

Pour développer une culture des finances publiques il est crucial de créer une discipline autonome

Michel BOUVIER

Professeur émérite de l'Université Paris 1 Sorbonne

Président de FONDAFIP

Directeur de la Revue Française de Finances Publiques

En préambule je voudrais évoquer le fait que l'enjeu fondamental de ce colloque est de replacer le citoyen, quelle que soit sa place ou sa fonction au sein de la société, au centre du processus de décision du système financier public autrement dit replacer le citoyen au cœur de la gouvernance financière publique.

Il faut également avoir conscience que les chocs multiples et les mutations que connaissent nos sociétés nécessitent une gouvernance financière publique solide qui implique que les formations et les recherches en ce domaine soient particulièrement développées.

C'est pourquoi il est nécessaire et urgent de développer une culture et une pédagogie des finances publiques, or malheureusement celles-ci sont encore très embryonnaires et se heurtent à nombre d'obstacles. Un obstacle majeur consiste dans la manière dont elles sont conçues. C'est là le point sur lequel j'insisterai.

Il faut tout de suite noter qu'aujourd'hui comme hier, les finances publiques se trouvent placées au cœur des grandes questions qui se posent aux sociétés contemporaines. Toutefois, cette présence que l'on peut constater dans tous les domaines de la vie publique ou privée ne se traduit pas par une situation bien assise de la discipline. Les finances publiques n'ont pas une identité forte comme d'autres domaines des sciences humaines.

Or, même si elles sont enseignées depuis plus d'un siècle dans les facultés de droit auxquelles elles ont été rattachées à l'origine, elles n'ont jamais vraiment réussi à s'y installer solidement.

C'est déjà ce que constatait Emile Bouvier dans un article paru en 1906 et intitulé « La science et la législation financière dans les facultés de droit »¹. Il écrivait : « Les questions financières ont toujours eu une importance considérable, mais elles en ont pris, en France, une plus considérable encore depuis une vingtaine d'années. Cette importance s'explique avant tout par l'énormité de nos budgets annuels et de notre dette publique » et l'auteur déplorait ensuite le fait qu'en dépit de leur poids une place mineure leur était paradoxalement faite dans l'université.

Il faut rappeler ici qu'à la suite de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 qui avait posé un certain nombre de principes relatifs aux ressources de l'Etat ainsi qu'au contrôle des deniers publics, un droit budgétaire, comptable et fiscal s'était progressivement constitué au 19^{ème} siècle. Et une « commission des études de droit », installée par un arrêté du 1er février 1878, estimait nécessaire un enseignement des finances publiques. Celui-ci, était-il précisé, « multiplierait les hommes capables de gérer à un degré quelconque les intérêts du pays ». Un enseignement des finances publiques apparaissait d'autant plus indispensable, selon la commission, que la France était « un pays où l'ignorance des questions financières est générale et où pourtant la vie publique est ouverte à tous ». Jusque-là tout allait bien.

On pouvait même être en droit d'attendre de cette entrée des finances publiques dans l'université qu'elle installât solidement la discipline. Or, outre que celle-ci ne se fit pas facilement, l'enseignement connut par la suite nombre de vicissitudes qui n'ont fait que se développer jusqu'à nos jours.

En effet, cette place au sein des facultés de droit qui fut attribuée initialement aux finances publiques a semble-t-il masqué la tension, déjà présente au 19^{ème}, entre la composante juridique de la matière et sa composante économique qui s'affirmera au fur et à mesure du développement de l'interventionnisme public.

Par ailleurs, l'envol des sciences économiques sous leur propre bannière, avec leurs propres facultés, n'a pas pour autant conduit les juristes à s'interroger sur ce qui pouvait faire la spécificité du droit public financier. Et les ouvrages de Science et législation financière, qu'ils aient été écrits par des juristes ou par des économistes, ne feront finalement que masquer une confusion et l'incapacité des uns et des autres de constituer une discipline indépendante, autrement dit de réunir la science financière longtemps enseignée par les économistes et la législation financière, affaire des juristes.

Depuis ce rendez-vous manqué, les finances publiques se sont enfoncées dans un quiproquo dont il est indispensable de sortir afin de permettre le développement d'une culture des et d'une pédagogie des finances publiques.

I. – LES FINANCES PUBLIQUES SONT VICTIMES D’UN QUIPROQUO

Sans un regard attentif on pourrait parfaitement considérer que l’article écrit par Emile Bouvier, paru il y a près de 120 ans, est toujours d’actualité et que le même concernant la situation des finances publiques dans les départements juridiques des universités constat peut être fait aujourd’hui.

Mais ce serait mal poser le problème pour au moins deux raisons. La première réside dans le fait que depuis un siècle, l’économie puis la gestion ont incontestablement et définitivement changé la nature d’une discipline initialement marquée aux coins du droit public. La seconde est que le regret exprimé par Emile Bouvier reposait sur une erreur d’appréciation au sujet de la nature de la matière car, déjà, celle-ci n’était pas composée que du droit. Les difficultés de la législation financière comme on l’appelait à l’époque, ne provenaient pas seulement de l’expansion des autres branches du droit public mais d’un choix volontariste effectué envers et contre toute réflexion scientifique. En effet, celle-ci aurait pu mettre en évidence que la matière était déjà hétérogène, qu’elle était altérée par une économie politique en plein développement voire même par une sociologie à l’état naissant. Il s’en est suivi un véritable quiproquo toujours bien présent aujourd’hui.

Et c’est sur la base de ce quiproquo qu’à l’instar de nombre de disciplines relevant des sciences sociales les finances publiques ont été posées comme une science dans la foulée d’une part de la montée en puissance depuis la fin du 18^{ème} d’un droit budgétaire considéré comme la pierre angulaire de la construction de l’Etat, d’autre part de la poussée scientifique de la seconde moitié du 19^{ème}

et du début du 20^{ème} ; on les qualifiait alors on l'a dit, de science des finances ou de science et législation financière. Et, sans s'interroger sur la pertinence de cette qualification on a vu se multiplier les *Principes, Leçons et Traités de la science des finances*. Nul ne semblait douter à l'époque de l'avenir de cette nouvelle science qui semblait alors se développer dans de nombreux pays. Toutefois son évolution, on le sait, allait considérablement trahir les espoirs initiaux. En fait tout était dans le verbe, la forme ayant pris le pas sur le fond.

Plus encore, ce quiproquo s'est accentué avec l'abandon de l'appellation « législation financière » ou mieux en ne lui ayant pas substitué celle de « droit public financier » ce qui lui aurait permis de se retrouver aux côtés du droit administratif ou du droit constitutionnel. Ce refus ou cette hésitation que l'on sent encore aujourd'hui a d'une part été fatal pour conférer une identité juridique à la matière, elle a d'autre part constitué un obstacle à la création d'une discipline originale.

En effet, dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, les *finances publiques* vont être approchées aussi bien sous leurs aspects institutionnels qu'économiques voire même déjà gestionnaires au moment de la tentative d'installation en France de la Rationalisation des Choix Budgétaires, ancêtre des budgets de résultats, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, sur le modèle du Planning Programming Budgeting System américain. Toutefois, ces différentes approches demeurèrent toujours séparées.

L'image de la discipline s'en est trouvée profondément affectée. Son ambiguïté s'est renforcée, elle s'est même encore accentuée avec la crise de l'Etat-providence car les finances publiques du fait de leur grande proximité avec les enjeux et les mutations économiques, ont été une fois de plus aux avant-postes des transformations du secteur public et immédiatement confrontées à celles-ci.

C'est alors que, directement impliquées dans les politiques de sortie de crise, elles ont été submergées par le retour de l'économie libérale classique et l'irruption de la gestion. Elles ont épousé une logique de performance les conduisant à mettre en œuvre des techniques de plus en plus sophistiquées adaptées du management de l'entreprise.

On a assisté par ailleurs à une accélération de leur extension hors des frontières de l'Etat, vers les collectivités locales, la sécurité sociale, voire même hors des frontières du secteur public avec la démultiplication de partenariats public/privé avec pour conséquence un démembrement de la discipline.

Si l'on ajoute qu'en toile de fond les aspects politiques et sociologiques sont de plus en plus difficiles à ignorer, on l'a compris, la complexité des finances publiques apparaît à l'évidence. Les phénomènes financiers publics sont en effet toujours des phénomènes complexes ; l'on entend par là qu'ils sont le produit d'interactions de tous ordres, faisant intervenir une grande variété de structures et d'acteurs. Il en résulte que non seulement des « finances publiques pures », comme on a pu

vouloir construire, à la fin du 19^{ème} siècle, ou au début du 20^{ème} une « économie pure » (Lèon Walras 1874) ou un « droit pur » (Hans Kelsen 1934), sont inconcevables mais elles sont « impensables » car les finances publiques sont hétérogènes par essence. Elles sont irréductibles à telle ou telle de leur composante.

C'est d'ailleurs la philosophie de Fondafip. C'est également celle de la *Revue Française de Finances Publiques* qui depuis sa création en 1983 ne cesse de plaider non seulement pour l'interdisciplinarité mais également pour le croisement des professionnels et des académiques ou encore des générations et des cultures. Le défi est de taille il nécessite beaucoup de tolérance et d'empathie. C'est une véritable aventure que de s'engager dans cette direction mais on le constate chaque jour, s'il est confortable et peu risqué de reproduire des schémas déjà bien connus cela ne permet pas d'avancer, de créer des institutions en phase avec leur environnement et ainsi d'être en mesure de répondre aux crises que connaissent nos sociétés.

En effet, la complexité des finances publiques exige une appréhension globale et la mise en œuvre d'une grande variété de savoirs, impliquant un travail commun de chercheurs appartenant non seulement aux disciplines les plus diverses mais toujours avec un regard sur ce qui se pratique ou se pense ailleurs dans le monde.

Il faut en conclure que si l'on souhaite développer une culture des finances publiques s'appuyant sur une formation et une recherche qui correspondent absolument à leur réalité alors leur rattachement

au droit public, comme d'ailleurs à toute autre discipline, est absolument vain, elles y seraient trop à l'étroit. Un tel choix est voué à l'échec et ne peut engendrer que des déboires. Une autre solution consisterait à accepter une situation qui est largement présente aujourd'hui, on veut dire une répartition de la matière en différentes spécialités techniques. Mais dans ce cas se poserait le risque d'un éclatement croissant non seulement des formations mais surtout de la recherche engendrant une incapacité à comprendre globalement le système financier public, ce qui irait à contresens de la construction d'une discipline scientifique.

Une troisième hypothèse, on va y revenir, serait de reconsidérer la possibilité de constituer une science des finances publiques sur la base d'une reconnaissance de la matière comme relevant d'une pluralité de champs.

On l'a compris, la fondation d'une science des finances publiques est doublement difficile. Elle doit franchir des obstacles certes en grande partie identiques à ceux que rencontrent tous les scientifiques mais qui pour d'autres sont particuliers à un domaine qui, en apparence, est composite, voire même hétéroclite. Certains de ces obstacles sont d'ordre factuels, d'autres relèvent d'une faiblesse de l'assise épistémologique à partir de laquelle se sont construits les raisonnements à son égard.

Mais il existe encore un autre obstacle de taille, on pense ici à *l'excès de technicité* dont souffrent les finances publiques. En effet, le degré de complication qui est parfois atteint dans la mise en place de certains dispositifs est tel qu'il peut rebuter plus d'un

chercheur ou encore absorber la majeure partie de ses facultés intellectuelles en l'engageant dans une course sans fin. Or la technicité la plus poussée ne peut jamais tenir lieu de savoir scientifique, ce n'est qu'une illusion qui fait barrage à la recherche fondamentale.

Par ailleurs, comme le martela Gaston Jèze, un célèbre professeur de finances publiques de la fin du 19^{ème} siècle et du début du 20^{ème}, « Il ne faut pas cesser de le répéter la simple pratique sans connaissance scientifique, c'est l'empirisme et la routine... Ceux qui n'ont pas médité longuement avec la méthode scientifique sur les problèmes financiers sont incapables de diriger les finances publiques d'un État : il leur est matériellement impossible de trouver les solutions des grands problèmes financiers. Ils manquent de hardiesse ; ils s'en tiennent à ce qui existe ; ils s'arrêtent au détail ».

II. LES VOIES POUR SORTIR DU QUIPROQUO

On l'a dit, la caractéristique essentielle des finances publiques réside dans leur complexité. Une complexité qui a d'ailleurs été reconnue depuis la fin du 19^{ème} et tout au long du 20^{ème} par d'éminents auteurs. On pense ici à Francesco Nitti, pour qui « comme toutes les disciplines relatives à la société humaine, la science des finances... étudie des phénomènes qui agissent et réagissent les uns sur les autres et dont la complexité est souvent très grande ». On retrouve la même approche chez G. Jèze qui déclare dès la fin des années vingt dans son *Cours de finances publiques* 6, vouloir étudier celles-ci « comme des phénomènes complexes, avec tous les facteurs qui les conditionnent »..

Néanmoins, la matière demeure encore prisonnière d'un statut qui ne correspond toujours pas à sa réalité et qui ne permet pas de lever le quiproquo initial.

Mais ce serait s'arrêter en chemin que de s'en tenir à ce constat. En effet, pour sortir du quiproquo il convient encore de s'interroger sur ce qui fait, au final, la substance des finances publiques, ou bien ce qui donne un sens à leur diversité ou traduit le mieux leur réalité. Pour ce faire, il est indispensable de les considérer comme un champ politique. La construction d'un corpus scientifique les concernant passe par leur restitution dans le cadre d'un processus de fonctionnement politique global entendu au sens large comme l'organisation d'une société.

Les finances publiques constituent en effet une très riche et très complète grille de lecture d'une société. Elles sont également déterminantes dans l'élaboration et dans les transformations des modèles président à son organisation. Il ne faut toutefois pas s'y méprendre, elles se situent non pas au sein mais aux côtés de la science politique comme d'ailleurs de toutes les autres sciences humaines.

Enfin, outre la nécessité pour le chercheur de prendre en compte la pluralité des champs qui composent la matière et par conséquent d'appréhender tout phénomène financier public comme un « fait social total », selon les termes de Marcel Mauss, leur originalité et leur intérêt résident dans le fait qu'elles sont éminemment concrètes. Ainsi, la science des finances publiques, entendue

comme pluridisciplinaire par nécessité, et ayant pour objet d'étude des phénomènes sociaux tout à la fois très politiques et très techniques, oblige à une confrontation permanente de la théorie et de la pratique. *Elle implique nécessairement de concevoir la recherche tout à la fois comme fondamentale et appliquée.*

Autrement dit, comme l'estimait Pierre Lalumière, « le fait politique est essentiel, il domine l'ensemble de la réalité financière » et finalement « la science financière est politique par nature » comme l'affirmait de son côté Gérard Dehove. Elle permet de faire apparaître les mécanismes et les enjeux de la vie en société.

Au total, l'étude des finances publiques oblige à se poser les questions les plus concrètes mais aussi les plus abstraites, elle nous renvoie en effet à la philosophie, et notamment à celle de Gaston Bachelard, lorsqu'il soulignait la nécessité d'assumer la complexité des phénomènes étudiés : « Il n'y a pas de phénomène simple ; écrivait-il, le phénomène est un tissu de relations ». A notre sens, les phénomènes financiers publics en sont un parfait exemple.

1. E. Bouvier, *La science et la législation financière dans les facultés de droit*, LGDJ, 1906.

2. P. Lavigne, in *Le centenaire de l'enseignement des finances publiques dans les facultés de droit*, RFFP 28- 1989, .

3. P. Lavigne, art. cit.

4. Il faut rappeler que tandis que la toute nouvelle Ecole libre des sciences politiques inscrivait en 1870, quasiment dès sa création, des cours de finances publiques dans ses programmes, il fallut attendre 1889 pour que la matière pénètre au sein des facultés de droit. Et ce n'est qu'en 1924/1925 que le cours de législation financière fut rendu obligatoire.