



Jean-François CALMETTE
Maître de conférences H-D-R, Université de Perpignan

Les apports de Pierre Lalumière à la compréhension des Finances publiques et de ses acteurs

Mots-clés : finances de l'État - Parlement - Constitution de 1958 - RCB - décentralisation

Replaçant les finances publiques dans un contexte sociologique et politique, les études de Pierre Lalumière ont notamment porté sur la translation du pouvoir financier du Parlement vers l'exécutif, sur une critique de la technocratie financière et sur la promotion de la décentralisation.

Pierre Lalumière (1930-1996) a développé une pensée riche, pédagogique et singulière dans le champ de la connaissance des Finances publiques. Son manuel est considéré comme un « classique » en la matière¹. Les fondements originaux de son approche méthodologique ont été posés dans son article « Les cadres sociaux de la connaissance financière » qui fut publié, en 1963, dans le premier numéro de la *Revue de science financière*. Le titre de cet article, qui s'inspire directement d'un écrit du sociologue Georges Gurvitch², conduit l'auteur à adopter une approche ouverte de la sociologie qui croise les études de terrain sur l'administration financière avec les analyses de science politique. Cette méthode innovante avait pour but de répondre « à l'état de crise théorique » où se trouvaient les finances publiques et à « contribuer au renouvellement de cette matière »³.

À la suite d'auteurs comme Jean Carbonnier en droit civil, il tire profit de la complémentarité de ces approches pour donner un nouvel élan à la science financière. Avant l'apparition d'auteurs plus spécialisés sur le fait financier⁴, il revendique une conception sociologique de la science financière qui « conduit à transposer dans le domaine financier des modèles d'études utilisés en sociologie politique »⁵.

L'approche de Pierre Lalumière conduit alors à une forme de « droit politique » qui aborde la construction de la norme à partir de l'« esprit » du droit,

¹ *Les finances publiques*, Paris, 1^{re} éd., 1970, Armand Colin, « coll. U ». C'est un ouvrage foisonnant qui est une véritable « mine d'informations ».

² G. Gurvitch, « Les cadres sociaux de la connaissance sociologique », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. XXVI, janvier-février 1959.

³ L. Philip, « Hommage à Pierre Lalumière », *RFFP*, n° 58, 1997, p. 118.

⁴ Par exemple, Marc Leroy qui est un spécialiste de sociologie des finances publiques est Professeur de sociologie et non de droit public. De cet auteur, voir notamment *Sociologie des finances publiques*, La Découverte, coll. « Repères Sciences politiques », 2007.

⁵ P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *Revue de science financière*, 1963, n° 1, p. 41.

c'est-à-dire de son contexte idéologique, du « jeu politique » et des rapports de force entre pouvoirs. Il analyse aussi la « répartition du pouvoir financier »⁶. « Il est le premier à introduire en France la notion de pouvoir dans l'analyse des procédures budgétaires »⁷. L'auteur s'est intéressé également, en droit fiscal, à l'influence des groupes politiques de pression sur les déductions fiscales qu'ils pouvaient obtenir⁸. À l'instar du droit constitutionnel qui évolue sous l'influence de la science politique après la Seconde Guerre mondiale, Pierre Lalumière conclut dans le polycopié de son cours de 1966-1967 que la Science des Finances « devient une branche particulièrement originale de la Science politique »⁹. Elle s'inscrit dans un courant, par lequel « les "juristes financiers" prétendent (...) à une sorte de "sociologie" ou "science politique" qui dépasse la simple description du fonctionnement des institutions budgétaires »¹⁰. Cette méthode est reliée dans sa compréhension aux contextes politiques, historiques et sociaux de l'époque. Durant son parcours universitaire à Bordeaux, il était proche d'un

cercle d'universitaires composé de son maître Maurice Duverger (premier directeur de l'Institut d'études politiques de l'université de Bordeaux) qui fut à l'origine du développement de la science politique en France et de Claude Émeri¹¹ avec qui il rédigea un « ouvrage pionnier »¹² de sociologie électorale (ainsi que Jean-Marie Cotteret).

Certains juristes, qui exerçaient une influence sur la Science politique universitaire naissante, s'intéressaient à cette période « aux conditions historiques d'apparition des institutions politiques (...) ». Par exemple, Jacques Ellul, historien du droit (également enseignant à Bordeaux et qui représentait pour Pierre Lalumière une autorité morale « (...) était particulièrement sensible aux conflits sociaux et politiques (et) Maurice Duverger (...) cherchait dans les travaux historiques l'explication de l'apparition et de la transformation des partis politiques »¹³. On peut aussi identifier une autre influence bordelaise plus ancienne dans laquelle s'inscrivait Pierre Lalumière avec Léon Duguit et sa conception « ouverte » des Sciences sociales influencée par le sociologue Émile Durkheim¹⁴. Il existe enfin une continuité avec Gaston Jèze. Comme l'exprime Pierre Lalumière dans son manuel de Finances publiques, « c'est le même esprit qui présida à la conception »¹⁵ de celui-ci.

L'approche de l'universitaire est irriguée également par une solide expérience pratique. En effet, après avoir obtenu son diplôme équivalent à une licence à l'Université de Bordeaux, il passe le concours d'entrée à l'école des impôts et devient inspecteur-adjoint des impôts. Des universitaires, notamment Maurice Duverger, l'ont incité néanmoins à continuer son parcours académique¹⁶.

Il entreprend alors des études approfondies couronnées, en 1956, par l'obtention de son doctorat avec une thèse consacrée à la prestigieuse inspection générale des Finances. Sa thèse sera publiée en 1959 après son succès au concours d'agrégation en droit public en 1958 dont il finit major de promotion. L'ouvrage publié aux Presses Universitaires de France relève plus d'une démarche de science administrative : « l'administration n'y est pas vue comme un ensemble statique d'organes et de fonctions, mais de façon beaucoup plus réaliste comme une constellation de groupes en évolution constante et entretenant entre eux des rapports de force »¹⁷. Dans sa préface, Maurice Duverger qualifie sa méthode de « sociologie administrative »¹⁸. Pierre Lalumière utilise une méthode d'analyse « prosopographique »¹⁹ à partir d'annuaires généraux du ministère des Finances (depuis 1890)²⁰ dont l'objectif est d'étudier les biographies des élites de la fonc-

⁶ *Les finances publiques*, Paris, 1^{re} éd., 1970, op. cit., p. 188.

⁷ Philippe Bezes, Alexandre Siné, « Introduction : Gouverner (par) les finances publiques. Perspectives de recherches », in Philippe Bezes, *Gouverner par les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », 2011, p. 46. Sur ce côté précurseur, voir également Jean-Claude Ducros, *Sociologie financière*, Paris, PUF, coll. Thémis, 1982, p. 32.

⁸ Cité par Michèle Boubay-Pagès, « Pierre Lalumière et les cadres sociaux de la science fiscale », *Doctrines fiscales : à la redécouverte de grands classiques*, sous la dir. de Sophie Raimbault de Fontaine, L'Harmattan, 2007, p. 114.

⁹ Souligné par Jean-Pierre Duprat, « Pierre Lalumière, professeur à Bordeaux », *RFFP*, 1997, n° 58, p. 128. Pierre Lalumière s'inscrit dans la continuité de la pensée de Maurice Duverger. En effet, ce dernier constate de manière antérieure dans son manuel *Finances publiques* (PUF, coll. « Thémis », 1963) « l'étroite parenté entre la science des finances et la science politique », souligné par Pierre Lalumière lui-même in « "Finances publiques" de Maurice Duverger », *Le Monde*, 2/04/1963.

¹⁰ Rémi Pellet, « L'enseignement des finances publiques à l'Université », *Revue de droit public*, n° 4-2013, p. 974.

¹¹ Dont Pierre Lalumière était un ami proche tout comme André Demichel avec qui il a écrit *Le Droit public*, Paris, PUF, 1969, coll. « Que sais-je ? », n° 1327. Il a également préfacé un ouvrage de Michel Bouvier et de Marie-Christine Esclassan, *Le système communal, état actuel et virtualités de la gestion financière des communes*, LGDJ, 1981, pp. 23-24. Ces deux auteurs s'inscrivent dans le cadre de leur génération dans la continuité de la méthode pluridisciplinaire de Pierre Lalumière, voir l'introduction de la 1^{re} édition de leur manuel, Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques* LGDJ, 1993, pp. 7;10;17;19.

¹² Christian Bidégaray, « In memoriam, Claude Émeri, 17 octobre 1933-16 janvier 2013 », *RFFP*, 2013, p. 506. Ce savoir a été symbolisé par la rédaction avec André Demichel d'un ouvrage sur *Les régimes parlementaires européens*, PUF, 1966.

¹³ Jacques Lagroye, « "Historicisation" de la Science politique en France ? », *La fabrique interdisciplinaire : Histoire et science politique*, dir., Michel Offerlé, Henry Rouso, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2008, p. 267.

¹⁴ Voir Mathieu Doat, « Georges Gurvitch et le droit administratif », *Droit et société*, 2016/3, n° 94, p. 537.

¹⁵ Souligné par J-P. Duprat, « Pierre Lalumière, professeur à Bordeaux », op. cit., p. 127.

¹⁶ Souligné par Marc Malherbe, *La Faculté de Droit de Bordeaux (1870-1970)*, Presses Universitaires de Bordeaux, 1996, p. 339.

¹⁷ Bernard Gournay, « note bibliographique » publiée in *Revue française de science politique*, n° 4, 1959, pp. 1062-1063.

¹⁸ Préface de Maurice Duverger, *L'inspection des finances*, Paris, PUF, 1959, p. VIII.

¹⁹ Dans le dictionnaire encyclopédique Larousse-Bordas de 1998, la prosopographie est définie comme « une science historique qui étudie la filiation et la carrière des personnels politiques et administratifs ou des membres des divers groupes sociaux, particulièrement utilisée en histoire romaine », définition citée par Nathalie Carré de Malberg, « Apports et limites de la prosopographie appliquée à l'histoire des hauts fonctionnaires. L'exemple des inspecteurs des finances (1918-1945) », *L'économie faite homme*, Genève, Droz, 2010, p. 77. Sur les origines historiques de cette méthode, Vincent Puech, « La méthode prosopographique et l'histoire des élites dans l'Antiquité tardive », *Revue historique*, 2012/1 (n° 661), p. 155.

²⁰ *L'inspection des finances*, op. cit., p. 223.

tion publique, en particulier leur cursus, leur recrutement et leur appartenance à des cercles intellectuels de décision.

Cette sociologie des hauts fonctionnaires sera un objet de recherche encore « très dynamique » durant les années 1970 et jusqu'au milieu des années 1980²¹. Il « convertit » « des ressources dans le champ hétérodoxe de la science administrative »²². On retrouve cette dimension pratique du Droit dans son manuel qui réserve en annexes les témoignages de grands commis de l'État ou de députés. Ainsi, l'auteur ne s'intéressera pas qu'à la « pratique » politique de l'élaboration de la décision financière mais aussi à sa pratique administrative.

Nommé professeur à l'Université de Bordeaux, Pierre Lalumière fut également maire du Bouscat en Gironde (1973-1983), député européen (1977-1983) et délégué ministériel pour la décentralisation (mai 1981-décembre 1981).

Certains auteurs, comme Rémi Pellet, ont relativisé l'intérêt de sa démarche scientifique en considérant que ce n'était qu'une simple approche empirique des faits financiers²³ qui relevait notamment d'une « description réaliste des institutions financières »²⁴. Il est vrai que, dès sa thèse, Pierre Lalumière s'est attaché à dégager une description « réelle » des institutions dans le but de mieux « démystifier » le rôle exact des acteurs et démonter les idées préconçues sur les finances publiques. Cette thématique des « mythes financiers »²⁵, centrale dans son manuel, annonçait les travaux essentiels de Jacques Chevallier et Jacques Caillousse qui ont cherché à décrire les fondements idéologiques du droit administratif²⁶ pour dévoiler la « constitution imaginaire de l'administration »²⁷.

Aujourd'hui, cette approche qui vise à retrouver le réel financier au moment où se pose la question de l'efficacité des politiques publiques est particulièrement utile. Bien que les travaux de Pierre Lalumière aient été peu suivis par d'autres juristes²⁸, ils apparaissent comme « précurseurs »²⁹ pour penser les nouveaux enjeux des finances publiques. Si on connaît assez bien son apport doctrinal en matière fiscale³⁰, nous montrerons, dans le cadre de cette étude, sa contribution à la connaissance complexe du droit budgétaire et des administrations financières. Nous verrons tout d'abord comment les écrits de Pierre Lalumière ont analysé l'évolution des différents pouvoirs en jeu lors des prises de décisions financières. Même s'il existe une continuité de la méthode de sciences administratives (sociologie des organisations pour expliquer l'élaboration de la norme) et

de droit politique (« recontextualisation » de l'élaboration de la règle par rapport aux faits économiques, sociaux et politiques³¹) utilisée dès son travail de thèse pour ses travaux postérieurs, nous essayerons de comprendre certaines évolutions de sa pensée pour mieux la situer par rapport à la doctrine classique du droit public de son époque (notamment financière et constitutionnelle). Outre son originalité, l'œuvre de l'universitaire possède une véritable dimension critique, ce qui permet de faire avancer d'une manière pragmatique la compréhension des finances publiques. Après avoir constaté et théorisé l'évolution contemporaine du passage de la maîtrise des finances publiques du pouvoir législatif au pouvoir exécutif, Pierre Lalumière participe de façon originale au mouvement de réforme qui se développe à partir des années 1970³². Il convient dès lors de revenir sur l'apport de ses analyses pour expliquer la translation du pouvoir en matière de décision financière, avant d'apprécier la construction d'un savoir critique du processus décisionnel recelant des propositions d'une grande pertinence dans le débat actuel relatif à la gestion des finances publiques.

²¹ D'autres auteurs que Pierre Lalumière auront cette approche sociologique du corps des hauts-fonctionnaires comme Alain Darbel, Dominique Schnapper, Jean-François Kesler, Marie-Christine Kessler, Jeanne Siwek, Jean-Luc Bodiguel, Pierre Birnbaum, Ezra Suleiman, Christophe Charle, Emmanuel Chadeau, Luc Rouban, Nathalie Carré de Malberg, cités par Florence Descamps, « Les comités d'histoire des ministères et l'histoire de l'État : une exception française ? », *La France et ses administrations : un état des savoirs*, dir. Jean-Michel Eymeri-Douzans ; Geert Bouckaert, Bruylant 2013, p. 84. On peut citer aussi l'ouvrage de Jean-Luc Bodiguel et Jean-Louis Quermone, *La haute fonction publique sous la V^e République*, Paris, PUF, 1983. Plus récemment, à propos des membres du Conseil d'État, Bruno Latour, *La fabrique du droit*, Paris, La découverte, 2002. Sur la démarche récente d'une sociologie des membres des cabinets ministériels, *Le Règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'Exécutif*, (dir.) J.-M. Eymeri-Douzans, X. Bioy, S. Mouton, Presses de Sciences Po, 2015, particulièrement les chapitres 12 et 14.

²² Philippe Bezes, Alexandre Siné, *op. cit.*, p. 46.

²³ Rémi Pellet, « L'enseignement des finances publiques à l'Université », *op. cit.*, p. 975.

²⁴ Rémi Pellet, « L'enseignement des finances publiques à l'Université », *op. cit.*, p. 975.

²⁵ On peut citer par exemple, une des annexes qu'il utilise dès la première édition de son livre et qui est un texte de François Goguel sur « L'origine des mythes financiers : l'influence de la crise financière de 1926 sur l'esprit public », *Les finances publiques*, Paris, 1^{ère} éd., 1970, *op. cit.*, pp. 197-198. Il évoque aussi dans le même ouvrage le « mythe ancien de l'orthodoxie financière » (p. 173) et « le nouveau mythe, celui de l'expansion économique (...) lointain écho de la révolution keynésienne » (p. 174).

²⁶ Jacques Chevallier, *Les fondements idéologiques du droit administratif*, in *Droit et idéologies*, CURAPP – PUF, 1978. Voir également J. Chevallier et L. Rouban (dir.), *La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités*, ENA, 2003, La Documentation française.

²⁷ Jacques Caillousse, *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris, PUF, coll. « Les Voies du droit », 2008.

²⁸ Voir *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Economica, (dir. Gilbert Orsoni), 2017, p. 824.

²⁹ Jacques Buisson, « Hommage à Pierre Lalumière », *RFFP*, 1997, n° 58, p. 117.

³⁰ Michèle Boubay-Pagès, « Pierre Lalumière et les cadres sociaux de la science fiscale », *op. cit.* pp. 97-153.

³¹ Voir Christoph Gusy, « Considérations sur le "droit politique" », *Jus Politicum*, Vol. 1, <http://juspoliticum.com/article/Considerations-sur-le-droit-politique-26.html> politique L'auteur écrit : « Le droit peut politiser. La juridicisation d'un sujet ou d'une relation sociale fonde la prétention que celle-ci ne sera pas façonnée ou réglée par les seuls acteurs directement concernés. Le droit posé ne tient pas seulement compte des intérêts des seuls intéressés mais aussi d'autres considérations (...) les intérêts externes fondent en principe la légitimation de la norme en question ».

³² Philippe Bezes, « Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *RFPAP*, n° 120, 2006, p. 723.

1 La translation du pouvoir en matière de décision financière

Dès son article fondateur de 1963, Pierre Lalumière traduit au niveau budgétaire le changement de paradigme de la V^e République qui minore le rôle du Parlement au profit de celui de l'Exécutif. S'appuyant sur l'histoire budgétaire précédant l'ordonnance de 1959, il confirme la relativisation du rôle du Parlement en matière de finances publiques qui marque l'avènement de la mainmise de l'Exécutif sur la décision financière.

A. La relativisation du rôle du Parlement en matière de finances publiques

L'un des objectifs de l'article précité de Pierre Lalumière est de démystifier le rôle historique, démocratique et supposé neutre du Parlement en matière budgétaire. Il pourfend le parlementarisme libéral qui, sous couvert d'avancée démocratique à partir de la Restauration, a renforcé l'effectivité de ses pouvoirs. La chambre des députés « (...) réussit à obtenir d'année en année un contrôle de plus en plus précis sur cet appareil d'État »³³. En 1835, les deux assemblées font « admettre que tous les budgets exécutés soient soumis à leur approbation »³⁴. Cela a permis au Parlement d'accentuer son contrôle sur le budget et les ministères. Au XIX^e siècle, le budget est essentiellement « une institution bourgeoise »³⁵. Pour Philippe Bezes, certains points de cet article « apparaissent, rétrospectivement, un peu sché-

matiques »³⁶ lorsqu'il explique par exemple que les règles budgétaires adoptées sous la Restauration constituent non seulement « des armes techniques de combat (employées) par les parlementaires contre l'exécutif »³⁷ mais confortent aussi les stratégies d'ascension politique des « milieux bourgeois libéraux au XIX^e en vue de la conquête du pouvoir »³⁸. On pouvait se demander, dans un premier temps, s'il n'était pas influencé par la vulgate marxiste comme a pu l'être le juriste Henry Isaïa, auteur plus tard d'un ouvrage critique sur les Finances publiques³⁹, lorsqu'il écrit dans son texte de 1963 que : « le Parlement (...) fut l'organe représentatif des intérêts de la bourgeoisie, seule force alors consciente de son unité et de son rôle (...) les masses ouvrières ou paysannes n'avaient pas encore pris conscience de leur puissance »⁴⁰. Il est vrai que les grands partis de masse ne naissent qu'au début du XX^e siècle⁴¹. Avant cette période, si l'idée de classe n'émerge pas expressément, la bourgeoisie a effectivement parfaitement pris conscience de sa force et de ses intérêts. Toutefois, dans son cours de 1968-1969, Pierre Lalumière précise que « (...) ce schéma marxiste est beaucoup trop simplifié et ne correspond pas aux conditions réelles de la vie politique au XIX^e siècle »⁴².

Tout au long du XIX^e siècle et en dépit de la neutralité des règles juridiques budgétaires, les libéraux ont eu pour but, selon lui, d'imposer une forme d'orthodoxie budgétaire avec un État minimal ou « *minimalitaire* » selon la célèbre formule de Benjamin Constant⁴³. D'ailleurs, « l'intérêt politique de la bourgeoisie coïncidait avec ses intérêts pratiques. Les députés, à cette époque, étaient élus au suffrage censitaire par les électeurs les plus fortunés. Il est évident que ces électeurs accueilleraient toujours favorablement les initiatives de leur député tendant à limiter les dépenses de l'État, puisque c'était eux, en définitive, qui payaient les dépenses »⁴⁴. De plus, pour les libéraux qui font la Révolution de 1789, l'impôt est justifié par la nécessité de protéger la propriété de tous par l'État, d'où le principe du consentement à l'impôt (art. 14 DDHC). Mais cet impôt doit être établi à partir de l'avantage retiré par chacun de la protection commune et doit donc être calculé en fonction des capacités contributives individuelles (art. 13 DDHC). Il en découle que la progressivité de l'impôt est liée à l'individualisme du proprié-

³³ P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *op. cit.*, p. 34.

³⁴ P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *op. cit.*, p. 34.

³⁵ Cours polycopié de Pierre Lalumière, 1968-1969, Bordeaux, Édition Montaigne, p. 6.

³⁶ Philippe Bezes, « Pour une histoire de la régulation des finances publiques. Le regard d'un politiste », *L'invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, sous la dir. de Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott, Lucile Tallineau, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2010, p. 17.

³⁷ P. Bezes, *op. cit.*, p. 17.

³⁸ P. Bezes, *op. cit.*, p. 17.

³⁹ Henri Isaïa, *Finances publiques, Introduction critique*, Economica, Paris, 1985, p. 84, cité par Philippe Bezes in « Pour une histoire de la régulation des finances publiques. Le regard d'un politiste », *op. cit.*, p. 18.

⁴⁰ P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *op. cit.*, p. 38.

⁴¹ Voir Daniel-Louis Seiler, *De la comparaison des partis politiques*, Economica, 1986.

⁴² Il ajoute : « (...) les régimes politiques de la Restauration et de la Monarchie de Juillet sont caractérisés politiquement par l'antagonisme de deux forces sociales : d'une part, l'aristocratie soutenue par la grande masse de la paysannerie et, d'autre part, la bourgeoisie s'appuyant sur le prolétariat naissant des villes (...) Comme ces deux forces politiques s'équilibraient au niveau du pays, le régime parlementaire a été considéré comme la seule solution permettant de gouverner. Entre le Roi et l'Assemblée, le Cabinet essayait d'élaborer des compromis entre des forces politiques antagonistes », Cours polycopié de Pierre Lalumière, 1968-1969, *op. cit.*, p. 5.

⁴³ Georges Lescuyer, Marcel Prélôt, *Histoire des idées politiques*, Paris, Dalloz, 1990, 10^{ème} éd., p. 418.

⁴⁴ Cours polycopié de Pierre Lalumière, 1968-1969, *op. cit.*, page 6.

taire⁴⁵ et non à l'égalité démocratique. Le principe du consentement à l'impôt par la procédure parlementaire dans le régime représentatif dont l'établissement est tardif en France⁴⁶ participe donc de cette fiction étatique. De plus, on sait notamment depuis les apports des travaux de Norbert Elias⁴⁷ que l'impôt lui-même (et pas seulement le consentement à l'impôt) a permis l'institutionnalisation de l'État et a contribué aussi à créer une forme de fiction étatique⁴⁸.

En abritant leur volonté politique derrière une réglementation juridique neutre, les auteurs libéraux imposaient leur propre conception des finances publiques. Pierre Lalumière considère que Gaston Jèze qui défendait comme lui, une conception politique de la science des finances « ne traitait en réalité que l'aspect juridique des finances publiques »⁴⁹ et donc incarnait de facto une conception libérale de la matière⁵⁰ : « cette conception juridique cachait un parti pris des milieux libéraux »⁵¹. L'universitaire incrimine les effets d'un positivisme désincarné par rapport au contexte historique et social issu du XIX^e siècle. Il existe néanmoins une continuité évidente entre Gaston Jèze et Pierre Lalumière dans leur constat commun vis-à-vis de la nature « complexe » des finances publiques. Cette complexité justifiait pour Pierre Lalumière une approche interdisciplinaire de la Science financière.

Selon l'auteur, le Parlement perd son « *monopole* » en matière de contrôle budgétaire à la fin du XIX^e siècle⁵². L'article de 1963 s'inscrit dans le courant des critiques du légicentrisme du début du XX^e siècle réalisées par certains publicistes. Ils « désignent en effet fréquemment le parlement comme le principal responsable du mauvais fonctionnement du régime. La génération de publicistes qui opère une telle dénonciation au début des années 1920 (...) C'est la génération de Jèze, Barthélémy, Rolland, Deslandres »⁵³. Joseph Barthélémy constate en 1933 que « la commission des Finances exerce un envahissement en s'emparant au fond de toutes les affaires entraînant une dépense »⁵⁴. Il propose un an plus tard de retirer aux parlementaires l'initiative du pouvoir budgétaire en supprimant aux députés le droit d'augmenter les dépenses publiques « car la démocratie est dépensière »⁵⁵. Maurice Deslandres évoquera l'« agonie de l'Assemblée nationale »⁵⁶. Pierre Lalumière introduit dans son cours l'idée « de déclin de l'État parlementaire »⁵⁷ : « la souveraineté du Parlement ne peut plus constituer la base politique de la construction financière »⁵⁸.

La pratique financière va révéler ensuite une perte de pouvoir du Parlement lors de la V^e République facilitée en cela par la rationalisation des procédures budgétaires.

B. La mainmise de l'Exécutif sur la décision financière

Dans la lignée de la thèse de Jean Gicquel⁵⁹, Pierre Lalumière s'intéresse particulièrement à la pratique politique et constitutionnelle dans sa dimension budgétaire. Il note ainsi que « le dialogue entre le gouvernement et les députés est soumis non seulement aux dispositions restrictives de la Constitution, mais aussi à des règles coutumières qui se sont imposées au fil des années »⁶⁰. L'universitaire constate l'application stricte de l'article 40 de la Constitution limitant le droit d'amendement des parlementaires : « En

⁴⁵ Voir Jean-Jacques Bienvenu, « Impôts et propriété dans l'esprit de la Déclaration », *Droits*, 8, Paris, PUF, (1988), p. 136.

⁴⁶ Outre le modèle anglais (voir A. Guigou, « La "Constitution financière" du Royaume-Unis », in *Le droit public britannique : état des lieux et perspectives*, sous la dir. d'A. Antoine, Société de législation comparée, coll. « colloques », vol. 27, 2015, pp. 126-127) Aurélien Baudou constate aussi l'influence d'autres pays qui ont contribué « au mythe fondateur du parlementarisme français », *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France*, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2010, p. 47.

⁴⁷ Dans la traduction du tome II de son livre *Über den Progress der Zivilisation* (1^{re} éd. 1939), *La dynamique de l'État*, Paris, éd. Calmann-Lévy, coll. « Agora », 1999 (p. 25), il définit ce qu'il appelle « la loi du monopole » et montre qu'historiquement ce qui permet à l'État occidental européen de se construire c'est à la fois le monopole de la coercition (exposé par Max Weber) et le monopole fiscal (qui est un des apports de Norbert Elias par rapport à Max Weber) puisque les ressources permettant de contrôler un territoire autorisent de prélever l'impôt et que ces impôts permettent de financer les institutions qui garantissent son prélèvement (bureaucratie, police, justice).

⁴⁸ Le sociologue Pierre Bourdieu s'appuiera et se confrontera également à Norbert Elias à propos de ces formes symboliques de domination, soulignées par G. Orsoni, « Pierre Bourdieu, analyste inattendu de la construction d'un État fiscal », *Mélanges en l'honneur du Professeur Christian Louit*, Bruylant, 2015, p. 171.

⁴⁹ P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *op. cit.*, p. 35.

⁵⁰ Souligné par Mathieu Conan, « Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique. L'élaboration de la théorie générale des dépenses publiques », *La revue du Trésor*, n° 2, février 2008, p. 165. Dans le même sens, voir Rémi Pellet, *op. cit.*, p. 967 ; H. Isaia, *op. cit.*, p. 103. Joël Molinier ne partage pas ce point de vue puisque, selon lui, Pierre Lalumière a tort de « rattacher à l'œuvre de Jèze "la conception juridique de la science des finances" » in « L'apport de Gaston Jèze à la théorie des finances publiques », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, n° 12, 1991, p. 69. David Maslarski note plutôt une évolution politique de l'auteur et distingue « le jeune Jèze » progressiste du Jèze « dix-neuviémiste » qui devient un peu conservateur, « La conception de l'État de Gaston Jèze », *Jus Politicum*, n° 3, déc. 2009, <http://www.juspoliticum.com/La-conception-de-l-Etat-de-Gaston-Jeze>

⁵¹ P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *op. cit.*, p. 33.

⁵² P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *op. cit.*, p. 38.

⁵³ Marie-Joëlle Redor, *De l'Etat légal à l'Etat de droit, L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris, Economica, 1992, p. 26 et suiv., cité par Renaud Payre, « L'Etat vu d'en haut : la réforme de l'Etat au sein des espaces internationaux de la science administrative dans l'entre-deux-guerres », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, p. 662.

⁵⁴ « Le procès de la commission des Finances », *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, Paris, 1933, p. 255.

⁵⁵ Joseph Barthélémy, « Paralyse progressive de l'État », *Revue des vivants*, 1934, p. 519.

⁵⁶ *Histoire constitutionnelle de la France. L'avènement de la III^e République*, Paris, Sirey, 1937, p. 449.

⁵⁷ Cours polycopié de Pierre Lalumière, 1968-1969, *op. cit.*, page 5.

⁵⁸ P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *op. cit.*, p. 41.

⁵⁹ Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la Vème République. Bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, 1968.

⁶⁰ P. Lalumière, « Le contrôle du budget de l'Etat », *Après-demain*, n° 150, janv. 1973, pp. 15-16.

1959, sur seize propositions de loi déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale, une seule ne tombait pas sous le coup de l'article 40 (...) Le gouvernement a accepté par la suite d'appliquer avec plus de modération les dispositions de l'article 40. Des habitudes purement coutumières sont en voie de formation »⁶¹. En 1979, Pierre Lalumière analyse à nouveau (avec Claude Émeri) les conséquences de la mise en œuvre de l'article 40 d'un point de vue du « droit politique » et de « la pratique »⁶².

Le parlementarisme rationalisé « a eu pour conséquence de limiter considérablement l'initiative financière des députés et sénateurs durant la période "gaullienne" de la V^e République »⁶³ lors de l'exercice du pouvoir exécutif en période de présidentialisme majoritaire. L'autorisation parlementaire n'a plus grand intérêt⁶⁴. Laconique, l'universitaire constate dans un article publié, en 1963, dans le quotidien *Le Monde*, la désaffection profonde que les élus manifestent à l'égard du débat budgétaire⁶⁵. Il donne un témoignage extrêmement réaliste de la discipline implacable des parlementaires : « le chef du gouvernement (...) convoque les députés appartenant aux groupes de la majorité, en dehors de la salle des séances (en général salle Colbert), en réunion plénière, au cours de laquelle se déroule la véri-

table négociation budgétaire. Par une sévère mise en garde, le Premier Ministre et le ministre des Finances demandent aux parlementaires d'accepter avec discipline le projet gouvernemental »⁶⁶.

Il regrette aussi la pratique des services votés qui font « l'objet d'une interprétation extensive » de la part du gouvernement et qui limite par conséquent l'initiative parlementaire⁶⁷. Plus en aval du processus budgétaire, Pierre Lalumière note dans son manuel les insuffisances persistantes du contrôle parlementaire *a posteriori*⁶⁸. Nous pouvons constater encore aujourd'hui les insuffisances de l'évaluation parlementaire des politiques publiques⁶⁹, en dépit de la rénovation du rôle du Parlement à travers la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 et la réforme du 23 juillet 2008 qui constitutionnalise l'évaluation des politiques publiques.

La question du contrôle se décline également en termes juridictionnels. À partir de 1971, un nouvel acteur d'importance apparaît avec le Conseil constitutionnel qui va tenter d'encadrer le rôle de l'Exécutif. Pour Pierre Lalumière, les Sages n'ont « pas hésité à rappeler à l'ordre les gouvernements qui avaient méconnu les règles budgétaires »⁷⁰ et dont la décision du 24 décembre 1979 forme « l'aboutissement d'un contrôle de constitutionnalité exercé dans le domaine financier et budgétaire »⁷¹ à la suite de l'invalidation de la totalité de la loi de finances pour 1980.

L'auteur s'est enfin intéressé au rôle du Conseil constitutionnel en tant que rouage de la procédure législative avec la censure des cavaliers budgétaires⁷². Il notait qu'en matière budgétaire le juge constitutionnel commençait à poser des fondations nouvelles au contrôle du Gouvernement⁷³. Depuis, bien du chemin a été parcouru : « la juridiction constitutionnelle joue désormais un rôle essentiel dans le contrôle et la mise en œuvre des finances publiques »⁷⁴.

Il n'en demeure pas moins que, malgré l'avènement de la justice constitutionnelle, l'Exécutif bénéficie d'une marge de manœuvre telle qu'il est nécessaire de trouver des « contre-pouvoirs » au-delà des institutions centrales. Pierre Lalumière doit être relu tant la construction d'un savoir critique à ce sujet pourrait assurer une évolution plus équilibrée de la science budgétaire.

⁶¹ *Les finances publiques*, 1^{ère} éd., 1970, op. cit., p. 214. Sans compter que le Conseil constitutionnel interprète l'article 40 de la Constitution comme instituant une irrecevabilité de caractère absolu (effet "guillotine" au moment même du dépôt de l'amendement concerné), Claude Émeri, Pierre Lalumière, « Article 40 », *La constitution de la république française*, Paris, Economica, 1979, sous la dir. de F. Luchaire et Gérard Conac, p. 150. Voir un peu plus récemment, Michel Laflandrie, *Les sources du droit parlementaire sous la V^e République*, Univ. Panthéon-Assas, LGDJ, 1996, p. 111.

⁶² Claude Émeri, Pierre Lalumière, « Article 40 », *La constitution de la république française*, op. cit., p. 145.

⁶³ P. Lalumière, « Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil constitutionnel : les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire », *Pouvoirs*, n° 13, 1991, p. 57.

⁶⁴ *Les finances publiques*, Paris, 1^{ère} éd., 1970, op. cit., p. 204.

⁶⁵ « Les débats budgétaires ont-ils encore un intérêt ? », *Le Monde*, n° 30, janvier 1963.

⁶⁶ P. Lalumière, « Le contrôle du budget de l'Etat », op. cit., p. 16.

⁶⁷ *Les finances publiques*, Paris, 1^{ère} éd., 1970, op. cit., p. 152.

⁶⁸ *Les finances publiques*, Paris, 1^{ère} éd., 1970, op. cit., p. 425.

⁶⁹ Notre article, « L'évaluation des politiques publiques : un moyen de contrôle de l'action du gouvernement ? », *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, in J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau (Dir.), Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2012, pp. 113-132.

⁷⁰ P. Lalumière, « Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil constitutionnel : les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire », op. cit., p. 65.

⁷¹ P. Lalumière, « Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil constitutionnel : les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire », op. cit., p. 55.

⁷² Il cite deux décisions de censure, P. Lalumière, « Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil constitutionnel : les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire », op. cit., p. 62.

⁷³ P. Lalumière, « Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil constitutionnel : les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire », op. cit., p. 66.

⁷⁴ Loïc Philip, *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, op. cit., p. 195.

2 La construction d'un savoir critique sur la décision financière

Il est naturellement difficile de décrire l'apport de Pierre Lalumière à la compréhension de la décision financière. « Juriste de l'interaction », il a cherché à prendre ensemble différents savoirs pour construire une analyse moderne de son objet. Œuvrant pour le rapprochement des disciplines, il avait aussi une ouverture d'esprit pour établir un dialogue entre le lieu de savoir théorique de l'Université et le savoir technique des hautes administrations dont il deviendra, non sans paradoxe⁷⁵, lui-même un expert. Ce rapprochement des savoirs irrigue son manuel qui réussit la prouesse d'être pédagogique et didactique tout en intégrant une lecture parfois technique de la matière. Empreinte de lucidité, la connaissance de Pierre Lalumière des différents milieux investis dans les questions des finances de l'État (classe politique, technocrates, universitaires) lui permettra d'insister sur l'extension parfois excessive d'une technocratie centralisée et la nécessité d'investir de nouveaux acteurs afin d'assurer une plus grande décentralisation de la décision financière⁷⁶.

A. La circonspection à l'égard de la « technocratisation » des finances publiques

Le début de la V^e République voit l'arrivée de « *ministres techniciens* »⁷⁷. La rationalisation parlementaire issue de la V^e République « révèle l'emprise d'une nouvelle gouvernamentalité »⁷⁸. Parallèlement à la prégnance du rôle de l'exécutif, – le budget se réduisant alors en « instrument interne des administrations » –, la technostructure ministérielle va remplacer le pouvoir parlementaire dans son rôle d'élaboration du budget. Aux fondements de cet avènement technocratique, la révolution keynésienne est essentielle chez les hauts fonctionnaires⁷⁹. Pierre Lalumière avait déjà constaté cette influence dans les services de l'inspection générale des finances lors de son travail de thèse⁸⁰. Cette pensée économique a également imprégné beaucoup d'universitaires dont lui-même⁸¹ et jette « un pont » entre les deux milieux intellectuels. Dans son cours, l'universitaire évoque « *l'apport doctrinal Keynésien* »⁸² et rappelle que « L'administration rationalisée peut aider à l'avènement de cet État industriel »⁸³. L'interventionnisme étatique accru en matière économique va amener « un processus plus sophistiqué (dans le cadre de la prise de décision

budgétaire) dépassant le cadre de la prévision comptable », ce qui va provoquer « (...) la structuration technique de son administration »⁸⁴.

En présence de cette technocratie qui se veut rationnelle par rapport au pouvoir politique qui le serait moins, il est possible d'évoquer l'arrivée d'un nouveau pouvoir, qui peut évincer le politique dans le processus décisionnel au sein de l'exécutif⁸⁵. L'intégration massive des hauts fonctionnaires dans la prise de décision fait que la technostructure se rattache plus à un « pouvoir administratif » autonome du pouvoir gouverne-

⁷⁵ Son affectation à l'Université de Paris en 1969 après avoir professé à Bordeaux le rapprochera du milieu des hauts-fonctionnaires. Il fera même appel à certains d'entre eux pour enseigner à ses côtés. C'est le cas par exemple de Monsieur Jean-Paul Mingasson qui deviendra plus tard directeur du Budget de la Commission européenne. Durant sa période « parisienne », Pierre Lalumière était également très proche de Bernard Castagnède (voir B. Castagnède, « Hommage à Pierre Lalumière », *RFFP*, 1996, n° 53, pp. 15-16).

⁷⁶ Il souhaitait par exemple dès sa thèse que l'accès au corps des inspecteurs des finances devienne plus démocratique et représentatif des classes sociales plus modestes, *L'inspection des finances*, op. cit., p. 41.

⁷⁷ Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la Vème République. Bilan d'un septennat*, op. cit., p. 194. Même si les sources de la technocratie ont été conçues sous le régime de Vichy et la IV^e République.

⁷⁸ Renaud Payre, « L'État vu d'en haut : la réforme de l'État au sein des espaces internationaux de la science administrative dans l'entre-deux-guerres », op. cit., p. 665.

⁷⁹ « Ils vont donc puiser dans le keynésianisme une nouvelle définition de l'État comme acteur et comme régulateur de l'économie », Aude Terray, *Des francs-tireurs aux experts. L'organisation de la prévision économique au ministère des Finances, 1948-1968*, IGPDE, coll. XIX^e et XX^e siècles. Voir également M. Margairaz, *L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952)*, Comité pour l'Histoire Economique et Financière de la France, 1991.

⁸⁰ « Le vocabulaire (...) est très souvent keynésien », *L'inspection des finances*, op. cit., pp. 179-180. L'identification de cette « idéologie technocratique » dans la thèse de Pierre Lalumière est relativisée par Bernard Gournay qui conteste la méthode scientifique de l'auteur pour l'identification de ce discours. Il lui reproche notamment de donner des qualités à tout un corps de métier à partir d'un échantillon trop faible de fonctionnaires interrogés, « Technocratie et administration », *Revue française de science politique*, n° 4, 1960, p. 882.

⁸¹ Pierre Lalumière « était un homme (...) de la période des Trente Glorieuses, c'est-à-dire une période d'expansion et de croissance économiques, une période où triomphait le keynésianisme (...) cette époque donnait le sentiment que (...) tout oeuvrait pour un avenir meilleur et que chacun, à quelque niveau que ce soit avait un rôle à jouer », Jacques Buisson, op. cit. p. 117.

⁸² *Les finances publiques*, 1^{ère} éd., 1970, op. cit., p. 30. L'auteur mettra aussi en annexe de son manuel un texte de Michel Debré sur « la conception keynésienne de l'équilibre (budgétaire) », *Les finances publiques*, 1^{ère} éd., op. cit., p. 200.

⁸³ Renaud Payre, « L'État vu d'en haut : la réforme de l'État au sein des espaces internationaux de la science administrative dans l'entre-deux-guerres », op. cit., p. 664.

⁸⁴ Jérôme Charpentier, *Le recours à l'expertise en finances publiques*, sous la dir. de Katia Blairon et Christophe Fardet, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle », 2018, p. 317.

⁸⁵ Comme le décrit Jacques Ellul, « on se borne à y voir l'origine d'un déplacement de la décision vers l'exécutif, mais on considère que la décision reste dans la politique. Alors que ce déplacement vers l'exécutif n'est qu'une étape dans l'élimination des politiques », *L'illusion politique*, Paris, Robert Laffont, 1964, op. cit., p. 44. Notons, toutefois, que les procédures technocratiques n'écartent pas les consultations du public affichées comme étant le prolongement de la démocratie représentative par la participation des citoyens à la décision. Robert Alan Dahl évoque le « système de participation citoyenne » (fait majoritaire, contrôle du parlement, espace public au sein duquel les décisions politiques sont discutées, légitimation fondée sur l'élection) et ce qu'il appelle « *effectiveness system* », où la légitimation repose sur la capacité du système politique à atteindre les objectifs par l'intermédiaire du travail des experts (agences) auxquels les politiques élus fixent un cahier des charges, *On democracy*, Yale University Press, 1990 ; « A Democratic Dilemma : System Effectiveness versus Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, vol. 109, n° 1, 1994, pp. 23-24. Des hybridations entre les deux sont réparables dans les démocraties représentatives classiques comme dans les systèmes politiques plus nouveaux comme l'Union européenne, voir C. Lequesne, Ph. Rivaud, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, décembre 2001, pp. 867-880.

mental en dépit de la « lettre » de l'article 20 de la Constitution qui impose la subordination de principe de l'administration au gouvernement⁸⁶. Lors de la période gaulliste, l'inspecteur des finances Paul Delouvrier constitua ainsi l'archétype du technocrate qui gère les transformations de la société française en s'appuyant sur des compétences techniques sans avoir été élu⁸⁷.

Dès la fin de son article de 1963, Pierre Lalumière utilise le terme essentiel de « technocratie financière »⁸⁸ pour expliquer la substitution d'un nouveau pouvoir vis-à-vis du pouvoir parlementaire. Il emploiera ensuite dans son manuel uniquement le terme de « technostucture »⁸⁹. Il est visiblement inspiré par Edgar Faure qui évoque la « technostucture gouvernementale » dans l'analyse de l'appareil d'État en France dans une *interview* de 1969. Ce dernier empruntait lui-même ce

terme à Galbraith qui l'appliquait au monde de l'industrie américaine⁹⁰. En annexes de la première édition de son manuel, Pierre Lalumière cite d'ailleurs cette *interview* célèbre d'Edgar Faure qui décrit la montée en puissance de la technostucture sous la V^e République⁹¹. L'universitaire définit dans son manuel la technostucture comme « des "équipes" d'experts qui, grâce à un travail collectif basé sur une compétence technique, exercent une influence sur l'ensemble des décisions »⁹². Ces écrits successifs ne permettent pas, toutefois, de dégager une approche toujours rigoureuse des termes employés. Dans son cours de 1968-1969, il utilise l'expression « "des techniciens" de la centrale des finances »⁹³ et décrit « l'utilisation des techniques financières par des groupes de "techniciens" de l'État »⁹⁴. Même si toutes ces appellations sont proches, il y a un glissement du vocabulaire⁹⁵ sans justification. La tâche de définition était cependant difficile. En effet, comme le notait un observateur dans les années 1960, « dans les réunions scientifiques (...) on a le sentiment qu'il existe autant de conception de la technocratie que de participants »⁹⁶. Un effort de typologie aurait été souhaitable, ce d'autant plus que l'influence de la technostucture est une des idées forces de la pensée de l'auteur.

Au-delà de ces aspects sémantiques et théoriques, la résonance actuelle des réflexions de Pierre Lalumière est peu discutable lorsqu'il apprécie les modalités concrètes du fonctionnement du ministère de l'Économie et des Finances. Dans la droite ligne d'auteurs dont il se sent proche⁹⁷, Pierre Lalumière observait dans sa thèse que la participation des inspecteurs des finances aux cabinets était due à leur « qualification technique (...) les amis politiques ont laissé la place aux techniciens »⁹⁸. Il est possible de mettre en miroir cette dernière remarque avec les propos de Jean-Luc Albert et Thierry Lambert qui constatent aujourd'hui « la tentation d'une certaine "technocratie financière" de vouloir imposer un modèle de gestion »⁹⁹. Des parlementaires et un économiste relèvent encore « l'asymétrie » entre l'exécutif et le Parlement en matière de préparation du budget : « les projets de loi sont préparés par des conseillers chevronnés et aidés par une administration ultra-compétente (...) les parlementaires ont deux mois à peine pour approuver un projet de loi de finances livré clefs en main, sans disposer d'une capacité de contre-expertise propre »¹⁰⁰.

Face à de telles évolutions qui marquent un déséquilibre dans la prise de décision financière, Pierre Lalumière tentera de participer activement aux mouvements de réformes des finances

⁸⁶ Olivier Beaud, « La multiplication des pouvoirs », *Pouvoirs*, 2012/4, p. 51.

⁸⁷ Voir Luc Rouban, « Chapitre 1 : un inspecteur atypique », *Paul Delouvrier, un grand commis de l'État*, sous la dir. de Sébastien Laurent, Presses de Science Po (P.F.N.S.P.), 2005, pp. 11-32.

⁸⁸ P. Lalumière, « Les cadres sociaux de la connaissance financière », *op. cit.*, p. 38.

⁸⁹ *Les finances publiques*, Paris, 1970, 1^{ère} éd., *op. cit.*, p. 165.

⁹⁰ Edgar Faure explique cet emprunt dans son livre *L'âme du combat*, Paris, Fayard, 1970, p. 56. L'homme d'État français a une démarche critique dans son livre car il consacre un chapitre sur « Les insuffisances de la technostucture » (p. 54). Au niveau de la « technocratie politique », c'est une des acceptions du terme de *Sub-government* qui renverrait plutôt à cette expression chez les Américains, *Presidents and Prime Ministers* (Washington D.C, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980).

⁹¹ Cette technostucture s'organise à partir « d'une double équipe de collaborateurs spécialisés, à l'Hôtel Matignon et à l'Élysée, directement en prise avec leurs correspondants dans le cabinet des différents ministres. Cette catégorie est elle-même en rapport d'une part avec les ministres –par l'intermédiaire des correspondants des cabinets– et avec les directeurs d'administrations ». *Interview* dans *L'Expansion*, septembre 1969, n°22, cité par Pierre Lalumière, *Les finances publiques*, « Avant-propos », Paris, 1970, 1^{ère} éd., p. 95.

⁹² Pierre Lalumière, *Les finances publiques*, 1^{ère} éd., 1970, *op. cit.*, p. 165.

⁹³ Cours photocopié de Pierre Lalumière, 1968-1969, *op. cit.*, p. 12.

⁹⁴ Cours photocopié de Pierre Lalumière, 1968-1969, *op. cit.*, p. 12.

⁹⁵ Sur cette importance des questions de vocabulaire, voir le travail d'explication d'Olivier Dard, « Les technocrates, archéologie d'un concept, généalogie d'un groupe social », in O. Dard, J.-C. Daumas, F. Marcot, *L'Occupation, l'État français et les entreprises*, Paris, ADHE, 2000, p. 216.

⁹⁶ Jean Meynaud, « Qu'est-ce que la technocratie ? », *Revue économique*, volume 11, 1960, p. 498.

⁹⁷ Maurice Duverger consacra aussi des développements à la « technostucture politique » à la même période (*Janus. Les deux faces de l'Occident*, Paris, « Fayard », 1972, pp. 187-196). En 1974, Jürgen Habermas estime que la technique et la science constituent désormais, les matrices essentielles des forces productrices des sociétés capitalistes, traduit in *La technique et la science comme "idéologie"*, Paris, Gallimard, coll. « Tel », 1990. Jacques Ellul considère lui que la technocratie n'est qu'un aspect parmi d'autres d'une idéologie nouvelle, « la technique ». Dans son livre de 1964, intitulé *L'illusion politique*, il évoque les « techniciens ». Il s'oppose cependant à Michel Crozier car Jacques Ellul n'assimile pas ces « techniciens » aux « experts » et insiste sur le rôle pérenne des « techniciens » (*L'illusion politique*, *op. cit.*, pp. 44-45).

⁹⁸ *L'inspection des finances*, *op. cit.*, p. 164. Il est vrai qu'« alors que sous la IV^e République les hauts fonctionnaires membres des cabinets devaient composer avec des ministres ne partageant ni leur objectif ni leurs méthodes, sous la V^e on assiste à une forme de "connivence (...) qui repose sur le cursus professionnel et le partage de mêmes valeurs" » (Bastien François, « Le régime politique de la V^e République », Paris, La découverte, « Repères », 2011, p. 22). En outre, Pierre Lalumière avait relevé la progression du nombre d'inspecteurs des finances qui participait à ces cabinets et remarquait que l'Inspection n'était pas que le seul grand corps concerné, le Conseil d'État ayant suivi le même mouvement : « Il ne faut cependant pas croire que l'Inspection participe seule à la composition des cabinets ministériels. Le Conseil d'État paraît le distancier et la Cour des Comptes, tout en étant légèrement en retrait, a une honorable représentation », *L'inspection des finances*, *op. cit.*, p. 164.

⁹⁹ Jean-Luc Albert, Thierry Lambert, *La Cour des comptes : un pouvoir rédempteur ?* Issy-les-Moulineaux, LGDJ, coll. « Forum », 2017, p. 165.

¹⁰⁰ Jean-Noël Barrot, Jean-François Eliaou, David Thesmar, « Le Parlement doit se doter de moyens d'analyse », *Le Monde*, supplément économique, 15 fév. 2018, p. 6.

publiques qui se développent durant les années 1970 en soumettant une réflexion largement axée sur la décentralisation des finances publiques.

B. L'engagement en faveur d'une réforme « décentralisée » des finances publiques

Tout en étant prudent vis-à-vis de la prégnance de la technocratie sur les processus décisionnels en matière budgétaire, Pierre Lalumière joua un rôle non négligeable en tant qu'expert¹⁰¹. Ce paradoxe au regard de sa pensée est assumé. Dans des discussions avec ses collègues, l'universitaire insistait sur l'importance de prendre des décisions rationnelles¹⁰² et pragmatiques. S'inscrivant dans le mouvement de pensée économique keynésien, Pierre Lalumière souhaite participer à la transformation des administrations pour qu'elles puissent s'adapter à ce contexte économique nouveau. Le Professeur développe son approche concrète auprès des instances nationales des partis politiques. On assiste dans les années 1970 à une « politisation de la question administrative »¹⁰³ dont se saisit entre autres le Parti socialiste pour gagner en crédibilité en vue de la conquête du pouvoir. Les universitaires sont prisés et les hauts fonctionnaires encore plus demandés. L'enseignant-chercheur fait partie des premiers cercles d'expertise de ce parti où l'on recherche un nouveau savoir¹⁰⁴. Il est affilié au cercle d'expert « mitterrandiste » et est considéré comme « un théoricien des idées économiques »¹⁰⁵. Ce qualificatif fait écho au savoir économique des experts de la technocratie financière et économique qu'identifiait Pierre Lalumière dans ses travaux. L'universitaire intègre notamment un groupe de travail sur « les nouveaux modes de gestion de l'administration » auprès du parti politique¹⁰⁶. Le thème de la réforme devient donc incontournable pour l'ensemble des partis politiques : « les objectifs affichés sont de rendre l'administration plus efficace (au sens de "moins confisquée") et plus démocratique »¹⁰⁷. Dans ces années, Pierre Lalumière écrit parallèlement plusieurs articles de vulgarisation en droit budgétaire et en droit fiscal dans une revue de documentation et de formation civique à vocation réformatrice, *Après-demain*¹⁰⁸, d'obédience mendésiste.

Dans son manuel, l'auteur s'était penché sur une des premières tentatives de réforme de la gestion des finances publiques à travers la « rationalisation des choix budgétaires (RCB). L'universitaire s'en méfie en évoquant « l'impératif de calcul économique »¹⁰⁹, constat qui sera aussi formulé à propos de la LOLF¹¹⁰. Il indique aussi que la RCB

« permet d'appliquer à l'administration des techniques de gestion tournées vers l'efficacité et la productivité qui étaient jusqu'alors réservées au secteur privé »¹¹¹. Pierre Lalumière ne s'attarde pourtant pas sur le caractère idéologique de la RCB, alors qu'il s'agit de modifier dans une perspective très libérale un instrument budgétaire à des fins de contrôle des dépenses publiques. Malgré cette distance avec les idées politiques qui sous-tendent la RCB, Pierre Lalumière énonce clairement son scepticisme en lien avec celui qu'il a exprimé face à l'avancée de la technocratie. Il soutient que, « en s'enfermant dans le calcul, la RCB, veut ignorer la politique (...) Le mode de raisonnement "techniciste" qui est à la base de l'expérience présente donc des dangers pour le bon déroulement futur de celles-ci. La RCB peut certes diminuer l'incertitude dans laquelle baignent les prises de décisions, mais devra tenir compte de nos mécanismes politiques et administratifs »¹¹². Il conclut à l'impossibilité pour la RCB de « prétendre remplacer la procédure budgétaire traditionnelle »¹¹³. Cette analyse sera confirmée par des auteurs plus contemporains qui auront une analyse chronologique postérieure à la fin de la RCB¹¹⁴. Dès lors, partant du constat

¹⁰¹ L'expertise et la technocratie ne sont pas synonymes selon nous. Toutefois, la lecture des écrits de Pierre Lalumière révèle cette confusion. Nous adoptons donc, en l'espèce, le point de vue de l'auteur pour mieux en retranscrire la logique.

¹⁰² Entretien personnel avec Jean-Pierre Duprat, Pessac, 21 décembre 2017.

¹⁰³ Philippe Bezes, « Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *RFAP*, n° 120, 2006, p. 723.

¹⁰⁴ Mathieu Fulla, « "L'économiste en politique" », *Revue française de science politique*, volume 66, n° 5, 2016, p. 793.

¹⁰⁵ Aux côtés notamment de Jacques Attali, de Jean-Hervé Lorenzi, cités par Mathieu Fulla, *op. cit.*, p. 795. Dans un article du 21 juillet 1975 publié dans le *Nouvel observateur* (p. 23) intitulé « "Les grosses têtes" de Mitterrand », Franz-Olivier Giesbert mentionne Pierre Lalumière parmi les cinq professeurs d'université ou de grandes écoles qui collaborent avec François Mitterrand au « groupe des experts ».

¹⁰⁶ Parallèlement, l'épouse de Pierre Lalumière, Catherine Lalumière, qui est alors en poste à l'Université de Paris-I où elle enseigne la science administrative, est nommée à partir de 1974 « déléguée nationale chargée de la fonction publique et aux réformes administratives » au sein du Parti socialiste. Elle aura ensuite plusieurs fonctions dans les gouvernements I et II de Pierre Mauroy ainsi que dans celui de Laurent Fabius.

¹⁰⁷ Philippe Bezes, « Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970 », *op. cit.*, p. 728.

¹⁰⁸ P. Lalumière, « Le contrôle du budget de l'Etat », *Après-demain*, *op. cit.*

¹⁰⁹ *Les finances publiques*, 2^e éd., Armand Colin, coll. « U », 1973, p. 190.

¹¹⁰ On retrouve l'influence des préceptes liés à « l'analyse économique du droit » ou au courant *Laws and Economics*. Notre article, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *RFAP*, n° 117, 2006, p. 51.

¹¹¹ *Les finances publiques*, 1^{ère} éd., 1970, *op. cit.*, p. 157. Étonnamment peut-être, Léon Blum fut l'une des premières personnalités politiques à se référer aux modes de gestion de l'entreprise. Il déclarera en 1936 qu'il a « multiplié les suggestions et les rapprochements empruntés à ce qu'on nomme, parfois bien inexactement, les "méthodes industrielles" » (*La réforme gouvernementale*, B. Grasset, 4^e éd., 1936, pp. 206-207. La première édition de l'ouvrage est de 1918). Phrase citée par G. Orsoni, note 8 de la communication « 20 ans de finances publiques », Colloque pour les vingt ans du collège franco-roumain, Bucarest, novembre 2015, en cours de parution.

¹¹² *Les finances publiques*, 2^{ème} éd., 1973, *op. cit.*, p. 190.

¹¹³ *Les finances publiques*, 2^{ème} éd., 1973, *op. cit.*, p. 191.

¹¹⁴ Bernard Perret estime que la « R.C.B. reposait sur une vision naïve du rapport entre expertise et décision. Elle ambitionnait de présenter clef en mains aux décideurs des éléments de choix sans tenir suffisamment compte du contexte politique et des conditions concrètes d'une réappropriation de l'expertise dans les processus décisionnels », « De l'échec de la RCB à la LOLF », *RFAP*, n° 117, 2006, p. 34. Philippe Bezes, Florence Descamps considèrent que « la RCB n'a pas eu d'influence structurante sur le processus budgétaire », « Rationalisation des choix budgétaires (RCB) », *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, *op. cit.*, p. 730.

que celle-ci « risque (...) de dégénérer en un ensemble de procédures plus centralisatrices »¹¹⁵, Pierre Lalumière soutient un autre type de réforme. Il pointait aussi les insuffisances du décret du 29 décembre 1962 relatif aux règles de la comptabilité publique qui n'effectuait qu'« un simple "replâtrage" du vieux décret de 1862 sous forme d'améliorations techniques » et relevait « la profonde continuité des conceptions centralisatrices de notre administration financière »¹¹⁶.

On peut considérer que la forte centralisation administrative sous emprise techniciste identifiée à l'aune de la V^e République par l'auteur¹¹⁷ annonçait implicitement, du fait de son caractère trop prononcé, la nécessité d'un mouvement vers la décentralisation. L'universitaire, vrai « girondin » et admirateur de Montesquieu¹¹⁸, considérait qu'il fallait des contre-pouvoirs au centralisme parisien et techniciste. Il considérait alors que la décentralisation pouvait poursuivre cet objectif, dans une réflexion qui dépassait le cadre des finances publiques¹¹⁹.

Dès 1963, il écrit un article sur « L'aide financière aux collectivités locales »¹²⁰. Pierre Lalumière liait étroitement la décentralisation à l'autonomie financière qu'il souhaitait la plus large possible même si son régime juridique s'apparentait au contraire à une « liberté surveillée »¹²¹. Il remarquait que l'autonomie financière était « une notion mal définie » et constatait la dépendance des collectivités territoriales à l'égard de l'État en matière de recettes, ce qui fait que leur auto-

nomie financière n'est qu'« une pure fiction si des moyens financiers ne sont pas mis à la disposition de ces collectivités »¹²². En 1975, dans un article publié dans le journal *Le Monde*, Pierre Lalumière avertissait ces dernières : le mécanisme des transferts de compétence se réalisera « toujours » au détriment des collectivités¹²³. Plus de quarante ans plus tard, Alain Pariente constate toujours la virtualité de l'autonomie financière et l'assimile même à « un mythe » et annonce sa disparition – en tout cas de la manière dont elle est conçue aujourd'hui –, du fait de son « inefficacité pratique »¹²⁴. L'État désargenté n'arrive plus à compenser convenablement les charges financières liées au transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales. On assiste ces dernières années à une baisse importante des concours de l'État et « les évolutions récentes de la réforme territoriale témoignent d'une tendance à la recentralisation »¹²⁵.

Logiquement, dès la première édition de son manuel, l'universitaire avait rédigé un chapitre entier sur les « institutions financières des collectivités décentralisées »¹²⁶ « le plus souvent, et bien à tort, négligées dans la plupart des (autres) manuels de ce genre »¹²⁷. Le Professeur consacra deux titres dans cette édition à « la réforme des finances locales » et à « la décentralisation » en évoquant à partir de la 7^e édition « les importantes réformes opérées depuis 1982 »¹²⁸. Pierre Lalumière avait donc une vision très large de la notion de réforme. Franck Mordacq évoquera plus tard à propos de la décentralisation « la réforme par transfert »¹²⁹.

Pierre Lalumière a participé directement à la mise en place de la décentralisation puisqu'il a été chargé d'une mission le 3 juin 1981 auprès de Gaston Defferre qui était ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Il disait à son propos : « Monsieur Lalumière est un spécialiste des finances. Ce n'est pas l'aspect le plus simple de la réforme (sur la décentralisation). Il nous apportera ses connaissances d'expert et tracera des perspectives d'avenir afin que le projet de loi soit complet »¹³⁰. L'enseignant ne restera finalement que six mois à son poste qu'il quittera en décembre 1981¹³¹ pour des raisons personnelles¹³².

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions n'apportera cependant pas la réforme espérée des finances locales.

Conclusion

Même si les préceptes méthodologiques proposés par Pierre Lalumière dans son article fondateur de 1963 se présentaient comme une mé-

¹¹⁵ *Les finances publiques*, 2^{ème} éd., 1973, op. cit., p. 191.

¹¹⁶ Pierre Lalumière, *Les finances publiques*, Paris, 7^{ème} éd., Armand Colin coll. « U », 1983, p. 324, cité par M. Conan in « Le décret du 29 décembre 1962, toilettage juridique ou contribution au renouvellement de la gestion des finances publiques ? Perception et restitution au travers des écrits qui lui furent consacrés », *L'invention de la gestion des finances publiques. Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*, sous la dir. de Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott, Lucile Tallineau, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2013, p. 566.

¹¹⁷ *Les finances publiques*, 1^{ère} éd., 1970, op. cit., p. 456.

¹¹⁸ Entretien personnel avec Madame Catherine Lalumière, Maison de l'Europe, Paris le 24 janv. 2018.

¹¹⁹ Voir sur ce point, le témoignage de Paul-Marie Gaudemet, « Hommage à Pierre Lalumière », *RFFP*, n° 58, 1997, p. 119.

¹²⁰ « L'aide financière aux collectivités locales », *Revue de science financière*, 1963, p. 59.

¹²¹ *Les finances publiques*, 1^{ère} éd., op. cit., p. 100.

¹²² *Les finances publiques*, 1^{ère} éd., op. cit., p. 137.

¹²³ « Gare au marché de dupes ! », *Le Monde*, 24/05/1975.

¹²⁴ Alain Pariente, « Le mythe de l'autonomie financière », *RFFP*, n° 129, fév. 2015, p. 15. Voir également Xavier Cabannes, « L'autonomie financière des collectivités territoriales après les récentes lois financières », *AJDA*, 2018.720. Dans son ouvrage, *Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2009 Jacques Caillousse distingue d'autres mythes liés à la décentralisation notamment « le mythe de la démocratie locale » (p. 186).

¹²⁵ Alain Pariente, « La réforme de l'État en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence », *RFFP*, n° 144, nov. 2018, p. 185.

¹²⁶ *Les finances publiques*, 1^{ère} éd., 1970, op. cit., pp. 100-141.

¹²⁷ Dominique Carreau, op. cit., p. 878.

¹²⁸ *Les finances publiques*, 7^{ème} édition, 1983, op. cit., p. 111.

¹²⁹ Franck Mordacq, *La réforme de l'État par l'audit*, Paris, LGDJ, « coll. Systèmes », 2009, p. 41.

¹³⁰ « Monsieur Pierre Lalumière "quitte" la décentralisation », *Le Monde*, 11 déc. 1981.

¹³¹ « Monsieur Pierre Lalumière "quitte" la décentralisation », op. cit.

¹³² Pierre Lalumière à partir du début des années 1980, a été atteint d'une maladie incurable et a cessé après 1984 toute activité professionnelle. Il n'écrivra plus durant les années 1980 et les nouvelles éditions de son manuel qui se vendait très bien n'ont pas beaucoup été remaniées.

thode globale, le vrai apport de la démarche « sociologique » de l'universitaire a surtout servi à contextualiser les problèmes politiques et économiques qui amenaient parfois à des solutions juridiques. Cet effort salutaire de contextualisation des rapports sociaux a été principalement utilisé par l'auteur dans l'introduction générale de son manuel ou dans les introductions des titres et dans les passages sur la pratique budgétaire. Comme le remarque néanmoins Rémi Pellet, le plan de l'ouvrage reste cependant assez classique¹³³. Pierre Lalumière était, toutefois, extrêmement attaché à sa démarche initiale et à sa ligne intellectuelle puisque, dans l'« Avant-propos » de l'ensemble des éditions de son manuel, il revendiquait encore « *un point de vue sociologique* » qui a pour fonction de « *réconcilier les approches juridiques, économiques et politiques* ». Pour lui, il n'y avait pas qu'une seule réalité. Pour comprendre la société, il fallait se référer au texte juridique tout en élargissant les outils de compréhension rattachés à l'histoire, la sociologie et même parfois la psychologie. Paradoxalement, alors que l'universitaire s'est beaucoup intéressé aux idéologies et qu'il a toujours gardé une démarche critique, il n'a pas utilisé dans son ouvrage le terme d'« idéologie technocratique ». Était-il lui-même sans s'en rendre compte conditionné par celle-ci ? Il n'indique pas non plus clairement si la technique constitue une politique en elle-même.

Sur le fond, certains éléments de son œuvre paraissent aujourd'hui obsolètes. Nous pensons notamment aux évolutions du rôle du Parlement à travers les retombées positives de la LOLF, même si Guy Carcassonne écrivait avec justesse un an

après la première année d'application de la nouvelle « Constitution financière » que « ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs, mais des députés pour les exercer »¹³⁴. Certaines de ses analyses peuvent enfin paraître peu rigoureuses, si l'on relève la confusion entre experts et technocrates¹³⁵.

Pour autant, ces limites ne doivent pas occulter la capacité de Pierre Lalumière à anticiper des évolutions majeures dans le domaine des finances publiques. Tout en envisageant « *l'action réformatrice du contrôle* »¹³⁶ que peut porter la Cour des comptes, il a constaté les insuffisances du suivi des rapports de celle-ci dans un article au titre très évocateur¹³⁷. Pierre Lalumière a surtout essayé de théoriser dans son manuel de nombreuses connaissances pratiques qu'il avait acquises dès son travail de thèse auprès de ce « nouveau monde » technocratique dont l'analyse qu'il produit est capitale pour apprécier le rôle contemporain¹³⁸ dans les processus décisionnels. ■

¹³³ Rémi Pellet, *op. cit.*, p. 975. C'est le cas également du plan de la Première partie de son cours dactylographié, par exemple celui de 1968-1969 (*op. cit.*) : « Le système financier de l'État : « Chapitre I : les aspects économiques de la loi de Finances, Chapitre II : Les aspects administratifs et politiques de la loi de Finances, Chapitre III : L'exécution de la loi de Finances, Chapitre IV : l'emprunt public, chapitre V : Le contrôle de l'exécution de la loi de Finances ».

¹³⁴ Préface à l'ouvrage de René Dosièrre *L'argent caché de l'Élysée*, Paris, Seuil, 2007, p. 11.

¹³⁵ Il aurait été peut-être plus judicieux de parler de « *technocratisation de l'expertise* », selon la formule consacrée par Philippe Bezes, « Les politiques de réforme de l'État sous la V^e République », *Cahiers français*, 2008, n° 346, p. 12.

¹³⁶ *Les finances publiques*, Paris, 7^e éd., 1983, *op. cit.*, p. 510.

¹³⁷ « Faut-il brûler le rapport de la Cour des comptes » le 14 juillet 1964, *Le Monde*. Il écrit : « Peut-être l'observation faite par la Cour incitera-t-elle les services à observer une plus grande prudence à l'avenir. Mais là s'arrête l'effet du rapport dont la publication peut paradoxalement endormir la vigilance des autorités de contrôle ».

¹³⁸ Voir A. Viala, « Le macronisme ou le spectre de l'épistocratie », *Le Monde*, 18 oct. 2018; P. Birbaum, *Où va l'État ? Essai sur les nouvelles élites du pouvoir*, Seuil, 2018.