



# Gouverner (par) les finances publiques

*sous la direction de  
Philippe Bezes et  
Alexandre Siné*



SciencesPo.  
Les Presses

# Gouverner (par) les finances publiques



SciencesPo.  
Les Presses

# Domaine Gouvernances

---

*Dirigé par Patrick Le Galès et Denis Segrestin*

*Dictionnaire des politiques territoriales*

Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole (dir.)

Collection Références

2011 / ISBN 978-2-7246-1214-1

*Métropoles XXL en pays émergents*

Dominique Lorrain (dir.)

Collection Académique

2011 / ISBN 978-2-7246-1205-9

*Le Retour des villes européennes*

*Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*

2<sup>e</sup> édition augmentée d'une préface inédite

Patrick Le Galès

Collection Académique

2011 / ISBN 978-2-7246-1198-4

*La Réforme des armées en France*

*Sociologie de la décision*

Bastien Irondele

Collection Académique

2011 / ISBN 978-2-7246-1199-1

*Vie et mort des institutions marchandes*

Pierre François (dir.)

Collection Académique

2011 / ISBN 978-2-7246-1187-8

*Politiques publiques*

*2, Changer la société*

Oliver Borraz et Virginie Guiraudon

Collection Académique

2010 / ISBN 978-2-7246-1148-9

*Dictionnaire des politiques publiques*

*3<sup>e</sup> édition actualisée et augmentée*

Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.)

Collection Références

2010 / ISBN 978-2-7246-1175-5

# Gouverner (par) les finances publiques

*sous la direction de Philippe Bezes et Alexandre Siné*



SciencesPo.  
Les Presses

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

*Gouverner (par) les finances publiques* / Philippe Bezes, Alexandre Siné. - Paris : Presses de Sciences Po, 2011.

ISBN 978-2-7246-1193-9

RAMEAU :

- Finances publiques : Sociologie : France

DEWEY :

- 336.44 : Finances publiques en France

Illustration de couverture : Gear-Headed Man Looking Ahead/Images.com/Corbis

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2011. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

ISBN - version PDF : 9782724683608

# SOMMAIRE

**ONT CONTRIBUÉ À CET OUVRAGE** 11

**INTRODUCTION : GOUVERNER (PAR) LES FINANCES  
PUBLIQUES – PERSPECTIVES DE RECHERCHE**

*Philippe Bezes et Alexandre Siné* 17

Les relations ordinaires aux financements publics 23

Les finances publiques : une question classique de sociologie  
de l'État insuffisamment prise en compte par l'analyse  
des politiques publiques ? 32

Trois perspectives de recherche au cœur de l'ouvrage :  
pour une sociologie politique des finances publiques 55

## **I - FINANCES PUBLIQUES, LUTTES DE POUVOIR ET CONFLITS SOCIAUX**

---

*Chapitre 1 /* **LA RÉFORME FISCALE ET L'INVENTION DES « CLASSES  
MOYENNES » – L'EXEMPLE DE LA CRÉATION DE L'IMPÔT  
SUR LE REVENU**

*Nicolas Delalande* 115

Réformateurs et opposants : coalitions et groupes de pression 120

Les cadres de la controverse : statistiques, représentations  
et morale 124

La mobilisation de l'opinion publique 131

Transactions et négociations : les dynamiques  
institutionnelles 137

*Chapitre 2 /* **LA DÉCENTRALISATION, LA STRUCTURE  
DU FINANCEMENT ET LES JEUX DE TRANSFERT  
DE L'IMPOPULARITÉ EN FRANCE**

*Patrick Le Lidec* 149

L'enjeu de la redevabilité financière dans les systèmes  
décentralisés 151

Le système français de financement des collectivités révélateur d'une centralisation en trompe-l'œil	160
Le financement de la décentralisation : comportements opportunistes et évitement du blâme	168
Une reprise en main par l'État du pilotage des dépenses locales doublée d'un renforcement de la responsabilité fiscale des élus locaux	176

**Chapitre 3 / L'ARGENT DE PROCHES – DÉPENDANCES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES DE LA DIPLOMATIE POLITIQUE**

<i>Yves Buchet de Neuilly</i>	193
Les leviers économiques et financiers de la politique étrangère	196
L'instrument financier et le contrôle de l'action politique	213

**Chapitre 4 / LES MOUVEMENTS SOCIAUX ET LA POLITISATION DE L'ARGENT PUBLIC**

<i>Choukri Hmed</i>	225
La contestation collective de l'impôt comme production du politique	231
Les voies de la politisation de l'argent public : les mobilisations collectives autour du « milliard des immigrés »	240

## **II - INSTRUMENTS DE FINANCEMENT, BUDGETS ET POLITIQUES PUBLIQUES**

---

**Chapitre 5 / L'ACTION PUBLIQUE PAR LES NICHES FISCALES – L'EXEMPLE DU SECTEUR DU LOGEMENT**

<i>Julie Pollard</i>	265
L'essor d'une action publique par les niches fiscales	268
Pourquoi les dépenses fiscales montent-elles en puissance dans le secteur du logement ?	279
Un instrument produisant des effets structurants	287

**Chapitre 6 / L'INCRÉMENTALISME ET LES PONCTUATIONS BUDGÉTAIRES EN FRANCE**

<i>Frank R. Baumgartner, Martial Foucault et Abel François</i>	299
Théorie de l'équilibre ponctué	300
Théories explicatives des évolutions budgétaires	305
Présentation des données et des hypothèses testées	309

Comparaisons des évolutions des dépenses budgétaires de l'État central, des régions, des départements et des communes	313
---	-----

<b>Chapitre 7 / LES POLITIQUES DE DÉPLACEMENTS À PARIS ET À LONDRES – LE CHOIX DES INSTRUMENTS A-T-IL UNE INCIDENCE DANS LE DÉBAT SUR LE FINANCEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES ?</b>	
<i>José-Frédéric Deroubaix et Stéphanie Leheis</i>	323
Réguler par le prix à Londres <i>versus</i> réguler par l'espace à Paris	327
Le choix des instruments et leur acceptabilité	335
Les vertus délibératives des outils économiques : qualité intrinsèque de l'outil ou contexte de son élaboration et de sa mise en œuvre ?	344

<b>Chapitre 8 / FINANCER LA RECHERCHE, ORGANISER LES RELATIONS SCIENCE-INDUSTRIE – LES POLITIQUES DE FINANCEMENT SUR PROJETS EN FRANCE (1982-2006)</b>	
<i>Julien Barrier</i>	355
L'économie de la recherche en électronique : financements, concurrence et pratiques scientifiques	360
Les transformations des dispositifs de financement sur projets : vers une « hétéronomisation » du pilotage de la recherche ?	365
L'autonomie en question : tensions et reconfigurations du travail des chercheurs	378

### III - POLITIQUES DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

---

<b>Chapitre 9 / BUDGÉTISER L'ASSURANCE MALADIE – HEURS ET MALHEURS D'UN INSTRUMENT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES : L'ENVELOPPE GLOBALE (1976-2010)</b>	
<i>Frédéric Pierru</i>	395
L'essor et le développement d'un instrument simple de contrainte budgétaire : l'enveloppe globale	399



Le déploiement de l'instrument budgétaire aux prises avec les institutions de l'État social français :	
l'échec de l'Ondam	416
Un effet induit du processus de budgétisation :	
la structuration d'un champ original des finances publiques	427
Après l'échec (relatif) de l'instrument budgétaire, la désocialisation rampante du risque maladie	435
<b>Chapitre 10 / CHOIX POLITIQUES ET INERTIE DES DÉPENSES – L'AUGMENTATION ET LES EFFORTS DE MAÎTRISE DU BUDGET DE LA JUSTICE (1980-2010)</b>	
<i>Cécile Vigour</i>	451
Les déterminants de l'évolution du budget : choix politiques et transformations de l'activité judiciaire	452
L'impossible contrainte gestionnaire ?	468
<b>Chapitre 11 / QUI CONTRÔLE LE NERF DE LA GUERRE ? – FINANCEMENT ET POLITIQUE DE DÉFENSE</b>	
<i>Bastien Irondelle</i>	491
Les contraintes financières et le contenu de la politique de défense	494
Le financement et la distribution du pouvoir	502
Le financement de la politique est-il apolitique ?	511

## Ont contribué à cet ouvrage

---

### Directeurs :

**Philippe Bezes**, docteur en science politique, est chargé de recherche au CNRS au Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (Cersa, CNRS, Université Paris 2) et enseignant à Sciences Po. Ses travaux portent sur l'histoire et la sociologie des politiques de réforme de l'État en France et en perspective comparative. Il coordonne actuellement une enquête sur les mutations organisationnelles et managériales de l'administration française. Il a récemment publié *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « Le lien social », 2009, et (en collaboration avec F. Descamps, S. Kott et L. Tallineau) *L'Invention de la gestion des finances publiques. Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX<sup>e</sup> siècle (1815-1914)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2010.

**Alexandre Siné** est inspecteur des finances, ancien élève de l'École normale supérieure (Cachan), agrégé de sciences économiques et sociales et docteur en science politique. Après plusieurs années passées à la direction du Budget, il travaille actuellement à l'Inspection générale des finances (évaluation et audit des politiques publiques). Ses travaux académiques portent sur les relations entre le politique et les politiques économiques, sur les finances et la nouvelle gestion publique, tant au niveau français que dans une perspective internationale. Il a notamment publié *L'Ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, Economica, 2006, et plusieurs articles sur la performance des politiques publiques et la gestion des finances publiques.

### Contributeurs :

**Julien Barrier**, docteur en sociologie, est post-doctorant au Centre de sociologie des organisations (CNRS-Sciences Po). Ses recherches portent sur l'articulation entre changements institutionnels et logiques professionnelles dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans cette perspective, il s'intéresse, d'une part, à la façon dont les politiques de la science et de l'innovation redéfinissent les contours de l'autonomie professionnelle et le contenu du travail des chercheurs et, d'autre part, aux réformes en cours des modes de gouvernement et d'organisation des universités françaises.

**Frank R. Baumgartner**, docteur en science politique, est *Richard J. Richardson Distinguished Professor* au département de science politique de l'Université de la Caroline du Nord (UNC-Chapel Hill). Il est diplômé de l'Université du Michigan (Ann Arbor). Il est chercheur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po. Avec Bryan D. Jones, il a créé le projet « Agendas » ([www.policyagendas.org](http://www.policyagendas.org)), projet de recherche qui a, plus récemment, été reproduit dans plusieurs pays, dont

la France ([www.comparativeagendas.org](http://www.comparativeagendas.org)). Il a notamment publié *The Decline of the Death Penalty and the Discovery of Innocence* (Cambridge, 2008), *Lobbying and Policy Change* (Chicago, 2009), *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago [Ill.], 2009 [2<sup>e</sup> éd.]), et des numéros spéciaux sur le projet « Agendas » comparé au *Journal of European Public Policy* (13, 2006) et *Comparative Political Studies* (à paraître, 2011).

Yves Buchet de Neuilly est maître de conférences en science politique, habilité à diriger des recherches et directeur adjoint du master Politique et action publique de l'Université Lille 2. Il enseigne la politique étrangère, la théorie des relations internationales et la sociologie de la négociation à l'Université Lille 2 et à Science Po Lille. Il est membre du Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (Ceraps, UMR 8026, CNRS, Lille 2). Ses travaux portent sur les opérations multilatérales de gestion des crises et plus généralement sur les recompositions contemporaines du champ international de la sécurité collective. Il a publié *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, et, plus récemment, « Devenir diplomate multilatéral », *Cultures et Conflits*, 75, 2009, p. 75-98, ainsi que « La politique étrangère de l'UE dans le champ de la sécurité internationale », dans Frédéric Mérand et René Schwok (dir.), *L'Union européenne et la Sécurité internationale. Théories et pratiques*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2009, p. 71-86.

Nicolas Delalande, agrégé et docteur en histoire contemporaine, est chargé de recherche au Centre d'histoire de Sciences Po. Ses travaux portent sur l'histoire sociale et politique de l'État, l'histoire des résistances fiscales et la circulation des savoirs économiques et sociaux aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Il a récemment publié, avec Alexis Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2010, et *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « L'univers historique », 2011.

José-Frédéric Deroubaix est docteur en science politique et ingénieur des travaux publics de l'État, membre du Laboratoire eau, environnement et systèmes urbains de l'Université Paris-Est, École des Ponts ParisTech. Il a travaillé ces dix dernières années sur les questions environnementales, étudiant diverses politiques publiques relatives à la gestion de l'eau en France, mais touchant également à la réforme fiscale environnementale, aux usages des instruments économiques dans la régulation environnementale, à l'impact des procédures de participation sur l'action collective et la mise en œuvre des politiques environnementales. Outre sa participation à de nombreux projets européens (Daywater, ERA-Net Crue, Smartest), il est aujourd'hui responsable scientifique d'un partenariat institutions-citoyens pour la recherche et l'innovation, consacré à la gestion de l'eau en Île-de-France.

Martial Foucault, docteur en sciences économiques, est professeur agrégé au département de science politique de l'Université de Montréal depuis 2006 et éditeur associé de la revue *Canadian Public Policy*. Spécialiste d'économie politique, ses travaux portent sur les politiques budgétaires, le comportement électoral et les questions de défense. Il bénéficie actuellement d'une subvention de recherche du National Bureau of Economic Research (NBER) pour étudier les mécanismes de

concurrence budgétaire dans les pays récemment décentralisés en Afrique. Il a récemment publié plusieurs articles dans les revues *American Journal of Political Science*, *Public Choice*, *Political Studies*, *Journal of European Public Policy*, *West European Politics*, *French Politics* et *Social Science Quarterly*. En collaboration avec Frédéric Mérand et Bastien Irondelle, il a publié *European Security since the Fall of the Berlin Wall*, Toronto, University of Toronto Press, 2011.

Abel François est maître de conférences à l'Université de Strasbourg, professeur affilié à Strasbourg Business School et chercheur associé à Télécom ParisTech (département SES). Il est coanimateur du groupe Argent et Politique (ArP) de l'Association française de science politique (<http://www.argent-et-politique.fr/>). Ses thèmes de recherche portent sur le financement de la vie politique, les mobilisations électorales, notamment dans les banlieues françaises, et les évolutions budgétaires. Ses travaux adoptent principalement une démarche empirique et traitent des interactions entre les dimensions politique et économique à l'œuvre dans le processus politique. Ils ont donné lieu à plusieurs publications, notamment dans les revues *American Journal of Political Science*, *Public Choice*, *Journal of European Public Policy*, *French Politics*, *West European Politics* et la *Revue française de science politique*. Il a récemment publié (avec E. Phelippeau) *Le Financement de la vie politique française. Des règles aux pratiques*, Paris, WEKA, 2010.

Choukri Hmed est maître de conférences en science politique à l'Université Paris Dauphine et chercheur à l'Institut de recherche interdisciplinaire en sciences sociales (Irisso, UMR 7170, CNRS, Université Paris Dauphine). Il est l'auteur d'une thèse intitulée *Loger les étrangers « isolés » en France. Socio-histoire d'une institution d'État : la Sonacotra (1956-2006)*, Paris, Université Paris 1, 2006. Ses publications traitent de l'encadrement des étrangers par le logement social et de l'action collective des « immigrés ». Il a récemment codirigé le dossier « Observer les mobilisations », *Politix*, 93, 2011, et le dossier « L'invention de l'immigration », *Agone*, 40, 2008. Ses recherches actuelles portent sur la bureaucratisation fiscale dans l'État colonial et sur le processus « révolutionnaire » en Tunisie.

Bastien Irondelle est chargé de recherches FNSP au CERI-Sciences Po et enseignant à Sciences Po. Ses domaines de recherches portent sur la transformation comparée des politiques militaires en Europe, la politique européenne de sécurité et de défense, ainsi que les mutations de la gouvernance du secteur de la défense en lien avec la transformation de l'État. Ses recherches actuelles portent sur les grandes stratégies de la France et du Royaume-Uni après la guerre froide, les enjeux du recrutement militaire dans les armées professionnelles, les sociétés militaires privées et le renseignement. Il a publié récemment *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011. Il a codirigé avec Frédéric Mérand et Martial Foucault *European Security since the Fall of the Berlin Wall*, Toronto, University of Toronto Press, 2011 et, avec Christopher Bickerton et Anand Menon, « Security Cooperation beyond the Nation-State : the EU's Common Security and Defence Policy », *special issue, Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 2011.

**Stéphanie Leheis** est urbaniste géographe, doctorante au Laboratoire techniques, territoires et sociétés (Latts, Université Paris-Est – École des Ponts ParisTech). Ses travaux portent sur les transformations des processus de décision et d'élaboration des infrastructures de transport. Elle participe à un programme de recherche internationale sur les grands projets de transports, financé par la Fondation Volvo (Volvo Research and Educational Foundation). Elle soutiendra sa thèse courant 2011 sur *La Ville et sa rocade. Un projet d'infrastructure au risque du temps long. Le cas de Marseille*.

**Patrick Le Lidec**, docteur en science politique, est chargé de recherche au CNRS au Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (Cersa, CNRS, Université Paris 2) et enseignant à Sciences Po. Ses principales recherches portent sur la décentralisation et le fédéralisme, les processus de recomposition des États et des systèmes d'administration publique, les politiques de réforme des structures territoriales, en France et dans une perspective comparative. Il participe actuellement à deux enquêtes financées par l'Agence nationale de recherche (ANR) portant respectivement sur les mutations organisationnelles de l'administration française et les élus locaux au travail. Il a récemment publié « Réformer sous contrainte d'injonction contradictoire. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue française d'administration publique*, 131, 2009, p. 477-496, et « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, 50 (2), p. 147-168.

**Frédéric Pierru**, docteur en science politique, chargé de recherche en sociologie au CNRS (Irisso, UMR 7170, CNRS, Université Paris Dauphine), mène des recherches sur la comparaison des systèmes de santé en Europe, le tournant gestionnaire des politiques publiques de santé, les transformations de l'administration de la santé, tant du point de vue de la protection maladie que de la santé publique, ainsi que sur les ressorts et les effets de l'introduction de technologies gestionnaires dans les hôpitaux. Auteur de *Hippocrate malade de ses réformes*, Brossieux, Croquant, 2007, il est l'auteur ou le coauteur de plusieurs articles, parus ou à paraître, sur la sociologie de l'État et l'analyse des politiques publiques, les nouveaux formats administratifs de l'État sanitaire, les technologies gestionnaires à l'hôpital, ainsi que la sociohistoire de la veille sanitaire en France (avec François Buton). Il est par ailleurs membre du comité éditorial de la revue *Savoir/Agir* (et de la collection du même nom aux éditions du Croquant) et de la revue *Gouvernement et Action publique*.

**Julie Pollard**, docteur en science politique, est maître assistante à l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne et membre du Swiss Public Administration Network (SPAN). Elle est également chercheuse associée au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris. Ses recherches actuelles s'inscrivent principalement dans deux domaines de recherche en sociologie de l'action publique : la sociologie des groupes d'intérêt et les politiques urbaines. Elle a publié récemment « How the State is Handling the Property Crisis in France : a Perspective on Recent Government Measures », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (3), 2010 ; « Soutenir le marché : Les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du travail*, 52 (3), 2010, et « Political Framing in National Housing Systems : Lessons from Real-Estate Developers in France and

Spain » dans Herman Schwartz et Leonard Seabrooke (eds), *The Politics of Housing Booms and Busts*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

Cécile Vigour est chargée de recherche au CNRS au Centre Émile Durkheim – science politique et sociologie comparatives (Sciences Po Bordeaux), ancienne élève de l'École normale supérieure (Cachan), agrégée de sciences économiques et sociales et docteur en sociologie. Ses travaux portent sur les processus de recompositions et de réformes des institutions étatiques et sur la production de la loi de manière comparative (entre pays et secteurs d'action publique). Actuellement, elle conduit des enquêtes sur les transformations managériales de l'institution judiciaire et participe à une recherche qualitative et quantitative sur les députés français à l'Assemblée nationale et au Parlement européen (projet Legipar). Elle a récemment publié des articles dans les revues *Sociologie du travail*, *Politix*, *Revue française d'administration publique*, *Droit et Société*. Elle est également l'auteure de *La Comparaison dans les sciences sociales*, Paris, La Découverte, coll. « Guide Repères », 2005.

# Introduction / GOUVERNER (PAR) LES FINANCES PUBLIQUES PERSPECTIVES DE RECHERCHE

*Philippe Bezes et Alexandre Siné*

*L'analyse des finances publiques – fiscalité et dépenses – est un terrain privilégié pour appréhender de multiples dimensions du politique et du social. À partir d'une vaste revue de littérature internationale, inédite en français, nourrie d'illustrations empiriques empruntant aux différentes disciplines de sciences sociales, cette contribution invite à se saisir des finances publiques en mobilisant les concepts de la sociologie politique. Les finances publiques y apparaissent au cœur des processus de construction et de transformation des États. Révélateur privilégié de conflits et de compromis sociaux et objet de nombreuses régulations politiques, elles constituent un terrain essentiel où se produisent, à travers les prélèvements et les dépenses, l'affirmation de choix politiques, la constitution et la reconnaissance de groupes sociaux et des processus de redistribution dans la société. Enfin, elles sont un lieu où se formalisent des obligations entre les citoyens et l'État et où se nouent des enjeux de consentement et de légitimation des gouvernants.*

*Trois axes de recherche sont mis en exergue : la fiscalité et les dépenses publiques comme révélateur de relations de pouvoir et de concurrence entre groupes sociaux et économiques et entre gouvernants ; l'étude des instruments de financement public et des budgets comme prisme d'analyse des modes d'action de l'État ; les politiques de la contrainte budgétaire comme laboratoire privilégié des arts de gouverner contemporains.*

**Mots clés :** *action publique – argent public – budgets – conflits sociaux – consentement – contrainte budgétaire – dépenses publiques – État – financement des politiques publiques – finances publiques – fiscalité – légitimation – inégalités sociales – politique budgétaire – politique fiscale – politiques publiques – pouvoir – procédure budgétaire – sociologie de l'État – sociologie financière – sociologie fiscale.*

**C**et ouvrage part d'un étonnement, d'un paradoxe et d'une conviction<sup>1</sup>. De manière surprenante, la place occupée par les enjeux du financement de l'action publique dans les travaux de

1. Le projet de ce livre a été initialement formalisé à l'occasion d'un atelier du congrès de l'Association française de science politique (AFSP) en 2005 à Lyon. Philippe Bezes et Alexandre Siné remercient chaleureusement les

politiques publiques reste très limitée, particulièrement en France. Alors que les recherches ont abondamment tiré les fils structurants du pouvoir, de l'influence et de la centralité (analyse de réseaux), des cadres cognitifs et des représentations (construction sociale des problèmes publics), des institutions et des ressources organisationnelles (perspectives néo-institutionnalistes), elles n'ont que très peu constitué en objet de recherche autonome les enjeux et les processus d'extraction, d'allocation, de redistribution, de maîtrise et de contrôle des ressources financières, budgétaires et fiscales, dans et par l'État.

Cette relative indifférence peut surprendre si l'on veut bien admettre, avec le politiste Christopher Hood (1986), que les arts de gouverner contemporains et les capacités étatiques reposent sur quatre ressources cruciales : la nodalité relative à la production-manipulation d'informations ; l'autorité qui correspond au pouvoir légal de déterminer le cours des choses en autorisant, en sanctionnant et en interdisant ; l'organisation qui renvoie à la construction d'architectures destinées à mobiliser des agents publics, à mettre en place des équipements et à produire des services publics ; les finances (*treasury*) qui portent sur les façons dont les gouvernements lèvent (taxation) et dépensent (distribution) des fonds. Tandis que les enjeux d'information, de droit et de capacités administratives ont largement alimenté les travaux d'analyse des politiques publiques, les questions liées aux ressources financières n'ont qu'indirectement été mobilisées. Le « T » de la matrice NATO des instruments de gouvernement (*nodality, authority, treasury, organization*) semble constituer le maillon faible des recherches de politiques publiques et, plus largement, de sociologie et de science politique.

Cette faiblesse relative est paradoxale tant les travaux fondateurs de sociologie de l'État – ceux d'Alexis de Tocqueville, de Max Weber, de Norbert Elias, de Joseph Schumpeter, plus récemment de Charles Tilly – ont tous placé au centre de leurs analyses des processus de

*quinze contributeurs de l'ouvrage pour leur confiance et leur détermination constantes à tirer le fil des finances publiques. Ils remercient Nicolas Delalande pour ses suggestions et sa relecture très utiles d'une version précédente de cette introduction, Sylvain Laurens pour sa participation stimulante aux premières étapes du projet et Patrick Le Galès pour sa lecture, son soutien inconditionnel et son enthousiasme communicatif.*



construction des États modernes, l'extraction de ressources, les capacités administratives à lever l'impôt et le développement des fonctions budgétaires, surtout avec l'essor de l'État providence au <sup>xx</sup> siècle. Pas d'État moderne sans ressources extraites permettant de fabriquer des capacités administratives ; pas d'État interventionniste ou d'État providence sans politiques publiques allouant et distribuant des ressources à des groupes multiples. De ce point de vue, l'histoire sociale du champ d'études des finances publiques est révélatrice. Si la sociologie de l'État a précocement reconnu la prégnance des enjeux budgétaires et fiscaux, les travaux d'analyse des politiques publiques, dominants dans les années 1970, leur ont accordé une place plus limitée et plus spécialisée. N'était-ce pas Margaret Levi qui constatait, en 1988, à propos des enjeux fiscaux, qu'« en dehors de quelques exceptions, les analystes politiques ont accordé une faible attention aux modalités par lesquelles les gouvernements produisent et extraient les revenus » (Levi, 1988, p. 6). Dans les manuels américains de *policy analysis*, la place dévolue à l'étude des financements publics est restée circonscrite et focalisée sur des enjeux de politiques publiques sectorielles (notamment la Sécurité sociale ou la santé). De ce point de vue, il n'est pas surprenant d'observer que le regain des recherches sur la fiscalité et les budgets dans la science politique nord-américaine (cf. *infra*) est venu, depuis les années 1990, de travaux issus des courants néo-institutionnalistes qui renouent avec les catégories de pensée de la sociologie de l'État (Martin, Mehrotra et Prasad, 2009). Ce dynamisme récent contraste avec une production française en sciences sociales trop peu développée, dans laquelle les finances publiques ont d'abord été massivement un objet monopolisé par les sciences juridiques. Cette carence connaît cependant plusieurs exceptions récentes significatives qui laissent présager un nouvel essor (Théret, 1992 ; Piketty, 2001 ; Tristram, 2005 ; Siné, 2006 ; Leroy, 2007 et 2010 ; Lemoine 2008a, 2008b et 2011 ; Gayon et Lemoine, 2010 ; Delalande, 2009 et 2011 ; Spire, 2009 et 2011 ; Delalande et Spire, 2010) et font resurgir l'originalité de quelques travaux fondateurs (Ardant, 1965 ; Lalumière, 1963 ; Delorme et André, 1983). Notre ouvrage voudrait contribuer à ce renouveau en montrant la fécondité de l'objet « finances publiques ».

La conviction de ce livre est que les questions financières, fiscales et budgétaires constituent un enjeu transversal et incontournable de l'action publique. L'entreprise collective qui le porte est destinée à favoriser le développement d'une sociologie politique des finances publiques<sup>2</sup> dans le contexte français et à offrir un ensemble de recherches que l'ouvrage invite à poursuivre et à développer. Bien évidemment, les finances publiques sont aussi saisies par d'autres disciplines. La science économique s'y intéresse comme science des modes d'allocation des ressources. Les approches privilégient des raisonnements en termes de choix optimum, de coûts marginaux, de taxation parfaite ou de recherches, implicitement normatives, sur le bon niveau de dépenses publiques, l'allocation idéale des ressources et la mesure des effets des agrégats budgétaires sur la société (en termes de richesses, de croissance, d'égalité, de redistribution, etc.). Les finances publiques constituent aussi un pan du droit public, ayant historiquement revendiqué le titre de « sciences des finances publiques » ou de « science carrefour » (Gaudemet et Molinier, 1996) et valorisé son ouverture par la prise en compte des différentes dimensions (économiques, politiques, sociales, juridiques) du phénomène (Jèze, 1925 ; Bouvier, Esclasson et Lassale, 2004). Champ académique moins autonomisé que d'autres segments des savoirs juridiques, le processus historique de différenciation des finances publiques au sein du droit et sa relation avec les autres sciences sociales restent à étudier (Bezes, 2010, p. 3-46 ; Leroy, 2010, p. 73-95). Dans ses contenus, le cœur du droit des finances publiques reste cependant centré sur l'analyse des textes législatifs et réglementaires qui encadrent les processus d'extraction, d'allocation et d'usage des ressources.

Les perspectives de sociologie politique tracées dans cet ouvrage reposent sur d'autres fondements et d'autres interrogations. Elles portent attention à des finances publiques incarnées, concrètes et traversées par des enjeux de négociation, de pouvoir, de légitimité, de valeurs, de conflits, de violence, de rétribution, etc., pour lesquels des

2. On lira avec profit les ouvrages de Marc Leroy inscrits dans cette perspective (voir son ouvrage de synthèse *Sociologie des finances publiques*, Leroy, 2007, et son ouvrage d'ensemble, Leroy, 2010). Son point de vue mêle des approches sociologiques et des problématisations plus économiques ou institutionnelles.

acteurs ou des groupes sociaux se mobilisent. Elles considèrent que les finances publiques constituent à la fois un terrain privilégié d'observation et d'analyse des rapports de pouvoir politiques, administratifs et sociaux et un ensemble de mécanismes d'extraction et d'allocation des ressources qui structurent fortement la vie sociale, économique, politique et administrative. À l'image du flux sanguin dans le corps humain, les finances publiques constituent un fluide qui circule dans l'État et dans la société. Si l'argent n'est pas souvent directement visible dans les fonctionnements publics, de multiples pratiques infèrent et donnent signe de son existence indispensable à la vie du corps social et politique. Bref, l'argent est aussi bien largement prélevé (sous la forme d'impôts, directs ou indirects, de taxes, de redevances, etc.) que distribué, dans le cadre des nombreuses politiques publiques et selon de multiples modalités<sup>3</sup>.

D'un côté, les finances publiques sont un révélateur du politique et du social ; elles constituent un lieu de cristallisation et d'expression des luttes politiques et sociales dont elles sont le produit autant que l'enjeu : le choix d'un impôt, la fixation d'un taux d'imposition, l'allocation de ressources à certaines catégories sociales, les distributions forcément inégales de financement reflètent des choix politiques, eux-mêmes résultats de mobilisations, de conflits, de luttes de pouvoir et d'arbitrages entre groupes sociaux et acteurs économiques et entre gouvernants. D'un autre côté, les finances publiques sont structurantes et contraignantes. Les impôts et taxes confèrent des ressources aux États. Les dépenses publiques engagées dans des politiques publiques les octroient de manière différenciée. Les finances publiques constituent ainsi une modalité d'action publique déclinée sous la forme d'instruments variés et provoquant de multiples effets. Dès lors, la fiscalité (qui ponctionne les revenus quels qu'ils soient) et les dépenses publiques (qui produisent, soutiennent, aident, indemnisent, etc. de façon variée) façonnent les existences humaines et sociales, instaurent des disparités et des distinctions, diffusent des catégories

3. Ajoutons qu'il peut aussi être emprunté et versé par l'usage du déficit : on octroie alors des ressources dont on ne dispose pas, mais que l'on prélèvera plus tard lorsqu'il faudra rembourser les emprunts et les intérêts de la dette.

et affectent les trajectoires sociales et économiques d'individus ou de groupes ou entreprises par leur influence dans des domaines aussi variés que les retraites, le logement, la santé, l'éducation, la formation professionnelle, les interventions économiques, etc. Les finances publiques sont aussi une fin en elles-mêmes. Les politiques budgétaires (d'expansion ou de rigueur) et fiscales (de taxation ou d'incitation) en font un objet de régulation et de gouvernement.

Tirer le fil des finances publiques offre ainsi d'autres façons d'étudier le politique et la société, ce que suggère Aaron Wildavsky dans sa préface à *The Politics of the Budgetary Process* : « L'activité budgétaire traite des finalités de la collectivité. Comment peuvent-elles être coordonnées, comment leurs contradictions peuvent-elles être conciliées et comment peuvent-elles permettre de résoudre les problèmes persistants ? » (Wildavsky, 1979). Derrière la technicité des mesures fiscales ou des instruments de politiques publiques, les arcanes des processus budgétaires et les chiffres des lois de finances, se dessinent des problèmes d'action collective et de hiérarchisation, des enjeux de pouvoir et de légitimité, l'exercice de la coercition, l'élaboration de choix, la formation de buts collectifs et de sentiments d'appartenance, l'expression de valeurs, les multiples effets politiques et sociaux au niveau désagrégé des groupes et des individus, bref les formes variées de régulation du politique et du social. Prendre comme objet d'analyse les dimensions budgétaire, financière et fiscale de l'action publique fait émerger de nouveaux éclairages pour comprendre les transformations de l'État et de la société.

La suite de cette introduction propose de considérer les multiples aspects que revêtent ou pourraient revêtir une sociologie politique des finances publiques. Après avoir analysé et illustré les différentes formes sociales quotidiennes à travers lesquelles nous appréhendons les enjeux de finances publiques « au concret », nous rappellerons combien les finances publiques constituent un objet cardinal des travaux de sociologie de l'État faisant nettement percevoir, par contraste, le traitement trop circonscrit que lui décerne l'analyse des politiques publiques. Nous expliquerons aussi le regain récent, dans le contexte nord-américain, des travaux sur la fiscalité ou les