



Le citoyen, la gouvernance financière publique et les mutations du politique

Michel Bouvier

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2016/3 N° 135 , PAGES 9 À 17
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.135.0009

Date de mise en ligne : 08/08/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2016-3-page-9?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Le citoyen, la gouvernance financière publique et les mutations du politique

Michel BOUVIER*

RÉSUMÉ

Le sujet relatif aux rapports entre citoyenneté et gouvernance financière publique n'est pas nouveau, ayant été âprement débattu au temps du Siècle des Lumières, au moment où se bâtissait le concept de citoyenneté. Il se pose aujourd'hui dans le cadre d'un environnement marqué par une métamorphose de notre société qui, en quarante années, a vu l'État, et le secteur public en général, se transformer en profondeur.

The relationship between citizens and public financial governance is nothing new, as it has been bitterly debated since the Age of Enlightenment, when the concept of citizenship was built. Today the question is being asked in the context of an environment marked by the metamorphosis of our society which over the past forty years, has witnessed the State, and the public sector in general, undergo a deep transformation.

Le sujet relatif aux rapports entre citoyenneté et gouvernance financière publique n'est pas nouveau, il a été âprement débattu au temps du Siècle des Lumières, au moment où se bâtissait le concept de citoyenneté. Il le fut par la suite et dans des conditions difficiles,

* Professeur des universités, Président de FONDAFIP.

notamment au milieu du XX^e siècle. Il se pose aujourd'hui dans le cadre d'un environnement marqué par une métamorphose de notre société qui, en quarante années, a vu l'État, et le secteur public en général, se transformer en profondeur.

Un fait majeur est notamment intervenu, déterminant pour l'avenir de la citoyenneté, on pense ici à l'urgence de rendre nos finances publiques soutenables. Sans moyens financiers le citoyen et la démocratie font pâle figure, ce qu'avaient bien compris les concepteurs de la DDHC de 1789 qui y ont consacré trois importants articles¹ accordant aux citoyens le droit de décider de l'impôt et posant le nécessaire contrôle de son utilisation. Certes, la citoyenneté et la démocratie politique sont maintenant bien installées dans nos sociétés mais l'environnement financier public pourrait faire naître et se développer des menaces totalement inédites sur la qualité du lien social tout en étant porteur d'une part cruciale du modèle économique, politique et social de demain.

Il est à cet égard important de rappeler que les finances publiques, et au premier chef l'impôt, sont **à l'origine et aux fondements d'une dynamique politique, celle de la construction et du développement de l'État parlementaire démocratique**. Elles sont, autrement dit, l'ossature, le squelette mais aussi l'énergie du politique. Elles sont politiques par essence. Il faut encore ajouter que les budgets publics expriment, dessinent et déterminent des choix politiques, des choix de société. Mais aujourd'hui, l'État change, voire même se déconstruit, suivant en cela des systèmes financiers publics qui prennent d'autres formes que nous identifions encore très mal et qui laissent deviner une transformation en profondeur du politique. On assiste en effet à un triple phénomène : une fragilisation de la souveraineté des États et de l'Union européenne, une menace sur la classe politique et enfin une remise en cause fondamentale du politique tel que nous l'entendons depuis des siècles et par conséquent de la place du citoyen.

1. Articles 13, 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Article 13 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens à raison de leurs facultés ». Article 14 : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Article 15 : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

I. – TRANSFORMATION DES FINANCES PUBLIQUES, MENACE POUR LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS ET FRAGILISATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Tout d'abord, et on est là en présence du phénomène le plus apparent, c'est la souveraineté des États qui est en jeu. Comme le soulignait l'économiste Jacques Rueff : « *C'est par les déficits que les hommes perdent la liberté et, peut-on ajouter, les États.* » Ce sont en effet les déficits qui conduisent à une dette publique excessive laquelle rend les États dépendants du marché financier jusqu'à parfois les conduire à frôler la faillite et dépendre cette fois d'institutions internationales ou encore, pour les États européens, qui font peser la menace de sanctions et obligent à des négociations difficiles.

Mais, ce ne sont pas seulement les pays qui connaissent une crise aiguë dont la souveraineté risque d'être entamée. En effet, dans le cadre européen, et en particulier dans celui de la zone euro, la soutenances des finances publiques engendre également des contraintes pour chacun d'eux. Depuis les traités de Maastricht, d'Amsterdam ou le pacte budgétaire européen, ces contraintes on le sait se sont considérablement accentuées allant dans le sens d'une intégration de plus en plus poussée des différents systèmes financiers publics, contribuant ainsi à limiter la souveraineté des États, et, il faut le souligner, à une intégration qui est potentiellement porteuse d'une forme encore embryonnaire de fédéralisme financier. En définitive, et sous-jacente aux problèmes de coordination, se pose une question dont la réponse commande sans doute toutes les autres : ***Peut-il y avoir une monnaie unique sans fédéralisme financier voire même un fédéralisme financier sans fédéralisme politique ?*** Une monnaie unique peut-elle s'imposer, à l'intérieur comme à l'extérieur, sans la cohérence d'un projet financier et politique commun qui transcende les compromis institutionnels ?

La circonstance que certains pays se trouvent dans des situations financières particulièrement critiques qui, par effet systémique, pourraient entraîner des difficultés pour les autres pays de l'Union et même représenter une menace pour la pérennité de la monnaie unique, fait que cette question est devenue d'une actualité de plus en plus brûlante. C'est ainsi que s'expriment des propositions, qui en d'autres temps auraient paru très audacieuses et qui sont aujourd'hui considérées avec un grand sérieux. On pense ici aux propos de Jean-Claude Trichet en 2011, alors qu'il était encore président de la BCE², qui préconisait

2. Le 2 juin 2011, lors d'une cérémonie au cours de laquelle lui était remis le prix Charlemagne, Jean-Claude Trichet a proposé la création d'un ministère des Finances de l'Union.

l'institution d'un ministre des Finances européen en charge de faire respecter une discipline des finances publiques. Dans le même sens, Wolfgang Schäuble, ministre des Finances allemand, déclarait peu après dans une interview au journal *Die Zeit* le 28 septembre 2011 : « Si nous regardons vers l'avenir, ce qui serait plus important qu'un ministre des Finances européen – et je n'ai rien contre un ministre des Finances européen – serait de réfléchir à un président de l'Union... Après une première campagne électorale, l'Europe aurait avancé d'un pas. Elle aurait changé ».

Les propositions du ministre français de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, Emmanuel Macron et de son homologue allemand Sigmar Gabriel, publiées dans la presse³ le 4 juin 2015, vont dans la même direction. En effet, pour les deux ministres, « il importe de donner à la zone euro une compétence budgétaire en plus des budgets nationaux afin d'améliorer notre capacité à faire jouer les stabilisateurs économiques et à adapter notre politique budgétaire au cycle économique ». Il s'agit de poser « les bases d'un budget commun à l'échelle de la zone euro ». Les auteurs de cette tribune se montrent également favorables au financement de ce budget par une fiscalité propre (taxe sur les transactions financières, part d'un impôt sur les sociétés) ainsi qu'à la transformation du mécanisme européen de stabilité en un Fonds monétaire européen. On l'a compris l'objectif est de créer un noyau dur intégrant solidement les finances publiques des dix-neuf pays.

Au final, la crise financière semble paradoxalement accélérer une évolution allant d'une part dans le sens d'un fédéralisme budgétaire, d'autre part dans celui d'un repli sur l'État national ouvrant la voie vers une éventuelle rupture. Ce paradoxe est en filigrane des différents dispositifs de régulation mis en place depuis Maastricht et peut en effet contribuer à faire naître des réactions de rejet du côté de populations plutôt « eurosceptiques » avec les conséquences institutionnelles que l'on connaît depuis le Brexit.

3. Un large écho a été donné à ces propositions puisque la tribune des deux ministres a été publiée dans *Le Figaro* (France), *Le Soir* (Belgique), *Die Zeit* (Allemagne), *La Tribune de Genève* et *le Tages-Anzeiger* (Suisse), *La Repubblica* (Italie), *El País* (Espagne).

II. – LES TRANSFORMATIONS DES FINANCES PUBLIQUES : UNE MENACE SUR L'EXISTENCE DE LA CLASSE POLITIQUE ?

La légitimité de la prise de décision financière publique repose, selon la tradition démocratique, sur le principe selon lequel le **Parlement est le centre ultime du pouvoir**⁴. Or un regard attentif porté sur les réformes des systèmes financiers publics de ces quarante dernières années conduit à penser que ceux-ci constituent le socle dans lequel se cherche et tente de se formaliser une **nouvelle gouvernance** qui pourrait modifier un tel schéma en opposant à la **légitimité politique, celle du suffrage populaire, une légitimité gestionnaire, celle de la performance portée par des experts, voire même par des systèmes-experts, des systèmes automatisés de gestion et de décision**. Cette légitimité gestionnaire est ouvertement ou implicitement posée comme la condition nécessaire à la soutenabilité des finances publiques au risque d'une confiance, peut être excessive, en l'expert.

Il faut également souligner que cette voie a été encouragée par un déplacement des débats qui, longtemps focalisés sur la question de l'initiative parlementaire, se sont orientés vers **des enjeux plus techniques** tels que la réalisation de l'équilibre budgétaire. Or l'aboutissement de cette évolution, enracinée dans une logique et une formulation mathématique, tend à s'incarner dans des dispositifs visant à instaurer un **contrôle cybernétique des finances publiques**, une généralisation d'automatismes financiers. Il faut y voir, outre une rationalisation de la gestion par l'utilisation de l'outil informatique, l'expression d'une perte de confiance **dans la classe politique**.

Si le crédit reconnu aux experts pour décider de la chose publique avec professionnalisme n'est pas nouveau⁵ et concerne le champ politique dans son ensemble⁶, en revanche le cadre dans lequel il se développe, celui de **la mondialisation et des nouvelles technologies, du numérique, lui confère une force et des caractéristiques complètement inédites**.

On est ainsi en présence d'un système financier public au sein duquel cohabitent nouveaux et anciens acteurs et structures. Autrement dit, on assiste à la coexistence, voire à la confrontation entre deux conceptions

4. Article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

5. L'idée est, on le sait, présente depuis l'Antiquité.

6. Et notamment la confection de la loi ; cf. sur ce sujet : BOUVIER L.A., *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, LGDJ-Lextenso, 2015, coll. Systèmes.

dont la nature est à première vue diamétralement différente ; d'un côté une logique politique ancienne, qui procède de la tradition démocratique et qui privilégie dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir financier *la capacité politique*, c'est-à-dire celle des élus ; lui fait face une logique de gestion qui répond quant à elle à des impératifs économiques et qui privilégie *l'expertise* technique⁷. On ne doit pas s'y tromper. C'est de la manière dont il sera répondu à cet enjeu que va dépendre la qualité de l'État dans les prochaines années et, plus exactement, sachant la fascination portée aux systèmes automatisés de gestion, les formes que la démocratie sera conduite à épouser.

Ainsi, se dessine progressivement non seulement la fin d'une certaine façon de pratiquer la gestion publique, *mais aussi celle de concevoir le rôle de la classe politique*. Nous ne sommes pas seulement en présence d'une situation dans laquelle se fait jour un processus de réformes techniques et de normes standardisées des finances publiques. C'est une nouvelle figure de la prise de décision qui se dessine. La logique gestionnaire, celle des experts, remet en question la décision politique non seulement par le risque de voir celle-ci déterminée par des professionnels mais aussi par la place de plus en plus grande accordée à des automates. Leur présence vise à garantir une autorégulation des finances publiques et au final à faire échapper la décision et l'exécution budgétaire aux aléas des faiblesses humaines, les décideurs politiques étant particulièrement visés du fait de leurs pratiques clientélistes supposées ou avérées. Cette cybernétique financière⁸ pourrait ouvrir la voie à une « cybernétique du pouvoir » renouant avec un vieux rêve de certains utopistes, celui d'une société idéale, parfaite car fondée sur des dispositifs automatiques de régulation. En définitive au travers de ce « cyberspace financier » qui se développe, c'est bien une nouvelle utopie technicienne politique qui transparait. Bien que le contexte soit différent, on peut y lire la poursuite multiséculaire d'un idéal machinique porté par certains philosophes depuis l'Antiquité.

Mais ce n'est pas tout. Si la classe politique est menacée par une forme de robotisation des finances publiques, le politique lui-même, et l'État en première ligne, pourrait bien faire l'objet d'une menace fatale pour son existence : on pense ici à la disparition progressive de l'impôt.

7. Cf. BOUVIER M., « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in *Constitution et finances publiques, Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005.

8. Cf. BOUVIER M., *Cybernétique financière et fin du politique*, in « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », RFFP 2002, 79.

III. – LES FINANCES PUBLIQUES : FIN OU RENOUVEAU DU POLITIQUE ?

On le sait, la construction des systèmes fiscaux est à l'origine du politique, de l'État. Or, il se pourrait bien que l'impôt soit aujourd'hui directement menacé par le développement d'une combinaison de la mondialisation et du numérique. Mais plus encore, c'est l'incapacité à identifier clairement un projet pour une société de l'interconnexion d'une « multitude d'individus »⁹ qui échange des informations facilement et gratuitement d'un bout à l'autre du monde qui est dangereuse pour la fiscalité. Une société qui par ailleurs ne connaît pas l'impôt ou presque.

Cette société des internautes encore à l'état naissant, ou plutôt encore informel est aussi une société sans politique qui tranche avec la société traditionnelle. En effet, le « vieux monde » semble compliqué à vivre et les contribuables ont de plus en plus le sentiment qu'ils n'en ont pas pour leur argent surtout lorsque les années passent et que la soutenabilité des finances publiques n'est toujours pas au rendez-vous. Il en résulte une perte de sens et de légitimité de l'impôt dont la fonction budgétaire pas plus que celle d'instrument de la justice sociale ne semblent remplies. Dans nombre de pays dont la France et à la différence des trente années de reconstruction et de développement de l'économie qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, il n'est pas proposé aux citoyens un grand projet de restructuration de l'État et de l'économie. Ainsi, alors que l'impôt apparaissait parfaitement justifié, légitime, il y a encore cinquante ou soixante ans, il n'en est plus de même aujourd'hui. Les avis sont de plus en plus partagés et la mobilité internationale des individus et des entreprises accentue encore cet éloignement vis-à-vis de la fiscalité tout en favorisant d'ailleurs l'évitement. On peut constater *une déterritorialisation*¹⁰, un nomadisme des contribuables et de la matière imposable qui s'accroît de jour en jour. Une évolution à laquelle sont confrontées des *administrations fiscales encore sédentaires* et un *droit fiscal qui semble parfois pétrifié* devant ces mutations et encore largement figé dans le XX^e siècle.

Toutefois, ce ne sont pas les formes les plus visibles et parfois *spectaculaires* des délocalisations de la matière imposable de certaines entreprises et de riches contribuables auxquelles on fait allusion ici. Là

9. Cf. COLIN N., VERDIER H., *L'âge de la multitude*, A. Colin, 2015.

10. Cf. DELEUZE G., *L'Anti-Œdipe*, Éditions de Minuit, 1972.

n'est pas l'essentiel. L'essentiel est dans ***une forme de déterritorialisation moins visible et bien plus redoutable*** qui est celle que pratiquent les grandes entreprises du numérique. Celle-ci ***remet fondamentalement en cause les cadres fiscaux, juridiques et administratifs, habituels***. Elle les menace directement et en fait apparaître la faiblesse et la fragilité. Il est bien plus crucial de s'interroger sur le futur de l'impôt face au développement d'une économie mondialisée et d'une culture ainsi que d'un modèle économique encore inédits portés par les grandes entreprises du numérique telles que les GAFA. ***Combiné à la mondialisation le numérique porte en germe le passage vers une civilisation nouvelle dans laquelle la place de la fiscalité n'apparaît pas à l'évidence. Là se niche un danger majeur non plus pour la classe politique directement mais pour la chose politique elle-même et en première ligne, on l'a dit, l'État.***

Au final, on peut craindre menacés par les transformations de leur environnement matériel et intellectuel que les systèmes fiscaux actuels ne finissent par devenir obsolètes comme le fut celui de l'Empire romain dont des bribes furent récupérées au Moyen Âge par les féodaux. Mais on était encore dans une société du tangible alors qu'aujourd'hui il se pourrait bien que ce soit l'impôt qui soit menacé dans son existence, et par conséquent tout le secteur public. Nous sommes maintenant en présence d'une remise en question, encore mal exprimée, de nos systèmes fiscaux conçus pour une époque révolue, la fin du XVIII^e pour certains, le XIX^e et la première moitié du XX^e pour d'autres.

Ce n'est plus dans ce contexte la montée en puissance des experts qui menace la classe politique mais celle d'entreprises qui se déplacent dans une sorte d'espace parallèle et dont le lieu d'installation devient insaisissable ce qui les rend difficilement taxables.

Plus encore, cette forme inédite d'évasion fiscale internationale qui épouse souvent les dispositifs les plus classiques d'évitement de l'impôt en en décuplant les effets, se surajoute à l'économie souterraine nationale qui se présente parfois sous la forme de l'économie du partage et qui prolifère dans les pays développés dans le terreau de la crise. C'est ainsi que la fiscalité est agressée et minée de l'extérieur comme de l'intérieur.

On est là face à un défi majeur et inédit qu'il convient de relever autrement que par des réponses qui, si elles ont pu être efficaces autrefois, le seront de moins en moins. C'est pourquoi il est indispensable d'en évaluer la pertinence dans une société où la globalisation et le numérique remodelent les sociétés. C'est une ***« révolution silencieuse »*** qui engendre un « nouveau monde » sans

réelle centralité qui se dessine. Au final ***une plongée dans l'inconnu, un basculement pour l'instant incontrôlé vers un autre monde est en train de se produire.***

Il ne faudrait pas pour autant oublier que ***des institutions solides sont indispensables au bon fonctionnement d'une société, qu'elles sont le cadre général d'action de toutes les activités économiques et sociales et que, par conséquent, il ne s'agit surtout pas d'affaiblir les forces et les formes politiques mais de les organiser autrement à la fois sur un plan vertical et horizontal.*** C'est bien selon cette logique que se construisent sur la base de synergies nombreuses ***des réseaux financiers publics*** qui, si l'on y regarde de près, ont parfaitement épousé la complexité, c'est-à-dire la multiplicité et l'interactivité des acteurs publics et privés. ***C'est aussi cet ordre qui au cours des prochaines années est certainement appelé à devenir le ferment, l'ossature, ou mieux encore la matrice d'une refondation du politique***¹¹. Finalement, il n'y a là rien d'étonnant, l'histoire ayant montré à plusieurs reprises que les finances publiques jouaient un rôle majeur dans le déclenchement des transformations en profondeur, voire même des révolutions qu'ont pu connaître les sociétés.

Il est fort probable que le champ politique soit confronté à devoir s'inscrire durablement dans une logique du mouvement, de l'incertain, on veut dire de ***réforme permanente***, l'enjeu fondamental étant sa capacité à ***assumer le défi de la complexité***, à interpréter, organiser et piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés nécessitant de prendre appui sur un ***réseau de mutualisation de multiples savoirs***. Dans la mesure où une telle logique conduit nécessairement alors à considérer le secteur public du point de vue de son potentiel de développement, de sa dynamique de changement, il s'agit de ***le réinventer, de le reconstruire, de l'évaluer en permanence***¹² afin de maximiser ses capacités.

11. Cf. BOUVIER M., « Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique », in RFFP 2009, 108.

12. Cf. BOUVIER M., « La révision générale des politiques publiques et la réforme de l'État », in AJDA n° 7-2008 ; cf. également le dossier consacré à ce sujet dans la RFFP 2008, 102.