

Comment replacer le citoyen dans la gouvernance des finances publiques ?

Michel Bouvier

Président de Fondafip (www.fondafip.org)

Directeur de la Revue Française de Finances Publiques

La place du citoyen dans le processus de décision du système financier public est un sujet crucial. Il n'est pas nouveau mais il se pose aujourd'hui, certes dans le cadre d'un environnement marqué par la Covid-19, mais plus encore dans celui d'une métamorphose de l'Etat. Celui-ci, tout au long de ces quarante dernières années s'est transformé en profondeur sous les effets de crises économiques qui se sont succédées de décennies en décennies. Des crises qui ont donné lieu en France et ailleurs à des réformes du droit et de la gestion budgétaire lesquels ont modifié le rapport citoyen/gouvernance financière publique.

Il n'en demeure pas moins que malgré les professions de foi, voire même les législations allant dans le sens d'une démocratisation du dispositif, le rôle du citoyen dans le processus de décision budgétaire est marqué par une ambiguïté laquelle tient à ce que ce processus se trouve inadapté à la complexité des sociétés contemporaines (I). Par ailleurs, c'est le consentement à l'impôt autrement dit le cœur du modèle financier public, voire même de la démocratie, qui est victime d'un délitement. En réponse, la légitimité du modèle fiscal doit être réhabilitée en donnant un sens à l'impôt correspondant aux attentes des citoyens (II).

I. Construire un modèle de régulation des finances publiques pour une société complexe

A. Un modèle ambigu à l'origine d'une place ambiguë du citoyen dans le processus de décision budgétaire

La légitimité de la prise décision financière publique repose sur le principe selon lequel le Parlement est le lieu ultime de celle-ci. L'adoption du budget relève donc de la compétence exclusive du législateur, sauf exceptions prévues par la Constitution elle-même. Le caractère législatif de l'acte budgétaire apparaît d'ailleurs comme la conséquence nécessaire de l'existence d'un régime représentatif : le consentement annuel à l'impôt et le vote annuel des dépenses permettent au législatif de contrôler l'action de l'Exécutif.

Dans ce cadre le citoyen par l'intermédiaire de ses représentants est censé se trouver à la base du dispositif de pilotage du système financier public. Toutefois, une telle conception de la démocratie financière ne peut se révéler effective qu'à la condition que les élus disposent d'un réel pouvoir d'initiative ce qui n'apparaît pas à l'évidence au vu de son organisation par la Constitution, notamment lorsque l'on considère le droit d'amendement des projets de lois de finances.

Mais là n'est pas aujourd'hui la source première de l'ambiguïté de la place du citoyen dans le processus de décision budgétaire. Celle-ci se trouve en réalité dans les réformes budgétaires décidées par les Etats, tout au long de ces quarante dernières années, en réaction aux difficultés rencontrées pour rendre soutenables les finances publiques.

Ces réformes ont eu pour colonne vertébrale une responsabilisation des élus et des gestionnaires au regard de la maîtrise des finances publiques. Responsabiliser les élus supposait d'accroître leur capacité d'initiative au regard des dépenses et des recettes publiques, autrement dit de rééquilibrer les pouvoirs de l'exécutif et du législatif par un renforcement des pouvoirs du Parlement. Responsabiliser les gestionnaires consistait à leur conférer une grande latitude dans l'utilisation des crédits mis à leur disposition, ce qui impliquait de remettre en question le traditionnel fléchage de ces crédits et d'évoluer d'un budget de moyens vers un budget de performance par référence au management de l'entreprise. C'est dans cette voie que la France s'est engagé par le vote de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

Or, ces réformes se caractérisent par leur ambiguïté liée à une philosophie et à des dispositifs qui ne sont pas totalement en phase avec le cadre théorique, administratif et politique dans lequel il ont à s'appliquer. La LOLF participe de l'évolution vers un modèle libéral classique différent du modèle keynésien alors même qu'en revanche le cadre politique mais aussi la culture politique qui régissent la mise en pratique du droit budgétaire ne procèdent pas de la même logique. L'un et l'autre sont restés enracinés dans une conception qui privilégie l'exécutif et limite l'initiative des parlementaires et par conséquent les enferme dans une culture déresponsabilisante. Il en est de même du cadre gestionnaire qui est demeuré ancré dans une conception largement statutaire de la fonction publique. Si l'architecture de ce modèle budgétaire et comptable est bien conforme à l'idée que l'on se faisait de la gouvernance financière publique lors de la réforme, autrement dit au « main stream », celle-ci ne pouvait qu'imparfaitement s'emboîter dans un contexte, administratif et politique répondant à une autre logique.

Autrement dit, le cadre défini par la LOLF et celui déjà là, non encore modifié ou en tout cas insuffisamment, ne sont pas compatibles. La nouvelle gouvernance financière publique ne peut pas trouver pleinement sa place dans un système institutionnel, administratif et politique, qui n'a pas été suffisamment modifié en fonction du changement de modèle économique. Là est à notre sens l'écueil majeur qui fait que la LOLF n'est pas parvenue jusqu'ici à satisfaire l'objectif général dont elle est potentiellement porteuse et qui est de réaliser une articulation de la démocratie politique et de la culture de gestion.

Plus encore, l'incapacité de maîtriser pleinement l'évolution des finances publiques depuis des dizaines d'années, et ce malgré la sophistication des outils du contrôle de gestion, met en évidence une faille dans le processus de régulation du modèle financier public. Ce processus est en effet confondu avec celui du contrôle de la gestion. Cette confusion conduit à centrer les réflexions sur les techniques et les outils, par exemple, la mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice, d'indicateurs de performance, d'un contrôle interne ou encore d'une programmation pluriannuelle, qui ne sont que des instruments de gestion, bien entendu nécessaires, alors qu'en préalable il conviendrait de s'interroger sur la pertinence du processus de décision qui est quant à lui de l'ordre du politique. Cette identification du contrôle de la décision au contrôle de la gestion est à l'origine d'un quiproquo qui non seulement conduit à l'impuissance à réaliser une soutenabilité durable des finances publiques mais bloque une réforme en profondeur de leur modèle ne permettant pas une reformulation démocratique du rapport citoyen/finances publiques.

Cette assimilation de la régulation au contrôle de la gestion est à la source d'une dérive technicienne de la LOLF. Les experts occupent le champ avec le risque qu'une cybernétique financière¹, autrement dit une auto-régulation du système financier public, finisse par s'imposer par l'utilisation généralisée de l'intelligence artificielle avec la mise en place de dispositifs automatiques de gestion et de contrôle. Ce n'est pas là faire de la science-fiction car, comme on le sait, le processus est déjà largement amorcé. Au final, responsables politiques et gestionnaires pourraient bien être dépassés par cette hypersophistication de la gestion.

Sortir de l'ambiguïté ou de ce quiproquo pourrait conduire à vouloir pousser l'une ou l'autre logique, libérale ou étatiste, jusqu' à l'extrême ce qui ne serait

¹ Cf. M. Bouvier, « Vers une cybernétique financière ? » in *Alternatives économiques* n° 240-2005 ; cf. également *Utopie technicienne et cybernétique financière publique*, in *RFFP* n° 129-2015.

pas sans présenter des risques majeurs pour les finances publiques. Il semblerait en revanche crucial de s'attacher à concevoir et instituer un modèle de gouvernance financière publique qui soit en phase avec une société elle-même en transition vers un autre modèle. C'est à notre sens une question délaissée ou plutôt détournée vers le processus de gestion qui est en jeu, celle de la construction d'un processus de régulation comme élément clef du modèle financier public.

B. Construire un nouveau modèle de régulation des finances publiques

Il faut conserver à l'esprit que le monde a connu de nombreuses crises, économiques, sociales et financières ces cinquante dernières années. Ces crises à répétition, mais aussi une accélération de la globalisation des échanges puis un développement des possibilités offertes par l'intelligence artificielle ont provoqué des modifications en profondeur des modèles économiques, sociaux et institutionnels. Il s'en est suivi un sentiment d'insécurité et beaucoup d'incertitudes sur l'avenir. Il ne faut pas oublier non plus que c'est le contrôle de la transformation d'un monde qui évolue au hasard des connexions d'une extrême diversité d'acteurs et par conséquent d'intérêts qui est en jeu avec la gouvernance des finances publiques tant elles sont présentes dans les moindres replis de nos sociétés. Le système financier public doit par conséquent être appréhendé à travers ses rapports avec les autres composantes de la société, économiques, juridiques, sociales, politiques, autrement dit avec l'ensemble des acteurs qui composent une société car tous sont concernés à un titre ou à un autre. Le challenge est donc colossal, il est à la fois politique, économique et social et la construction d'un nouveau modèle du système financier public et de sa gouvernance en est certainement l'une des clefs essentielles. Ainsi, il est à notre sens tout à fait pertinent de s'interroger sur la construction d'un modèle de régulation politique des finances publiques afin de ne plus le confondre avec celui du contrôle de la gestion et d'appliquer ainsi la réforme dans tous ses aspects.

Par ailleurs, la création d'un modèle de gouvernance financière publique adapté au contexte actuel suppose en premier lieu de le conceptualiser comme un système complexe pour ensuite le construire de telle manière que cette complexité soit concrètement pilotable ; ce qui suppose prioritairement qu'il ait pour principaux points d'appui une responsabilisation des acteurs et une coordination de leurs décisions fondées sur une démarche de confiance ainsi que sur une institution propre à leur permettre de proposer des politiques publiques reflétant une intégration de la diversité de leurs intérêts.

Il s'agit par exemple d'assurer la mise en œuvre pleine et entière de la possibilité offerte aux parlementaires de modifier le projet du gouvernement.

La LOLF est porteuse d'un renforcement considérable de la responsabilisation des élus et donc de la démocratie parlementaire sur cette base. Le vrai problème n'est pas tant l'article 40 de la Constitution depuis si longtemps discuté, il est avant tout celui de la confiance réciproque d'une majorité parlementaire et du gouvernement qu'elle soutient. Il s'agit d'admettre qu'une modification même substantielle de certains programmes ne constitue pas forcément un casus belli entre le gouvernement et sa majorité ou même, plus largement, le Parlement. Une démocratie apaisée suppose des rapports responsables entre les pouvoirs, c'est bien l'un des aspects qui caractérise la LOLF. Plus qu'un changement de modèle électoral mettant fin au fait majoritaire en instaurant un régime de représentation proportionnelle, c'est d'abord un changement de culture politique qui est en jeu.

Mais ce n'est pas tout. Un modèle de régulation des finances publiques correspondant à la logique de la LOLF suppose aussi d'instituer un organe permanent d'aide à la décision représentatif des acteurs financiers publics et qui soit reconnu par la Constitution. L'actuelle distribution des pouvoirs politiques ne reflète pas la complexité du pouvoir financier. Elle ne prend pas en compte le fait qu'il se diffuse au sein des différents pouvoirs institués sous l'apparence d'une simple compétence financière. On veut dire ici que le pouvoir financier est la charpente, indiscernable à première vue, des pouvoirs politiques. Or sa démultiplication est source d'une entropie qui engendre une paralysie de ces derniers et qui se solde par une incapacité à juguler la crise des finances publiques par absence de régulation.

C'est par conséquent un modèle politique devenu inadapté qui est en cause et celui-ci ne peut prendre une forme nouvelle qu'en s'inscrivant dans un processus de mise en cohérence du système financier public par le biais d'une institution plurielle ad hoc aidée par des experts reflétant la diversité des approches qui caractérise les finances publiques : à minima économie, droit, gestion, sociologie. Il faut aussi rappeler que le modèle financier public est un modèle complexe qui forme un système fourmillant d'acteurs publics et privés. C'est également on le sait un système comprenant non seulement les finances de l'Etat mais aussi celles des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Une telle variété d'acteurs et de structure si elle est essentielle oblige à répondre au risque d'atomisation de double emploi et de désordre des décisions prises. C'est pourquoi il convient de mettre en place une institution de coordination de ces décisions. Or, si l'on peut constater qu'il existe aujourd'hui une mosaïque de pouvoirs économiques, politiques, sociaux, il faut aussi observer qu'il n'existe aucune institution permettant à ces acteurs de se retrouver, de se concerter et de définir des solutions communes permettant de

répondre aux crises et plus encore de former un modèle de gouvernance correspondant à la complexité et à l'incertitude contemporaines.

Pour résumer, il s'agirait de construire un modèle partenarial avec des institutions indépendantes et permanentes ou à géométrie variable d'aide à la décision réunissant les acteurs économiques, politiques et sociaux au niveau local et national. Il devrait occuper une place essentielle dans le système de gouvernance financière publique en tant que dispositif pluriel d'aide à la décision et permettre de replacer ainsi le citoyen, dans sa diversité, au cœur du système financier public.

Une telle construction ne peut être compatible qu'avec des citoyens soucieux de la réalisation de l'intérêt général. Or, l'on peut constater un repliement de ces derniers sur leurs communautés ou plus encore sur eux-mêmes traduisant un hyper individualisme incompatible avec le souci du bien commun. Une telle attitude se manifeste dans le champ de la fiscalité par une assimilation de l'impôt au prix du service rendu par le secteur public. Dans ce cas, le citoyen perd de vue le contribuable et se trouve exclu du champ des finances publiques.

II. Réhabiliter la légitimité de l'impôt

S'il est un principe qui place le citoyen au centre du système financier public, c'est bien le consentement à l'impôt. Or, il s'avère que d'années en années les contribuables se considèrent de plus en plus comme des clients de l'Etat ou des collectivités locales ce qui traduit un oubli de l'impôt comme contribution à l'intérêt général² et met en péril sa légitimité.

A. Une dégradation du consentement à l'impôt : du contribuable au client

On peut comprendre que des citoyens qui ne perçoivent pas d'amélioration concernant la baisse du chômage et de leur niveau de vie et qui se trouvent en proie à des difficultés qui les submergent en viennent à douter de l'utilité de l'impôt. Le doute s'installe plus encore et s'étend à d'autres couches de la population lorsqu'ils constatent la fermeture de services publics ou lorsque ces services ne sont pas de qualité. Devant un tel constat ces citoyens peuvent avoir le sentiment que l'impôt qui leur est demandé ne participe en rien à la réalisation de l'intérêt général. Un tel contexte favorise des pratiques d'évitement ou de rejet de l'impôt, voire de révoltes, le redevable estimant « ne pas en avoir pour son argent ». C'est alors que s'installe dans l'esprit des citoyens de manière plus ou moins consciente l'idée qu'il est un client de l'Etat ou des collectivités locales. Une idée qui devient progressivement une

² Cf. M. Bouvier, *L'impôt sans le citoyen*, LGDJ 2019

certitude et qui semble d'autant plus naturelle que les administrations adoptent depuis plusieurs années un modèle de management qui est celui de l'entreprise contribuant ainsi à véhiculer voire renforcer l'image d'un citoyen consommateur de services.

Il résulte de cette substitution du client au contribuable une dégradation de l'alliance du citoyen et de l'impôt. Cette alliance qui s'était au fil du temps progressivement structurée depuis la DDHC de 1789³ jusqu'à la montée en puissance de l'État interventionniste s'est ainsi profondément transformée. Il résulte que la nature politique de l'impôt et du contribuable tend à s'estomper en se fondant dans celle, économique, d'un prix. Cette conception tend à remplacer celle d'un impôt qui serait l'expression et l'instrument d'une solidarité entre les citoyens. Le contribuable s'efface derrière le consommateur.

Au final, la transformation de la relation fiscale en relation fournisseur/client modifie le sens du consentement à l'impôt. C'est hors du Parlement que se joue l'essentiel, l'acceptation ou le refus de tel ou tel impôt. De politique et démocratique le consentement devient individuel ou corporatiste. Il se situe hors du champ politique car il procède d'une logique économique marchande qui aboutit, nolens volens, à exclure les contribuables-clients du processus de décision défini par le droit financier public depuis la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

B Réhabiliter le caractère politique de l'impôt

L'important dans l'immédiat n'est pas de répondre au coup par coup et proposer la énième suppression, modification ou création de tel ou tel prélèvement. Il faut en préalable s'arrêter pour réfléchir sur le sens de l'impôt et donc sur ce qui fait que l'on consent ou non à s'en acquitter. Cela suppose de résister aux pressions d'un environnement général qui fait prédominer une approche technicienne ou idéologique de l'impôt. C'est aussi dépasser les réactions populistes se dressant contre une fiscalité jugée injuste.

Face à une société dont la complexité n'a cessé de progresser depuis une quarantaine d'années pour atteindre aujourd'hui des sommets, le désarroi des citoyens, comme des décideurs politiques ou des experts, au regard de la fiscalité est palpable un peu partout dans le monde. Tous sont souvent désemparés face à des questions qui ne se posaient pas jusqu'alors ; des

³ Article 14 : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

questions qui sont de plus en plus complexes et qui ne peuvent plus être réglées séparément et dans l'urgence. Les réponses apportées sont trop souvent à court terme et prisonnières d'idéologies surannées ; elles n'offrent, à des citoyens parfois désorientés, aucun projet de société au sein duquel pourrait s'inscrire un sens pour la fiscalité.

Or, ces mêmes citoyens sont aux prises avec l'installation d'un modèle de société nouveau dont il est crucial de tenir compte pour réfléchir pertinemment sur la fiscalité. C'est en effet tout l'univers fiscal traditionnel⁴ qui est déséquilibré et qui en retour déséquilibre son environnement politique et donc la place du citoyen. Il résulte de cette évolution une perte des repères habituels. L'impôt ne semble plus avoir aucun sens, ni budgétaire, ni économique, ni politique, ni social tant les problèmes soulevés se révèlent complexes et les points de vue et solutions proposées ou mis en œuvre contradictoires et souvent inopérants.

Deux images de la fiscalité coexistent cependant dans les esprits des citoyens, et ce sont ces deux images qu'il convient d'intégrer et de concrétiser si l'on souhaite réhabiliter le consentement à l'impôt⁵ aujourd'hui fragilisé. Ces deux images reflètent ce qui caractérise la société actuelle, une société marchande au sein de laquelle est ressenti par la majeure partie de la population un besoin de solidarité et de bienveillance.

Dans ce système fiscal blessé par les transformations de son environnement se pose donc une question de fond, celle de sa nature, de sa fonction et au final de la redéfinition de sa légitimité. C'est là un sujet d'importance et il est de première urgence de s'interroger sur les conditions de cette légitimité car d'elle dépend le futur de l'impôt et par conséquent celui de la chose publique, de nos institutions, de notre démocratie. C'est pourquoi il est crucial aujourd'hui d'œuvrer à la construction d'une conception positive de la fiscalité et de réduire l'écart entre celle-ci et son environnement économique, politique et social ou plutôt de l'y réintégrer.

Sur ce point il faut observer que l'on assiste à la cohabitation de deux légitimités, l'une politique, l'autre gestionnaire, qui relèvent d'époques et de mondes différents. S'y confrontent deux conceptions dont la nature est à première vue diamétralement opposée et pourtant c'est de la manière dont il sera répondu à cette confrontation que dépend l'avenir de l'alliance citoyen/contribuable. Il ne faudrait pas, en effet, que le contribuable, victime d'une sorte de mystique de la gestion, soit définitivement éliminé par le client.

⁴ On pense ici à un système fiscal fondé sur les distinctions classiques impôts sur la dépense/impôts sur le revenu/impôts sur le capital, impôts directs/impôts indirects, impôts progressifs/impôts proportionnels etc...

⁵ Cf. M. Bouvier, L'impôt sans le citoyen ? op.cit.

Il faut rappeler ici que les deux conceptions se retrouvent autour d'un objectif commun : faire en sorte que le consentement à l'impôt du contribuable ne soit pas détourné et que sa contribution, soit utilement et efficacement employée. Ce sont deux cultures qui se rejoignent : une culture démocratique, privilégiant le contrôle de la régularité, et une culture d'entreprise, privilégiant l'évaluation des résultats.

Autrement dit, réhabiliter le consentement à l'impôt dans la société contemporaine devrait consister avant tout à redonner un sens à la fiscalité, un sens compréhensible par tous. L'avenir de l'impôt et bien sûr du consentement des citoyens dépend d'abord de la réponse qui sera faite à cette question.

A cet égard, il est une question majeure, celle d'une définition de la justice fiscale. Il est important de rappeler qu'il n'est pas de société moderne qui puisse être et se penser solidaire sans que ceux qui en sont membres soient convaincus que la justice constitue une réalité effective, et au premier chef la justice fiscale. Or, celle-ci représente un objectif particulièrement difficile à définir voire même un sujet totalement énigmatique.

Si chacun s'accorde en effet pour associer justice et égalité fiscale, le désaccord surgit immédiatement lorsqu'il s'agit d'aller plus avant c'est-à-dire d'en définir un sens partagé, un sens commun. Pourtant, c'est bien souvent au nom de la justice fiscale que se sont dressés dans le passé ou se dressent encore aujourd'hui des individus ou des groupes.

Et la question lorsqu'elle est posée, donne lieu à des débats sans fin, des discours parallèles et des incompréhensions reflétant une diversité d'intérêts qui ne se rejoignent que dans des propos ou des comportements de refus. Ainsi, la notion de justice fiscale – et c'est la difficulté – ne peut être rapportée à un référent objectif. C'est pourquoi, sans une identification préalable et débattue des grandes conceptions de la justice fiscale en présence, qui sont les reflets d'une certaine vision de la société, aucun sens commun ne peut se dégager.

La plus simple de ces conceptions, voire même simpliste, est évidemment celle d'une égalité arithmétique stricte, dans laquelle chaque contribuable doit s'acquitter du même montant de cotisation sans qu'il soit tenu compte de sa situation particulière. Son application serait d'évidence source d'une injustice indéniable entre contribuables. Aussi est-il pertinent de s'orienter vers deux grandes conceptions de la justice, celle de justice distributive et celle de justice redistributive.

La justice distributive pose en principe que les richesses doivent être réparties en fonction des mérites de chacun. L'idée est que le citoyen doit recevoir de la société en proportion de ce qu'il y amène ; appliquée à la fiscalité, il en découle que ce même citoyen, en tant que contribuable, doit être plus ou moins taxé selon qu'il profite plus ou moins de la richesse produite. La justice ne s'identifie plus dans ce cas à une égalité directe entre individus, mais à une égalité de rapports entre ce qui est apporté et retiré par chacun du produit de l'effort de tous. Le système fiscal qui lui est le plus conforme est celui qui bannit les impôts progressifs et s'organise autour d'impôts à taux proportionnel en privilégiant les impôts sur la dépense, par exemple la TVA.

La justice redistributive, appliquée à la fiscalité, suppose quant à elle d'associer étroitement justice fiscale et justice sociale. Elle vise au travers d'une redistribution des richesses par l'impôt, à réduire les inégalités de revenus. Elle se rattache à une théorie, dite de l'impôt- solidarité, qui considère l'impôt comme un devoir nécessaire à l'établissement d'un lien social et à l'équilibre d'une société. Cette théorie se situe dans le prolongement des idéologies socialistes et solidaristes forgées au XIX^e siècle. Elle implique donc d'une part à tenir compte de la capacité contributive des contribuables et instituer une progressivité de l'impôt, d'autre part à considérer celui-ci comme un instrument de redistribution et d'égalisation. Prendre en considération la capacité contributive c'est faire en sorte que le sacrifice demandé soit égal pour tous les contribuables en rapport de leur « pouvoir économique » mais aussi de leur situation personnelle. L'image de la communauté familiale fonde cette conception. Comme le souligna Gaston Jèze : « Chaque membre de la famille doit contribuer aux dépenses de la communauté non pas en raison des bénéfices qu'il en retire [...] mais d'après ses forces pécuniaires ». Le fleuron de ce point de vue est l'impôt sur le revenu des personnes physiques à taux progressif.

Donner un contenu à la justice fiscale aujourd'hui, suppose d'abord d'avoir clairement identifié les doctrines existantes. Il s'agit ensuite de faire des choix et pour cela d'en rendre la définition et ses conséquences concrètes explicites à un moment donné, pour une population donnée ce qui suppose un débat d'envergure conduisant à mettre à plat le système existant. Ensuite, réformer amène à déterminer la matière imposable et les contribuables concernés mais aussi à choisir entre impôt direct et indirect, impôt réel ou impôt personnel ou bien encore proportionnel et progressif. Ce n'est que grâce à cette démarche pragmatique, c'est-à-dire à la fois théorique et pratique que peut être conçu et construit un système fiscal adapté à une société dont les caractéristiques se sont considérablement modifiées.

*

*

Replacer le citoyen au cœur de la gouvernance financière publique, le réinscrire dans un processus démocratique et dépasser les populismes, suppose encore de développer une pédagogie des finances publiques, or celle-ci est malheureusement encore très embryonnaire. La chose est en effet d'importance car « prendre position sur les affaires de la communauté et le faire du point de vue de la rationalité » nécessite de « comprendre de quoi il s'agit et de pouvoir apprécier ce qui est en jeu » comme le fit excellemment remarquer le philosophe Éric Weil⁶.

Confrontée aux finances publiques, une telle observation prend un sens particulièrement fort tant il est peu de domaines dans les sciences de l'homme qui soient à la fois aussi politiques et dont les dispositifs et les enjeux apparaissent aussi opaques, voire rébarbatifs ou hermétiques aux profanes, et parfois même, disons-le, aux décideurs.

Ces derniers doivent admettre, pour mériter la confiance de citoyens qui se perçoivent tout à la fois comme des clients, des contribuables et des actionnaires, qu'ils doivent faire preuve de courage intellectuel et considérer les finances publiques comme une discipline qui va bien au-delà de l'économie. Elle sont politiques au sens fort, et doivent par conséquent être appréhendé sous un angle interdisciplinaire on veut dire juridique, économique, gestionnaire, sociologique etc... . La crise du Covid-19 le confirme, il est fort probable que l'Etat soit confronté à la nécessité de s'inscrire durablement dans une logique du mouvement, de l'incertain, de réforme permanente, l'enjeu fondamental étant sa capacité à assumer le défi de la complexité, à interpréter, organiser et piloter des phénomènes de plus en plus enchevêtrés nécessitant de prendre appui sur un réseau de mutualisation de multiples savoirs.

Autrement dit, ce courage intellectuel est à coup sûr indispensable pour la création d'institutions plaçant le citoyen au centre de la gouvernance financière publique. Il s'agit de bâtir une architecture nouvelle en accord avec les nécessités et les idées d'aujourd'hui, c'est-à-dire une nouvelle forme de gouvernance sachant intégrer démocratie, compétence, solidarité et liberté.

⁶ E. Weil, *Philosophie politique*, Vrin 1985 (4^{ème} édition).