

L'APPORT DE GASTON JEZE A LA THEORIE DES FINANCES PUBLIQUES

En conclusion d'un hommage rendu à Gaston Jèze au lendemain de sa disparition, Louis Trotabas constatait : « sans lui, les disciplines qu'il enseigna, et la science des finances en premier rang, ne seraient pas ce qu'elles sont » (1). Fondateur de la *Revue de science et de législation financière* et de la Bibliothèque du même nom, salué comme « le véritable créateur de la science des finances en France » (2) et reconnu comme l'auteur du « premier " traité " de finances publiques véritablement destiné à l'enseignement » (3), Jèze paraît avoir joué un rôle essentiel dans l'affermissement et le développement de l'une des disciplines auxquelles il se consacra (4).

Tenter d'apprécier, au travers de ses principales œuvres (5), l'apport réel de Jèze à la théorie des finances publiques implique tout d'abord de rappeler ce qu'était sa conception de l'étendue de la matière. Celle-ci, dans sa dimension juridique, est au départ insuffisamment dégagée du droit administratif (6), auquel Jèze rattache,

(1) L. TROTABAS, « Le professeur Gaston Jèze », *Revue de science et de législation comparée*, 1954, p. 51.

(2) M. DUVERGER, « Finances publiques », *P.U.F.*, 1984, p. 30.

(3) H. ISAIA, « Finances publiques, introduction critique », *Economica*, 1985, p. 101.

(4) On sait que Jèze fut par ailleurs, et notamment, administrativiste et auteur à ce titre de *Principes généraux du droit administratif*, 6 vol., Giard, 1925-1936.

(5) Gaston JEZE fut successivement l'auteur :

— en collaboration avec Max Boucard (maître des requêtes au Conseil d'Etat) des *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, Giard, 1896 (avec des rééditions jusqu'en 1906 [désignés ci-après *Éléments*]) ;

— sous sa seule signature, du *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Giard, 1909 (avec des rééditions jusqu'en 1931) [désigné ci-après *Science des finances*] ;

— de *Cours de finances publiques*, professés et publiés chaque année de 1924 à 1936, Giard [désignés ci-après *Finances publiques*].

En vue de la présente étude ont pu être utilisées, respectivement, les éditions de 1901 (*Éléments*), 1931 (*Science des finances*) et 1933 (*Finances publiques*).

(6) Il convient de rappeler que ce n'est que par un décret du 24 juillet 1889 que la législation financière a été introduite en tant que matière distincte dans le programme de la licence en droit.

par exemple, le problème de la qualification d'impôt direct ou d'impôt indirect (7) ; elle demeure ensuite insuffisamment dissociée de lui, mais à son avantage, ayant en quelque sorte emporté dans son émancipation des pans entiers de la discipline d'origine. En effet, dans son énumération des objets de ce qu'il dénomme la finance publique, Jèze distingue naturellement la dépense, la recette et l'application des recettes aux dépenses « lorsqu'il s'agit d'argent » mais aussi, « pour les choses autres que l'argent (meubles, immeubles) », l'acquisition de ces choses, leur affectation à des services d'intérêt général et leur administration (entretien, exploitation, aliénation), étant remarqué que ces derniers aspects aboutissent le plus souvent à des opérations d'argent (8). Jèze est dès lors conduit à traiter sous l'appellation de « procédés techniques de dépense » (9), et de manière détaillée, du régime des traitements, des pensions, des fournitures, des travaux publics, toutes questions relevant aujourd'hui du droit administratif de la fonction publique, des marchés publics ou des biens. Cette délimitation extensive de la *matière* des finances publiques ne présente plus qu'un intérêt historique, à la différence de la conception que Jèze se faisait de la *science* des finances.

Il convient, préalablement à l'examen de cette conception, de faire justice de la lapalissade : « Il y a des dépenses publiques ; il faut les couvrir », formule dont Jèze est certes l'auteur mais dans laquelle c'est à tort que certains auteurs, faisant preuve d'un excessif réductionnisme, ont voulu voir un résumé de l'ensemble de la science des finances selon Jèze (10) ou la définition fidèle de sa doctrine (11). En réalité Jèze a toujours affiché son ambition de faire œuvre théorique (12) tout en affirmant la nécessité de ne pas méconnaître la multiplicité et la complexité des « phénomènes financiers ». Il a

(7) *Eléments*, p. 624. On observera qu'eu égard à la nature de l'acte d'imposition, critère de distinction à l'époque utilisé, ce rattachement n'était pas infondé.

(8) *Finances publiques*, p. 2.

(9) *Science des finances*, p. 128 et s.

(10) M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 15.

(11) C.A. COLLARD, « Gaston Jèze, théoricien des finances publiques », *R.S. L.F.*, *op. cit.*, p. 12.

(12) Les intitulés des développements des Cours de Jèze sont à cet égard révélateurs : Théories générales sur les phénomènes financiers, Théorie générale des revenus publics, Théories générales des taxes et de l'impôt, Théories générales sur le crédit public, Théorie générale des dépenses publiques, Théorie générale du budget... On observe toutefois que si la nature du contenu des développements est le plus souvent en rapport avec leur intitulé (par exemple à propos de la théorie de la répercussion de l'impôt, où Jèze, à la suite de l'américain E.R.A. Seligman, fait bien un travail de systématisation (cf. *Finances publiques*, p. 133 et s.) il n'en va pas toujours ainsi (la « théorie générale de l'assiette, de la liquidation, du recouvrement et du contrôle des impôts » (*ibid.*, p. 149 et s.) se ramène à une description de procédés et à un exposé de leurs avantages et de leurs inconvénients).

bien montré que ces derniers pouvaient faire l'objet de deux approches (13) :

— l'une de « science des finances pure », « ayant pour unique objet les théories générales » (14) et « ne prenant en considération que les facteurs économiques » (15) ;

— l'autre considérant les phénomènes financiers « tels qu'ils se présentent en fait, dans leur milieu politique, social, économique, juridique » et les étudiant « comme des phénomènes complexes, avec tous les facteurs qui les conditionnent » (16).

Et Jèze d'ajouter : « Il est très dangereux de limiter la science des finances à l'étude des principes. La recherche des principes généraux, lorsqu'elle n'est pas accompagnée de l'étude détaillée des procédés d'application et de réalisation, de la technique financière, est nécessairement superficielle ou doctrinaire, en tout cas non scientifique ; elle ne tient pas compte de tous les faits.

Inversement, d'ailleurs, celui qui fait une étude détaillée de la technique financière sans se préoccuper des principes généraux dont cette technique n'est que la mise en œuvre, a une vue nécessairement étriquée — et le plus souvent erronée — des questions financières ».

Puis de conclure : « Un exposé satisfaisant des problèmes de science des finances suppose une étude approfondie des théories générales et des principes, ainsi qu'une connaissance aussi parfaite que possible de la technique financière dans le plus grand nombre possible de pays aux différentes époques de leur histoire » (17).

De ce passage rien aujourd'hui n'est à retrancher, sinon le dernier membre de phrase, dont l'ambition apparaît de nos jours, hélas ! quelque peu démesurée (18). La contribution de Jèze à la théorie des finances publiques (19) découle toute entière de cette

(13) *Finances publiques*, p. 5.

(14) *Ibid.*, p. 27.

(15) *Ibid.*, p. 6.

(16) *Ibid.*, p. 28.

(17) *Ibid.*, p. 26 et 27. Dès l'introduction des *Eléments* on trouvait déjà (p. 6) ces lignes révélatrices : « Exposer la législation positive française de l'impôt foncier à l'heure actuelle, sans en faire la théorie et la critique, serait une méthode aussi défectueuse que celle qui rechercherait le meilleur système théorique pour l'établissement de cet impôt, sans se préoccuper de ce qui a pu être fait en droit positif ».

(18) On ne peut qu'être admiratif devant l'abondance et la précision des développements historiques et comparatifs (avec une prédilection pour le Royaume-Uni et les Etats-Unis) que comportent systématiquement tous les ouvrages de Jèze ainsi que sa connaissance approfondie des auteurs étrangers, en particulier allemands et italiens.

(19) On préférera cette expression plus modeste à celle de science des finances, privilégiée par Jèze. Aussi bien n'a-t-on pas trouvé dans les ouvrages financiers de ce dernier de véritable définition de la science ni de la méthode scientifique, alors même que ces concepts sont fréquemment utilisés. Il est possible de considérer que Jèze renvoie implicitement pour le premier aux travaux de l'allemand A. Wagner et pour le second à ceux de l'italien L. Einaudi (en ce sens : *Finances publiques*, p. 28).

conception exigeante. Il reste à en dégager les caractéristiques essentielles.

Il paraît possible de rendre compte de la contribution de Jèze en indiquant qu'elle fournit :

- une analyse des phénomènes financiers en termes de répartition ;
- une analyse du pouvoir financier en termes de concentration.

On vérifiera que, dans cette double perspective, à une position de principe claire succède, s'agissant d'en préciser les implications, une réflexion moins tranchée, pour ne pas dire ambiguë, tant la dialectique de Jèze s'avère parfois ondoyante.

I. — LES PHENOMENES FINANCIERS, PHENOMENES DE REPARTITION

D'emblée, en ouverture de ses *Cours*, Jèze pose que « les phénomènes financiers sont des faits de répartition des charges entre les individus » (20). Il a auparavant constaté : « Tout problème financier se ramène à ceci : le fonctionnement des services publics entraîne des consommations de services personnels et de choses ; il faut répartir, entre les individus, la charge qui résulte de ces consommations ; il faut déterminer qui doit supporter cette charge et dans quelle mesure. Qu'il s'agisse de dépenses ou de recettes, c'est toujours un problème de répartition qui se pose » (21).

En réalité, si l'on peut suivre l'auteur lorsqu'il affirme que l'impôt, la taxe et l'emprunt sont des procédés de répartition — respectivement des dépenses des services publics dont les frais ne sont pas mis à la charge exclusive des usagers, des dépenses des services publics dont les frais sont mis à la charge des usagers et des charges entre individus d'une même génération ou entre la génération présente et les générations futures (22) — on voit mal en quoi la dépense répond à cette qualification. Selon Jèze, le procédé de la dépense aboutit à « une répartition plus équitable des charges entre les individus composant l'Etat » (23), parce qu'il revient à acheter des services ou des choses en lieu et place des prestations en nature par contrainte du type corvées ou réquisitions.

(20) *Finances publiques*, p. 5.

(21) *Ibid.*, p. 2.

(22) *Ibid.*, p. 3, 4 et 11.

(23) *Ibid.*, p. 3.

Mais il ne s'agit pas là d'un caractère intrinsèque de la dépense puisque aussi bien, on le sait, le même raisonnement peut historiquement être tenu à propos de l'impôt.

L'essentiel, toutefois, n'est pas dans cet excès de systématisation auquel semble s'être livré Jèze. Il est bien plutôt dans le refus d'une redistribution des richesses opérée par le canal des opérations financières publiques (A), refus net qu'accompagne une appréciation nuancée des modalités de la répartition (B).

A. — Répartition, et non redistribution

Jèze ne méconnaît pas le facteur social ; il l'estime même « absolument capital » et ajoute qu' « étudier les problèmes financiers sans s'inquiéter des buts sociaux poursuivis par les gouvernants, ou de leurs conséquences sociales, c'est là une conception étriquée de la science des finances. La science des finances est essentiellement une science sociale » (24). Mais Jèze précise aussitôt que, selon la thèse qui a sa préférence, « le but des institutions financières n'est pas d'établir l'égalité des fortunes entre individus » et qu'il se sépare de « l'école collectiviste » qui ne voit « dans les phénomènes financiers que des moyens d'assurer une nouvelle répartition des richesses entre les individus, de supprimer les inégalités sociales et d'établir l'égalité des fortunes » (25). En d'autres termes Jèze accorde toute son importance à la dimension sociale que revêtent les phénomènes financiers mais marque son hostilité à la fixation d'une finalité sociale aux opérations financières (26). Cette position se manifeste tant en matière de dépenses que de recettes.

S'agissant de dépenses, Jèze n'hésite pas à affirmer que celles d'assistance sociale « présentent un grave danger politique et financier », qu'elles sont « particulièrement à surveiller », étant observé qu' « il est à peu près impossible [...] de ne voter que les dépenses sociales utiles », eu égard à la « passion démagogique » qui se cache sous « les grands mots d'humanitarisme, de solidarité nationale » (27). Il déplore : « Les dépenses publiques dites sociales ont pris un développement inouï : c'est une politique de classe » (28).

Quant aux recettes, celles d'impôt ont servi de support à la définition sans doute la plus connue et aussi la plus constante de l'œuvre de Jèze. Certes, les formules que l'on relève au début — « L'Etat a le droit d'imposer, mais ce droit n'est légitime qu'au-

(24) *Ibid.*, p. 19.

(25) *Ibid.*, p. 22 et 28.

(26) En cela Jèze déclare se distinguer à la fois d'auteurs comme Leroy-Beaulieu ou Stourm (sur le premier point) et comme Wagner (sur le second).

(27) *Sciences des finances*, p. 113.

(28) *Finances publiques*, p. 81.

tant que la dépense est nécessaire » (29) — ou à la fin de sa carrière — « la dépense d'intérêt général est le fondement et la mesure de l'impôt moderne » (30) — ne préjugent pas de la possibilité d'une utilisation de l'impôt à des fins autres que strictement financières, dès lors que ces fins seraient estimées « nécessaires » ou « d'intérêt général ». Mais Jèze se livre ensuite à une critique des finalités de l'impôt dans la pratique contemporaine qui lève toute incertitude quant à sa conception.

Dès les *Eléments* on trouve l'affirmation suivante : « Il faut se placer nettement sur le terrain fiscal, et ne point suivre ceux qui voient dans l'impôt, non pas un moyen de donner des ressources à l'Etat, mais un instrument de révolution sociale » (31). Plus de trente ans après, la position de Jèze est tout aussi nette lorsqu'il considère que, « sous la poussée démagogique, en Europe occidentale l'impôt perd son caractère de procédé de répartition des charges d'intérêt général. Il devient un moyen pour faire entretenir une partie de plus en plus nombreuse de la population par d'autres classes sociales. Il tend à être une arme de guerre sociale » et qu'il prévoit que, si l'évolution en cours se poursuit, « il y aura une transformation véritable de la notion d'impôt », avec un retour à « la notion de tribut levé par par une classe sociale sur une autre classe sociale » (32).

Sans doute Jèze convient-il immédiatement après qu' « il serait exagéré de conclure que l'impôt moderne a changé de caractère » et se borne-t-il à relever, de manière beaucoup moins polémique, qu' « il se produit, en ce moment, en certains pays, une transformation de l'impôt dans le sens du procédé de réforme sociale » (33) mais il apparaît bien que, même ainsi relativisée, l'évolution contemporaine dans l'utilisation de l'impôt ne lui semble pas opportune. Cette position appelle logiquement le choix d'un certain mode de répartition des charges publiques, dont les contours se révèlent toutefois moins nets que ceux que l'on pouvait attendre.

B. — Une appréciation nuancée des modalités de la répartition

La notion de répartition renvoie inévitablement au problème du choix des critères en fonction desquels la répartition peut ou doit être opérée. Problème, selon Jèze, de nature politique et non de technique financière, à l'égard duquel les techniciens financiers doivent donc en principe se borner à « mettre en relief les consé-

(29) *Eléments*, p. 289.

(30) *Finances publiques*, p. 80.

(31) *Eléments*, p. 632.

(32) *Finances publiques*, p. 81 et 82.

(33) *Ibid.*, p. 85.

quences économiques, financières, sociales, pouvant résulter des solutions politiques adoptées par les gouvernants » (34).

On trouve à cet égard, dans l'œuvre de Jèze et s'agissant de l'impôt, des références faites à « la répartition des charges publiques entre les individus d'après leur capacité de payer » ou encore « d'après leurs forces économiques » (35). Mais, partant du constat qu'il « n'est pas de plus énigmatique » que l'idée de justice dans l'impôt, qu' « elle n'a pas de valeur absolue », qu' « elle a une signification plutôt négative que positive » et qu'à ce titre « elle sert plus à démolir qu'à construire » (36), Jèze décide d' « éliminer, d'une définition scientifique et objective de l'impôt, toute précision touchant la *juste* répartition de l'impôt entre les individus » (37). Pour lui, tenter de préciser « la mesure exacte dans laquelle chaque individu doit payer l'impôt » ou « ce à quoi oblige le devoir social de payer l'impôt » est une erreur (38).

Mais en réalité, à propos des questions classiques de la problématique fiscale que constituent les choix entre uniformité ou discrimination, proportionnalité ou progressivité, impôt personnel ou impôt réel — questions qui n'ont pas pu ne pas être abordées par lui — les préférences de l'auteur apparaissent.

Sur le premier point, Jèze commence par poser que « la charge [de l'impôt] doit être répartie uniformément entre les individus : c'est la conséquence du principe de l'égalité devant les charges publiques » (39) et, s'il reconnaît plus loin que des arguments qu'il qualifie de « justes, en principe » peuvent en certains cas être invoqués en faveur de la discrimination, c'est aussitôt pour ajouter qu' « ils aboutissent souvent à des solutions spoliatrices dans les démocraties à tendances démagogiques, où la classe sociale politiquement la plus forte est celle des non possédants » (40).

A l'égard de la progressivité, Jèze observe qu' « avec l'évolution démagogique des régimes démocratiques, la progression tend à faire perdre à l'impôt son caractère d'équitable répartition des charges publiques » (41) et, plus clairement encore, que « les gouvernements démocratiques ont une tendance à se servir de la progressivité pour dénaturer l'impôt » (42). Seule une progression modérée, limitée à quelques impôts qualifiés de régulateurs ou de rectificatifs

(34) *Finances publiques*, p. 12.

(35) *Science des finances*, p. 73 et *Finances publiques*, p. 85.

(36) *Finances publiques*, p. 86.

(37) *Ibid.*, p. 83. En effet, aucune référence de ce type ne figure ni dans la définition de l'impôt donnée dans les *Eléments* (p. 611), ni dans celle fournie dans *Finances publiques* (p. 85). Mais il arrive à Jèze, dont la rigueur est parfois prise en défaut, de s'appuyer sur l' « idée de justice » pour justifier ou critiquer une position (par ex., *ibid.*, p. 96 et 115).

(38) *Finances publiques*, p. 82.

(39) *Ibid.*, p. 93.

(40) *Ibid.*, p. 96.

(41) *Ibid.*, p. 99.

(42) *Ibid.*, p. 103.

et ayant pour finalité de rétablir l'équilibre du système fiscal compromis par le fait que « les impôts de consommation font contribuer le pauvre plus que proportionnellement aux dépenses publiques » (43) est admissible. Sur ce point l'appréciation de Jèze a évolué : au début du siècle, dans les *Eléments*, si le même raisonnement était déjà tenu en faveur de la progressivité appliquée à certains prélèvements, « à la condition [qu'elle n'ait] pour but que de rétablir la proportionnalité générale » (44), l'impôt général progressif sur le revenu — en projet à l'époque — était tour à tour qualifié d' « injuste », « sans fondement rationnel », « arbitraire », « contraire à l'intérêt de l'individu, de la production nationale, et par suite de l'Etat » (45). Trente ans après, il est admis que le tarif progressif convient surtout entre autres, à l'impôt sur le revenu global (46).

Enfin, s'agissant de la personnalisation de l'impôt, son admission par Jèze, en raison de ses avantages certains, n'intervient qu'après que les dangers que selon lui elle présente, et notamment le risque d'une « évaluation arbitraire sous l'influence des passions politiques », « particulièrement à redouter dans les Etats démocratiques modernes » (47) aient été évoqués.

Ainsi la répartition des charges publiques au moyen de l'impôt emprunte-t-elle chez Jèze des voies qui font sans doute leur part aux techniques modernes mais à l'égard de celles-ci les préventions dominent, non pas d'ailleurs tant pour des raisons proprement fiscales que parce que le contexte politique dans lequel se situe le système fiscal qu'il analyse lui paraît propice à la déformation, au détournement ou à la dénaturation de ces techniques.

Il convient toutefois de ne pas enfermer l'œuvre de Jèze dans un schéma conservateur voire réactionnaire. Deux exemples montrent qu'il a su s'affranchir de l' « idéologie » à laquelle on est tenté de le rattacher (48) et d'adopter des positions novatrices.

En matière d'imposition du capital, réfutant les critiques dont elle est l'objet, il observe qu' « il est évident que les mauvais résultats de l'impôt prélevé sur le capital ne sont produits que si l'impôt est prélevé sur le capital national (*que Jèze entend au sens de capital productif*). Il ne faut pas croire que tout prélèvement sur le capital individuel aboutit à une réduction du capital national.

(43) *Ibid.*, p. 100.

(44) *Eléments*, p. 637.

(45) *Ibid.*, p. 634.

(46) *Finances publiques*, p. 98.

(47) *Ibid.*, p. 106.

(48) Aussi ne partagera-t-on pas l'analyse d'Henri Isaïa selon laquelle Jèze a été conduit à considérer « qu'il n'y avait de "bonne" science des finances que celle qui confortait (...) des règles qui en réalité garantissaient la domination financière de la bourgeoisie », « la théorie » des finances publiques lui [ayant] servi à légitimer un système particulier de droit des finances publiques » confortant et justifiant le pouvoir de cette classe sociale (*op. cit.*, p. 103).

Cela dépend beaucoup de l'emploi qui sera fait du produit de l'impôt. Il se peut que l'impôt prélevé sur le capital individuel non seulement ne diminue pas le capital national mais l'augmente... qu'il soit employé à constituer ou à conserver d'autres capitaux individuels... [ou] en vue de corriger les inégalités des impôts prélevés sur le revenu [ce qui] n'est pas illégitime ». Par ailleurs, même « la règle que l'impôt ne doit pas être prélevé sur le capital national comporte des exceptions... » (49), notamment sous la forme d'un prélèvement extraordinaire sur les fortunes en cas de circonstances exceptionnelles comme le premier conflit mondial (50).

Revenant aux dépenses publiques, Jèze constate qu' « aujourd'hui, la tendance est de multiplier les services publics et de les perfectionner. Cette tendance se traduit par une foi financière bien connue, celle de l'accroissement continu des dépenses publiques... » et d'ajouter : « La foule croit facilement que cet accroissement est nécessairement une mauvaise chose, le signe d'une gestion financière maladroite ou malhonnête. Il n'en est rien » (51). En effet, « l'augmentation réelle des dépenses publiques ne signifie pas un accroissement réel équivalent de la charge qui pèse sur les individus... Le service public, tout en donnant plus de satisfaction, peut coûter moins cher au public, s'il est bien géré » (52). L'évolution à cet égard est sensible entre les *Eléments*, où les auteurs relèvent dès l'introduction, à la suite de Tocqueville, « la tendance démocratique au gaspillage des deniers publics » (53) et les propos d'une tonalité bien différente tenus trente ans après : si « les institutions démocratiques sont particulièrement favorables à l'augmentation des dépenses », c'est que « le gouvernement démocratique se manifeste toujours par un développement plus large des services publics. C'est une condition de la prospérité nationale ». Certes « il y a aussi des abus » mais « la constatation des abus des gouvernements démocratiques ne doit pas faire oublier leurs avantages immenses pour le développement du bien-être physique, intellectuel et moral des peuples » (54).

Cette admission de la croissance des dépenses publiques s'accompagne bien entendu de limites : « Les seuls services publics à organiser sont ceux qui correspondent aux forces financières de l'Etat considéré » (55), « les dépenses publiques d'un Etat doivent être maintenues dans un rapport raisonnable avec le revenu national » (56) et il convient même de n' « admettre qu'avec une très

(49) *Finances publiques*, p. 128 et 129.

(50) *Science des finances*, p. 75.

(51) *Ibid.*, p. 38.

(52) *Ibid.*, p. 97.

(53) *Eléments*, p. 3.

(54) *Science des finances*, p. 92 et 93.

(55) *Ibid.*, p. 41.

(56) *Ibid.*, p. 74.

grande prudence une dépense nouvelle [compte tenu] des difficultés que l'on aura plus tard à la supprimer, même si elle est reconnue inutile » (57). Il reste que la position de principe adoptée par Jèze est assez remarquable, en ce qu'elle offre au pouvoir financier un champ d'intervention que l'on aurait pu croire beaucoup plus confiné, eu égard au refus initial de l'utilisation des phénomènes financiers à des fins de redistribution.

II. — LE POUVOIR FINANCIER, UN POUVOIR CONCENTRE

La dimension politique des phénomènes financiers, on vient de le mettre en évidence, n'est jamais absente de la réflexion de Jèze. Aussi observe-t-il : « c'est une opinion encore aujourd'hui très répandue que les problèmes dits financiers sont exclusivement des problèmes d'ordre économique, des questions de technique, pour la solution correcte desquels il faut et il suffit de posséder des connaissances techniques économiques et financières. C'est là une exagération » (58). « Dans les théories sur les finances publiques, la distinction entre des problèmes politiques et des problèmes de technique financière est de la plus haute importance » (59) et « il importe de mettre en plein relief l'aspect politique des problèmes financiers » (60).

Jèze a illustré et développé son propos en matière de dépenses, de recettes et d'emprunts (61). Mais plus encore sa conception du budget reflète-t-elle cette préoccupation. Dès les *Eléments*, et alors même que l'accent est mis dans cet ouvrage sur le contenu du budget (« un tableau de prévision des dépenses et des recettes de l'Etat ») et sa nature juridique (« un acte d'administration [voire « un acte administratif »] accompli sous forme de loi » ou encore « passé en la forme législative » à des fins d' « autorisation donnée par le Parlement » (62), il est relevé que « le budget contient tout un système de gouvernement » (63).

Une vingtaine d'années après, il est affirmé nettement que « le budget est, avant tout, un acte politique. C'est le plan d'action gouvernementale pour une période à venir. C'est un programme de gouvernement proposé par l'Exécutif à l'approbation du Parle-

(57) *Ibid.*, p. 105.

(58) *Finances publiques*, p. 7.

(59) *Ibid.*, p. 17.

(60) *Ibid.*, p. 8.

(61) Seule la matière de la comptabilité publique, entendue au sens d'exécution du budget et de contrôle des opérations budgétaires, est selon Jèze « réglée d'après des considérations de pure technique » (*Ibid.*, p. 17).

(62) *Eléments*, p. 11, 31 et 190.

(63) *Ibid.*, p. 38.

ment » (64). Plus loin le budget est qualifié de « plan politique » (65). La modernité des termes utilisés par Jèze est particulièrement mise en valeur si l'on rappelle que, la même année, un auteur comme Allix persistait à définir le budget comme « un acte d'administration destiné à permettre le fonctionnement des services publics », « le projet de budget [n'étant] autre chose qu'un devis d'administration pour la période qui va s'ouvrir » (66).

Dès lors l'analyse de Jèze ne peut que s'intégrer dans une approche en termes de pouvoir, que l'auteur a voulue d'une particulière netteté, s'agissant du refus de la dispersion de celui-ci (A) mais qui est entachée d'incertitude quant à l'identification de ses détenteurs (B).

A. — Concentration, et non dispersion

Déjà, au début du siècle, il est soutenu dans les *Eléments*, sur le terrain purement juridique, que de la nature d' « acte administratif » du budget, il découle que ce dernier « rentre dans les attributions normales du gouvernement. Puisque c'est le gouvernement qui est responsable de l'exécution des lois et des services publics, c'est à lui seul qu'il appartient de dire de quelles sommes il a besoin et sur quelles ressources il compte pour y parer ». Ainsi, « il semble bien que non seulement l'initiative doit appartenir au gouvernement, mais encore que cette initiative doit être exclusive de celle des Assemblées ». Aussi bien, « confier aux Assemblées la mission de préparer le budget, c'est confondre les pouvoirs, c'est transporter l'administration et le gouvernement dans le sein des Chambres ». Plus généralement, « il convient de réserver au gouvernement non seulement la préparation du budget proprement dit, mais encore l'initiative de toutes les lois intéressant directement les finances publiques... La mission des Chambres est non d'agir par elles-mêmes, mais de contrôler. Elles doivent donner des indications au gouvernement, lui présenter des observations, mais non se substituer à lui » (67).

Plus tard, l'accent étant mis sur le budget en tant que programme d'action politique du gouvernement, non seulement « c'est au gouvernement seul à dresser ce programme » — donc sans interférence des commissions des finances des Chambres — mais il convient « de refuser radicalement aux députés le pouvoir de proposer des dépenses, de demander des relèvements de crédits. Le rôle des Chambres est d'accepter ou de refuser les propositions du

(64) *Finances publiques*, p. 15.

(65) *Ibid.*, p. 80.

(66) E. ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Rousseau, 1931, p. 3 et 10.

(67) *Eléments*, p. 38 et 41.

gouvernement ». Sans doute le droit de contrôle parlementaire est-il considéré comme « légitime, indispensable » mais il « ne peut être qu'une critique et non une substitution d'action » (68).

En réalité, au-delà de la justification, par la nature juridique ou politique du budget, du monopole gouvernemental de l'initiative financière, on trouve dans l'œuvre de Jèze, en arrière-plan, une représentation pour le moins négative du Parlement, de ses membres et de son rôle.

Tout d'abord Jèze affirme que « les députés forment une masse irresponsable. La responsabilité ne peut exister sérieusement que si elle repose sur une tête ou sur quelques têtes » (69), ce qui constitue un premier argument, en partie au moins juridique, en faveur de la concentration du pouvoir, notamment financier. S'y ajoute un autre, d'ordre plus nettement politique : « Le recrutement des Parlements par le suffrage populaire plus ou moins large ne peut guère procurer que des médiocres ; il ne fournit pas nécessairement des compétences techniques » (70).

On pourrait objecter à l'affirmation péremptoire de Jèze que l'on ne voit pas en quoi, d'une part, le fait de ne pas disposer de compétences techniques fait nécessairement d'un parlementaire un « médiocre » et en quoi, d'autre part, le recours à un mode de désignation des parlementaires autre que l'élection garantirait une composition du Parlement exclusive de « médiocres ». Plus sérieusement (71), Jèze reconnaît que « ce n'est pas pour obtenir des compétences techniques que sont créés les Parlements. Leur mission essentielle est d'exprimer l'opinion moyenne des différentes classes de la nation, sur la solution des grands problèmes sociaux ». Et Jèze développe alors ce qui paraît être au cœur de sa conception, en posant que « les députés ne sont pas comme on le prétend, des représentants de la volonté du peuple. Le peuple n'a pas de volonté ; les foules n'ont pas de volonté. Les députés sont simplement des échantillons des différentes classes sociales du pays à un moment donné. Ils expriment non pas la volonté du peuple mais l'opinion moyenne, le sentiment moyen, les préjugés, les passions des différentes classes sociales » (72).

La concentration du pouvoir au plan gouvernemental se trouve ainsi en quelque sorte légitimée, car le pouvoir ne peut être que l'expression d'une volonté et non d'une opinion. Mais précisément, de quelle volonté s'agit-il ?

(68) *Science des finances*, p. 64.

(69) *Ibid.*

(70) *Ibid.*, p. 39. On observera que le constat de « médiocrité » est parfois étendu par Jèze à « la plupart des gouvernants (Parlements et ministres) » (*Finances publiques*, p. 11 et 12).

(71) Jèze admettant : « l'intervention de Parlements élus au suffrage universel est indispensable »... « il n'y a pas de finances publiques prospères sans la discussion parlementaire » (*Science des finances*, p. 105).

(72) *Science des finances*, p. 39.

B. — Une identification incertaine des détenteurs du pouvoir

S'agissant spécialement du pouvoir financier, il est clair pour Jèze qu'à l'intérieur du gouvernement, il revient au ministre des finances de l'exercer. Jèze insiste sur « la situation spéciale du ministre des finances » vis-à-vis tant des autres ministres que du Parlement. Il voit en lui le « gardien vigilant de l'intérêt général et de l'équilibre budgétaire », réaffirmant que « là où est la responsabilité, là doit être le pouvoir. Par là se justifie la prééminence du ministre des finances dans les gouvernements démocratiques. La responsabilité du ministre des finances est la clé de voûte de tout système financier organisé pour atteindre l'idéal démocratique : l'affectation exclusive des deniers publics à des dépenses vraiment utiles et proportionnées aux ressources de la nation » (73).

On pourrait donc penser qu'entre les mains du ministre des finances doit résider, en dernière analyse, pour Jèze, le pouvoir financier. Il est permis de nuancer cette vision dans la mesure où Jèze relève que, très généralement, le ministre des finances n'est pas un financier, « c'est-à-dire un homme ayant étudié scientifiquement, systématiquement, les finances publiques, ayant fait de cette étude scientifique, méthodique, l'objet essentiel de son activité » (74). Or, « ceux qui n'ont pas longuement médité, avec la méthode scientifique, sur les problèmes financiers, sont incapables de diriger les finances de l'État » (75). Certes, « il n'est pas nécessaire que le portefeuille des finances soit attribué à un financier véritable », mais alors, pour Jèze selon lequel « la gestion financière par des gouvernants amateurs sans la collaboration des techniciens — caractéristiques de la plupart des États modernes — a donné des résultats financiers déplorables... C'est l'empirisme financier, avec toutes les erreurs coûteuses qui en sont la conséquence fatale » (76), « le ministre des finances non technicien a besoin d'avoir auprès de lui des techniciens. C'est indispensable ». La meilleure forme d'exercice du pouvoir financier réside, donc, en définitive, dans « cette collaboration du ministre des finances, amateur intelligent, et du grand technicien, modeste et discret » (77).

Toutefois cette collaboration prônée par Jèze paraît être dotée, dans son œuvre même, d'une portée variable. Il a clairement affirmé

(73) *Ibid.*, p. 68.

(74) *Ibid.*, p. 58.

(75) *Finances publiques*, p. 35.

(76) *Ibid.*, p. 18.

(77) *Science des finances*, p. 58 et 59. Il est permis de se demander si Jèze ne se voyait pas dans le second personnage et ne regrettait pas de ne pas avoir été sollicité de jouer ce rôle. On relève toutefois qu'il présenta en 1914 le rapport général de la commission instituée au ministère des finances pour étudier les mesures propres à assurer le vote du budget à sa date normale et qu'il fit partie en 1926 du comité des experts sur la politique monétaire de la Banque de France.

qu'aux problèmes politiques (Quelles sont les dépenses publiques à faire ?, Quel type de prélèvement choisir pour les couvrir et comment répartir entre les individus le prélèvement choisi ?) ni la science des finances ni la technique financière ne fournissent d'éléments de solution (78), qu'en finances publiques le rôle des techniciens est « secondaire en ce sens que ordinairement les techniciens n'interviennent qu'après les hommes politiques, une fois que ceux-ci ont résolu le problème politique qui est à la base des problèmes financiers » (79) et que, d'ailleurs, « en confiant la gestion financière d'un pays exclusivement à des techniciens, on risquerait de faire résoudre les problèmes politiques contrairement aux idéaux politiques et sociaux de la majorité de la nation. On aurait à peu près sûrement une gestion financière de classe, celle à laquelle appartiennent d'ordinaire les techniciens financiers » (80).

Mais émerge aussi dans l'œuvre de Jèze une tout autre conception de la collaboration entre politiques et techniciens lorsqu'il affirme par exemple qu' « avec de grands techniciens comme conseillers, le ministre *sera en mesure de savoir ce qu'il faut faire*. Les techniciens sont, pour un ministre intelligent, à la fois des excitateurs et des modérateurs. Ils disent *ce qu'il est désirable de faire et de ne pas faire*. Le ministre, homme politique, choisit le moment d'agir, les modalités d'action... » (81). Ce qui revient à inverser la répartition des rôles précédemment exposée. Au technicien revient alors, en réalité, l'initiative, au politique reste la mise en forme de l'action.

Ainsi le pouvoir financier doit être concentré, mais l'ambiguïté demeure quant à ses titulaires effectifs. Tout au plus peut-on deviner que Jèze — qui estimait que « l'idéal serait que l'homme d'Etat fût doublé d'un savant. Lorsqu'il n'en est pas ainsi — ce qui est le cas le plus fréquent — il faut que l'homme d'Etat se fasse aider par les savants... » (82) — se faisait une conception élitiste du pouvoir — l'élite visée étant celle détentrice du savoir — dont on se bornera ici à signaler qu'elle se rattache à tout un courant de pensée (83). De là la dénonciation, qui affleure dans toute son œuvre, de ce que l'on pourrait appeler la « dérive démagogique » (des Chambres, des élus, des partis politiques... et plus généralement de la démocratie).

(78) *Finances publiques*, p. 9, 10 et 11. Une exception est faite par Jèze — contempteur des abus du crédit public — pour l'emprunt, considéré comme la partie des finances publiques « où les considérations d'ordre politique doivent avoir le moins de valeur », même la question de savoir dans quel cas le recours à l'emprunt est légitime étant jugée d'ordre technique (*ibid.*, p. 14 et 15).

(79) *Ibid.*, p. 7.

(80) *Ibid.*, p. 17.

(81) *Science des finances*, p. 59.

(82) *Ibid.*, p. 25.

(83) Voir à ce sujet l'ouvrage de Michel BOUVIER, *L'Etat sans politique*, L.G.D.J., 1986, note p. 236 : « Une démocratie des experts ».

*
**

Les grandes lignes de l'enseignement de Jèze étant ainsi dégagées, comment mesurer son apport à la théorie des finances publiques ?

Il est aisé de trouver des points à propos desquels Jèze peut être considéré comme un précurseur. On se limitera à rappeler sa conception du budget et, corrélativement, du partage des compétences financières entre Gouvernement et Parlement et à mentionner sa critique de l' « esprit de fiscalité » dans l'administration (84). Mais là n'est pas l'essentiel, s'agissant de formuler une appréciation globale.

Une position paraît devoir être d'emblée écartée : celle consistant à rattacher l'œuvre de Jèze à la « conception juridique de la science des finances » (85). Jèze a certes plaidé l'autonomie de la science des finances par rapport à l'économie politique (86) ; la raison en est non dans un souci de privilégier sa dimension juridique mais, d'une part, dans une volonté d'émancipation et, d'autre part, comme on l'a vu, dans une approche qu'aujourd'hui on qualifierait de « pluridisciplinaire » des phénomènes financiers. Jèze affirmera d'ailleurs clairement se distinguer de ceux qu'il appelle les « juristes de la finance », qui « ne s'occupent que de décrire des organismes et rouages politiques et administratifs, et les règles de droit positif par lesquelles s'exerce l'activité financière de l'Etat » (87). Ainsi que l'a relevé Maurice Duverger : « Bien que juriste de profession, ce juriste financier s'est voulu en définitive plus financier que juriste, dans la mesure où la science des finances lui apparaissait comme la connaissance d'une réalité sociale globale, à l'intérieur de laquelle le droit n'est qu'une partie, comme les autres, subordonnée au tout » (88).

On ajoutera que le contenu proprement juridique de l'œuvre de Jèze ne peut guère de nos jours retenir l'attention, non pas tant parce que les règles de droit positif du temps de l'auteur, auxquelles ce dernier a été amené à faire une place (89), ont bien évidemment pour la plupart cessé de s'appliquer, mais parce que la réflexion juridique de Jèze ayant pour objet les finances publiques a souvent été encore plus tôt dépassée. On en voudra deux exemples. Sa « théorie générale des taxes » (90) ne permet pas de distinguer de celles-ci les rémunérations pour service rendu aujourd'hui dénommées redevances. Son analyse de l'acte administratif d'impo-

(84) *Finances publiques*, p. 181 et 189.

(85) Comme semble l'avoir fait P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, A. Colin, 1986 (édition mise à jour avec la collaboration de A. Demichel), p. 20.

(86) *Finances publiques*, p. 33.

(87) *Ibid.*, p. 27 et 28.

(88) « Gaston Jèze, juriste financier », *op. cit.*, p. 23.

(89) Une place dont M. Duverger a montré l' « exigüité » au regard des autres aspects développés (*ibid.*, p. 19).

sition, considéré comme créateur de la dette du contribuable et de la créance du Trésor (91), a été rapidement et définitivement réfutée (92.)

En réalité, le constat que Pierre Lalumière faisait au soutien de sa « conception sociologique des finances publiques » et selon lequel « ni une étude juridique étroite, ni une vision exclusivement économique, ne permettent de rendre compte actuellement de la complexité de la vie financière des collectivités publiques » (93), Jèze a été le premier à l'avoir clairement énoncé et à en avoir tiré toutes les conséquences (94). C'est avant tout par la *méthode* d'étude des phénomènes financiers qu'il a formulée et utilisée que Gaston Jèze a fait œuvre novatrice.

Mais précisément, cette méthode étant aujourd'hui quasiment d'un emploi général — la plupart des auteurs traitant de finances publiques y ayant, certes à des degrés divers, recours — sa nouveauté n'est plus perceptible, alors que, face à la « montée de substance juridique » (95) qui caractérise aujourd'hui la matière des finances publiques dans ses diverses composantes, les travaux de Jèze, pour riches en développements historiques, socio-politiques et économiques qu'ils soient — et à ce titre toujours susceptibles de provoquer l'intérêt — n'offrent guère de points d'appui.

On ne doit cependant pas oublier que l'apport de Jèze à la théorie juridique s'est manifesté avec évidence dans le cadre de ses ouvrages de droit administratif et dans la ligne de « l'école de Duguit » (96). En ne se livrant pas à un effort comparable de conceptualisation du *droit* des finances publiques, Gaston Jèze a implicitement révélé l'insuffisante maturité de cette discipline à l'époque où il l'enseignait. Il reste la connaissance de l'*objet* des finances publiques, que son œuvre a rendue accessible sous tous ses aspects.

Joël MOLINIER,

Professeur

*à l'Université des Sciences sociales
de Toulouse.*

(90) *Ibid.*, p. 64 et s.

(91) G. JÈZE, « Nature et régime juridique de la créance d'impôt », *R.S.L.F.*, 1936, p. 195 ; « Le fait générateur de l'impôt », *R.D.P.*, 1937, p. 618.

(92) Par G. MORANGE, « Le fait générateur dans le mécanisme juridique de naissance de la dette d'impôt », *R.D.P.*, 1943, p. 319 et 1944, p. 133.

(93) P. LALUMIÈRE, *op. cit.*, p. 21.

(94) Comme l'observe Henri ISAIA (*op. cit.*, p. 104), les conceptions de G. Jèze et de P. Lalumière sont très proches, par-delà le demi-siècle qui les sépare.

(95) Pour reprendre les termes du doyen Hauriou, appliqués à la fin du siècle dernier au droit administratif (et rappelés par J.J. BIENVENU, *Droit fiscal*, P.U.F., 1987, p. 15).

(96) A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, tome 1, L.G.D.J., 1967, p. 15.