

INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES
DE PARIS
1975-1976

LES FONCTIONS DU TRÉSOR ET LA POLITIQUE FINANCIÈRE

PAR

Jean-Yves HABERER

Inspecteur des Finances
Directeur du Trésor au Ministère de l'Économie

FASCICULE I

LES COURS DE DROIT
158, RUE SAINT-JACQUES
PARIS - V^e



INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES
DE PARIS

1975 - 1976

LES FONCTIONS DU TRESOR
ET LA POLITIQUE FINANCIERE

par

Jean-Yves HABERER

Inspecteur des Finances
Chef de Service à la Direction du Trésor

FASCICULE I

LES COURS DE DROIT
158, rue Saint-Jacques
PARIS V°

(reproduction interdite)

TABLE DES MATIERES
DU FASCICULE I

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 1 |
| I - Etat des connaissances relatives au Trésor | 2 |
| II - Orientation du Cours | 5 |
| III - Les particularités des problèmes de la politique financière | 6 |
| <u>Titre I</u> | |
| LES CENTRES DE DECISION | 9 |
| <u>Chapitre I</u> - Le Trésor | 10 |
| Section I - A la recherche du Trésor | 11 |
| I - Le Trésor identifié par l'histoire ... | 11 |
| A) L'apport du Premier Empire | 12 |
| B) L'apport de la Restauration | 12 |
| C) L'apport du Second Empire | 13 |
| II- Le Trésor identifié par la comptabilité nationale | 14 |
| A) Dans l'ensemble des comptes | 15 |
| B) Dans le Tableau des Opérations financières | 16 |
| III - Le Trésor identifié par ses fonctions | 18 |
| A) Fonction originelle et fonctions dérivées | 18 |
| B) Les fonctions par objectif | 21 |
| Section II - Les organes de la décision | 22 |
| I - Le Ministre de l'Economie et des Finances | 23 |
| II - Les services de l'Administration centrale | 24 |

| | Pages |
|---|-------|
| A) Le direction du Trésor | 25 |
| B) La Direction du Budget et la Direction des Impôts | 26 |
| C) La Direction de la Prévision ... | 27 |
| III- Les instances de concertation | 27 |
| A) Les instances de niveau gouverne- mental | 28 |
| B) Les Comités animés par la Direction du Trésor | 29 |
| Section III - Les Organes de la gestion | 31 |
| I - Services centraux | 31 |
| A) La Direction de la Comptabilité publique | 31 |
| B) La Direction générale des Douanes | 32 |
| C) La Direction des Assurances | 32 |
| D) L'Agence Judiciaire du Trésor .. | 32 |
| E) L'Administration des Monnaies .. | 33 |
| II - Services locaux des administrations financières | 33 |
| A) Les comptables directs du Trésor | 33 |
| B) Les comptables des Postes et Télécommunications | 34 |
| C) Les comptables des administrations financières | 34 |
| <u>Chapitre II</u> - La mouvance du Trésor | 35 |
| Section I - Les tutelles | 36 |
| I - L'origine des tutelles | 36 |
| A) Les tutelles conçues comme la con- trepartie de l'octroi d'un monopo- le par la puissance publique | 37 |
| B) Les tutelles conçues comme le moyen d'une politique économique favorable à la croissance | 40 |

| | Pages |
|--|-------|
| II - Les instruments de la tutelle | 44 |
| A) Le pouvoir de réglementer | 45 |
| B) Le pouvoir de nommer | 45 |
| C) Le pouvoir d'être présent | 46 |
| D) Le pouvoir de contrôler les res- sources et les emplois | 48 |
| Section II - L'effet de domination exercé par le Trésor | 49 |
| I - La résistance des organismes finan- ciers | 51 |
| A) Les servitudes du compte d'explo- tation | 51 |
| B) Les impératifs de la concurrence | 52 |
| C) La réalité sociologique | 53 |
| D) L'orthodoxie | 54 |
| II - L'auto-limitation des pouvoirs du Trésor | 55 |
| A) L'intermittence du volontarisme de l'Etat | 55 |
| B) Le désengagement du Trésor | 55 |
| <u>TITRE II</u> | |
| LES FONCTIONS DU TRESOR | 57 |
| <u>Chapitre III</u> - Le Trésor caissier de l'Etat .. | 59 |
| Section I - L'exécution des opérations bud- gétaires générales | 62 |
| I - La nature des mouvements de fonds ... | 62 |
| A) Les dépenses et les recettes publi- ques qui affectent directement la liquidité du Trésor | 63 |
| B) Les dépenses et les recettes publi- ques qui n'affectent pas directe- ment la liquidité du Trésor | 64 |

| | Pages |
|--|-------|
| II - Le moment des mouvements de fonds .. | 66 |
| A) Le rythme des flux de fonds | 66 |
| B) Les disciplines de l'imputation... | 72 |
| III - Le lieu des mouvements de fonds ... | 75 |
| Section II - Le fonctionnement des comptes spéciaux du Trésor | 76 |
| I - La finalité des comptes spéciaux du Trésor | 76 |
| A) Agir en dehors des contraintes budgétaires | 77 |
| B) Agir pour le compte de l'Etat lui-même | 78 |
| II - Les disciplines des comptes spéciaux du Trésor | 79 |
| A) La clarification de 1948 | 79 |
| B) L'état actuel des comptes spéciaux | 80 |
| <u>Chapitre IV</u> - Le Trésor, gérant de comptes de tiers | 84 |
| Section I - Le Trésor, teneur de comptes | 85 |
| I - Le problème de la qualité du service | 85 |
| A) Les avantages | 85 |
| B) Les inconvénients | 86 |
| II - Le problème de la rémunération du dépôt | 88 |
| A) L'optique de l'équité | 88 |
| B) L'optique de la clarté budgétaire | 89 |
| C) L'optique de la position concu- rentielle | 91 |
| Section II - Les titulaires de comptes | 93 |
| A) Les déposants par obligation | 93 |
| B) Les déposants par contrat | 97 |
| C) Les déposants par libre choix ... | 100 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| Section III - L'avenir des comptes créditeurs et la politique du Trésor | 101 |
| I - Les arguments de la continuité | 102 |
| A) Une justification administrative : le pouvoir de contrôler | 102 |
| B) Une justification financière : la collecte | 103 |
| II - Les arguments de l'ouverture | 106 |
| A) Les considérations de trésorerie... | 106 |
| B) La volonté de désengagement finan- cier | 107 |
| C) Le reclassement des responsabilités de l'Etat et des collectivités ter- ritoriales | 108 |
| <u>Chapitre V</u> - Le Trésor emprunteur | 110 |
| Section I - Les emprunts auprès du système ban- caire | 111 |
| I - Les emprunts sur le marché monétaire... | 112 |
| A) Le bon du Trésor, instrument du marché monétaire | 113 |
| B) Le bon du Trésor, moyen de finance- ment de la dette | 116 |
| II - Les emprunts auprès de la Banque de France | 120 |
| A) La disparition des concours de type quasi-commercial | 123 |
| B) La révocation des concours directs au Trésor | 124 |
| C) La survivance des concours involon- taires de la Banque de France au Trésor | 126 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| Section II - Les emprunts auprès du public | 128 |
| I - Les émissions au coup par coup (à long terme) | 130 |
| A) Les caractéristiques du titre d'Etat à long terme | 130 |
| B) Le placement des emprunts | 135 |
| C) La gestion des emprunts | 140 |
| II - Les émissions permanentes à court terme. | 143 |
| A) Les caractéristiques des Bons du Trésor (sur formule) | 143 |
| B) Le placement des Bons du Trésor | 149 |
| C) La gestion des bons du Trésor | 150 |
| Section III - Les emprunts auprès de l'étranger. | 151 |
| I - Se procurer des devises | 152 |
| II - Se conformer aux engagements internationaux | 154 |
| Section IV - La Dette publique | 155 |
| I - Le volume de la dette publique | 156 |
| A) L'évolution de la dette publique | 156 |
| B) Le rapprochement de la dette publique et de certaines grandeurs économiques et financières | 157 |
| II - La composition de la dette publique | 158 |
| A) Ventilation selon la technique de l'emprunt | 158 |
| B) Ventilation selon la durée | 160 |
| III - Le coût de la dette publique | 162 |
| A) Le coût réel de la dette publique ne coïncide pas exactement avec son coût budgétaire apparent | 163 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| B) L'évolution du coût de la dette publique | 164 |
| IV - Aperçus internationaux | 165 |
| A) La dette publique aux Etats-Unis..... | 165 |
| B) La dette publique en Allemagne Fédérale | 167 |
| C) La dette publique au Japon | 169 |
| D) La dette publique en Italie | 170 |
| <u>Chapitre VI</u> -Le Trésor prêteur | 172 |
| Section I - Les avances à court terme | 175 |
| I - Les avances aux collectivités locales... | 176 |
| II - Les avances aux organismes de Sécurité sociale | 177 |
| III - Les autres avances | 177 |
| Section II - Les prêts intérieurs à long terme.. | 178 |
| I - Les prêts du F.D.E.S. | 178 |
| A) Le Conseil de Direction du F.D.E.S... | 179 |
| B) Les prêts du F.D.E.S. | 181 |
| II - Les prêts destinés à la construction ... | 188 |
| A) Les prêts aux H.L.M. | 189 |
| B) La consolidation des prêts spéciaux à la construction | 190 |
| III - Le fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (F.N.A.F.U.) | 190 |
| IV - Les autres prêts | 192 |
| A) Prêts destinés à l'avion Concorde..... | 192 |
| B) Prêts à long terme consentis en consolidation d'avances à court terme | 192 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| Section III - Les prêts extérieurs à long terme. | 193 |
| I - Les prêts à long terme à l'exportation.. | 193 |
| A) Le premier régime du long terme ex- portation | 193 |
| B) La réforme de 1971 | 194 |
| II - Les prêts du Trésor à des Etats étran- gers | 194 |
| A) Les finalités ambiguës | 195 |
| B) Les modalités évolutives | 196 |
| <u>Chapitre VII</u> - Le Trésor gérant des participations d'Etat au capital des entreprises..... | 199 |
| Section I - Le secteur public et semi-public..... | 200 |
| I - Transports | 202 |
| II - Industrie et recherche | 203 |
| A) Energie et mines | 203 |
| B) Industries chimiques | 203 |
| C) Industries mécaniques | 204 |
| D) Recherche et réalisations scientifiques | 204 |
| III - Banques et assurances | 204 |
| IV - Information et publicité | 205 |
| V - Autres secteurs de l'économie | 205 |
| Section II - Le régime juridique et financier des participations d'Etat | 206 |
| I - La gestion des participations d'Etat..... | 206 |
| A) Les actes de gestion confiés ou sou- mis à l'Etat | 207 |
| B) La représentation de l'Etat dans les centres de décision de l'entreprise... | 208 |

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| II - Le contrôle | 210 |
| A) Les règles | 211 |
| B) La pratique | 212 |
| Section III - La programmation des investissements | 215 |
| I - Les objectifs de la programmation | 215 |
| II - Les moyens de la programmation | 216 |
| A) Les instances du Conseil de Direction du F.D.E.S. | 216 |
| B) La mise au point des dotations en capital | 217 |
| C) L'inscription au calendrier des émissions sur le marché financier | 218 |
| D) L'autorisation des emprunts à l'extérieur | 218 |
| E) L'intervention des administrateurs d'Etat | 219 |
| Section IV - L'avenir des participations publiques | 219 |
| I - Le problème de la gestion des participations | 220 |
| A) Le Trésor n'est pas une banque d'affaires | 220 |
| B) Le transfert des participations à une autre instance ne serait pas sans risques | 222 |
| II - L'influence de l'économie de marché sur les participations d'Etat | 224 |
| A) Les concentrations d'entreprises dans le secteur public | 224 |
| B) La clarification de la frontière entre les participations d'Etat et l'économie de marché | 226 |

+++++
+++++
+++++
+++++
+++++
+++++
+++++
+++++

I N T R O D U C T I O N

Le cours qui nous réunit est consacré aux fonctions du Trésor et à la politique financière. L'autonomie de son objet, si l'on peut dire, a émergé au lendemain de la seconde guerre mondiale et elle a reflété la concentration exceptionnelle des pouvoirs que les circonstances historiques, la volonté des autorités politiques et les contraintes de la politique économique ont alors concentrée, en France, dans ce point un peu mystérieux de l'administration qu'est le Trésor public. Sous des titres divers, ce cours a été professé successivement de 1948 à 1958 par M. François Bloch-Lainé, dont je fus l'élève, puis de 1960 à 1970 par M. Pierre de Vogüe. J'ai pris leur relais en 1972 et, comme eux, c'est de l'intérieur que je peux observer et décrire une réalité qui n'a certes jamais cessé d'évoluer, mais dont ils ont tracé une image historiquement intéressante. C'est pourquoi je vous invite encore à consulter non seulement les cours qu'ils ont professés, mais le livre dont, en 1960, ils ont été ensemble les auteurs et qui donne une connaissance précise et exemplaire du Trésor de cette époque.

+++++ I -

+++++

+++++ Etat des connaissances relatives au Trésor

1.- Comme on le constate pour un certain nombre d'autres spécialités, l'étude des opérations et des fonctions du Trésor a longtemps été entreprise à partir de leur aspect juridique parce qu'elle était faite de l'extérieur. Le Trésor, souvent confondu avec la dette publique, prenait place, une place d'ailleurs modeste, dans la législation financière enseignée dans les Facultés de Droit. Cette approche traditionnelle était si inadéquate qu'elle n'aboutissait qu'à des vérités superficielles. En effet, si le budget, l'impôt, la comptabilité publique, voire la dette publique, sont des notions claires, appuyées sur des actes législatifs, mettant en jeu des relations de droit, le Trésor a toujours été un ensemble empirique de fonctions et de pratiques. Encore fallait-il que les fonctionnaires praticiens du Trésor, qui seuls ont une connaissance de première main des problèmes financiers dans lesquels ils vivent, se voient offrir une tribune pour les expliquer. C'est ce que cette Ecole a su faire, créant ainsi une source d'informations qui, tacitement ou explicitement, est utilisée par toutes les autres.

2.- La connaissance du rôle du Trésor et des possibilités offertes à la politique financière a fortement progressé dans la dizaine d'années qui a suivi la seconde guerre mondiale. En effet, il y a eu la rencontre de plusieurs facteurs nouveaux :

- les années de guerre et de reconstruction ont été caractérisées par une pénurie de capitaux sur les marchés sinon par la quasi-disparition de ceux-ci. En substitution, il a fallu développer des circuits financiers hors marché, passant par le Trésor, seul en mesure d'employer certaines contraintes et certaines séductions.

- à la Libération, des réformes de structures très importantes comme les nationalisations ou la Sécurité Sociale ont donné à l'Etat des pouvoirs étendus. On les a confiés, pour la plupart, au Trésor, en espérant, non sans illusion, en faire les moyens d'une certaine politique économique.

- l'apparition de la comptabilité nationale a permis d'identifier ou de mettre en lumière certaines fonctions financières du Trésor, et de définir leur place, notamment dans le tableau des opérations financières.

- l'existence d'un plan, plan certes indicatif, mais exprimé en termes volontaristes, ce qui prête à beaucoup de malentendus, a conduit à rechercher les moyens de l'exécuter et rendu attentif au rôle du Trésor comme centre de décision.

- la nouvelle génération qui a pris alors les commandes était marquée par les enseignements de l'avant-guerre, la défaillance de l'économie libérale pendant la crise de 1929, et les idées de Keynes.

3.- Une troisième phase apparaît, depuis 1964, avec le désengagement du Trésor. Il y a, me semble-t-il, un décalage entre le nouveau style de la politique financière et les descriptions que l'on continue à en donner, notamment dans l'Université, mais aussi, parfois, au Ministère de l'Economie et des Finances.

a) Comment expliquer, d'abord, ces nouvelles pratiques ?
On peut retenir quatre faits principaux :

- l'interventionnisme de 1945-1958 a révélé ses inconvénients : médiocre rentabilité des entreprises appartenant à l'Etat, malthusianisme des marchés de l'argent trop compartimentés et surveillés, erreurs nombreuses commises par des administrations mal préparées à faire des choix économiques, etc ...

- la croissance économique, l'expansion démographique, l'ouverture des frontières décidée en janvier 1959 par l'entrée dans le Marché Commun et le retour à la convertibilité du franc ont fait craquer les mécanismes imaginés en temps de pénurie, de reconstruction, de contrôle des échanges avec l'extérieur.

- la multitude des organisations internationales à vocation économique a mis à la mode l'harmonisation avec les pays étrangers. C'est ainsi qu'un vent de libéralisme a soufflé sur l'hexagone national, en provenance non pas de l'Allemagne, malgré les brillantes performances de son économie

de marché, mais, naturellement, des Etats-Unis, dont l'effet de domination sur les mentalités, les idées, les pratiques, les technologies s'est considérablement développé, depuis 1960, dans tout l'espace économique et financier du monde atlantique.

- revenu au pouvoir en 1958, le général de Gaulle a entrepris de restaurer l'Etat : l'équilibre des finances publiques, la stabilité de la monnaie ont été une de ses ambitions constantes, au même point que la réforme des institutions et l'indépendance nationale. Ainsi, il y a eu un reflux du Trésor, à la fois conçu comme moyen et constaté comme résultat de cette politique.

b) Comment expliquer, maintenant, le retard des connaissances sur les nouvelles pratiques ? Trois séries de considérations méritent d'être sommairement mentionnées :

- Considérations techniques. On a peu supprimé les pouvoirs du Trésor, et d'ailleurs, quand on les a entamés, on l'a fait par des décisions administratives discrètes, puisque les fonctions du Trésor ne sont guère définies en droit. On n'a pas supprimé, on a suspendu. Par prudence ou par inertie, on a évité l'irréversible. Le Trésor a gardé tous ses pouvoirs, lesquels seraient insupportables à la nation s'ils étaient employés, mais il a cessé d'utiliser une fraction de ces pouvoirs. C'est une méthode typiquement française et de nature, par conséquent, à dérouter tout observateur étranger. Dans son ambiguïté, elle s'apparente, par exemple, à la pratique parisienne qui consiste pour la police à laisser stationner des voitures, sans risque de contravention, tout au long d'une rue pourtant jalonnée de panneaux d'interdiction de stationnement ...

- Considérations de sociologie administrative. Les administrations ont tendance à persévérer dans l'être et, après plusieurs générations marquées par l'instabilité ministérielle de la IIIème et de la IVème République, elles ont tendance à croire qu'elles incarnent une permanence de bon aloi. Elles vivent donc, à leur façon, l'inévitable dialectique de la continuité et de l'ouverture. Il n'est pas sûr que l'évolution du Trésor au cours des quinze dernières années ait été perçue par tous les fonctionnaires concernés. Mais il est sûr qu'elle n'a pas convaincu tous ceux qui l'ont

perçue et dont beaucoup attendent, redoutent ou espèrent un retour aux pratiques d'il y a vingt cinq ans et mettent volontiers à profit les circonstances conjoncturelles de 1974-1976 pour esquisser quelques pas en arrière.

- Considérations politiques. Dans l'héritage du Trésor d'hier, aujourd'hui contesté, il y a des mythes intouchables, croit-on. Tandis que l'opinion continue à cristalliser des espérances autour de l'idée de Plan, tandis que les nationalisations ont fini par s'incorporer au paysage économique, les pouvoirs publics peuvent trouver raisonnable de pratiquer la débudgétisation des investissements sans s'en vanter, ou de protéger, contre toute polémique, la réorientation libérale des circuits monétaires et financiers par l'extrême technicité du sujet.

+++++ II -
+++++
+++++ Orientation du cours

Ce cours comporte quatorze leçons. Cette relative brièveté impose naturellement plusieurs choix.

- 1.- On s'attachera aux fonctions, parce qu'elles ont évolué, mais on décrira peu les procédures et les opérations, puisqu'elles ont subsisté et que, par conséquent, on en trouve la trace exacte dans les analyses de nos prédécesseurs ou dans divers ouvrages de nature administrative et financière.
- 2.- L'accent sera mis sur les aspects actuels autant que sur l'évolution historique. La politique du Trésor reflète le style et les finalités, notamment conjoncturelles, de la politique économique dans laquelle elle prend place. La permanence des procédures, des instruments et des principes n'empêche pas l'infléchissement des objectifs et des moyens. Ainsi il y a eu un changement profond entre le Trésor actif, interventionniste, voire un peu totalitaire des années 1945 à 1960, et le Trésor passif, neutre et désengagé de 1963 à 1973. L'actualité de 1976 est d'autant plus intéressante qu'elle permet une certaine perplexité. Le nouveau cap choisi dans la navigation du Trésor depuis 1974 s'explique par la nécessité conjoncturelle de lutter contre l'inflation et

contre la récession, et il sera peut-être abandonné lorsque l'état des finances publiques et le taux de croissance économique auront retrouvé un niveau satisfaisant. Pourtant on a ressuscité des méthodes d'avant 1960, qui ne déplaisent pas toutes aux technocrates interventionnistes dont l'E.N.A. peuple les ministères, dont celui de l'Economie et des Finances, et qu'on aura du mal à écarter à nouveau.

3.- On s'efforcera de ne jamais oublier que les questions financières ne sont qu'une variété des questions économiques. Derrière l'explication des mécanismes du Trésor, il faut toujours prendre en considération les réalités économiques, c'est-à-dire les ménages, les entreprises, les institutions financières, les économies étrangères, etc.

+++++ III -
 +++++ Les particularités des problèmes de la
 +++++ politique financière

1.- Le Trésor est le résultat d'une évolution historique, il n'est pas le produit d'une création ordonnée, consciente, harmonieuse. C'est pourquoi les comparaisons avec l'étranger, souvent éclairantes dans d'autres domaines, apportent peu à celui-ci. Chaque fonction du Trésor est née par besoin et souvent dans l'urgence, et non pas par volonté et dans la réflexion.

2.- La politique financière, c'est-à-dire la politique qui a pour objet d'ajuster les capacités de financement aux besoins de financement est un domaine d'élection de la technostucture. En effet, alors que la politique budgétaire et la politique fiscale se font principalement par voie législative, ce qui implique arbitrage du Premier ministre et contrôle du Parlement, les affaires du Trésor se traitent par conversations, échanges de lettres, conversations discrètes, négociations, commissions, au maximum par arrêtés simples que signe un fonctionnaire par délégation du Ministre. La politique financière est, si l'on peut risquer une image contraire aux normes constitutionnelles, le "domaine réservé" du Ministre de l'Economie et des Finances :