

L'enseignement des finances publiques à l'Université Bilan et propositions de réformes au Conseil national du Droit

par Rémi Pellet

Professeur à l'Université Paris V Descartes et à Sciences-Po Paris
Pôle de recherche et d'enseignement supérieur Sorbonne Paris Cité

*

Résumé

Alors que les règles financières occupent une place désormais considérable dans l'organisation et le fonctionnement des administrations publiques et des entreprises, la discipline juridique qui traite des finances publiques attire peu de chercheurs au sein des facultés de droit et les praticiens s'interrogent sur l'intérêt de maintenir en l'état un enseignement qu'ils jugent très éloigné de leurs besoins de formation dans le domaine financier et comptable. Quant aux étudiants des facultés de droit, ils sont souvent déçus de ne pas trouver dans leurs cours de finances publiques les éléments qui leur permettraient de comprendre les crises du système financier et ils sont peu intéressés par l'étude des règles de procédure budgétaire qu'ils jugent excessivement techniques et d'un faible intérêt théorique et pratique.

Cette situation vient du fait que le projet de constitution d'une « science des finances » pluridisciplinaire a échoué : les économistes, les juristes fiscalistes et les juristes « financiers » ne travaillent plus ensemble et ils paraissent s'ignorer ou ne plus se comprendre, tant leurs objectifs, leurs méthodes et leurs langages sont différents.

Après avoir exposé les causes de l'échec de ce projet d'une science financière « totale », l'article fait un état des lieux de la recherche juridique actuelle sur les finances publiques et propose une série de réformes de nature à revivifier cette discipline.

Sans renoncer aux importants acquis de la démarche juridique engagée par Jèze au début du siècle précédent, il est proposé, notamment, de renouer avec la démarche théorique et comparatiste qui était celle des fondateurs de la discipline des finances publiques, d'initier les étudiants au droit de la fiscalité par la présentation des politiques fiscales qui ont conduit à la formation de systèmes socio-fiscaux très différents d'un pays à l'autre, de ne plus dissocier l'étude du droit de la fiscalité et celui des prélèvements sociaux, et d'enseigner le droit et la politique monétaires ainsi que le fonctionnement des marchés financiers auprès desquels les Etats se refinancent.

Afin de donner une place importante à ces sujets qui aujourd'hui ne sont pas ou sont trop peu traités dans les cours de licence, il serait sans doute pédagogiquement pertinent de cesser de faire de l'étude des lois de finances le cœur de l'enseignement dispensé en premier cycle. Les étudiants désireux de passer les concours administratifs de haut niveau ou d'entreprendre des travaux de recherche devraient pouvoir recevoir au niveau de masters 2 spécialisés, comme il en existe déjà en droit fiscal, des enseignements approfondis sur *le droit de la comptabilité publique et le droit budgétaire*. La mise en œuvre de ces réformes rendrait donc nécessaires non seulement une réorganisation des formations universitaires mais aussi une modification du contenu des programmes officiels des concours administratifs.

*

Après nous avoir associé au jury du premier concours d'agrégation de droit public qu'il a présidé de 2011 à 2012, le professeur Didier Truchet, actuel président du Conseil national du Droit, nous a suggéré, à la suite de plusieurs conversations entre nous sur le sujet, de mettre par écrit nos analyses et propositions concernant l'évolution de l'enseignement et de la recherche dans le domaine des finances publiques.

De l'exercice de ses différentes responsabilités, le président Truchet concluait que la discipline des finances publiques attire peu de chercheurs au sein des facultés de droit, comme le prouve, notamment, le petit nombre de candidats à l'agrégation spécialistes de cette matière, et que les praticiens du droit, des administrations publiques et du secteur privé, s'interrogeaient sur l'intérêt de maintenir en l'état un enseignement qu'ils jugent très éloigné de leurs besoins de formation dans le domaine financier et comptable.

Et en effet, comme nous avons pu le constater dans nos propres expériences de praticien¹, les hauts fonctionnaires et les responsables des concours administratifs ne sont pas satisfaits de la place qu'occupe aujourd'hui la discipline financière dans la formation et la sélection des cadres publics dirigeants.

Au vrai, nombre de juristes qui ont été formés dans les facultés de droit peuvent vérifier aujourd'hui que les enseignements qu'ils ont reçus dans le domaine des finances publiques ne les préparaient pas vraiment à comprendre la crise des dettes souveraines, non plus que les débats en cours sur l'opportunité ou non de renforcer les contrôles publics sur le système bancaire, au plan national ou européen, de remettre en cause l'indépendance des banques centrales, d'aligner le droit de la comptabilité publique sur celui du droit commun, de fusionner l'impôt sur le revenu et la CSG, de créer un impôt européen, de renforcer la redistribution sociale par l'impôt ou par la dépense publique, etc ...

Les spécialistes universitaires de la discipline, qui sont associés au sein de la *Société Française des Finances Publiques* (SFFP), sont pleinement conscients de la nécessité de procéder à une réforme profonde de la matière, tant au niveau doctrinal que sur le plan pratique : le président de la SFFP, notre collègue et ami le professeur Robert Hertzog, s'interrogeait ainsi récemment sur les causes de « l'échec du droit des finances publiques » avant de souhaiter que « vive le droit financier public ! »².

Pour essayer de comprendre les raisons pour lesquelles l'enseignement et la recherche universitaires dans le domaine des finances publiques ne sont pas pleinement satisfaisants, il convient selon nous de rappeler d'abord les conditions dans lesquelles l'étude de cette matière a progressivement pris place en France dans les facultés de droit. Des travaux universitaires récents et de grande qualité, consacrés à l'histoire de l'enseignement des finances publiques et de l'économie dans l'enseignement supérieur en France et à l'étranger, permettent ainsi de conclure que l'organisation actuelle de la discipline ne répond pas à des exigences scientifiques (I) et qu'elle pourrait donc être remise en cause afin d'être rationalisée par des réformes « réalistes », susceptibles de concilier les attentes des universitaires, des praticiens et des étudiants (II).

¹ Responsable du département trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS, 1989-1991), rapporteur à la Cour des comptes (1995-2003), avocat au barreau de Paris (2004-2008) puis consultant (2008-2012), examinateur de l'épreuve de finances publiques au jury des concours interne (2002) et externe (2012) d'entrée à l'ENA.

² <http://www.sffp.asso.fr/edito.html>

*
* *

I. Vie et mort de la « Science des finances »

Comme on le sait, les révolutions anglaises (Magna Carta de 1215, Pétition des Droits de 1628), américaines (« No taxation without representation », 1775) et françaises (article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen) ont été faites au nom du droit à consentir à l'impôt. Il n'est donc pas étonnant que la réflexion théorique sur les questions financières et fiscales fût d'abord politique : « (...) l'impôt a été largement appréhendé à l'époque moderne, et notamment au XVIII^{ème} siècle, comme une question proprement politique, comme le lieu où se rencontrent le droit souverain d'un Etat absolutiste (son droit d'imposer) et les libertés individuelles de ses sujets (leur droit de propriété). Penser l'impôt était donc principalement penser la nature et les limites de la souveraineté, ou, sous un autre angle, la pensée de la souveraineté a été orientée par la nécessité d'intégrer la réalité de l'impôt »³.

Mais, dans le domaine académique, l'approche « politique » des finances publiques ne va pas d'emblée s'imposer : deux disciplines, l'économie (A) puis le droit (B), vont prétendre rendre scientifique l'étude des questions financières, avant que ne soit consommé le divorce entre les économistes et les juristes d'une part, et, au sein du monde juridique, entre les « fiscalistes » et les « financiers » d'autre part, rendant définitivement caduque l'ambition d'une « Science des finances » (C).

A. Les finances publiques branche d'une économie politique longtemps exclue de l'Université

Comme l'ont écrit les professeurs Trotabas et Cotteret dans leur manuel de finances publiques, en France « l'échec des revendications financières des états généraux du XIV^è au XVII^è siècle a contraint le peuple à rechercher par d'autres voies la réforme politique et la liberté politique »⁴. Nous avons avancé il y a quelques années l'hypothèse selon laquelle « cet échec explique la position "seconde" qu'ont eue dans le débat politique français les questions financières, comme en témoigne l'adoption tardive des principes du droit budgétaire »⁵. Au sein du système d'enseignement supérieur, les questions financières resteront également longtemps secondaires et ne seront pas conçues comme pouvant relever d'une démarche conceptuelle mais seulement d'une approche « pratique » : leur sort sera lié à celui de l'économie politique qui sera d'abord confinée dans des écoles professionnelles (1), avant d'être introduite dans l'« École libre de sciences politiques » afin de mieux préparer les candidats à l'exercice de fonctions administratives (2) avant que les facultés de droit ne finissent par s'ouvrir à la discipline dans le but de justifier l'ordre juridique libéral contre « le danger socialiste » (3).

³ Emmanuel de Crouy-Chanel, « La définition juridique de l'impôt. L'exemple de la doctrine française », in Thomas Berns, Jean-Claude K. Dupont, Mikhaïl Xifaras (dir.), *Philosophie de l'impôt*, Bruylant, 2006, p. 144

⁴ Jean-Marie Cotteret et Louis Trotabas, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 1989, paragraphe 15.

⁵ Rémi Pellet, *La Cour des comptes*, Éditions La Découverte, 1998, p. 30

1. Les finances publiques dans les cours d'économie politique des écoles professionnelles

Par le décret du 15 septembre 1793, la Convention supprima officiellement les universités et les remplaça par des écoles professionnelles de droit, de médecine et de théologie, et par des écoles centrales. Or, l'Ecole normale de Paris ayant ouvert le 1^{er} pluviôse an III, 18 janvier 1795, une première chaire d'économie politique fut créée le 30 janvier 1795 mais elle ne dura que quatre mois, disparaissant avec la mort prématurée de son premier titulaire. Nées de la loi du 22 ventôse an XII (13 mars 1804) les facultés de droit modernes ont été intégrées dans l'Université par le décret du 17 mars 1808 qui la divisait en cinq facultés : théologie, droit, médecine, sciences mathématiques et physiques, lettres : l'enseignement des finances publiques n'y trouvait aucune place, non plus que l'économie.

Certes, est créée en 1819 une chaire économie politique au sein de la faculté de droit de Paris mais cette chaire ne fut jamais pourvue. La discipline n'est enseignée d'abord qu'à l'extérieur de l'Université, notamment au sein de l'Ecole spéciale de commerce créée par Say en 1817 et qui deviendra l'actuelle Ecole supérieure de commerce de Paris, puis dans le système public mais dans trois chaires d'institutions extérieures à l'Université : au Conservatoire national des arts et métiers (1820), au Collège de France (1831) et à l'Ecole des ponts et chaussées (1846).

Certains de ces économistes deviennent alors spécialistes des questions financières : en 1858 Joseph Garnier, professeur d'économie politique à l'Ecole des Ponts et Chaussées, publie la première édition de son *Traité des finances* dans lequel il constate « qu'il n'y avait pas, à sa connaissance, “de livre élémentaire et didactique sur les Finances” ». L'ouvrage traite aussi bien des impôts, emprunts, crédit, amortissement. « Complet, cet ouvrage examinait aussi les dépenses publiques, les attributions financières de l'Etat et les réformes financières. Complet, il l'était encore parce qu'il présentait la plupart des systèmes financiers étrangers. En réalité, seul le point de vue juridique faisait défaut. »⁶.

Après la chute du Second Empire, les économistes libéraux vont créer une école privée de sciences politiques où sera enseignée la « législation financière » : mais cet intitulé est trompeur puisque la dimension juridique de la matière restera secondaire.

2. La « législation financière » à l'Ecole libre de sciences politiques pour la préparation aux concours administratifs

Comme Pierre Rosanvallon l'a justement souligné, « Il est paradoxal de constater que la France – réputée terre de tradition étatique- est, au milieu du XIX^e siècle, dotée d'une administration moins rationnellement organisée et d'administrateurs moins bien formés qu'en Allemagne, ou même qu'en Angleterre. Dès 1727, l'Etat prussien avait par exemple fondé deux chaires de “caméralistique” (la science de la gestion de l'Etat) pour préparer ses administrateurs à leurs tâches. Le “retard” français sur l'Allemagne et sur l'Angleterre, patent au début du XIX^e siècle, subsiste encore à la fin du siècle (...Or,) le retard de la France en matière d'organisation administrative générale contraste singulièrement avec son indéniable avance pour ce qui concerne la qualité de la formation des cadres techniques et

⁶ Renaud Bourget, *La science juridique et le droit financier et fiscal. Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIX^e et XX^e siècles)*, thèse Paris II, 2010, p. 302.

militaires de l'Etat. (...) Pourquoi la France n'a-t-elle donc pas fait pour ses administrateurs ce qu'elle a su réaliser pour ses ingénieurs ? (...). On souhaite une administration efficace et rationnelle, mais on redoute que son organisation sur le mode des grands corps techniques et militaires ne la constitue en force trop indépendante (...). Les conservateurs au pouvoir craignent qu'une administration trop indépendante ne vienne pratiquement limiter leurs prérogatives de gouvernants, et les milieux d'opposition redoutent une force qui serait insuffisamment contrôlée par le pouvoir législatif»⁷.

Cette défiance à l'égard de l'administration est la raison pour laquelle ont échoué les très nombreuses tentatives de création d'une école d'administration spécialisée. Elle explique sans doute aussi la difficulté à introduire l'enseignement de la science politique dans les facultés de droit : dans celles-ci, « (...) au début de la III^e République, pour ce qui est des cours "réglementaires" obligatoires (car les facultés proposent çà et là des cours complémentaires, dont le nombre est surtout important à Paris), le droit romain et le droit privé constituent la quasi-totalité de la matière des cours de droit. »⁸.

Mais le désastre militaire de Sedan et ses suites vont faire prendre conscience de la nécessité d'un changement du système universitaire français. En effet, la défaite de 1870 et la Commune de Paris seront ainsi comprises comme une faillite de la formation des « élites ».

Ainsi, dans son ouvrage de 1871 sur *La réforme intellectuelle et morale*⁹, Ernest Renan écrit que « Dans la lutte qui vient de finir l'infériorité de la France a été surtout intellectuelle ; ce qui nous a manqué, ce n'est pas le cœur, c'est la tête. L'instruction publique est un sujet d'importance capitale ; l'intelligence française s'est affaiblie ; il faut la fortifier. (...) Le manque de foi à la science est le défaut profond de la France ; notre infériorité militaire et politique n'a pas d'autre cause ; nous doutons trop de ce que peuvent la réflexion, la combinaison savante. Notre système d'instruction a besoin de réformes radicales ; (...) C'est surtout dans l'enseignement supérieur qu'une réforme est urgente. (...) » Renan alors propose de « supprimer (...) les écoles spéciales, École polytechnique, École normale, etc., institutions inutiles quand on possède un bon système d'universités, et qui empêchent les universités de se développer. », afin de « Former par les universités une tête de société rationaliste, régnant par la science, fière de cette science et peu disposée à laisser périr son privilège au profit d'une foule ignorante ».

Ami de Taine, Emile Boutmy, qui doit à ses relations une chaire d'histoire des civilisations à l'École spéciale d'architecture, lance en 1871 *Quelques idées sur la création d'une faculté libre d'enseignement supérieur*, essai qui est fondé sur le constat suivant : « C'est l'université de Berlin qui a triomphé à Sadowa, on l'a dit avec une raison profonde ; et il faudrait être aveugle pour ne pas voir l'ignorance française derrière la folle déclaration de guerre qui nous a conduits où nous sommes ». La même année Boutmy parvient à créer *L'École libre de sciences politiques* qui devient rapidement une véritable école professionnelle d'administration qui doit former une élite à même de résister aux faiblesses du

⁷ Pierre Rosanvallon, *L'Etat en France*, chapitre V, « L'administration comme problème », Seuil, 1990, p. 63-68

⁸ Pierre Favre, *Naissances de la science politique en France, 1870-1914*, Fayard, 1989, p. 91-92

⁹ Disponible sur internet avec une préface de Jean-François Revel : http://classiques.uqac.ca/classiques/renan_ernest/reforme_intellectuelle/reforme_intellectuelle.html

corps législatif. « Le rôle des leaders, la crise de l'autorité, les moyens permettant de la restaurer sont au cœur des enseignements de cette école destinée à former une élite d'Etat, tandis que la critique de l'omnipotence parlementaire et de l'interventionnisme étatique est très présente dans cet établissement où domine le libéralisme. »¹⁰.

Les concours administratifs ne s'institutionnalisent en France « qu'à partir des années 1880, l'administration n'abandonnant pas aisément son droit antérieur d'un choix discrétionnaire des fonctionnaires. Si bien que l'Ecole libre de sciences-politiques est antérieure ou du moins tout à fait contemporaine à la mise en place des concours. Le résultat est que ce sont dans certains cas les programmes des concours qui se moulent sur les programmes de Sciences-Po et non l'inverse. »¹¹. Et l'Ecole joue un rôle important dans l'émergence de nouvelles disciplines, notamment les études financières.

À Sciences-Po, « les enseignements sont largement historiques, pratiques, comparatifs. Des modèles étrangers, dont le modèle américain, y sont pris en exemple s'agissant de l'organisation politique et administrative à adopter. La méthode expérimentale y est promue quant à l'étude des faits administratifs ; des analogies y sont faites entre les entreprises privées et les administrations publiques. Le rôle d'une élite, la nécessaire autorité et responsabilité du chef sont mis en avant (...) L'autonomie nécessaire de l'administration est soulignée par la plupart des enseignants (...) »¹², lesquels sont issus, pour la plupart, de la Haute administration, spécialement dans le domaine des finances publiques (membres du ministère des finances, de l'inspection des finances et de la Cour des comptes), et des milieux d'affaires, notamment Pierre Leroy-Beaulieu qui sera le premier titulaire de la chaire de finances de 1871 à 1880 et ensuite de la chaire d'économie politique du Collège de France.

Auteur d'un *Traité de la science des finances* en deux volumes publié à partir de 1877, Pierre Leroy-Beaulieu fut nommé au collège de France en 1885 et eut pour successeurs Alfred de Foville, René de Laboulaye, Léon Say (petit-fils de Jean-Baptiste Say) et René Stourm (ce dernier est auteur d'un *Cours des finances* et d'un *Systèmes généraux des impôts*). L'approche des cours de finances est alors de nature économique, les questions juridiques ne sont pas au cœur de la réflexion.

Après avoir opiniâtement résisté pendant plus de dix ans à toute proposition d'évolution, les facultés de droit vont progressivement s'ouvrir aux « sciences politiques », c'est-à-dire qu'elles vont faire place aux disciplines enseignées à « Sciences-Po », notamment les questions financières en tant qu'elles appartiennent à l'économie politique.

¹⁰ Corinne Delmas, « L'émergence d'une rationalité gestionnaire au sein des doctrines administratives et des enseignements de l'École libre des sciences politiques à la fin du XIX^e siècle » in Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott, Lucile Tallineau (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2010, p. 320

¹¹ Pierre Favre, *op. cit.*, p. 40

¹² Corinne Delmas, *op. cit.* p. 301

3. La « législation financière » dans les facultés de droit à la suite de l'économie politique

Un décret impérial du 17 septembre 1864 a créé une chaire d'économie politique à la faculté de droit de Paris, sous l'égide de Victor Duruy. Mais, faute d'une agrégation spécifique, qui ne sera instituée qu'en 1896, la chaire est confiée à un professeur de droit, Anselme Batbie puis Gustave Boissonade et Paul Cauwès.

Un arrêté du 1^{er} février 1872 du ministre de l'Instruction publique, Jules Simon, crée ensuite une commission des études de droit qui siégea jusqu'en 1874 et dont le rapport, confié à Calixte Accarias¹³, agrégé de droit, indique ce qui est attendu de l'introduction du droit financier dans les enseignements de doctorat :

« L'utilité d'un cours de droit financier a paru plus incontestable encore, surtout dans un pays où l'ignorance des questions financières est générale et où pourtant la vie publique est ouverte à tous. Outre un exposé complet de l'histoire et de la théorie des impôts, ce cours donnerait des notions approfondies sur les budgets de l'Etat, des départements et des communes ; plaçant les charges en regard des ressources, il raconterait l'histoire de notre dette publique et de nos emprunts. Il étudierait l'administration du Trésor, la liquidation et l'ordonnement des dépenses publiques, l'inspection des finances, la Cour des comptes, la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne, la Banque de France. Éclairé par de fréquentes comparaisons avec les institutions étrangères et dominé par de saines idées économiques, un tel enseignement ne pourrait manquer de plaire aux esprits élevés, et à coup sûr, il multiplierait les hommes capables de gérer à un degré quelconque les intérêts du pays. »¹⁴.

Le succès de l'enseignement explique la création de chaires en province avant que le décret du 26 mars 1877 ne rende obligatoire l'enseignement de l'économie politique dans la deuxième année des études juridiques en généralisant la création des chaires à l'ensemble des facultés de droit.

Les Républicains modernistes pensent trouver alors dans l'économie politique l'instrument par lequel ils vont pouvoir moderniser l'Université en formant des hommes à la fois ouverts au progrès, contre les « conservateurs », et compétents pour résister aux révolutionnaires : contre les « socialistes “de toutes nuances et de tous pays”¹⁵ » qui leur reprochent « de fermer leur cœur aux sentiments de justice sociale », « l'économiste apprendra aux juristes “la raison d'être du droit de propriété” ». Il prouvera contre les socialistes que la propriété n'est pas seulement “chose artificielle, création de la loi”, comme l'étude du droit romain risquait de le laisser croire. L'économie politique aidera à lutter contre

¹³ Calixte Accarias (1831-1903) enseigne de façon très traditionnelle le droit romain à la Faculté de droit de Douai, puis à celle de Paris, avant d'accéder sous la III^e République à des fonctions administratives élevées que son républicanisme lui avait interdites sous le Second Empire.

¹⁴ *Revue critique de législation et de jurisprudence*, Nouvelle série, tome 1, p. 577, cité également in Pierre Lavigne, « Le centenaire de l'enseignement des finances publiques dans les facultés de droit françaises », *Revue Française de Finances Publiques (RFFP)* n°28, 1989, p. 111

¹⁵ Charles Turgeon, « L'enseignement des facultés de droit, 1879 à 1899 », *Revue internationale de l'enseignement*, 19, 1890, p. 300

“cette erreur subversive”. Les étudiants apprendront grâce à elle que la propriété a des *fondements naturels*. (...) Ces idées triomphent lentement de 1879 à 1889 »¹⁶. Ainsi, est créée en 1887 la *Revue d'économie politique* dont le comité de rédaction est composé de quatre agrégés de droit dont l'un, Léon Duguit, n'enseigne pas la matière.

A partir de 1879 est professé à la faculté de droit de Paris un cours de science financière en doctorat avant qu'un décret du 17 août 1885 n'y crée une chaire de science financière qui a « comme occupants successifs M. Alglave de 1885 à 1912 et Hitier de 1912 à 1923, des juristes qui se limitent aux règles traditionnelles et au droit. »¹⁷. De même, un décret du 28 décembre 1895 crée à la faculté de droit de Toulouse une chaire de législation française des finances et économie industrielle.

Le décret du 24 juillet 1889 relatif au programme de la troisième année de licence dans les facultés de droit françaises plaçait la « législation financière » dans la liste des neuf cours optionnels dans laquelle les étudiants devaient choisir trois matières : « La dénomination de cet enseignement est bien caractéristique du rejet de la formulation “Science financière” qui valoriserait l'aspect de l'étude des finances publiques comme sciences administratives et politiques, voire comme sciences économiques. »¹⁸.

Deux décrets du 30 avril 1895 réorganisent l'un la licence en droit, l'autre le doctorat. Est ainsi instauré un cours d'économie politique en première et deuxième année de licence de droit et un cours optionnel de « Législation financière » en 3^{ème} année, cours qui deviendra obligatoire à la suite de la réforme de 1922, tandis que le décret réintègre les deux notions, « législation et science financières », au niveau du doctorat.

Ainsi, « Toute une génération de professeurs, formés aux droits romain et civil bien plus qu'au droit public, dut alors se familiariser avec une science financière issue de l'économie politique »¹⁹.

Mais la discipline de l'économie politique s'est ensuite émancipée au sein des facultés de droit laissant derrière elle l'enseignement des finances publiques qui est devenu l'affaire presque exclusive des juristes qui ont ainsi prétendu « juridiciser » la matière tout en lui restituant sa dimension proprement politique.

B. Les juristes « financiers » des facultés de droit au service du libéralisme économique

Les historiens du droit présentent Gaston Jèze (1869-1953) comme celui qui fut le fondateur en France de la discipline de la « science des finances ». L'apport de Jèze est en fait fort ambigu : s'il défend avec force une conception politique de la science des finances, il ne traite en fait que de l'aspect juridique des finances publiques (1). Sa démarche s'inscrit alors dans une logique libérale qui retrouve celle de ses collègues économistes opposés à l'utilisation de l'impôt à des fins redistributives (2). Ce conservatisme conduira à une

¹⁶ Lucette Le Van-Lemesle, « L'économie politique à la conquête d'une légitimité, 1896/1937 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 47-48, juin 1983, pp. 114-115

¹⁷ Lucette Le Van-Lemesle, *Le Juste ou le Riche. L'enseignement de l'économie politique, 1815-1950*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2004, p. 620

¹⁸ Pierre Lavigne, *op. cit.* p. 111

¹⁹ Emmanuel de Crouy-Chanel, *op. cit.* p. 146

marginalisation des économistes « littéraires » des facultés de droit et au repli positiviste a-critique des professeurs de droit fiscal au cours de l'entre-deux-guerres (3).

1. Jèze consacre la « juridicité » des questions financières

Le concours d'agrégation de droit avait été créé en 1855. Un arrêté du ministre de l'instruction publique du 23 juillet 1896 opère une division du concours d'agrégation de droit en quatre sections, dont une de droit public et une d'économie politique, à côté de l'agrégation de droit civil et criminel et celle d'histoire du droit. La matière financière est commune aux deux agrégations de droit et de sciences économiques : pour celle de droit, l'arrêté prévoit une « leçon orale de législation financière » et pour celle d'économie politique, une leçon orale de « science et de législation financière ».

Cette évolution s'explique aisément, « les différents projets de création d'un impôt sur le revenu nourrissant de 1880 à 1914 un débat politique extrêmement vif »²⁰, alors surtout qu'une cinquantaine de députés socialistes ont fait leur entrée à la Chambre après les élections de 1893.

En 1896, l'année de la création de l'agrégation de sciences économiques, Gaston Jèze publie, avant donc d'être agrégé, en collaboration avec Boucard, maître des requêtes au conseil d'Etat, des *Éléments de la science des finances et de législation financière française*. Les deux mêmes fondent en 1903 la *Revue de science et de législation financières* qui a pour objectif de publier sur « les questions budgétaires ou fiscales, le mécanisme du crédit public, les opérations des services de Trésorerie, etc., en un mot tous les problèmes que soulève la gestion des finances publiques » et dans le but de soutenir « les efforts des hommes d'Etat qui ont la lourde responsabilité du pouvoir. ». La revue comprend notamment une chronique sur les arrêts de la Cour des comptes et les décisions du Conseil d'Etat en matière financière : même si le traitement de la jurisprudence ira en déclinant, la part qui lui est faite indique bien l'orientation juridique de la publication par rapport aux seules préoccupations des spécialistes de l'économie politique. En 1905, Jèze prendra de plus la direction de la *Revue du droit public et de la science politique* qui avait été fondée en 1894 et qui comprend depuis 1895 une « chronique fiscale et financière ».

S'inspirant de la doctrine allemande, à la traduction et la diffusion de laquelle il va œuvrer, Jèze plaide pour l'élaboration d'une véritable science *juridique* financière et fiscale, en rupture avec la conception française d'une prétendue science financière qui n'était qu'une forme de synthèse sans méthode d'analyses économiques, politiques et juridiques.

En fait, si l'on suit la thèse de droit public récemment publiée²¹ de M. Renaud Bourget, Jèze aura contribué à deux évolutions :

1° certes il défendra l'idée selon laquelle « les études économiques, sociologiques, politiques doivent être à la base des études juridiques. Sans elles, on forme bien des *légistes*, mais non des *jurisconsultes* ; on prépare des *empiriques*, mais non des *savants* »²² :

²⁰ Emmanuel de Crouy-Chanel, op. cit., p. 147

²¹ Renaud Bourget, *La science juridique et le droit financier et fiscal. Étude historique et comparative du développement de la science juridique fiscale (fin XIX^e et XX^e siècles)*, Éditions Dalloz, collection « Nouvelle Bibliothèque des thèses », volume 112, 2012

²² Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, t. I, « Préface de la troisième édition », 1925

cependant, « sous couvert de la fameuse distinction entre le point de vue “politique” et le point de vue de la “technique juridique” », Jèze imposera à la littérature publiciste française un formalisme juridique qui aura pour conséquence que « les aspects politiques et sociaux des institutions constitutionnelles et administratives seront bientôt, et irréversiblement, bannis du domaine du droit public administratif et fiscal. »²³ ;

2° « Contrairement à l’idée (défendue notamment par M. Maurice Duverger) le présentant comme le défenseur d’une conception politisante des finances publiques, Jèze doit plutôt être rattaché à l’inauguration d’un nouveau style doctrinal qui est devenu, depuis lors, dominant, du fait de son influence dans la littérature financière et fiscale française »²⁴, « Jèze plaidant finalement pour l’instauration en France d’une “pure technique juridique financière” à l’image de celle qui avait déjà vu le jour dans les pays germaniques. »²⁵. Par exemple, en 1897, dans un article écrit avec Émile Bouvier sur « La véritable notion de la loi et de la loi de finances », Jèze reprendra l’idée selon laquelle « la loi annuelle de finances est un acte de haute administration qui n’a d’une loi proprement dite que la forme extérieure ».

Cette analyse peut paraître assez paradoxale au regard de certains passages des ouvrages de Gaston Jèze, qui écrivait ainsi dans la préface de 1922 à son *Cours des sciences des finances et de législation financière française, manuel à l’usage des étudiants des facultés de droit et des candidats au ministère des finances, à la Cour des comptes, à l’inspection des finances, etc.*, « le budget est essentiellement un acte *politique*²⁶. Voilà l’idée que je veux mettre en pleine lumière à la première ligne de ce livre. Cette idée, on la trouvera longuement développée au cours du volume. Mais elle risque d’être perdue de vue au milieu des questions multiples, financières, économiques, que le budget soulève. C’est pourquoi je la détache avec soin. Ce caractère politique n’a pas été dégagé par les savants qui se sont jusqu’ici occupés du budget. Stourm, Paul Leroy-Beaulieu, dans leurs ouvrages classiques sur le *Budget* ou sur la *Science des finances*, passent sous silence le caractère politique du budget. Même les hommes politiques qui ont écrit sur les finances ne semblent pas avoir aperçu ce trait distinctif du budget. Par exemple, Léon Say qui fut ministre des finances (...). Ainsi, dans l’opinion courante, le budget apparaît avant tout comme une opération de comptabilité. C’est là une conception très étroite et ancienne. Elle risque de fausser toutes les théories du budget. (...) Le budget des dépenses n’est pas autre chose que la liste des crédits demandés par le gouvernement et accordés par le parti politique qui a la majorité dans le Parlement pour la réalisation d’un certain programme d’action politique. Nier le caractère politique *essentiel* du budget des dépenses, c’est, me semble-t-il, nier l’évidence. D’autre part, il faut trouver les moyens des dépenses. Alors intervient le problème des recettes, de l’impôt, de la répartition des charges entre les individus. Problème essentiellement politique, car il s’agit de savoir *qui* paiera. Ici apparaissent au premier plan les concepts politiques de *justice sociale*, d’*égalité vraie*, de *solidarité nationale*. ».

Au vrai, l’ouvrage de Gaston Jèze traite du droit financier comme d’un droit *politique* au sens où il organise les rapports entre l’opposition et la majorité parlementaires, le parlement et le gouvernement. Cette approche est constamment comparative : les procédures françaises sont appréciées, dans toutes leurs dimensions, à l’aune des règles applicables dans de nombreux pays étrangers (cf. *infra*).

²³ Renaud Bourget, *op. cit.*, thèse Paris II, 2010, p. 285.

²⁴ *Idem* p. 295.

²⁵ *Ibidem*, p. 312

²⁶ Les italiques sont de Gaston Jèze.

Cependant, il est exact que les analyses économiques et sociales sont grandement absentes de l'œuvre de Jèze alors que les économistes des facultés de droit les prennent véritablement en considération : ainsi, par exemple, « Paul Louis Cauwès fait connaître dès la deuxième édition de son cours d'économie politique, la législation sociale de type bismarckien et plus tard la politique sociale des *trade-unions* britanniques (...). La fonction de l'économie politique associée à l'histoire est de créer la bonne législation utile aux besoins du moment, et avec cette attitude, Cauwès rencontre les préoccupations de nombreux juristes. Dans l'ensemble, l'école historique l'emporte, et les facultés de droit deviennent, dans cette perspective, le laboratoire d'une partie des lois sociales de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle. »²⁷

L'affirmation de la dimension proprement juridique des questions financières est une façon de justifier la défense d'un ordre économique libéral au sein duquel le Parlement joue un rôle essentiel dans la légitimation de cette politique.

Comme l'a bien souligné Pierre Lalumière, « les seuls problèmes réels des finances publiques du XIX^e siècle ont été des problèmes politiques et par conséquent des problèmes juridiques. *En faisant du Parlement source de toute légalité la pièce maîtresse de leur système, les auteurs classiques donnaient forcément dans leurs études la primauté au droit. Certains auteurs ont pu ainsi de bonne foi (par exemple G. Jèze) défendre une conception politique de la science des finances et ne traiter en réalité que l'aspect juridique des finances publiques (en pratique diverses techniques financières). Cette position était d'une grande habileté tactique.*²⁸ En abritant derrière une réglementation juridique leur volonté politique, les financiers classiques et les milieux libéraux donnaient mauvaise conscience à leurs adversaires. *Le droit financier a été utilisé comme une arme de combat idéologique au service d'une certaine conception des rapports politiques. C'est en ce sens que l'on peut dire que dans le contexte du XIX^e siècle la science des finances classiques a été "progressiste"* »²⁹.

Mais le libéralisme des juristes financiers et des économistes cesse d'être « progressiste » lorsqu'il est confronté à une demande de redistribution sociale par l'instauration de l'impôt progressif sur le revenu.

2. Le libéralisme économique des « financiers » des facultés de droit et de Sciences-Po

Comme le souligne M. Franck Waserman dans sa thèse récemment publiée³⁰ « (...) on peut dire que ce qui se dégage des écrits financiers de l'époque, c'est que les finances publiques n'ont pas d'autres finalités que le financement des activités légitimes de l'Etat, à l'exclusion, notamment, de toute opération qui aurait pour objectif une redistribution des

²⁷ Lucette Le Van-Lemesle, *Le Juste ou le Riche. L'enseignement de l'économie politique, 1815-1950*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2004, p. 310

²⁸ Les italiques sont de notre fait, R.P.

²⁹ Pierre Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *Revue de science financière*, n°1, janvier 1963, p. 35, cité également in Mathieu Conan, « Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique. L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques », *La Revue du Trésor*, n°2, février 2008, p. 165

³⁰ Franck Waserman, *Les doctrines financières publiques en France au 19^{ème} siècle. Emprunts économiques, empreinte juridique*, Éditions LGDJ, collection « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité », tome 54, 2012, avec une préface de M. Michel Bouvier

richesses. (...) la structuration des finances publiques et directement corrélée à la pensée libérale : ce sont les enjeux internes et propres aux milieux libéraux, à la propagation de leur théorie et à la défense de leurs intérêts qui sont à la base du mouvement qui donne naissance, *in fine*, à la discipline “finances publiques” que nous connaissons »³¹.

Or, la fin du 19^{ème} siècle sera marquée par une augmentation importante des impôts : « entre 1869 et 1901, les recettes fiscales augmentent ainsi de près de 1,4 milliard de francs, ce qui équivaut à un doublement des prélèvements en valeurs nominales. C’est cette évolution que les libéraux désignent comme le passage de “saines finances” à l’“esprit de fiscalité” »³².

Au 19^{ème} et début du XX^{ème} siècle, les spécialistes français des finances publiques conçoivent le parlement comme le gardien des dépenses inutiles. Et devant le risque que les parlementaires cèdent aux demandes populaires d’augmentation des dépenses publiques, la doctrine défend la nécessité de limiter l’initiative des assemblées en matière financière par des règles techniques contraignantes.

Dans les ouvrages de ces publicistes, les principes budgétaires ne sont pas justifiés par des considérations politiques démocratiques (assurer la souveraineté des représentants du peuple dans la prise de décision financière) mais par des considérations de bonne gestion et de maîtrise des dépenses publiques, la « transparence » des finances devant garantir leur modération. « Le secret des finances gît dans la publicité et le contrôle » écrit en 1862 Joseph Garnier dans la seconde édition de son *Traité des finances*, reprenant un thème fort ancien puisque Necker déjà considérait en 1781 que « la cause du grand crédit de l’Angleterre, c’est, n’en doutons point, la notoriété publique à laquelle est soumis l’état de ses finances » alors qu’« en France, on a fait constamment un mystère de l’état de ses finances »³³.

Le budget de l’Etat doit donc être équilibré par des recettes définitives, c’est-à-dire fiscales. L’endettement public est présenté comme le résultat d’une mauvaise gestion : l’emprunt, parce qu’il pèse injustement sur les générations futures, doit rester exceptionnel et son remboursement (« amortissement ») doit être le plus rapide possible : « les réformes financières ont pour objet et doivent avoir pour résultat la disparition du déficit » écrit Joseph Garnier (cf. *supra*) dans son *Traité des finances* de 1862 (2^{ème} édition).

« Pour Gaston Jèze, il est primordial que les finances publiques soient « saines », c’est-à-dire équilibrées : “assainir les finances, c’est d’abord, par-dessus tout, réaliser l’équilibre budgétaire et le maintenir envers et contre tous.”³⁴ Ce souci de l’orthodoxie financière est motivé par des considérations économiques (Jèze “voit [...] dans tout déséquilibre budgétaire une cause d’inflation”³⁵), mais pas uniquement. Comme il le dit lui-

³¹ Franck Waserman, *Les doctrines financières publiques en France au 19^{ème} siècle. Emprunts économiques, empreinte juridique*, Université Paris 1, 2010, p. 54 et 150

³² Nicolas Delalande, *Les Batailles de l’impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil, 2011, p. 135

³³ Jacques Necker, *Compte rendu au Roi, janvier 1781*, Œuvres complètes de M. de Necker, Paris, Treute et Würtz, 1820, t. 2

³⁴ Gaston Jèze, « Le rôle du ministre des finances dans une démocratie », *RSLF* 1929, p. 6.

³⁵ Max Cluseau, « Gaston Jèze et la monnaie », *Hommage à Gaston Jèze, op.cit.* p. 34

même, la dette ‘n’est pas un problème financier seulement, c’est aussi un problème politique et social’. »³⁶

Et « la conséquence logique de cette limitation des dépenses, conforme, au demeurant, elle aussi, au dogme d’un Etat cantonné à l’essentiel du fonctionnement des services publics et se faisant le moins possible ressentir dans l’existence du ‘‘citoyen-contribuable’’, est la limitation parallèle du poids de la ressource publique, c’est-à-dire principalement fiscale. (...) Ces visions minimalistes du rôle de l’impôt et de l’Etat n’ont pas seulement pour fonction la tranquillité du citoyen et l’indifférence de l’action publique vis-à-vis, par exemple, des structures sociales. Elles visent aussi, dans la logique libérale, à *une plus grande rationalité du fonctionnement de l’économie, à de meilleures performances de celle-ci, débarrassée du poids, jugé paralysant, d’un Etat trop présent et encombrant*³⁷ (...)»³⁸.

« Le libéralisme, s’il imprègne alors largement la doctrine administrative, domine particulièrement à l’Ecole libre de sciences politiques »³⁹, notamment dans les enseignements de finances et d’économie politique. « Une grande partie des enseignants à l’Ecole libre de sciences politiques est en effet hostile à l’impôt sur le revenu, perçu comme inquisitorial »⁴⁰. « Ce passage du réformisme affiché au conservatisme assumé est bien mis en lumière par la série de conférences que Léon Say prononce à l’Ecole libre de sciences politiques en 1886. Pour lui, il ne peut y avoir d’impôts plus justes que ceux créés par les révolutionnaires en réaction au despotisme et à l’arbitraire de l’Ancien Régime : la justice est fondée sur l’égalité devant l’impôt et sur le refus de toute fiscalité personnelle. »⁴¹

Mais c’est également le cas des dirigeants et auteurs de la *Revue de science et de législation financières* et de la *Revue du droit public et de la science politique* qui prennent clairement parti contre l’instauration d’un impôt progressif et l’idée que la fiscalité doit jouer un rôle dans la répartition des revenus et des richesses.

Gaston Jèze place le cours des finances publiques « dans l’orbite intellectuelle de l’économie politique, appréhendée comme une science administrative » et il considère que « la résolution des grandes questions politiques de l’heure (l’impôt doit-il être direct ou indirect ? proportionnel ou progressif ? analytique ou synthétique ?) découle (...) de la définition retenue pour l’impôt » : ainsi, comme Pierre Leroy-Beaulieu, en concevant l’impôt comme le prix à payer pour le coût du service rendu par l’Etat, « G. Jèze prétend déduire de

³⁶ David Maslarski, « La conception de l’État de Gaston Jèze », <http://www.juspoliticum.com/La-conception-de-l-Etat-de-Gaston.html>

³⁷ Les italiques dans le texte sont de notre fait, R.P.

³⁸ Gilbert Orsoni, « La doctrine des finances publiques en France à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle », in Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott, Lucile Tallineau (dir.), *L’invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, Comité pour l’histoire économique et financière de la France, 2010, p. 245

³⁹ Corinne Delmas, « L’émergence d’une rationalité gestionnaire au sein des doctrines administratives et des enseignements de l’École libre des sciences politiques à la fin du XIX^e siècle » in Philippe Bezes et alii. (dir.), op.cit. p. 302

⁴⁰ Corinne Delmas, op. cit. p. 314

⁴¹ Nicolas Delalande, *Les Batailles de l’impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil, 2011, p. 144

sa définition la démonstration du caractère injuste, voire scandaleux, de la progressivité de l'impôt »⁴².

Ultérieurement, alors que « les partisans de la création d'un impôt sur le revenu modérément progressif ont désormais rallié l'opinion publique modérée »⁴³, G. Jèze regrettera avoir manqué d'objectivité et d'impartialité⁴⁴ et il admettra finalement la nécessité de l'introduction d'une certaine progressivité fiscale, non pas comme instrument de réforme sociale, d'une meilleure répartition de la richesse, mais comme un moyen de nature à corriger le simple fait que « l'argent produit de l'argent »...

3. L'effet de la crise de l'entre-deux-guerres : la disqualification des économistes des facultés de droit et le repli positiviste a-critique des juristes financiers

Du fait des réformes opérées à la fin du 19^{ème} siècle le rapport de force entre institutions d'enseignement s'est progressivement inversé : les facultés de droit sont devenues le cœur du système de formation des hommes politiques et de hauts fonctionnaires, l'*École libre de sciences politiques* ne jouant qu'un rôle de complément, en dépit de la qualité de son enseignement.

Dans les années vingt, les professeurs d'économie des facultés de droit sont enfin considérés comme des spécialistes bien formés et plusieurs accèdent à des fonctions politiques (députés, ministres) jusque-là réservés aux juristes. À partir de 1923, la chaire de sciences financières de la faculté de droit de Paris est confiée à des professeurs issus de la nouvelle agrégation d'économie : Edgar Allix occupe la chaire à partir de 1923 jusqu'à son décès en 1938, date à laquelle Nogaro lui succède et occupe la chaire jusqu'en 1941. Or, dans ses ouvrages *Les problèmes contemporains des finances* et *Éléments d'économie politique*, manuel à l'usage des étudiants des deux premières années des facultés de droit, Nogaro présente le budget comme un outil de redistribution des revenus : « c'est la première fois qu'il y a ainsi une véritable rénovation de la pensée financialiste en direction de publics massifs. Bertrand Nogaro devient le conseiller économique du parti radical pendant une dizaine d'années. Ainsi, avant même que la rénovation des attitudes en matière de finances publiques vienne véritablement à l'ordre du jour dans le monde politique, les facultés de droit ont préparé le mouvement. »⁴⁵

⁴² Emmanuel de Crouy-Chanel, op. cit., p. 148-149

⁴³ Emmanuel de Crouy-Chanel, op. cit. p. 150

⁴⁴ « Comme il est au-dessus des forces humaines de se soustraire complètement aux préjugés de son époque et de son pays, il serait sage, en écrivant sur les matières financières, de procéder par formules dubitatives, avec toutes sortes de réserves. Je reconnais ne l'avoir point fait et je m'en excuse (*sic*). J'ai eu le tort, trop souvent, de donner une valeur absolue aux thèses qui avaient mes préférences. Les plus séduisantes n'ont qu'une valeur relative : la controverse reste toujours possible. Cette réserve que j'aurais dû faire pour chacune des théories que j'ai exposées, je la fais ici une fois pour toutes. », *Éléments de la science des finances et de législation financière française*, préface, pp. V-VI.

⁴⁵ Lucette Le Van-Lemesle, *Le Juste ou le Riche. L'enseignement de l'économie politique, 1815-1950*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2004, p. 620

Mais la dépression des années trente va remettre en cause le statut des professeurs d'économie des facultés de droit : les « ingénieurs d'X-crise⁴⁶ se jugent mieux aptes à fonder une économie rationnelle que ces économistes “littéraires” issus des facultés de droit »⁴⁷. Appuyés sur les mathématiques, la statistique et l'économétrie, les ingénieurs font un procès en incompétence aux économistes des facultés de droit qui seront progressivement marginalisés par les « grandes écoles ».

Dans l'entre-deux-guerres les facultés de droit évoluent volontiers sur le plan politique vers le maurrassisme même si la génération de publicistes qui succède à celle de Jèze prétend à une démarche strictement scientifique en écartant tout « point de vue politique » pour ne retenir qu'une approche juridique des finances.

Comme l'a montré M. Renaud Bourget dans sa thèse précitée, cette évolution fut favorisée par la rupture dans l'entre-deux-guerres des relations avec la doctrine allemande qui, dans le domaine fiscal, s'avérait plus authentiquement « libérale » que la doctrine française. En effet, si la doctrine juridique française « post-jézienne » était libérale sur le plan économique, elle défendait une conception autoritaire du droit public financier où le contribuable est un simple sujet soumis au pouvoir de l'Etat⁴⁸, alors que la première codification légale du droit fiscal allemand, « Reichsabgabenordnung » dite RAO, opérée en 1919 dans le sens défendu par la doctrine juridique de ce pays, avait conféré de véritables droits subjectifs au contribuable qui pouvait les faire valoir devant un juge⁴⁹.

Concurrencés dans le domaine économique par les écoles d'ingénieurs, les professeurs des facultés de droit abandonnent toute perspective critique et leurs ouvrages se réduisent à n'être plus que des exposés techniques platement descriptifs dont sont écartées toutes discussions théoriques. Dans son *Précis de science et législation financière* de 1929 Louis Trotabas écrivait ainsi que « La formule de “sciences et législation financières” » renvoyait en fait à l'expression du seul « problème juridique des finances », entendu dans un sens totalement « a-critique ».

C. L'éclatement de la « science des finances » et sa marginalisation dans les facultés de droit pendant « les trente glorieuses »

Après la Seconde Guerre mondiale, l'étude des finances publiques va connaître plusieurs évolutions importantes : « Sciences-Po » redevient l'école de formation de l'élite administrative (1) ; la séparation des juristes et des économistes s'accroît avec la mathématisation de la discipline économique et les économistes des facultés de droit

⁴⁶ Le Centre polytechnicien d'études économiques (CPEE), plus connu sous le nom « groupe X-crise », a été formé à l'automne 1931 pour tenter de comprendre « rationnellement » la crise économique. Il a cessé toute activité en 1939. Parmi une nombreuse littérature sur le sujet, voir notamment Olivier Dard, « Voyage à l'intérieur d'X-crise », *Vingtième siècle, revue d'Histoire*, n°47, juillet-sept. 1995, pp. 132-146 (note RP)

⁴⁷ Lucette Le Van-Lemesle, « L'économie politique à la conquête d'une légitimité, 1896/1937 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 47-48, juin 1983, pp. 114-115

⁴⁸ Jèze lui-même attribuait au contrôle juridictionnel des qualités bien supérieures à celles du contrôle politique parlementaire et il faisait du juge administratif le « défenseur des individus face à l'Etat », cf. David Maslarski, « La conception de l'État de Gaston Jèze », op. cit.

⁴⁹ La doctrine allemande s'est diffusée en Italie et dans les pays hispaniques qui voulaient s'émanciper de la tutelle française et napoléonienne.

s'émancipent complètement des juristes (2) ; les juristes fiscalistes s'enferment encore un peu plus dans un positivisme a-conceptuel tandis que les juristes qui décrivent les institutions financières prétendent faire de la « science politique » (3). La *Revue de Science et législation financières* fondée par Jèze et qui accueillait les différentes catégories de spécialistes des « finances publiques » ne pouvait pas résister au développement de ces forces centrifuges (4).

1. « Sciences-Po » redevient l'école de l'élite administrative formée par des économistes « scientifiques » et les inspecteurs des finances

Après la Libération, l'École libre de science politique est transformée en un « Institut d'études politiques de Paris » qui prend place au sein de la Fondation nationale de sciences politiques. Des IEP de province ont été créés⁵⁰ en 1945 (Strasbourg), 1948 (Toulouse, Bordeaux, Lyon, Grenoble) et 1956 (Aix-en-Provence) afin de permettre un égal accès sur le territoire à l'École Nationale d'Administration (ENA) qui a été créée en 1945. Cependant, rapidement, « Sciences-Po Paris » s'impose comme le meilleur centre de préparation à l'entrée de l'ENA et devient ainsi le « vivier » de la haute fonction publique, même si les étudiants de l'IEP Paris complètent fréquemment leur formation juridique par une licence en droit de l'Université de Paris.

À Sciences-Po l'approche « keynésienne » et mathématique de l'économie s'impose avec François Perroux, notamment, qui avait créé l'Institut des sciences économiques appliquées (ISEA) dès après la Libération. Cette approche demeure encore aujourd'hui celle de l'« Observatoire Français des Conjonctures Économiques » (OFCE), centre de recherche en économie de Sciences-Po qui avait été créé en 1981 et dirigé jusqu'en 1989 par Jean-Marcel Jeanneney dont ses successeurs disent significativement, qu'il était « à la fois théoricien, empiriste et praticien » et qu'après avoir « été reçu à l'agrégation de sciences économiques l'année même de la publication de la *Théorie générale* de Keynes (...) il a abandonné sans regret l'économie littéraire pour embrasser pleinement la révolution de l'économie quantitative de l'après-guerre, qu'il a entrepris de diffuser en France »⁵¹.

Quant aux règles budgétaires et financières, elles sont traditionnellement enseignées à l'IEP de Paris par des membres de l'inspection générale des finances, de la direction du budget du ministère des finances et de la Cour des comptes, dans le sens des préoccupations « gestionnaires » de la Haute administration.

Dans les années cinquante, les éditions *Les Cours du droit* publieront régulièrement les enseignements de Pierre Henri Allix, François Bloch-Lainé et Wilfrid Baumgartner, tous trois inspecteurs des finances qui ont exercé de très hautes responsabilités (directeur du Budget, gouverneur de la Banque de France, ...). Aujourd'hui, les *Presses de Sciences-Po* associée aux éditions *Dalloz* publie l'ouvrage de trois hauts fonctionnaires de l'administration des finances et de la Cour des comptes qui enseignent à Sciences-Po Paris et dont les cours se démarquent encore sensiblement de ceux des juristes qui enseignent à l'Université (cf. *infra*).

⁵⁰ L'IEP de Lille n'a été créé qu'en 1991.

⁵¹ <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/121/revue-121.pdf>

2. L'émancipation définitive des économistes des universités

Dans le contexte de la nationalisation de grandes entreprises et de secteurs entiers de l'économie (les banques et les assurances) et de la planification « indicative » de l'économie, « les ingénieurs des grandes écoles, grâce à leurs connaissances en matière de calcul économique sont mieux armés que les économistes formés au droit, avec seulement une culture de base et des options tardives d'économie politique »⁵². Même la faculté de droit de Paris s'ouvre à l'économie « mathématisée » avec Henri Guitton, nommé à Paris en 1953. « Marqués par le traumatisme des enchaînements catastrophiques de l'entre-deux guerres, les décideurs publics prêtent l'oreille aux enseignements et conseils des économistes qui ont tiré les conséquences des échecs antérieurs pour développer des démarches beaucoup plus ouvertes sur une interaction étroite entre théorisation et recherche empirique. À cette époque les économistes, dont certains, tel Paul Samuelson, avaient une formation de physicien, ont pu penser qu'ils étaient en train de fonder l'équivalent d'une physique appliquée aux phénomènes économiques. »⁵³. La mathématisation de l'économie ne cessera de se développer même lorsque l'interventionnisme de l'Etat reculera : les marchés financiers ont encore plus besoin de cet instrument que l'administration publique. Le dialogue devient de plus en plus difficile avec les juristes faute pour ces derniers de maîtriser la « langue » de leurs collègues.

En faisant place eux aussi aux sciences mathématiques et statistiques, les économistes des universités se sont émancipés progressivement des juristes. En 1954, la licence de droit passe de trois à quatre ans et elle comporte une option économique qui s'ouvre au terme de la deuxième année⁵⁴. En 1957 les facultés de droit deviennent « de droit et de sciences économiques ». En 1959 le doctorat d'économie est réformé afin qu'y soit dispensée une formation en statistique et mathématique. En 1960 est créée une licence *es* sciences économiques et en 1968 sont créées, dans la foulée de la loi sur l'autonomie des universités, des unités enseignement et de recherche (UER) en économie, devenues depuis unités de formation et recherche (UFR), séparées du droit. Les économistes des facultés de droit enseignent la politique monétaire, budgétaire et fiscale des Etats dans des cours divers (par exemple ceux intitulés « Monnaie, banque et finances ») mais ils reprennent très rarement le terme « finances publiques » : il existe d'ailleurs très peu de manuels d'« économie des finances publiques ».

3. Le divorce entre les professeurs de droit « fiscalistes » et « financiers »

Les juristes fiscalistes se sont enfermés dans un positivisme acritique, dans la logique de leurs prédécesseurs d'avant guerre : « si tout un courant de la doctrine fiscale française s'est alors mis à cultiver la technique juridique, celui-ci s'est généralement contenté de la première étape de cette opération – le traitement rigoureusement juridique des principes

⁵² Lucette Le Van-Lemesle, *Le Juste ou le Riche*. op. cit., p. 638

⁵³ Robert Boyer, « La discipline économique des années trente à nos jours. D'un espoir prométhéen à une dramatique révision », 2012
http://csh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/eventos/pdf/BOYER_2012_Disciplineeconomiquede30anosjours2.pdf

⁵⁴ Selon un auteur, « La réforme de la licence en droit a provoqué simultanément le rajeunissement des célèbres “petit précis Dalloz” et la naissance, aux Presses Universitaires de France, de la collection “Thémis” » : Daniel Saltiel, « Économie politique et institutions financières », *Revue Française de Science Politique*, 1956, vol. 6, n°1, p. 165

fiscaux - sans prétendre accéder à son étape véritablement doctrinale (...) - celle de la construction juridico-dogmatique du système fiscal. Autrement dit, si la littérature fiscale française travaille bien “sur les règles de droit”, elle a manifestement éprouvé des difficultés à transformer le “système de règles” en “système de concepts”. D’où, avançons-le, l’idée communément admise que le droit fiscal serait, par son essence même, *réfractaire* à la systématisation juridique, et partant conceptuellement *mou* et *défaillant*. Si la doctrine fiscale française est donc devenue *positiviste*, elle n’est en revanche pas *conceptualiste*. Or, le *positivisme* sans le *conceptualisme* a immanquablement engendré le repli *techniciste* et *utilitariste* que dénoncent actuellement les administrativistes et fiscalistes français, à l’instar de J-J Bienvenu, J. Chevalier, G. Tournié, P. Beltrame et M. Bouvier. (...) Loin de refléter une quelconque position libérale visant à circonscrire l’omnipotence de l’Etat au seul domaine de l’imposition, la conception autonomiste du droit fiscal a assurément constitué un redoutable alibi à l’ignorance réciproque des fiscalistes et des juristes, ou plutôt à l’ignorance par la *fiscalité française de la théorie générale du droit* (...) »⁵⁵.

Après la Seconde Guerre mondiale, les juristes spécialistes des « finances publiques » prétendent eux à une sorte de « sociologie » ou « science politique » qui dépasse la simple description du fonctionnement des institutions financières en tenant compte de la remise en cause des principes classiques, c’est-à-dire libéraux, de gestion budgétaire et en faisant usage des données financières produites par les économistes. On peut illustrer cette tendance en rappelant quelques publications significatives de l’époque.

Ainsi, en 1950, l’économiste André Marchal rend hommage à l’ouvrage de Maurice Duverger, publié dans la collection *Que sais-je* sous le titre *Finances publiques*, en le jugeant « révolutionnaire » parce qu’il remet en cause « la conception classique de finances publiques, axée tout entière sur le principe de l’équilibre budgétaire – principe qui est encore à la base de l’enseignement de la science financière - (qui) est largement dépassée aujourd’hui », sachant que « spécialistes du droit public et économistes se rencontrent donc pour reconnaître que le “vocabulaire ancien de finances publiques recouvre aujourd’hui une réalité presque entièrement nouvelle”. Telle est l’idée directrice qui domine et éclaire les analyses auxquelles se livre l’auteur »⁵⁶.

Commentant la nouvelle édition en 1953 de l’ouvrage que Louis Troabas avait publié en 1937, un article de la revue des *Annales* souligne le fait que « la science des finances doit se doubler actuellement, non seulement d’une science économique qui aura pour but de guider le financier dans son étude des conditions et des effets *mécaniques* du “circuit Etat”, mais encore d’une science politique éclairée et d’une psychologie sociale suffisante pour que l’on puisse apprécier les possibilités concrètes de tel ou tel système fiscal ou la réussite de telle ou telle politique de dépense. »⁵⁷.

Mais les ouvrages de M. Duverger et L. Troabas intitulés chacun *Institutions financières* et qui paraissent en 1956, s’ils soulignent l’opposition entre « la conception classique des finances publiques et la conception moderne », ne font jamais que décrire les

⁵⁵ Renaud Bourget, *op. cit.*, pp. 862 et 867

⁵⁶ André Marchal, « Finances publiques et transformations économiques », *Revue économique*, 1950, n°5, p. 624 et 625

⁵⁷ J. Gabillard, compte rendu de l’ouvrage de Louis Troabas, *Les finances publiques et les impôts de la France*, Armand Colin, 1953, n°197, revue *Annales, Economies, Sociétés, Civilisations*, 1954, vol. 9, n°3, p. 407

règles budgétaires en vigueur au niveau de l'Etat (ressources, dépenses, emprunt, procédures).

En 1965, Paul-Marie Gaudemet, professeur de droit public à l'Université de Paris, spécialiste de droit administratif, fait paraître dans la *Revue française de science politique* un article intitulé « L'apport de la science financière à la science politique » dans lequel l'auteur plaide pour l'utilisation par les politologues des « données quantitatives », sachant que « les finances modernes sont si étroitement liées à l'économie que les économistes sont presque seuls à les étudier et ils songent guère à en utiliser les données pour faire progresser la science politique »⁵⁸. Ce faisant, P.-M. Gaudemet indique bien que la démarche qu'il préconise consisterait à utiliser les données financières produites par les économistes pour expliquer le fonctionnement des institutions : le caractère « scientifique » de cette exploitation n'est pas explicité.

P.-M. Gaudemet publiera à partir de 1970 aux éditions Montchrestien un *Précis de finances publiques* en deux tomes, t. 1, *Les opérations sur deniers publics. Budget et Trésor*, t. 2, *Les ressources publiques. Emprunt et impôt*, ouvrage auquel sera associé ultérieurement le professeur Joël Molinier. À propos et au moment de cette publication, Roland Drago dira que « souvent, les ouvrages relatifs aux finances publiques étaient ou sont à orientation exclusivement juridique ou économique sans que, pour le lecteur, la synthèse puisse toujours être faite. L'ouvrage de M. Paul-Marie Gaudemet réalise justement cette synthèse, il est vraiment un ouvrage de “science des finances”, utilisant largement des notions de science politique et administrative en même temps que de droit public et d'économie. »⁵⁹.

En réalité, l'empirisme, qualifiée de démarche « scientifique » et « sociologique », est la seule « méthode » des professeurs de droit public qui essaient de rendre compte du fonctionnement réel des institutions. Ainsi, par exemple, dans son manuel paru en 1971, qui est censé « combler une lacune » malgré la publication de l'ouvrage de P.-M. Gaudemet et alors que « La science des finances était devenue dans les anciennes Facultés de Droit l'une des matières les plus négligées aussi bien par les étudiants que par les enseignants. »⁶⁰, Pierre Lalumière, professeur à l'Université de Bordeaux puis de Paris, indique qu'il a entendu procéder à « l'étude des décisions et de leurs moyens d'exécution par lesquels les gouvernants assurent la répartition entre les groupes sociaux des charges publiques résultant de la gestion administrative et du développement économique et social de l'ensemble national ». Cependant, même si l'auteur tient compte des conditions d'application des principes, l'ouvrage est en fait une description « réaliste » des « institutions financières » (1^{ère} partie), du « processus d'élaboration de la loi de finances » (2^{ème} partie), du « processus d'exécution de

⁵⁸ Paul-Marie Gaudemet, « L'Apport de la Science financière à la Science politique », *Revue française de Science Politique*, 1965, n°4, p. 632.

⁵⁹ Roland Drago, compte rendu de l'ouvrage de P.-M. Gaudemet, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 22, n°3, juillet-sept. 1970, p. 600

⁶⁰ « Toutefois, au cours de ces dernières années, une série d'études spécialisées laissait prévoir un renouveau souhaité par beaucoup. Il manquait cependant un bon manuel de base. Avec l'excellent livre que vient de nous donner le professeur Lalumière, cette lacune est largement comblée dans la mesure où il couvre toute la première partie du programme de “finances publiques” ayant trait au budget et au trésor » sachant qu'un deuxième volume devait « compléter celui-ci et couvrir la seconde partie du programme consacré aux “ressources publiques” » : Dominique Carreau, compte rendu de lecture de l'ouvrage de P. Lalumière, *Revue économique*, vol. 22, n°5, 1971, p. 877-879

la loi de finances » (3^{ème} partie), et du « processus de contrôle de l'exécution de la loi de finances » (4^{ème} partie).

4. La fin de la revue jézienne de « Science financière »

La « *Revue de Sciences et Législation financières* » fondée par Jèze en 1903 sera renommée en 1956 « *Revue de Science Financière* » avant de cesser de paraître en 1977. La simple consultation des sommaires de cette publication⁶¹ permet de constater le caractère hétéroclite des articles qui étaient alors publiés : des contributions qui décrivent des règles fiscales et rendent compte de débats au sein de la doctrine « fiscaliste » côtoient des analyses économiques mathématisées et statistiques, ainsi que des articles sur des procédures budgétaires en France et à l'étranger. Aucune logique générale ne liait les différents articles de cette revue dont les numéros n'avaient presque jamais un thème fédérateur. Le caractère « financier » de ces travaux techniques et très hétérogènes était un prétexte trop artificiel pour que la revue puisse continuer à satisfaire les attentes d'un public « généraliste ». Quant aux différents spécialistes du droit fiscal, de l'économie mathématisée et du droit budgétaire, ils ne partageaient aucune « science » en commun. Le mythe d'une « science financière » a alors volé en éclats avec l'interruption de la revue du même nom.

Les travaux, publications et élèves des juristes fiscalistes trouvaient un débouché naturel dans les cabinets d'avocats et ceux des économistes mathématiciens se plaçaient dans les banques, les entreprises d'assurance et les administrations financières. Mais à qui et à quoi pouvaient donc bien servir les spécialistes du droit budgétaire ? Qu'allaient donc devenir les professeurs de droit des finances publiques ?

Nous allons voir que s'ils ont su résister au risque de disparition complète grâce au travail considérable de certains d'entre eux, il leur faut sans doute aujourd'hui concevoir autrement l'avenir de leur discipline.

*

⁶¹ <http://www.istitutodatini.it/biblio/riviste/r-t/rsf3.htm>

II. Du « droit des finances publiques » » au « droit financier public » ?

Après avoir exposé de quelle façon les professeurs de droit public qui enseignent les finances publiques ont réussi à faire vivre depuis trente ans leur discipline malgré sa marginalisation au sein des facultés de droit (A), nous proposerons quelques pistes de réforme susceptibles de rendre véritablement « scientifique » et attrayante cette discipline qui pourrait ainsi occuper une place importante dans la formation des étudiants en droit, en relation directe avec celle qu'occupent les questions financières dans le fonctionnement de l'économie et des administrations, aux plans national et européen (B).

A. La recherche et les enseignements universitaires en droit des finances publiques depuis les années 1980

Au début des années 1980, quelques universitaires qui enseignaient la discipline ont pris deux initiatives importantes : celle de créer une *Revue Française de Finances Publiques (RFFP)* (1) et celle de fonder une *Société Française de Finances Publiques (SFFP)* (2). Ces deux « institutions » ont permis de faire vivre au sein de l'Université une recherche juridique indépendante des études conduites par l'Administration financière (3), avant que certaines structures ne soient construites pour associer les deux mondes, universitaire et administratif. L'enseignement des finances publiques est resté d'un volume très réduit (4) mais les éditeurs ont permis la diffusion des cours et des travaux de recherche (5).

1. Les revues nationales

Créée en 1983 par ses actuels directeurs, M. Michel Bouvier et Mme Marie-Christine Esclassan, aujourd'hui tous deux professeurs de droit public à l'Université Paris 1, la *RFFP* est la seule revue « universitaire » (comité de direction, principaux contributeurs) qui traite de l'ensemble des finances publiques. Elle est trimestrielle et contrairement à la *RSF* chacun de ses numéros « propose un dossier complet sur un grand thème (budget, fiscalité, finances locales, finances sociales, finances internationales...) avec la participation de praticiens de haut niveau (hauts fonctionnaires, magistrats des juridictions financières, responsables du secteur privé...) et d'universitaires et de chercheurs », auquel s'ajoutent « une rubrique " Études " et différentes chroniques : chronique d'actualité des réformes en France et à l'étranger, chronique d'actualité des juridictions financières, chronique de jurisprudence constitutionnelle, chronique de jurisprudence financière.. »⁶².

Ainsi la *RFFP* présente une cohérence réelle qui la distingue nettement de sa devancière. Par ailleurs, la consultation des numéros parus depuis presque trente ans⁶³ montre qu'elle ne publie pas, sauf rares exceptions, d'articles d'économie « mathématisée ». D'ailleurs, si le terme « droit » n'apparaît pas dans le titre de la revue, les contributions sont principalement des analyses juridiques ou de sociologie des administrations financières. Enfin, la force de cette revue est d'avoir pris en compte, depuis le début, des politiques publiques qui étaient rarement étudiées jusqu'alors par des juristes financiers : par exemple, le numéro 2 (1983) de la revue portait sur « le prix de la santé », le numéro 6 (1984) sur « le coût de l'éducation », le numéro 10 (1985) sur « environnement et finances publiques », etc.

La *RFFP* est restée longtemps sans concurrence directe. Certes, depuis 1920 existait la

⁶² http://www.fondafip.org/c__5_40__A_propos_de_la_RFFP.html

⁶³ http://www.fondafip.org/c__v_lnum__Deja_parus.html

Revue du Trésor mais elle avait été fondée à l'origine par des comptables du Trésor public et elle était restée « ancrée pendant 80 ans dans le périmètre de la comptabilité publique »⁶⁴. Depuis 2008 elle a changé de nom pour s'appeler *Gestion et Finances publiques* : cette évolution fait suite à la création au sein du ministère des finances de la direction générale des finances publiques (DGFIP), née de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique avec la direction générale des impôts, et si le comité de direction de la revue comprend désormais deux universitaires, il reste composé pour l'essentiel de comptables supérieurs du Trésor, « issus des deux anciennes directions constitutives de la DGFIP »⁶⁵. Cette revue reste donc avant tout un organe de communication technique de l'administration des finances, dont les contributeurs, même lorsqu'ils sont universitaires, sont moins libres d'exprimer un point de vue critique sur le fonctionnement de la DGFIP qu'ils ne le sont au sein de la *RFFP* dont les directeurs font preuve d'un « libéralisme » qu'il faut saluer.

Les revues « généralistes », comme la *Revue du Droit Public (RDP)*, ou spécialisées dans le droit administratif, comme la *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)* et *l'Actualité Juridique du Droit Administratif (AJDA)*, font paraître tous les ans quelques articles qui traitent du « droit financier public » et qui sont bien souvent des analyses d'arrêts des juridictions administratives financières, Cour des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et Conseil d'Etat.

2. Sociétés savantes et centres de recherche nationaux

Comme elle l'indique sur son site internet, la *Société française de finances publiques (SFFP)* est une association sans but lucratif régie par la loi française du 1er juillet 1901, qui a été fondée en 1984 sous l'impulsion du professeur Loïc Philip de l'Université Paul Cézanne (Aix-Marseille III) et « qui se propose de regrouper toutes les personnes s'intéressant aux finances publiques, en particulier les universitaires et les praticiens (...) Son conseil d'administration et son bureau comprennent actuellement des universitaires et des professionnels (membres de la Cour des comptes, administrateurs parlementaires, membres de la direction générale des finances publiques). La *SFFP* « organise un ou plusieurs colloques par an (vingt-cinq colloques de 1984 à 2010), parraine d'autres manifestations scientifiques et publie un dictionnaire encyclopédique de finances publiques (...). La *SFFP* s'efforce également de faciliter les études en finances publiques, par l'intermédiaire d'une de ses sections, consacrée aux doctorants, l'organisation périodique d'une journée des doctorants et l'attribution de prix ("prix Trotabas" de 1988 à 1996, "prix Bercy" accordé conjointement, depuis 1998, par la *SFFP* et le ministère chargé du Budget). (...) Les activités scientifiques de l'association sont coordonnées par sections, chacune d'elle étant placée sous la responsabilité scientifique d'un spécialiste reconnu de la discipline (finances de l'Etat/ finances locales/ finances sociales/ finances européennes/ comptabilité publique/ économie publique et politiques financières/ histoire, sociologie et psychologie financières/ droit et politique de la fiscalité/ finances internationales et comparées/ établissements publics/ doctorants et jeunes chercheurs). »

Les colloques de la *SFFP* ont pour thème des questions « d'actualité » comme l'indiquent bien les titres des actes publiés (« Finances publiques et Santé », colloque organisé en 2011 à Lille ; « Services déconcentrés de l'Etat et LOLF : entre bureaucratie et performance », Strasbourg 2009 ; « Les finances de l'Union européenne à l'aube d'un nouveau

⁶⁴ <http://www.gestionfipu.com/Mhistoire.html>

⁶⁵ <http://www.gestionfipu.com/Mhistoire.html>

cadre financier. Quelles réformes pour le budget de l'Union ? », Toulouse 2007 ; « Le financement de la culture », Aix-en-Provence 2006 ; « Finances publiques et redistribution sociale », Lille 2005, etc.). Ces travaux sont avant tout le fait d'universitaires juristes, avec la participation de fonctionnaires des administrations concernées, et ils ont habituellement pour but de faire un état des lieux de façon critique et « prospective ».

Même si certains membres de la *SFFP* peuvent être bien sûr également adhérents d'autres associations de recherche, celle-là n'entretient aucune relation suivie avec les diverses sociétés savantes qui regroupent des spécialistes du droit fiscal et dont les activités sont d'importance très inégale (*Association française du droit fiscal*, *l'Institut international des sciences fiscales* dit *2ISF*, etc.)

De son côté, l'administration des finances dispose d'un « comité pour l'histoire économique et financière de la France » (CHEFF), créé en 1986 et rattaché aujourd'hui à l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), service à compétence nationale, rattaché lui-même au secrétariat général commun au ministère de l'Économie et des Finances et à plusieurs autres ministères. Le CHEFF comprend une commission scientifique composée d'universitaires historiens, économistes et juristes. Son activité de recherche et de publication est grande⁶⁶ mais, conformément à son intitulé, elle porte sur le passé et la dimension juridique est assez faible, même si plusieurs publications récentes comprennent des contributions de professeurs et maître de conférences de droit public et spécialistes des finances publiques.

Il convient d'observer que l'un des co-directeurs de la *RFFP*, le professeur Michel Bouvier, dirige également une « institution indépendante ayant pour objectif de soutenir et de développer la recherche en Finances publiques en France et à l'étranger », *l'Association pour la fondation Internationale de Finances Publiques* dite FONDAFIP, et un *Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP)* qui « est un groupement d'intérêt scientifique créé par l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la Cour des comptes, la Revue française de finances publiques ; y sont également associés la Cour des comptes européenne, la Commission européenne, ainsi que l'Académie des finances du Vietnam. » Ces deux organismes permettent d'associer l'administration et les juridictions financières à des séminaires de recherche et colloques dont les actes sont habituellement publiés dans la *RFFP*.

3. Les centres de recherche des universités et la publication des thèses en droit des finances publiques

Comme le mentionne le site internet de la *SFFP*, il n'existe que quatre centres de recherche juridique uniquement dédiés aux finances publiques : le Centre d'études fiscales et financières de l'Université Paul Cézanne (Aix-Marseille 3), le Centre d'Etudes et de Recherches en Finances publiques et Fiscalité de l'Université Jean Moulin (Lyon 3), le Centre d'étude des politiques fiscales et financières publiques de l'Université Paris Sorbonne (Paris 1) et le Centre européen de recherches fiscales et financières de l'Université Toulouse Capitole (Toulouse 1).

⁶⁶http://fr.wikipedia.org/wiki/Comité_pour_l'histoire_économique_et_financière_de_la_France

Les masters 2 consacrés aux « finances publiques », dans le sens étroit du terme, sont rares et ils sont nettement concurrencés par des masters 2 consacrés à la fiscalité, c'est-à-dire à l'étude du droit fiscal dans une perspective professionnelle, qui intéressent les étudiants qui se destinent au barreau ou à des activités de conseil en entreprise.

Il est difficile de connaître le nombre de thèses de finances publiques soutenues tous les ans dans les facultés de droit. Certaines sont publiées dans la collection « Nouvelle Bibliothèque des thèses » des Éditions Dalloz ou dans la collection « Bibliothèque Finances publiques et fiscalité » des Éditions LGDJ fondée par Louis Troabas, placée aujourd'hui sous la direction du professeur Michel Bouvier, et qui comprend une cinquantaine de titres qui se répartissent à peu près également entre le droit financier et le droit fiscal.

Il est possible d'avoir une idée de la proportion des chercheurs dans ce domaine en observant que sur les deux cents candidats au premier concours d'agrégation de droit public qui s'est déroulé de mai 2011 à juillet 2012, dix docteurs seulement présentaient une thèse traitant des finances publiques, ce terme étant entendu au sens le plus large c'est-à-dire couvrant les sujets de droit financier interne, européen et international, et de droit fiscal. Dans ces conditions on ne s'étonnera pas que sur les trente nouveaux agrégés ne figurent qu'un « financier » et un « fiscaliste », ce dernier étant d'ailleurs le major du concours, ce qui montre que le jury du concours était loin d'être hostile à cette catégorie de spécialistes.

Par ailleurs, en 2012, sur cinquante-quatre docteurs inscrits sur la liste de qualification aux fonctions de maître de conférences de la section n°2 Droit public du Conseil national des universités⁶⁷, entre deux et quatre seulement, selon que l'on inclut ou pas dans le domaine le droit international relatif aux investissements, présentaient une thèse de finances publiques.

4. Les enseignements de droit des finances publiques

Aujourd'hui, en France, les finances publiques sont enseignées au sein des facultés de droit au niveau de la licence, en deuxième ou troisième année, sous forme d'un cours magistral général habituellement semestriel, et, comme nous l'avons vu, au sein de quelques masters 2 spécialisés.

Les étudiants se voient fréquemment offrir la possibilité de compléter le cours magistral de premier cycle par des travaux dirigés (TD) d'application, d'une vingtaine d'heures. Cependant, après la réforme dite « LMD » (Licence-Master-Doctorat) lancée en 2002 et les réformes ultérieures qui ont encore accru l'autonomie des universités, certaines universités ont rendu « optionnel » le cours de finances publiques au niveau de la licence et ont supprimé les TD afférents, tandis que d'autres établissements ont purement et simplement supprimé la matière faute de pouvoir trouver un professeur ou un maître de conférences spécialiste pour l'enseigner.

Ainsi, au cours de leur formation dans les facultés de droit, la plupart des étudiants ne reçoivent, dans le meilleur des cas, qu'une trentaine d'heures de cours magistraux dans le domaine des finances publiques.

⁶⁷ <http://combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr/files/2012/02/Qualifications-MC-section-02-2012.pdf>

5. Les manuels et collections de droit des finances publiques

Il n'existe pas de programme officiel en la matière. Il est possible de se faire une idée assez précise du contenu des enseignements dispensés en premier cycle en se référant aux nombreux manuels publiés par les différents éditeurs spécialisés dans le domaine juridique⁶⁸.

L'ouvrage de M. Jean-François Picard⁶⁹ présente la particularité de n'être consacré qu'aux lois de finances. Tous les autres mettent également l'accent sur la procédure de préparation, vote et application de ces lois mais ils décrivent aussi les règles juridiques applicables aux finances de la sécurité sociale, des collectivités locales et de l'Union européenne. L'ouvrage de MM. Etienne Douat et Xavier Badin⁷⁰ ne traite pas du droit fiscal de même que celui de Mme Stéphanie Damarey⁷¹, tandis que celui de M. Raymond Muzellec⁷² y consacre sa seconde partie. Le livre de MM. Jean-Luc Albert et Luc Saïdj⁷³ est plus détaillé et précis sur le plan juridique mais plus succinct dans le domaine fiscal. Les ouvrages de MM. Jacques Buisson⁷⁴ et Xavier Cabannes⁷⁵ sont conçus comme des mémentos.

Deux ouvrages se distinguent de cet ensemble.

L'ouvrage⁷⁶ de MM. François Adam, Olivier Ferrand⁷⁷, Rémy Rioux, tous trois hauts fonctionnaires et chargés de cours à Sciences-Po (cf. *supra*), perpétue la tradition de l'IEP de Paris puisque le manuel profite de l'expérience pratique professionnelle de ses auteurs et qu'il comprend ainsi, à côté d'une présentation plutôt « classique », c'est-à-dire descriptive, des quatre branches des finances publiques (Etat, sécurité sociale, collectivités locales, Union européenne), une deuxième partie consacrée aux « problématiques transversales » qui traite notamment des « dépenses de personnel » et des « achats publics » et de « la politique budgétaire » (distincte du *droit* budgétaire), sujets qui sont quasiment absents des ouvrages concurrents. La troisième partie du livre consacrée à la fiscalité est également plus précise que celle de tous les autres manuels de finances publiques et elle resitue mieux l'évolution de la politique des pouvoirs publics dans ce domaine.

Celui de M. Michel Bouvier, Mme Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassalle⁷⁸ comprend, outre les éléments que l'on trouve dans les autres ouvrages, des développements originaux sur les théories de la fiscalité et une explication de la politique monétaire au sein de

⁶⁸http://www.amazon.fr/s/ref=nb_sb_noss_1?__mk_fr_FR=%C5M%C5Z%D5%D1&url=search-alias%3Daps&field-keywords=finances+publiques

⁶⁹ éditions *Litec*, 2009, 2^{ème} édition

⁷⁰ édition *PUF*, 2006, 3^{ème} édition

⁷¹ édition *Gualino*, 2008, 2^{ème} édition

⁷² *Sirey*, 12^{ème} édition, 2011

⁷³ *Dalloz*, 2011, 7^{ème} édition

⁷⁴ *Dalloz*, 2012, 15^{ème} édition

⁷⁵ *Sup Foucher*, 2011, 3^{ème} édition

⁷⁶ *Presses de la Fondation nationale de sciences politiques/Dalloz*, 3^{ème} édition, 2011

⁷⁷ Olivier Ferrand est mort d'une crise cardiaque en août de cette année.

⁷⁸ *LGDJ*, 2012, 10^{ème} édition. Jean-Pierre Lassalle est mort prématurément en 2002 et ses collègues perpétuent depuis très élégamment sa mémoire.

l'Union européenne, ce qui nous paraît particulièrement bienvenu (cf. *infra*). En revanche, il ne traite pas de façon approfondie du régime des lois de financement de la sécurité sociale.

Indépendamment des ouvrages destinés aux étudiants qui cherchent un « manuel de base », quelques éditeurs ont créé des collections dédiées aux finances publiques afin de publier des ouvrages qui traitent de sujets techniques particuliers. Ainsi, aux éditions *Lextenso/LGDJ*, le professeur Michel Bouvier dirige avec son collègue de l'Université Paris I M. Laurent Richer la collection « Systèmes Finances publiques » qui comprend de nombreux titres conçus comme des manuels spécialisés sur certains aspects du droit financier public et le droit fiscal. L'éditeur *Economica* publie fréquemment les actes des colloques de la *SFFP* et a créé une collection *ad hoc*⁷⁹. Les Editions *Bruylant* ont annoncé en 2012 la création d'une collection qui serait placée sous la direction d'un professeur spécialiste de sociologie des finances publiques⁸⁰ mais celle des éditions *L'Harmattan* qui est pourtant intitulée « finances publiques » est en fait quasi exclusivement consacrée au droit fiscal⁸¹. Ces données montrent qu'il existe certes un marché éditorial dans le domaine du droit des finances publiques mais qu'il est très réduit par rapport à celui qu'offrent les disciplines du droit public considérées comme « majeures », le droit constitutionnel et le droit administratif notamment.

Cette situation s'explique aisément si l'on considère que le droit des finances publiques est traité comme une forme de synthèse d'éléments particuliers des matières dites « fondamentales » : le droit budgétaire et le droit des institutions financières sont les branches respectives du droit constitutionnel parlementaire et du droit administratif. Cette conception perdure lorsqu'une nouvelle branche générale du droit s'impose : le droit budgétaire de l'Union européenne apparaît comme une simple partie du droit européen institutionnel.

Les réseaux de recherche et publication des juristes et hauts fonctionnaires qui travaillent dans le domaine du droit des finances publiques apparaissent bien tenus à côté de ceux des économistes spécialistes des questions financières et des juristes fiscalistes. L'avenir des finances publiques repose sur quelques universitaires seulement qui cumulent parfois aujourd'hui les responsabilités d'enseignement et direction de thèses, de direction de revue, de direction d'un centre de recherches, de direction de collections d'ouvrages spécialisés... Ce travail considérable, qu'il faut saluer, a permis de maintenir une place dans les facultés de droit à l'enseignement des finances publiques. Cependant cette organisation est fragile : la relève n'est pas assurée parce que la discipline ne jouit pas d'une légitimité et d'un intérêt suffisants aux yeux de la majorité des universitaires et de la grande masse des étudiants. C'est pourquoi, il nous semble que les juristes « financiers » doivent revoir leurs enseignements et leurs recherches en tenant compte des acquis et évolutions des autres disciplines.

B. La nécessité et les voies d'une réforme de l'enseignement de droit des finances publiques

Nous ne prétendons évidemment pas « refonder » la matière mais seulement proposer au débat quelques idées tirées de notre expérience professionnelle d'universitaire et de praticien des finances publiques, avec l'espoir de contribuer ainsi à faire évoluer la façon d'enseigner

⁷⁹ <http://www.eyrolles.com/Entreprise/Collection/5335/finances-publiques.php>

⁸⁰ <http://www.univ-reims.fr/vie-des-campus/actualites,10453,19060.html?&args=Y29tcF9pZD04NiZhY3Rpb249ZGV0YWlsJmlkPTU5OSZ8>

⁸¹ <http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=collection&no=205>

cette matière sans renoncer aux importants acquis de la démarche juridique engagée par Jèze au début du siècle précédent et qui se trouve aujourd'hui légitimée un peu plus par la juridictionnalisation croissante des contentieux financiers (1).

Nos propositions visent d'abord à initier les étudiants au droit de la fiscalité par la présentation des politiques fiscales qui ont conduit à la formation de systèmes socio-fiscaux très différents d'un pays à l'autre (2). Concernant le système français, il nous paraît logique de ne plus dissocier l'étude du droit de la fiscalité de celle des prélèvements sociaux obligatoires parce que ces différentes branches du droit convergent en pratique (3). Par ailleurs, l'étude des finances sociales françaises doit conduire à souligner la spécificité du système français par rapport à ceux des Etats étrangers. D'une façon générale, il nous paraît indispensable de renouer avec la démarche comparatiste et les efforts de conceptualisation qui étaient ceux des fondateurs de la discipline des finances publiques (4). L'étude du pouvoir monétaire, aujourd'hui absente de la plupart des cours des juristes publicistes, devrait être faite en relation avec l'étude de l'organisation des marchés financiers auprès desquels les Etats se refinancent (5). Enfin, les cours de finances publiques, qui ne traitent aujourd'hui que du rôle des juridictions administratives dans la répression des infractions financières, devraient prendre en compte le rôle des juridictions pénales dans la répression des atteintes portées aux fonds publics (6). Bien entendu, ces réformes ne pourraient être mises en œuvre dans le cadre actuel des enseignements universitaires et sans que soient modifiés les programmes officiels des concours (7).

1. L'approche juridique des finances publiques a été légitimée par la juridictionnalisation du contrôle des normes financières et le développement des contentieux

Il est significatif que la *Société Française des Finances Publiques* ait été fondée à l'initiative du professeur Loïc Philip qui avait été le créateur, avec son collègue de l'Université Aix-Marseille III, le professeur Louis Favoreu, du recueil des *Grandes décisions du Conseil constitutionnel*. En effet, le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel a très tôt concerné les lois financières et il n'a cessé de prendre de l'importance.

Ainsi, on peut rappeler pour mémoire⁸² que le premier contrôle de constitutionnalité d'une loi non organique a porté sur une loi de finances, que la première décision du Conseil constitutionnel visant le préambule de la Constitution a concerné la modification du régime financier des communautés européennes (décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970), que la première décision déclarant une disposition législative inconstitutionnelle pour méconnaissance du principe d'égalité a censuré un article de la loi de finances pour 1974 relatif à la procédure fiscale de taxation d'office (décision n° 73-51 DC du 27 décembre 1973), que depuis 1973, la plupart des lois de finances initiales et, depuis 1981, la plupart des lois de finances rectificatives sont soumises au contrôle du Conseil constitutionnel de même que le sont très fréquemment les lois de règlement, que le 29 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnel l'ensemble de la loi de finances pour 1980 obligeant le gouvernement à convoquer d'urgence le parlement en session extraordinaire (décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979), ou encore que la première reconnaissance de la valeur constitutionnelle du principe de sincérité budgétaire résulte d'une décision de 1993 (déc. 93-320 DC du 21 juin 1993).

⁸² Cf. Loïc Philip, *Les fondements constitutionnels des finances publiques*, Economica, 1995

Le contrôle de constitutionnalité des lois financières apparaît tellement « normal » que certains auteurs se sont inquiétés du fait que de décembre 2006 à août 2008 six lois de finances aient été promulguées sans qu'aucune n'ait fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel⁸³. Il est bien évident que la création du mécanisme de la « question prioritaire de constitutionnalité » (QPC) par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010 ne peut que conduire à accroître l'intervention du juge constitutionnel dans le domaine des lois financières et fiscales, en corrigeant le cas échéant les risques liés à un défaut de contrôle avant la promulgation des lois.

Dans le même sens, après la réforme constitutionnelle qui a dû être opérée pour que puissent être transposées en droit interne les dispositions financières du traité de Maastricht, la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité dit MES (loi n° 2012-324 du 7 mars 2012), la ratification du traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance dit TSCG (loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012) et l'adoption de la loi organique n°2012-1403 du 17 décembre 2012, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, mettant en œuvre les mécanismes de contrôles financiers dont les principes ont été posés par le TSCG, auront pour effet d'accroître l'importance de l'approche juridique des politiques économiques et fiscales puisque le Conseil constitutionnel sera conduit à opérer un contrôle du respect par les lois financières (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale) des limites d'endettement fixées dans la nouvelle loi organique.

Ce processus de juridictionnalisation des contentieux politiques légitime une approche juridique des questions « budgétaires », de la même façon que le développement de la jurisprudence constitutionnelle, des cours souveraines des deux ordres juridictionnels (Conseil d'Etat, Cour de cassation) et de la Cour européenne des droits de l'Homme dans le domaine fiscal a contribué à justifier la formation de spécialistes du contentieux de la fiscalité.

Cependant, il nous semble que les juristes « financiers » et « fiscalistes » doivent changer leurs méthodes de travail en prenant mieux en compte les travaux des autres disciplines afin de ne pas seulement décrire les évolutions juridiques mais de tenter de les expliquer, c'est-à-dire de leur donner du sens. Cette perspective nous paraît être de nature à mieux intéresser les étudiants en droit à l'étude de ces questions réputées excessivement austères et arides.

2. Les politiques fiscales, telles que les économistes et les historiens les étudient, devraient être mieux intégrées aux cours de droit des finances publiques

Les « fiscalistes » se sont autonomisés du fait du développement d'une législation fiscale extrêmement complexe et changeante. Le partage du contentieux fiscal entre les deux ordres de juridictions, administratives et judiciaires, rendait difficile l'intégration des spécialistes universitaires dans une organisation des études juridiques qui reste fondée sur la distinction entre droit privé et droit public.

Sur le plan théorique, la défense par l'administration du caractère « autonome » du droit fiscal était une façon de justifier les prérogatives de l'Etat, conformément à la tradition autoritaire du droit public financier (cf. *supra*) et la doctrine universitaire a pu trouver dans

⁸³ Alexandre Mangiavillano, « La saisine parlementaire et le contrôle de constitutionnalité des lois de finances », VIIème congrès annuel de Droit constitutionnel, AFDC, septembre 2008, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/MangiaviTXT.pdf>

cette prétention argument pour justifier l'abandon de toute perspective critique inspirée de la théorie générale du droit, même s'il existe bien sûr des exceptions remarquables comme le prouve, par exemple, la thèse sur *Les normes du droit fiscal*⁸⁴ de M. Marc Pelletier, major du concours d'agrégation de droit public de 2012.

Le temps qui n'était pas consacré à l'élaboration d'une démarche doctrinale critique a pu être employé à des activités lucratives de consultation et d'expertise auxquelles Jèze lui-même se livrait déjà, même s'il raillait « les livres de Droit écrits d'après la conception soi-disant “pratique” (et qui sont) rapidement rendus inutiles à raison d'un changement de la législation et de la jurisprudence »⁸⁵. Il est vrai que l'exercice d'une activité de praticien peut se justifier au motif qu'on ne comprend bien que ce que l'on sait appliquer, surtout lorsque la matière est réellement d'une très grande complexité technique.

De surcroît, si le contentieux fiscal administratif est bien plus important en volume que le contentieux fiscal judiciaire, le droit fiscal ne se comprend véritablement qu'à partir d'une bonne connaissance de la comptabilité de droit privé qui n'est pas enseignée dans le cadre des études universitaires de droit public. La formation des fiscalistes a donc toujours été laissée à l'initiative de professeurs qui occupaient une place marginale dans les facultés de droit françaises.

Le divorce entre « fiscalistes » et « financiers » n'a pas été complètement prononcé dans la mesure où le concours d'agrégation de droit public prévoit toujours une épreuve qui comprend les deux matières. Cependant, rares sont les juristes qui maîtrisent réellement les deux disciplines et ne se spécialisent pas. Comme nous l'avons dit plus haut, il existe des sociétés savantes distinctes, et même si la double appartenance est possible elle reste rare et de toutes les façons peu significative parce qu'elle ne se traduit presque jamais par des travaux en commun entre ces associations de chercheurs.

Pour l'ensemble de ces raisons, la séparation entre « financiers » et « fiscalistes » nous paraît inéluctable. En revanche, il nous semble que les juristes « financiers » devraient mieux tenir compte des recherches des économistes et des historiens sur les effets des politiques fiscales, de sorte que l'enseignement des finances publiques pourrait servir de « cadre » intellectuel utile aux étudiants qui se destinent aux carrières administratives ou à la pratique du droit fiscal en cabinet.

Certes, aujourd'hui les cours de droit des finances publiques exposent les caractéristiques propres à chacune des principales catégories d'impôts selon des critères juridiques, économiques ou comptables (impôts sur la dépense, le revenu, le capital, par capitation, ad valorem etc.) et l'ouvrage de M. Michel Bouvier, Mme Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale présente particulièrement bien les principales théories sur la fiscalité et les effets potentiels des prélèvements obligatoires sur l'économie (« courbe de Laffer » par exemple). Cependant, ces exposés restent abstraits parce qu'ils ne sont pas accompagnés d'une présentation des politiques fiscales qui ont été réalisées au cours de l'Histoire dans les différents pays économiquement développés.

⁸⁴ Marc Pelletier, *Les normes du droit fiscal*, Dalloz, « Nouvelle Bibliothèque de Thèses », 2008, préface de Bernard Castagnède

⁸⁵ Gaston Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, 3^e édition T. 1, LGDJ, 1926, p. II, cité par Renaud Bourget, op. cit. p. 281

Or, les économistes ont produit de très nombreux travaux, de grande qualité et très aisément compréhensibles malgré l'emploi des outils mathématiques et statistiques de leurs concepteurs, qui permettent de comprendre les caractéristiques propres des systèmes fiscaux des différents Etats des pays développés en expliquant la façon dont ils se sont progressivement constitués de façon originale et les raisons qui rendent difficile leur convergence au sein de l'Union européenne. Pareillement, les travaux d'économistes sont indispensables à la compréhension des effets sociaux réels des politiques fiscales conduites en France au fil du temps.

À titre d'exemple, on peut citer l'ouvrage de M. Thomas Piketty, sur *Les Hauts revenus en France au XXème siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*⁸⁶, travail qui a représenté une avancée considérable dans la compréhension des effets de la fiscalité progressive sur les classes sociales. Par ailleurs, depuis la création en 1997 du « Conseil d'analyse économique » (CAE) qui doit éclairer les choix du Gouvernement dans le domaine économique, nos collègues économistes ont publié de très importantes recherches sur les effets redistributifs des finances publiques⁸⁷, à partir notamment des données mises à disposition par le ministère des Finances. On peut ainsi mentionner à titre d'exemples les rapports publiés sous la direction de M. François Bourguignon, sur le thème *Fiscalité et redistribution*⁸⁸, de MM. François Bourguignon et Dominique Bureau sur *L'architecture des prélèvements en France*⁸⁹, de MM. Tony Atkinson, Michel Glaude, Mme Lucile Olier et M. Thomas Piketty sur *Les inégalités économiques*⁹⁰ ainsi que le rapport de MM. Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux sur le thème *Croissance équitable et concurrence fiscale*⁹¹, qui propose une réforme fiscale de grande ampleur afin de concilier les effets du renforcement de la concurrence fiscale en Europe avec les exigences de la justice sociale. Les travaux des économistes sont également très utiles pour comprendre l'effet qu'ont pu avoir dans l'Histoire certaines politiques fiscales dont l'opportunité est aujourd'hui débattue. À titre d'exemple de travaux économiques historiques de cette nature, on peut citer ceux de M. Jean-Pierre Dormois qui démontrent, notamment, les effets négatifs du protectionnisme fiscal, c'est-à-dire le jeu des tarifs douaniers, sur les économies européennes avant la Première Guerre mondiale⁹².

Ne serait-il pas opportun d'utiliser ce type de travaux afin de donner aux étudiants, qui voudront peut-être consacrer leur activité professionnelle à la pratique de la fiscalité, la formation qui leur permettra de comprendre l'évolution des politiques fiscales qu'ils auront à connaître dans leur carrière, ou bien les raisons pour lesquelles certaines réformes fiscales échouent à produire les effets que les responsables politiques en attendent, ou bien encore les raisons pour lesquelles les peuples européens, anglo-saxons notamment, ne se font pas tous la même conception que les Français du rôle que doit jouer la fiscalité dans la redistribution des richesses ?

⁸⁶ Grasset, 2001

⁸⁷ Cf. notre introduction in Rémi Pellet (dir.), *Finances publiques et redistribution sociale*, Economica, 2006

⁸⁸ *La Documentation Française*, n° 11, 1998.

⁸⁹ *La Documentation française*, n°17, 1999

⁹⁰ *La Documentation française*, n°33, 2001

⁹¹ CAE, *La Documentation française*, n°56, octobre 2005

⁹² Cf. notamment Jean-Pierre Dormois, *La défense du travail national ? L'incidence du protectionnisme sur l'industrie en Europe (1870-1914)*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne (PUAPS), 2009

3. L'étude du droit des prélèvements obligatoires doit conduire à remettre en cause la séparation entre le droit de la fiscalité et le droit des prélèvements sociaux

Comment expliquer le long silence des juristes, spécialistes des finances publiques, sur les finances sociales, alors :

1° que le Conseil constitutionnel a jugé dès 1961 (décision 60-11 DC du 20 janvier 1961), qu'il fallait compter au nombre des charges publiques, au sens de l'article 40 de la Constitution, outre les charges de l'Etat, celles « des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale » ;

2° qu'à cette époque, pour un taux global de prélèvement obligatoire de 32,2% du PIB, les cotisations sociales représentaient déjà 9,6% du PIB, soit près de la moitié du total des impôts affectés à l'Etat (19,6% du PIB), d'une part, et aux collectivités locales (3,1% du PIB), d'autre part⁹³.

3° que les caisses de sécurité sociale étaient entrées dans le champ de contrôle de la Cour des comptes dès la loi du 31 décembre 1949.

L'explication de ce « retard » théorique doit sans doute être recherchée dans le mode de constitution de la discipline des finances publiques au sein des universités françaises. Comme nous l'avons montré dans la première partie de notre propos, les cours de droit des finances publiques ont été longtemps conçus comme un prolongement du droit constitutionnel parce que le régime parlementaire est né lui-même de l'application du principe du consentement à l'impôt. C'est sans doute aussi parce que le régime d'assemblée s'est de fait imposé de la fin du XIX^{ème} siècle jusqu'à la Constitution de 1958, que la discipline a eu pour principal objet l'étude de cette catégorie particulière de lois que sont les lois de finances. Le droit des institutions financières et le droit de la comptabilité publique ont donc été grandement négligés, le droit des finances publiques se réduisant à une forme de droit parlementaire. L'étude juridique des instruments financiers de l'administration s'est surtout développée lorsque la V^{ème} République a fait prévaloir les prérogatives financières de l'Exécutif sur celles du Parlement.

La protection sociale française a été construite à côté de l'Etat, avec des caisses de sécurité sociale autonomes, financées par des cotisations sociales et non par l'impôt, sur le modèle des systèmes dits « bismarckiens ». Parce que les finances sociales ne faisaient pas l'objet d'un vote annuel sous forme d'une loi financière annuelle comparable aux lois de finances, leur étude n'entraînait donc pas, pour les juristes publicistes des universités, dans le champ du droit des finances publiques.

On comprend alors pourquoi l'étude du droit des finances sociales dans les facultés de droit n'a commencé vraiment qu'avec la création constitutionnelle en 1996 des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) qui a paru conférer une forme de « normalité » aux prélèvements sociaux dont le caractère public était ignoré parce qu'il paraissait incompatible avec l'autonomie financière des institutions sociales⁹⁴.

⁹³ Alain Gubian, « Quarante années de finances publiques », *Revue d'économie financière Hors série* 1991, <http://www.aef.asso.fr/parution.jsp?prm=14253>

⁹⁴ cf. Rémi Pellet, *Finances sociales : économie, droit et politique* LGDJ, coll. *Système Finances publiques*, 2001

Mais les règles de recouvrement, et les contentieux afférents, des prélèvements obligatoires affectés à la protection sociale ne sont toujours pas étudiées en tant que telles par les juristes financiers et fiscalistes. Or, comme nous l'avons dit, ces cotisations et contributions sociales sont juridiquement des fonds publics pour le recouvrement desquels les organismes compétents jouissent de prérogatives de puissance publique comparables à celles dont l'administration fiscale est titulaire.

L'ignorance des juristes financiers et fiscalistes dans ce domaine se justifie d'autant moins que le financement de la protection sociale a été en grande partie « fiscalisée », les impositions de toute nature affectées aux régimes sociaux représentant des masses financières considérables (457 milliards d'euros prévus pour 2013 et pour les seuls régimes « de base ») et supérieures à une bonne partie de la fiscalité d'Etat (291,2 milliards d'euros, hors prélèvements sur recettes, pour le budget général de l'Etat en 2013) : par exemple, le produit de la contribution sociale généralisée (CSG) s'élève à 90 milliards d'euros environ contre un peu plus de 70 milliards prévus d'impôt sur le revenu (IR), après l'augmentation de l'IR par la loi de finances pour 2013.

Est-il normal que les spécialistes du droit financier et fiscal ne soient pas en mesure d'expliquer le débat ouvert par les projets concurrents de « TVA sociale » et de fusion de la CSG et de l'IR, et que n'interviennent sur ces sujets que les économistes, alors que ces réformes auraient pour effet de remettre en question le partage des domaines de compétence respective des administrations fiscale et sociale (URSSAF) ? Comment les juristes qui enseignent les finances publiques peuvent-ils prétendre comprendre le système des prélèvements obligatoires sans prendre en compte les effets complexes nés de la combinaison des prélèvements fiscaux et sociaux ?

L'administration fiscale n'effectue en moyenne que 50 000 contrôles par an tandis que les URSSAF diligentent plus de 285 000 contrôles dont 110 000 sur place, concernant près de 5% des entreprises installées en France, plus de 60% des contrôles aboutissant à un redressement. Longtemps moins réglementées, les procédures de recouvrement, de contrôle et de redressement des cotisations et de contributions sociales ont fait l'objet de réformes récentes qui tendent à aligner, avec des limites, les droits et garanties du « cotisant » sur ceux du « contribuable ». On peut citer par exemple le décret n°99-434 du 28 mai 1999 qui a modifié la procédure de contrôle des URSSAF afin de leur imposer l'envoi d'un avis de passage aux entreprises contrôlées, s'inspirant ainsi directement de l'article L 47 du Livre des procédures fiscales (LPF) ; l'ordonnance n°2005-651 du 6 juin 2005 qui est intervenue pour définir le régime de « l'opposabilité de la doctrine sociale » et du « rescrit social » sur le modèle de ce que le LPF prévoit en matière d'opposabilité de la doctrine fiscale et de procédure de « rescrit fiscal », tandis que le décret n°2007-546 du 11 avril 2007 a organisé une procédure de recours hiérarchique et une « charte du cotisant contrôlé » sur le modèle de la « charte du contribuable vérifié » (art. 10 LPF), avant que l'article 75 de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 et le décret n° 2011-41 du 10 janvier 2011 n'organisent la mise en place d'un « comité des abus de droit et la procédure de répression des abus de droit en matière de prélèvements de sécurité sociale », procédure qui s'inspire de la procédure d'abus de droit fiscal prévue à l'article L. 64 du LPF.

Certes ces réformes ont été évoquées dans un article de la *Revue Française de Finances Publiques*⁹⁵ mais est-il bien logique que le droit du recouvrement et du contentieux de la fiscalité affectée à l'Etat demeure étudié à l'Université indépendamment du droit du recouvrement et du contentieux de la fiscalité affectée à la protection sociale ? À ne prendre en compte que l'intérêt des cabinets d'avocats et des entreprises qu'ils conseillent, ne serait-il pas logique que les étudiants qui se destinent au barreau soient formés à ces deux formes de droit qui se rapprochent sans se confondre ?

D'un point de vue moins « utilitaire » et plus « théorique », est-il aujourd'hui possible de comprendre les formes modernes des finances publiques en ignorant les spécificités des finances sociales ? Prenons par exemple le cas de la « contribution au remboursement de la dette sociale » (CRDS), prélèvement qualifié d'« imposition de toute nature » au sens de l'article 34 de la Constitution et créé afin d'être affecté au financement d'une « caisse d'amortissement de la dette sociale » (CADES). Ce dispositif est certes décrit dans la plupart des ouvrages de finances publiques mais aucun n'explique pour quelle raison le législateur a jugé utile d'« amortir » c'est-à-dire de rembourser le capital et les intérêts de cette dette publique sociale au moyen d'une « caisse » *ad hoc* alors que la partie principale de la dette publique reste gérée de façon totalement différente, seuls les intérêts étant inscrits au budget de l'Etat. Cette différence ne mériterait-elle pas d'être expliquée alors que l'étude de l'histoire des finances publiques permet d'établir que la CADES est un nouvel avatar d'une des formes anciennes de gestion des dettes publiques⁹⁶ puisque « l'histoire de la dette publique française est une sorte de cimetière de caisses d'amortissement »⁹⁷ ?

D'une façon plus générale, on peut certes se réjouir que tous les ouvrages de finances publiques comprennent désormais un chapitre sur les finances sociales, mais ne faut-il pas regretter qu'aucun ne donne *les raisons* pour lesquelles des Etats ont fait le choix d'un autre modèle de protection sociale, préférant au modèle « bismarckien » le modèle dit « beveridgien » où l'Etat prend directement en charge, sur son budget, tout ou partie des finances sociales et de santé. D'une façon générale, l'étude des finances publiques nous semble souffrir de n'être pas assez comparatiste...

4. Les dimensions « comparatiste » et « conceptuelle » des études de finances publiques devraient être développées

Le rapprochement des ouvrages des fondateurs de la discipline avec les manuels de finances publiques actuellement proposés aux étudiants est éclairant.

Par exemple, l'ouvrage de Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances, Volume 2, Le Budget le Crédit public*, paru en 1877, traite de la législation budgétaire et en particulier « des trois méthodes différentes de l'Angleterre, de l'Amérique et de la France » (livre I,

⁹⁵ Cf. Nicolas Chiffot, « Les procédures de contrôle en matière de recouvrement des cotisations sociales : des garanties encore insuffisantes. Éléments de réflexion au regard des pouvoirs d'investigation de l'Administration fiscale », *RFFP*, n°107, juin 2009, pp. 237-257

⁹⁶ Rémi Pellet, « Notes de lectures sur l'échec historique des caisses d'amortissement de la dette publique », revue *Regards*, juillet 2012, pp. 40-73

⁹⁷ Michel Lutfalla, « De quelques illusions en matière de dette publique. Regard d'un économiste sur le long XIX^e siècle français » in Jean Andreau, Gérard Béaur, Jean-Yves Grenier, *La dette publique dans l'histoire*, Ministère de l'économie et des finances, Comité pour l'histoire et financière de la France Éditions, 2006, p. 434

chapitre premier), « de l'exécution du budget » en Angleterre (chapitre II), « des trésors métalliques et des réserves mobilières des Etats » dans l'Antiquité et en Prusse (livre II, chapitre II), des « Dettes publiques des grands Etats civilisés », « des origines et du développement de la dette anglaise » (chapitre XII), « Du cours forcé des billets d'Etat ou des billets de banque » en Autriche, Russie, aux Etats-Unis d'Amérique, en Italie (chapitre XV), etc..

Le *Cours de science des finances* de Gaston Jèze publié en 1922 compare également *tous* les aspects du système financier français avec ceux de nombreux pays étrangers. On peut citer à titre d'exemples :

- la section sur « la signification théorique du budget dans la législation positive » qui comprend des développements consacrés aux systèmes anglais, américain, italien et prussien ;
- le chapitre sur l'« emploi du Budget pour critiquer les actes de l'administration » qui compare les systèmes de la France, de la Belgique et de l'Italie ;
- la section sur les « adjonctions budgétaires » qui évoque la Belgique, l'Angleterre, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, les Etats particuliers allemands, la Prusse et l'Empire allemand.
- les sections sur les principes dits « classiques » de l'unité, l'universalité et la spécialité budgétaires qui comprennent des développements sur la Belgique, l'Italie, la Prusse et l'Empire allemand, les Etats-Unis et le Japon.

À l'opposé, dans les ouvrages actuels, la dimension comparative est quasiment absente.

Apparemment cette situation n'est pas propre aux travaux universitaires français puisqu'une étude de 2004 de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) sur *Le cadre juridique des systèmes budgétaires. Une comparaison internationale*⁹⁸, constatait qu'« il n'y a pratiquement pas de travaux de recherche sur le sujet. »

Il est cependant extrêmement regrettable que les étudiants français reçoivent aujourd'hui un enseignement qui ne fait presque aucune part aux comparaisons avec les systèmes budgétaires et financiers des autres Etats développés, et notamment ceux qui sont partenaires de la France au sein de l'Union européenne, alors que dans les années 1920 les ouvrages de Gaston Jèze offraient de telles informations.

Cette lacune doit être corrigée afin que notre système de finances publiques soit mieux compris et évalué. La démarche comparatiste ne doit pas porter seulement sur les techniques budgétaires, comme le faisait Jèze, mais sur l'ensemble des dispositifs de gestion financière publique. Par exemple, il est bien connu que la Cour des comptes de l'Union européenne a été conçue sur le modèle de la Cour des comptes allemande, les deux n'ayant pas de compétences juridictionnelles, contrairement à la Cour des comptes française. Ne serait-il pas intéressant d'expliquer aux étudiants les raisons de ces différences et d'essayer d'en tirer quelques conclusions sur les mérites respectifs des deux « modèles » et, par voie de conséquence, sur la nécessité ou non de faire perdurer le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables tel qu'il s'applique dans l'Etat (et de façon très différente dans le système de sécurité sociale cf. *infra*).

⁹⁸ <http://www.oecd.org/fr/gov/40960926.pdf>

Autre exemple : le législateur constitutionnel français a fait le choix avec la réforme du 28 mars 2003 - précisée par une loi organique du 29 juillet 2004 - de consacrer le principe de l'autonomie financière des collectivités locales afin que les « ressources propres » fiscales de ces collectivités, dont les assiettes sont pourtant très inégales, représentent « la part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » (article 72-2 de la Constitution) alors que d'autres Etats, comme l'Allemagne fédérale par exemple, ont fait le choix inverse de financer leurs collectivités locales/fédérées par des impôts nationaux dont le produit est réparti sous forme de dotations budgétaires qui tiennent compte des facteurs d'inégalités territoriales.

Avant que de décrire les subtilités du système français, au demeurant fort compliqué parce qu'il combine fiscalité propre et dotations nationales, ne serait-il pas pertinent de donner à comprendre *les raisons* qui ont conduit les Etats de l'Union européenne à faire des choix d'organisation opposés en matière de finances locales ?

Pour ces raisons, il nous semble que le droit financier public devrait mieux prendre en compte les acquis des recherches qui ont été conduites ces dernières années dans le domaine du droit constitutionnel comparé, travaux qui nous montrent que la démarche comparatiste est faussement simple⁹⁹.

Comme l'écrivait déjà le professeur Léontin-Jean Constantinesco au début des années 1970, « le problème essentiel est de décloisonner le monde juridique contemporain pour le mettre à l'heure de l'unité dynamique à laquelle le monde politique et économique vit déjà. »¹⁰⁰.

Il conviendrait également, et en fait surtout, que les spécialistes des finances publiques tiennent compte dans leurs travaux et enseignements des acquis de la discipline appelée aujourd'hui « théorie du droit », comme les universitaires « constitutionnalistes » ont su lier l'analyse du fonctionnement des institutions politiques aux concepts fondamentaux de « constitution », de « souveraineté » ou d'« Etat de droit »¹⁰¹, notamment. Dans leurs écrits, les juristes financiers semblent eux, pour la plupart, indifférents à cette démarche conceptuelle, alors que la ratification du traité de Maastricht et la construction d'une Europe monétaire ont inspiré de profondes réflexions théoriques sur les conditions dans lesquelles un Etat peut prétendre encore demeurer souverain tout en opérant des « transferts de compétences » dans le domaine financier¹⁰². Il nous semble qu'il faudrait prendre en considération les acquis de la « science du droit » pour expliquer l'étendue et les limites de la

⁹⁹ Cf. not. Marie-Claire Ponthoreau, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, coll. « Corpus droit public », 2010

¹⁰⁰ Léontin-Jean Constantinesco, *Traité de droit comparé*, t. 1, L.G.D.J., Paris, 1972, pp. 37-38, cité in <http://www.juspoliticum.com/Marie-Claire-Ponthoreau-Droit-s,313.html>

¹⁰¹ Cf. les développements sur le sujet du « Précis » de droit constitutionnel des éditions Dalloz, élaboré à l'initiative de Louis Favoreu, 15^{ème} édition, 2013, pp. 31-95

¹⁰² Cf., notamment, les travaux d'Olivier Beaud, *La puissance de l'Etat*, PUF, coll. Léviathan, 1994 et *Théorie de la Fédération*, PUF, coll. Léviathan, 2007, ainsi que les développements sur la notion de « supraconstitutionnalité » in Luc Heuschling, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of law*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des Thèses, 2002, pp. 642 et.

puissance financière des Etats, telles qu'elle s'est exprimée dans l'Histoire¹⁰³, notamment dans le domaine monétaire...

5. La politique monétaire et le droit des marchés financiers devraient être intégrés au droit des finances publiques

Les étudiants en droit apprennent dès leur première année d'étude que le « pouvoir de battre monnaie » est une prérogative « régaliennne », autrement dit un des attributs de l'Etat, ce qui est confirmé par les spécialistes du monde antique et les anthropologues. Ainsi, contrairement à « la vision traditionnelle de l'histoire des faits monétaires par les économistes (qui) est soutenue par une hypothèse centrale implicite : le caractère fondamentalement marchand des phénomènes monétaires. »¹⁰⁴, « les enseignements de l'anthropologie dénie toute pertinence à l'apologie cher aux économistes qui voient dans la monnaie un développement du troc »¹⁰⁵.

L'invention de la monnaie frappée sur des pièces au détail n'est pas le fait de marchands mais de la puissance souveraine : « Les premières monnaies grecques (VIème siècle) ne servirent d'ailleurs probablement pas à favoriser les transactions commerciales, lointaines ou de détail, mais plutôt à faciliter les paiements publics, et la transformation des lingots en monnaies put aisément devenir une source de revenus publics »¹⁰⁶. L'Etat va séparer la valeur des monnaies de leur poids, du fait de la séparation du signe (le quantum inscrit sur la pièce) et de la chose signifiée (le poids et le titre du métal monnayé) : ce monnayage « a permis d'établir un circuit budgétaire. Il servait à payer les dépenses de l'Etat. En retour, les bénéficiaires payaient des impôts et d'autres obligations »¹⁰⁷. Ainsi, la monnaie est née des besoins fiscaux de l'Etat. Cet instrument va lui permettre de réduire la dette publique : l'instauration d'une monnaie légale dont la valeur officielle était indépendante de la valeur réelle de son support va permettre à l'Etat de dévaluer sa dette.

Il serait aisé de multiplier ainsi les références historiques qui montrent l'importance du pouvoir monétaire dans la constitution des Etats. Or, bizarrement, la souveraineté monétaire n'est pas étudiée dans les manuels de finances publiques, sous réserve d'une seule exception. Même dans l'ouvrage précité des *Presses de Sciences-Po*, dont nous avons montré qu'il a pourtant une approche moins restrictive de la discipline que la plupart de ses concurrents, le sujet n'est évoqué qu'en dix lignes dans un paragraphe consacré à « la politique budgétaire dans la zone euro » laquelle est présentée comme ayant « un rôle complémentaire à celui de la politique monétaire »¹⁰⁸, cette dernière n'étant pas étudiée pour elle-même. L'ouvrage de M.

¹⁰³ Nous essaierons de suivre un telle démarche dans un ouvrage de *Droit financier public* à paraître aux PUF en 2014.

¹⁰⁴ Jean-Michel Servet, Bernard Courbis, Eric Froment, « Enrichir l'économie politique de la monnaie par l'histoire », *Revue économique*, vol. 42, n°2, 1991, pp. 315-338

¹⁰⁵ Michel Aglietta, Jean Andreau, Mark Anspach, Jacques Birouste, Jean Cartelier, Daniel de Coppet, Charles Malamoud, André Orléan, Jean-Michel Servet, Bruno Théret, Jean-Marie Thiveaud, « Introduction » in Michel Aglietta et André Orléan (dir.), *La Monnaie souveraine*, Editions Odile Jacob, 1998, p. 21

¹⁰⁶ Victor Ehrenberg, *L'État grec*, Éditions François Maspéro, 1976, p. 144

¹⁰⁷ Michel Aglietta et André Orléan, *La Monnaie entre violence et confiance*, Éditions Odile Jacob, 2002, p. 129

¹⁰⁸ François Adam, Olivier Ferrand, Rémy Rioux, *Finances publiques*, Presses de Sciences-Po et Dalloz, coll. Amphi, 3^{ème} édition, 2010, p. 440

Michel Bouvier, Mme Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale est donc le seul à évoquer le lien entre la politique monétaire et la réforme des marchés financiers.

Certes, d'aucuns pourraient arguer du fait qu'il s'agit d'un sujet proprement économique. Mais la récente thèse de M. Alexandre Desrameaux, *Recherches sur le concept juridique de souveraineté monétaire*¹⁰⁹, prouve que les juristes sont parfaitement compétents pour traiter un tel sujet, alors que la plupart des ouvrages de droit des finances publiques ne font aujourd'hui que décrire l'Union économique et monétaire et la création d'un système européen de banques centrales (SEBC) dans lequel la Banque centrale européenne a le monopole de l'émission de l'euro.

Certes, il est heureux que les étudiants connaissent dans le détail l'évolution du statut de la Banque de France mais ne serait-il pas plus pertinent de donner les raisons de ces évolutions ? Pourquoi les cours de droit des finances publiques ne devraient-ils pas servir à expliquer aux étudiants *les raisons* pour lesquelles les banques centrales ont été rendues indépendantes des Etats auxquels elles ne peuvent plus consentir d'avances ?

Les cours de finances publiques présentent comme une sorte d'évidence l'existence des banques centrales en tant qu'institutions propres aux Etats modernes, alors que l'histoire financière montre bien que « la banque centrale est une création du marché, pas une créature de l'Etat »¹¹⁰, contrairement à la monnaie, et que deux modèles se sont opposés, le *free banking* d'une part, qui proposait une mise en concurrence radicale des banques sans contrôle ni banque centrale et s'appuyait sur la définition d'une unité de compte commune et un système de paiement où une monnaie bancaire est convertible en monnaie marchandise, le *central banking* d'autre part, qui repose sur un modèle hiérarchique dans lequel les monnaies sont unifiées par une contrainte de conversion, où l'unité de compte et les moyens de paiement sont liés. Ces concepts permettent de comprendre que le système bancaire américain ait été en *free banking* intégral de 1837 à 1863 et sans banque centrale jusqu'en 1913. Il nous semble que la prise en compte des acquis des recherches de l'histoire financière permettrait de mieux expliquer aux étudiants l'enjeu de la création du SEBC. Leur intérêt pour la matière des finances publiques en serait sans doute plus grand.

L'indépendance des banques centrales européennes a été choisie afin d'éliminer le risque d'inflation, en prenant comme modèle le statut de la Bundesbank, considérée alors comme l'une des banques centrales les plus performantes au monde¹¹¹. N'ayant plus accès aux ressources gratuites de leurs banques nationales, les Etats ne pouvaient plus que se tourner vers les marchés qui leur faisaient payer les intérêts des emprunts qu'ils concédaient. L'endettement peut être considéré comme une forme de création de monnaie. Sur ce sujet, les manuels de finances publiques se font plus loquaces parce qu'ils traitent assez précisément des mécanismes d'emprunt public. Cependant, la plupart ne traitent pas de l'organisation des marchés financiers auprès desquels les institutions publiques se refinancent et que les Etats et l'Union européenne sont censés encadrer juridiquement. Sauf exception remarquable, les enseignements actuels de finances publiques ne permettent pas de comprendre le lien qui

¹⁰⁹ Université Panthéon-Assas, 2006

¹¹⁰ Michel Aglietta, « Genèse des banques centrales et légitimité de la monnaie », *Annales ESC*, mai-juin 1992, n°3, pp. 675-698

¹¹¹ Cf. Patrick Artus et alii, *La Banque centrale européenne*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2002

existe entre la réforme des banques centrales et le développement des marchés. À notre sens, cela est regrettable et devrait donc être corrigé.

Les juristes publicistes qui enseignent les finances publiques doivent-ils renoncer à traiter des règles et organes de régulation des marchés financiers parce que des juristes « privatistes » ont fait de ce sujet une partie de leurs cours de « droit financier »¹¹² ? Quel que soit le juge compétent pour traiter des contentieux afférents, l'étude des prérogatives de puissance publique conférées à ces autorités de régulation nous semble avoir sa place dans les cours de droit des finances publiques.

D'une façon générale, ces enseignements devraient avoir pour objectif d'expliquer les causes de la crise des dettes souveraines et les conditions dans lesquelles les Etats sont censés organiser la police des marchés dont ils sont les premiers débiteurs.

6. Le droit de la répression des infractions financières devrait prendre en compte le droit pénal et pas seulement le contentieux des « juridictions financières »

La France est dotée d'un « code des juridictions financières ». Celles-ci (chambres régionales des comptes, Cour des comptes, Cour de discipline budgétaire et financière, dont les arrêts sont justiciables du Conseil d'Etat) ont notamment pour fonction de réprimer les irrégularités comptables et les atteintes portées aux fonds publics, notamment par des « mises en débet » et des « déclarations de gestion de fait ».

Dans son rapport public de février 2012, la Cour des comptes reconnaît que la mission juridictionnelle de la Cour « représente désormais une part minoritaire de l'activité de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes »¹¹³. Au vrai, la Cour aurait pu écrire qu'il s'agit d'une part *encore plus* minoritaire de son activité générale parce que le nombre de décisions rendues est passée de 425 en 2001, ce qui n'était déjà pas beaucoup, à 222 dix ans plus tard. « Même constat s'agissant du nombre de débet et de gestions de fait prononcés : avec une seule gestion de fait en 2011... »¹¹⁴.

Le rapport de la Cour considère ensuite que « la portée réelle de ces décisions est néanmoins relative étant donné le large usage que le ministre des finances fait de son pouvoir discrétionnaire de remise¹¹⁵. Tout l'enjeu de ces réformes récentes (2008 et 2011) est de redonner une véritable effectivité à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics par la Cour aussi bien que par les chambres régionales des comptes » sachant que le taux de remise ministérielle représentait, au milieu des années 2000, entre 99,7 et 99,99 % du montant des débet. Certes, les lois n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 et n°2011-1978 du 28 décembre 2011 ont encadré le pouvoir ministériel de remise mais celui-ci demeure encore, notamment quand l'organisme public a subi un préjudice du fait du comportement du comptable...

¹¹² Cf. not. A. Couret, H. Le Nabasque, M-L. Coquelet, Th. Granier, D. Poracchia, A. Raynouard, A. Reyrobelle, D. Robine, *Droit financier*, Dalloz, précis, 2^{ème} éd. 2012

¹¹³ <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2012>

¹¹⁴ Stéphanie Damarey, « L'activité juridictionnelle de la Cour des comptes en 2011 », revue *Gestion et Finances publiques*, n°7, juillet 2012, p. 33

¹¹⁵ Depuis la loi du 29 juin 1852, il existe une procédure de remise gracieuse par le ministre des finances du débet du comptable qui ne peut justifier d'aucune force majeure exonératoire (note RP).

Pour l'ensemble de ces raisons l'intérêt d'étudier le contentieux des juridictions financières nous semble assez faible et il faut sans doute admirer l'abnégation de nos deux collègues, les professeurs Michel Lascombes et Xavier Vandendriessche, qui commentent sagement depuis de longues années, et depuis peu avec le concours de Mme Stéphanie Damarey, les arrêts de la Cour des comptes à la revue *Gestion et Finances publiques* (ex. *Revue du Trésor*, cf. *supra*).

Ce système de jugement des comptes des comptables publics est lié au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables au sein des personnes publiques. Or ni la Cour des comptes ni les chambres régionales des comptes ne sont compétentes pour juger les comptes de la plupart des organismes de sécurité sociale, parce que ceux-ci sont de droit privé. Dans ces conditions, il conviendrait selon nous que les spécialistes des finances publiques s'interrogent sur l'utilité de maintenir un système de jugement de comptes des comptables publics qui s'avère apparemment inutile pour garantir la bonne gestion des organismes de sécurité sociale qui gèrent plus d'argent public que les administrations d'Etat (cf. *supra*). Or on ne trouvera pas ce genre de considérations dans les ouvrages de finances publiques parce que, sous réserve des exceptions que nous avons soulignées, leurs auteurs se préoccupent moins d'expliquer les règles et institutions financières, pour les critiquer le cas échéant, que de les décrire.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes observe que si « la période récente a été marquée par des progrès pour rénover le régime de responsabilité des comptables publics, (...), en revanche, les textes encadrant la responsabilité des gestionnaires publics, et notamment celle des élus locaux, n'ont pas progressé. Lacunaires et peu adaptés aux évolutions de la gestion publique, ils appellent une réforme ambitieuse. Le renforcement des pouvoirs des gestionnaires publics, notamment à la faveur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'allègement des contrôles *a priori* et l'importance des montants en jeu, dans un contexte de forte tension budgétaire, justifient qu'ils rendent compte de leur gestion dans un cadre juridictionnel adapté, tout en ménageant leur indispensable marge de manœuvre. Cette nécessaire refonte des infractions et du régime de responsabilité devra permettre de sanctionner leurs irrégularités pour un meilleur respect de l'état de droit. ».

La Cour des comptes appelle donc à un élargissement des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), dont on sait pourtant qu'elle ne pourra jamais prononcer que des amendes parce qu'elle n'est qu'une juridiction *administrative* spécialisée.

Par ailleurs, si la CDBF est compétente, en application de l'article L 313-6 du Code des juridictions financières, pour sanctionner d'une amende les personnes justiciables de la Cour qui ont « *procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé (...) ou auront tenté de procurer un tel avantage* », le juge pénal lui est également compétent, en application de l'article 432-14 du Code pénal pour sanctionner « de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte (...) *de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié (...) par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public* ».

Et il existe bien d'autres dispositions pénales qui ont pour but de prévenir et sanctionner les atteintes portées aux fonds publics. Par exemple, le détournement de fonds publics est sanctionné par l'article 432-15 du Code pénal qui dispose que « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou *des fonds publics* ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150000 euros d'amende./. La tentative du délit prévu à l'alinéa qui précède est punie des mêmes peines. »

Il est alors permis de se demander s'il est bien logique d'enseigner dans les cours de droit des finances publiques les règles du contentieux des juridictions administratives financières, dont les arrêts n'ont et n'auront jamais qu'une portée et un intérêt extrêmement réduits, en omettant de traiter du droit pénal de la répression des atteintes portées aux fonds publics, lequel s'avère certainement plus dissuasif pour les gestionnaires de fonds publics que les hypothétiques sanctions de la CDBF, même si elle était « rénovée », comme le demande la Cour des comptes.

C'est pourquoi il nous semble que le droit financier public devrait nécessairement comprendre le droit de la répression des infractions financières dans toutes ses dimensions, administrative, certes, mais aussi et surtout pénale.

7. Afin d'accompagner une réforme des programmes des concours, l'enseignement des finances publiques devrait être organisé en deux étapes ou niveaux

Les manuels de finances publiques actuels sont de grande qualité et très denses puisqu'ils comprennent tous plus de cinq cents pages et que certains approchent ou dépassent même les mille pages. Il serait donc stupide de leur faire grief d'être superficiels ou de souhaiter qu'ils ajoutent à leurs développements actuels ceux que nous avons suggérés sur les politiques fiscales et monétaires, le droit comparé, etc.

Nous voudrions seulement suggérer une nouvelle façon de concevoir l'enseignement des finances publiques et, partant, la rédaction des manuels. Ainsi, il nous semblerait logique que les cours dispensés au niveau de la licence présentent l'évolution des conditions d'exercice de la souveraineté monétaire, fiscale, budgétaire et financière (dettes publiques et marchés financiers), dans une perspective comparative. Et il nous semblerait pédagogiquement pertinent de cesser de faire de l'étude des lois de finances le cœur de cet enseignement, afin de donner une plus grande place aux sujets qui aujourd'hui ne sont pas ou sont trop peu traités dans les cours de licence.

Pour le dire sans détour, nous croyons qu'il serait infiniment préférable que les étudiants apprennent en premier cycle les raisons pour lesquelles, par exemple, les systèmes nationaux de prélèvements socio-fiscaux sont différents ou pourquoi les traités européens ont limité le droit des Etats à s'endetter, plutôt que ces étudiants s'épuisent à mémoriser les subtilités de la loi organique sur les lois de finances, comme, par exemple, la différence entre les budgets annexes et les comptes spéciaux, les procédures de rétablissement de crédit et les fonds de concours, etc.

Une fois qu'ils auront compris dans leurs premières années de formation la logique des politiques financières publiques, les étudiants désireux de passer des concours administratifs de haut niveau (ENA, direction des hôpitaux, concours des assemblées, etc.) ou d'entamer des recherches universitaires devraient pouvoir recevoir au niveau de masters 2 spécialisés des enseignements approfondis sur le droit de la comptabilité publique et le droit budgétaire, comme il existe déjà quelques formations approfondies sur la fiscalité pour les étudiants qui envisagent de passer les concours de l'administration fiscale ou l'examen d'entrée au barreau pour devenir conseillers fiscaux.

La place des finances publiques dans les concours administratifs a été de plus en plus réduite alors que les règles de gestion ont grandement évolué au sein des administrations du fait de la mise en œuvre de la LOLF. La marginalisation de la matière dans ces concours peut se comprendre si leurs responsables jugeaient qu'elle était enseignée de façon inappropriée à l'Université et que les étudiants devaient attendre d'intégrer les grandes écoles du service public pour apprendre sérieusement les règles de la gestion financière publique.

Nous espérons aujourd'hui qu'une réforme du mode d'enseignement des finances publiques dans les universités et les instituts d'études politiques contribuera à rendre à cette discipline juridique la place qu'elle nous paraît devoir mériter dans la sélection des cadres dirigeants de l'Administration de demain.

Cependant, il nous semble que les professeurs de droit seraient fortement incités à faire évoluer le contenu de leurs enseignements de finances publiques si les programmes officiels des concours étaient révisés : la nécessité de satisfaire les demandes des candidats à ces concours serait sans doute un puissant facteur d'évolution des ouvrages proposés par les éditeurs et, partant, du contenu des cours dispensés par leurs auteurs et leurs collègues universitaires.

* *
*