

ATELIER 6

LE POLITIQUE ET LE FINANCEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES

Philippe Bezes, CNRS, CERSA
Alexandre Siné, GAPP-CNRS, ENS de Cachan

Cet atelier souhaite montrer le bénéfice qu'il y a à s'intéresser, au cœur des politiques publiques, aux « questions d'argent » et aux relations qu'elles entretiennent avec les enjeux de pouvoir.

En analysant les activités de financement des politiques publiques, il s'agit d'éclairer l'influence des questions financières sur le politique et de saisir, réciproquement, le rôle du politique dans l'allocation des ressources. L'étude de la dimension économique et budgétaire de l'action publique doit permettre de porter un autre regard sur le politique et les modes d'action de l'Etat et des autres collectivités.

En quoi les modalités de financement des politiques publiques - identité du financeur, structure de financement, répartition des ressources et des charges - organisent-ils la répartition des pouvoirs ? Dans quelle mesure la question du financement détermine-t-elle le contenu et la mise en œuvre des politiques publiques ?

De quelles marges de manœuvre dispose le politique face à la contrainte financière ? En quoi le politique influence-t-il les modes de financement et la répartition des crédits ? Quels effets l'allocation des moyens a-t-elle sur le politique, sa légitimité et les valeurs portées par les acteurs politiques ?

Ces questions seront développées à travers plusieurs politiques publiques et différents niveaux de collectivités : le financement des politiques de défense au niveau national et au niveau communautaire, le financement de la décentralisation et l'autonomie financière des collectivités, le choix des modes de financement des politiques de transport urbain à Londres et à Paris ou encore les stratégies d'adaptation à la rareté du financement dans le cas de la politique d'accueil des immigrants.

Ces communications s'inscrivent dans le contexte de la LOLF qui renouvelle les relations entre le budgétaire et le politique du fait d'une présentation du budget de l'Etat par grandes politiques publiques accompagnées d'objectifs et d'indicateurs de performance.

PROGRAMME

- Patrick LE LIDEC, CNRS, CERSA,
« De l'autonomie fiscale à l'autonomie financière des collectivités locales : les contraintes budgétaires dans la négociation de l'acte II de la décentralisation ».
- Bastien IRONDELLE, IEP de Paris,
« Les enjeux de financement des politiques de défense ».
- Anne BELBEOC'H, et José-Frédéric DEROUBAIX,
Centre d'Enseignement et de Recherche Eau-Ville-Environnement, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées,
« Analyse des questions de financement et d'autofinancement des politiques de déplacements en ville à Paris et à Londres. Le choix des instruments de politique publique a-il une incidence sur les impensés des politiques publiques ? ».
- Choukri HMED, Université Paris I, CRPS, Sylvain Laurent, EHESS – LaSSP,
« Du « nécessaire » au « possible » : Jusqu'où et comment financer une politique « raisonnable » en direction des immigrés (1971-1977) ».
- Yves BUCHET DE NEUILLY, Université Lille II, CERAPS,
« La budgétisation des opérations militaires européennes : Financement et contrôle de l'action publique ».

RÉSUMÉS

- Patrick LE LIDEC, CNRS, CERSA,
« De l'autonomie fiscale à l'autonomie financière des collectivités locales : les contraintes budgétaires dans la négociation de l'acte II de la décentralisation ».

Au même titre que le partage de la légitimité, le contrôle de l'allocation des ressources budgétaires constitue un enjeu traditionnel de luttes entre les différents échelons de gouvernement dans les démocraties. La place des élus dans l'ordre institutionnel et leur pouvoir sont largement indexés sur la part des ressources budgétaires qu'ils contrôlent directement par la fiscalité. Cette contribution se propose de montrer pourquoi la question des modalités de financement de la politique de décentralisation est devenue un enjeu politique central au cours des dix dernières années et quelles orientations ont été retenues dans le cadre des réformes récentes. Dans cette perspective, ce papier souligne qu'en dépit de l'influence qu'ils ont exercée sur le processus de décentralisation, marqué par des conquêtes institutionnelles non négligeables, les élus locaux ont échoué à réformer en leur faveur le système de financement de l'action publique locale. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003, officiellement destinée à satisfaire une des revendications majeures des élus locaux parce qu'elle prévoyait le remplacement de dotations en provenance du budget de l'Etat par des recettes fiscales dont ils auraient maîtrisé le rendement, n'a pas produit les effets escomptés. De fait, à l'occasion de l'adoption de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités, le gouvernement est parvenu à faire adopter une définition particulièrement extensive de la notion de « ressources propres » qui préserve ses intérêts. Les dispositions financières de la loi constitutionnelle, officiellement adoptées

pour accroître la portée effective de la décentralisation, apparaissent sous cet angle comme des concessions symboliques, destinées à satisfaire formellement des promesses électorales faites aux élus locaux.

■ Bastien IRONDELLE, IEP de Paris,
« Les enjeux de financement des politiques de défense ».

Avec 32,40 milliards d'euros au budget 2004, la politique de défense représente l'un des premiers budgets de l'Etat et le premier budget en termes de dépenses d'investissement. Pour l'analyse des relations entre le politique et le financement des politiques publiques, le cas de la défense présente l'avantage de la pérennité d'une singularité sectorielle (thématique de la sanctuarisation des crédits, volume important permettant des régulations fortes, circuits de décision courts au sein de l'exécutif, rôle du président par rapport à l'arbitrage interministériel) conjugué à une tendance à la normalisation de ses modes de financement par rapport à d'autres secteurs, le ministère de la Défense étant parfois pionnier dans l'introduction de nouveaux répertoires d'action financiers de l'Etat (externalisation, pluriannualisation, partenariats public-privé).

L'objet de cette communication est de tenter d'établir « qui contrôle le nerf de la guerre ? » dans le domaine de la défense en s'attachant à la fois aux stratégies des acteurs politiques de l'exécutif et des acteurs bureaucratiques au sein de la défense et au niveau interministériel, et en portant attention au rôle des acteurs « périphériques » (industriels, parlementaires, opinion publique). Dans cette optique, l'étude porte sur le financement de la politique de défense en France pendant la période 1986-2004. Cette période est, en effet, marquée par une crise majeure du financement de la défense, par des évolutions importantes des rapports de force et des jeux de pouvoir autour de l'enjeu financier de cette politique, illustrées par un conflit très dur entre le ministère de la Défense et la Direction du Budget de Bercy, mais aussi par des mutations au sein du ministère de la Défense. Au niveau politique, la multiplication des alternances et des périodes de cohabitation permet de saisir à la fois l'impact des modalités de l'équilibre entre le Président et le Gouvernement, mais aussi, les stratégies électorales liées au clivage droite / gauche concernant les crédits de défense.

■ Anne BELBEOC'H, et José-Frédéric DEROUBAIX,
Centre d'Enseignement et de Recherche Eau-Ville-Environnement, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées,
« Analyse des questions de financement et d'autofinancement des politiques de déplacements en ville à Paris et à Londres. Le choix des instruments de politique publique a-t-il une incidence sur les impensés des politiques publiques ? ».

Le péage urbain est aujourd'hui pensé, dans de nombreuses instances de décision, comme un outil permettant tout à la fois de lutter contre les pollutions toxiques, de limiter les émissions de gaz à effet de serre, de réduire la congestion urbaine et l'insécurité routière, et donc de « requalifier » certains espaces publics urbains. Cet instrument, à l'instar d'autres outils économiques (les accises ou encore les marchés de « droits à polluer »), est vanté comme transparent, impliquant pas ou peu de coûts administratifs de mise en œuvre. Enfin, et peut être surtout, il est source de revenu fiscal pouvant être réinvesti par exemple dans les transports collectifs.

Le recours à ces instruments économiques transforme-t-il réellement la manière dont sont abordées dans les débats publics les questions de financement des politiques de Paris de rationner l'usage de l'automobile, dans le premier cas par les prix (cas de la Congestion Charge instaurée par Ken Livingstone), dans le deuxième cas par une réduction de la voirie consacrée à la voiture particulière (cas des programmes de développement des transports collectifs en surface et en sites propres et autres modes de transport doux mis en œuvre par la municipalité Delanoë)

■ Choukri HMED, Université Paris I, CRPS, Sylvain Laurent, EHESS – LASSP, « Du « nécessaire » au « possible » : Jusqu'où et comment financer une politique « raisonnable » en direction des immigrés (1971-1977) ».

Centrée sur une période charnière de la politique d'immigration française (1971-1977) au cours de laquelle le financement de cette dernière va progressivement constituer un enjeu politique majeur, cette communication se propose de réfléchir aux processus conjoints de dépolitisation et repolitisation de cette question par des acteurs aux positions sociales différentes. À un moment où la question du logement des immigrés est mise à l'agenda gouvernemental, l'analyse montre en effet une dépolitisation du financement des foyers par le Ministère des Finances qui, en circonscrivant sans cesse le champ du possible, limite l'octroi de fonds publics pour mener à bien une politique sociale en direction des travailleurs immigrés. De façon concomitante, au sein des foyers, se met en place une action collective d'envergure (la grève des loyers) qui dénonce - entre autres - le financement de cette politique publique : on montrera alors les conditions d'émergence d'un tel mouvement protestataire et les modalités de construction des enjeux par des acteurs a priori démunis de ressources.

■ Yves BUCHET DE NEUILLY, Université Lille II, CERAPS, « La budgétisation des opérations militaires européennes : Financement et contrôle de l'action publique ».

Au début des années 2000, l'Union européenne s'est pour la première fois engagée dans des opérations militaires. Le financement de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) est apparu d'emblé comme une question particulièrement sensible. Le recours au budget communautaire a été immédiatement exclu. Un système ad hoc de collecte de fonds par anticipation, baptisé Athena, a été mis en place et s'articule avec le budget communautaire utilisé pour les coûts communs des aspects civils de la gestion des crises. Le mode dérogatoire de financement des opérations militaires a permis notamment de marginaliser la Commission européenne. Toutefois, un autre acteur supranational, le Secrétaire général du Conseil, « Haut représentant » pour la PESC (et ses services), reste étroitement associé au processus décisionnel. Cette contribution portera sur la mise en place de ce système de financement et sur ses conséquences en terme d'équilibres de pouvoir dans les processus décisionnels de la PESD.