
RENAUD BOURGET

LE MINISTRE DES FINANCES
SELON GASTON JÈZE :
ÉTATS-UNIS, ANGLETERRE
ET ARGENTINE

105

A lors qu’au début du xx^e siècle les élites politiques, universitaires et artistiques françaises, désireuses qu’elles étaient de mieux connaître la culture hispanique et d’en célébrer la communion avec la leur, portaient un intérêt tout particulier à l’Amérique du Sud¹, Gaston Jèze, qui fut assurément l’un des derniers représentants de l’âge d’or de l’école française des finances publiques, nourrissait une vraie passion, sinon une réelle curiosité intellectuelle pour ce grand pays sud-américain qu’est l’Argentine². À vrai dire, tout avait commencé au cours de l’année académique de 1923 lorsqu’il était venu, pour la première fois, à Buenos Aires. Consulté par le gouvernement argentin au sujet des problèmes monétaires qui étaient alors – déjà – ceux du peso, Jèze allait prononcer au sein de la jeune faculté de sciences économiques de l’université de Buenos Aires un cours sur « les finances publiques argentines » tout au long des mois d’avril, de mai et de juin 1923. Le cadre de ses conférences

1. Cf. 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)*, Paris, Dalloz, 2012, p. 579-580.

2. On ne sera pas surpris d’apprendre que Gaston Jèze a participé à la rédaction d’un ouvrage intitulé *Initiation à la vie en Argentine*, qui s’apparentait au genre de nos actuels guides touristiques et culturels. Il y était l’auteur de deux chapitres – l’un sur « la situation générale de l’Argentine », l’autre sur « la situation des finances publiques argentines », où il présentait la situation actuelle et les perspectives d’avenir –, et d’une conclusion générale où, laudateur, il observait : « La population argentine est très intelligente. Je lui reprocherai même d’être trop intelligente » (*Initiation à la vie en Argentine*, Paris, Armand Colin, 1935, p. 69).

était très solennel, comme pouvait en attester la présence, notamment à la première d'entre elles, des plus hautes autorités scientifiques, administratives et politiques du pays. C'est ainsi que le nouveau président de la République, Marcelo Torcuato de Alvear, était venu – accompagné de son ministre des Finances – écouter le spécialiste de Paris lui exposer le sens qui devait être celui des réformes à mener dans son pays, dont le système financier, pensait Jèze, tranchait, par les caractères obsolètes et surannés qu'il avait hérités de la période coloniale, avec le grand et riche pays qu'il était devenu.

Après avoir consacré les cours antérieurs à la littérature, à l'art, à la philosophie et à l'histoire, les représentants de l'Université argentine décidèrent ainsi de consacrer la chaire de l'« Instituto de la Universidad de París » à l'étude des finances publiques. Ce faisant, il devait revenir
106 au juriste français d'enseigner à la Faculté de sciences économiques de Buenos Aires pour que, selon son doyen, « l'éminent professeur Gaston Jèze puisse y donner ses conférences et transmettre le bénéfice de la science et expérience européennes, appliquées ou adaptées aux modalités financières et économiques particulières de la République argentine » : « Grande et noble est cette mission de l'Institut qui nous permet de connaître les représentants de l'intellectualité française et offre, tant au gouvernement qu'à l'Université, le concours des trésors intellectuels qui constituent la science indiscutable du professeur Jèze. »³

Arrivant à Buenos Aires, Jèze pensait normalement traiter certaines des grandes questions financières d'intérêt général, mais il dut s'adapter à la demande de son public, qui attendait de lui qu'il étudiat surtout les finances publiques argentines. Il accepta donc de présenter et d'analyser les grands problèmes financiers et fiscaux qui se posaient alors dans ce pays sud-américain, notamment ceux relatifs aux fonctions du ministre des Finances argentin, au budget national, à l'emprunt, aux impôts et en particulier aux impôts sur le revenu, aux relations entre finances nationales et finances locales, à la monnaie nationale et à la caisse de conversion. En fait, le Français était arrivé à Buenos Aires à un moment très important dans l'histoire politique et financière de la nation argentine. Consulté sur l'état des finances publiques argentines, il fut tout d'abord frappé par le caractère obsolète d'un système fiscal qui procédait directement des idées de l'Ancien Régime telles qu'avait pu les léguer la période de la

3. *Las Finanzas Públicas de la República Argentina*, Buenos Aires, Le Courrier de la Plata Editor, 1924, p. 11. (Les citations extraites d'ouvrages en langues étrangères sont traduites par l'auteur.)

domination coloniale du Royaume d'Espagne. Un tel système ne pouvait plus correspondre au riche, moderne et dynamique pays qu'était alors devenue l'Argentine, ni servir les aspirations économiques, politiques et culturelles d'une si grande nation promise, n'avait-il de cesse de souligner, au plus bel avenir. Par conséquent, Jèze espérait que les propositions qu'il allait faire dans le sens de la modernisation des finances publiques argentines reçussent l'écoute et l'adhésion de l'un de ses plus éminents auditeurs, à savoir celles du président Alvear.

En outre, le diagnostic que faisait le financier français des maux du système fiscal argentin se voulait global en s'étendant à la structure politique et administrative de l'État. Il fallait non seulement revoir la procédure budgétaire en renforçant les pouvoirs de l'exécutif, mais aussi lutter contre les dysfonctionnements liés à la structure fédérale de l'État. L'autorité scientifique dont jouissait sur ces sujets l'administrativiste et financier français l'avait conforté dans l'idée de recommander au président Alvear de transformer les institutions constitutionnelles et administratives de son pays parallèlement aux grandes réformes financières et fiscales qu'il voulait entreprendre. Cela impliquait donc d'accompagner l'établissement d'un système moderne d'imposition – l'institution de l'impôt personnel et progressif sur le revenu, complété par l'imposition des successions et des plus-values – par un renforcement, en matière budgétaire, du pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif, et aussi par un renforcement du pouvoir fédéral face aux quatorze provinces argentines. 107

Consacrant, le vendredi 27 avril 1923, sa deuxième conférence à la question des « fonctions du ministre des Finances dans la République argentine », Gaston Jèze devait d'emblée souligner la position de faiblesse institutionnelle et politique de ce dernier. Analysant le statut constitutionnel et législatif du ministre des Finances argentin, Jèze constatait d'abord qu'il n'avait « aucune prééminence » sur les autres ministres. Ensuite, poursuivait-il, « toute dépense peut être proposée et adoptée par le Congrès, sans l'intervention du pouvoir exécutif ». Alors que chaque ministère avait la possibilité d'envoyer ses fonctionnaires défendre ses besoins financiers devant le Congrès, et que la Chambre des députés pouvait céder devant les pressions extérieures et refaire totalement le budget au cours de la procédure parlementaire, la loi de finances s'en trouvait démesurément livrée aux pressions et aux intérêts particuliers.

S'étant engagé, dès les premiers mots de sa conférence inaugurale du 20 avril 1923, à s'exprimer « franchement et sans restriction » et à ne

pas renier « sa réputation de franchise brutale », car « entre amis, entre frères [...], il faut se dire la vérité, toute la vérité », Gaston Jèze avait indiqué qu'il entendait traiter de ce problème – comme des autres – depuis une perspective « réaliste et non doctrinaire ». Toutefois, Jèze, dont Léon Francis Julliot de la Morandière avait dit qu'il « a toujours défendu en matière de finances les idées les plus classiques et les plus orthodoxes⁴ », tandis que Maurice Duverger le tenait pour avoir été l'un « des plus grands parmi les financiers classiques⁵ », devait encore, en cette occasion, se montrer fidèle aux enseignements de l'orthodoxie libérale. Pour le professeur parisien, « les finances publiques seront prospères, le futur économique de l'Argentine ne subira plus d'entrave, dès lors qu'aura disparu le déficit ». Une saine et prudente politique financière devait impérativement poursuivre l'équilibre budgétaire. Or, le problème des institutions financières argentines venant principalement de l'absence d'un « responsable de l'équilibre financier », il devait revenir au ministre des Finances d'être ce responsable. Et pour que celui-ci soit « véritablement responsable de l'équilibre, il doit posséder le pouvoir de le réaliser, la force publique sans laquelle la responsabilité est une formule vide de sens ». Affirmant « qu'il n'y a pas d'équilibre financier sauf lorsqu'une personne en est responsable », et que cette dernière « ne peut être responsable de l'équilibre financier que lorsqu'elle a les moyens de l'obtenir », Jèze expliqua au public argentin son modèle idoine de ministre des Finances : « [Il] doit être un ministre de l'équilibre budgétaire. *Il est d'abord cela. Et s'il ne l'est pas, il n'est rien.* » Et pour supprimer le déficit afin d'équilibrer le budget, il n'a qu'un seul levier : « *réduire les dépenses, augmenter les recettes.* En réalité, il doit agir sur les dépenses et sur les recettes ». C'est précisément en Angleterre, « pays de l'équilibre budgétaire » et également « pays du ministre des Finances fort »⁶, ainsi qu'aux États-Unis d'Amérique, dont le Congrès venait alors de réformer le système budgétaire national avec l'adoption du *Budget and Accounting Act* de 1921 confiant désormais au président – assisté du « Bureau of the Budget » – la responsabilité de préparer le budget, que Gaston Jèze trouva des exemples opportuns. Jèze, qui connaissait fort bien les procédures budgétaires anglaise et étasunienne pour y avoir consacré divers articles dans sa *Revue de science et de législation*

4. « Éloge funèbre prononcé devant l'assemblée de la Faculté de droit le 23 octobre 1953 par [le susdit] », *Annales de l'université de Paris*, 1953, p. 697.

5. *Institutions financières*, Paris, PUF, 1956 p. 102.

6. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 31, 41 et 35. (Les caractères en italiques sont toujours de l'auteur.)

*financières*⁷, y puisa donc les éléments caractéristiques de ce que devait être, en Argentine, un ministre des Finances « fort ».

L' ANGLETERRE :

ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET MINISTRE « FORT »

Dès les premières pages de ses *Éléments de la science des finances* de 1896, Jèze avertissait ses lecteurs que s'il existait des pays – comme la France – où le ministre des Finances, s'il peut faire des observations, n'a en revanche pas le droit de modifier les propositions budgétaires faites par ses collègues, il en allait différemment en Angleterre, où « le chef de cabinet, qui est en même temps le premier lord de la Trésorerie, a une prééminence sur les autres ministres, et peut rejeter ou réduire leurs propositions⁸ ». Non seulement l'Angleterre est « le pays de l'équilibre budgétaire », mais il est aussi « le pays du ministre des Finances fort, le plus fort à exister parmi les pays libres. Le gouvernement – et en son sein le chancelier de l'Échiquier – a exclusivement la responsabilité de l'équilibre. Il ne veut partager avec personne cette responsabilité⁹ ». Et, poursuivait Jèze, si le chancelier de l'Échiquier se montre fort à l'égard de ses collègues, « les autres ministres », il se montre tout aussi fort devant la Chambre des communes.

109

La puissance du Chancellor of the Exchequer devant les autres ministres

Pour Jèze, le système financier anglais est des plus clairs : le chancelier de l'Échiquier est celui qui décide des crédits ; c'est à lui, et non pas aux autres ministres, que la Chambre des communes les concède ; c'est lui qui contrôle leur utilisation par les autres ministres. Il s'ensuit que « la suprématie de la Trésorerie sur les autres ministres, en matière financière, est une règle bien établie¹⁰ ». À vrai dire, c'est à l'Angleterre qu'il est

7. Gaston Jèze et Ernest Bogart, « Chronique financière étrangère (États-Unis) », *Revue de science et de législation financières*, vol. 11, 1913, p. 69-84 ; *id.*, « Les méthodes budgétaires (le contenu du budget) », *ibid.*, p. 33-62 ; *id.*, « La réforme budgétaire aux États-Unis », *Revue de science et de législation financières*, vol. 19, 1921, p. 517-535. À noter qu'en raison du caractère oral de la conférence, certes retranscrite dans son essai *Las Finanzas Públicas de la República Argentina*, nous avons parfois dû recourir aux études précitées, ainsi qu'à son *Cours élémentaire de la science des finances et de la législation financière française*, afin d'explicitier les propos tenus par Jèze à la Faculté de sciences économiques de Buenos Aires.

8. Gaston Jèze et Max Boucard, *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris, Giard & Brière, 1896, p. 6.

9. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 35.

10. *Id.*

revenu d'imaginer le système de l'initiative gouvernementale. Ce système suppose, d'une part, que toute mesure engendrant ou augmentant une dépense doit émaner du gouvernement et, d'autre part, que la Trésorerie centralise les propositions de crédits et s'occupe seule des recettes. À ce titre, elle a « le pouvoir de contrôler les demandes de crédits formulées par les autres départements ministériels; au cas de conflit, le dernier mot appartient au cabinet¹¹ ».

Organisée collégalement « en commission » depuis 1612, la Trésorerie est ainsi le « rouage capital » dans la préparation du budget anglais. Elle manifeste la force de la tradition puisque, d'un point de vue historique, « c'est à la Couronne que sont concédées ces ressources et non pas à chaque ministre en particulier¹² ». Encore faut-il préciser que la Trésorerie agit par le truchement de son tout-puissant chancelier de l'Échiquier ou ministre des Finances. En effet, si le *Board* de la Trésorerie se compose du *First Lord of the Treasury*, à savoir le Premier ministre, du *Chancellor of the Exchequer* et de quelques autres *Junior Lords of the Treasury*, cet organe a pris l'habitude de ne plus se réunir, de telle sorte que le chancelier de l'Échiquier est devenu « le véritable ministre des Finances ». Son importance s'est tellement accrue à raison de l'effacement du *Treasury Board* que le chancelier est finalement apparu comme « un ministre des Finances assisté d'un *Board* dont le Premier ministre ou le leader de la Chambre des communes est le principal membre¹³ ». Ce système, énonçait Jèze, assure incontestablement à la préparation du budget et à la gestion financière « une unité de direction remarquable, extrêmement favorable à l'équilibre budgétaire ». Le chancelier de l'Échiquier mérite d'autant plus le « titre de ministre de l'Équilibre » que la Chambre des communes se garde bien de toucher aux propositions financières du gouvernement.

La puissance du Chancellor of the Exchequer à la Chambre des communes

La Trésorerie, c'est-à-dire le chancelier de l'Échiquier, contrôle « strictement », du fait de sa responsabilité devant la Chambre des communes, la gestion financière des autres ministres. À tel point qu'« il n'y a pas de dépense qui puisse être sollicitée, ni effectuée sans son autorisation

11. *Cours élémentaire de la science des finances et de la législation financière française*, 5^e éd., Paris, Giard & Brière, 1912, p. 67.

12. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 36.

13. *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 67.

tacite ou expresse¹⁴». Concrètement, le chancelier de l'Échiquier procède ainsi: après avoir annoncé à la Chambre des communes le montant global des recettes de l'année écoulée, puis donné des renseignements sur les sources des recettes, il expose la politique financière. Au cas d'excédent de recettes ou d'excédent de dépenses, le chancelier s'explique sur les motifs du déséquilibre. Dans le premier cas, il propose alors soit de réduire le taux de certaines impositions, voire de les supprimer, soit de procéder à de nouvelles dépenses. Dans le second cas, il propose soit de diminuer les sommes consacrées à l'amortissement de la dette publique, soit de créer des recettes ou d'en augmenter le produit. Au passage, notons qu'avant de célébrer sans retenue ce système devant son public argentin, Jèze considérait en 1913 que la pratique anglaise «est tout à fait critiquable» au motif qu'elle donne lieu à un exposé financier «superficiel, beaucoup plus que celui qui résulte d'un budget à la française¹⁵». En effet, alors qu'en Angleterre il n'est pas dressé ni voté d'état de prévision des recettes publiques, le budget français offre un état détaillé des recettes. Toutefois, si le procédé anglais ne produit pas de mauvais effets budgétaires, c'est parce que les chanceliers de l'Échiquier ont «une haute conscience de leur responsabilité [en cela qu'ils] opposent un obstacle sérieux au gaspillage des deniers publics¹⁶». C'est aussi et surtout, insistait Jèze, parce que «l'Angleterre vit sous le régime de la dictature de cabinet¹⁷».

Le fait est que, tant que le gouvernement possède aux Communes une majorité, celle-ci s'en remet «entièrement» au chancelier pour la détermination des dépenses et la prévision des recettes. Il en résulte que le budget des dépenses – ou *estimates*¹⁸ – est voté «sans aucun changement», tandis que les évaluations de recettes faites par le chancelier «ne sont pas sérieusement contestées par les Communes¹⁹». Étant donné que les Communes considèrent que «la responsabilité de l'équilibre doit reposer

14. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 36.

15. «Les méthodes budgétaires (le contenu du budget)», art. cité, p. 48-49.

16. *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 67.

17. «Les méthodes budgétaires (le contenu du budget)», art. cité, p. 49.

18. À noter qu'en Angleterre le terme «budget» n'a pas la même signification qu'en France. Le «budget» anglais est le discours oral (*budget statement* ou *budget speech*) par lequel le chancelier de l'Échiquier expose chaque année la situation financière à la Chambre des communes. Toutefois, il n'y a pas à cette occasion de présentation d'un document écrit reprenant l'état détaillé des recettes et des dépenses publiques. Ce qui correspond au «budget» du modèle français prend le nom en Angleterre d'*estimates*, qui sont «les états de prévisions d'un certain nombre de dépenses publiques (*supply services*)». Cf. *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 19, 33 et 123; «Les méthodes budgétaires (le contenu du budget)», art. cité, p. 48.

19. *Ibid.*, p. 50.

exclusivement sur le Cabinet », le chancelier est incité à faire des prévisions sérieuses. Autrement dit, si la méthode anglaise est « superficielle » par opposition à la méthode française qui consiste à présenter un état détaillé des recettes, dans les faits le sentiment de responsabilité qu'endosse le chancelier le conduit à présenter aux Communes des prévisions précises. Cette responsabilité a pour conséquence que le vote du budget n'est qu'une occasion de « contrôler » l'exécutif et de critiquer sa politique. À tel point que le Select Committee on National Expenditure (commission parlementaire sur les dépenses nationales) avait pu déclarer en 1918 qu'« en ce qui concerne le contrôle direct et effectif des propositions de dépenses, si les évaluations de crédits n'étaient jamais présentées, et si le Comité des recettes n'existait pas, eh bien il n'y aurait aucune différence significative avec ce qui se passe aujourd'hui. Les évaluations de crédits sortiraient de la discussion [parlementaire] avec exactement la même forme qu'elles avaient en y rentrant²⁰ ». Il est vrai que le chancelier, afin d'assurer et de maintenir l'équilibre budgétaire, dispose d'un redoutable instrument dont il faut maintenant dire un mot.

Si la Chambre des communes est certes « la Chambre la plus jalouse du monde quant à ses prérogatives financières » – « elle peut tout faire, mais pas d'un homme une femme »²¹ –, le chancelier dispose cependant d'une redoutable arme d'ordre temporel qui n'est pas sans rappeler le mécanisme de rationalisation du parlementarisme qu'introduira dans la procédure budgétaire le constituant français de la V^e République à l'article 47 de notre Constitution. Cette épée de Damoclès qui contraint temporellement le Parlement anglais est la clause dite de la guillotine²² aux termes de laquelle le budget des dépenses doit être examiné avant le mois d'août. Le règlement de la Chambre des communes limite effectivement la discussion du budget des dépenses à vingt séances – il existe la possibilité d'en ajouter trois supplémentaires – avec l'obligation d'en finir avant le 5 août. Passé ce délai, la discussion est close et les *estimates* sont alors votés sans discussion²³. Certes, lorsque le chancelier met en œuvre la « guillotine », les parlementaires crient alors au « despotisme » et à la « tyrannie intolérable », mais « chaque Anglais se résigne et regarde avec fierté ce régime ». Bien plus, soulignait encore Jèze, « il n'existe pas

20. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 37.

21. *Ibid.*, p. 36. Sur cette formule reprise par Gaston Jèze à Henry Herbert, cf. Jean-François Braunstein, *La Philosophie devenue folle. Le genre, l'animal, la mort*, Paris, Grasset, 2018, p. 21 et suiv.

22. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 36.

23. *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 180.

d'auteur, de ministre, d'homme politique qui, en privé, n'approuve un tel système. Les gouvernements changent, mais le système demeure, ce qui prouve que les critiques sont plus passionnées que sérieuses²⁴. Grâce à cet instrument, l'Angleterre avait doté le chancelier de l'Échiquier de la responsabilité financière tout en lui donnant les moyens nécessaires pour assurer et maintenir l'équilibre budgétaire. Voilà pourquoi méritait-il, insistait Jèze, le titre de « ministre de l'Équilibre ». Si pendant bien longtemps, et contrairement à l'Angleterre, les États-Unis d'Amérique n'avaient pas connu d'autorité assumant cette responsabilité financière, à savoir la responsabilité de l'équilibre, le président William Howard Taft devait proposer au tout début du xx^e siècle de modifier le système budgétaire de son pays afin d'y renforcer la responsabilité et les pouvoirs de l'exécutif en matière budgétaire.

113

LES ÉTATS-UNIS : TOUTE LA RESPONSABILITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE SUR UNE SEULE PERSONNE

Si aux États-Unis la préparation des lois de dépenses (*appropriation bills*) et des lois de recettes (*revenue bills*) fut longtemps considérée comme une prérogative devant relever de la compétence du corps législatif, c'est parce que la confection des lois est vue comme la « fonction spéciale de la législature²⁵ ». En outre, le système financier reposant sur une fiscalité de protection de l'économie nationale – droits de douane et impôts de consommation intérieure –, il permettait de dégager d'abondantes recettes. Le Congrès n'était ainsi pas incité à passer en revue le détail des différentes sources de recettes, ni à le rapprocher du budget des dépenses afin de réaliser l'équilibre. Toutefois, depuis le début du xx^e siècle, et plus encore au lendemain de la Première Guerre mondiale, le déficit apparut. De plus, en raison de la nature présidentielle du régime politique, l'exécutif ne collabore pas étroitement avec la législature. L'absence de responsabilité budgétaire eut des conséquences désastreuses. La gestion financière devint ainsi « lamentable : gaspillage, routine, corruption, dépenses électoralistes ». Les États-Unis commencèrent alors à chercher le remède. Celui-ci vint le 10 juin 1921 avec l'adoption du *Budget and Accounting Act*, réforme relative à l'établissement d'un système budgétaire national et d'un contrôle indépendant

24. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 36.

25. Gaston Jèze, « La réforme budgétaire aux États-Unis », art. cité, p. 518. Cf. aussi *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 73.

des comptes du gouvernement, dont Gaston Jèze put dire qu'elle constituait « une véritable révolution »²⁶.

L'absence de budget de recettes et d'évaluation de recettes jusqu'en 1921

Jèze estimait que si les États-Unis s'étaient inspirés de la pratique anglaise, en cela qu'ils n'ont pas de budget de recettes mais qu'une évaluation de dépenses, ils l'avaient toutefois déformée : « La caractéristique actuelle est, en effet, que le Congrès fédéral n'est pas appelé périodiquement, chaque année, à contrôler la politique financière en matière de recettes, à tracer le programme des revenus de l'année, à rapprocher les prévisions de dépenses et les crédits, et à se préoccuper de l'équilibre entre les unes et les autres ». Les raisons de cette pratique sont triples. En premier lieu, à l'instar des recettes en Angleterre, les recettes fédérales proviennent de « sources permanentes ». Une fois que les recettes ont été établies dans leurs éléments essentiels (assiette, taux et recouvrement), il n'est pas nécessaire que le législateur autorise chaque année leur perception. En second lieu, Jèze soulignait que « le système politique des États-Unis n'est pas, comme en Angleterre, le gouvernement parlementaire. Le président et les ministres ne collaborent pas étroitement avec la législature. Dès lors, l'exécutif n'assume pas devant le législatif la responsabilité de la politique financière. Il n'a pas à le guider touchant le programme financier. Le secrétaire au Trésor n'a point la responsabilité de l'équilibre. La législature, jalouse de ses prérogatives financières, n'entend partager ses pouvoirs ni avec le président ni avec les ministres. Le président, le secrétaire au Trésor, peuvent bien, comme le prévoit la Constitution, fournir des renseignements, présenter des recommandations. Mais c'est la législature qui a l'initiative exclusive. Dans ces conditions, il n'y a personne sur qui pèse la responsabilité des finances publiques, personne qui soit chargé de veiller à ce que les recettes publiques couvrent les dépenses ».

Si la législature était donc indifférente à la question de l'équilibre budgétaire, il n'y avait même pas aux États-Unis de *budget speech* où auraient été exposés, y compris sommairement, les prévisions de recettes et le programme financier de recettes à suivre. D'ailleurs, pendant très longtemps, le pays n'avait pas connu de politique financière de recettes tant il est vrai que les principales recettes fédérales provenaient des droits de douane et des impôts de consommation intérieure (*internal revenue*), qui visent, pour les premiers, à sauvegarder l'économie nationale contre la concurrence étrangère et, pour les seconds, à protéger telle branche d'activité ou à lutter

26. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 37.

pour des raisons sociales ou de santé publique contre la production de tel bien. Voilà pourquoi les États-Unis, s'ils s'étaient inspirés de la pratique budgétaire anglaise, l'avaient toutefois significativement déformée.

Pour autant, remarquait Jèze, cette politique de protection où les impositions ne visent pas en priorité à obtenir des recettes a abouti, pendant très longtemps, à donner au Trésor national des recettes considérables qui dépassaient généralement le montant des dépenses. Le problème devenait alors de savoir comment l'on arriverait à « se débarrasser » et à « dépenser » cet excédent de trésorerie. Dans ces circonstances, l'on comprendra aisément que le Congrès se soit abstenu de dresser chaque année le tableau détaillé des recettes : « L'aiguillon du besoin n'a pas amené la législature fédérale à dresser un budget des recettes et à le rapprocher du budget des dépenses afin d'obtenir l'équilibre financier. »²⁷ Toutefois, si jusqu'à la fin du XIX^e siècle les États-Unis avaient pu se permettre une gestion approximative de leurs finances publiques, la situation devait se détériorer au début du XX^e siècle.

115

*L'institution d'un régime budgétaire
reposant sur la responsabilité de l'exécutif à partir de 1921*

Depuis lors, et encore plus depuis la Première Guerre mondiale, les recettes budgétaires s'étaient amoindries et le déficit était apparu. Les États-Unis ne pouvaient plus se permettre la gestion approximative de leurs finances publiques à laquelle ils s'étaient habitués lorsque, les recettes ne faisant pas défaut au Trésor public, le problème qui se posait au Congrès était celui, non pas de combler un déficit inexistant, mais de savoir comment employer les excédents de recettes procurés par les tarifs des douanes²⁸. La gestion financière qui avait jadis abrité des pratiques de « gaspillage » – devant son auditoire argentin, Jèze prenait pour exemple le cas des pensions politiques aux victimes de la guerre civile et le cas des infrastructures publiques décidées pour des motifs électoralistes²⁹ – exigeait désormais d'être assainie. Il s'agissait ni plus ni moins que de « faire triompher aux États-Unis la bonne méthode, celle qui, admise d'abord par la France, a été adoptée par l'immense majorité des États civilisés ; à savoir l'établissement annuel d'un budget des *recettes* et des *dépenses*, afin de faire ressortir la véritable situation financière du

27. « Les méthodes budgétaires (le contenu du budget) », art. cité, p. 53-55.

28. « La réforme budgétaire aux États-Unis », art. cité, p. 518. Cf. aussi *Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. 74.

29. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 37 et 38.

pays³⁰». En ce sens, le président Taft nomma en 1912 une commission en vue de préparer l'introduction aux États-Unis du modèle européen de contrôle budgétaire. À la suite de la publication le 27 juin 1912 par cette commission d'un rapport sous le titre de *The Need for a National Budget*, une campagne fut engagée pour faire aboutir « la réforme indispensable à l'assainissement des mœurs financières et à la diminution du gaspillage³¹ ». Ce mouvement donna lieu – pour reprendre la formule de Jèze – à une « véritable révolution » : le vote par le Congrès du *Budget and Accounting Act* de 1921.

116 Avec l'adoption de cette loi, les États-Unis se sont enfin dotés d'un mécanisme renforçant la responsabilité et les pouvoirs de l'exécutif en matière financière dans trois directions. En premier lieu, le président des États-Unis, qui a désormais la responsabilité de la préparation du budget, doit soumettre au Congrès les évaluations de dépenses et de crédits nécessaires, et les évaluations de recettes. Si nécessaire, il fera des recommandations au Congrès en vue d'adopter les mesures financières nécessaires à l'équilibre budgétaire. Enfin, le président devra présenter et justifier au Congrès toute demande de crédit additionnel. En deuxième lieu, afin d'accomplir sa mission budgétaire, le président est assisté d'un Bureau of the Budget, « rouage capital et original » de la réforme de 1921. Ce bureau, qui est composé d'un directeur – le secrétaire de la Trésorerie – et d'un directeur adjoint, prépare, sous la haute direction du président, le budget et les projets de crédits additionnels. Pour ce faire, il a le pouvoir de réviser, réduire ou augmenter les *estimates* des différents départements ministériels. En troisième et dernier lieu, chaque ministre nomme dans son département ou service un « fonctionnaire budgétaire » (*budget officer*) qui, sous sa direction, doit préparer les *estimates* du département ministériel, ainsi que, le cas échéant, les demandes de crédits additionnels. Les *estimates* de chaque département ministériel seront transmis au Bureau afin de préparer le budget qui sera présenté au Congrès. Il reviendra alors au président, assisté du Bureau, de « prescrire la forme détaillée dans laquelle le projet de budget sera dressé ». Ainsi, concluait Jèze, ce système « s'inspire largement des méthodes anglaises, en les perfectionnant et en les adaptant au système constitutionnel américain »³². Voilà résumée la « révolution » qu'ont connue les États-Unis : après la domination du Congrès en matière budgétaire,

30. « Les méthodes budgétaires (le contenu du budget) », art. cité, p. 57.

31. « La réforme budgétaire aux États-Unis », art. cité, p. 517.

32. *Ibid.*, p. 520-521.

une nouvelle ère s'ouvrait – celle de la domination, à partir de 1921, du pouvoir exécutif³³. C'est donc sans grande surprise que l'auditoire de Gaston Jèze à Buenos Aires allait enfin entendre la solution qu'il recommandait pour mettre fin aux maux des finances publiques argentines : en finir avec le système d'irresponsabilité financière.

L'ARGENTINE OU LA NÉCESSITÉ D'UN « MINISTRE DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE »

Abordant en 1923, lors de sa deuxième conférence, la situation du ministère des Finances en Argentine, Jèze observait d'emblée que, contrairement aux exemples de l'Angleterre et des États-Unis, la responsabilité de la gestion financière n'était concentrée sur aucune autorité, puis se lançait dans une série de questions : « Qui en Argentine peut justement être rendu responsable du déficit ? Le pouvoir exécutif ou le Congrès ? Et, au sein du Congrès, la Chambre des députés ou sa commission du budget ? » Après avoir analysé cette situation au regard de la Constitution nationale de 1853 et de la loi de comptabilité de 1870, Jèze devait énoncer les caractères du ministre des Finances dont avait besoin l'Argentine.

La grande faiblesse du ministre des Finances argentin

Après avoir invité son public à réfléchir et à lui répondre « sans passion ni esprit partisan », Jèze insiste alors en s'interrogeant à nouveau : « Quelle est en Argentine la situation du ministre des Finances ? » Envisageant la relation de ce dernier avec les autres ministres, il note que sa grande faiblesse vient de ce qu'il n'a « aucune prééminence » sur eux. Aux termes de l'article 87 de la Constitution nationale issu de la réforme constitutionnelle de 1898, le ministre des Finances est l'un des huit ministres nommés par le président de la République. Si le texte constitutionnel ne lui confère pas de mission particulière, l'article 87 prévoit le principe d'une loi spéciale fixant les attributions des ministres. S'agissant du ministre des Finances, la *Ley de contabilidad* du 13 octobre 1870 et la *Ley de organización de los ministerios del poder ejecutivo nacional* du 11 octobre 1898

33. Toutefois, des voix allaient s'élever contre l'abdication par le Congrès de certains de ses pouvoirs budgétaires. Ainsi que le note Ramu de Bellescize dans une étude monographique fort bien documentée, le *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 prétendait « servir de fer de lance à la reconquête » du pouvoir budgétaire du Congrès, même si « la mise en œuvre de la loi montre cependant que la victoire du Congrès contre l'exécutif est loin d'être aussi décisive que ce qui avait été prévu lors de la préparation de la loi » (*Le Système budgétaire des États-Unis*, Paris, LGDJ, 2015, p. 53-56).

sont venues lui attribuer diverses missions et notamment celle d'établir le budget général de la nation. L'article 5 de la « loi de comptabilité » précise que « chaque ministre élaborera opportunément le budget des services de son département; et le pouvoir exécutif présentera au Congrès le budget général durant le mois de mai par l'intermédiaire du ministre des Finances, qui établira le calcul des ressources ».

Autrement dit, chaque ministre doit établir le projet de budget des dépenses de son département puis le transmettre au ministre des Finances. Ce dernier centralise ainsi les projets de budget et doit calculer les ressources nécessaires au financement des besoins de l'administration. Pour autant, la loi de comptabilité ne reconnaît au ministre des Finances aucun pouvoir de révision des projets de dépenses transmis par ses collègues. S'il ne peut donc diminuer les dépenses des autres départements ministériels, il n'a pas non plus de pouvoir d'arbitrage des ressources. 118 Certes, le président José Félix Uriburu avait bien tenté par son décret du 1^{er} avril 1898 de donner une prééminence au ministre des Finances puisque l'article 3 énonce que, « pour rédiger le projet de budget général, le ministre des Finances présentera aussi les diminutions et les mesures qu'il considère nécessaires au regard de la situation financière ».

Nonobstant l'évolution normative suscitée par le président Uriburu, les dispositions de ce décret restèrent sans effet pratique. Cela explique, ainsi que le souligne Jèze, que « la situation qui en résulte ne soit pas bonne pour l'équilibre budgétaire, pour les économies. Chaque ministre exagère l'intérêt des dépenses de son département. Il serait nécessaire qu'il existe quelqu'un pour dire "non" ». Jèze livre alors à son auditoire un élément correctif qu'il a puisé dans la nature du régime politique argentin, marqué par le présidentielisme tracé par le père intellectuel de la Constitution de 1853, Juan Bautista Alberdi: « Le président de la République est, de fait et de droit, l'arbitre suprême des ministres. Bien plus, il est le pouvoir exécutif à lui tout seul. De fait et de droit, les ministres ne sont rien d'autre que des conseillers du président, qui les nomme librement. Ils ne sont pas les chefs de partis qui auraient, derrière eux à la Chambre, un groupe de partisans. Ils ne représentent pas une force politique avec laquelle le président doit compter. Ils sont les agents du président. Pourquoi, dès lors, le président n'imposerait-il pas aux ministres sa volonté suprême ? De fait, le président ne peut pas intervenir à chaque instant. Il a un nombre incalculable d'attributions depuis le moment où il dit le dernier mot dans toute matière. »³⁴ Par

34. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 40.

conséquent, conclut Jèze, si l'on considère que la responsabilité financière doit reposer sur le pouvoir exécutif, il faut d'abord renforcer la situation du ministre des Finances dans son rapport aux autres ministres. Ensuite, il est nécessaire que, pour les questions financières importantes, ce soit le président qui, sur proposition de son ministre des Finances, impose lui-même les mesures de l'équilibre budgétaire. Aussi, à défaut de pouvoir être assuré par le ministre des Finances, la responsabilité de l'équilibre budgétaire revenait-elle au président.

Un ministre des Finances « féroce »

Jèze n'a pas tardé à identifier le mal dont souffraient les finances publiques argentines : « l'absence d'une personne responsable de l'équilibre financier ». Or, pour lui, cette responsabilité doit être assumée par le binôme « président-ministre des Finances ». Toutefois, ce dont a le plus besoin l'Argentine est un changement des mentalités politiques en matière budgétaire. Jèze avait déjà exposé un peu plus tôt dans sa conférence ce qu'il attend d'un homme politique en général et du ministre des Finances en particulier : « Un homme d'État doit regarder au-delà des passions populaires et de l'heure présente. Un homme d'État doit savoir défier l'impopularité passagère et faire prédominer l'intérêt général permanent de la nation. Ceux qui ont laissé un nom dans l'histoire de leur pays furent des hommes énergiques qui surent défier l'impopularité du moment pour conquérir la gloire et mériter la reconnaissance des générations suivantes. Ils surent voir l'intérêt général permanent du pays. L'intérêt général est l'étoile, le guide. Pour le ministre des Finances, la disparition du déficit, l'équilibre du budget, voilà l'étoile qui le guide. » Au soutien de sa position, le financier français cite Thiers, qui « considérait qu'il n'existe pas de finances solides sans un homme qui s'en rende responsable : le ministre des Finances. La qualité majeure d'un ministre des Finances était pour lui la "férocité". En Argentine, je ne vois personne qui puisse être véritablement et efficacement féroce. Il y a eu de grands présidents ; par exemple, le président Avellaneda [1874-1880] voulut être "féroce" pour parvenir à l'équilibre financier. Il demandait des économies. "Nous avons besoin, disait-il, d'économiser sur la faim et la soif" »³⁵. Gaston Jèze, tenant de l'orthodoxie libérale, ne s'encombre pas du discours de la justice sociale ou fiscale, dont il sait au demeurant qu'il est éminemment subjectif, conventionnel et

35. *Ibid.*, p. 41, 34 et 42.

circonstanciel³⁶. Aussi reconnaît-il ne pas vouloir discuter de la valeur de cette formule et s'en tenir à l'intention qu'elle renferme: « Elle est excellente. » Certes, objecte-t-il, les historiens argentins diront toujours que le président Avellaneda ne parvint pas à supprimer le déficit mais, s'il ne le fit pas disparaître, « il le réduisit, et cela, c'est déjà beaucoup ».

Sans vouloir courir le risque « indiscret et téméraire » de rentrer davantage dans le détail, Jèze se permet toutefois d'ajouter que le modèle anglais serait d'application difficile en Argentine. En effet, ce système suppose le régime parlementaire dont Jèze pense qu'il n'est pas opportun pour l'Argentine, ni même pour l'Amérique latine en général. Ce qui en revanche lui semble certain, c'est que « l'équilibre financier ne pourra s'obtenir de manière "permanente" tant que la responsabilité de l'équilibre ne reposera pas sur la tête d'un homme, et tant que cet homme n'aura pas les pouvoirs nécessaires pour le réaliser »³⁷. Du reste, ce schéma paraît des plus conformes à l'esprit de la Constitution de 1853, qui, consacrant le régime présidentieliste, avait mis en place un pouvoir exécutif fort.

Les idées que Jèze a exposées lors de son cycle de conférences à Buenos Aires au printemps de l'année 1923 n'ont pas été prononcées en vain. Il ressort en effet des documents officiels et des articles journalistiques de l'époque qu'elles ont imprégné les projets de réforme que le président Alvear présenta au début de son mandat. Dans ce cadre, des commissions consultatives furent constituées par le ministère des Finances au sein de la Comisión Especial de Presupuesto (commission spéciale du budget). Celles-ci, reprenant les idées diffusées par Jèze, s'intéressèrent à diverses expériences et exemples étrangers, et notamment au Bureau of the Budget des États-Unis. Dès lors, l'on ne sera pas surpris de savoir que le principal objectif de cette commission spéciale était d'opérer « la centralisation de l'administration financière afin de rationaliser et de rendre efficace la procédure budgétaire³⁸ ».

36. Ainsi que l'a déjà remarqué Jèze, ce discours renvoie à la question fondamentale de ce qu'est la justice. Or cette notion, essentiellement relative, correspond à « l'idée que s'en font les individus à un moment donné dans un pays donné. La notion de justice et celle de justice dans l'impôt varient avec la mentalité des peuples et des générations successives. [...] Il ne faut pas oublier non plus que très souvent, consciemment ou inconsciemment, les solutions préconisées ou adoptées en matière d'impôts sont inspirées par des intérêts de classe » (*Cours élémentaire de la science des finances et de la législation financière française*, 4^e éd., Paris, Giard & Brière, 1910, p. I-II. Cf. aussi l'édition du même cours qui fait ici référence (*Cours élémentaire...*, *op. cit.*, p. III-IV).

37. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 42.

38. Natacha Bacolla, « La visita de Gaston Jèze a Argentina en 1923 », *Cuadernos del Ciesal*, n° 12, 2013, p. 69.

Sur le plan doctrinal, le discours de Jèze allait trouver un relais d'ampleur grâce à l'œuvre du grand publiciste argentin Rafael Bielsa. Aussi, lorsqu'il abordait dans son traité de droit administratif la question de la préparation du budget, n'hésitait-il pas à parler du « rôle prépondérant » (*papel preponderante*) qui devait être celui du ministre des Finances : « Les ministres, qui sont constitutionnellement huit depuis 1898, bien qu'*égaux* juridiquement et légalement sur le plan formel, pratiquement ne le sont pas dans l'ordre administrativo-financier si l'on considère l'importance réelle des fonctions de cette nature. Ainsi, le ministre des Finances remplit un rôle principal; autour de lui s'articule tout le mécanisme du budget, du fait de la nature de ses fonctions et de sa propre dénomination ([ministre] de "*Hacienda*", de "*Finanzas*") ; il est chargé spécialement d'équilibrer les entrées et les sorties. » Nous le voyons, suivant les enseignements de Jèze, Bielsa voyait dans le ministre des Finances argentin le « ministre de l'équilibre ». Mais alors, poursuivait-il, que « chaque ministre – pas toujours par ignorance des principes administrativo-financiers, ni par ignorance de l'état économique général du pays – s'emploie à aggraver les services de son département, à magnifier sa gestion politico-administrative et à augmenter, en conséquence, les dépenses, le ministre des Finances ne peut appréhender le budget général avec ce regard unilatéral qui est celui qu'adoptent en général les autres ministres à l'égard des budgets partiels [à savoir les budgets des dépenses de leur département ministériel]. Son œuvre est *générale* ou d'*ensemble* et en elle se "neutralise" les diverses forces, qui se régulent, se modèrent, se coordonnent sous sa direction. Son œuvre est de maturité, de réflexion, de modération et encore de responsabilité »³⁹.

Nous retrouvons ici les deux grandes idées de Jèze : le ministre des Finances doit être « fort » et être le « ministre de l'équilibre », deux qualités à ses yeux indissociables. Jèze avait d'ailleurs pris soin de préciser qu'« il ne suffit pas pour un ministre des Finances de préconiser l'équilibre budgétaire et, pour ce faire, de proposer des économies et de présenter des projets d'impôts. Si l'on veut que le ministre des Finances d'un pays soit autre chose qu'un prédicateur ou un orateur d'académie de sciences politiques, économiques et financières, encore faut-il qu'il soit un homme d'action⁴⁰ ». Et pour avoir véritablement la responsabilité de l'équilibre, il faut qu'il possède le pouvoir de le réaliser. Bielsa, qui avait

39. Rafael Bielsa, *Derecho administrativo. Legislación administrativa argentina*, 4^e éd., Buenos Aires, Librería El Ateneo, 1947, t. 3, p. 340.

40. *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 35.

fait sienne cette idée, évoquait une sorte de *police budgétaire* dont le titulaire serait le ministre des Finances. En ce sens, il citait José Antonio Terry, pour qui l'action du ministre des Finances – qu'il avait été – doit être « *milicia* » non seulement à l'égard de ses collègues, mais aussi avec le président de la République. Pour Terry, continuait Bielsa, « parmi tous les ministres, c'est le ministre des Finances qui a le plus besoin d'autorité à l'égard de ses collègues et y compris à l'égard du président. Il doit être une autorité fondée sur la compétence et sur une vie sans ombres. Sa parole et ses conseils doivent être écoutés avec respect, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, parce que son action est quotidienne, permanente ». À n'en pas douter, Jèze, qui s'est évertué durant son cycle de conférences à Buenos Aires à montrer qu'il connaissait très bien les réformes de Terry lorsqu'il avait été ministre des Finances⁴¹, ainsi que son traité de finances – comme l'illustrent les citations qu'il en donnait⁴² –, avait-il pu renforcer la représentation doctrinale qu'il se faisait de cette fonction à la lumière de l'expérience décrite par son collègue argentin.

Enfin, et sur le plan institutionnel, Jèze, qui a surtout insisté sur la prééminence du président et du ministre des Finances, devait être dans une certaine mesure entendu puisque, depuis la réforme constitutionnelle de 1994 visant à modérer le caractère présidentieliste du régime politique établi par la Constitution de 1853, le constituant argentin a introduit au sein du pouvoir exécutif un organe – le chef de cabinet des ministres, ou ministre coordinateur – doté d'importants pouvoirs financiers et administratifs, et responsable politiquement devant le Congrès. Plutôt que d'avoir fixé le pouvoir budgétaire sur le binôme « président-ministre des Finances », la formule retenue par le constituant a consisté à l'orienter vers le couple « président-chef de cabinet des ministres ». Ainsi que le relève Horacio Corti, les pouvoirs classiques du président ont été dédoublés de manière qu'il y ait deux organes au sein du pouvoir exécutif qui exercent des compétences financières directement attribuées par la Constitution⁴³. Nommé par le président de la République en vertu de l'article 99-7 de la Constitution, le chef de cabinet des ministres est responsable devant le Congrès, qui peut le destituer par un vote à la majorité absolue des membres de chaque chambre du Parlement (art. 100). À la question posée par Jèze de savoir qui en Argentine peut

41. *Ibid.*, p. 72-73.

42. José A. Terry, *Finanzas*, 2^e éd., Buenos Aires, Valerio Abeledo, 1912. Pour des citations de Terry par Jèze, cf. par exemple *Las Finanzas Públicas...*, *op. cit.*, p. 31, 40, 53, 73 et 94.

43. *Derecho constitucional presupuestario*, 2^e éd., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, p. 219-225.

être rendu responsable devant le Congrès du déficit, le constituant argentin a finalement répondu en créant cet organe qui, aux termes de l'article 100 de la Constitution, exerce « la responsabilité politique » devant le Congrès : il doit lui « envoyer les projets de lois des ministres et les projets de budget national, après examen en accord de cabinet et approbation du pouvoir exécutif », et « faire recouvrer les revenus de la nation et exécuter la loi du budget national ». En définitive, l'invitation faite par les autorités argentines et l'université de Buenos Aires à Gaston Jèze fut à l'origine d'un processus de diffusion doctrinale assez significatif. Non seulement ce séjour argentin allait donner lieu à un mouvement de « circulation des idées » de la France vers l'Argentine, mais il lui avait aussi permis de développer dans un texte inédit le principe selon lequel un ministre des Finances doit, pour mener à bien sa mission, être un « ministre de l'équilibre budgétaire », ce qui exigeait qu'il soit « énergique », « fort », voire « féroce ». Est-il encore besoin de rappeler que, pour lui, « l'étoile » qui doit guider l'action « énergique » du ministre des Finances est « la disparition du déficit et l'équilibre du budget »⁴⁴ ?

Au-delà du cas argentin, les idées du partisan du courant financier de l'orthodoxie libérale qu'était Gaston Jèze dominant aujourd'hui de nouveau. Depuis qu'au niveau des États la « gouvernance par les nombres » – pour reprendre la lumineuse formule d'Alain Supiot – a été mise en œuvre dans le cadre du *new public management*, qui consiste à appliquer à l'État les règles et les méthodes de gestion des entreprises privées, les ministres des Finances livrent « la bataille de la performance »⁴⁵. Et, nous le savons, « pour éviter le laxisme, qui menace toujours en démocratie, divers pays ont adopté une “règle d'or budgétaire”, de valeur constitutionnelle, dont la mise en œuvre entraîne des coupes automatiques (en droit américain, des “séquestrations”) en cas de dépassement du déficit prévisionnel autorisé⁴⁶ ». Si pour certains les conceptions financières et la « bataille » doctrinale de Jèze en faveur de l'équilibre budgétaire

44. *Las Finanzas Públicas...*, op. cit., p. 34.

45. Alain Supiot note en effet que l'objectif central de la réforme opérée par la loi organique relative aux lois de finances est la « performance » de l'action publique : « “La bataille de la performance, écrivent ainsi MM. Migaud et Carrez dans leur rapport d'information à l'Assemblée nationale, ne sera réellement gagnée qu'après plusieurs années, car c'est d'abord dans les esprits qu'elle a lieu.” Ce recours au vocabulaire militaire – “bataille” et guerre psychologique – accompagne inmanquablement toutes les formes de la mobilisation totale. Cette mobilisation des esprits passe par une révolution du langage de l'action publique, désormais tout entière orientée vers la réalisation d'objectifs chiffrés » (*La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Paris, Fayard, 2015, p. 228).

46. *Ibid.*, p. 230.

sont datées, pour d'autres elles seront assurément perçues comme avant-gardistes. Le fait est que si, jusqu'aux années 1980, l'on aurait pu croire que l'évolution des politiques budgétaires était linéaire en cela qu'avait succédé à l'équilibre budgétaire *classique* du XIX^e siècle – dont le ministre des Finances doit, selon Jèze, assurer la *police* – la conception keynésienne d'un équilibre *dynamique*, le vecteur de l'équilibre budgétaire s'est depuis lors inversé. Le XXI^e siècle s'est ainsi initié par là où avait commencé le XIX^e siècle: les États sont aujourd'hui retournés « à l'équilibre budgétaire des finances victoriennes⁴⁷ ».

47. Jean-Claude Martinez et Pierre Di Malta, *Droit budgétaire*, 3^e éd., Paris, Litec, 1999, p. 100.

R É S U M É

Invité à l'université de Buenos Aires en 1923 pour y prononcer une série de conférences, Gaston Jèze exposa le sens qui devait être celui des réformes à mener en Argentine, dont le système financier, pensait-il, tranchait, par les caractères obsolètes et surannés qu'il avait hérités de la période coloniale, avec le grand et riche pays qu'elle était devenue. Consacrant sa deuxième conférence aux fonctions du ministre des Finances argentin, Jèze devait décrire d'emblée la faiblesse de sa situation. C'est donc en Angleterre, pays de « l'équilibre budgétaire » et du « ministre des Finances fort », ainsi qu'aux États-Unis, dont le Congrès venait d'adopter une loi créant le Bureau of the Budget, qu'il trouva les exemples opportuns à suivre. Ce faisant, Jèze livra son « modèle en la matière: le ministre des Finances doit avant tout être un « ministre de l'équilibre budgétaire ».