

Sur deux modèles de finances publiques

Jean-Pierre LASSALE *

Comparer des structures et des politiques financières que leur origine et leur environnement rendent en apparence si dissemblables peut paraître hasardeux ou téméraire. L'objectif de cette note serait atteint si elle contribuait à une réflexion, et appelait à son tour d'autres questions.

Peut-on parler d'un modèle français de finances publiques ? Et si oui, comment le définir, et interpréter son évolution ? S'agissant des structures, la réponse est apparemment simple : si modèle il y a, il est caractérisé par le rôle qu'y joue l'appareil d'État et par le type d'articulation que ses instances stratégiques entretiennent avec l'économie de marché. Le ministère des Finances et ses directions clefs, associées et parfois rivales, constitue un véritable système de pouvoir qui contrôle une large partie des mécanismes économiques et financiers de la nation.

Parmi ces directions, celle du Trésor constitue par excellence le lieu stratégique de l'action financière de l'État. La simple définition institutionnelle — une Direction centrale de l'administration des finances — ne suffit pas à rendre compte de la nature exacte de cet organisme, des pouvoirs qu'il détient effectivement, et du rôle qu'il assume. Pour comprendre « ce point un peu mystérieux de l'administration », comme l'appelle un de ses anciens directeurs, il faut aller plus loin et toujours garder à l'esprit que le Trésor est au cœur d'une véritable galaxie financière. Daniel Lebègue et Philippe Jurgensen, orfèvres en la matière, parlent de cette « nébuleuse d'organismes financiers qui l'entourent et démultiplient son action ». La mouvance du Trésor existe : tout le problème est d'en définir les contours, comme les modalités de l'attraction qu'il exerce sur elle. D'une façon ou d'une autre, le Crédit foncier, la Caisse des dépôts, le CEPME, le Crédit national, la Banque française du commerce extérieur font partie de cette mouvance. Le cas de la Banque de

(*) Professeur à la faculté de droit de l'université Lyon III, Visiting Professor à l'université du Minnesota (a notamment publié *Les partis politiques aux États-Unis* (PUF 1987, Collect. Que sais-je ?) ; prépare actuellement un ouvrage sur les institutions américaines).

France — dont les rapports avec le Trésor sont au cœur du problème — est plus complexe, et il y a un décalage certain entre la réalité des relations et la représentation que s'en font les différents acteurs. Les rapports entre ces deux institutions impliquent à la fois coopération et rivalité, et toute la question est en définitive de savoir au bénéfice de qui se fait le véritable partage du pouvoir.

Au fur et à mesure des années, les fonctions du Trésor français se sont diversifiées, obéissant à une sorte de croissance empirique, se développant en fonction des besoins, faisant le tri entre ce qui était devenu inutile et ce qui s'avérait maintenant nécessaire. Les actions mais aussi les structures ont évolué en fonction des politiques économiques. Mais ces changements n'ont pas affecté l'identité profonde de l'institution. On peut, très schématiquement, lui assigner un triple rôle dans la vie financière de l'État et de la nation. Le Trésor français est d'abord un important collecteur de capitaux. Il couvre les besoins courants de la trésorerie, et assure le financement des soldes budgétaires. Pour ce faire, il a largement recours à l'emprunt, et l'on sait qu'il émet aujourd'hui deux grandes catégories de titres : les bons du Trésor négociables (BTN) qui sont devenus l'élément essentiel du financement à court terme de l'État (en 1986, les émissions ont atteint 347 milliards de francs) ; et les obligations assimilables du Trésor (OAT), emprunts d'État à moyen ou long terme faisant l'objet d'adjudications régulières. Il dispose en outre de ce fonds de roulement considérable que sont les dépôts de ses correspondants (plus de 259 milliards en 1987). Ce réseau d'institutions captives, dont les chèques postaux constituent une illustration frappante, est une des caractéristiques du modèle français de financement étatique. Il permet au Trésor de se procurer des ressources abondantes gratuitement ou à très bon marché. Il a toujours maintenu son emprise sur ses déposants obligatoires, en leur imposant des conditions beaucoup plus rigoureuses que celles que le secteur bancaire pourrait leur offrir : signe d'une conception autoritaire et volontariste des finances publiques. Le système de financement de l'État — et en particulier la gestion de la dette publique — ont été considérablement modernisés ces dernières années avec l'apparition de nouveaux produits et la mise en œuvre de nouvelles techniques. Mais le cadre conceptuel est resté identique.

Second rôle du Trésor : le contrôle qu'il exerce sur les circuits d'investissement. Dans ce domaine, l'évolution est certes sensible, et elle s'est dessinée dès les années soixante. Le Trésor français a longtemps agi comme substitut du marché des capitaux et comme prêteur direct. A partir des années 66-67, le développement de l'intermédiation devait conduire les banques à participer plus largement au financement des investissements, en pratiquant une transformation plus étendue de leurs ressources à court terme. Il est tout à fait vrai qu'en 15 ans, de 1960 à 1974, on a assisté à un véritable bouleversement de la structure d'actif des bilans

bancaires. Mais il serait imprudent et inexact de parler de véritable désengagement du Trésor. Ce sont les instruments qui ont varié et se sont affinés. Mais comment parler de véritable désengagement alors que la moitié des prêts consentis à l'économie française faisait l'objet de bonifications d'intérêts ? Si désengagement il y a, il est beaucoup plus tardif, et doit être daté des années 84-85 où s'opère une véritable mise à plat des politiques antérieures d'aide aux investissements et aux exportations. Le Trésor français renonce alors d'une certaine façon à ses instruments traditionnels d'intervention, mais ceux-ci pourraient cependant être facilement « réactivés » en cas de besoin.

Troisième fonction : la surveillance (ou la co-gestion ?) de la politique monétaire. C'est le point le plus sensible, puisqu'il met en jeu les rapports du Trésor et de la Banque centrale. Le problème se pose dans tous les pays, avec des solutions variables et des relations souvent ambiguës. La Banque de France a toujours exercé, même après sa « nationalisation », une sorte de magistrature monétaire qui s'exprimait de diverses façons et pouvait aller jusqu'à l'avertissement ou au veto. Son statut, et notamment celui de son gouverneur, a contribué à limiter son autonomie. Mais plus encore, les règles du jeu d'une économie interventionniste dans laquelle le crédit était encadré et compartimenté, et la monnaie subordonnée à d'autres impératifs. La Banque de France a été ainsi longtemps réduite au rôle d'exécutant, auxiliaire indispensable certes par les missions qu'elle assumait, mais dont l'autonomie réelle de décision était limitée. Cette situation a-t-elle changé aujourd'hui ? Il est vrai que la suppression de l'encadrement du crédit en 1985, et le décloisonnement progressif du marché des capitaux semblent donner une plus grande liberté d'action à la Banque centrale. Et c'est peut-être pour éviter que cette liberté accrue ne débouche sur une véritable indépendance que le gouvernement issu des élections de 1986 a renoncé à modifier les statuts de la Banque comme il en avait eu d'abord l'intention (1). Il n'en demeure pas moins que, même en faisant abstraction de la dissuasion statutaire, le modèle français de finances publiques ne peut concéder à la Banque qu'une liberté d'action limitée, dans le cadre national qui est le sien.

En définitive, si on voulait en quelques traits caractériser le « modèle » français, on pourrait le faire de la façon suivante. C'est d'abord un modèle centralisé, fortement marqué par la prédominance du ministère des Finances, et par le rôle joué en son sein par la direction du Trésor, administration de synthèse sans laquelle aucune politique économique ne peut être

(1) Voir Yves MAMOU, *Une machine de pouvoir : la Direction du Trésor*, Editions la Découverte 1988, pp. 129-132. Excellente enquête sur le fonctionnement de cet organisme.

conduite. C'est en grande partie grâce à cette instance stratégique que le financement de la croissance, qui supposait une dose d'inflation acceptée mais contrôlée, a pu être menée à bien en France pendant toute la période de forte expansion économique, c'est-à-dire jusqu'aux années 1970. Si les banques, dans la seconde moitié des années soixante, ont pris partiellement le relais, elles l'ont fait dans un cadre largement défini et surveillé par le Trésor. La Banque de France a contribué à l'exécution d'une politique plus qu'à sa détermination.

Le modèle français, en second lieu, doit beaucoup à l'importance du rôle qu'y joue la techno-structure administrative. Le ministère des Finances et son administration ont une liberté d'action d'autant plus grande que le contrôle parlementaire qui s'exerce sur les finances publiques est faible. Les possibilités de pression du Parlement français sur l'exécution de la politique financière, et ses infléchissements éventuels, sont très limitées pour ne pas dire inexistantes. Certes, le cadre général de cette politique est déterminé par la configuration de la majorité parlementaire, et l'équation personnelle du ministre reste importante dans la détermination des choix stratégiques. Mais l'appareil technique d'État constitue, selon le mot de l'un des siens, une irremplaçable « machine d'influence » et de pouvoir.

Il est enfin évident que le modèle français porte la marque de l'histoire, et d'une certaine conception des rapports de l'État et de l'économie. Cependant l'ensemble des mesures prises depuis 1985 traduit la volonté de laisser davantage jouer les mécanismes du marché. La suppression de l'encadrement du crédit et son décloisonnement, l'élargissement du marché monétaire, la création de nouveaux produits financiers et la mise en place de nouveaux marchés à terme, la réforme de la Bourse — toutes ces mesures constituent un tout qui ont pour but de mieux adapter nos structures financières publiques et privées à l'économie de marché, et de nous rapprocher de nos partenaires. Il y a là une sorte de réévaluation silencieuse de notre modèle, qui reste cependant partielle et qui, pour l'instant, en laisse subsister les éléments constitutifs.

Peut-on opposer, sans risque d'arbitraire, le modèle américain au modèle français ? Au-delà même des différences de structure, il faut tenir compte de deux constantes de l'histoire américaine, et dans une certaine mesure de deux traditions opposées. La première concerne les rapports de l'État et de l'économie : la confiance dans le marché, qui est au cœur du système économique américain, interdit cette espèce d'osmose qui s'est progressivement installée en France entre politiques publiques et économie privée. Il faudrait certes être naïf pour sous-estimer le rôle que jouent les dépenses publiques dans la stimulation de l'économie américaine, au niveau national comme au niveau local. Mais le système français très individualisé d'encadrement, de surveillance, d'incitations et d'assistance, impliquant une inégalité des acteurs, reste profondément étranger à la

philosophie économique des États-Unis (2). La seconde caractéristique consiste dans l'importance que les problèmes monétaires ont toujours revêtu dans l'histoire américaine. Dès leur création, les États-Unis ont été, plus que l'Europe, confrontés au problème de la quantité de monnaie nécessaire aux échanges, et divisés entre les intérêts antagonistes des créanciers et des débiteurs, entre les partisans d'une monnaie forte et ceux qui voyaient dans la dépréciation de la monnaie un moyen d'échapper à un fardeau intolérable. Cette question a joué un rôle important dans la montée des revendications populistes à la fin du XIX^e siècle et dans la mise en place d'un système de réserve fédéral. Compte tenu de ce contexte et du poids de l'histoire, on ne peut s'étonner de l'importance prise par la politique monétaire dans la régulation des mécanismes économiques.

Si la comparaison des modèles est difficile, c'est que la distribution des rôles et la répartition des tâches entre les différents acteurs y est très différente de ce qu'elle est en France. La préparation du budget fédéral, et d'une façon générale l'ensemble de la stratégie budgétaire sont du ressort de l'OMB (*Office of Management and Budget*), service qui fait partie du bureau exécutif du président, et qui est directement rattaché à la Maison Blanche, au même titre que le Conseil national de sécurité ou le Bureau des conseillers économiques. La *Treasury* est un des treize départements ministériels qui composent le cabinet du président. Comparée avec notre ministère des Finances, et de la Direction générale des impôts (elle est notamment chargée d'assurer leur recouvrement et, à ce titre, emploie 116 000 agents), ainsi que de la Direction générale des douanes, et d'une partie des attributions de la Direction du Trésor. Chargée de l'ensemble de l'exécution du budget, elle a la responsabilité de conduire la politique de la dette publique, et contrôle le niveau des réserves en devises. Elle joue donc un rôle essentiel en tant qu'emprunteur sur le marché des capitaux, national aussi bien qu'international. En revanche, contrairement à ce qui a été longtemps l'une des missions du Trésor français, elle ne joue pas le rôle de prêteur, et ne se substitue donc pas au marché des capitaux.

Le problème essentiel, autour duquel tourne la définition du modèle américain, est de savoir qui, en définitive, a la maîtrise de la politique financière fédérale. Est-ce l'Exécutif, à travers la *Treasury*, dont le responsable est chargé de traduire et d'appliquer les choix présidentiels en

(2) Philosophie qui, cependant, comporte des assouplissements et des exceptions comme l'aide apportée par le système fédéral de réserve aux banques privées en difficulté.

matière de politique économique et financière ? Est-ce la Banque centrale, c'est-à-dire le système fédéral de réserve ? Et quel est le rôle de ce troisième partenaire qu'est le Congrès, dont on sait qu'il exerce une magistrature considérable dans un régime de séparation des pouvoirs et de gouvernement d'opinion ?

Le système fédéral de réserve (« FED ») a été créé par le Congrès en 1913 (3). C'est la Banque centrale des États-Unis, comme il en existe dans la plupart des pays, mais avec des structures qui lui sont propres et qui tiennent au fédéralisme. Les États-Unis sont divisés en 12 districts, chacun d'entre eux possédant sa propre banque de réserve et comportant des filiales. La banque fédérale de réserve de New-York est investie de missions particulières, et occupe de ce fait une position privilégiée au sein du système.

Celui-ci est couronné par deux organismes de direction. Le conseil d'administration (« Board of Governors ») comprend 7 membres nommés pour 14 ans par le président des États-Unis avec l'accord du Sénat. Le Conseil a un président désigné parmi ses membres dans les mêmes conditions. Mais son mandat n'est que de quatre ans, éventuellement renouvelable. Occupant une position clef, son rôle est essentiel, comme en témoignent l'influence qu'a exercée Paul Volcker sur la politique économique américaine de 1979 à 1986, ou les décisions prises par Alan Greenspan, son successeur, en octobre 1987. La seconde instance de direction est la *Commission fédérale de l'open market* (FOMC). Elle comprend les 7 membres du conseil d'administration, auxquels s'adjoignent 5 des 12 présidents des « Réserves » régionales. Le président de la Réserve fédérale de New-York en est traditionnellement le vice-président.

Comme toute Banque centrale, le FED a diverses attributions. Il effectue de multiples opérations pour le compte de la Treasury ; il joue le rôle d'une chambre de compensation interbancaire ; il est responsable de l'émission de la monnaie. Mais sa principale fonction consiste à *déterminer et à conduire la politique monétaire*, et pour cela il dispose de trois moyens principaux. D'abord l'action sur les réserves des Banques, qui permet de contrôler la création de monnaie. Depuis une loi de 1980, l'obligation de constituer des réserves s'applique à toutes les institutions financières de caractère bancaire, qu'elles soient ou non membres du système de réserve fédéral. Bien que la politique des réserves constitue un instrument efficace de la régulation du crédit, les autorités monétaires américaines la jugent généralement trop brutale et lui préfèrent des méthodes plus souples. Le second moyen est celui du maniement du taux d'escompte

(« discount rate »). Il joue cependant aux États-Unis un rôle beaucoup plus limité qu'ailleurs. Sauf exceptions de caractère temporaire, le refinancement des banques auprès de la Réserve fédérale est fortement découragé. Il y a là une différence importante avec la Banque de France ; la Réserve fédérale ignore par exemple notre technique de refinancement des crédits à l'exportation, qui a largement constitué pour les banques françaises une soupape de sûreté. Le financement des banques américaines s'opère largement par l'intermédiaire de certificats de dépôts ou le recours au marché interbancaire (ce qu'on appelle les « Federal Funds », prêts interbancaires à court terme, dont le marché dépend d'un taux d'intérêt — « Federal Funds Rate » — auquel le système financier américain prête une particulière attention). On ne peut donc considérer le taux d'escompte de la Réserve fédérale comme un taux directeur qui permettrait de diriger le marché. Tout au plus un changement de taux par la Réserve a-t-il une valeur indicative, signal adressé aux banques sur l'évolution souhaitée de la politique du crédit. Mais l'on pourrait donner de multiples exemples dans lesquels la Banque centrale s'est contentée de s'adapter au marché sans essayer de l'influencer.

Le moyen privilégié de la politique monétaire du FED, c'est le *recours à l'open market*. C'est essentiellement par cette technique qu'il agit sur la monnaie, et contribue indirectement à la détermination des taux d'intérêt. La politique d'open market est élaborée par le FOMC, et exécutée par la banque fédérale de réserve de New-York qui en a l'exclusivité. Reste à savoir — et c'est l'essentiel — quels sont les critères sur lesquels s'appuie le FOMC pour donner ses instructions à la réserve de New York ? Sur ce point, la politique du FED a considérablement varié selon les périodes, et selon les objectifs jugés prioritaires. Du milieu des années soixante jusqu'aux années soixante-dix, le FED a particulièrement surveillé l'évolution des taux d'intérêt (notamment celui des « Federal Funds »). Puis progressivement, dans le cadre de la lutte contre l'inflation, l'optique monétariste s'est imposée, et le contrôle de l'évolution de la masse monétaire est devenu prioritaire. Ce changement d'optique a été symbolisé par la déclaration de Paul Volcker du 6 octobre 1979. Mais son application s'est révélée délicate. L'expérience a montré que la masse monétaire variait souvent dans des proportions incompatibles avec les normes fixées par le FED (par exemple, en 1983 ou 1985). Par ailleurs, d'autres difficultés techniques ont surgi, et ont contribué à relativiser l'efficacité de ce critère : la définition à donner de la masse monétaire elle-même, compte tenu de l'apparition de nouveaux produits financiers ; la sous-estimation du rôle joué par la vitesse de circulation de la monnaie : en 1981-82, c'est la conjonction du resserrement du crédit et d'une chute imprévue de la vitesse de circulation qui a déterminé l'importance de la récession économique.

Par ailleurs, le FED avait très certainement sous-estimé le rôle joué par

(3) Sur le FED voir William GREIDER, *Secrets of the Temple : How the Federal Reserve runs the Country*, Simon and Schuster, N.Y. 1987.

l'évolution des taux de changes dans le niveau de l'activité économique interne. Le PNB américain avait subi une baisse sensible en 1981-82. On a calculé que 50 % de cette baisse était imputable à la diminution des exportations américaines, elle-même causée par la surévaluation du dollar. On s'explique ainsi que le FED, dans la détermination de la politique monétaire, tienne aujourd'hui compte de critères multiples, et en particulier de l'évolution des taux de change. Il s'efforce à cet égard d'aboutir à une coordination internationale, en liaison notamment avec les banques centrales de RFA et du Japon (4).

Le FED a donc des responsabilités essentielles en matière de politique économique et monétaire. Il agit de façon largement autonome, et c'est ce qui distingue avant tout le modèle américain du modèle français. Certes, cette liberté d'action n'est pas absolue. Il existe une concertation étroite et régulière entre le Secrétaire au Trésor et le président de la Réserve fédérale. La situation du FED est une situation d'indépendance dans l'interdépendance, et il ne saurait ignorer le contexte et les effets politiques de décisions en apparence purement techniques. Il n'en reste pas moins qu'il assume seul la responsabilité d'actions essentielles : la décision de lutte contre l'inflation par une politique monétaire restrictive a été par exemple prise par Paul Volcker dès 1979, un an avant l'élection de R. Reagan. De même, ce sont les réactions immédiates de l'actuel président du FED qui, en octobre 1987, ont évité que le krach boursier ne dégénère en crise financière cumulative. Il y a, dans l'autorité qui s'exerce au plus haut niveau du FED, une part d'exercice solitaire du pouvoir, à tel point que de temps à autre ressurgit le vieux projet de fusionner le FED et la Treasury pour mieux asseoir l'autorité du pouvoir politique.

*
* *

Cette brève analyse de deux modèles très différents doit nous faire réfléchir sur un problème de grande actualité : celui de la possible création d'une Banque centrale européenne. Toute une série de questions se posent, et notamment celle du degré d'autonomie de cette institution par rapport aux autres instances européennes. Le problème aussi de ses rapports avec les banques nationales, de son rôle, de ses structures, de la composition de ses organismes de direction, des moyens d'actions qui lui seraient éventuellement conférés. Les États-Unis nous offrent un certain modèle de fédéralisme financier. A nous de nous en inspirer ou de nous en écarter.

(4) Sur l'histoire monétaire récente des États-Unis, voir M. J. BOSKIN, *Reagan and the Economy*, ICS Press, 1987 (notamment le chapitre VI Macro-policy in the Reagan era).

DANS CE NUMÉRO

● FISCALITÉ AUX ÉTATS-UNIS

Joe Rodgers : *Avant-propos*

Jean-Pierre Lassale : *Sur deux modèles de finances publiques*

Bernd Spahn : *La réforme fiscale aux États-Unis : un modèle pour le monde industrialisé*

Dominique Borde et Pierre Kirch : *Le contentieux de l'impôt en droit fédéral américain*

Patrick Rassat : *Une révolution américaine : la réforme fiscale de 1986 et les entreprises*

William H. Connnett : *Le service des contributions directes des États-Unis d'Amérique*

● ÉTUDES

Christine Maître : *La mise à disposition des crédits budgétaires*

Olivier Mesmin : *Les obligations fiscales du directeur d'un établissement de l'État et leurs conséquences*

André Terrazzoni : *Les collectivités locales et l'investissement*

Marie-Luise Herschel : *La dette publique : un essai de comparaison France-RFA*

● CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

Comptes rendus d'ouvrages, par G. Montagnier, P. Beltrame, P. Lavigne, P. Rivet, M. Bouvier. Thèse et travaux par P. Beltrame, J.-J. Israël. Annonces de colloques

DÉJÀ PARUS

N° 1-1983, Où en est l'impôt ?	Franco 64 F
N° 2-1983, Le prix de la santé	— 76 F
N° 3-1983, La douane 2^e tirage	— 101 F
N° 4-1983, Les finances de la Communauté Europ.	— 76 F
N° 6-1984, Les coûts de l'éducation	— 80 F
N° 7-1984, Le recouvrement, 2^e tirage	— 101 F
N° 8-1984, Les finances publiques belges	— 80 F
N° 9-1985, L'entreprise et l'impôt	— 83 F
N° 10-1985, Environnement et finances publiques	— 83 F
N° 12-1985, Dette et Tiers-Monde	— 83 F
N° 13-1986, Finances communales et décentralisation 2^e tirage.	— 121 F
N° 14-1986, La famille et l'impôt	— 85 F
N° 15-1986, L'administration fiscale	— 111 F
N° 16-1986, Les finances publiques espagnoles	— 91 F
N° 17-1987, Le contentieux fiscal	— 101 F
N° 18-1987, Finances publiques : évolutions	— 101 F
N° 19-1987, Défense et finances publiques	— 101 F
N° 20-1987, Fédéralisme et finances publiques	— 111 F
N° 21-1988, La parafiscalité	— 111 F
N° 22-1988, 5 ans d'histoire des finances publiques en France : 1983-1987	— 131 F
N° 23-1988, Les subventions	— 131 F
N° 24-1988, Fiscalité aux États-Unis	— 121 F

À PARAÎTRE

N° 25-1989, **Les finances locales.**