CHRONIQUE DE THÈSE

Isabelle Hasquenoph

Mathilde Pasquiou, « L'Administration et les théories économiques. Essai sur la réception des théories économiques dans l'Administration entre 1870-1970 », sous la direction du Professeur Aurélien Antoine.

« L'Administration et les théories économiques » : voilà un sujet de thèse qui méritait assurément de faire l'objet de la première chronique de thèses de cette Revue.

Mathilde Pasquiou se propose d'étudier l'expertise économique des hauts fonctionnaires dans une perspective historique, et déploie pour ce faire une impressionnante culture économique. Au fil de la thèse s'égrènent les noms de Clément Colson, Léon Blum, Jacques Rueff, Pierre Mendès France, Claude Gruson, Antoine Pinay… mais aussi, bien sûr, d'Adam Smith, Milton Friedman ou Hayek. Un utile index des noms propres les recense. C'est là l'un des grands mérites de la thèse qui, en plus de naviguer avec tant de facilité entre le droit et l'économie, aborde l'Administration par un prisme qui nous semble assez novateur : celui des individus qui la composent, avec leurs carrières et leurs convictions.

L'objectif de la thèse est « d'étudier, dans une perspective historique, les doctrines économiques au sein de l'Administration afin de déterminer comment et dans quelle mesure celles-ci auraient pu contribuer à faire avancer, ou au contraire à freiner, les évolutions du droit positif entre 1870 et 1970 » (n°48).

La thèse s'articule, classiquement, autour de deux parties. La première partie, consacrée à la période 1870-1938, porte sur « L'émancipation pragmatique de la théorie économique classique ». La seconde, relative aux années 1938-1970, s'attache à analyser l' « institutionnalisation partielle de la théorie économique keynésienne ». Le plan adopté est donc chronologique, articulé autour de la date charnière de 1938. Comme pour tout plan chronologique, on peut bien sûr discuter la délimitation de ces deux périodes, et se demander si une autre date, peut-être plus familière aux juristes ou qui aurait pu permettre d'éviter certaines redites, n'aurait pas pu être retenue.

Dans la première partie de la thèse (« L'émancipation pragmatique de la théorie économique classique (1870-1938) »), l'auteure note la prégnance initiale de la théorie économique classique dans l'administration sous la Troisième République. Ceci la conduit à proposer de riches développements relatifs aux contours de la théorie économique classique et à ses canaux de diffusion au sein de la haute fonction publique, ainsi qu'à la manière dont s'opère la protection de « l'Etat minimal classique » (notamment par la jurisprudence du Conseil d'État limitant l'interventionnisme économique public). Néanmoins, elle montre que les crises remettent en cause les préceptes de la théorie économique classique : les projets d'administration de l'économie se développent, de même que l'interventionnisme économique public. Les élites administratives jouent un rôle important dans cette nouvelle organisation économique étatique.

La deuxième partie (« Une institutionnalisation partielle de la théorie économique keynésienne (1938-1970) ») montre de quelle manière le keynésianisme a été relayé par la haute fonction publique après la Libération. L'administration, convertie à une approche « extensive » de la pensée keynésienne, soutient l'interventionnisme économique public (qui passe par l'élaboration d'instruments tels que la comptabilité nationale, le financement d'investissements productifs ou la lutte contre les politiques économiques déflationnistes). Néanmoins, peu à peu, cette adhésion à l'interventionnisme public s'estompe au profit du « libéralisme économique et du rétablissement des structures concurrentielles du marché » : une théorie économique anti-keynésienne s'affirme parallèlement à l'essor de la figure « providentielle et interventionniste de l'État pendant les Trente Glorieuses » (portée notamment par Jacques Rueff).

Tout au long de la thèse, Mathilde Pasquiou témoigne de sa familiarité à l'égard de l'économie (l'imposante littérature économique évoquée en bibliographie en atteste). Elle propose en effet des présentations pédagogiques et détaillées de la loi des débouchés ou de la théorie quantitative de la monnaie (« qui domine la pensée économique jusqu'à la Grande dépression des années 1930 », p. 60), de l'analyse des crises et du chômage par les économistes classiques du 19ème (p. 57-59), des critiques de la théorie économique classique (p. 152 et s) ou du multiplicateur Keynésien (p. 252). Ces développements fouillés, que l'on trouve assez peu dans des thèses de droit public, permettent d'ériger d'utiles ponts entre le droit public et l'économie.

La thèse nous plonge ainsi dans l'histoire de l'élaboration du droit public de l'économie, de l'institutionnalisation de

l'enseignement de l'économie politique au choc pétrolier des années 1970, en passant par la Grande dépression, l'inflation des années 1920 et la mise en place d'une planification de l'économie dans les années 1930 (p. 188) ou sous le régime de Vichy (p. 222). On en apprend au passage beaucoup sur la pensée économique de personnalités comme Clément Colson (que la « foi en la libre concurrence » conduit à estimer « l'action de l'État nuisible »), Jacques Rueff (adversaire de la pensée keynésienne) ou Pierre Mendès France.

S'il y a quelques redites (relatives par exemple à la planification ou à l'interventionnisme économique public), probablement liées à l'adoption d'un plan chronologique, on ne peut que saluer l'immensité du travail fournit et la grande maîtrise du droit et de l'économie dont Mathilde Pasquiou fait preuve.

Comme tout travail doctoral, ce travail soulève néanmoins des interrogations et suscite des réflexions, en miroir de l'intérêt qu'il a fait naître. On en formulera trois.

La première concerne le fil directeur de la thèse. En effet, le lien entre les théories économiques (restituées de manière très fine) et leur réception par l'administration n'apparaît pas toujours évident. Peut-être est-ce lié à la définition très extensive retenue de « l'Administration » en introduction, qui inclut, ce qui n'est pas forcément intuitif pour qui enseigne le droit administratif, les conseillers d'État ou les membres de la doctrine. Peut-être aurait-il fallu également davantage clarifier la démarche : s'agit-il de montrer que « les théories économiques paraissent… favorables à la promotion des élites administratives et techniques, au détriment du pouvoir politique » (p. 18) ? Ou de déterminer quelle a été « l'influence de ces économistes-hauts fonctionnaires sur la réglementation économique » ? Le fil conducteur n'apparaît pas toujours de manière évidente (est-ce le signe d'une redéfinition du périmètre du sujet lors de la rédaction ?). En refermant ce livre, on s'est demandé s'il n'aurait pas fallu creuser davantage l'idée, évoquée dès l'introduction (n°48) mais finalement un peu délaissée par la suite, de « doctrine économique de l'administration » (terme qui ne réapparaît que ponctuellement, par exemple aux n°432 ou n°812). Le terme de « doctrine économique » a été intensément débattu lors d'un colloque tenu à l'Université d'Assas, à propos d'une « doctrine économique » des juges[1]. La thèse aurait peut-être gagné à s'intéresser davantage à l'expression, à propos de l'administration.

La deuxième interrogation porte sur la méthodologie adoptée. L'un des grands apports de la thèse est en effet d'entraîner le lecteur sur le terrain de l'économie : au-delà du droit, Mathilde Pasquiou se positionne en vraie spécialiste de la pensée économique. Alors que l'on dénonce souvent l'hyperspécialisation des juristes, la lecture de cette thèse offre une plongée rafraîchissante dans la pluridisciplinarité, et ce pont réalisé entre les disciplines juridiques et économiques est d'autant plus intéressant que les deux étaient étroitement associées à une époque, ce que l'auteure dépeint d'ailleurs très bien (p. 75 et s.). Mais alors, il nous semble que l'introduction aurait dû être étoffée : si Mathilde Pasquiou fait bien l'effort de préciser la méthode employée, elle se limite à la « science politique » et à « l'histoire du droit » (p. 36 et s). Or, pour présenter comme elle le fait la pensée économique de Gide, Bastiat, Rist, Malthus, Quesnay, Turgot, Smith ou Ricardo, elle a nécessairement dû s'immerger dans la matière, et aurait pu l'assumer davantage en introduction. Il nous semble que la thèse fait également largement appel à la science administrative, ce qui aurait là encore mérité d'être précisé dès l'introduction.

Enfin, on aurait aimé en apprendre plus sur les enseignements de la période étudiée sur notre vie économique et politique actuelle. De quelle manière cette étude historique peut-elle éclairer le présent, et notamment la place prise aujourd'hui par les experts et économistes dans l'adoption de décisions politiques ? La question est abordée en conclusion, où l'auteure évoque l'influence des cabinets de conseil dans la mise en œuvre des politiques publiques. Ce sujet fera toutefois l'objet d'autres recherches : on ne saurait faire le reproche à l'auteure d'être restée fidèle à sa méthode historique et de ne pas avoir prolongé l'analyse au-delà des années 1970.

Finalement, on l'aura compris, la lecture de cette thèse passionnera ceux qui s'intéressent à l'histoire du droit public de l'économie ou plus largement, aux relations entre le droit et l'économie.

Notes de bas de page

Dossier « Une « doctrine économique » des juges français ? », RFDA 2024, p. 611.