

Allocution d'ouverture

Professeur Michel Bouvier

Président de FONDAFIP

Monsieur le Ministre de l'Economie et des finances, messieurs les Ministres, mesdames et messieurs les parlementaires, Monsieur l'Ambassadeur, messieurs les directeurs généraux, mesdames et messieurs les membres des Cours des comptes, cher(e)s collègues, chers étudiants, cher Nourredine, cher(e)s ami(e)s.

C'est un vrai plaisir, je dirai même une grande joie, de vous retrouver une nouvelle fois, la huitième, pour réfléchir ensemble aux réponses à donner pour une meilleure soutenabilité des finances publiques.

Nous avons, et certains s'en souviennent, je pense ici à ceux qui nous suivent depuis 2007, déjà exploré de très nombreux aspects du problème. Comme vous le voyez, le sujet est inépuisable et, malheureusement, les solutions définitives ne sont pas encore au rendez-vous. Rien n'est stabilisé. Rien n'est résolu sur le fond si l'on accepte de placer le bien être de l'homme au centre de nos préoccupations .

Cela fait 40 ans que nous subissons un processus au cours duquel les difficultés s'ajoutent aux difficultés.

Cela fait 40 ans que la crise, qui a surpris, inquiété au début, s'est progressivement imposée comme une situation quasi normale surtout aux générations qui n'ont rien connu d'autre.

Cela fait 40 ans que le monde se transforme avec la globalisation des échanges, les NTIC, les espoirs déçus et les attitudes intellectuelles qui changent et s'interdisent d'écrire tout grand projet de société.

Cela fait 40 ans de métamorphose subie de notre société, de soubresauts, de crises successives, d'hésitations, de doute, d'incertitudes, de tensions et parfois d'espoirs cependant vite déçus.

40 années pendant lesquelles on a tout essayé : l'interventionnisme public, le non interventionnisme, les privatisations, la politique de l'offre après celle de la demande ou en même temps, la baisse des impôts puis

la hausse puis de nouveau la baisse, la décentralisation financière puis la recentralisation etc...

Autrement dit 40 ans de désarroi mais aussi de creusement des inégalités, de souffrance pour nombre de nos semblables, des enfants, des femmes, des hommes, et bien sûr les plus vulnérables d'entre nous. En effet, quelque soit le pays, le coût social de cette mutation est là et il est parfois colossal.

Et tout au long de ces quarante années les finances publiques ont été en première ligne parce qu'elles sont fondamentalement politique et que c'est une mutation du modèle politique que nous vivons. L'Etat prend un autre sens parce que les finances publiques prennent d'autres formes que nous identifions encore très mal. A la logique politique, à la logique démocratique traditionnelle qui est la leur, est venue, plus ou moins récemment selon les pays, s'imposer une logique économique, la logique gestionnaire. Cette dernière est posée, on le sait, comme la condition nécessaire à une sortie de la crise des finances publiques. Elle est portée par une confiance en l'expert doublée d'une défiance vis-à-vis du politique.

Or, ce n'est pas la seule technique qui nous sauvera. Ce ne sont pas non plus des institutions ou des solutions qui, si elles ont fait leurs preuves au 19^{ème} ou au 20^{ème} siècle ne sont plus adaptées au contexte actuel. Or, nous ne sommes pas hélas dans la création mais dans la répétition de modèles qui ont fait leur temps.

Je veux dire par là qu'au regard de la succession ininterrompue de crises depuis la fin des années 1970 et des réponses qui leur ont alors été données la question qui se pose aujourd'hui n'est pas de savoir s'il faut poursuivre une politique libérale classique ou s'il faut revenir à une politique keynésienne. Le contexte est bien trop différent à tous points de vue : international, national, politique, sociologique, idéologique, économique. La priorité est d'abord de parvenir à identifier correctement la réalité actuelle.

En effet, si l'on y regarde d'un peu près, le contexte contemporain est la résultante d'une évolution, fruit de multiples décisions qui se sont combinées de manière imperceptible, exprimant un processus lent, je l'ai dit, de métamorphose de notre société. Faute d'identification de ce processus, le risque est grand de répondre au coup par coup et de voir se développer une cacophonie, un système déshumanisé, en guise de solutions, résultat d'une incapacité à penser, autrement dit à comprendre et à interpréter un monde en pleine transformation.

Il s'agit aussi d'encourager l'audace intellectuelle, autrement dit de stimuler la créativité politique afin d'inventer l'architecture d'un nouveau lien social, d'un nouveau modèle politique, d'une nouvelle gouvernance financière publique parce que celle-ci, je le répète, en constitue l'ossature.

Et cette année c'est un nouvel aspect de la gouvernance financière publique auquel nous allons nous consacrer durant ces deux jours : celui de l'Etat territorial. Autrement dit de la rencontre entre centralisation et décentralisation, ou encore administrations déconcentrées de l'Etat et collectivités territoriales.

En effet, le pilotage des finances publiques ne peut plus se limiter aujourd'hui au budget de l'Etat d'un côté, celui des collectivités locales de l'autre. S'en tenir à cette seule dimension, relèverait d'une approche partielle méconnaissant les impératifs qui découlent de la diversification d'un domaine dont la complexité s'est considérablement accrue depuis ces quarante dernières années. Il est un fait aisément observable qui est celui d'une démultiplication du pouvoir financier d'ailleurs amplifiée par une percée de ce pouvoir hors des frontières de l'espace public. Autrement dit, dans ce nouveau contexte, et pour répondre à l'impératif de cohérence des finances publiques on est conduit à s'interroger sur le périmètre du champ public. À cet impératif vient immédiatement s'en associer un second, celui de parvenir à restituer une image globale, non pas centralisée mais intégrée, c'est à dire respectueuse de la singularité et de l'autonomie relative de chaque entité, de l'ensemble des comptes publics comme des décisions prises en amont, c'est-à-dire des budgets publics.

Il résulte de cette évolution que l'on est face à un ensemble composite complexe qui peut laisser douter de sa cohérence globale et par conséquent de la capacité à le piloter. Or, à un moment où une stratégie financière s'avère indispensable pour maîtriser un déficit et une dette publique susceptibles de mettre en cause l'équilibre de la société il est crucial d'inventer un nouveau processus de décision. Mais il ne s'agit pas d'en revenir à l'Etat centralisé, vertical et quasiment caricatural, que la France a autrefois connu ; il ne s'agit pas non plus de laisser se développer à l'infini des pouvoirs autonomes, horizontaux, et finalement une néo féodalité. La voie est donc étroite car elle ne peut que se formaliser dans un système transversal associant unité et diversité¹. Aussi, à travers ces enjeux ***c'est la pérennité du couple démocratie et bonne gestion qui est concerné.***

¹ Sur la recherche d'une organisation politique associant unité et diversité cf. M Bouvier, *L'Etat sans politique*. LGDJ 1986.

L'objectif doit être de dépasser le clivage État/collectivités locale et de rompre avec une conception cloisonnée de l'État et de l'action publique, une conception qui ne reconnaît pas et ne formalise pas les multiples interactions et la multirationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines ? Au final, il s'agit de bâtir un ordre des autonomies relatives organisé à la fois sur un plan vertical et horizontal, autrement dit transversal.

Cette recherche collective que nous abordons aujourd'hui et que nous poursuivons ensemble depuis huit ans est totalement originale car elle est centrée sur les structures financières publiques. Elle devrait nous ouvrir vers la formalisation institutionnelle d'une distribution des pouvoirs politiques en mesure de refléter la complexité des pouvoirs financiers. Autrement dit, il s'agit ni plus ni moins que de nous permettre de dégager, de découvrir, les grandes lignes d'un modèle politique qui en fait est déjà en partie là, à l'état latent.

Vous l'avez compris, c'est une grande affaire que celle-ci , c'est même certainement la grande affaire des finances publiques et de la réflexion politique pour les prochaines années. Il nous faut construire un ordre des autonomies relatives, une gouvernance en réseaux, au niveau local, national et même peut-être international. L'enjeu est assurément de taille.