'une part, de stimuler la contribution des entreprises à la société d'autre part.

Le *Conference Board* constitue aujourd'hui pour ses 3.000 membres (entreprises et institutions publiques), un lieu d'échanges et un centre d'expertise en matière d'économie et de gestion. Le *Conference Board* disposait en 1999 d'un budget de **45 millions de dollars** ;

- *l'American Enterprise Institute*, fondé en 1943, qui s'assigne notamment pour missions de préserver et de renforcer la liberté d'entreprendre ainsi que la sécurité nationale. *L'American Enterprise Institute* (A.E.I.) emploie aujourd'hui une cinquantaine de chercheurs à Washington et dispose d'un réseau d'une centaine de chercheurs et d'institutions associés. L'A.E.I est réputé proche des milieux d'affaires et des Républicains ;

- la **RAND**, fondée en 1948 à Santa Monica, en Californie, où se trouvent toujours ses quartiers généraux. Son nom est la contraction de *Research And Development* (recherche et développement). Avec des centres de recherche à Arlington (près de Washington), à Pittsburgh et à Leiden (aux Pays-Bas), la RAND est aujourd'hui le plus grand des *Thinks Tanks*, puisqu'elle disposait en 1999 de 1.100 employés et d'un budget de **154 millions de dollars**. La RAND est plus particulièrement renommée pour ses travaux prospectifs, relatifs notamment aux sciences et aux technologies, aux affaires militaires et stratégiques, mais aussi à l'éducation, à la sécurité intérieure, aux politiques sociales et aux modalités de l'intervention publique. La RAND est proche du ministère de la défense ;

- *The Urban Institute*, fondé en 1968 à Washington, avec pour missions « *d'approfondir les réflexions relatives aux problèmes sociaux et à leurs solutions, d'améliorer les politiques publiques et de sensibiliser les citoyens à l'importance de certains choix publics* ». *L'Urban Institute* se veut apolitique. Il est actuellement présidé par Robert Reischauer, un ancien directeur du *Congressional Budget Office* (CBO) ;

- *The Heritage Foundation*, fondée en 1973, et installée à Washington, avec pour missions de formuler et de promouvoir des politiques publiques d'inspiration conservatrice ;

- le *Cato Institute*, une organisation de promotion des idées « libertariennes » (politiquement conservatrices et économiquement libérales), fondée en 1977 à Washington, qui disposait en 1999 de 75 employés, de 55 chercheurs associés et d'un budget de **13 millions de dollars** ;

- le *Center on Budget and Policy Priorities* (le « centre d'étude des priorités politiques et budgétaires »), fondé en 1981 à Washington par l'ancien directeur de l'agence fédérale responsable de la mise en oeuvre du programme fédéral d'aide alimentaire aux familles pauvres, et qui s'est spécialisé dans l'étude des décisions budgétaires et fiscales affectant les familles à revenus modestes. Le CBPP emploie un peu plus d'une trentaine de chercheurs ;

- *l'Institute for International Economics*, un centre d'études spécialisé en économie internationale. Fondée en 1981, cette institution emploie une cinquantaine de personnes à Washington, dont une moitié de chercheurs, et dispose d'un budget d'environ 5 millions de dollars. Elle bénéficie d'une grande réputation d'indépendance et d'intégrité intellectuelle.

Fait rare parmi les *Think Tanks*, ses travaux ne sont pas politiquement connotés, même si l'institut se fait officiellement le promoteur du libre échange à l'échelle internationale ;

- l'*Economic Policy Institute*, fondé en 1986 à Washington par un petit groupe d'experts, parmi lesquels Lester Thurow (du MIT) et Robert Reich (qui sera par la suite Secrétaire d'Etat au travail sous la première présidence Clinton), avec pour mission « *d'élargir les débats de politique économique afin de prendre en compte les intérêts des salariés à revenus modestes* ». Le conseil d'administration de l'*Economic Policy Institute* est majoritairement composé de dirigeants syndicaux. En 1999, l'institut employait 35 personnes, dont 11 chercheurs résidents. Il comptait en outre 23 chercheurs associés.

Au delà des institutions précédentes, sans doute les plus connues, on peut également mentionner par ordre alphabétique l'*American Institute for Economic Research* (fondé en 1933 à côté du *Massachusetts Institute of Technology*, avec pour objectif défendre le libéralisme économique), l'*Independant Institute* (proche des Républicains), le *Manhattan Institute* (fondé en 1978 comme boîte à idées pour les Républicains new-yorkais), le *Milken Institute* (fondé en 1991 à Santa Monica, en Californie, et dirigé depuis sa sortie de prison par Michael Milken, qui fit fortune dans les années 1980 en inventant les « *Junk Bonds* »), le *National Center for Policy Analysis*, le *Political Economy Research Center*, ainsi que des institutions plus spécialisées comme l'*Employee Benefit Research Institute*, l'*Employment Policy Institute*, l'*Employment Policy Foundation* en matière de relations du travail, *Ressources for the Future* en matière environnementale, ou la *Tax Foundation* (créée en 1937) et l'*Institute of Taxation and Economic Policy* (qui dispose à Washington de modèles de micro-simulation pour les politiques fiscales de l'ensemble des États fédérés) en matière fiscale.

c) Les Think Tanks, fruits des grandes périodes de débats économiques et sociaux

Ces listes mettent en évidence le **nombre** et la **diversité** des *Think Tanks*. Elles suggèrent aussi que la création de nouveaux *Think Tanks* est liée aux grandes périodes de confrontation idéologique ou de réflexion sur l'intervention de l'Etat.

En effet, l'éclosion de nouveaux *Think Tanks* est assez étroitement corrélée aux grandes périodes de débats idéologiques intenses ou bien de hausse, d'inflexion ou de remise en cause de l'intervention publique : à l'occasion de la première mondiale ; durant la « grande dépression » des années 1930 ; lors du retour des G.I.'s après la seconde guerre mondiale ; pendant les années les plus intenses de la guerre froide ; puis durant la « révolution sociale » des années 1960, avec les politiques sociales et de déségrégation engagées par le Président Lyndon Johnson ; pendant le

bourgeoisement de la contre-culture à la fin de la guerre du Vietnam ; enfin, à l'occasion des politiques de dérégulation du début des années 1980, puis de la « révolution conservatrice » de la première moitié des années 1990.

2. Un ensemble hétéroclite

a) *Des contours flous*

Il convient de souligner qu'il n'existe **aucune définition** officielle ou aucun label spécifique pour les *Think Tanks*.

D'ailleurs, si certaines des institutions recensées ci-dessus, comme l'*American Enterprise Institute*, l'*Heritage Foundation* ou l'*Economic Policy Institute* se présentent comme des *Think Tanks*, d'autres, comme la *Brookings Institution*, le *Cato Institute* ou le *Center on Budget and Policy Priorities* préfèrent se définir comme des institutions ou des organismes de recherche.

Quand ils établissent des liens avec d'autres sources de documentation économique, les sites internet de l'*American Economic Association* ou des *Think Tanks* eux-mêmes, regroupent ainsi les principaux *Think Tanks* dans ensemble hétéroclite d'institutions réunies sous un vocable assez général comme « institutions de recherche non académiques » ou « *Think Tanks* et autres organisations ».

En outre, la définition des *Think Tanks* proposée précédemment ne doit pas être prise au pied de la lettre.

En effet, si les *Think Tanks* se présentent comme des institutions sans but lucratif afin de bénéficier d'un régime fiscal privilégié, ils sont pour la plupart constamment en recherche de financements, et certains proposent pour ce faire à leurs adhérents une gamme étendue de « services » plus ou moins commerciaux, de sorte qu'ils seraient considérés en France comme des associations à but lucratif.

Par ailleurs, le fait que les *Think Tanks* soient « non partisans », signifie seulement qu'ils ne sont pas rattachés à l'un des deux grands partis politiques : cela ne signifie aucunement que leurs travaux ne s'inscrivent pas dans une famille de pensée politique.

La plupart des *Think Tanks* sont ainsi plus ou moins politiquement connotés.

Par exemple, parmi la cinquantaine de « *scholars* », c'est à dire les « chercheurs » de l'*American Enterprise Institute*, figuraient en avril 2001 d'éminentes personnalités républicaines, comme M. Newt Gingrich, *Speaker* de la Chambre des Représentants entre 1995 et 1999 et promoteur de la

« révolution conservatrice » (qui y est « *scholar* » spécialisé en matière de santé, de nouvelles technologies de l'information, d'affaires militaires et de politique) ; Mme Lynne Cheney, épouse du vice-président des États-Unis ; Mme Jeane J. Kirkpatrick, ancienne représentante des États-Unis auprès des Nations Unies sous la présidence de Ronald Reagan et plusieurs anciens conseillers de Ronald Reagan.

Certains *Think Tanks* sont même explicitement des institutions de promotion de certaines **idées politiques**.

Par exemple, *The Heritage Foundation* se présente sur son site internet comme un *Think Tank* « *non partisan... dont la mission est de concevoir et de promouvoir des politiques publiques conservatrices fondées sur les principes de la libre entreprise, d'une intervention publique limitée, de la liberté individuelle, des valeurs américaines traditionnelles et d'une défense nationale puissante* ».

De même **l'indépendance** des *Think Tanks* est parfois toute **relative**.

Certains *Think Tanks* qui s'affichent « indépendants » sont largement financés par des organisations syndicales ou par des administrations publiques, dont elles constituent quasiment des démembrements.

Par exemple, la RAND se présente comme une institution « indépendante », alors qu'elle fut fondée à la demande de l'armée de l'air américaine par essaimage à partir des chercheurs d'un constructeur d'avions militaires (*Douglas Aircraft*), et qu'elle demeure financée aux trois quarts (81 % en 1998 et 76 % en 1999) par des administrations publiques fédérales, notamment par le ministère de la défense.

En conséquence, le **périmètre** des *Think Tanks* est assez **flou**. En conséquence, les listes de *Think Tanks* établies par certaines organisations, comme l'*American Economic Association* ou le NBER ne se recoupent pas.

Il est vrai que certaines institutions sont difficiles à classer. Par exemple, le *Conference Board*, qui est souvent considéré comme l'un des *Think Tanks* les plus prestigieux, n'en présente que certaines caractéristiques. Il s'agit en effet d'une institution reconnue comme indépendante, qui réalise des travaux scientifiques de grande qualité et les diffuse dans un langage très accessible. En outre, le *Conference Board* se définit comme une institution qui ne recherche pas à réaliser des bénéfices (« *non-for-profit organization* »).

Cependant, le *Conference Board* se présente aussi comme un prestataire de services de conseils aux dirigeants des entreprises adhérentes, et n'est d'ailleurs pas reconnue par le fisc comme une association sans but lucratif.

Par ailleurs, certaines organisations se présentent comme des *Think Tanks*, alors qu'elles sont tout au plus des clubs de réflexion et de propagande politiques sans réels moyens d'études.

De même, il est parfois difficile de distinguer certains *Think Tanks* d'associations caritatives, tant leurs moyens, leur fonctionnement et leurs objectifs sont similaires.

Inversement, certains centres adossés à des universités, comme *l'Institute for Social Research* ne sont pas considérés comme des *Think Tanks* alors même que leur fonctionnement et leur financement ne diffèrent guère de celui des principaux *Think Tanks*.

b) De grandes différences

Même si ils présentent certains traits communs, les *Think Tanks* forment ainsi un ensemble **très hétérogène**, compte tenu notamment :

- de leurs **moyens**. Par exemple, les moyens de la RAND (1.100 employés et un budget annuel de 145 millions de dollars, soit plus d'un milliard de francs) sont sans commune mesure avec ceux de *l'Institute for International Economics* (50 employés et un budget annuel de 5 millions de dollars) ;

- du caractère **plus ou moins scientifique** et ou plus ou moins politique de leurs travaux. A l'extrême, *l'Institute for International Economics* est exclusivement un centre de recherche scientifique, alors que *The Heritage Foundation* est principalement un groupe de pression politique conservateur. Entre les deux, la *Brookings Institution* bénéficie d'une réputation scientifique flatteuse, toute en étant réputée proche des démocrates ;

- de la nature de leurs travaux. Certains *Think Tanks* occupent ainsi des « niches » spécifiques. Par exemple, *l'Urban Institute* dispose d'une expertise reconnue en matière d'évaluation de politiques publiques locales ou nationales ;

- de leur **public cible**. Le *Conference Board* s'adresse ainsi principalement aux milieux d'affaires, tandis que la *Tax Foundation*, créée en 1937, après la hausse des dépenses publiques décidée par le Président Roosevelt dans le cadre du *New Deal*, s'efforce pour sa part de sensibiliser directement le grand public à la nécessité de maîtriser les dépenses publiques ;

- de leur volonté affichée ou non d'infléchir les décisions publiques. Certaines institutions, comme le *Conference Board* et *l'American Enterprise Institute* affirment ainsi leur souhait de ne pas intervenir dans les débats législatifs en cours et ne publient en principe aucune **recommandation** directe

de politique économique, tandis que d'autres *Think Tanks* publient des points de vue politique qui engagent l'institution.

D'une manière générale, la plupart des *Think Tanks* s'efforcent d'ailleurs surtout de toucher les décideurs publics et les médias. Cela est plus particulièrement vrai de ceux qui sont établis à Washington, à proximité des responsables du gouvernement et des membres du Congrès.

Les observateurs américains distinguent ainsi les *Think Tanks* de Washington (souvent plus politiques), des autres, comme le *Conference Board* ou la RAND.

B. L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DES THINK TANKS

1. L'organisation des Think Tanks

a) Une organisation duale

L'organisation des *Think Tanks* est relativement **complexe**.

En premier lieu, l'orientation et l'administration générale du *Think Tank* est généralement du ressort d'un conseil d'administration ou d'un *Board of Trustees* aussi pléthorique que prestigieux.

Afin d'accroître leur notoriété scientifique et intellectuelle, certains *Think Tanks* rassemblent ainsi au sein d'un conseil d'administration élargi des responsables administratifs, des dirigeants politiques ou des chefs d'entreprise connus.

Par exemple, parmi la trentaine de membres du conseil d'administration de *l'Institute for International Economics* on peut relever les noms de deux anciens Présidents du Mexique (Miguel de la Madrid et Ernesto Zedillo), mais aussi de Paul Volcker (ancien Président du Conseil des gouverneurs de la Fed), de Jean-Claude Trichet (Gouverneur de la Banque de France), de Renato Ruggiero (ancien directeur général de l'OMC), de Nigel Lawson (ancien chancelier de l'Échiquier britannique), de Karl Otto Pöhl (ancien gouverneur de la Bundesbank) ou de Lee Kuan Yew (ancien Premier ministre de Singapour), ainsi que des P.D.G. d'Alcoa, de Kodak et de Sony.

Cependant, les conseils des *Think Tanks* sont généralement composés de leurs principaux contributeurs. Parfois relativement resserrés (une vingtaine de membres) lorsque ces contributeurs sont des personnes morales, ces conseils peuvent ainsi comprendre plusieurs centaines de membres pour les institutions financées en grande partie par des personnes physiques.

La direction exécutive de l'institution est alors exercée par un conseil restreint, parfois composé des donateurs les plus généreux.

Par ailleurs, la quasi-totalité des *Think Tanks* disposent également d'un conseil scientifique, le plus souvent confondu avec le comité éditorial des revues de l'institution.

Ce conseil scientifique comprend fréquemment des économistes de premier plan.

Par exemple, le conseil scientifique de l'*Institute for International Economics* regroupe des économistes aussi connus que Paul Krugman, Michael Mussa (ancien économiste en chef du FMI) ou Joseph Stiglitz (ancien économiste en chef de la Banque Mondiale).

Les conseils d'administration et les conseils scientifiques des *Think Tanks* comprennent également souvent les responsables d'autres *Think Tanks*.

Ceux-ci sont en effet en **relation étroite** les uns avec les autres.

Par exemple, le Président de l'*Urban Institute* est également membre du *Board of directors* du *Center on Budget and Policy Priorities*, qui comprend également des dirigeants de la *Brookings Institution*, du *Nelson A. Rockefeller Institute* et de l'*Aspen Institute*.

Outre ces liens institutionnels, il convient par ailleurs de signaler que les *Think Tanks* de Washington conduisent fréquemment des projets de recherche conjoints, en s'appuyant notamment sur leur proximité géographique.

Par exemple, l'*American Enterprise Institute* et la *Brookings Institution* ont fondé un centre commun d'étude de l'impact de la réglementation des marchés sur les gains de productivité et le bien être des consommateurs.

b) Le recrutement des Think Tanks

La première fonction des *Think Tanks* est évidemment de produire des contributions plus ou moins originales aux débats de politique économique.

Les *Think Tanks* disposent pour ce faire de services d'études comportant souvent à la fois des chercheurs à plein temps, des chercheurs associés généralement non-résidents (universitaires, consultants, éditorialistes, etc.) et des chercheurs invités (*visiting scholars*).

S'agissant de leurs chercheurs à plein temps, les **critères de recrutement** des *Think Tanks* différents de ceux des centres de recherche universitaires.

En effet, à l'exception de la RAND (dont 46 % des chercheurs ont un doctorat), les experts des *Think Tanks* ont moins souvent des diplômes universitaires de niveau doctorat (Ph. D.).

Par exemple, moins de 20 % des chercheurs du *Center on Budget and Policy Priorities* disposent d'un Ph.D : la plupart sont titulaires d'un *Master Degree* ou d'un *Bachelor Degree* en sociologie, en sciences politiques, en politiques publiques ou en droit.

En fait, toutes choses égales par ailleurs, les *Think Tanks* préfèrent recruter des personnes un peu moins bien diplômées mais disposant d'une expérience professionnelle préalable, notamment dans les milieux du Congrès ou de l'administration : la plupart des experts des *Think Tanks* sont ainsi **d'anciens fonctionnaires** ou d'anciens *staffers* politiques.

Dans la plupart de ses offres d'emplois la *Brookings Institution* stipule ainsi expressément qu'elle préfère des candidats qui associent des compétences en matière de recherche avec une expérience dans l'administration.

La composition de la division des politiques nationales du *Center on Budget and Policy Priorities* illustre bien le profil des experts des *Think Tanks* de Washington.

En effet, les principaux emplois précédemment occupés par les douze experts de cette division en poste en septembre 2000 étaient respectivement : chef d'unité du *Congressional Budget Office* (CBO), analyste au CBO ; analyste à l'*Office of Management and Budget* de la Maison Blanche ; chef de bureau des affaires budgétaires d'une agence fédérale ; *staffer* d'une sous commission permanente de la Chambre des représentants ; *staffer* de sénateur ; chercheur à l'*Urban Institute* ; chercheur à la *Brookings* ; avocat ; salariés d'associations caritatives nationales (deux personnes) et étudiant.

Les *Think Tanks* les plus prestigieux attirent d'ailleurs des experts de **très haut niveau**.

Par exemple, la *Brookings Institution* comptait dans ses rangs au début de 2001 Mme Alice Rivlin, ancienne directrice du CBO et M. Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale.

Les **motivations** des experts des *Think Tanks* sont diverses.

A titre d'exemple, voici, dans l'ordre, les dix arguments avancés par l'*Urban Institute* pour attirer des chercheurs :

- la faculté **d'influencer** les décisions publiques ;

- le fait d'étudier des **sujets d'actualité**, qui concernent directement la vie quotidienne des Américains ;
- un environnement de travail stimulant ;
- le **prestige** d'une institution renommée pour la qualité et la neutralité de ses travaux ;
- le fait de travailler en équipe, dans une atmosphère «amicale et décontractée, mais aussi respectueuse » ;
- une expérience de première main du fonctionnement de l'administration fédérale et du Congrès ;
- la diversité intellectuelle des chercheurs de l'institut ;
- les programmes de formation continue ;
- des perspectives de carrière tant interne qu'externe, notamment grâce aux nombreux contacts de experts de l'institut avec des chercheurs et des dirigeants d'autres institutions ;
- une rémunération et des avantages sociaux (notamment en termes de congés annuels) compétitifs par rapport à ceux de l'administration.

Ce dernier point mérite d'être souligné : les *Think Tanks* attirent les chercheurs les plus brillants parce qu'ils les rémunèrent relativement bien, d'autant plus que les rémunérations offertes par l'institution peuvent parfois cumuler avec des honoraires de conseil, des vacances d'enseignement, des prestations d'éditorialiste ou la rétribution de conférences.

Enfin, dans les *Think Tanks* les plus politiquement engagés, l'opportunité de vivre pleinement de ses engagements militants constitue assurément une source de motivation. Dans ces *Think Tanks* engagés, les chercheurs sont d'ailleurs recrutés sur des critères d'affinités idéologiques. Par exemple, le *Cato Institute* attend de ses employés qu'ils s'engagent en faveur des principes de la libre concurrence.

Parmi les divers avantages qu'offerts les *Think Tanks*, il semble bien que la liberté intellectuelle (et la possibilité d'exercer en parallèle des activités d'enseignement et de consultant), ainsi que la faculté de participer activement et personnellement aux grands débats d'actualité, jouent un rôle déterminant.

Mais, il convient également de souligner que les *Think Tanks* constituent une excellente **position d'attente** pour des collaborateurs politiquement engagés et un **vivier d'experts** pour les commissions parlementaires et la Maison blanche.

Les flux de personnels entre les *Think Tanks* d'une part, les administrations fédérales, le Congrès et les *staffs* des responsables politiques, d'autre part, s'effectuent ainsi dans les deux sens.

Par exemple, l'ancien directeur des études fiscales du *Cato Institute* fut récemment recruté au sein de l'équipe de fonctionnaires de la commission conjointe des impôts du Congrès.

c) Des services de communication et de promotion étoffés

Les *Think Tanks* se distinguent par ailleurs des centres de recherche universitaires par l'importance de leurs services support.

En effet, l'objectif prioritaire des *Think Tanks* n'est souvent pas tant de réaliser des travaux scientifiques que de les diffuser et de **communiquer** tous azimuts pour convaincre les responsables publics et l'opinion publique, et pour bénéficier de nouveaux financements.

En outre, à l'exception partielle de quelques institutions comme la RAND, qui bénéficient de crédits publics relativement stables, les *Think Tanks* sont constamment en quête de ressources financières.

En conséquence, les *Think Tanks* allouent une fraction importante de leurs ressources, tant humaines que financières, à la recherche de nouveaux financements, à la diffusion et à la communication, ces fonctions étant parfois étroitement liées.

A titre d'exemple, un petit *Think Tank* comme l'*Economic Policy Institute* (moins d'une cinquantaine de collaborateurs, stagiaires inclus, dont 11 chercheurs), disposait en 1999, en sus des personnes chargées de l'administration générale, de la gestion et de la documentation, de trois employés chargés des publications, d'une assistante chargée des conférences, d'un « directeur de la communication » assisté de deux attachés de presse, ainsi que d'un « directeur du développement » assisté de trois collaborateurs.

De même, une organisation plus grande comme la *Brookings Institution* dispose de deux services de *fund raising* distincts : l'un pour les fondations et les associations philanthropiques, l'autre pour les autres contributeurs.

Enfin, la plupart des *Think Tanks* s'efforcent de développer des activités rentables, comme les colloques ou la vente de produits dérivés. Par exemple, le *Cato Institute* organise deux ou trois fois par an des colloques payants (environ 1.000 dollars pour trois jours) dans des hôtels de luxe, avec des intervenants sélectionnés parmi les experts « *qui savent comment communiquer avec des gens dont le temps est précieux* ».

Pour certaines institutions, les **activités événementielles** constituent d'ailleurs une source majeure de revenus. Par exemple, les droits d'inscription aux colloques, conférences, déjeunés et dîners ont rapporté en 1999 près de 22,8 millions de dollars au *Conference Board*, soit plus que les adhésions (14,0 millions de dollars), et près de 51 % de son budget.

De manière plus anecdotique, certains *Think Tanks* commercialisent des **produits dérivés** griffés à leur nom. Par exemple, le *Cato Institute* vend des cravates (40 dollars), des foulards, des tee-shirts, des sacs, des mugs, des casquettes, etc.

2. Le financement des *Think Tanks*

a) Des ressources diversifiées

Il est difficile de réunir une information précise sur le financement des *Think Tanks*. En effet, nombre d'entre eux publient des données financières très agrégées et classent leurs ressources par type de financement (ressources propres, bourses d'étude, subventions, produit des publications et des manifestations, etc.), mais non par type de financeur (fondations privées, adhérents, mécènes, organisations syndicales, fondations publiques, administrations publiques, etc.). En particulier, les données publiées relatives à la part de leurs ressources qui émanent d'une manière ou d'une autre des administrations publiques (subventions, abonnements, etc.) ne sont pas disponibles.

Sous ces réserves, on peut toutefois souligner que les ressources des *Think Tanks* sont relativement **diversifiées** puisqu'elles proviennent, dans des proportions extrêmement variables d'une institution à l'autre :

- de **subventions** de recherche en provenance des **administrations publiques**, de fondations publiques (comme la *National Science Foundation*) ou d'organisations internationales. Par exemple, *The Urban Institute* est largement financé par des administrations fédérales, des collectivités locales et la Banque Mondiale. De même, l'*Economy Policy Institute* reçoit des subventions du ministère du travail et de l'agence de protection de l'environnement, et le *Conference Board* reçoit des subventions de la *National Science Foundation* et du ministère de la défense, etc. Notons que la plupart de ces subventions ne sont pas, en principe, des subventions de fonctionnement, mais des bourses de recherche attribuées sur la base d'appels à projet de recherche concurrentiels. Cependant, certains *Think Tanks* parmi les plus « politiques », comme le *Cato Institute*, ne sollicitent ni ne reçoivent de fonds publics ;

- plus rarement, de **contrats publics**, par exemple pour l'évaluation de politiques publiques ou pour la production de statistiques publiques. Par exemple, le *Conference Board* a remporté un contrat portant délégation de la production de certaines enquêtes statistiques. Néanmoins, la plupart des *Think Tanks* refusent d'offrir des prestations de conseil rémunérées, sous peine de perdre leur statut fiscal d'association sans but lucratif. Les évaluations de politiques publiques réalisées par l'*Urban Institute* sont ainsi le plus souvent financées comme des projets de recherche par des fondations privées ou parapubliques ;

- des revenus d'une **fondation dédiée** : la plupart des *Think Tanks* furent en effet adossés à une fondation lors de leur création. Ce fut par exemple le cas de l'*Institute for International Economics*. Les réserves financières de certains *Think Tanks* peuvent d'ailleurs atteindre des montants considérables : au 30 juin 2000, la *Brookings Institution* disposait ainsi d'un **capital de 276 millions de dollars**, soit près de deux milliards de francs ;

- des contributions d'autres **fondations philanthropiques** (créées par des entreprises ou par des personnes privées). Par exemple, la RAND a reçu en 1999 plus de 50.000 dollars de chacune des fondations Ford, Alcoa, ATT, Exxon, Hearst, Merck et Starr ;

- des contributions **d'organisations professionnelles** ou **syndicales**. L'*Economic Policy Institute* est ainsi largement subventionné par une trentaine d'organisations syndicales ;

- des ressources tirées des **adhésions**. En 1999, le *Conference Board* reçut ainsi près de 14 millions de dollars sous la forme d'adhésions, ces contributions donnant toutefois lieu en principe à contrepartie ;

- des ressources tirées de la vente des **publications**. Même si les ouvrages des *Think Tanks* sont des succès de librairie, leurs activités éditoriales ne sont toutefois par elles-mêmes guère rentables. Par exemple, les publications de la *Brookings Institution* lui coûtent une fois et demie plus qu'elles ne lui rapportent directement ;

- des ressources tirées des **colloques**, de la publicité et de la vente de produits dérivés ;

- enfin des **dons d'entreprises**. La *Brookings* reçut ainsi en 1999 des contributions de près de 150 entreprises. De même, la RAND reçut en 1999 des dons d'un montant unitaire de plus de 25.000 dollars de la part d'une quarantaine d'entreprises, dont les principaux avionneurs militaires, comme Boeing et Lockheed, ainsi que d'entreprises russes ;

- des **dons de particuliers**. Comme celles des personnes physiques, les contributions aux *Think Tanks* sans but lucratif au sens du code général des impôts américain sont déductibles du revenu imposable, dans la limite de la

différence entre le montant de ces contributions et la valeur marchande des services reçus en contrepartie (publications, invitations, etc.), cette valeur devant être établie par l'organisation bénéficiaire.

Par exemple, une personne physique qui effectue un don d'une valeur de 500 dollars, et qui bénéficie en contrepartie d'abonnements d'une valeur marchande de 150 dollars et d'un dîner annuel d'une valeur estimée à 50 dollars par l'association organisatrice, pourrait déclarer 300 dollars comme don aux oeuvres.

Ce **mécénat** n'est en rien anecdotique.

3. Les mécènes des *Think Tanks* et leurs motivations

a) Une contribution importante au financement des Think Tanks

Les adhésions ou les dons de personnes physiques et morales constituent une proportion significative des ressources de certains *Think Tanks* américains et à bien des égards l'une de leurs caractéristiques les plus originales.

Par exemple, les seuls 250 membres du conseil de la *Brookings* lui versent chaque année près de 4 millions de dollars, soit un peu moins d'un sixième de son budget total. On peut souligner que 150 de ces 250 donateurs le sont à titre exclusivement personnel (et non professionnel).

De même, l'*Institute for International Economics* a récemment reçu plus de 9 millions de dollars de dons pour financer l'achat d'un nouveau bâtiment.

L'importance de ce mécénat est d'ailleurs d'autant plus grande que les organisations sont politisées : le *Cato Institute* s'appuie ainsi sur un réseau de près de 10.000 sponsors.

L'ampleur de ce mécénat est même parfois **étonnante**.

Par exemple, à l'occasion d'une campagne exceptionnelle de deux ans (en 1999 et en 2000), *The Heritage Foundation* a reçu **105 millions de dollars** de fonds propres.

Ces contributions provenaient d'un public assez large (200.000 donateurs), mais elles étaient aussi exceptionnellement concentrées : à elles seules, une quinzaine de fondations privées, d'entreprises et de personnes physiques ont donné au total près de 60 millions de dollars (dont 2.3 millions de dollars pour l'entreprise coréenne Hyundai).

b) Des activités de fund raising très structurées

La premier facteur explicatif de l'ampleur de ces contributions est sans doute **l'efficacité** des *Think Tanks* en matière d'appel à contributions financières.

En effet, la plupart des *Think Tanks* s'emploient à **faciliter** les **dons** par tous les moyens possibles.

Par exemple, certains *Think Tanks*, comme la *Brooking Institution* offrent la possibilité d'effectuer des dons par **internet**, en payant par carte de crédit (à partir d'un minimum de 10 dollars).

De même, le site internet de *The Heritage Foundation* appelle ses adhérents à lui adresser des dons sous forme d'actions (les plus-values latentes n'étant alors pas imposées) ou de legs (alors exemptés d'impôts sur les successions).

Par ailleurs, le versement de contributions financières aux *Think Tanks* donne ainsi droit à des **prestations** étroitement **proportionnées** au montant de la contribution.

Par exemple, l'adhésion au *Cato Institute* donne droit :

- à partir de 100 dollars par an (montant minimum), à une cassette vidéo et aux lettres d'information,

- à partir de 500 dollars par an, à l'ensemble des publications périodiques de l'institution et à un livre ;

- à partir de 2.500 dollars par an, à l'ensemble des revues et des livres publiés par l'institut, ainsi qu'à des invitations pour les principales manifestations ;

- enfin, à partir de 5.000 dollars par an, à l'ensemble des avantages précédents, ainsi qu'au statut de « membre bienfaiteur » et à des invitations pour le séminaire d'été annuel de l'institut. Ce séminaire est réservé aux membres « bienfaiteurs », qui s'y retrouvent entre gens de bonne compagnie et qui y bénéficient de contacts privilégiés avec les dirigeants et avec les chercheurs de l'institut.

De même, les 250 membres du conseil de la *Brookings Institution* bénéficient :

- à partir de 5.000 dollars par an (montant minimum pour être membre du conseil), de l'ensemble des publications de l'institution, d'invitations à toutes ses manifestations publiques, mais aussi d'invitations à des dîners privés en présence de responsables de l'administration et de

dirigeants d'entreprise, ainsi que d'invitations à un dîner annuel réservé aux membres du Conseil et, depuis 2001, de la faculté d'accompagner des experts de la *Brookings* en mission à l'étranger ;

- à partir d'une contribution annuelle de 10.000 dollars, d'une priorité pour ces voyages, d'invitations à des déjeuners hebdomadaires privés et de la faculté de rencontrer les experts de la *Brookings* en petit comité ;

- à partir d'une contribution annuelle de 25.000 dollars, de la faculté de solliciter des entretiens particuliers avec les experts de la *Brookings* ;

- enfin, à partir d'une contribution annuelle de 50.000 dollars, de « services sur mesure ».

Le détail de ces prestations souligne bien que tous les employés des *Think Tanks* sont mobilisés dans ces opérations de *fund raising*. Par exemple, les chercheurs doivent savoir être disponibles pour répondre aux questions des principaux mécènes, notamment lors des principales manifestations annuelles. La recherche de financement est ainsi une activité très chronophage pour les principaux dirigeants des *Think Tanks*.

On peut également souligner qu'elle est extrêmement concurrentielle : les *Think Tanks* de mêmes tendances idéologiques se livrent ainsi à une compétition âpre pour la conquête de parts de marché.

La valeur marchande des prestations offertes demeure toutefois le plus souvent nettement inférieure au montant des contributions correspondantes, et ne saurait donc expliquer l'ampleur de ce mécénat. Il convient notamment de souligner que les entreprises mécènes n'en retirent d'autre avantage qu'en termes d'image, puisque les *Think Tanks* ne réalisent pas d'études pour ou à la demande d'entreprises.

c) Des récompenses honorifiques

Outre les services détaillés supra, les donateurs des *Think Tanks* peuvent toutefois accéder à des **distinctions honorifiques** soigneusement graduées en fonction du niveau de leur contribution.

Les mécènes de la *Brookings*, « membres du conseil » à partir de 5.000 dollars par an, deviennent ainsi membre du « *Director's Circle* » à partir de 10.000 dollars annuels, puis membre du « *President's Circle* » à partir de 25.000 dollars annuels et membre du « *Chairman's Circle* » à partir de 50.000 dollars annuels.

En outre, les membres du *Director's Circle* (plus de 25.000 dollars par an), bénéficient d'une mention spéciale dans le rapport annuel de

l'institution et voient leur nom gravé sur la liste d'honneur des donateurs dans le hall de l'institution.

Le seuil de déclenchement de ces distinctions est d'ailleurs variable selon que le *Think Tank* cible ou non des contributions de faible montant unitaire.

Alors que la *Brookings* cible ainsi les mécènes les plus riches, il suffit d'une contribution annuelle de 500 dollars pour devenir « *Donor* » et se voir mentionner dans le rapport annuel de l'*Economic Policy Institute*, qui ne prévoit d'ailleurs aucune distinction supérieure à celle de « *Sponsor* », correspondant à une contribution annuelle supérieure à 1.000 dollars.

Ces distinctions sont personnellement et **socialement valorisantes** aux États-Unis.

d) Une tradition culturelle

Les motivations des mécènes des *Think Tanks* semblent toutefois largement dépasser la recherche de distinctions socialement honorifiques.

Par exemple, on voit mal quel prestige supplémentaire pourrait retirer Paul Volcker, ancien Président du Conseil des gouverneurs de la Fed, de la publicité du don important qu'il a effectué en 1999 au profit de la RAND.

Ce mécénat trouve donc ses racines dans la culture associative et les **valeurs communautaires** américaines.

Beaucoup d'Américains considèrent en effet le fait de donner du temps et/ou de l'argent à des activités d'intérêt général comme un **devoir civique**, un impératif moral ou religieux, et pour ceux qui prônent le désengagement de l'Etat au profit des initiatives privées, comme un devoir de cohérence intellectuelle.

A titre d'exemple, la lettre ouverte du *Cato Institute* aux donateurs potentiels contient de vibrants appels à la charité volontaire présentée comme l'exercice de la liberté individuelle et comme l'incarnation des valeurs de solidarité spontanée de l'Amérique (opposée aux « *appétits voraces* » des autorités fiscales et à un « *tissu de réglementations déshumanisantes* »).

Par ailleurs, nombre d'Américains aisés s'estiment redevables envers la société qui leur a donné leurs chances, et souhaitent en promouvoir les valeurs.

Ces sentiments de « dette » et de responsabilité sociale des personnes aisées sont toutefois plus prégnants dans les grandes familles traditionnelles de l'Est que parmi les nouvelles fortunes issus de la nouvelle économie : certains dirigeants de *Think Tanks* regrettent ainsi de l'érosion des activités de

mécénat, et surtout l'avarice relative des «*nouveaux riches de la Silicone Valley*», qui «*estiment ne rien devoir à la société*».

e) L'efficacité des Think Tanks ?

Enfin, on peut avancer une dernière explication complémentaire au mécénat dont bénéficient les *Think Tanks* : les contributeurs estimeraient leurs dons utiles à la promotion de leurs idées, dès lors que les *Think Tanks* seraient efficaces.

Les *Think Tanks* s'efforcent d'ailleurs de convaincre leurs contributeurs potentiels de leur influence et de leur efficacité, et ce, d'autant plus qu'ils font appel à la générosité du public.

Par exemple, le *Cato Institute* indique sur son site internet : «*les Think Tanks jouent un rôle essentiel dans la formulation et l'orientation des débats publics. Il n'y a pas de plus grand champion de la « société civile » à Washington que le Cato Institute. Comme le Wall Street Journal l'écrivait peu après les élections, l'artillerie intellectuelle du Cato Institute rugit désormais dans toute la capitale*».

Puis le *Cato Institute* y développe un discours de combat (contre)révolutionnaire mentionnant notamment des amis et des ennemis (*friends and foes*), et soulignant certaines «*victoires*» comme le fait que ses analyses aient mis l'administration Clinton en difficulté sur la réforme de l'assurance maladie.

En conclusion, le *Cato Institute* estime ainsi que les contributions financières dont il bénéficie sont un «*investissement*» pour l'avenir de l'Amérique.

L'efficacité des *Think Tanks* demeure toutefois discutée.

C. LES THINK TANKS : UNE AUDIENCE CERTAINE, MAIS UN RÔLE AMBIGU

1. Des institutions en prise sur les débats d'actualité

a) Des études étroitement liées aux grands débats d'actualité

La principale caractéristique commune des travaux des *Think Tanks* est bien d'être étroitement reliés aux **débats d'actualité** économique, politique et sociale.

A titre d'illustration, les onze ouvrages publiés entre juillet 2000 et mars 2001 par des chercheurs de l'*Institute for International Economics* portaient respectivement sur la mondialisation et les sentiments des salariés américains ; sur la réforme de la banque américaine de soutien au commerce extérieur ; sur le bilan de l'impact écologique de l'accord nord-américain de libre échange (ALENA) sept ans après sa conclusion ; sur une comparaison entre la crise financière japonaise et l'expérience des États-Unis en la matière ; sur le militantisme anti-mondialisation (« *Le combat contre le mauvais ennemi : les activistes anti-globalisation et les firmes multinationales* ») ; sur les perspectives d'évolution de l'aide américaine au développement ; sur l'économie politique de la crise asiatique ; sur les droits de propriété intellectuelle dans l'économie mondialisée ; sur l'organisation mondiale du commerce après le sommet de Seattle et sur le commerce électronique international.

De même, les derniers livres publiés en avril 2001 par la *Brookings Institution* portaient respectivement sur les controverses juridiques relatives à la dernière élection présidentielle et sur le débat relatif aux projets de défense anti-missiles balistiques.

Enfin, parmi les rapports publiés en l'an 2000 par l'*Urban Institute* figurent des études relatives à la discrimination en matière de crédit hypothécaire, aux sans abri, à l'impact de certaines politiques d'aide sociale aux étrangers sur des enfants américains ou aux programmes d'aide à l'enfance.

On peut d'ailleurs souligner que non seulement les *Think Tanks* s'intéressent à l'actualité politique, mais ils s'y **engagent** activement.

En effet, à l'exception du *Conference Board* et de l'*American Enterprise Institute*, qui ne publient pas de recommandations explicites aux responsables politiques, la plupart des *Think Tanks* font spontanément part de leurs **préconisations** pour la plupart des grandes décisions de politique économique ou sociale.

Par exemple, profitant de l'attention médiatique portée à la situation des deux Corée à l'occasion de leur rencontre politique au sommet en l'an 2000, l'*Institute for International Economics* a publié en juin 2000 un communiqué à la presse formulant des recommandations détaillées pour la politique des États-Unis vis à vis de la Corée du Nord et de la Corée du Sud.

De même, le *Cato Institute* publie chaque année des dizaines d'articles préconisant la dérégulation ou la privatisation de certaines activités (comme les services postaux), ou la suppression de diverses réglementations (depuis celles relatives à la taille des poids lourds, jusqu'aux politiques de discrimination positive).

Les *Think Tanks* américains se singularisent d'ailleurs par l'importance de leurs travaux appliqués relatifs aux **politiques de régulation sectorielle**.

Ils disposent en effet de tous les atouts indispensables pour conduire à bien ce type d'études, qui fait encore largement défaut en France : une approche pluridisciplinaire (économie, droit, sciences politiques et administratives, sociologie des organisations), une bonne connaissance du fonctionnement de l'administration, des équipes nombreuses et un accès étendu à des sources statistiques publiques et privées.

Par exemple, le *Conference Board* a engagé des programmes de recherche visant à analyser, dans une perspective comparatiste entre les États-Unis et divers pays européens, les liens entre les structures de marché, les modalités de régulation, la diffusion des nouvelles technologies et les gains de productivités dans certains secteurs

Enfin, on peut souligner que la plupart des *Think Tanks* publient fréquemment des analyses ou des recommandations relatives à la **politique budgétaire** (notamment à l'utilisation des excédents budgétaires), ainsi qu'à la réforme de la protection sociale et aux principales propositions de loi débattues au Congrès.

Ces recommandations sont parfois concrètes et détaillées, donc directement transposables sous la forme d'amendements parlementaires ou de propositions de loi.

Par exemple, en août et en septembre 2000, le *Center on Budget and Policy Priorities* notamment publié des analyses ou des suggestions relatives respectivement aux bénéficiaires éventuels d'une proposition de loi sur les retraites, à une proposition de loi relative aux aides en faveur des enfants, à l'amélioration de la protection de l'enfance, à l'extension de la couverture des assurances-maladie, à l'amélioration du programme de distribution de bons alimentaires, à une proposition législative de *package* fiscal, aux dernières statistiques publiées par l'administration fiscale en matière d'impôt sur le revenu et à l'utilisation des excédents budgétaires.

L'étude du CBBP de septembre 2000 relative à l'utilisation des excédents budgétaires se présente d'ailleurs comme un véritable programme législatif : après avoir souligné en introduction que les allègements d'impôts bénéficient proportionnellement plus aux ménages aisés et estimé qu'il était plus opportun d'utiliser les excédents budgétaires pour réaliser des dépenses d'avenir et pour réduire la pauvreté, le CBBP propose en effet des analyses critiques détaillées de diverses propositions d'allègements fiscaux, et suggère des alternatives sous la forme de nouveaux programmes sociaux.

Très simple à lire, cette étude est un plaidoyer étayé de nombreux chiffres et références, pour la plupart issus d'autres publications du CBBP, d'études d'autres *Think Tanks*, de rapports administratifs et de travaux des offices du Congrès.

Par ailleurs, certains *Think Tanks* réalisent des **évaluations** plus ou moins formelles de **politiques** ou d'administrations **publiques**.

Avec le soutien financier du *National Institute of Justice*, l'*Urban Institute* a ainsi publié en l'an 2000 un rapport d'évaluation de la mise en oeuvre du programme COPS de promotion de la police de proximité, qui constituait le programme phare du Président Clinton en matière de sécurité intérieure.

Parallèlement, certains *Think Tanks* comme *The Heritage Foundation* ou le *Cato institute* s'emploient à identifier des politiques publiques ou des administrations publiques inefficaces et obtiennent ensuite parfois le déclenchement de contrôles parlementaires.

Enfin, il convient de souligner que les publications des experts des *Think Tanks* débordent les débats politiques et touchent à l'ensemble des débats de société.

Par exemple, un chercheur de la *Brookings Institution* a publié en l'an 2001 dans la revue *New Scientist* un long article de synthèse sur la part de l'inné et de l'acquis en matière de quotient intellectuel, sujet qui alimente les controverses relatives aux politiques de discrimination positive depuis que diverses études ont suggéré que le quotient intellectuel des noirs était en moyenne, tel qu'on le mesure aux États-Unis, inférieur à celui des blancs, et que certains en ont inféré qu'il s'agissait là d'un trait génétique.

De même, les conférences-débats organisés par le *Cato Institute* à l'automne 2000 portaient sur des sujets aussi divers que le développement d'un ordre juridique international, l'abolition de la peine de mort, la politique monétaire dans le cadre de la nouvelle économie, et la convergence entre les médias et les activités de loisirs (*entertainment*).

Dans certains cas, les travaux des *Think Tanks* témoignent d'ailleurs d'une grande indépendance, sinon d'un certain courage institutionnel. Par exemple, quoique financé en majorité par des contributions d'entreprises, le *Conference Board* a publié une étude soulignant la déconnexion entre la performance des entreprises et la rémunération de leurs dirigeants.

En guise de conclusion de ce panorama un peu impressionniste, il convient sans doute de souligner le rôle des *Think Tanks* dans des domaines, comme l'éducation, la justice et les politiques familiales, où l'expertise opérationnelle indépendante des administrations est quasiment inexistante en France.

En effet, la quasi totalité des grands *Think Tanks*, y compris par exemple l'*American Enterprise Institute*, disposent de chercheurs spécialisés dans ces domaines.

A titre d'illustration, *The Heritage Foundation* a ainsi publié en l'an 2000 des travaux empiriques visant à démontrer que les enfants de couleur de Washington réussissaient mieux toutes choses égales par ailleurs dans les écoles catholiques que dans les écoles publiques, apportant ainsi de l'eau au moulin des promoteurs de l'enseignement libre.

b) Des travaux clairs et conclusifs

Les *Think Tanks* s'efforcent de présenter leurs travaux de manière **simple, concise et conclusive**.

Les lettres d'actualité et les revues des *Think Tanks* sont ainsi écrites de manière à ce que les responsables publics et la plupart des citoyens puissent aisément les comprendre. Leurs articles comportent ainsi rarement des développements mathématiques ou méthodologiques. Ils partent d'exemples concrets et sont écrits dans un langage relativement **simple**.

En outre, ces articles s'appuient sur les **images fortes**. Par exemple, le rapport du *Conference Board* publié en juin 2000, qui soulignait que les travailleurs pauvres avait peu bénéficié de la nouvelle économie, connut un large écho médiatique en raison notamment de son titre : « *Est-ce que la marée montante soulève tous les bateaux ?* ». En effet, la formule fit mouche. Elle fût notamment reprise (et critiquée) par le Président Clinton.

Par ailleurs, les *Think Tanks* s'attachent à présenter leurs travaux de manière **synthétique**, en partant du principe que les principaux responsables politiques, les journalistes et les dirigeants d'entreprise sont relativement peu disponibles. Dès qu'ils dépassent quelques pages, leurs travaux font ainsi l'objet de résumés opérationnels adaptés au « temps » des décideurs. En outre, ces travaux sont souvent **déclinés** sous diverses formes, depuis l'ouvrage scientifique de référence, jusqu'à la lettre d'opinion dans un grand journal.

Au total, les travaux des *Think Tanks* se distinguent ainsi nettement des articles de recherche universitaire.

Mais ils se différencient aussi nettement des rapports publiés par l'administration et par les offices du Congrès. En effet, les rapports de ces derniers sont souvent relativement prudents et nuancés, donc peu conclusifs (« *trop plats, trop gros* », selon un économiste de *Think Tank*).

Au contraire, les travaux des *Think Tanks* sont presque toujours **conclusifs** : non seulement, les *Think Tanks* se posent les questions que tout le monde se pose, mais il y répondent sans ambages.

Cela explique d'ailleurs leur succès médiatique : comme le soulignait l'un des économistes rencontrés, les gens veulent en effet « *des conclusions tranchées* ».

Par exemple, le rapport du *Conference Board* relatif aux concentrations bancaires pose directement la question « *les plus grandes banques sont-elles plus performantes ?* » (« *Are bigger banks better ?* »), puis répond tout aussi directement : « non ».

Au total, les travaux des *Think Tanks* sont directement opérationnels pour des responsables politiques : ils leur apportent en effet des arguments simples et clairs.

c) Des chercheurs réactifs

En outre, les *Think Tanks* sont extrêmement **réactifs** : leurs chercheurs peuvent publier des analyses sur un développement de l'actualité ou sur une proposition de loi dans les délais qui sont souvent ceux de la décision publique (quelques jours ou quelques semaines).

Par exemple, une semaine après l'annonce de l'offre publique d'achat de Deutsche Telekom sur Voice Stream, l'*Institute for International Economics* a publié dans sa lettre d'information *Policy Brief* un article de l'un de ses chercheurs concluant que refuser cette prise de contrôle reviendrait pour les autorités de la concurrence à « *dire non à la nouvelle économie* ».

Les *Think Tanks* s'enorgueillissent d'ailleurs particulièrement de leur capacité de réaction rapide. Par exemple, le *Center on Budget and Policy Priorities* place en exergue sur son site internet une citation du *Washington Post* selon laquelle « ... [les travaux du centre] *sont assemblés avec une grande célérité et mis à disposition du législateur, des journalistes et des organisations publiques pendant le cours des débats...* ».

De même, *The Heritage Foundation* souligne sur son site internet qu'elle fut en mesure en 1999, à la demande de l'un des leaders de la majorité républicaine de la Chambre des représentants, de chiffrer en moins d'une journée trois propositions de loi visant à réduire les biais du système fiscal au détriment des couples mariés, « *ce qu'il n'avait aucun espoir d'obtenir des experts lents à la détente de l'administration fédérale [et du Congrès]* », selon *The Heritage Foundation*.

d) Un rôle de contre expertise critique dans les débats publics

Les *Think Tanks* jouent un rôle éminent de **contre expertise critique** dans les débats publics.

Sitôt publiés, les principaux rapports réalisés par l'administration et les offices du Congrès sont ainsi disséqués et commentés, de manière parfois très iconoclaste, par les experts des *Think Tanks*.

De même, ceux-ci disposent d'une réelle contre-expertise en matière **statistique**, et publient fréquemment des précisions sur la signification de certaines données publiées par les administrations statistiques.

Par exemple, le rapport annuel du *Census Bureau* sur les revenus, la pauvreté et les inégalités fait l'objet d'analyses détaillées, qui contribuent à en éclairer les principaux enseignements, alors que les publications similaires de l'INSEE sont seulement commentées par la presse, d'une manière qui semble parfois sinon inexacte, du moins maladroite.

Enfin, les *Think Tanks* polémiquent parfois directement entre eux.

A titre d'exemple, les débats législatifs relatifs à la suppression de l'impôt fédéral sur les successions furent l'occasion d'intenses controverses entre *Think Tanks*, certains estimant inutile et antiredistributif de supprimer un impôt économiquement efficace et peu coûteux à collecter, tandis que d'autres, comme ceux de la *Heritage Foundation* indiquaient que cet impôt pénalisait les familles des agriculteurs et des petits entrepreneurs et « *coûtait à l'administration 31 cents pour chaque dollar collecté* ».

2. Des efforts de communication et d'information tous azimuts

a) La communication : l'alpha et l'oméga pour les Think Tanks

On peut rappeler que la mission officielle des *Think Tanks* d'alimenter le débat public et de convaincre les décideurs publics et privés. Pour ce faire, les *Think Tanks* doivent diffuser leurs travaux le plus largement possible. La communication constitue donc un **objectif** pour les *Think Tanks*.

Cependant, la communication est aussi une **nécessité** vitale pour les *Think Tanks*. En effet, leur capacité à lever des fonds auprès dépend étroitement de leur efficacité présumée, c'est à dire principalement de leur impact médiatique, tel que mesuré par le nombre de citations dans la presse, d'apparitions à la télévision ou d'auditions par les commissions et sous-commissions du Congrès.

Pour ce faire, les *Think Tanks* recourent à un vaste éventail de moyens et de techniques de communication

b) De nombreuses publications

Tous les *Think Tanks* poursuivent une activité éditoriale intense, en publiant ou en réalisant :

- des **livres**, parfois à grand tirage. Par exemple le *Cato Institute* a vendu plus de 300.000 exemplaires de son ouvrage relatif à la réforme de l'assurance maladie *Patient Power* (« le pouvoir aux patients »), et publie en moyenne une dizaine d'ouvrages par an ;

- des **revues**, comme le *Cato Journal* (quadrimestriel) et *Regulation* (trimestriel) pour le *Cato Institute* ;

- des **documents de travail** (*Working papers*), c'est à dire des versions préliminaires d'articles scientifiques diffusés afin de susciter un débat, notamment par l'*Institute for International Economics* ;

- des **lettres d'information**, comme *Cato Policy Report* (bimestrielle) pour le *Cato Institute* ;

- des annuaires, par exemple *The Heritage Foundation* édite un annuaire en ligne des organisations d'inspiration conservatrice ;

- des supports de communication grand public, comme des textes de conférences ou des brochures d'information.

En outre, les *Think Tanks* encouragent et aident matériellement leurs chercheurs à publier des articles d'opinions ou des **éditoriaux** dans les grands journaux.

Ces articles n'engagent en principe que les seuls chercheurs concernés. Cependant, les *Think Tanks* leurs donnent souvent eux-mêmes un large écho, ce qui ne serait évidemment pas le cas d'une administration pour des éditoriaux publiés par certains de ses fonctionnaires.

Par exemple, le site internet de la *Brookings Institution* reproduisait en septembre 2000 une lettre ouverte co-signée par l'un de ses économistes et interpellant le candidat et futur Président Georges W. Bush sur ses propositions en matière de retraites.

c) *Des sites internet attractifs*

Tous les *Think Tanks* disposent de leur propre **site internet**.

Ces sites internet sont extrêmement attractifs, avec de nombreuses photos, des animations, et un contenu très riche. Outre leurs principales publications, la plupart des *Think Tanks* proposent par exemple sur internet (gratuitement) des **vidéos** de quelques minutes où leurs chercheurs exposent certains de leurs travaux.

En outre, les *Think Tanks* s'efforcent d'animer leurs sites le plus possible. Par exemple, la *Brookings Institution* organise régulièrement des **forums de discussion** en direct avec ses chercheurs.

Certains *Think Tanks* proposent aussi sur leur site un « **produit d'appel** » à destination du grand public. Par exemple, le *Cato Institute* y propose un programme (réalisé et sponsorisé par le cabinet de consultant KPMG) permettant à chacun de « *comparer le montant de sa future retraite du régime général avec ce qu'il aurait pu obtenir si ce régime avait été privatisé* ».

De même, *The Heritage Foundation* a mis en ligne un « *Marriage Penalty Calculator* » permettant aux contribuables mariés de calculer ce que leur apporterait l'entrée en vigueur d'une proposition de loi visant à réduire les biais de la fiscalité au détriment des couples mariés.

Afin d'attirer le plus grand nombre possible d'internautes vers leurs propres publications, certains *Think Tanks* disposent également de **plusieurs sites**.

Par exemple *The Heritage Foundation* maintient quatorze sites thématiques. De même, le *Cato Institute* opère non seulement le nom de domaine *cato.org*, mais aussi *elcato.org*, *cato-university.org*, et surtout *socialsecurity.org*, *freetrade.org*, *libertarianism.org* ou *individualrights.org*.

De la sorte, tout internaute qui utilise ainsi un moteur de recherche pour sélectionner des références sur le libre-échange ou la sécurité sociale est automatiquement aiguillé vers des sites du *Cato Institute*.

De même, le *Cato Institute* a mis en place des échanges de liens internet avec une institution financière : le *Think Tank* accueille sur son site un lien direct avec l'entreprise partenaire en échange d'un lien direct vers le site du *Think Tank* depuis celui de l'entreprise.

In fine, les efforts des *Think Tanks* pour développer leurs sites internet semblent relativement **efficaces**.

A titre d'exemple, l'*Economic Policy Institute* indique que son site reçoit 100.000 connections par mois, et l'*Institute for International Economics* entre 15.000 et 20.000 connections par mois, correspondant à près de 100.000 pages visualisées.

d) Des efforts d'information du grand public

Les *Think Tanks* organisent fréquemment des **conférences** ouvertes au public, non seulement à Washington, mais aussi parfois dans de nombreuses grandes villes. Les textes de ces conférences sont ensuite publiés et mis en ligne sur internet. En outre, certains *Think Tanks*, comme le *Cato Institute*, diffusent ces conférences en direct via internet (en *realvideo*).

De même, certains *Think Tanks* présentent leurs travaux dans le cadre de colloques ou de congrès organisés par des organisations partenaires. Par exemple, l'*Economic Policy Institute* a présenté en 1999 certains de ses travaux à l'occasion de l'assemblée annuelle des syndicats d'infirmières ou d'enseignants (qui le soutiennent financièrement).

Dans l'ensemble, ces conférences constituent toutefois des moyens d'information beaucoup moins efficaces que les revues, les livres ou les sites internet.

Par ailleurs, certains *Think Tanks* s'assignent des missions d'information du grand public qui débordent assez largement la diffusion de leurs propres études scientifiques.

Les sites internet des *Think Tanks* contiennent ainsi parfois des documents d'information générale.

Par exemple, le site de l'*Economic Policy Institute* met en ligne un petit guide relatif aux sondages qui vise à « *exposer certaines représentations trompeuses de l'intérêt général justifiées par des résultats de sondage* », ainsi que diverses statistiques relatives aux revenus des ménages, à l'emploi et au chômage Etat par Etat.

De même, il convient de souligner que plusieurs *Think Tanks* conduisent des campagnes **d'information générale** sur certaines politiques publiques.

Par exemple, le *Center on Budget and Policy Priorities* dispose d'une équipe de six personnes afin d'appuyer les efforts de 6.000 organisations, associations ou administrations locales et fédérales pour informer de leurs droits les bénéficiaires potentiels du crédit d'impôt sur les revenus d'activité (*Earned Income Tax Credit*) et des programmes d'assurance médicale gratuite pour les enfants pauvres.

Concrètement, le *Center on Budget and Policy Priorities* rédige ainsi des prospectus, des affiches et de guides en plusieurs langues, et organise des sessions de formation pour les responsables locaux des administrations et des associations concernées.

e) L'animation de réseaux

Les *Think Tanks* jouent un rôle essentiel d'animation de divers réseaux plus ou moins formalisés.

En premier lieu, les principaux *Think Tanks* sont membres de réseaux nationaux et internationaux d'institutions de recherche. Par exemple, le *Conference Board* dispose de relations étroites avec l'institut français REXECODE et avec la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP).

Compte tenu de leur dimension, ils en sont d'ailleurs parfois les principaux animateurs. Par exemple, le *Center on Budget and Policy Priorities* a engagé en 1999 un programme visant à développer des capacités d'expertise budgétaire et fiscale indépendantes du gouvernement dans les pays en développement et dans les nouvelles démocraties, avec pour objectif de promouvoir la transparence des politiques publiques.

De même, compte tenu de leur position d'intermédiaires privilégiés, entre les responsables publics, les dirigeants d'entreprise et la recherche scientifique, les *Think Tanks* animent souvent des **réseaux** ou des panels **d'experts**.

Par exemple, lors des débats relatifs à la mesure de l'inflation, le *Conference Board* s'est appuyé sur son prestige et sa réputation de neutralité pour constituer un panel d'experts de renom (comme James Tobin), « bipartisan », c'est à dire comportant des experts réputés proches de l'un ou l'autre parti, et rassemblant aussi bien des experts indépendants que des représentants des administrations statistiques concernées. Ce panel a publié un rapport qui a contribué à réduire les controverses politiques sur ce sujet.

En outre, les *Think Tanks* organisent souvent des échanges entre des chercheurs, des responsables de l'administration et des dirigeants d'entreprise.

Par exemple, le *Conference Board* a organisé en l'an 2000 une réunion entre des dirigeants d'entreprise du secteur des nouvelles technologies, des journalistes et Robert Gordon, l'un des principaux économistes critiques envers « la nouvelle économie ».

De même, l'*American Enterprise Institute* a organisé en juillet 2000 à Washington un débat réunissant des chercheurs et des consultants sur le coût de la régulation du prix des produits pharmaceutiques, et l'*Economic Policy Institute* a co-organisé, avec une fondation privée et avec le ministère du

travail un symposium réunissant notamment des chercheurs, des responsables syndicaux et des experts de l'administration pour étudier les politiques susceptibles de permettre une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale.

Par ailleurs, certains *Think Tanks* coordonnent des **réseaux** de personnalités ou **d'associations** intellectuellement proches.

Par exemple, l'*Economic Policy Institute* anime un réseau d'associations locales ou nationales concourant à la défense des intérêts des salariés à bas revenus. Il leur apporte son soutien matériel pour la recherche de données statistiques, ainsi que pour l'organisation de manifestations. Il leur donne des conseils en matière de publications scientifiques et il leur fournit des supports documentaires pour la communication avec la presse, par exemple des argumentaires favorables au salaire minimum.

De même, le *Center on Budget and Policy Priorities* conduit un programme visant à faire émerger dans la plupart des États américains des structures susceptibles d'analyser les enjeux budgétaires et fiscaux locaux et de nourrir ainsi les débats publics locaux.

Pour ce faire, le CBBP apporte son soutien administratif et scientifique à divers projets locaux, qui émanent souvent du tissu associatif. Le CBBP peut notamment co-signer les premiers rapports rédigés par ces institutions locales, leur apportant une caution scientifique et un label médiatique. Vingt-deux États fédérés sont aujourd'hui concernés. Cette initiative est activement soutenue par quatre fondations privées (la fondation Ford, la fondation Annie E. Casey, la fondation Charles Stewart Mott et l'*Open Society Institute*), qui contribuent au financement des initiatives locales.

En outre, le CBBP s'efforce, depuis la réforme des régimes fédéraux d'assistance sociale intervenue en 1996, d'apporter son assistance technique, notamment sous la forme de conférences et de sessions de formation, aux organisations sans but lucratif et aux décideurs publics qui souhaitent réformer les politiques locales de protection sociale.

Au total, les études « locales » constituent aujourd'hui près de la moitié de l'activité du CBBP, qui exerce ainsi des missions semblables à celles de l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS) en France, mais avec des moyens techniques plus importants et un rôle plus étendu, puisque le CBBP peut formuler des propositions de réforme détaillées pour les politiques locales.

Ces exemples soulignent que les *Think Tanks* ne sont pas des institutions isolées.

Au contraire, **les *Think Tanks* sont en interrelation étroite avec le tissu associatif américain**, et plus particulièrement avec les grandes associations caritatives ou de promotion d'idées politiques, pour qui ils représentent souvent des centres de ressources et d'expertise et dont ils tirent une partie de leurs ressources et de leur légitimité.

A bien des égards, les *Think Tanks* se fondent ainsi parmi les quelques 2.000 organisations sans but lucratif qui cherchent à influencer les politiques publiques et ils ne sont que l'une des émanations du génie associatif américain.

f) Des relations privilégiées avec les médias

Les *Think Tanks* entretiennent évidemment des relations de symbiose étroite avec les médias.

Outre l'importance de leurs services de communication, il convient ainsi de souligner que nombre de *Think Tanks*, comme par exemple la *Brookings Institution*, offrent sur leur site internet un portail dédié aux journalistes.

Ce portail recense les derniers communiqués de presse, et présente sous des titres accrocheurs des liens vers les principaux documents susceptibles d'intéresser les médias.

Cependant, comme le soulignait l'un des économistes rencontrés, les médias reprennent relativement peu les conférences de presse, les déjeuners de presse, les communiqués à la presse ou les publications des *Think Tanks*.

En revanche, les journalistes apprécient de bénéficier à titre exclusif des analyses des chercheurs des *Think Tanks*.

Pour être cités dans les médias, les *Think Tanks* doivent donc mettre leurs experts à la disposition des journalistes, et s'organisent pour cela.

A cette fin, les attachés de presse des *Think Tanks* ont pour mission d'aiguiller rapidement les journalistes vers un expert télévisé susceptible de leur répondre : les sites internet de certains *Think Tanks* mentionnent ainsi des lignes de téléphones dédiées aux journalistes à la recherche d'interviews.

De même, la plupart des sites internet de *Think Tanks* recensent pour chaque grand thème d'actualité la liste des chercheurs susceptibles de répondre à des questions, de manière à ce que les journalistes en mal d'articles ou de citations puissent aisément identifier et contacter un « expert » référent.

Ces experts sont d'ailleurs incités à faire preuve de **disponibilité** vis à vis des journalistes, les plus connus d'entre eux étant parfois contactés plusieurs fois par jour.

g) *Des relations étroites avec le Congrès*

Il convient de souligner d'emblée que les *Think Tanks* ne réalisent qu'à titre exceptionnel des études à la demande du Congrès ou de l'administration fédérale.

En effet, la réalisation de prestations de services analogues à ceux qui pourraient être proposés par des cabinets de consultants du secteur privé leur ôterait le bénéfice de leur régime fiscal favorable.

En outre, la plupart des *Think Tanks*, notamment ceux de Washington, se trouvent dans une tout autre logique vis à vis du Congrès et de l'administration présidentielle.

Leur but est en effet d'informer et d'influencer activement les principaux responsables publics, quitte à engager pour ce faire des dépenses si nécessaire.

La plupart des *Think Tanks* adressent ainsi leurs publications **gratuitement** aux membres du Congrès.

En outre, les *Think Tanks* **invitent** régulièrement les *staffers* des parlementaires à des déjeuners-conférences : comme le soulignait ainsi un économiste rencontré, les *Think Tanks* offrent ainsi aux *staffers* et aux journalistes un assez bon déjeuner (c'est à dire d'un coût de 30 à 40 dollars), donc les « paient » pour pouvoir leur exposer leurs idées.

Enfin, les *Think Tanks* demandent également à leurs experts de faire preuve d'une **grande disponibilité** vis à vis des parlementaires et de leurs *staffers*, notamment des *staffers* des commissions.

A titre d'illustration, on peut ainsi souligner que *The Heritage Foundation* dispose d'une « *hotline* » téléphonique réservée aux membres du Congrès et à leurs *staffers*.

En retour, les *Think Tanks* peuvent espérer exercer une certaine influence sur les décisions publiques et bénéficier d'appréciations louangeuses de la part d'élus influents : reproduites sur leurs publications et sur leurs sites internet, ces appréciations renforceront leur crédibilité, donc leur capacité à lever des fonds.

Les *Think Tanks* peuvent surtout espérer être formellement auditionnés par les commissions du Congrès.

Ces **auditions** constituent en effet une occasion importante pour convaincre, non seulement les parlementaires, mais aussi le grand public. En effet, ces auditions, qui sont ouvertes à la presse et parfois télévisées, bénéficient d'un certain écho médiatique. En outre, le texte de ces auditions

est largement diffusé, notamment sur les sites internet des *Think Tanks* concernés.

Les auditions d'experts de *Think Tanks* sont d'ailleurs gagnant-gagnant pour les *Think Tanks* comme pour les parlementaires commanditaires de l'audition (c'est à dire le plus souvent les parlementaires de la majorité de la commission ou de la sous-commission).

D'un côté, les *Think Tanks* y gagnent en prestige et notoriété.

De l'autre, les parlementaires recueillent ainsi publiquement des arguments relativement « scientifiques », formulés dans un langage clair et accessible, conclusifs, prévisibles et favorables à leurs thèses : la majorité de la commission ou de la sous-commission, ainsi que la minorité lors de ses créneaux réservés, invitent en effet généralement des experts qui conforteront leurs présupposés.

Cela explique d'ailleurs que le **rôle** des *Think Tanks* demeure **ambigu**.

3. Une audience considérable

Les efforts de communication des *Think Tanks* paient. Ils disposent en effet d'une audience considérable, que l'on peut notamment appréhender au travers de deux indicateurs privilégiés : le nombre de citations dans les médias, et le nombre d'auditions par le Congrès.

a) Une forte présence médiatique

Les *Think Tanks* jouissent d'une **présence médiatique** considérable.

Par exemple, on peut ainsi souligner que l'*Economic Policy Institute* (qui emploie une dizaine de chercheurs à plein temps) indiquait dans son rapport annuel pour 1999 avoir été cité 3.000 fois en un an dans la presse écrite, et que ses chercheurs étaient apparus au total plus de 200 fois à la télévision ou à la radio, notamment sur CNN et sur les grandes chaînes hertziennes nationales.

De même, le rapport annuel du *Conference Board* indique que l'institut fut cité par les médias à 25.500 reprises en 1999, soit un nombre de citations équivalent à celui du *General Accounting Office*, qui dispose pourtant d'effectifs dix fois plus nombreux.

Cette présence médiatique trouve d'ailleurs un large écho dans les déclarations des responsables politiques.

Par exemple, le Président Clinton est personnellement intervenu en l'an 2000 pour contester les résultats d'un rapport du *Conference Board* selon lequel le nombre de travailleurs pauvres n'avait guère diminué au cours des dernières années.

b) De fréquentes auditions par le Congrès

Les experts des principaux *Think Tanks* sont assez fréquemment auditionnés par les commissions et sous-commissions du Congrès : de l'ordre d'une demi-douzaine à une dizaine de fois par an, parfois plus (une vingtaine de fois par an pour la RAND).

A titre d'exemple, les experts du *Cato Institute*, qui avaient pour partie inspiré le « contrat avec l'Amérique » des Républicains qui prirent en 1995 le contrôle de la Chambre des Représentants, ont été auditionnés une trentaine de fois lors des cent premiers jours du nouveau Congrès, notamment sur les propositions détaillées qu'ils avaient adressées à tous les parlementaires sous la forme d'un guide de 358 pages.

A titre de comparaison, on peut souligner que les responsables de la réserve fédérale des États-Unis sont auditionnés environ une vingtaine de fois par an.

c) Un vivier d'expertise politique

Au delà des deux indicateurs quantitatifs précédents, l'audience des *Think Tanks* peut enfin s'apprécier au regard des opportunités de collaboration offertes à leurs chercheurs après chaque élection : les *Think Tanks* constituent en effet le vivier privilégié dans lequel les nouveaux élus choisissent leurs conseillers économiques et sociaux, et dans lequel le Président sélectionne les personnes nommées à des postes politiques dans le cadre du système des dépouilles.

Compte tenu de ce que leur recrutement est particulièrement diversifié (universitaires, fonctionnaires, avocats, cadres d'entreprise, permanents d'association), les *Think Tanks* contribuent d'ailleurs à cette occasion à **l'ouverture** de la haute fonction publique américaine et au **brassage** des cultures associative, politique, administrative et entrepreneuriale.

4. Un rôle ambigu

a) Des études parfois plus polémiques que scientifiques

Les études des *Think Tanks* sont pour l'essentiel des travaux de **recherche empirique**.

Pour ce faire, les *Think Tanks* bénéficient d'un accès étendu aux **données fiscales et sociales « anonymisées » rassemblées par les administrations publiques, de sorte qu'ils peuvent ainsi évaluer le coût budgétaire de propositions de loi ou leur impact sur la distribution des revenus et constituent ainsi un pôle de contre-expertise face aux administrations fédérales et aux offices du Congrès.**

Par ailleurs les *Think Tanks* composent souvent des séries ou des indicateurs statistiques plus ou moins originaux à partir des données statistiques publiques.

Par exemple, le *Conference Board* a créé et publie une série statistique originale relative au nombre de salariés à temps complet qui sont en deçà du seuil de pauvreté, ainsi que des **indicateurs avancés** de la conjoncture économique, pour les États-Unis, et, depuis peu, pour les principaux pays européens.

De même, certaines institutions diffusent les données statistiques sur lesquelles elles souhaitent mettre l'accent. Par exemple, le *Center on Budget and Policy Priorities* diffuse des données relatives à l'évolution des revenus dans chaque Etat fédéré.

Enfin, certains *Think Tanks* collectent des données statistiques originales.

Par exemple, le *Conference Board* publie des indicateurs de confiance des ménages et a lancé en partenariat avec un cabinet de consultants, et sous le patronage de Paul Volcker, ancien Président du conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale, une enquête auprès des grandes entreprises relative à l'impact des variations de taux de change sur leurs stratégies.

Contrairement aux administrations statistiques publiques, les *Think Tanks* ne disposent évidemment d'aucune prérogative réglementaire : ils ne collectent donc ces données que sur une base volontaire. Le *Conference Board* estime toutefois que le taux de retour de ses enquêtes auprès des entreprises est relativement satisfaisant.

Cependant, au delà de ces initiatives ponctuelles, les *Think Tanks* disposent de moyens techniques très inégaux.

En effet, si certains d'entre eux, comme le *Center on Budget and Policy Priorities* ou l'*Heritage Foundation*, sont en mesure de conduire des évaluations de coût analogues dans leur principe à celles réalisées par le CBO, ils ne disposent toutefois que de moyens humains relativement limités.

En outre, aucun *Think Tank* n'exploite de modèle macro-économétrique, et leurs capacités de modélisation théorique ou économétrique demeurent relativement modestes.

Le « plateau technique » des *Think Tanks* est donc souvent assez réduit.

En fait, même si les *Think Tanks* sont très réactifs et peuvent analyser rapidement des propositions de loi ou les développements de l'actualité, ils ne produisent guère de travaux originaux sur les grands débats récurrents de politique économique et sociale, leur rôle étant alors davantage de **synthétiser**, de traduire en langage courant et de diffuser les résultats des recherches scientifiques ayant des implications en matière de politique économique.

Enfin, les travaux des *Think Tanks* sont parfois extrêmement **provocateurs**. En effet, ce sont les travaux les plus mordants et les plus polémiques qui attirent le plus l'attention des médias.

A titre d'exemple, l'un des chercheurs les plus connus de l'*American Enterprise Institute* est Mme Christina Hoff Sommers : spécialisée dans l'étude « du féminisme, de la culture américaine et de la formation du caractère », elle a récemment acquis une grande notoriété médiatique grâce à des ouvrages intitulés « *Qui a volé le féminisme ? Comment des femmes ont trahi les femmes* » (1994, une critique des mouvements féministes), « *Le vice et la vertu dans la vie quotidienne* » (1996) et surtout « *La guerre contre les garçons* » (2001). La thèse de ce dernier livre est la suivante : les jeunes garçons sont « blessés » par le large courant d'opinion qui estime que les valeurs masculines sont mauvaises, et constituent la racine des violences contre les femmes. Cet ouvrage vise donc à réhabiliter les valeurs masculines traditionnelles.

Ces livres, très polémiques quoique soigneusement argumentés, ont permis à Mme Hoff Sommers de publier des tribunes dans une dizaine de quotidiens prestigieux, comme le *Wall Street Journal* ou le *Washington Post*, et surtout d'être invitée à une dizaine d'émissions de télévisions sur les principales chaînes nationales (ABC, CBS, NBC, CNN), dont l'un des plus fameux *talks shows*, celui d'Oprah Winfrey sur ABC.

Les travaux de Mme Hoff Sommers bénéficient ainsi d'une audience médiatique bien supérieure à ceux de la plupart de ses collègues.

b) La tendance des institutions les plus politisées à évincer les autres

Jusqu'au début des années 1980, les principaux *Think Tanks* étaient des institutions comme le *Conference Board* ou la *Brookings Institution*, de haut niveau scientifique et relativement indépendantes des courants politiques.

Au cours des années 1980 et 1990, les *Think Tanks* ont cependant connu la même évolution que les institutions politiques américaines : ils se sont globalement politisés et polarisés.

En l'espèce, cette évolution ne s'est pas traduite par la transformation des *Think Tanks* existants, mais par la création et le développement rapide de nouvelles institutions, ouvertement **politiques**.

Cette évolution a entraîné **deux conséquences**.

En premier lieu, de même que « la mauvaise monnaie chasse la bonne », les travaux des *Think Tanks* les plus politiques ont eu tendance à **évincer** ceux des autres institutions indépendantes, aussi bien dans les médias qu'au Congrès.

En effet, plus incisifs, plus agressifs et plus « spectaculaires », leurs conclusions et leurs analyses répondent encore davantage aux aspirations du public, donc aux souhaits de la presse et surtout de la télévision, ainsi qu'aux besoins « d'arguments frappants » des parlementaires.

Leurs « part de marché » en termes de financements ou de citations s'est donc accrue au détriment de celles des *Think Tanks* réputés les plus objectifs.

En second lieu, le développement des *Think Tanks* « politiques » eut pour effet de **brouiller leur image** et, dans l'ensemble, de **réduire** leur **crédibilité** scientifique : les *staffers* du Congrès, les responsables publics et l'opinion ont en effet beaucoup de mal à discerner le caractère plus ou moins rigoureux des études qui leur sont présentées.

Les *Think Tanks* les plus scientifiques ont donc été doublement perdants : non seulement leurs ressources et leurs débouchés s'en sont trouvés réduits, mais leur réputation académique en fut affectée par contagion.

c) Des travaux finalement assez peu repris par le Congrès

Sans surprise, la plupart des *Think Tanks* s'emploient à démontrer leur influence sur les décisions publiques, en s'appuyant notamment sur des citations de journaux.

Par exemple, le site internet du *Center on Budget and Policy Priorities* cite le *National Journal* estimant que ses analyses et ses

propositions concrètes avaient eu « *un impact considérable* » sur la réforme de la protection sociale intervenue en 1996.

La plupart des observateurs indépendants consultés soulignent cependant que les *Think Tanks* n'exercent pour l'essentiel qu'une **influence indirecte** sur les décisions publiques.

En effet, s'ils contribuent à la formation de l'opinion publique, ils participent finalement assez peu à l'élaboration du détail de la législation ou des politiques publiques, qui demeure pour l'essentiel l'apanage de l'administration fédérale, ainsi que des *staffers* et des offices du Congrès : ces derniers disposent d'une expertise beaucoup plus précise et plus opérationnelle que celle des *Think Tanks*.

5. Le modèle des *Think Tanks* n'est pas transposable en France

A ce jour, le modèle des *Think Tanks* américains ne semble guère transposable en France.

En effet, la France ne connaît pas de tradition de mécénat analogue à celles des États-Unis.

Il semble ainsi peu probable que des institutions d'analyse économique indépendantes puisse être financées pour une part significative par des **dons** en provenance de **personnes privées**, même si ces dons seraient sous certaines limites, et sous certaines conditions, déductibles à hauteur de 50 % de l'impôt sur le revenu pour les personnes physiques.

De même, l'intérêt des **entreprises** pour le développement de ce type d'institutions apparaît limité :

- le marché des prestataires de services d'études économiques aux entreprises semble en effet proche de la saturation, les entreprises françaises n'ayant pour la plupart pas l'habitude de payer pour accéder à des informations économiques générales ;

- en outre, si l'on excepte le cas particulier des grandes entreprises publiques et des principales organisations patronales, le mécénat d'entreprise est encore embryonnaire en matière d'analyse et d'information économique.

A titre d'illustration, on peut souligner que la démarche innovante du centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)¹, consistant à offrir à des entreprises et à des institutions publiques un cercle de discussion analogue à certains égards à ceux constitués par les *Think Tanks* n'a qu'un écho limité.

En effet, le club du CEPII, fondé sous la forme d'une association loi 1901, et qui offre à ses adhérents, outre les publications du centre, de déjeuners et des petits déjeuners-débats autour des chercheurs du CEPII ou de personnalités prestigieuses invitées, ne rassemble à ce jour qu'une vingtaine d'institutions privées. Ces adhésions ne représentent ainsi l'équivalent que quelques pour cents du budget du CEPII.

Ce faible engouement de nos concitoyens pour le mécénat ou pour l'adhésion à des institutions de recherche économique privée repose sans doute pour partie sur des traditions socio-culturelles, consistant notamment à attendre que ce type de services soit produit par la puissance publique, à privilégier le mécénat humanitaire et à ne pas « valoriser » socialement ce type de dons, au contraire de la société américaine.

Parmi les autres explications de ce phénomène, on peut également avancer l'idée qu'il est peut être la rançon de la crédibilité de l'INSEE et d'une **moindre défiance** envers l'Etat qu'aux États-Unis.

La **demande** de séries statistiques originales est ainsi relativement **réduite**. Par exemple, la tentative de l'OFCE de diffuser des séries de taux de change effectif au début des années 1990 n'a eu presque aucun écho, alors que c'est pourtant l'indicateur le plus significatif de la valeur externe de la monnaie.

¹ Fondé en 1979 par M. Raymond Barre, le CEPII regroupe à Paris une cinquantaine de personnes, dont environ 30 économistes, recrutés à l'origine sur des contrats à durée indéterminée de la fonction publique, et depuis 1982, sur des contrats à durée déterminée (3 ans renouvelables), auxquels s'adjoignent des conseillers scientifiques vacataires. Spécialisé en matière d'économie internationale, le CEPII développe aujourd'hui un modèle macro-économétrique original (le modèle MARMOTTE), ainsi qu'un modèle de micro-simulation du vieillissement et des modèles dits « d'équilibre général calculable ». Il diffuse une revue scientifique (*Economie internationale*, environ 1.000 exemplaires), ainsi qu'une lettre d'information mensuelle intellectuellement très accessible (*La lettre du CEPII*, environ 800 exemplaires). En outre, il publie annuellement dans une collection de poche un ouvrage de vulgarisation (*L'économie mondiale en...*), qui connaît un réel succès de librairie. D'un point de vue statutaire, le CEPII est une **institution** singulière et **ambivalente**. En effet, le CEPII est **statutairement un service du premier ministre** rattaché au Commissariat général du plan. Cependant, le CEPII est également de facto un centre de recherche relativement autonome, qui signe d'ailleurs des conventions de recherche avec d'autres institutions au travers d'une structure associative dédiée.

Le CEPII a d'ailleurs conduit diverses études pour le Sénat, notamment à la demande de la délégation du Sénat pour les affaires européennes (sur le système commun de TVA et sur les marchés du travail en Europe) et de la délégation du Sénat pour la planification (sur les perspectives et les risques de l'économie mondiale).

Enfin, on peut se demander si le faible engouement de nos concitoyens pour le financement privé de centres d'expertise économique ne réside pas dans la conviction selon laquelle ce type d'institution pèserait relativement peu sur un processus de décision public qui demeure peu ouvert à la société civile.

Quoi qu'il en soit, la demande privée d'information économique indépendante n'est pas solvable en France, comme d'ailleurs dans la plupart des autres pays d'Europe continentale. A bien des égards, il est d'ailleurs rationnel que l'information économique indépendante, qui constitue un bien public à fortes externalités positives, soit **financée sur fonds publics**.

CONCLUSION :

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE CETTE ÉTUDE

I. LES ENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'INFORMATION ÉCONOMIQUE EN GÉNÉRAL

A. LA SITUATION ENVIABLE DES ÉTATS-UNIS

Les États-Unis connaissent une **situation enviable** en matière d'information économique nécessaire à la décision publique et aux choix démocratiques.

En effet, ils se caractérisent par la volonté des administrations de **rendre des comptes**, par la **sincérité** des données budgétaires, par une grande **transparence** de l'information, par le **pluralisme** des analyses dans tous les domaines et par l'importance de la **contre-expertise indépendante**, notamment pour l'**évaluation** des politiques publiques.

Comme la France, les États-Unis ont ainsi connu au cours de ces dernières années des recettes budgétaires plus importantes que prévu, mais « **l'affaire de la cagnotte** » y serait inconcevable : ces surprises budgétaires ont été connues de tous au même moment.

Ces performances s'expliquent par un ensemble de particularités, d'institutions et de « **bonnes pratiques** » qui se **renforcent mutuellement**, parmi lesquelles on peut souligner :

1) Les garanties apportées à l'exercice de la **liberté d'accès aux documents administratifs** : information du public sur ses droits, services dédiés, locaux adaptés, listes de documents communicables, gratuité de certaines requêtes, délais de réponse resserrés pour l'administration, sanctions disciplinaires et pénales contre les fonctionnaires récalcitrants.

2) Les dispositions de l'*Electronic Freedom of Information Act* (EFOIA) de 1996 consacrant le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs via le réseau Internet et sous forme électronique.

3) La relative modestie des services d'études économiques du gouvernement fédéral, et plus généralement, l'existence de **trois grands pôles publics concurrents d'expertise économique** appliquée à la décision publique : les administrations fédérales dépendant de l'exécutif, la banque centrale et le Parlement.

4) **Le rôle éminent de la Banque centrale.** Aux États-Unis, le premier pôle public d'expertise économique n'est pas le ministère de l'économie et des finances, comme en France, mais la Banque centrale, et l'expertise économique de la Fed nourrit très largement les débats publics. En effet, le conseil des gouverneurs de la Fed, et surtout les douze banques de réserve fédérées au sein de la Fed diffusent des travaux d'économie appliquée, organisent des séminaires et des colloques et invitent leurs chercheurs à publier sous leur propre responsabilité dans des revues scientifiques. En particulier, les douze banques de réserve fédérées s'efforcent de conserver un lien étroit avec les préoccupations locales et d'animer les débats économiques régionaux, y compris sur des thèmes très éloignés de la politique monétaire, comme l'évolution des inégalités. Enfin, l'organisation fédérale de la Fed s'accompagne d'un **pluralisme interne** en matière d'analyse économique.

5) La **transparence des méthodes**, des modèles économiques et des travaux des administrations statistiques, des centres d'analyse économique publics, des corps d'inspection, de la réserve fédérale et des offices du Congrès. En particulier, leur modèles économiques sont souvent mis gratuitement à la disposition des chercheurs indépendants.

6) La publication par les administrations publiques **d'évaluations** rétrospectives et comparatives de la **qualité de leurs prévisions économiques**.

7) **L'accessibilité** des économistes et des statisticiens publics. Leurs numéros de téléphone et leurs adresses électroniques sont largement diffusés, et leurs institutions leur demandent de répondre volontiers aux questions méthodologiques émanant d'experts extérieurs à l'administration. **L'exemple des États-Unis suggère d'ailleurs que la meilleure manière de limiter les controverses n'est pas le secret et l'isolement, mais bien la transparence des méthodes et la publicité des débats.**

8) La conviction partagée de ce que les administrations publiques doivent **rendre des comptes** au Parlement et au public.

9) Dans ce cadre, l'attention portée depuis le début des années 1990 au développement de la **comptabilité patrimoniale** des administrations publiques, et plus généralement aux **systèmes d'information des administrations sur elles-mêmes**.

10) Le développement des capacités **d'audit** et de **contrôle** des systèmes d'information des administrations publiques.

11) La formalisation et la publication par les administrations publiques de leurs **missions**, de leurs objectifs et de leurs **programmes stratégiques**, et le contrôle exercé par le Congrès sur ces documents.

12) La publication **d'indicateurs de performances** sur les administrations publiques.

13) La publication systématique d'éléments de chiffrage du **coût** direct des **dispositions législatives** en discussion, qui contribue à la qualité des débats parlementaires, même si elle soulève de réelles difficultés techniques et nécessite des moyens importants.

14) L'inscription résolue des débats budgétaires dans une perspective de **moyen terme**, notamment *via* la réalisation par le gouvernement et par le Congrès de prévisions de dépenses et de recettes à dix ans.

15) La **distinction** assez nette opérée par les grandes institutions publiques, notamment sur leurs sites Internet, entre leur **communication** institutionnelle, **l'information** factuelle du grand public et les études économiques.

16) Les **garanties** statutaires et procédurales apportées à **l'indépendance des principaux services statistiques ministériels**. A titre d'exemple, le service statistique du ministère de l'emploi ne transmet ses résultats au «cabinet» du ministre qu'une demi-heure avant de les rendre publics.

17) Les **modalités de publication** des principales **statistiques** économiques et sociales. Celles-ci sont toujours diffusées sous la seule autorité des services statistiques compétents et ne peuvent être commentées par des responsables politiques durant l'heure qui suit leur publication. Les experts indépendants et la presse disposent ainsi pendant une heure du monopole des commentaires.

18) La **gratuité** des statistiques produites par les administrations publiques comme de nombreux rapports administratifs, et plus généralement la volonté d'assurer la plus large **diffusion** possible aux statistiques et aux rapports administratifs, notamment *via* des efforts de **vulgarisation**. Les statistiques et les rapports administratifs sont en effet considérés aux États-Unis comme des **biens publics** dont la diffusion favorise les débats démocratiques, les choix publics et privés et la confiance des citoyens dans l'administration.

19) Une large diffusion des **fichiers de données** statistiques pertinents pour l'évaluation des politiques publiques, en particulier la diffusion par l'administration de ses fichiers de données fiscales individuelles (anonymes).

20) Le **décloisonnement des différents pôles d'expertise**, au travers notamment de la grande **mobilité** des économistes entre les administrations fédérales, la réserve fédérale, les offices du Congrès, les universités, les centres de recherche indépendants et les institutions financières, en raison

notamment des **débouchés** offerts dans l'administration aux universitaires qui s'investissent dans l'économie appliquée aux décisions publiques.

21) Enfin, l'existence de grands centres de recherches **pluridisciplinaires** dans les universités et les traditions américaines de **mécénat** au profit des *Think Tanks*.

Ces caractéristiques sont **étroitement liées**. Par exemple, la mobilité des chercheurs et la diffusion des données, des méthodes et des travaux des services d'études des administrations soutiennent le développement de l'expertise indépendante.

En retour, le rôle de la réserve fédérale, du Congrès et des institutions indépendantes en matière d'analyse économique favorisent les débats méthodologiques et la transparence des résultats.

B. PAR CONTRASTE, CETTE ÉTUDE SOULIGNE LES CARENCES DE L'INFORMATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE

Par **contraste** la situation de la France en matière d'information économique semble **moins satisfaisante**.

En effet, les administrations dépendant de l'exécutif concentrent en France l'essentiel de l'expertise économique appliquée à la décision publique et monopolisent certaines données statistiques nécessaires à l'évaluation des politiques publiques, comme les fichiers de données fiscales.

Les administrations économiques françaises sont **moins transparentes**. Leurs experts sont peu accessibles et une part significative de leurs travaux n'est ni publiée, ni transmise au Parlement. L'exercice du droit d'accès aux documents administratifs de portée générale apparaît *de facto* beaucoup plus limité qu'aux États-Unis.

L'image et la crédibilité de certains **services** d'études et de **statistiques ministériels** français est parfois brouillée par les modalités de publication de leurs travaux. Certaines statistiques sont ainsi commentées par des responsables politiques avant même d'avoir été publiées. D'autres sont présentées à la presse par le ministre et immédiatement accompagnées de commentaires politiques.

L'information disponible sur les **administrations publiques** présente des **lacunes** importantes, ce qui entrave la volonté de réforme de l'Etat.

Enfin, la mobilité des économistes entre institutions est beaucoup plus réduite qu'aux États-Unis, ce qui conduit à un **cloisonnement** de l'expertise.

Au premier abord la combinaison de certaines de ces caractéristiques semble d'ailleurs **paradoxe** : dans un monde idéal, si les administrations d'État concentraient l'expertise économique, elles devraient à tout le moins la mettre à disposition du Parlement, des collectivités locales et du grand public.

Or tel n'est pas le cas.

En fait, l'exemple des États-Unis suggère *a contrario* que ces caractéristiques sont **étroitement liées** : l'ampleur et la qualité de l'offre d'expertise émanant des administrations d'État, le monopole de certaines données et la faiblesse des transferts de technologie entravent ainsi le développement des capacités d'expertise économique indépendante.

Ce contraste entre la France et les États-Unis reflète pour partie des différences constitutionnelles et culturelles, notamment des visions différentes du rôle de État.

Ce contraste s'explique aussi par des **différences de moyens** : la dimension et la richesse des États-Unis favorisent, toutes choses égales par ailleurs, le pluralisme de l'information.

Pour autant, l'étude de l'information économique aux États-Unis suggère que la France dispose certainement de **marges de progrès** en matière d'information économique.

Cette conclusion est d'ailleurs confortée par l'étude rétrospective des préconisations et des espoirs formulés en 1979 par MM. René Lenoir et Baudoin Prot dans un rapport commandé par le Président de la République.

En effet, vingt ans après, les ambitions du rapport Lenoir-Prot de 1979 sont largement inabouties

Certes, la France jouit aujourd'hui d'un plus grand pluralisme en matière de prévisions et d'analyses macro-économiques, mais elle connaît aussi un manque évident de **contre-expertise indépendante** des administrations dans des domaines aussi essentiels que l'éducation, la fiscalité, l'analyse micro-économique, les politiques sociales, l'évaluation des politiques publiques.

Ce manque de contre-expertise indépendante nuit à la qualité des débats politiques et sociaux et restreint l'éventail des préoccupations prises en compte. Il freine les progrès de l'analyse économique : le pluralisme et la concurrence des experts sont en effet source de progrès.

Ce manque de pluralisme est également préjudiciable aux administrations d'État elles-mêmes. D'un côté, leurs analyses portent souvent un « poids » politique trop élevé. De l'autre, elles sont parfois sujettes à une certaine suspicion.

C. DES PROPOSITIONS POUR L'OUVERTURE D'UN DÉBAT

Les institutions et les pratiques américaines ne sont évidemment pas transposables telles quelles en France.

Pour autant, l'étude détaillée de l'organisation et du fonctionnement des institutions économiques américaines est riche de **deux types d'enseignements** pour l'amélioration de l'information économique en France.

En premier lieu, l'étude des États-Unis souligne de manière générale **l'interdépendance des bonnes pratiques** : pour améliorer l'information économique et pour accroître effectivement la pluralité des analyses économiques, il est nécessaire de développer simultanément la transparence des administrations publiques, la diffusion des informations statistiques, les transferts d'expertise des administrations publiques vers les institutions indépendantes et les moyens de fonctionnement de ces institutions indépendantes.

Telle était d'ailleurs déjà l'analyse du rapport Lenoir-Prot : la création de nouveaux instituts d'analyse économique entre 1979 et 1981 participait alors du même élan, aujourd'hui stoppé, que la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès du public aux documents administratifs.

Il ne servirait ainsi à rien de créer un institut indépendant chargé notamment d'évaluer le coût de propositions de loi fiscales si cet institut ne dispose pas des données statistiques collectées par la direction générale des impôts.

En second lieu, l'étude détaillée du fonctionnement des institutions économiques américaines invite à l'ouverture d'un débat sur **l'adaptation de certaines bonnes pratiques**.

Les **propositions** qui suivent visent ainsi à compléter celles qui ont été formulées en janvier 2001 dans le rapport de la commission des finances du Sénat sur « *Les lacunes de l'information statistique relative aux administrations publiques* »¹ et surtout celles qui sont actuellement en débat au Sénat dans le cadre de la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

Ces propositions n'ont à ce stade d'autre but que d'ouvrir un débat. Elles sont donc délibérément formulées de manière assez générale.

1) **Informers les citoyens, et les journalistes, de leurs droits en matière d'accès aux documents administratifs.** Ces droits sont en effet méconnus. Les pages d'accueil des sites Internet des ministères pourraient

¹ *Rapport du Sénat n°203, 2000-2001.*

ainsi systématiquement proposer un chemin d'accès vers des pages détaillant les dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relatives à l'accès aux documents administratifs et expliquant les modalités à suivre pour demander un document non publié.

2) **Préciser les dispositions de la loi du 17 juillet 1978** relatives à l'accès aux documents administratifs de manière à garantir un accès effectif, dans des délais raisonnables, aux documents communicables d'intérêt général détenus par l'administration.

3) **Compléter la loi du 17 juillet 1978** par des dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs via le réseau Internet, de manière à tenir compte de l'évolution des technologies au cours des deux dernières décennies.

4) Mieux **distinguer**, pour la Banque de France comme pour les principaux ministères, entre la **communication** institutionnelle et politique, l'information factuelle du grand public et les **études économiques**, qui sont parfois présentés de manière étroitement entremêlée, notamment sur leurs sites Internet.

5) **Evaluer** les avantages de la politique de l'INSEE et d'Eurostat consistant à **vendre** les **statistiques** au regard des entraves induites pour la recherche économique indépendante.

6) **Diffuser plus largement les fichiers de micro-données fiscales et sociales nécessaires à l'évaluation des politiques publiques.** Les réticences des administrations État et de la CNIL vis-à-vis de la transmission des fichiers de données statistiques individuelles à des chercheurs indépendants ne sont pas sans fondements juridiques, éthiques et scientifiques. Pour autant, le développement d'une réelle contre-expertise en matière fiscale et sociale suppose que ces fichiers de données soient accessibles aux chercheurs indépendants. En tout état de cause, ces fichiers devraient être transmis sur demande, selon des modalités à définir, à la Banque de France et aux experts mandatés par le Parlement.

7) Renforcer les **garanties** statutaires et procédurales à **l'indépendance** scientifique de l'INSEE et des services statistiques ministériels, par exemple en prévoyant des procédures de nomination et de révocation particulières pour leurs directeurs.

8) Organiser la diffusion des données relatives à la **situation financière des administrations publiques** selon les mêmes modalités que celle des statistiques de l'INSEE relatives à la conjoncture économique. En tout état de cause, l'ensemble des données dont dispose le ministère de l'économie et des finances en matière de finances publiques devrait être transmis, sans entraves et sans délais, au Parlement et à la Banque de France.

9) Développer la **publication** par le ministère de l'économie et des finances des fiches techniques détaillées de « **chiffrage** » du coût des dispositions législatives en discussion.

10) Accompagner les projets de loi de règlement d'une **analyse** rétrospective et comparative de la **qualité des prévisions** associées au projet de loi de finances initiale.

11) **Diffuser gratuitement** les **modèles** économiques utilisés par l'administration et encourager **l'accessibilité** des économistes et des statisticiens de l'administration, afin de favoriser les transferts d'expertise.

12) Promouvoir les lieux et les temps (colloques, séminaires) **d'échanges** techniques des économistes de l'administration avec les experts indépendants, comme avec un public plus large.

13) **Accroître la contribution scientifique de la Banque de France aux débats publics**. En effet, la Banque de France est extrêmement prudente en matière d'études économiques, puisqu'elle ne diffuse pour l'essentiel que des études très descriptives et des travaux de recherche théoriques. Cette prudence se justifiait pleinement lorsque la Banque de France n'était pas indépendante, puis lorsque la Banque de France conduisait la politique monétaire dans une période délicate. Cependant, depuis l'avènement de l'Union économique et monétaire, cette prudence n'a plus vraiment ses raisons d'être. L'ouverture de la Fed renforce d'ailleurs sa crédibilité et sa légitimité.

14) Accentuer le développement des systèmes d'information de **l'administration** sur elle-même et les capacités de contrôle de ces systèmes d'information, notamment par la Cour des Comptes.

15) **Assigner pour objectif aux corps d'inspection et de contrôle d'être eux-mêmes des administrations exemplaires**. Cette idée, qui peut paraître iconoclaste en France, constitue pour les Américains une mesure de bon sens. Ils estiment en effet, non sans fondements, que pour accroître la crédibilité de ses admonestations et de ses préconisations, un corps de contrôle « dédié à la bonne administration », comme l'est le *General Accounting Office* (GAO), doit d'abord balayer devant sa propre porte et notamment rendre lui-même des comptes.

16) Prendre en compte les impératifs d'une meilleure évaluation des politiques publiques lors de la construction de ces systèmes d'information des administrations publiques. Il est ainsi surprenant que le **projet Copernic** de refonte des systèmes d'information de la direction générale des impôts n'ait pas aussi pour objectif de permettre une meilleure appréciation des **effets économiques de la fiscalité**.

17) Engager une réflexion sur les **relations financières entre l'État et les organismes de recherche indépendants**, afin d'accorder une souplesse accrue aux institutions publiques, d'une part, de remettre les institutions privées sur un pied d'égalité, d'autre part. Les institutions indépendantes privées sont en effet victimes d'une **distorsion de concurrence** : elles sont légalement contraintes de « soumissionner » aux appels d'offre publics en facturant leurs services à leur coût complet, alors que les centres de recherche parapublics, dont les charges salariales sont déjà largement prises en charge par des subventions de fonctionnement, facturent leurs études au coût marginal, qui est bien inférieur. Inversement, les règles de la comptabilité publique et de la fonction publique peuvent parfois constituer des **handicaps** sérieux pour les centres de recherche publique, par exemple pour la rémunération de leurs jeunes chercheurs ou pour le défraiement des experts étrangers invités à des colloques.

18) **Renforcer les moyens et/ou le nombre des organismes indépendants** conduisant des études économiques appliquées à la décision publique, par exemple via la création d'un ou de deux nouveaux organismes pluridisciplinaires répondant aux six conditions énoncées par le rapport Lenoir-Prot (notamment une taille critique et un statut garantissant leur indépendance), ayant explicitement pour mission **d'établir des ponts entre la recherche universitaire et les débats publics**, et disposant d'une « force de frappe » suffisante dans un ou plusieurs des principaux domaines où la contre-expertise indépendante fait aujourd'hui défaut (fiscalité, finances publiques, évaluation des politiques publiques, micro-économie et éducation).

Concrètement, ces nouveaux organismes devraient être nécessairement financés sur fonds publics, le modèle des *Think Tanks*, qui sont financés par le mécénat privé, apparaissant peu transposable.

La **création** de ces nouveaux organismes pourrait cependant emprunter **plusieurs modalités** non exclusives : la création d'une nouvelle institution indépendante sous l'égide de la Fondation nationale des sciences politiques, le statut de l'OFCE ayant à tous égards fait ses preuves ; le renforcement des moyens permanents des conseils indépendants ; le changement de statut d'institutions existantes et/ou la réorientation de leurs missions vers un rôle plus large d'animation des débats publics ; le regroupement, déjà envisagé par le passé, de plusieurs laboratoires parisiens prestigieux ; la constitution dans une grande ville de province d'un institut de recherche d'obédience universitaire,¹ ou la création d'instituts interrégionaux d'évaluation des politiques publiques.

¹ Comme cela avait été suggéré en 1995 par M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE, lors de son audition par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'information du parlement (Cf. « De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement », rapport de l'Assemblée nationale n° 2063, 1995, p.72).

19) **Décloisonner la haute fonction publique**, notamment en l'ouvrant aux universitaires, aux chercheurs du CNRS et aux experts des institutions indépendantes, afin de stimuler à moyen terme le développement d'une contre-expertise en matière de choix publics.

En effet, aux États-Unis, le recrutement d'universitaires et de chercheurs des *Think Tanks* irrigue et diversifie l'expertise des administrations. Inversement, le recrutement de cadres des agences fédérales par les *Think Tanks* leur confère une réelle connaissance des préoccupations et du fonctionnement des administrations, donc une réelle expertise opérationnelle en matière de politiques publiques. Enfin, les débouchés offerts par la haute fonction publique aux économistes des universités et des institutions de recherche indépendantes les incitent à se tourner vers la recherche appliquée.

20) Développer et diversifier la **demande publique** de contre-expertise économique. Il serait ainsi légitime que les collectivités locales participent au financement d'organismes de recherche économique indépendants de dimension nationale, comme c'est déjà le cas en Allemagne, où les six grands instituts de conjoncture sont largement financés par les Länder.

II. LES ENSEIGNEMENTS RELATIFS À L'INFORMATION ÉCONOMIQUE DU PARLEMENT

A. L'IMPORTANCE DE LA COORDINATION DES MOYENS D'INFORMATION, DES POUVOIRS DE CONTRÔLE ET DES PRÉROGATIVES DU PARLEMENT

La qualité de l'information économique du Congrès des États-Unis ne repose pas seulement sur «ses offices», comme le *General Accounting Office* (GAO) et le *Congressional Budget Office* (CBO), mais bien davantage sur **l'utilisation coordonnée de l'ensemble de ses sources d'information, de ses instruments d'analyse, de ses pouvoirs de contrôle et de ses prérogatives législatives.**

L'exemple des États-Unis suggère ainsi quelques **pistes** pour renforcer, **à moyens constants**, l'information des assemblées parlementaires françaises.

Là encore, ces idées ne sont formulées que dans le seul but d'ouvrir un débat.

1) En premier lieu, il serait sans doute souhaitable de **sanctionner** effectivement les **attitudes désinvoltes** ou l'obstruction de certains ministères à l'encontre des questions ou des demandes de documents émanant du Parlement, ce qui n'est guère le cas aujourd'hui, mais pourrait être corrigé dans le cadre du débat en cours sur la réforme de l'ordonnance organique de janvier 1959 relative aux lois de finances.

2) De même, il pourrait être envisagé d'auditionner de manière plus systématique les principaux **responsables des administrations centrales**, notamment sur la mise en œuvre des dispositions législatives et sur le fonctionnement de leurs services.

3) Par ailleurs, si la procédure américaine de confirmation par le Parlement des nominations aux principaux postes de responsabilités n'est pas compatible avec nos traditions constitutionnelles, il pourrait être opportun que les personnes nommées en Conseil des ministres soient auditionnées sur leurs projets quelque temps après leur prise de fonctions, et prennent ainsi l'habitude de **rendre des comptes** devant les commissions parlementaires de leur utilisation des deniers publics.

4) En particulier, l'expérience des États-Unis suggère que la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance pour les administrations publiques envisagée dans le cadre de la proposition de réforme de l'ordonnance de janvier 1959 ne sera pleinement efficace que si les gestionnaires publics sont régulièrement auditionnés pour évaluer la performance de leurs services et si le Parlement est prêt à sanctionner les administrations inefficaces.

5) Les auditions des gestionnaires publics par les commissions parlementaires pourraient également gagner en efficacité et en acuité si ces auditions étaient **publiques**, et si les commissions ne s'accommodaient jamais de ce que des questions précises demeurent sans réponse.

6) La périodicité et la publicité des auditions des responsables publics sur la gestion de leurs services s'inscriraient d'ailleurs pleinement dans la perspective de l'article 14 de la **Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789**, selon lequel tous les citoyens ont le droit, par eux-mêmes ou par leurs représentants, de suivre l'emploi de la contribution publique, comme dans celle de l'article 15, selon lequel « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

7) Le développement du rôle institutionnel et de la publicité des auditions pourraient enfin s'accompagner du renforcement des **droits des minorités** de chaque commission.

B. LES FACTEURS DE SUCCÈS ET LES LIMITES DES « OFFICES » DU CONGRÈS

Les offices du Congrès des États-Unis, notamment le *Congressional Research Service* (CRS), le *General Accounting Office* (GAO) et le *Congressional Budget Office* (CBO) constituent aujourd'hui l'une des caractéristiques les plus originales des institutions des États-Unis et sans doute l'un des **pilliers de la démocratie** américaine.

Ces offices jouent ainsi un rôle essentiel en matière de prospective.

En outre, ils contribuent à la **qualité** technique des **débats parlementaires**, ainsi qu'à la diffusion d'une expertise et d'une culture communes parmi les membres du Congrès. Le rôle des services de la commission conjointe des impôts suggère d'ailleurs l'utilité d'une expertise parlementaire en matière **d'application** des mesures fiscales.

Enfin, ces offices contribuent à la **transparence** des choix publics.

Ils sont toutefois le fruit d'une histoire et d'un contexte constitutionnel singuliers.

Par exemple, contrairement à une idée reçue, le « chiffrage » par le CBO du coût des dispositions législatives en discussion a au moins autant pour fonction de réguler le fonctionnement interne du Congrès que renforcer l'expertise du Congrès face à l'exécutif.

Plus généralement, les missions du CBO sont étroitement liées aux particularités de la procédure budgétaire américaine, caractérisée par une **complexité extrême** et par les faibles pouvoirs budgétaires de l'exécutif, et de ce fait aux antipodes du « parlementarisme rationalisé » de notre cinquième République : **le Congrès des États-Unis reconstruit le budget, alors que le Parlement français ne fait que l'autoriser.**

En fait, si les offices du Congrès des États-Unis remplissent des missions exercées en France par des administrations dépendant de l'exécutif, cela résulte notamment de ce que les pouvoirs et les responsabilités du Congrès des États-Unis sont plus étendus que ceux du Parlement français.

Quoi qu'il en soit, l'étude détaillée du fonctionnement des offices du Congrès permet de mettre en évidence certains **facteurs** explicatifs de leur **réussite** :

- leur **caractère bicaméral**, qui leur permet de concentrer des moyens importants ;

- leur **indépendance** vis-à-vis des organes politiques du Congrès, qui garantit leur crédibilité scientifique ;
- un **recrutement diversifié** de haut niveau ;
- un **accès** quasiment illimité à **l'information** détenue par les administrations publiques ;
- leur **transparence** méthodologique et la volonté de constituer eux-mêmes des administrations exemplaires ;
- le **formalisme** des protocoles de saisine et de diffusion, qui préservent notamment les droits de la minorité ;
- le **temps**. Il a fallu ainsi des années au GAO pour accumuler l'expérience et la crédibilité nécessaires à l'efficacité de ses évaluations de politiques publiques ;
- un programme de travail adapté au calendrier parlementaire, donc des rapports produits en temps **utile** ;
- des efforts d'information et de **pédagogie** sur les **limites** de leurs travaux ;
- la **capacité des parlementaires à poser les bonnes questions** ;
- enfin, la **volonté politique** des parlementaires de mettre en œuvre leurs préconisations.

Même s'ils disposent de moyens considérables, d'experts de très haut niveau, de procédures internes rigoureuses, et de « plateaux techniques » pointus, ces **offices ne constituent d'ailleurs pas une panacée**.

En matière de prévisions et de projections économiques ou budgétaires, ils se sont ainsi **trompés** de concert avec les autres institutions d'analyse économique.

De même, on peut souligner que le CBO ne chiffre que les effets directs des dispositions législatives en discussion, et n'essaie jamais d'évaluer les effets « de retour » d'une mesure donnée. Les études du CBO ne prennent ainsi pas en compte l'idée selon laquelle des allègements d'impôt ciblés sur un secteur d'activité pourraient soutenir l'emploi et l'activité de ce secteur, donc les recettes fiscales et sociales.

C. LES ENSEIGNEMENTS POUR L'EXPERTISE DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES FRANÇAISES

L'étude détaillée du fonctionnement et de l'organisation des offices du Congrès permet par ailleurs d'identifier les **difficultés** auxquels seraient confrontées les assemblées parlementaires françaises si elles souhaitaient disposer d'une réelle contre-expertise économique autonome face aux administrations dépendant de l'exécutif.

En premier lieu, des experts au service du Parlement sont confrontés à **un dilemme entre l'objectivité scientifique et l'utilité politique** de leurs travaux : à court terme, les parlementaires ont besoin d'arguments, donc de travaux conclusifs, alors que l'analyse économique objective est le plus souvent bien en peine de fournir des conclusions normatives aussi tranchées.

En second lieu, la crédibilité des offices du Congrès repose pour une large part sur leur **indépendance** vis-à-vis des organes politiques du Congrès. Mais cette indépendance est « à **double tranchant** » pour les parlementaires, dont les positions politiques peuvent être parfois prises « à contre-pied » par les rapports des offices du Congrès.

En outre, il existe un **dilemme** irréductible entre d'un côté la capacité de réponse rapide des experts au service du Parlement ; de l'autre, la rigueur, la pertinence et le caractère contradictoire de leurs travaux, notamment pour l'évaluation des politiques publiques.

Enfin, l'analyse des relations entre le bureau du budget du Président des États-Unis (*l'Office of Management and Budget, OMB*) et le bureau du budget du Congrès (le *Congressional Budget Office, CBO*) suggère que **les débats budgétaires ne gagnent pas toujours en clarté si les pouvoirs exécutif et législatif s'appuient sur des prévisions économiques différentes**. De modestes écarts de prévision de croissance entre le CBO et l'OMB peuvent ainsi brouiller le débat de politique économique en le transformant en débat d'experts.

Ces dilemmes sont pour partie insolubles, et ne doivent donc pas être éludés.

L'expérience des États-Unis suggère que ces dilemmes ne sont pas indépassables, et que le renforcement de l'expertise du Parlement contribue à la qualité des débats parlementaires et des textes législatifs.

Mais le bon fonctionnement des offices du Congrès repose sur des moyens humains considérables, qui paraissent à ce jour **hors de portée des assemblées parlementaires françaises**.

Le modèle des offices du Congrès semble ainsi difficilement transposable en France.

En revanche, votre rapporteur souhaite soumettre **quatre propositions** au débat.

1) A court terme, il serait ainsi peut être plus simple et plus efficace de consacrer l'accès du Parlement aux **rapports des corps de contrôle de l'État**, aux seules exceptions des rapports disciplinaires et des rapports directement préparatoires à la décision gouvernementale : aux États-Unis, les programmes de travail et les rapports des corps d'inspection interne des agences fédérales sont d'ailleurs transmis au Parlement.

2) De même, dès lors que l'administration gouvernementale concentre l'essentiel de l'expertise disponible, il est sans doute souhaitable de développer un **droit de tirage parlementaire** sur les travaux des corps de contrôle et des services d'études de l'État, ainsi que sur les études réalisées par les centres de recherche publics.

3) Par ailleurs, il pourrait être opportun que les corps de contrôle de l'État concourent au renforcement des capacités de contrôle parlementaire via des **transferts de technologie**, par exemple en diffusant aux services des assemblées leurs guides méthodologiques internes.

4) Enfin, le fonctionnement du *General Accounting Office* suggère que la poursuite du renforcement des relations entre le Parlement et la **Cour des Comptes** pourrait être « gagnant-gagnant » si les parlementaires en ont la **volonté politique**. D'un côté, le Parlement est mieux informé ; de l'autre, la transmission au Parlement des rapports de la Cour des Comptes peut constituer un levier très efficace pour la mise en œuvre de ses recommandations, notamment si les rapports sont suivis d'auditions et le cas échéant d'amendements.

ANNEXE 1 :

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

A Washington

M. Barry Anderson, Directeur-Adjoint, *Congressional Budget Office*.

M. François Barry-Delongchamps, Ministre conseiller, ambassade de France aux États-Unis.

M. Xavier Bonnet, Attaché financier, ambassade de France aux États-Unis.

M. Paul E. Gallis, Chef de la division économie et affaires étrangères, *Congressional Research Service*.

M. Denis Gradin, Conseiller industriel, ambassade de France aux États-Unis.

M. Gary C. Hufbauer, *Senior Economist, Institute for International Economics*.

Mme Nancy N. Kingsbury, *Managing Director*, division des méthodes et de la recherche appliquée ; M. Joseph Kile, économiste, bureau de l'économiste en chef ; M. Robert Parker, statisticien en chef, division de l'administration générale ; Mme Susan Irving et M. Gary Engel, directeur-adjoints, division de la comptabilité et des systèmes d'information ; *General Accounting Office*.

Mme Deborah Pisetzner Klein, Directrice-adjointe pour la publications et les études, *Bureau of Labor Statistics*, département de l'emploi.

M. Frederick T. Knickerbocker, Directeur-adjoint pour les programmes économiques, *Bureau of The Census*, département du commerce.

M. Philippe Lacoste, deuxième Conseiller, ambassade de France aux États-Unis.

M. Steven Landefeld, Directeur, Bureau d'analyse économique, département du commerce.

Joseph J. Minarik, Directeur-adjoint pour la politique économique, *Office of Management and Budget*.

M. Christopher Murphy, Conseiller institutionnel, ambassade de France aux États-Unis.

M. Thomas D. Simpson, Directeur-adjoint, division des études et des statistiques, Conseil des gouverneurs de la réserve fédérale.

A New York

M. Sébastien Cochard, attaché financier à New York.

Mme Christine Cumming, *Executive Vice-President* et directrice générale des études, Mme Dorothy M. Sobol, M. Leon Taub et M. Richard Peach, vice-Présidents, Réserve fédérale de New York.

M. Jean-Christophe Donnelier, Conseiller commercial, ambassade de France aux États-Unis.

M. Richard Duqué, Consul général de France à New York.

Mme Gail D. Fosler vice-Présidente et économiste en chef, *The Conference Board*.

M. Steven Gallagher, économiste en chef, Société générale New York.

M. James Glassman, *Managing Director*, études économiques, Chase Bank.

M. Patrick Haas, adjoint de direction de la Banque de France détaché auprès de la Réserve fédérale de New York.

Dr. Robert E. Lipsey, directeur du bureau de New York, *National Bureau of Economic Research* (NBER).