



# Éditorial. Finances publiques et justice sociale

**Michel Bouvier**

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2018/4 N° 144 , PAGES V À X  
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.144.0000b

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-2018-4-page-V?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](http://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.

# Éditorial

## Finances publiques et justice sociale

Perdons-nous progressivement le sens du collectif, de l'intérêt général, de la solidarité, et finalement de la justice sociale ? C'est la question que l'on peut se poser lorsque l'on observe avec attention les évolutions des systèmes financiers publics depuis plus d'une quarantaine d'années.

Alors que les finances publiques occupent une place centrale dans le fonctionnement et les débats des sociétés contemporaines, qu'elles constituent un dispositif clé du système politique économique et social, le regard qui a été porté sur elles au cours des quarante dernières années a été essentiellement focalisé sur leur gestion en liaison avec les effets de la dépense publique et des prélèvements obligatoires sur le marché économique. Les esprits ont été et demeurent toujours totalement centrés sur la maîtrise de la dépense, la réduction des déficits et la mobilisation des ressources fiscales. Il en résulte une quête sans fin de dispositifs techniques plus sophistiqués les uns que les autres aboutissant progressivement à une construction et à des pratiques d'une complexité sans égale dont le fonctionnement et la maîtrise nécessitent toujours plus d'intelligence artificielle et d'automatisation des procédures. Les énergies s'épuisent avec cette polarisation sur la recherche d'un idéal technicien, celui qui offrirait le modèle parfait de contrôle de la gestion. Au mieux elles s'effritent en isolant un aspect, certes fondamental, d'une question qui devrait être considérée de manière inclusive, on veut dire au sein d'un projet social bien identifié qui n'hésiterait pas entre solidarité et libre concurrence. Ce dilemme est jusqu'à ce jour demeuré sans réponse autre qu'idéologique ou technique au risque d'aboutir à une cybernétique financière qui signerait la fin de la libre décision politique.

La question qui est devenue majeure en finances publiques est désormais celle de la réalisation de leur soutenabilité, de l'équilibre budgétaire entendu comme un équilibre comptable, sans que l'on ne s'interroge jamais sur les rapports entre cet équilibre et la justice sociale.

Cette situation est en partie liée au fait que les finances publiques s'inscrivent dans un environnement qui se transforme en permanence et très rapidement. Il en résulte une crise de lisibilité et de compréhension des nouveaux enjeux qui sont les siens. Tout se passe comme si la complexité économique et sociale semblait interdire toute approche d'envergure et ramener toute réflexion à des niveaux chiffrables.

Cet objectif d'équilibre qui mobilise les réflexions et les pratiques provoque un effet d'éviction sur l'intérêt qu'il y aurait à définir ce que devrait être la justice sociale dans la société contemporaine. Et d'abord sur la question de savoir si les finances publiques, les dépenses et les recettes publiques, doivent rester neutres par rapport à un tel objectif ou si au contraire leur fonction est d'assurer la justice sociale. Mais dans ce cas de quelle manière et par ailleurs de quelle justice sociale est-il question ? Quel en est le sens ? Or la réponse ne peut pas être simple. Elle ne peut qu'être tout à la fois éthique, philosophique, sociale, politique et économique. En effet, la justice sociale représente un enjeu particulièrement difficile à résoudre si, déjà, on ne la rapporte pas à une philosophie et à une éthique générale. Il s'agit d'une notion volatile et quelque peu insaisissable. Elle dépend des formes, des fonctions et des sens qui sont attribués au secteur public et au marché à un moment donné et dans un lieu donné.

Quoiqu'il en soit, il convient de répondre à plusieurs questions : en premier lieu de quelle justice sociale parlons-nous ? Redistributive ? C'est-à-dire celle qui vise, au travers d'une redistribution des richesses, par les services publics ou par une fiscalité à taux progressifs, à réduire les inégalités de revenus. Cette expression de la justice sociale a connu une légitimité quasiment sans faille pendant les « Trente glorieuses » constituant même l'un des attributs essentiels de l'État-providence. Distributive ? C'est-à-dire celle qui procède d'une approche proportionnaliste en posant en principe que les richesses doivent être réparties en fonction des mérites de chacun. La justice sociale s'entend alors d'une égalité de rapports entre ce qui est apporté et retiré par chacun du produit de l'effort de tous. Dans ce cas le citoyen doit recevoir de la société en proportion de ce qu'il y amène ; il en découle que ce même citoyen, en tant que contribuable, doit être plus ou moins taxé selon qu'il profite plus ou moins de la richesse produite. Le système fiscal le plus conforme à ce type de raisonnement est celui qui s'organise autour d'impôts sur la dépense à taux proportionnel comme la TVA.

Et puis, de quelles finances publiques parlons-nous ? Celles qui s'inscrivent dans une perspective de neutralité de l'État et qui

privilégient la justice distributive ? Celles qui participent d'un interventionnisme public plus ou moins poussé s'appuyant sur une justice redistributive ?

On peut s'étonner dans la période récente qu'un thème aussi essentiel que la justice sociale ne fasse pas l'objet d'un grand débat alors que la fracture sociale et territoriale apparaît de plus en plus criante. Car chacun en a conscience, la question ne concerne pas seulement la soutenabilité des finances publiques. Mais également la cohésion sociale, l'équilibre de la société. Il n'est pas en effet de société moderne qui puisse être et se penser solidaire sans que ceux qui la composent ne soient convaincus que la justice et l'égalité, comme la recherche du bien-être pour le plus grand nombre, constituent des réalités effectives. Pour cette raison débattre de ce que pourrait être la justice sociale dans le monde d'aujourd'hui à la lumière des diverses conceptions que l'on peut en avoir est vital pour l'avenir. C'est en effet l'alliance citoyen-contribuable qui risque d'en pâtir fortement si ne s'en dégage pas une formulation cohérente.

Qu'on le veuille ou non, une fois de plus, les finances publiques se trouvent en première ligne de ces enjeux. Car c'est non seulement l'égalité de tous devant les charges publiques et devant l'impôt qui est en question mais c'est aussi le choix des politiques publiques et de leur mode de financement. C'est en effet à travers les choix budgétaires et fiscaux que se définit, prend forme et se matérialise la justice sociale pour une société donnée à un moment donné.

Mais derrière la question du rapport entre finances publiques et justice sociale s'en dessine une autre qui est celle de la place respective du secteur public et du marché dans la société ou encore du devenir de l'État. Il convient de rappeler que les finances publiques contemporaines, nées des crises et de l'évolution de la demande sociale de l'après seconde guerre mondiale, ont progressivement connu un changement de dimension qui a transformé leurs rapports avec l'économie générale. L'État, ou plutôt l'ensemble du secteur public, a eu de plus en plus d'influence sur l'économie, sur la structure des biens mis à la disposition des citoyens, et sur la répartition des richesses<sup>1</sup>, autrement dit sur le développement économique et social.

Ce changement de dimension des finances publiques, qui est dû à une progression constante de la consommation et de la redistribution collectives, s'est traduit à l'époque contemporaine par deux phénomènes

1. Cf. BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Manuel de Finances publiques*, LGDJ-Lextenso, 2018, 17<sup>e</sup> édition.

nécessairement liés : la croissance continue des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires.

Cette évolution est d'abord *quantitative* : le poids financier de l'État et de ses composantes par rapport au PIB a considérablement augmenté. Mais elle a également des aspects *qualitatifs*, tout aussi essentiels. Ce n'est pas seulement le volume des flux financiers publics qui s'est accru, mais c'est aussi leur contenu, la nature des décisions dont ils font l'objet, et la façon dont ils sont mis en œuvre qui ont subi de profondes transformations. Celles-ci conduisent à remettre en cause des notions traditionnelles dont les contours deviennent plus flous celle de dépenses publiques suscitent par exemple des problématiques nouvelles, notamment celle des dépenses d'avenir.

Il est également nécessaire de rappeler que la crise des années 1970 a remis en cause, non pas tant le principe de l'intervention de l'État dans la vie économique et sociale, mais l'ampleur et le niveau qu'elle avait atteints dans les trente années précédentes. Elle a suscité une interrogation sur l'efficacité et sur la légitimité de cette intervention.

On peut par exemple constater que depuis la seconde moitié des années 1970, à la faveur des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979, beaucoup d'États se sont engagés dans une logique limitant systématiquement leur fonction régulatrice au regard du marché économique afin de restaurer « la liberté du choix »<sup>2</sup> des individus sur ce marché. Les gouvernements de nombre de pays ont remis en cause les postulats des politiques budgétaires et financières qui, jusque-là prédominaient. Il s'en est suivi un processus de dérégulation qui s'est étendu à l'ensemble de la planète et qui se poursuit et même s'accroît aujourd'hui dans le cadre de l'économie numérique. L'État qui avait été considéré comme un fournisseur de bien-être et de justice sociale pendant « les Trente glorieuses », les trente années qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, a été subitement frappé de discrédit. C'est alors qu'a commencé à se dessiner, intellectuellement d'abord puis dans les faits, une profonde transformation et même une métamorphose du politique qui se poursuit encore aujourd'hui.

Cette direction est largement partagée depuis plusieurs décennies par une majorité d'économistes comme de décideurs politiques, elle participe de ce que l'on qualifie de *main stream*. Pour résumer, une idée s'est imposée, celle que l'État et ses finances devaient laisser plus d'espace au marché économique. L'État a été dénoncé comme

2. MILTON et Rose FRIEDMAN, *La liberté du choix*, Belfond, 1980.

un facteur de rigidification de la société empêchant toute initiative individuelle. Mais aussi comme un frein au développement des entreprises et donc à la croissance économique.

Selon cette optique, le « phénomène financier fait partie intégrante du phénomène économique général »<sup>3</sup>. Il s'agit d'un point de vue qui aligne les faits financiers et politiques sur les principes devant gouverner le marché.

À la confiance dans l'État régulateur de l'économie et de la société, a ainsi succédé une véritable *mystique du marché* qui a par ailleurs placé les finances publiques au cœur de tous les débats. Il a été en effet soutenu que le seul remède à une progressive sclérose du système serait de passer d'une régulation par l'État à une baisse des dépenses publiques et à une diminution de la charge fiscale. Les bases d'une telle voie sont déjà là avec la combinaison du numérique et de la globalisation et la menace qui pèse sur l'impôt. Si elle était poursuivie plus loin elle aurait pour conséquence de remettre en cause l'État comme modèle politique voire même d'incarner les thèses les plus audacieuses développées par les théoriciens ultra-libéraux.

C'est pourquoi l'on doit s'interroger sur le bien-fondé d'une condamnation de toute intervention du secteur public qui reviendrait implicitement à conclure que les politiques volontaristes qui ont été menées par exemple dans les années 1960 en matière d'investissements publics auraient été au mieux inutiles au pire néfastes. On peut à contrario estimer que s'il convient de penser et de pratiquer ces interventions avec doigté, il n'est pas judicieux de les rejeter sur le principe à un moment où demeurent de très importants problèmes économiques et sociaux<sup>4</sup>.

Ainsi, outre que porter un jugement absolument négatif sur les politiques interventionnistes est assurément excessif, un désengagement total au profit du marché économique pourrait bien friser l'irresponsabilité. C'est pourquoi une politique d'investissements publics développée par l'État comme par les collectivités territoriales s'avère indispensable à peine de voir se développer des problèmes, principalement sociaux, susceptibles de rejallir sur la vie économique et politique.

C'est, autrement dit, une reconceptualisation de la structuration et du rôle du secteur public national et local qui est en jeu. Il s'agit, dans un

3. DI VITI DE MARCO A., cité par DEHOVE G., « Science et finance » in *Deux siècles de fiscalité française*, ouvrage sous la dir. de BOUVIER J. et WOLFF J., Mouton, 1973.

4. Sur ces points, cf. HEILBRONER R. et MILBERG W., *La crise de la pensée économique moderne*, Economica, 1997.

monde global et numérisé, de concilier maîtrise des finances publiques et solidarité sociale, autrement dit de bâtir un État pour le 21<sup>e</sup> siècle. Un État inspiré des idées généreuses et bienveillantes à l'origine de l'État-Providence. C'est un nouveau modèle institutionnel, politique, qui doit être imaginé, un modèle dessiné autour d'une structure financière publique ne séparant pas mais intégrant un partage de la dépense publique et de l'impôt lui-même fondé sur l'inclusion de deux conceptions de la justice, distributive et redistributive.

Il s'ensuit que les transformations de l'État contemporain ont besoin d'être pensées corrélativement avec les transformations du système financier public, et vice-versa, selon une optique tout à la fois universaliste et particulariste, solidariste et individualiste.

Autrement dit, l'objectif qui devrait être le nôtre et celui de nos représentants politiques serait d'édifier une construction conciliant justice sociale et compétitivité. Cet objectif n'est pas simple car il implique d'organiser de manière harmonieuse autour d'un projet de société des acteurs et des structures, publics et privés, relevant de modèles différents, disparates voire même parfois antagonistes. Il s'agit rien de moins que de refondre ce qui constitue les cadres de notre monde actuel pour inventer un modèle permettant de redéfinir les facteurs de la légitimité du secteur public et de ses finances avec pour horizon la solidarité sociale.

L'effort intellectuel pour conceptualiser un tel projet est déjà considérable. L'effort financier indispensable pour le concrétiser le sera aussi sans aucun doute et nécessitera des sacrifices pour certains. Mais il en vaut la peine car il est crucial de réduire les fractures sociales et territoriales. Il y va de l'avenir de la démocratie et de ce qui doit sans concession nous caractériser, je veux dire notre humanité.

Michel BOUVIER