

Rabat 27 avril 2024

**Colloque : Promouvoir la culture des finances publiques pour une
action publique plus efficace**

**Quelle culture des finances publiques dans la formation des économistes en
France ? - Un point de vue**

Jean-Marie Monnier

Professeur d'économie émérite

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Centre d'économie de la Sorbonne

Résumé

Le point de vue développé dans cet article part d'une interrogation sur le statut du droit fiscal, et du droit en général, dans l'analyse économique de l'impôt et des finances publiques. La réponse à cette interrogation éclaire la question initialement posée sur la culture des finances publiques des jeunes économistes en France à l'issue de leur formation. De profonds bouleversements aussi bien théoriques que dans l'organisation de l'enseignement de la discipline ont largement affecté leur bagage dans le domaine des finances publiques. La tardive autonomisation de l'enseignement universitaire de sciences économiques par rapport aux sciences juridiques et le déplacement du centre de gravité théorique de la discipline, en particulier dans le domaine des finances publiques ont largement amoindri ce bagage.

Abstract

The article starts from a questioning on the status of tax law and law in general in the economic analysis of taxes and public finances. This allows us to shed particular light on the culture of french young economists on public finances at the end of their training. Profound changes have occurred since the 1950s at the theoretical level and in the organization of teaching. The rupture between economic sciences and legal sciences is the first of these upheavals. Another is the shift in the theoretical center of gravity of economics. This has greatly reduced the intellectual background of young students in the field of public finance.

A l'origine du point de vue développé ici sur la formation des économistes en France, se trouve un questionnement de nature méthodologique sur l'analyse économique de l'impôt et plus particulièrement sur la théorie de la taxation optimale qui constitue encore, malgré les doutes qu'elle suscite de plus en plus, le courant central de cette analyse. Ce questionnement porte sur le statut du droit fiscal dans l'ensemble des travaux issus de ce courant. Au-delà, la question de la place du droit des finances publiques en représente le prolongement naturel pour l'analyse économique des activités financières des entités publiques. Il convient ici, cependant, d'ajouter que ce questionnement ne conduit pas à interpeler seulement le courant orthodoxe de l'analyse économique, même s'il est largement dominant dans les universités françaises.

Pour comprendre l'état actuel de la formation des jeunes économistes en France, il faut avoir en tête que l'enseignement universitaire de l'économie y a connu une double mutation. La première est l'autonomisation très tardive de la discipline par rapport aux sciences juridiques. La seconde concerne le contenu même de la discipline qui a été profondément affecté par d'importants bouleversements méthodologiques. Dans le champ particulier des finances publiques l'économie financière a disparu et a été remplacée par l'économie publique dont la théorie de la taxation optimale est l'élément central.

I- La tardive autonomisation de l'économie par rapport aux sciences juridiques

L'enseignement de l'économie en France, né avec Jean-Baptiste Say en 1820 au Conservatoire des arts et métiers, n'a pénétré l'Université que très lentement. La première chaire d'économie politique n'est créée qu'en 1864 à la faculté de droit de Paris, l'enseignement de l'économie politique en deuxième année de licence n'étant introduit qu'en 1877. Très longtemps, la science économique est restée une discipline auxiliaire du droit dont nombre de juristes se méfiaient. Les civilistes, en particulier, craignaient de voir les raisonnements économiques envahir la science juridique tandis que d'autres affichaient un certain dédain à son égard. Anselme Barbie, lui-même, premier titulaire de la chaire à la faculté de droit de Paris, considérait sa discipline comme un accessoire du droit lorsqu'il déclarait qu'il était un jurisconsulte et que « l'économie politique n'est(...) pas venue détruire la notion du juste mais la compléter et la confirmer »¹.

¹ AUDREN Frédéric (2014), « Le légiste, l'économiste et la liberté testamentaire sous le second empire-Aux origines de l'analyse économique du droit », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 48, 2014/1, p. 59.

Un épisode emblématique est l'affrontement qui opposa dans la deuxième moitié du 19^e siècle les juristes civilistes à un courant composé d'économistes réunis notamment autour de Frédéric Le Play sur la réforme des transmissions par succession. Ces derniers, avaient mobilisé un fort appareil statistique et un argumentaire économique appuyé sur des exemples étrangers (en particulier l'Angleterre et les États-Unis) en faveur de la liberté de tester, tandis que les juristes se retranchaient derrière les traditions juridiques. Dans le débat suscité par la pénétration de l'économie au sein du droit à la faveur de la réforme du régime des successions, les juristes y voyaient la critique de la science juridique et la remise en cause de la prééminence du discours juridique. Pour le groupe rassemblé autour de Le Play, l'opposition entre *common law* et droit civil français permettait de porter la question sur l'examen des effets du droit, en particulier sur l'efficacité des dispositifs juridiques dans la compétition internationale. Il s'agissait de promouvoir la prise en compte des enseignements de l'économie dans la fabrication du droit. Les débats entre juristes et économistes (le plus souvent libéraux) ont pendant très longtemps nourri la méfiance persistante d'une partie des juristes à l'égard de l'analyse économique et une forme de ressentiment chez certains économistes. Il faut ajouter que l'émancipation tardive de l'économie à l'égard du droit en France plaçait les économistes universitaires² français dans une position très dévalorisée par rapport à leurs collègues étrangers, anglo-américains en particulier. Ce n'est en effet qu'en 1957 que les facultés de droit deviennent des facultés de droit et de sciences économiques, et c'est en 1959 qu'est créée la licence de sciences économiques. Quant à la création d'unités d'enseignement et de recherche (UER) de sciences économiques, elle se situe en 1968, mais la pénurie de professeurs d'économie qui perdura encore longtemps dans les années 1970, explique le maintien, durant ces années, d'enseignements de droit dans les cursus de première et deuxième année de licence de sciences économiques.

II- La mutation des fondements théoriques de la discipline

Comme l'explique Denis Clerc en 2006, « Souvent, les divorces laissent des traces profondes, même lorsqu'ils sont prononcés à l'amiable »³. Il ajoute que l'on aurait pu imaginer que

² Il ne faut bien sûr pas négliger l'importance du rôle joué par les ingénieurs économistes en France dans le développement de l'analyse économique et dans sa mise en œuvre concrète. Voir notamment ULLMO Jean (1981), « Le rôle d'X-Crise et des polytechniciens dans l'histoire économique des quarante dernières années », in, X-CRISE Centre Polytechnicien d'Etudes Economiques (ed.), *De la récurrence des crises économiques*, Paris, Economica, pp. 273-285.

³ CLERC Denis (2006), « L'enseignement de l'économie en France », *Nouvelles FondationS*, 2006-2 (n° 2) p. 76.

l'émancipation de l'enseignement universitaire de l'économie lui aurait permis de « s'inscrire dans une problématique plus large, celle des sciences sociales ». Sans doute le contexte politique et intellectuel général de la période l'aurait permis. Ce fut parfois le cas, mais pas de manière dominante. C'est plutôt à un raidissement méthodologique auquel on a assisté, l'objectif étant de rattraper le « retard » pris en France par rapport aux avancées de la théorie économique telle qu'elle se pratiquait aux États-Unis et en Grande Bretagne.

La construction de l'enseignement de l'économie en France à partir des années 1970 s'est donc non seulement inscrites dans les voies tracées depuis de nombreuses années dans ces pays, en particulier sous l'influence de Paul Samuelson, Kenneth Arrow Gérard Debreu et John Hicks, mais a également subi l'influence des bouleversements économiques et politiques enregistrés durant cette période au cours de laquelle se déclenche la crise du fordisme. Il en résulte une profonde restructuration de la discipline.

II-1. La mathématisation de la discipline

Ce qui distingue tout d'abord l'enseignement universitaire très littéraire de l'économie dans les facultés de droit au 19^e siècle et dans la première partie du 20^e siècle de celui qui prévaut depuis les années 1970 c'est la place centrale des mathématiques qui laisse parfois à penser que l'économie serait devenue « une branche particulière des mathématiques »⁴. La publication en 1947 de son ouvrage sur « les fondements de l'analyse économique » par Paul Samuelson avait marqué un virage méthodologique déterminant vers la mathématisation de l'économie. Ce livre qui constituait une version remaniée de sa thèse, a très vite acquis le statut de manuel définissant pour les économistes la façon de penser et de faire de l'économie⁵.

Sous cette impulsion, la formalisation mathématique a eu tendance à devenir une contrainte académique dans un processus de production de masse des connaissances économiques. Cela a conduit à focaliser l'attention des chercheurs non sur la pertinence analytique du propos, mais sur la cohérence formelle de l'instrumentation mathématique dans lequel certains voient une forme de fétichisme contre-productif. Edmond Malinvaud d'ailleurs, dénonçait déjà en 1995 l'abus des mathématiques chez les économistes, « des mathématiques inutilement difficiles, des

⁴ *Ibid*, p. 77.

⁵ BACKHOUSE Roger E.(2015), "Revisiting Samuelson's Foundations of Economic Analysis", *Journal of Economic Literature*, vol. 53, n° 2, pp. 326-350.

procédures beaucoup plus savantes qu'il conviendrait »⁶. Samuelson s'est, lui-même, vu reprocher par Stephen Enke⁷ un usage abusif des mathématiques à l'occasion de la publication de son fameux article de 1954 sur la théorie des biens publics. Enke soulignait que l'usage excessif des mathématiques par Samuelson empêchait de rendre explicites des relations implicites, qu'il les obscurcissait et neutralisait ainsi la critique. En effet si critique il doit finalement y avoir, ce n'est pas tant de l'usage des mathématiques que des hypothèses sous-jacentes des modèles, lorsqu'elles simplifient à l'excès la réalité et déportent l'objet de la théorie.

II-2. Une mutation du contenu théorique des enseignements

L'enseignement de l'économie a également connu de profonds bouleversements associés au contenu théorique de la discipline. Le centre de gravité théorique de l'enseignement de l'économie s'est en effet fortement déplacé avec le quasi effacement du marxisme depuis les années 1970 et la contestation des politiques économiques interventionnistes d'inspiration keynésienne. Il s'est ainsi produit un déplacement vers un nouveau référentiel de type néo-classique centré sur le marché comme lieu privilégié de la régulation économique. Avec ce nouveau référentiel, le rôle des institutions et des organisations ainsi que la place du droit sont largement minorés dans l'étude des processus économiques.

Certes depuis quelques années s'est développée une nouvelle « économie du droit ». Mais il s'agit d'une économie largement inspirée de la nouvelle *law and economics* dite néo-institutionnaliste, centrée sur les relations privées entre agents économiques dans le cadre d'un système de *common law*, sans grand rapport avec l'ancienne *law and economics* de nature institutionnaliste⁸. Elle est en outre largement éloignée des problématiques posées par les finances publiques.

III- Les finances publiques et l'enseignement de l'économie

⁶ MALINVAUD Edmond, « L'économie s'est rapprochée des sciences dures, mouvement irréversible mais achevé » in, D'AUTUME Antoine et CARTELIER Jean (ed.), *L'économie devient-elle une science dure ?*, (1995), Paris, Economica, p. 15.

⁷ ENKE Stephen (1955), "More on the Misuse of Mathematics in Economics: A Rejoinder", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 37, n° 2, pp. 131-133.

⁸ Ce premier courant, institutionnaliste, avait été développé à la fin du 19^e siècle et au début du 20^e siècle par des économistes généralement opposés au dogme du laisser faire, autour de John R. Commons, Richard T. Ely ou Edwin Seligman. Le courant contemporain, néo-institutionnaliste, dans lequel le marché sert de modèle à la régulation des processus juridiques, s'appuie notamment sur les travaux de Ronald Coase et de Richard Posner.

III-1. De l'économie financière à l'économie publique

Le déplacement du centre de gravité théorique de la discipline a particulièrement affecté l'enseignement et la théorie économique des finances publiques en France, avec deux faits majeurs. D'une part, alors que les finances publiques relèvent souvent de l'analyse économique à l'étranger, notamment aux États-Unis, en France le partage organisé après le « divorce » entre sciences économiques et sciences juridiques s'est soldé par leur absorption au sein des formations de droit public. D'autre part, la rupture théorique a provoqué l'abandon de la tradition française de l'économie financière à la fin des années 1960 et durant les années 1970. Selon Alain Barrère qui incarna jusqu'aux années 1970 l'économie financière française, la science des finances portait sur des facteurs relevant de "la sphère de la contrainte autoritaire et de l'intérêt public". L'Etat était alors "considéré comme sujet économique particulier, en ce sens qu'il est un centre de macro-décisions et le détenteur du pouvoir de contrainte, ce qui lui permet de jouer un rôle spécifique"⁹. Quant à l'économie financière elle se voyait confiée « l'étude du fonctionnement de l'économie publique, considérée en soi et dans ses relations avec l'économie de marché au sein de l'économie nationale »¹⁰. L'ensemble des activités financières publiques était donc considéré conjointement dans ses aspects micro et macroéconomiques.

Le moment de bascule est sans doute le colloque de Biarritz, réuni du 2 au 9 septembre 1966 sous l'égide du CNRS et de l'Association internationale d'économie et à l'invitation de Henri Guitton et Louis Fauvel. Mais dans un article de 2010¹¹, Serge-Christophe Kolm explique que ce Colloque fut, de fait, organisé par Paul Samuelson et Richard Musgrave. L'objectif était de présenter ou de proposer les renouvellements en cours ou à envisager au sein de la discipline. C'est la raison pour laquelle, le titre « Économie publique »¹² en français (« Public economics » pour la publication en anglais) est retenu, ce qui constitue alors une nouveauté. Pour la France, le résultat concret fut l'effacement progressif de l'économie financière durant les années 1970, supplantée par l'économie publique à la problématique à la fois restreinte et décalée par rapport au contenu de l'économie financière.

Aujourd'hui, l'économie publique peut être définie par certains comme s'intéressant à « l'intervention publique au sens large, c'est-à-dire l'ensemble des actions par lesquelles un

⁹ BARRERE Alain (1958), *Politique financière*, Paris, Dalloz, p. 13.

¹⁰ BARRERE Alain (1965), *Économie et institutions financières-Tome II-Économie financière*, Paris, Dalloz, p. 1.

¹¹ KOLM Serge-Christophe (2010), « History of public economics : The historical French School », *The European Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 17, n° 4, oct., pp. 687-718.

¹² CNRS (1968), *Économie publique*, actes du colloque international, Paris, Editions du CNRS.

gouvernement ou une autorité publique intervient dans la sphère économique¹³ » et par d'autres comme « L'analyse économique des interactions sociales »¹⁴.

III-2. Un nouveau découpage disciplinaire

Avec le nouveau référentiel théorique, s'est imposé la division entre micro et macroéconomie qui structure désormais la formation des jeunes économistes dès la première année. Mais elle structure également l'approche théorique des finances publiques par l'analyse économique. On se souvient que Richard Musgrave procédait en 1959¹⁵ à la répartition des activités de l'État entre les fonctions d'allocation, de distribution et de stabilisation. En vertu de la structuration désormais dominante avec le renouvellement méthodologique, les fonctions d'allocation et de distribution sont dévolues à la microéconomie dans laquelle la théorie de la taxation optimale occupe une place dominante pour l'analyse des choix publics et privés en matière de recettes fiscales et de dépenses budgétaires. Ces deux fonctions sont agglomérées à l'économie publique. Quant à la stabilisation, elle relève de la macroéconomie et la fiscalité ou les dépenses publiques sont traités (souvent de manière séparée) comme des leviers de la politique macroéconomique de stabilisation. Dans la mesure où les trois fonctions de Musgrave appartiennent désormais à deux sous-disciplines différentes, ayant leurs dynamiques propres, ce découpage ne permet pas de comprendre les interactions qu'elles entretiennent dans la pratique.

III-3. La théorie de la taxation optimale et le droit fiscal

S'agissant plus particulièrement de la théorie de la taxation optimale, elle reprend pour hypothèse la fiction d'un État bienveillant qui cherche à lever un niveau donné de recettes fiscales pour financer ses dépenses tout en maximisant le bien-être des citoyens (y compris notamment, celui des fraudeurs), ce qui signifie que l'État ne cherche pas à retirer de ses impôts

¹³ BOZIO Antoine et GRENET Julien (2010), *Économie des politiques publiques*, Paris, La Découverte.

¹⁴ JARRET Marie-France et MAHIEU François-Régis (1998), *Économie publique-Théories économiques de l'interaction sociale*, Paris, Ellipses.

¹⁵ MUSGRAVE Richard (1959), *The theory of public finance*, New York, McGraw-Hill.

le plus de recettes possibles. Or, pour assurer la couverture des dépenses par les recettes, il n'y a pas d'institution chargée de la collecte ou de l'ordonnancement de la dépense¹⁶.

Dans la théorie de la taxation optimale, l'impôt apparaît comme une forme spécifique de coût supplémentaire. Seule la charge fiscale a une incidence économique, le droit fiscal n'est pour sa part pas pris en compte. Or il édicte des obligations de faire et de ne pas faire, qui ont des conséquences dans l'ordre économique parce qu'elles orientent les comportements des agents. Le droit fiscal est ainsi exclu de l'analyse des conséquences économiques de la fiscalité ce qui a une double conséquence : les coûts liés à l'évitement ne sont pas pris en compte ainsi que les coûts liés à la mise en œuvre de la technologie de l'impôt, supportés aussi bien par l'administration fiscale que par les contribuables. Ces deux points faibles ont cristallisé les critiques dont la théorie de la taxation optimale a fait par la suite l'objet aboutissant finalement à deux conséquences majeures.

La première de ces conséquences est l'impasse dans laquelle se trouve la théorie de la taxation optimale depuis la fin des années 1980 en raison du caractère faiblement opérationnel de ses prescriptions. Par ailleurs, une forme de schisme est intervenue chez les critiques de la taxation optimale. Des auteurs comme Joël Slemrod¹⁷ tentent, depuis les années 1980 de reconstruire une théorie alternative, la théorie des systèmes fiscaux optimaux. D'autres auteurs, comme James Alm¹⁸ développent leurs recherches dans de nouveaux domaines, (psychologie, sociologie etc.) sur la question des comportements face aux transferts budgétaires positifs et négatifs (l'impôt).

Conclusion : et l'enseignement ?

Dans les trois années de licence de sciences économiques les cours de microéconomie, de macroéconomie structurent le rythme des semestres. Les enseignements de langue sont aussi très présents. Un certain nombre de cours plus spécialisés comme l'économie monétaire, l'économie internationale, l'économie du droit, l'histoire de la pensée économique ou optionnels à vocation plus professionnelle comme la comptabilité ou l'économie de l'entreprise complètent la formation. Pour ce qui concerne l'action publique et les finances publiques,

¹⁶ L'un des résultats de la théorie de la taxation optimale peut s'énoncer comme suit : si l'État veut instaurer une taxe sur les transactions, peu importe le côté du marché, entreprise ou consommateur, chargé de payer la taxe. En outre, la possibilité de fraude n'est pas envisagée.

¹⁷ SLEMROD Joel (1990), « Optimal taxation and optimal tax systems », *Tje Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n° 1, pp. 157-178.

¹⁸ ALM James (2018), « What motivates tax compliance ? », *Journal of Economic surveys*, 2018, https://www.researchgate.net/publication/325797115_WHAT_MOTIVATES_TAX_COMPLIANCE

l'enseignement le plus fréquent est constitué d'un ou deux cours d'économie publique, généralement en deuxième et troisième année. Une rare exception est l'université Paris 1 qui a conservé parmi les enseignements de deuxième année un cours de 39 heures intitulé « Économie budgétaire et fiscale » qui permet aux étudiants d'acquérir une formation de base sur les processus budgétaires. Bref, l'approche des finances publiques est des plus succincte.