



Céline HUSSON-ROCHCONGAR

Maître de conférences en droit public, CURAPP-ESS,
Université de Picardie Jules Verne

De la démystification des finances publiques à la démystification par les finances publiques

"We are such stuff as dreams are made on"

W. Shakespeare, *The Tempest*, Act IV

Mots-clés : mythe - représentations - fonction sociale du droit - doctrine - science des finances publiques

Comme toute autre discipline, les finances publiques reposent sur des mythes fondateurs. Loin d'être seulement chimères ou légendes, ces mythes contribuent à la compréhension collective des phénomènes financiers, car c'est sur leur base que s'élaborent les représentations qui en structurent l'étude et en garantissent une forme d'intelligibilité partagée. Considérées en tant qu'objet scientifique (*la matière financière*), les finances publiques ne peuvent donc être réellement démystifiées : d'une part, car il est difficile d'en expurger l'ensemble des notions qui passent pour des mythes (mythes au sens faible) et, d'autre part, car il est impossible de les priver de celles qui en sont réellement (mythes au sens fort). En revanche, considérées en tant que discipline scientifique (*le droit public financier*), les finances publiques peuvent se faire l'instrument d'une démystification du droit : en obligeant à porter le regard au-delà du droit, l'étude des finances publiques permet en effet de saisir ce qui en fait la spécificité - à travers sa fonction sociale - et de mettre en évidence l'ambivalence de la doctrine, qui contribue à légitimer la norme juridique grâce aux mythes qu'elle prétend combattre.

Consentement à l'impôt¹, neutralité de l'impôt², impôt direct³ ou unique⁴, exil fiscal⁵, gestion de trésorerie⁶, exhaustivité du contrôle des actes des ordonnateurs⁷, équilibre⁸, autonomie financière des collectivités⁹, mais aussi contrôle démocratique de la dépense publique, sincérité budgétaire, « trou » de la Sécurité sociale... Le droit public financier est empli de mythes. Nulle part où poser les yeux sans en apercevoir, dans l'ombre ou en pleine lumière. Qu'on les traque ou qu'ils nous aveuglent, ils forment les contours de notre univers de pensée. Ce pan du droit n'est toutefois pas le seul à se voir mité par les mythes. En effet, par-delà nombre de fictions juridiques bien connues¹⁰, tissant souvent étroitement les fils du juridique et du politique jusqu'à mettre en jeu l'État (intérêt général, souveraineté nationale, représentation démocratique...), le caractère fictionnel du droit lui-même constitue l'un des ressorts essentiels de son efficacité normative¹¹. En ce sens, on peut dire, paraphrasant Shakespeare, que nos finances publiques, comme le droit tout entier en tant que fiction régulatrice, sont de l'étoffe dont sont faits les mythes.

Pourtant, la formule attrape-tout X : *mythe ou réalité ?*, dont un ouvrage entier ne suffirait à rendre compte¹², n'est souvent que pure rhétorique (contrairement à celle X : *mythes et réalités*, qui se veut plus objective¹³). Servant à souligner la complexité à l'œuvre, le terme *mythe* s'entend alors comme une « évocation légendaire », une « représentation traditionnelle, idéalisée et parfois fautive » et, plus largement, une « construction de l'esprit, fruit de l'imagination n'ayant aucun lien avec la réalité » ou une « chose rare, ou si rarement rencontrée, qu'on pourrait supposer qu'elle n'existe pas »¹⁴. Son emploi est ici équivalent à celui des mots *mirage*, *chimère* ou *illusion*. Il est à rapprocher du sens commun auquel le mythe désigne avant tout un « récit relatant des faits imaginaires non consignés par l'histoire, transmis par la tradition et mettant en scène des êtres représentant symboliquement des forces physiques, des généralités d'ordre philosophique, métaphysique ou social », l'« expression allégorique d'une idée abstraite »¹⁵.

Par extension, le mythe est toutefois également une « aspiration fondamentale de l'homme » voire un « modèle parfait, type idéal représentant des symboles inhérents à l'homme ou des aspirations collectives »¹⁶. Surtout, considéré dans une perspective moins descriptive que fonctionnelle, il est « un récit qui a de l'importance pour une communauté au point d'être préservé à travers le temps [...] " a story about

something significant »¹⁷, « une chose quelconque [...] à qui le groupe social reconnaît ou attribue une portée dépassant sa valeur apparente »¹⁸. Ainsi, s'il peut s'envisager froidement (et souvent péjorativement) comme désignant *quelque chose qui n'existe pas*, les travaux de Claude Lévi-Strauss en anthropologie structurale et de Roland Barthes en sémiologie ont cependant mis en lumière, quoique de manières très différentes, l'une de ses fonctions essentielles, qui est de « révéler-cacher des contradictions sociales et idéologiques »¹⁹. En donnant à voir le monde à travers un ensemble de représentations partagées, le mythe en garantit une forme d'intelligibilité.

¹ L. Mehl, « Le principe du consentement à l'impôt et autres prélèvements obligatoires : mythe et réalité », *RFFP*, 1995, n° 51, p. 65 et s.

² É. Oliva, « Compétitivité et impôt. Ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain ! », *Pouvoirs*, 2014/4, n° 151, p. 99-115, renvoyant not. p. 105 à P. Beltrame & L. Mehl, *Techniques, politiques et institutions fiscales comparées*, 2^e éd., PUF, 1997, p. 314, pour qui « l'idéal d'une fiscalité absolument neutre [...] relève plus de la mystique de l'équilibre général que de l'observation scientifique ». Les mêmes auteurs ont distingué ailleurs « illusions et mythes en matière financière et fiscale » (*Science et technique fiscales*, PUF, Thémis, 1^{re} éd., 1984, p. 735 et s.).

³ J.-M. Carbasse, « Aux origines du mythe de l'impôt direct : le traumatisme de la gabelle et des aides », in J.-C. Martinez (dir.), *L'impôt sur le revenu en question*, Litec, 1989, p. 46 et s.

⁴ J. Grosclaude & R. Hertzog, « Le mythe de l'impôt unique », *RFFP*, 1990, n° 29, p. 29-57 et Th. Lambert, « L'impôt sur la dépense peut-il fonder une politique fiscale ? », *RFFP*, mai 2014, n° 126, p. 39 et s.

⁵ J.-B. Geffroy, « Aux risques d'une révolution fiscale : la fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu », *RFFP*, avr. 2012, n° 118, p. 107 et s.

⁶ R. Hertzog, « Gestion de trésorerie : un « must » ou un « mythe » ? », *RFFP*, 1990, n° 30, p. 81 et s.

⁷ D. Maupas, « Quelles pistes d'interrogations ? », *RFFP*, sept. 2017, n° 139, p. 55 et s.

⁸ C. Viessant, « L'équilibre budgétaire, un principe constitutionnel impossible ? », *RFFP*, mai 2020, n° 10, p. 83 et s., renvoyant à P.-M. Gaudemet, « Équilibre budgétaire (notion juridique) », in L. Philip (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Economica, 1991, t. 1, p. 744-747 et G. Orsoni, « Faut-il juridiciser l'équilibre budgétaire ? », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ-Lextenso, 2012, p. 484 et *Science et législation financières*, Economica, Corpus Droit public, 2005, n° 13.

⁹ A. Pariente, « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP*, fév. 2015, n° 129, p. 15 et s. et D. Catteau, « La fin du mythe de l'autonomie fiscale et financière, vers une responsabilisation ? », *G & F. publ.*, 2020, n° 2, p. 13-21.

¹⁰ Ch. Perelman & P. Frieris (dir.), *Les présomptions et les fictions en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1974 et D. Costa, *Les fictions juridiques en droit administratif*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2000.

¹¹ R. von Jhering, *L'Esprit du droit romain dans les diverses phases de son développement*, trad. O. Meulenaere, Marescq Aîné, 1880 ; L. Lecocq, *De la fiction comme procédé juridique*, Thèse, Université de Paris, 1914 ; Y. Thomas, « *Fictio legis* : L'empire de la fiction romaine et ses limites médiévales », *Droits*, n° 21, 1995, p. 17-63 et M. Xifaras, « Fictions juridiques. Remarques sur quelques procédés fictionnels en usage chez les juristes », *Annuaire Michel Villey*, Vol. 3, 2011.

¹² Not. Ph. Auberger, « La flexibilité budgétaire : mythe ou réalité ? », *RFFP*, 1994, n° 46, p. 103 et s. ; J.-L. Clergerie, « L'impôt européen : mythe ou réalité », *LPA*, 28 avr. 1995, n° 51, p. 20-23 ; *RJA*, Hors série, *Le principe pollueur-payeur, mythe ou réalité ?*, 2002 ; Institut de l'entreprise, *La taxe carbone : mythe ou réalité ? De la théorie à la pratique*, Les Notes de l'Institut, juil. 2008 ; A. Baudu, « La restauration des pouvoirs financiers du Parlement en France : mythe ou réalité ? », *Politeia*, n° 16, déc. 2009, p. 437-446.

¹³ V. RFAP, n° 105-106, *La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités*, 2003, ou M.-Ch. Steckel-Assouère, « Mythes et réalités de la solidarité financière entre CT », *Lamy Collectivités territoriales*, 2012, p. 57-58.

¹⁴ Centre national de ressources textuelles et lexicales [https://www.cnrtl.fr/definition/mythe].

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ J. Leavitt, « Les structuralismes et les mythes », *Anthropologie et Sociétés*, Vol. 29, n° 2, 2005, p. 45-67, sp. 45, citant R.A. Segal, *Myth : A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 5.

¹⁸ H. Lévy-Bruhl, « Le droit et les mythes », *Année sociologique*, 1958.

¹⁹ J. Leavitt, art. cit., p. 51. V. C. Lévi-Strauss, *Les mythologiques*, Paris, Plon, 4 Vols., 1964-1971 et R. Barthes, *Mythologies*, Seuil, Point, 1957.

Dossier

> Les mythes en droit public financier

Son importance n'est donc pas liée seulement à l'effort d'imagination que son élaboration serait censée supposer. Car le mythe n'est pas *invention* au sens de fantasma ou de construction imaginaire issue d'une pensée ou d'un délire individuel. Non pas que l'imagination, cette « reine du vrai [...] positivement apparentée avec l'infini »²⁰, lui soit tout à fait étrangère - car la « fonction d'ouverture » qui est celle de l'imagination rend possible la perception du réel²¹ - mais le mythe ne se comprend qu'au sein d'une communauté qu'il contribue à souder. Il n'est pas davantage une simple *représentation poétique* du monde. Certes, « comme la poésie, [il] occupe les franges, franchit les limites habituelles du monde ordinaire, du langage commun, du banal, de la routine et du diurne. Tous deux sont, par essence, marginaux »²². Mais, à en croire Lévi-Strauss, la poésie serait au contraire « l'inverse du mythe », dès lors que « le langage poétique [dans lequel] tous les niveaux linguistiques sont pertinents, ainsi que sa musicalité spécifique [...] ne souffrirait pas la traduction »²³ quand le mythe se conçoit justement comme vecteur d'une tra-

duction qui ne saurait prendre aucune autre forme.

Dissimulant sa fonction politique et sociale, toute conception *romantique* du mythe empêche de le prendre au sérieux. Pourtant, nous offrant un moyen « de nous entendre en nous mettant ensemble sous le même horizon d'intelligibilité »²⁴, les mythes sont en fait profondément solidaires de notre culture juridique. C'est pourquoi se pencher sur eux en juriste revient à interroger l'un des moyens faisant « la capacité du Droit de mettre à la raison les formes les plus diverses d'exercice du pouvoir politique ou de la puissance technique »²⁵. Ainsi, comprendre la manière dont ils structurent le droit impose de saisir leur fonction de structuration du social. Or, une telle analyse met en lumière la fonction sociale du droit en montrant que, si toute tentative de démystification des finances publiques (considérées en tant que *matière financière*) se révèle vouée à l'échec (I), on peut en revanche envisager de démystifier - partiellement - le droit grâce aux finances publiques (entendues cette fois en tant que *discipline*) (II).

1 Le mirage de la démystification des finances publiques

Présentée comme un objectif visant l'amélioration des connaissances, la démystification des finances publiques relève cependant du mirage dans la mesure où elle s'avère non seulement dangereuse (A) mais impossible (B).

A. Démystifier les finances publiques est dangereux

En finances publiques comme dans nombre d'autres domaines, on admet fréquemment pour vérité évidente par elle-même qu'il faudrait *abattre les mythes*, qui nous empêcheraient de voir la réalité telle qu'elle est. Or, les mythes ne sont pas plus *abattus* volontairement qu'ils ne *s'éteignent* d'eux-mêmes. Ils sont renversés, dépassés, roulés par le ressac de l'évolution politique, économique et culturelle de nos sociétés. Le Pr. Pellet le constate implicitement lorsqu'il affirme que « [l]e mythe d'une « science financière » a [...] volé en éclats avec l'interruption de la revue du même nom »²⁶. On peut dès lors envisager assez aisément l'évolution, le dépérissement voire le remplacement d'un mythe, à condition d'avoir conscience du fait qu'un tel glissement ne peut s'opérer que sur le fond : n'étant pas purement formel, c'est substantiellement qu'il induit une modification dans ce qui constitue les fondements mêmes de la discipline. Tenter de dé-

mystifier les finances publiques ne saurait donc être sans conséquence car, une fois les mythes abandonnés, que resterait-il ?

Ici, une distinction s'impose tant il est manifeste qu'en dépit de leur qualification comme tels, tous les mythes identifiés par la doctrine ne se valent pas. Si la plupart d'entre eux portent certes sur des notions essentielles, rares sont cependant ceux qu'une simple réorientation politique ne puisse permettre de remplacer. En matière d'équilibre budgétaire, de système d'imposition, d'autonomie financière, d'autres choix pourraient être faits, impliquant d'autres orientations. Sans doute ne serait-il guère envisageable de priver ainsi les finances publiques contemporaines de quelques unes de leurs notions fondatrices - pour mythiques qu'elles soient, ou plutôt justement *parce qu'elles sont mythiques* - sans les déséquilibrer tout entières. Toutefois, ces notions sont loin d'assumer la fonction de cohésion propre au mythe : elles sont plutôt considérées comme des légendes ou des illusions par des auteurs qui entendent dénoncer leur caractère erroné²⁷. Assimilable à l'apparition d'une anomalie dans le raisonnement collectivement adopté de manière « habituelle », la remise en cause de l'un de ses mythes fondateurs - entendus ici *au sens faible* - est susceptible de générer au sein de la

²⁰ Ch. Baudelaire, « Salon de 1859 », in *Œuvres complètes*, Robert Laffont, Bouquins, 2004, p. 751.

²¹ G. Bachelard, *L'Air et les Songes. Essai sur l'imagination du mouvement*, Le Livre de Poche, Biblio Essais, 1992

²² P. Friedrich, « Mythes, poésie et musique (dans les grands mythes-poèmes) », *Anthropologie et Sociétés*, Vol. 29, n° 2, 2005, p. 100.

²³ J. Leavitt, art. cit., p. 49.

²⁴ R. Vachon, « L'étude du pluralisme juridique - une approche diatopique et dialogale », *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 1990, n° 29, p. 163 et s.

²⁵ A. Supiot, *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du Droit*, Seuil, La couleur des idées, 2005, p. 31.

²⁶ R. Pellet, « L'enseignement des finances publiques à l'Université », *RDP*, 2013, p. 957 et s.

²⁷ V. par ex. B. Parent, « Le contrôle fiscal. Propos informels du Directeur général des finances publiques », *RFFP*, mai 2017, n° 138, p. 107 et s., présentant comme mythes les idées d'« âge d'or du contrôle fiscal », d'« objectifs de contrôle fiscal » et celle selon laquelle « la suppression de la « cellule fiscale » qui autrefois existait au cabinet du Ministre [...] aurait eu pour conséquence de durcir certaines approches du contrôle fiscal ».

discipline une crise qui engendrera à son tour un changement de paradigme caractéristique de ce que Thomas Kuhn désigne comme une « révolution scientifique », c'est-à-dire un moment de refondation des hypothèses fondamentales à partir desquelles une communauté scientifique raisonne²⁸. Dans cette perspective, la disparition d'un mythe en finances publiques signifiera alors inévitablement son remplacement - immaîtrisable - par un autre, désormais plus à même de jouer ce rôle.

Le terme *démystification* paraît donc impropre à qualifier ici ce qui n'est que la fonction « normale » de la science : améliorer la connaissance d'un domaine en le débarrassant des artéfacts qu'engendre son fonctionnement. En effet, considéré dans un champ scientifique donné, le mythe contribue puissamment à structurer une discipline autour de ses principaux schèmes de pensée en offrant aux chercheurs un cadre de pensée commun. Dès lors, une véritable entreprise de *démystification* des finances publiques, entendue *au sens fort*, reviendrait à rien moins que signer l'arrêt de mort de la discipline en la privant d'un ensemble de représentations partagées à partir desquelles il est possible de s'entendre sur ce dont on parle.

B. Démystifier les finances publiques est impossible

La fonction sociale du mythe est de préserver l'essentiel en l'affirmant tel : devenu l'arrière-plan de toute réflexion nouvelle, cet essentiel se trouve durablement à l'abri de toute remise en cause. Car comment faire disparaître volontairement un mythe que nul n'a décidé de forger (sauf à ce que certains projets politiques aient été, par la suite, incorporés comme mythes) ? Ainsi, son émergence résulte moins d'une volonté consciente que de la *réussite d'une idée*, à la manière dont Émile Giraud désignait le droit comme une « politique qui a réussi »²⁹. À proprement parler, la *démystification* des finances publiques n'est donc pas une entreprise à portée d'homme.

L'existence du mythe est cependant loin de signifier l'impuissance des hommes face à leur destin collectif. Au contraire, constituant lui aussi une forme de discours revendiquant un savoir sur le passé, le mythe entretient une proximité paradoxale avec l'histoire³⁰. En effet, il prive son objet de toute histoire pour n'en offrir qu'une *représentation* et c'est cette représentation qui, ancrant le mythe dans le réel, entraîne des implications concrètes. Par exemple, de nombreuses normes financières sont fondées sur l'intérêt gé-

néral ; or, seul le fait qu'un tel intérêt existe et soit prééminemment constitue un mythe. Ce n'est pas le cas des normes elles-mêmes qui, bien que visant sa réalisation mythique, sont toutefois bel et bien du droit et *valent* donc en tant que tel.

Au lieu d'*expliquer* quelque chose, le mythe le *donne à voir* comme si tous savaient de quoi il s'agissait, ce qui permet de fonder sur lui des normes. Ce n'est pas là affirmer que les finances publiques seraient bâties sur du sable. Et encore moins qu'elles seraient prisonnières de leurs mythes, vouées à une forme de stagnation par l'impossibilité de faire évoluer leurs présupposés fondateurs. C'est seulement constater que différents mythes sont profondément inscrits dans leurs structures mêmes, en tant qu'ils nous permettent d'en partager une vision commune. De ce fait, ils contribuent à leur manière - symbolique - à l'élaboration de nos normes financières comme à notre façon de les comprendre et d'en rendre compte en les systématisant. Ce processus n'étonnera guère les spécialistes de droit public financier, qui savent toute l'importance de la croyance dans les institutions, même s'ils l'envisagent généralement sur un mode plus pragmatique à travers les idées de *credit public*³¹ ou de *foi publique*³², dérivées de celle de *confiance*. Ils peuvent donc mesurer l'impossibilité d'une entreprise de *démystification* qui risquerait de priver les finances publiques de transcendance en prétendant en extraire le symbolique. Mais, ce n'est pas seulement sur le plan symbolique que la *démystification* au sens fort se révèle impossible. Car, à considérer que l'on puisse identifier avec certitude les mythes qui structurent les finances publiques, leur disparition totale ne semble guère envisageable, aucune discipline ne pouvant exister sans hypothèse fondamentale.

La communauté scientifique en a bien sûr confusément conscience, comme en attestent les nombreux travaux consacrés aux difficultés engendrées par l'intérêt grandissant pour les indicateurs de performance et le recours exponentiel aux chiffres qu'il induit, qui nécessite de multiples (re)constructions des échelles de référence et entraîne à la fois une complexification globale de la gestion publique des phénomènes financiers et une baisse concomitante de la représentativité démocratique³³. En effet, traduisant une prédominance progressive de la légitimité technique - devenue expertale - sur la légitimité politique³⁴, ce processus constitue sans aucun doute la plus vaste entreprise de *démystification* actuellement à l'œuvre en finances publiques. Or, cette évolution s'avère d'autant plus préoccupante qu'elle porte atteinte à la fonction structurante assumée

²⁸ Th. Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Champs, 1983 [2nd éd., 1970].

²⁹ É. Giraud, « Le droit positif, ses rapports avec la philosophie et la politique », in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pedone, 1960, p. 230.

³⁰ Que l'on songe, pour s'en convaincre, aux travaux de Georges Duby qui, « tâcha[nt] de voir comment un événement se fait et se défait, puisque, en fin de compte, il n'existe que par ce qu'on en dit, puisqu'il est à proprement parler fabriqué par ceux qui en répandent la renommée [ébaucha] l'histoire du souvenir de Bouvines, de la déformation progressive par le jeu, rarement innocent, de la mémoire et de l'oubli » (« Avant-propos », in *Le dimanche de Bouvines*, Gallimard, 1973).

³¹ V. not. X. Cabannes, « Le Grand livre de la dette publique. Étude préliminaire », in J.-F. Boudet et C. Lequesne Roth (dir.), *Les administrations publiques à l'épreuve de leur dette*, Mare & Martin, 2019, p. 27-53 ou C. Husson-Rochcongar, « Inscire la dette dans le droit, inscrire l'État dans la durée. L'analyse de l'inscription de la dette publique et de ses effets comme outil de compréhension juridique de la dette », in X. Cabannes et Ch. Pierucci (dir.), *Connaître la dette publique*, LGDJ, Systèmes, 2021, à paraître.

³² V. la loi du 28 avril 1816 sur les Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations.

³³ C. Husson-Rochcongar, « Chiffrer et déchiffrer la complexité budgétaire », in A. Pariente (dir.), *Les chiffres en finances publiques*, Mare & Martin, 2019, p. 285-303.

³⁴ V. M. Bouvier, « Les normes financières publiques internationales : quelle légitimité ? », *RFFP*, n° 119, sept. 2012, p. 7 et « L'autonomie financière locale a-t-elle un sens ? », *RFFP*, n° 129, fév. 2015, p. 121, évoquant une forme de « cybernétique financière ».

Dossier

> Les mythes en droit public financier

par ce qui semble bien le seul véritable mythe en finances publiques : le consentement à l'impôt. Toutefois, s'il est impossible de démystifier les normes qui s'appliquent aux processus financiers,

rien n'empêche en revanche d'envisager la discipline universitaire prenant ces normes pour objet comme un instrument permettant de démystifier - partiellement - le droit lui-même.

2 Les finances publiques, instrument de démystification du droit

Examiner les mythes en finances publiques revient à interroger leur présence en droit (A) pour mieux saisir par là l'ambivalence du rôle assumé par la doctrine dans la mythologie financière (B).

A. Des mythes financiers aux mythes juridiques : étudier les finances publiques pour penser le droit

Si les finances publiques peuvent constituer un instrument de démystification du droit, c'est qu'en nous obligeant - par leur objet même - à porter le regard au-delà du droit, elles nous permettent de saisir ce qui fait la spécificité de la normativité juridique et de son étude. Il n'est pas tant question d'avoir conscience de ce que la technique juridique elle-même est toujours inévitablement corrélée à un projet politique que d'interroger la scientificité particulière du droit à travers celle des finances publiques. Car c'est le but de la science que de traquer les mythes pour les placer dans la lumière de la connaissance et en interroger les enjeux comme les présupposés. En ce sens, et même s'il ne se peut concevoir qu'au miroir de Sisyphe (car, comme l'a noté Raymond Aron, « les mythes peuvent résister longtemps à la leçon des faits »³⁵), débarrasser le droit de ses mythes est incontestablement un objectif universitaire.

Or, en se déployant, plus que toute autre peut-être, à la croisée des champs politique, économique et juridique, la discipline financière offre un cadre idéal pour saisir la manière dont, progressivement diffracté en un ensemble de représentations, le mythe joue un rôle majeur en droit. En effet, comme l'a souligné le Pr. Bouvier en rappelant les propos de l'historien Alain Corbin, selon lequel un système de représentations « ne fait pas qu'ordonner le système d'appréciation [mais] détermine les modalités de l'observation du monde », les « phénomènes financiers publics, s'ils procèdent, sans aucun doute, de nécessités concrètes, analysables et mesurables notamment en termes économiques, [...] ressortissent aussi, comme tout fait de société [...] de l'ordre

des croyances et des représentations collectives, ou, si l'on préfère, d'un imaginaire politique et social »³⁶. C'est donc en tant que « discipline de carrefour »³⁷ que les finances publiques constituent un outil de démystification - partielle - du droit. Car, en nous permettant de nous extraire des cadres de pensée monodisciplinaires les plus communs en droit public, elles nous permettent d'en saisir les rouages. Habitues par elles à la pénombre dans laquelle émerge la norme juridique, nos yeux distinguent alors les mécanismes et machineries qui forment l'envers du décor et conditionnent son efficacité.

Ainsi, faire application du critère d'identification dégagé plus haut amène à ne retenir peut-être comme véritable mythe que le *consentement à l'impôt*, seul dont l'abandon rendrait réellement impossible de continuer à penser les finances publiques telles que nous les connaissons, en engendrant leur bouleversement non seulement structurel mais aussi ontologique. Or, loin d'être « déconnecté » du reste du droit, ce principe doit au contraire s'envisager aujourd'hui comme la cristallisation en finances publiques de trois notions juridiques fondamentales : intérêt général, représentation démocratique et hiérarchie des normes. Envisagés sous cet angle, on peut dire que ces trois « objets sacrés dans lesquels sont projetés les fondements imaginaires de l'ordre social »³⁸ (dans le cadre spécifique du droit) forment le soubassement triadique sans lequel les finances publiques s'avèrent *im-pensables*.

Ce soubassement n'est certes pas inaltérable, dans son fonctionnement comme dans ses concepts clés. Mais ses évolutions ne sauraient cependant s'envisager que sur le temps long. Ce qui peut être saisi par l'étude des phénomènes juridiques relève donc moins du *mythe* lui-même que des *représentations du monde juridique* que le mythe rend possibles. En ce sens, l'étude des mythes pourrait bien être un moyen particulièrement efficace de mettre au jour ce qui fait des finances publiques une discipline *juridique* quand tant d'autres aspects les rapprochent au

³⁵ R. Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Gallimard, Idées, 1965, cité in C. Lefort, « Renaissance de la démocratie ? », *Pouvoirs*, n° 52, *Démocratie*, 1990, p. 16.

³⁶ M. Bouvier, « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : essai sur la vanité d'un principe », in L. Tallineau (dir.), *L'équilibre budgétaire*, Economica, 1994, p. 23-41, sp. 23-24, citant A. Corbin, « Le vertige des foisonnements, esquisse panoramique d'une histoire sans nom », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n° 36, 1992.

³⁷ P.-M. Gaudemet, *Précis de finances publiques*, 1970, Montchrestien, t. 1, p. 2.

³⁸ Ph. Descola, « Biens de prestige et biens de subsistance : les richesses marchandes et non marchandes », in Conseil Économique Social et Environnemental, *Entre richesse et pauvreté*, PUF, 2014, p. 35, évoquant les travaux de Maurice Godelier.

contraire des champs politique et économique. Plus encore, elle permet d'envisager sous un jour différent la fonction sociale du droit et de la doctrine qui l'ordonne.

En effet, si cette étude amène à constater que les mythes peuvent s'enchevêtrer jusqu'à former l'arrière-plan de toute une discipline, elle montre également qu'un mythe se fragmente en de multiples représentations, schèmes de pensée partagés formant autant de modélisations juridiques du monde social, à partir desquelles la communauté scientifique a conscience de travailler : les finances publiques peuvent ainsi être vues comme constituées d'un ensemble de représentations - plus ou moins complémentaires - du monde financier, qui découlent elles-mêmes de représentations juridiques du monde social. Surtout, c'est la capacité des mythes à passer pour des réalités, par un processus de naturalisation, qui apparaît ici primordiale. Car un glissement de la *représentation* au *mythe* s'opère, par un effet retour, lorsque l'on oublie collectivement qu'il s'agit d'une fiction régulatrice pour raisonner sur son fondement comme s'il s'agissait d'une réalité... Avoir ou non conscience du mythe fait donc toute la différence. En ce sens, étudier les mythes permet de saisir avec Paul Veyne que « [l]es hommes ne trouvent pas la vérité : ils la font, comme ils font leur histoire, et elles le leur rendent bien »³⁹. Or, en finances publiques, comme plus largement en droit, la doctrine tient le premier rôle dans cette construction.

B. Le rôle ambivalent de la doctrine dans la mythologie juridique et financière

Dans la mesure où il est « une parole, [...] un message »⁴⁰, le mythe ne saurait demeurer étranger à la doctrine. Discours produit sur le droit visant à le reconstruire en un système cohérent⁴¹, celle-ci prend même une part d'autant plus active dans le rituel d'énonciation du mythe que ce dernier trouve parfaitement place au sein du droit dont la validité repose sur un formalisme institutionnalisé⁴². En effet, comme l'écrivait Charles Eisenmann, « [l]e droit positif [offre] au juriste toute une série de réglementations [...] pour ainsi dire « en vrac » [...] : et c'est à lui [...] qu'il appartient et incombe de mettre l'ordre intelligible, l'ordre de la connaissance dans cette masse de matériaux, de constituer un système »⁴³.

Or, le mythe non seulement gît au cœur de ces matériaux, mais il en est le cœur battant. Car c'est autour de lui comme autour d'un principe d'unité axiologique que s'opère la reconstruction doctrinale. Dans cette perspective, assumant un

rôle ambivalent, la doctrine s'envisage moins en « chasseur de mythe »⁴⁴ que comme son *gardien*. Car, s'il lui revient de traquer le mythe (pour l'observer, le décrire et proposer d'établir sur son fondement un ensemble de représentations permettant de saisir le monde à travers le prisme des catégories juridiques), cette activité concourt toutefois également à l'émergence du mythe, à sa gloire et ainsi à sa persistance (en le construisant, l'alimentant et le diffusant). C'est donc notamment grâce au mythe que l'activité doctrinale contribue de manière décisive à faire du droit un instrument de régulation sociale particulièrement efficace.

Il en va ici de la fonction sociale de l'activité doctrinale au cœur du droit, à la fois discours sur la norme et participant à la formation de son contenu même. Ainsi, on ne peut affirmer en droit, comme l'avait fait Norbert Élias pour la sociologie, que « [c]ette chasse aux mythes, la dénonciation comme non fondés dans les faits des mythes véhiculant des représentations : voilà la tâche des sciences »⁴⁵. Certes, il revient au scientifique de « remplacer par des théories vérifiées empiriquement, des images subjectives (les mythes) qui s'imposent ordinairement comme des explications du monde »⁴⁶. Mais il est impossible de négliger le fait que, profondément imbriquée dans l'énonciation de la norme juridique, la doctrine tire elle-même son importance du mythe de son objectivité scientifique, fondamental dans notre conception du droit.

Dès lors, toute réflexion juridique sur les mythes ne saurait être que réflexive, nous obligeant à questionner le rapport de l'universitaire à l'objet *droit*. Et ce recul critique s'avère d'autant plus nécessaire en finances publiques que la méthode positiviste, bien que seule à même de fonder la norme juridique sur autre chose qu'une axiologie, constitue néanmoins un obstacle supplémentaire pour penser une matière qu'elle prive en fait de sa sève politico-économique en s'évertuant à couper le droit du monde social qu'il a pour fonction d'ordonner.

Si tenter de purger les finances publiques de leurs mythes s'avère donc une entreprise non seulement dangereuse mais impossible, considérer la fonction du mythe en finances publiques permet en revanche de démystifier le droit en en révélant le statut instrumental. Cette démystification ne saurait bien sûr être que partielle, dès lors qu'elle n'entend pas risquer de mettre en jeu l'existence même de la norme juridique. Toutefois, mettant en lumière la fonction sociale du droit, et particulièrement le rôle de l'acti-

³⁹ P. Veyne, *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ? Essai sur l'imagination constituante*, Seuil, Points Essais, 1983, p. 12.

⁴⁰ R. Barthes, « Le mythe, aujourd'hui », in *Mythologies*, op. cit., p. 193.

⁴¹ J. Rivero, « Apologie pour les faiseurs de système », *D.*, 1951, chr. XXIII, p. 99-102.

⁴² M. Virally, *La pensée juridique*, LGDJ, 1960, p. V et s.

⁴³ « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », in *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Éds. Panthéon-Assas, 2002 [1966], p. 298.

⁴⁴ N. Élias, « Le sociologue, chasseur de mythes », in *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Pocket, Agora, 1991, p. 55-81.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 58.

⁴⁶ Ph. Riutort (dir.), *Précis de sociologie*, PUF, 3^e éd., 2014, p. 93.

Dossier

> Les mythes en droit public financier

tivité doctrinale en son sein, elle souligne toute l'importance de distinguer le fond et la forme comme moyen de *réenchanter* les finances publiques. Car, prenant conscience de ce qu'elles ont elles-mêmes de *mythique*, on pourra espé-

rer tenir les mythes à la respectueuse distance qu'exige leur fonction sociale, songeant avec Albert Camus que « [l]es mythes n'ont pas de vie par eux-mêmes. Ils attendent que nous les incarnions »⁴⁷. ■

⁴⁷ A. Camus, « Prométhée aux Enfers », *L'Été*, in *Œuvres complètes*, III, Gallimard, La Pléiade, p. 591.