

**PAROLES**  
**D'ÉCONOMISTES**



**A**LICE RIVLIN a passé une bonne partie de ses trente et quelques années dans la fonction publique à essayer de maîtriser les budgets, dont ceux de l'administration américaine. À son arrivée au Bureau de la gestion et du budget de la Maison-Blanche, en 1994, elle a hérité d'un déficit budgétaire supérieur à 200 milliards de dollars qui a immédiatement mobilisé son attention. En 1998, soit deux ans après son départ, cet énorme déficit avait fait place à un excédent important, réussite qu'elle impute aux efforts des deux partis politiques et à l'excellente santé de l'économie.

Avant d'occuper ce poste, Rivlin était Secrétaire adjointe à la planification et à l'évaluation au Département de la santé, de l'éducation et des affaires sociales. Elle y a acquis une expérience dans des domaines qui sont souvent la cible de réductions budgétaires quand un rééquilibrage financier s'impose (soins de santé, affaires sociales et sécurité sociale). Son curriculum vitae a fait d'elle une interlocutrice idéale dans les débats sur les problèmes budgétaires auxquels tant de pays industrialisés se heurtent aujourd'hui, dont les États-Unis et les membres de l'Union européenne.

Rivlin travaillait à la Brookings Institution en 1971, lorsqu'elle a écrit *Systematic Thinking for Social Action*, qui montre comment mettre à profit l'analyse des politiques pour relever l'efficacité des programmes sociaux. Aujourd'hui, elle en dit : «Je pensais que cet ouvrage ne resterait pas longtemps en librairie, car ces problèmes seraient résolus et nous passerions à autre chose.» Mais, dit-elle en riant, «certains inscrivent encore ce livre à leur programme d'enseignement». Plusieurs de ces problèmes étaient encore d'actualité en 1992, quand elle a écrit *Reviving the American Dream*. L'économie américaine se traînait depuis près de vingt ans, et les Américains s'inquiétaient de leur avenir économique. De plus, «les responsables politiques semblent incapables de prendre des mesures décisives (éliminer le déficit fédéral et améliorer l'éducation, par exemple) qui embelliraient les perspectives économiques». Mais elle ne jugeait pas ces problèmes insurmontables. «Nous trouverons le moyen de les résoudre», écrit-elle.

### Plus ça change...

Les problèmes qui se posent aux États-Unis à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle sont remarquablement semblables à ceux que Rivlin décrivait il y a plus de dix ans. Certains ont même empiré : déficit budgétaire, inégalité des revenus, augmentation des coûts

médicaux, inadaptation de l'enseignement et de la formation. «Dans une économie mondiale compétitive, ce sont là tout simplement des difficultés qu'il faut aborder : on ne peut pas les résoudre, mais on peut les atténuer.» Elles ne sont pas non plus particulières aux États-Unis. Notamment, «l'explosion des coûts de santé est un problème commun à tous les pays développés, mais nous savons maintenant gérer les problèmes de cet ordre comme jamais auparavant». Elle souligne que le pays le plus riche de la planète a les moyens d'offrir à tous de meilleurs soins de santé, une meilleure formation et de meilleures écoles.

Les recommandations de Rivlin pour les années 90 reposent sur l'idée qu'il conviendrait de définir le fédéralisme «de façon à ce que chacun sache quel échelon de l'administration fait quoi». Ces dernières années, l'administration fédérale a donné aux États un plus grand droit à la parole. Mais la répartition des tâches ne paraît toujours pas optimale. L'éducation, le logement, les services de proximité et la criminalité sont mieux gérés au niveau des États et des régions, tandis que les transferts importants, comme la sécurité sociale, et les problèmes qui dépassent les frontières des États, comme la pollution, sont mieux administrés à l'échelon fédéral. Or, il n'en est pas ainsi, car les électeurs s'intéressent davantage aux problèmes qui les touchent

de plus près. Les candidats à la présidence se sentent ainsi souvent obligés de déclarer qu'ils peuvent résoudre n'importe quel problème, même quand l'administration fédérale n'est pas équipée pour le faire. Autrement, ils auraient l'air indifférents aux inquiétudes de l'électorat.

Parmi les problèmes que le pays connaissait en 1992, il y en a au moins un (ralentissement de la productivité) qui semble résolu. «Dans les années 90, où la hausse de la productivité s'est soudainement accélérée, nul ne savait qu'en penser», dit Rivlin. On se demandait si cette évolution était temporaire, ou si elle était liée à la croissance de l'économie, qui décollait elle aussi, ou aux nouvelles technologies. Avec son collègue Robert E. Litan, Rivlin a écrit un livre au sujet de l'impact de l'Internet sur la productivité. «Nous savons désormais que l'accélération de la productivité ne durera peut-être pas toujours, mais elle est substantielle et s'est poursuivie pendant la récession et le marasme qui lui a succédé.» Selon eux, la révolution ne fait que commencer et ses effets se feront sentir pendant plusieurs années. S'ils ont raison, l'accélération de la productivité ne devrait pas s'essouffler avant longtemps.

# Le témoignage d'un gourou des budgets

## Plaidoyer pour la maîtrise des déficits publics

Elisa Diehl s'entretient avec  
**Alice Rivlin**

## Maîtriser le budget

De toutes les fonctions qu'elle a occupées, c'est le travail accompli en qualité de première directrice du Bureau du budget du Congrès qui la comble de fierté. «En un sens, c'était une création d'entreprise», dit-elle du bureau qu'elle a dirigé de 1975 à 1983. «Nous avons dû créer un nouvel organisme sans savoir ce que l'on attendait de nous.» En effet, le Congrès n'avait pas défini clairement la mission du bureau, précisant seulement qu'il attendait de lui des chiffres et des analyses comparables à ceux que le Bureau de la gestion et du budget remettait au Président. En fait, «la Chambre des Représentants et le Sénat avaient des visions différentes». La Chambre voyait dans le bureau un centre de calculs, le Sénat en attendait plutôt des analyses. «Je crois que nous avons rempli les deux fonctions, ce qui n'a pas été facile dans un contexte extrêmement politique.» Le Bureau du budget du Congrès a été dirigé par des Républicains et par des Démocrates et, selon Rivlin, il fait un travail sérieux, de qualité et objectif, et jouit de l'estime générale.

Rivlin a elle-même été décrite en termes similaires. Roger W. Ferguson, Vice-Président actuel du Conseil fédéral de réserve, a déclaré à *F&D* que, durant ses quarantes années de services ou presque au sommet ou près du sommet de la hiérarchie de la décision économique américaine, «elle a su garder la confiance des Démocrates et des Républicains, des libéraux et des conservateurs, de tous et de chacun». Outre ses talents de communication, dit-il, «elle fonde son action sur une analyse solide».

Quand Rivlin a été nommée Vice-Présidente du Conseil fédéral de réserve (1996), elle avait dans l'esprit d'y apporter des améliorations. Quand on lui demande si elle a pu atteindre ses objectifs, elle répond : «Je ne suis restée que trois ans à la Réserve fédérale, et c'est un organisme qui évolue lentement.» À l'époque, on s'inquiétait de savoir si celle-ci modernisait assez rapidement son système de paiement. «Les États-Unis, comme vous le savez, utilisent beaucoup les chèques, et c'est la Réserve fédérale qui en assure le traitement.» «Et les Européens se demandent pourquoi, à notre époque, on fait des paiements à l'aide de petits morceaux de papier qu'il faut transporter par camion et par avion.» Sans pour autant s'en attribuer le mérite, elle dit que le volume de chèques a depuis lors beaucoup diminué.

Selon Edward M. Gramlich, membre actuel du Conseil fédéral de réserve, Rivlin a laissé des traces profondes au Conseil. Elle a joué un rôle crucial dans l'élaboration de la politique monétaire, ainsi que dans ses fonctions de présidente d'une commission chargée d'étudier le rôle de la Réserve dans le système de paiement de détail. «Alice aborde les problèmes sous un angle novateur», a-t-il déclaré à *F&D*. «Elle débarque dans un organisme, déclare qu'il faut faire les choses différemment et instaure de nouveaux procédés.» Ferguson se rallie à cet avis. Le rôle de la Réserve dans le système de paiement de détail a été

«l'une des questions «chaudes» non monétaires et non économiques de son mandat». La commission a finalement décidé que la Réserve conserverait ce rôle. C'est le résultat qui comptait le plus, dit Ferguson, «mais le procédé utilisé par Alice était lui aussi important». Il était transparent, ouvert et consultatif, ce qui lui a conféré sa légitimité, à lui et, partant, à ses résultats.

## Des problèmes éprouvants

Quelles mesures le gourou de l'équilibre budgétaire préconise-t-il pour résoudre les problèmes budgétaires actuels des États-Unis? Et comment répondrait-il à la proposition d'Alan Greenspan de s'attaquer au déficit en réduisant les prestations de sécurité sociale au lieu de relever les impôts? Quand les réductions d'impôts ont été programmées, dit Rivlin, les projections tablaient sur de gros excédents pour le budget fédéral. Mais, par suite des attentats du 11 septembre, de la récession économique et de la guerre en Iraq, les États-Unis «seront confrontés à de gros déficits dans les dix ans à venir (3,5 % du PIB). Après cela, la situation va empirer en raison du départ à la retraite de la génération du baby-boom.» Ce départ, souligne-t-elle, est prévu depuis longtemps et ne devrait prendre personne par surprise.

Rivlin convient avec Greenspan de la nécessité de réduire les déficits. Bien que la croissance de l'économie reste vigoureuse, «de gros déficits sur une longue durée nuisent à la croissance : ils font monter les taux d'intérêt, rendent le pays plus tributaire du reste du monde et transfèrent la charge pesant sur l'État aux générations futures». Il importera également de maîtriser les déficits pour que les investisseurs américains et étrangers continuent de voir dans les États-Unis un bon lieu de placement.

Quant aux mesures à prendre, elle estime qu'il faudra allier une augmentation des recettes à un freinage sensible des dépenses, dont certaines dans les programmes de protection sociale. Mais elle soutient qu'il serait possible d'équilibrer le fonds fiduciaire de la Sécurité sociale sans réduire fortement les prestations, par exemple en indexant celles-ci sur un meilleur indicateur du coût de la vie, idée qui n'est pas nouvelle, ajoute-t-elle, et en repoussant l'âge de la retraite. Medicare (programme public d'assurance maladie pour les personnes âgées de 65 ans et plus) pose un problème bien plus difficile, car les coûts vont être fort supérieurs aux recettes. Rivlin ne juge pas surprenant qu'une augmentation des recettes soit nécessaire puisqu'elles sont tombées à moins de 16 % du PIB, en deçà de leur creux historique de 18-19 % du PIB.

Rivlin ne croit pas qu'en général les États-Unis consacrent trop de dépenses au secteur public. Au contraire, et elle évoque deux problèmes qui appellent l'attention : moderniser l'infrastructure, ce qui contribuerait à la productivité et à la croissance future, et rendre le travail rémunérateur pour les petits salariés. En effet, les personnes qui n'ont pas fait d'études universitaires ou n'ont pas une solide formation technique restent

«Il serait possible d'équilibrer le fonds fiduciaire de la Sécurité sociale sans réduire fortement les prestations, par exemple en indexant celles-ci sur un meilleur indicateur du coût de la vie et en repoussant l'âge de la retraite.»

à la traîne. Il faut en outre veiller à assurer aux moins rémunérés, outre un plus haut niveau d'instruction et de formation, une meilleure couverture de santé et un plus grand accès à de bons centres de soins primaires et à des services d'urgence autres qu'hospitaliers dans les régions à faible revenu.

Les États-Unis ne sont toutefois pas le seul pays industrialisé à avoir des difficultés budgétaires. L'UE est aux prises avec ses propres démons (voir les articles à ce sujet dans ce numéro). Or, il se trouve que Rivlin a choisi de faire porter sa thèse de licence sur l'intégration économique européenne, à une époque où une devise commune était une idée lointaine. C'était clairement un choix prémonitoire en 1952. Rivlin voit dans l'UE une expérience passionnante qu'il sera intéressant d'observer, car elle s'élargit rapidement alors que sa construction n'est pas terminée, même avec ses membres initiaux. Selon elle, certaines des difficultés actuelles de l'UE sont en grande partie politiques. «D'un point de vue américain, je crois probables un assouplissement des marchés du travail et une consolidation des services financiers par-delà les frontières en Europe, mais le processus sera lent.»

Quant aux difficultés budgétaires de l'UE, Rivlin voit dans le Pacte de stabilité et de croissance une tentative de solution d'un problème difficile, celui de mener une politique monétaire commune sans une politique budgétaire commune. Bien que le pacte impose un minimum de discipline en limitant les déficits à 3 % du PIB, il n'est pas toujours judicieux pour un pays en récession de maintenir le déficit en deçà de cette limite; de plus, l'application de sanctions pourrait être contre-productive. Elle estime néanmoins que le pacte est un outil en évolution et un point de départ dans l'effort de coordination des politiques budgétaires dans la zone euro.

### De l'idéaliste au «phénomène»

En 1958, année où Rivlin a obtenu son doctorat en économie du Radcliffe College, rares étaient les femmes qui choisissaient cette discipline. (À vrai dire, moins de 35 % des femmes de plus de 20 ans travaillaient à l'époque). Rivlin avait d'abord opté pour l'histoire, mais a jugé que l'économie offrait un éventail d'outils plus à même d'influencer le cours des choses. «J'ai vécu mon adolescence pendant la seconde guerre mondiale, et nous étions une génération très idéaliste. Nous pensions tous que nous allions sauver le monde et qu'il n'y aurait plus jamais de guerres.» Malgré la succession des conflits armés dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, elle demeure optimiste.

Et elle a influencé le cours des choses. Elle a été saluée notamment par le Council for Excellence in Government, le Women's Research & Education Institute et l'American Economics Association's Committee on the Status of Women in the Economics Profession pour avoir contribué à l'élaboration de politiques publiques saines et pour avoir œuvré en faveur de l'égalité des femmes. L'économie n'attire peut-être pas un grand nombre de femmes, mais Rivlin a certes donné du sien pour la cause.

À 73 ans, elle ne se voit pas à la retraite, car elle trouve son travail passionnant. Elle est retournée à la Brookings Institu-

tion en qualité d'attachée supérieure de recherche en 1999 et s'est de nouveau penchée sur les déficits budgétaires. De fait, elle a corédigé *Restoring Fiscal Sanity: How to Balance the Budget*, publié par la Brookings au début de 2004, qui décrit trois programmes visant à combler le déficit sur les dix prochaines années. Le premier repose essentiellement sur la réduction des dépenses, le deuxième sur l'augmentation des impôts, et le troisième sur les deux à la fois, maintenant inchangé le secteur de l'État, mais réaffectant les dépenses. Il énonce clairement les choix douloureux et difficiles qui s'offrent au gouvernement américain.

Mais son activité ne se limite pas à cela. Pendant deux ans, jusqu'à ce que les trajets deviennent trop fatigants, elle a enseigné à la New School University de New York. On lui a ensuite offert d'enseigner la politique économique au Public Policy Institute de la Georgetown University (GPPI), où elle est professeur invité. «J'adore ce travail», dit-elle simplement. Rien d'étonnant à cela. Selon Judy Feder, professeur de politique publique et doyenne du GPPI, Rivlin est un merveilleux professeur. «Ses étudiants se réjouissent de pouvoir suivre ses cours, ce qui nous rend tous jaloux», a-t-elle déclaré à *F&D*.

Il ne faut pas croire pour autant que Rivlin ne pense qu'à travailler.

Elle fait partie d'un club du livre, «comme tout le monde». Le groupe lit toutes sortes de romans, classiques ou contemporains. La seule règle, qui doit convenir à son rigorisme budgétaire, est de ne pas lire un livre avant sa parution en édition de poche. Elle a aussi trouvé le temps de faire des randonnées et autres activités de plein air et, avec son mari, l'économiste Sidney Winter, d'élever ses trois enfants. Ses activités de plein air ont connu une longue interruption lorsque ses enfants étaient petits et qu'elle s'occupait beaucoup d'eux. Elle les a reprises dès qu'ils ont été en âge d'y participer. «La haute montagne est venue un peu plus tard», ajoute-t-elle, faisant allusion à ses excursions sportives en Alaska, au Colorado, au Pérou et dans l'Himalaya.

Assise dans son bureau sans ornement de la Brookings, Rivlin paraît agitée alors même qu'elle répond aimablement aux questions. Elle croise et décroise les bras, triture un élastique, se balance sur son siège. Elle a l'air de quelqu'un qui a un travail à accomplir et qui est pressé de s'y remettre. ■

*Elisa Diehl fait partie de l'équipe de rédaction de l'édition anglaise de Finances & Développement.*

#### Bibliographie :

Litan, Robert E., and Alice Rivlin, 2001, *Beyond the Dot.coms: The Economic Promise of the Internet* (Washington: Brookings Institution).

Rivlin, Alice M., 1971, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington: Brookings Institution).

———, 1992, *Reviving the American Dream: The Economy, the States & the Federal Government* (Washington: Brookings Institution).

———, and Isabel Sawhill, eds., 2004, *Restoring Fiscal Sanity: How to Balance the Budget* (Washington: Brookings Institution).