

## **ST 33 : Les acteurs politiques face à la “crise” : entre « volontarisme » et « contraintes » dans les politiques publiques**

**Lisa Passavant**

**Doctorante au CEPEL à l'Université de Montpellier 1 (contrat CIFRE avec la Région Limousin)**

[passavantlisa@gmail.com](mailto:passavantlisa@gmail.com)

### Titre de la communication :

Une diffusion « fabriquée » des discours de légitimation de la contrainte budgétaire dans les institutions régionales : Limousin, Nord Pas de Calais et Alsace /

An « orchestrated » spreading of budget constraint legitimization discourses within regional institutions : Examples of french areas : Limousin, Nord Pas de Calais and Alsace

### Résumé en français

Les collectivités territoriales sont confrontées depuis plusieurs années à une diminution brutale de leurs ressources et de leurs capacités d'action. Cette contribution se propose de comprendre comment les discours de contrainte budgétaire ont progressivement été construits et véhiculés au sein des institutions régionales. A travers une analyse comparative basée sur des observations budgétaires (compte-administratifs) et sur des éléments de discours (analyse des débats en séance plénière, entretiens semi-directifs) l'objectif de ce propos est d'identifier quels sont les acteurs qui « diffusent » la nécessité des coupes budgétaires, leur rôle dans les processus décisionnels et les résistances qui s'expriment face à ces nouveaux choix.

Il s'agit alors d'analyser la manière dont certains acteurs, dotés de caractéristiques spécifiques, vont fabriquer et véhiculer des discours de diminution des dépenses en faisant apparaître cette dernière comme l'unique solution pour faire face à la raréfaction des ressources. Dès lors que ces stratégies argumentatives vont trouver un écho majoritairement favorable, il s'agira alors d'analyser la manière dont s'opèrent les choix de réduction des dépenses. Enfin, malgré l'acceptation progressive de la contrainte, les changements dans les processus de construction budgétaire auxquels conduit la propagation de ces discours engendrent des transformations dans les alliances politiques et politico-administratives au sein des institutions régionales.

### **Abstract**

Territorial authorities have been facing for many years a drastic decrease of their resources and operational capacity. This paper will analyze the way budgetary constraints discourses have been gradually built and conveyed throughout regional institutions. Through a comparative analysis based on budget observations (administrative accounts) and on discourses' elements (plenary discussions analysis, semi-structured interviews), the purpose of this writing is to identify who are the stakeholders who spread the need for budget cuts, the role they play in decision-making processes and the resistance to these new choices.

We will analyze how certain stakeholders with specific characteristics will build and spread cutbacks expenditures discourses, making it the only solution to face declining resources. Since these argumentative strategies are generally well received, we will study the way these

budget cuts choices are made. Lastly, despite the constraint's progressive acceptance, changes in budget settings led by these discourses spreading give birth to transformations in political and political-administrative alliances within regional institutions.

Mots clés : finances régionales, sociologie financière, contrainte budgétaire, différenciation, instruments d'action publique

Après près de 30 années de décentralisation marquées par une hausse de leurs politiques, de leurs compétences et de leurs budgets, les Régions se trouvent confrontées depuis 2010 à une dégradation rapide de leur marge de manœuvre. Depuis 1982, les Régions avaient en effet développé des politiques adaptées aux spécificités de leur territoire, garanties par un financement croissant. Le transfert de recettes qui a accompagné les lois de décentralisation leur a en effet permis de multiplier par dix leur budget (*Les Finances Des Régions En 1986* 1988; *Les Finances Des Régions En 2011* 2013). Un Directeur Général des Services d'une Région témoigne : « *La Région est une collectivité assez jeune et qui a connu une croissance phénoménale(...). On a en 28-30 ans connu une croissance très rapide du périmètre de compétences et (...) du volume des recettes et des dépenses afférentes* »<sup>1</sup>. Dotées d'un pouvoir fiscal, de dotations croissantes et d'une capacité importante à emprunter, les Régions ont donc pendant toute cette période d'expansion mobilisées ces trois leviers pour financer leurs politiques et leurs projets.

Mais la hausse exponentielle de leurs ressources et de leurs compétences se ralentit à partir de 2010. La suppression de la quasi-totalité de leur pouvoir de taux avec la réforme de la Taxe professionnelle, puis le gel et la diminution des dotations d'Etat ont conduit les Régions à connaître une dégradation très rapide de leurs recettes de fonctionnement. Ce changement inédit dans leur panier de ressources les force alors à devoir transformer en profondeur la construction de leur budget.

L'objectif de cette communication est donc d'appréhender les changements qui traversent les Régions à partir des modifications qui interviennent dans le domaine financier. Le passage d'une période de « développement » à une période de « contrainte » budgétaire peut alors être étudié à la lumière de l'analyse cognitive des politiques publiques. S'inspirant de la notion de paradigme de Peter Hall, Pierre Muller rappelle les trois éléments constitutifs du changement d'une politique publique : le changement des objectifs et donc des cadres normatifs, celui des instruments et celui des cadres institutionnels (Muller 2005).

C'est donc à travers ces trois niveaux d'analyse du changement, et en mobilisant la notion de « référentiel » (Jobert and Muller 1987), que l'on cherchera à comprendre comment les évolutions dans les recettes régionales ont conduit à impulser des transformations majeures dans le domaine financier. Nous étudierons alors dans un premier temps la manière dont la diffusion dans les Régions de la solution de lutte contre la contrainte budgétaire, la réduction des dépenses, résulte d'une construction conjointe de discours, d'instruments et de cadres par des « médiateurs » du changement. Dans un second temps, nous chercherons à démontrer que l'ensemble des éléments utilisés pour propager la solution provoquent finalement son acceptation variable dans les Régions. En étudiant les trois niveaux (cadres normatifs, instruments et cadres institutionnels) qui se transforment pour participer au changement, nous tenterons donc de retracer au mieux la manière dont les institutions, sous l'impulsion des « médiateurs », passent d'« univers de sens à l'autre », d'un contexte « de développement » à une logique de « contrainte ». (Jobert and Muller 1987, 60).

Cette communication tente donc de saisir la manière dont certains acteurs ont permis de rendre acceptable le passage d'un référentiel à l'autre. Elle se base sur les premiers résultats de notre recherche menée dans le cadre d'un contrat CIFRE qui mobilise une approche

---

<sup>1</sup> Entretien avec un DGS, mené le 13 juin 2014

comparative entre plusieurs Régions : l'Alsace, le Limousin et le Nord-Pas de Calais. Notre étude se compose d'une première analyse chiffrée des finances régionales à travers l'étude des comptes administratifs entre 1986 et 2013, réalisée à partir des publications « Les finances des Régions » de la Direction Générale des Collectivités Locales. Ce premier exposé chiffré se double d'une analyse discursive réalisée à partir des débats en séances plénières des assemblées régionales. Ces débats sont étudiés à partir des séances consacrées aux orientations budgétaires et au vote du budget. La prise en compte des années pré et post électorales depuis 1986 nous permet de mieux saisir les enjeux politiques associés à la mobilisation des recettes. Enfin, la réalisation d'une trentaine d'entretiens semi-directifs (10 en Alsace, 10 en Nord-Pas de Calais et 10 en Limousin) permet de pouvoir ajouter aux discours en séance plénière, ceux des élus et des directeurs administratifs pour comprendre la manière dont les Régions s'adaptent à la contrainte budgétaire. Les entretiens permettent en effet d'approfondir le changement dans les discours, les procédures, les perceptions, les missions des agents et les rôles des élus. Ils améliorent notre compréhension sur la manière dont se sont développées les finances régionales depuis le début de la décentralisation. Ils permettent enfin de saisir ce que les transformations du domaine financier ont comme conséquences sur les institutions.

Ces éléments de méthodologie permettent de dépasser certains défis théoriques de l'analyse des acteurs politiques. L'échelle de temporalité choisie (depuis le début de la décentralisation) permet en effet de relativiser le poids des idées sur le changement pour éviter la « sur-utilisation » de la notion de référentiel à chaque nouvelle action de politique publique (Muller 2005). L'analyse des évolutions « non-cognitives » à laquelle nous nous sommes prêtée à l'aide de variables financières chiffrés ainsi que l'étude de différents matériaux (textes juridiques, rapports, discours...) nous permettent également de prendre en compte les transformations des cadres normatifs sans amplifier la portée idéologique du changement. Associés à une perspective comparative, ces éléments de méthodologie permettent de « mesurer » notre appréciation du degré du changement ainsi que son impact en termes d'homogénéisation ou de différenciation. Ces éléments de méthodes (approche comparative, prise en compte du long terme, analyse de différents matériaux : chiffres, rapports, discours, entretiens,...) permettent donc de dépasser certaines limites énoncées de l'approche cognitive et de l'analyse des acteurs: la faible prise en compte en tant que telle de la dimension temporelle, la focalisation sur la décision ou encore la reprise sans distanciation des rhétoriques politiques de la réforme et l'absence de spécification du changement (Fontaine and Hassenteufel 2002a). L'importance de l'analyse comparative et de long terme pour assurer une distanciation avec l'objet, adossée à la mise en place d'une solide méthode d'analyse de contenu participent à limiter ces écueils.

### ***II Caractériser le processus de changement dans la contrainte financière: l'utilisation du référentiel***

Alors que les Régions ont vécues pendant près de trente ans dans un contexte de développement des politiques régionales, les diminutions de marges de manœuvre qui touchent leurs recettes conduisent les institutions régionales à devoir s'adapter à une nouvelle donne financière. L'apparition de la contrainte budgétaire conduit alors le « référentiel » dit « de développement », qui jusque-là encadrait l'évolution des finances locales, à devoir se reconstruire. L'élaboration de nouveaux objectifs dans la contrainte budgétaire nécessite alors

d'être repensée en adéquation avec les éléments qui orientent le référentiel global des finances publiques.

L'analyse par le référentiel, développée par Bruno Jobert et Pierre Muller, qui entend proposer une étude des politiques publiques par les éléments cognitifs qui la composent, peut donc être mobilisée pour expliquer certaines causes du changement qui se produisent au sein de la gestion budgétaire. Deux de ses composantes en favorisent plus particulièrement sa lecture à la lumière des transformations du domaine financier: la fabrication des idées par les acteurs du changement, qui oblige à prendre en compte les perceptions que se font les acteurs de leur domaine<sup>2</sup>, et la réalisation d'une analyse à partir de deux échelles. Le référentiel se modifie en effet à deux niveaux : celui du référentiel global, qui correspond à l'image, cohérente et rationnelle d'une société et celui du référentiel sectoriel, qui constitue l'image sociale dominante du secteur. Le changement se produit lorsque ces deux niveaux (global et sectoriel) ne coïncident plus. Le rôle des « médiateurs » et les ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser permettent alors d'imposer un nouveau référentiel.

Afin d'étudier la manière dont le référentiel budgétaire se transforme, nous pouvons alors tenter d'analyser les ressources discursives et instrumentales mises en œuvre par les acteurs financiers. L'énonciation des discours produit tout d'abord du changement dans les objectifs des finances régionales. P.Zittoun propose alors de considérer les discours comme des pratiques sociales, en raison des caractéristiques qu'ils revêtent : ils permettent de saisir la réalité, ils ne sont pas neutres, ils produisent du sens, constituent des actions intentionnelles, font exister une interaction, disposent d'une matérialité et permettent de faire reconnaître l'énonciateur (Zittoun 2013). Les instruments d'action publique sont quant à eux des révélateurs de la manière dont se construisent les politiques financières régionales. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès les définissent, appliqués au champ politique, comme « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique société et soutenu par une conception de la régulation* » (Lascoumes and Le Galès 2004, 14). L'enjeu est donc de comprendre comment les discours et les instruments d'action publique participent à la transformation du domaine étudié (les finances régionales) en le rendant compatible avec les orientations du référentiel global (les finances publiques).

Du travail, intellectuel et d'expertise, mené par les élites qui composent les différentes instances nationales, aux opérations de décodage/recodage par des « opérateurs sectoriels », l'analyse par le référentiel démontre donc la manière dont le système de représentations d'un groupe domine dans le domaine financier.

#### ***a/ Les changements dans le référentiel budgétaire global :***

Les transformations majeures dans les recettes régionales se réalisent donc à partir d'un double niveau : celui de la conception des dépenses publiques au niveau national (=référentiel global) et celui de la perception des dépenses locales par ceux qui les mobilisent (= référentiel sectoriel). C'est donc à partir de ces deux niveaux interdépendants que nous allons pouvoir étudier le changement.

---

<sup>2</sup> Rendue possible à travers une analyse discursive des débats en séance plénière et des entretiens semi-directifs menés

Jusqu'à-là guidé par le développement de l'action publique locale, le référentiel dominant était marqué par le rôle majeur des dépenses publiques dans le financement du domaine public. Or, le respect des « 3% », imposé par le Traité de Maastricht, introduit la nécessité pour les Etats membres de réduire leur déficit. La crise de la dette étatique, mise en lumière par la situation grecque, conduit en effet depuis 2008 l'Union européenne à renforcer les sanctions envers les Etats membres qui ne respectent pas les critères budgétaires de Maastricht. Afin d'éviter les sanctions européennes, certains Etats, dont la France, répondent à l'injonction des 3% par la diminution des dépenses publiques. Les finances locales, en tant que pilier des finances publiques, sont alors intégrées à cette évolution. A travers des discours qui prônent la baisse des dépenses publiques, actionnés par certains groupes qui participent à transformer le référentiel global, les dépenses locales deviennent un outil de maîtrise des dépenses publiques. Alors qu'elles étaient considérées comme des ressources indispensables pour mener des politiques interventionnistes et ambitieuses en faveur du développement économique et local, les finances régionales sont donc soumises au contrôle des dépenses publiques.

L'objectif est donc de comprendre comment des « experts » (Jobert et Muller 1987) ont, à travers la mobilisation des discours et des instruments d'action publique dont ils disposent, réussi à associer les finances locales à la conception globale de réduction des dépenses publiques.

Dans un premier temps, la création, depuis 2006, par les gouvernements successifs, d'instances chargées de participer à la réflexion sur le pilotage des dépenses publiques, conduit le référentiel global de « développement » à intégrer les réductions budgétaires. Par leur dénomination, leur constitution et leur positionnement, ces instances contribuent à modifier au niveau global la conception de la dépense publique et donc, de la dépense locale.

La création le 5 mai 2006 de la Conférence nationale des finances publiques et du Conseil d'orientation des finances publiques<sup>3</sup> constituent donc une première transformation dans le référentiel global des dépenses publiques. Composé d'une multitude d'« experts représentatifs » en finances locales<sup>4</sup>, ces deux organismes marquent pour la première fois la volonté de maîtriser les dépenses publiques. La « conférence sur les déficits publics » créée à leur suite en 2010, puis le Haut conseil aux Finances Publiques<sup>5</sup>, constitué en 2013 composées d'experts dont la parole est reconnue dans le domaine financier ancrent alors les changements de perception des finances publiques.

Leur dénomination illustre tout d'abord les évolutions dans la conception accordée aux finances publiques. Dans son ouvrage consacré à l'analyse discursive, Philippe Zittoun met en

---

<sup>3</sup> Décret N° 2006-515 Du 5 Mai 2006 Relatif À La Conférence Nationale Des Finances Publiques et Portant Création Du Conseil D'orientation Des Finances Publiques 2006

<sup>4</sup> Députés, sénateurs, élus locaux, Président du comité des finances locales, Président de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, Présidents et Directeurs d'organismes de protection sociale, Ministres chargés de l'économie et des finances, ainsi que du budget de la sécurité sociale et des relations avec les collectivités locales, ainsi que trois personnes qualifiées choisies en raison de leurs expérience dans le domaine économique et financier

<sup>5</sup> Décret N° 2013-144 Du 18 Février 2013 Relatif À La Constitution Initiale Du Haut Conseil Des Finances Publiques 2013

effet en avant le rôle de l'étiquetage comme pratique normative de l'interprétation du problème. Ainsi, le passage d'instances chargées en 2006 de réfléchir à « l'orientation des finances publiques » à une conférence consacrée en 2010 aux questionnements sur « les déficits publics » modifie la qualification du problème à traiter. D'un premier changement dans les finances publiques qui met en valeur la nécessité de les piloter, les réflexions se pensent dès 2010 à travers le poids qu'elles ont dans les déficits publics. La création en 2013 du Haut conseil aux Finances Publiques<sup>6</sup>, suite au changement de majorité présidentielle, marque la rupture avec l'ancienne conception du problème public, en passant d'une qualification des finances publiques en « déficit public » à un « naming » plus neutre et marqué par son expertise. Le Haut Conseil des Finances Publiques devient également une institution budgétaire indépendante du Gouvernement et du Parlement. Ainsi, le positionnement de la structure se transforme pour donner à l'expertise la neutralité qui lui permette de conseiller le gouvernement. Présidé par le Premier président de la Cour des Comptes et composé de quatre magistrats de la Cour, de cinq personnalités qualifiées et du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le Haut Conseil des Finances publiques a pour missions de veiller au retour à l'équilibre des dépenses publiques et de rendre des avis sur les prévisions macroéconomiques du Gouvernement.

Ainsi, les cadres qui sont créés depuis 2006 pour répondre au problème public qu'ils contribuent à définir mobilisent une expertise reconnue qui légitime la diffusion du changement. Ces cadres ne sont donc pas neutres mais participent à la transformation de la qualification d'un problème public. Leur rôle normatif se double du sens accordé aux supports discursifs qu'ils élaborent.

En effet, afin de nourrir leur réflexion, ces organismes élaborent des rapports d'expertise. Leur technicité apparente rompt, comme pour tout instrument d'action publique, avec le sens politique dont ils disposent. Pierre Richard, Président du Directoire de Dexia Crédit local, remet en effet fin 2006 un rapport à la Conférence nationale des finances publiques. Intitulé « *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* », le rapport propose d'appliquer les principes de performance et de contrôle démocratique de la LOLF à la maîtrise des dépenses locales (Richard 2006). Loin d'être neutre, ce premier rapport conduit donc à associer pour la première fois aux questionnements sur la contrainte globale de stabilité des dépenses publiques, les réflexions sur le pilotage des finances locales. Le contenu du rapport participe donc à transformer la conception des finances locales dans le référentiel global, en les intégrant à la logique de réduction des dépenses publiques. Par ailleurs, l'instrument utilisé n'est pas dénué d'effet dans la production et dans la diffusion des arguments. La rédaction, par un expert reconnu des finances locales, d'un document écrit et stabilisé joue en effet un rôle dans la légitimation de la baisse de la dépense locale.

Par la suite, le rapport rédigé par le groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales la « conférence des déficits publics » met en avant les propositions de pilotage de la dépense locale comme solution à la hausse continue de dépenses. Basé sur les objectifs de responsabilités partagées entre l'Etat et les collectivités locales et sur des éléments de péréquation (Carrez and Thenault 2010), le rapport énonce la situation en mettant en parallèle

---

<sup>6</sup> Décret N° 2013-144 Du 18 Février 2013 Relatif À La Constitution Initiale Du Haut Conseil Des Finances Publiques 2013

la « dérive » à venir des dépenses locales en l'absence d'action sur leurs finances. Ainsi, le support « technique » des rapports est porteur d'une qualification particulière du problème public qui se produit. La dépense locale est en effet conçue dès 2010 comme un facteur d'accroissement du déficit public. En mettant en parallèle la hausse des dépenses avec les baisses des ressources, le contenu des rapports concernés va alors conduire à faire apparaître la solution de baisse des dépenses comme « logique » pour faire face à l'« effet-ciseau » qui apparaît.

Enfin, les rapports rédigés par une autre instance d'expertise, la Cour des Comptes, participent à la construction et à la diffusion d'un argumentaire qui prône la réduction des dépenses publiques. Les travaux annuels de la Cour des Comptes sur les finances de l'Etat, de la sécurité sociale et des finances publiques se doublent en effet pour la première fois en 2013, au regard des dispositions prévues dans la loi MAPTAM, d'un rapport spécifique sur les finances locales. La rédaction par des experts comptables et financiers d'un rapport sur la situation des finances locales, qui, jusque-là étaient exclues du périmètre de réflexion, constitue un fort indicateur de la conception de ce domaine. Ces rapports pointent de surcroît le constat de la hausse conjointe des charges et de l'endettement des Régions au regard de la faiblesse des ressources. Le rapport de 2014 propose explicitement dans ses conclusions une limitation des ressources (dotations et fiscalité) et une réduction des dépenses pour faire participer les finances locales à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques.

*« Le deuxième rapport public que la Cour et les chambres régionales des comptes consacrent aux finances publiques locales analyse en premier lieu l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales en 2013, à la veille de cette baisse inédite des concours financiers de l'État. Il apparaît que cette évolution a contrarié l'effort national de redressement des comptes publics »* (Cour des Comptes 2014).

En mettant en avant la manière dont l'évolution des finances locales nuit à l'effort de redressement des finances publiques, les rapports d'expertise de la Cour de Comptes démontrent donc la nécessité de diminuer les marges de manœuvre financières locales en réduisant les dotations. Leurs allocutions et communiqués vulgarisent ces avis pour en faciliter leur propagation dans la sphère publique.

Ainsi, depuis 2006, les cadres institutionnels créés (instances chargées de veiller à l'équilibre des dépenses publiques) et les instruments utilisés (rédaction de rapports qui intègrent les finances locales dans les baisses de dépenses publiques) sont les supports des discours de pilotage de finances publiques. La diffusion d'une « parole experte légitime » auprès des différents ministères permet alors à ces derniers de prendre des mesures de réduction des ressources aux collectivités locales. Les dispositions du Pacte de confiance et de responsabilité énoncées en 2013 ainsi que le discours de politique générale prononcé le 16 avril 2014 par le Premier Ministre Manuel Valls opérationnalisent en effet les propositions de diminution des dotations de l'Etat aux collectivités locales (1,5 milliard en 2014 puis 11 milliards entre 2015 et 2017) afin de réduire le déficit public. En mettant en relation la limitation de la réduction des déficits publics avec la hausse croissante des finances locales, l'argumentaire utilisé légitime la baisse des dotations d'Etat.

La conception « interventionniste » des finances publiques, qui dominait dans un référentiel keynésien, est remplacée, sous l'exigence européenne de limitation du déficit public, par des objectifs de maîtrise puis de réduction des dépenses. Dès lors, les finances locales, qui

constituent une branche des finances publiques, sont intégrées au changement de perception, dont le passage d'un « univers de sens » à l'autre est permis par la mobilisation de ressources discursives et instrumentales « d'experts » qui « fabriquent » des solutions légitimant des choix politiques. Afin de rendre acceptable cette transformation de référentiel global au niveau local, les objectifs de réduction des dépenses publiques sont donc saisis par les « praticiens » qui conduisent le changement dans les institutions régionales.

***b/ Le changement dans le référentiel sectoriel :***

Pour étudier au mieux la manière dont les « praticiens » véhiculent le changement dans les institutions régionales, il est nécessaire de mettre à jour la manière dont les discours et les instruments qu'ils construisent facilitent le processus de formalisation de solutions conformes à celles du référentiel global.

L'étude des stratégies discursives des acteurs financiers des Régions permet dans un premier temps de comprendre comment l'argumentaire autour de la diminution des dépenses a été construit.

Le travail de définition du problème et la portée normative de son énonciation jouent tout d'abord un rôle pour légitimer la production d'une solution de réduction des dépenses. En qualifiant la situation à laquelle ils sont confrontés de « *contrainte* » et de « *crise* », les acteurs financiers des Régions marquent la difficulté qu'ils éprouvent face à un problème subi, pour rendre nécessaire la solution envisagée.

Outre la qualification d'une situation comme problématique, le travail définitionnel d'un problème et de mise en désordre de la société passe par quatre autres phases : identifier un public de victimes, désigner des responsables, rendre le futur apocalyptique et donc rendre nécessaire l'action immédiate (Zittoun 2013, 52-67).

La victimisation des Régions est d'abord très prégnante dans les discours des acteurs : « *La gestion financière est compliquée tout au long de l'année*<sup>7</sup> », « *Donc on est au niveau financier dans la difficulté d'autant plus que comme l'Etat se désengage de beaucoup de choses, les autres collectivités se tournent vers la Région, c'est la grande sœur qu'on va taper* »<sup>8</sup>. Les énoncés démontrent donc bien le lien entre les victimes (Régions) et le coupable du problème vécu (l'Etat). « *C'est pas que les collectivités locales coûtent cher mais c'est que l'Etat a de tels problèmes avec sa dette qu'il est obligé de taper dans la caisse des collectivités locales* ». L'un des acteurs interrogé explique : « *[...] on a vu la réduction des marges de manœuvre jusqu'aux deux dernières années où s'est devenu presque impossible* » en en identifiant la cause : « *l'Etat a moins d'argent donc les dotations ont baissé et la réforme de 2010 nous a enlevé toute possibilité de marge fiscale* »<sup>9</sup>. La corrélation entre les difficultés vécues par les Régions et les choix faits à d'autres échelles démontre la construction d'un discours définitionnel des problèmes qui met en avant le couple victime/coupable pour rendre acceptable les mesures envisagées. Un acteur résume « *C'est la*

---

<sup>7</sup> Propos issu d'un entretien mené en octobre 2014

<sup>8</sup> Propos issu d'un entretien mené le 6 juin 2014

<sup>9</sup> Propos issu d'un entretien mené le 8 décembre 2014

*mondialisation et la financiarisation de l'économie qui sont responsables de la crise du privé en 2008 et de la crise du public en 2011 donc on pâtit de l'Etat qui est non solvable [...]»<sup>10</sup>.*

Les deux dernières étapes de lutte définitionnelle des problèmes conduisent alors à mettre en relation le futur apocalyptique pour rendre l'action immédiate indispensable. Les énoncés des acteurs recueillis en entretiens rendent compte de ce premier stade : « *En tout cas, on n'attend pas d'amélioration. On n'attend pas d'embellie particulière* »<sup>11</sup>, ou encore « *On avait réussi pendant 2 ou 3 ans il y a 4 ou 5 ans mais on est en plein dedans et ça ne pourra pas durer éternellement car on a des fonctionnaires à payer, on a des engagements qui sont irréversibles donc je ne vois pas comment on peut continuer [...]»<sup>12</sup>. « *On est dans l'incertitude, dans l'urgence, ça fait un an qu'on est la tête dans le guidon, que l'on voit au jour le jour. On n'a pas le temps de la réflexion* »<sup>13</sup>. Ainsi, les discours des acteurs financiers interrogés concluent donc « logiquement » à devoir trouver des solutions de manière urgente. La stratégie discursive observée dans les Régions par les directions des finances consiste à mettre en évidence l'insoutenabilité budgétaire afin de rendre nécessaire l'action rapide : « *On a serré les boulons, on a fait des économies sur tout, on a serré, serré et les perspectives ne sont pas bonnes. Si on continue même sur la courbe actuelle, dans deux ans on n'a plus d'autofinancement net* »<sup>14</sup>, « *On avait une politique budgétaire insoutenable, à terme, on n'aurait pas pu tenir au niveau de l'investissement* »<sup>15</sup>. « *L'urgentissimo était de bloquer l'investissement* »<sup>16</sup>, « *on ne tient pas une année de plus et en 2016 on est sous-tutelle* »<sup>17</sup>. Ainsi, les questions de temporalités sont mises en avant dans les discours des acteurs financiers qui énoncent une situation dramatique à très court terme (« on ne tient pas », « sous tutelle »,...) nécessitant la mise en place de solutions urgentes.*

Si la question de définition des problèmes dispose d'une dimension politique, la construction de solutions n'est pas neutre. Tout comme l'identification d'un problème constitue une pratique normative, l'étiquetage de la solution est producteur de sens (Zittoun 2013). Les acteurs financiers des Régions développent alors, pour la légitimer, la solution de « baisse des dépenses », comme le couplage « logique » avec le problème identifié, en la faisant apparaître comme un quasi « non-choix » : « *On a un budget sous contrainte dont la seule variable d'équilibre c'est la gestion des dépenses. Par rapport à d'autres niveaux, l'équation elle est simple [...] nous il n'y'a pas de fiscalité, y'a pas de recette donc le seul levier c'est la variable de baisse des dépenses donc l'arbitrage est simple, c'est la baisse des dépenses de fonctionnement* »<sup>18</sup>. « *Le levier bancaire a sauté avec la crise, le levier fiscal a sauté [...] d'où l'alerte proposée [...] sur les dépenses d'investissement* »<sup>19</sup>. En réalité, ces décisions constituent des décisions qui s'inscrivent dans un contexte plus large de transformation du paradigme global.

---

<sup>10</sup> Propos issu d'un entretien mené le 12 mars 2015

<sup>11</sup> Propos issu d'un entretien mené le 6 juin 2014

<sup>12</sup> Propos issu d'un entretien mené le 30 juin 2014

<sup>13</sup> Propos issu d'un entretien mené en octobre 2014

<sup>14</sup> Propos issu d'un entretien mené le 23 septembre 2014

<sup>15</sup> Propos issu d'un entretien mené le 12 mars 2015

<sup>16</sup> Propos issu d'un entretien mené le 30 juin 2014

<sup>17</sup> Propos issu d'un entretien mené le 8 décembre 2014

<sup>18</sup> Propos issu d'un entretien mené le 8 décembre 2014

<sup>19</sup> Propos issu d'un entretien mené le 30 juin 2014

Les directeurs financiers et les directeurs généraux proposent donc des solutions qui s'ancrent dans le paradigme de contrainte budgétaire global. Ils mobilisent leurs ressources discursives pour construire une solution qu'ils font apparaître comme la seule envisageable. L'énonciation de cette alternative se double de l'utilisation d'instruments financiers qui vont renforcer, par leur degré d'expertise financière, les capacités d'argumentation des directions financières en faveur de l'indispensable baisse des dépenses.

Les « cibles d'investissement » et les « ratios budgétaires » (taux d'épargne brute, taux d'autofinancement des investissements nets et capacité de désendettement), qui mettent en avant l'« effet-ciseau » de la conjonction entre la hausse des dépenses et la baisse des recettes, démontrent de manière chiffrée la nécessité de réduire les dépenses pour conserver une capacité à investir. En formalisant une stratégie financière, basée sur des chiffres calculés par des experts financiers, les directions financières instaurent une transformation dans la construction budgétaire en conduisant pour la première fois les dépenses à corréliser aux recettes. L'utilisation de ratios, qui peut apparaître comme un processus purement technique aboutit au contraire à instaurer une transformation profonde dans le cadrage budgétaire et la perception du domaine financier. Un directeur financier d'une Région explique : « *En 2004, j'ai fait acter par la séance plénière que le taux d'épargne brute ne pouvait pas ad vitam eternam, jusqu'à reprise et jusqu'à modification, être inférieur à 1 %, le taux d'autofinancement des investissements ne doit pas être inférieur à 40 % et la capacité de désendettement doit être inférieure à huit ans* »<sup>20</sup>. Ces instruments chiffrés de « réaction de pilotage budgétaire », que certains directeurs financiers ont fait acter en séance plénière ne sont pas participants donc à la production d'un changement majeur dans le domaine étudié.

Les lettres de cadrage budgétaire traduisent cette inscription de l'expertise financière dans le pilotage budgétaire des Régions. Conçues par les directions financières, elles constituent le support qui grave les cibles budgétaires à atteindre. Les lettres sont envoyées par le Président aux différentes directions sectorielles afin qu'elles puissent construire le budget. Elles représentent un marqueur du changement budgétaire car elles constituent l'outil de communication du budget du Président aux directions. En partant des ratios à atteindre, les lettres de cadrage modifient la construction budgétaire en faisant corréliser les dépenses aux recettes disponibles. Créées pour pallier la contrainte budgétaire et diffuser la nécessité de maîtriser les dépenses, les lettres de cadrage appuient les discours de réduction des interventions. Un ancien DGS explique « *La lettre de cadrage que l'on envoie aux directeurs et aux DGA, elle date de 2008 car avant, il n'y avait pas besoin. Ce n'était pas difficile d'anticiper les recettes [...]. J'ai commencé à faire des lettres de cadrage quand j'ai commencé à expliquer aux DGA et aux directeurs que la règle du jeu, c'était de mettre +1 ou + 2% à chaque ligne budgétaire au motif qu'avec l'inflation ayant augmenté d'1 ou 2%, la dépense aussi. C'était de dire, on vous responsabilise au niveau de votre pôle et de votre direction en reconduisant vos budgets avec un peu plus et l'intérieur, vous faites votre salade* »<sup>21</sup>. Les lettres de cadrage, instaurées pour piloter les budgets dans la contrainte budgétaire ne sont donc pas neutres puisqu'elles participent à introduire le changement dans le domaine financier et qu'elles correspondent à des outils utilisés par les ministères pour piloter les finances publiques dans le référentiel global de contrainte budgétaire. Un directeur financier explique en effet que, concernant la mise en place des lettres de cadrage et des

---

<sup>20</sup> Propos issu d'un entretien mené le 12 mars 2015

<sup>21</sup> Propos issu d'un entretien mené le 21 janvier 2015

discussions avec les ministres, « *C'est ce que faisait Fillon et tous les directeurs des finances font ça aussi [...]. À l'été il y a tout un cycle budgétaire de l'État où il leur donne des lettres de cadrage. Le ministre en l'occurrence Sapin le fait et c'est à partir des lettres de cadrage que les ministres doivent présenter leurs copies, il y a des rondes de négociations et ensuite le premier ministre arbitre* »<sup>22</sup>.

La définition de « cibles » qui pilotent le budget, associée à la création des lettres de cadrage budgétaire justifient techniquement, par la mobilisation d'une expertise financière, les discours qui font apparaître la baisse des dépenses comme l'unique solution pour lutte contre la contrainte budgétaire. Les ressources instrumentales et discursives, actionnées par les services financiers des Régions, conduisent donc le changement en construisant une solution « fabriquée » et des méthodes cohérentes avec celles du référentiel global de réduction des dépenses publiques.

Derrière l'apparente neutralité des instruments et des discours, ceux-ci appuient la diffusion progressive de la solution de baisse des dépenses au sein des Régions. La contrainte budgétaire conduit le référentiel sectoriel à se reconstruire en lien avec les nouveaux objectifs globaux de réduction de la dépense.

Cependant, si la solution de recherche d'économies par la dépense est construite de manière identique par les acteurs financiers des Régions, elle se propage différemment au sein des institutions, ce qui en impacte sa réception.

### ***III/ Une acceptation différenciée de la solution « fabriquée »***

La solution de réduction des dépenses, construite en adéquation avec les orientations du référentiel global, et fabriquée par les ressources discursives et instrumentales des directions financières des Régions, doit agréger un nombre d'acteurs croissants pour pouvoir se propager. De la résonance de la solution de réduction des dépenses auprès de partenaires qui vont la défendre, aux résistances exprimées par des acteurs dont les valeurs sont ancrées dans l'ancien référentiel, la diffusion des nouveaux objectifs du référentiel sectoriel aboutit à leur appropriation différenciée.

#### ***a/ De l'élaboration d'une solution par les « médiateurs » à sa propagation par une « coalition » :***

Si les discours élaborés par les acteurs financiers promeuvent la réduction des dépenses comme la seule manière de faire face à la contrainte budgétaire, l'acceptation de cette solution dans l'institution dépend de la solidité de sa propagation. Celle-ci résulte alors de la fois de la propagation de la solution dans les relations interindividuelles mais aussi de l'agrégation des ajustements d'acteurs à la proposition initiale (Zittoun 2013).

La construction budgétaire en période de contrainte conduit donc tout d'abord à la création de nouvelles instances de discussions qui permettent de propager la solution dans la sphère politique et administrative et donc, de recueillir l'adhésion de nouveaux acteurs.

---

<sup>22</sup> Propos issu d'un entretien mené le 12 mars 2015

Les réunions de cadrage budgétaire, dans lesquelles les directions financières présentent aux élus les problématiques liées à la contrainte financière, participent tout d'abord à convaincre de la pertinence de la solution. En mettant en avant des graphiques qui présentent l'« effet-ciseau » de la hausse continue des dépenses face à la baisse des recettes, ces espaces constituent des cadres qui permettent d'alerter les exécutifs sur la nécessité d'agir pour éviter la dégradation de la capacité d'autofinancement. En mettant en avant des outils qui concluent « logiquement » à la baisse des dépenses, ces lieux de présentation de la solution énoncée ont pour objectif d'agréger un nombre croissant à son adhésion. De plus, la mise en place de réunions spécifiques de discussion, comme les « séminaires budgétaires » en Nord Pas de Calais, initiés par le Vice-Président chargé des Finances pour « expliquer la contrainte » aux autres élus participent à convaincre de la nécessaire recherche d'économies. Ces cadres institutionnels se doublent des discussions informelles dans lesquels les élus chargés des finances tentent de persuader leurs homologues de l'importance de repenser les budgets. Ainsi, le rôle d'argumentation technique donné aux « médiateurs » s'accompagne du rôle de pédagogie accordé aux Vice-Présidents des Finances qui véhiculent, dans les discours et les méthodes, l'urgence de réaliser des choix pour conserver l'équilibre financier. Alertés par les services financiers, ces derniers se voient attribuer un rôle de transmission auprès de leurs pairs. Progressivement, le discours de réduction des dépenses, construit par les directions financières, puis relayé, par les Vice-Présidents chargés des Finances, va conduire l'ensemble des élus à s'approprier la contrainte budgétaire. Un ancien Vice-Président aux finances explique « *quand on se retrouve entre élus, on se dit qu'il faut faire des économies* »<sup>23</sup>.

La propagation de la solution se réalise également par la création de nouveaux cadres techniques de discussion destinés à y faire adhérer la sphère administrative. La mise en place de réunions trimestrielles entre directeurs des finances et directions sectorielles, ou les « revues de gestion » créés pour rendre compte de l'évolution du budget par secteur ont par exemple pour conséquence de diffuser l'impératif de bonne gestion budgétaire dans l'institution. L'allongement de la durée du cadrage budgétaire ainsi que la multiplication des réunions à géométrie variable dans la construction budgétaire participent de surcroît à transmettre la situation des finances. En effet, l'augmentation des instances de discussions pour construire le budget (réunion entre des élus et des directeurs thématiques, puis entre le DGA et directeurs thématiques, puis entre l'ensemble des élus du pôle, le DGA et les directeurs thématiques et enfin, entre le DGA et le Vice-Président avec l'ensemble des élus en Région Limousin par exemple) et la mobilisation de différents acteurs dans ces espaces visent l'accroissement du nombre d'acteurs en mesure d'adhérer à la solution. Le travail de construction budgétaire qui se faisait rapidement et « sur un coin de table » entre le DGS et le directeur financier se déroule depuis 2014 et 2015 sur quatre à six mois de l'année, et associe un nombre de directions croissantes. Un directeur explique : « *Avant, [le DGS] faisait ça dans son bureau [...] et on voyait personne et maintenant il y a un mois et demi de conférence budgétaire de mi-mai à fin juin [...] Donc on a structuré, on a densifié au cours des dix dernières années beaucoup plus le temps de préparation budgétaire* »<sup>24</sup>. La complexification du processus de construction budgétaire, en faisant participer de plus en plus d'acteurs, participe donc à la construction progressive de la coalition.

---

<sup>23</sup> Entretien avec un Vice-Président, mené le 9 janvier 2015

<sup>24</sup> Propos issu d'un entretien mené le 12 mars 2015

Au-delà des cadres de discussion, formels ou informels, la cimentation de la coalition discursive se réalise à travers les ajustements mutuels qui interviennent dans la construction de la solution (Zittoun 2013). La création d'un « dialogue budgétaire » participe au mécanisme de solidification de la coalition. L'association d'acteurs croissants dans le processus de construction budgétaire leur permet en effet d'ajuster la solution en même temps qu'elle est énoncée. Les nouveaux cadres créés pour construire le budget conduisent donc à cimenter la coalition qui se forme autour de la solution, en incitant les acteurs qui en sont parties prenantes, à l'ajuster. Le cycle de négociation budgétaire, qui jusque-là était relativement court et se réalisait de manière bilatérale, s'est développé avec un processus de compromis entre directions générale, financière et sectorielle. Ainsi, un directeur des finances explique qu'à partir de la lettre de cadrage, les « directions ont un mois pour préparer la conférence budgétaire [qui aboutit à] un dialogue d'une heure et demi/ deux heures »<sup>25</sup>. Cet échange administratif permet alors d'entrer dans une négociation « [Le DGS] passe un contrat de confiance avec chacun des directeurs. [...] Donc il y a un dialogue de gestion qui responsabilise les directeurs et le directeur des finances n'est pas seul »<sup>26</sup>. Le jour de la conférence budgétaire, quelques arrangements interviennent : « Les directeurs viennent et assument, doivent justifier dans une note les écarts et parfois le DGS se laisse convaincre et parfois, cela fait des surcoûts par rapport à la note de cadrage »<sup>27</sup>. La méthode de cadrage budgétaire se modifie donc en associant des acteurs qui vont, à travers les négociations, modifier le pré-cadrage budgétaire.

Ainsi, le passage du portage de la solution par les « médiateurs » à sa diffusion par une coalition est permis par la constitution de nouveaux espaces formels et informels de discussion qui conduisent un nombre d'acteurs croissants à s'associer à la solution proposée et à la modifier dans le cadre du processus d'élaboration du budget. L'ensemble des Régions utilisent de nouveaux cadres de transmission des objectifs budgétaires pour convaincre. Or, toutes les collectivités n'ont pas le même degré d'appropriation et de réception de la solution énoncée de réduction des dépenses. Si l'acceptation est quasi-totale en Région Alsace, la Région Nord Pas de Calais fait face à des résistances importantes qui aboutissent à des différences entre les chiffres proposés dans la lettre de cadrage et ceux du budget exécuté. Le Limousin est quant à lui marqué par des difficultés dans la réalisation de choix alors même que la Région met en œuvre une nouvelle méthodologie de construction budgétaire. A travers une étude des organigrammes, des gouvernances politiques et des transformations dans les jeux d'acteurs, l'enjeu est donc de mettre en lumière les différences dans la propagation de la solution qui conduisent à des accords ou des désaccords face à la solution proposée.

### ***b/ La finalité du processus de changement : entre accords et désaccords***

Si le processus de construction et de propagation de la solution est similaire dans l'ensemble des Régions étudiées, des facteurs organisationnels et politiques en limitent son appropriation et sa réception dans certaines collectivités.

Le mode de gestion financière peut d'abord être mis en évidence pour expliquer les oppositions ou les adhésions qui s'expriment. En Nord Pas de Calais, Région dans laquelle la réduction des dépenses est complexe à opérationnaliser, le modèle de gestion financière peut

---

<sup>25</sup> Propos issu d'un entretien mené le 12 mars 2015

<sup>26</sup> Propos issu d'un entretien mené le 12 mars 2015

<sup>27</sup> Propos issu d'un entretien mené le 30 juin 2014

être lis en cause. Ce mode d'organisation conduit en effet à centraliser l'ensemble des aspects financiers au niveau de la direction financière. Par conséquent, ces derniers à être moins présents dans le quotidien des services opérationnels, ce qui limite la propagation de la solution de baisse des dépenses. A l'inverse, l'Alsace et le Limousin ont « décentralisé » les compétences financières. En Limousin, la création des centres de ressources financières adossés à chaque pôle opérationnel permet de « diffuser » la fonction budgétaire à chaque pôle opérationnel. De plus, la constitution de « binômes » de directions « sectoriel-administratif » composé d'un directeur expert et d'un chef de service issu de la fonction publique (ou schéma inversé) contribue à l'appropriation par l'ensemble des directions des éléments financiers. De la même manière, l'Alsace connaît une gestion financière décentralisée avec l'introduction de référents financiers au sein des directions opérationnelles. Rattachés hiérarchiquement à chaque directeur sectoriel, les cellules financières participent ainsi à responsabiliser l'ensemble de l'institution aux problématiques financières liées à la contrainte. Le directeur financier résume en expliquant : « *On a une direction des finances mais tout le monde fait des finances*<sup>28</sup> ». Ainsi, les modifications organisationnelles qui interviennent avec l'évolution financière conduisent à une solidification de la coalition et à une appropriation différenciée de la solution préconisée par les médiateurs.

En plus du mode de gestion (centralisé/décentralisé), la contrainte financière, en transformant le processus de construction budgétaire, modifie les positionnements des acteurs au sein des institutions. Ce phénomène, qui conduit à modifier les alliances a pour conséquence de faire varier la solidité de la coalition qui porte la solution.

Au fur et à mesure des différentes réformes financières et des réductions des marges de manœuvre qui en découlent, les services financiers des Régions ont en effet acquis un rôle de pilotage dans la collectivité. A une vision fortement utilitariste des finances, qui, dans une période de « développement » des recettes régionales, servaient à ajuster les recettes aux dépenses décidées par les directions sectorielles, s'est substitué leur rôle stratégique pour gérer la contrainte. Le repositionnement du domaine financier dans l'institution s'est donc doublé d'un changement dans le rôle des services financiers. L'ensemble des Régions a alors recruté des directeurs financiers ou des Directeurs Généraux Adjointes titulaires du concours d'administrateur pour assumer ces nouvelles missions stratégiques. L'intégration dans les collectivités de directeurs financiers formés à l'Institut National des Etudes Territoriales conduit à la construction d'une solution identique pour gérer la contrainte, et à la diffusion de méthodes et d'outils similaires d'anticipation budgétaire dans les collectivités. Ce repositionnement des services financiers a pour conséquence de transformer les alliances dans l'institution, entre « groupe sectoriel » (directions et Vice-Présidents sectoriels) et « groupe financier » (directions financières et Vice-Président chargé des Finances). Un directeur résume la situation en expliquant « *C'est les finances qui les dirigent et avant c'est eux qui dirigeaient les finances*<sup>29</sup> ». La modification du pilotage budgétaire, en transformant les positionnements, conduit alors à une asymétrie dans les relations qui limite la portée de la solution énoncée par les acteurs financiers.

En Nord pas de Calais, la perception d'un cadrage descendant et imposé par le « groupe financier » conduit en effet les directions et les élus du « groupe sectoriel » à renforcer leurs

---

28 Propos issu d'un entretien mené le 12 mars 2015

29 Propos issus d'un entretien mené le 12 mars 2015

alliances pour contourner la concertation. Ils vont alors s'allier pour diffuser directement leurs positions au niveau ultime de décision. Les méthodes descendantes mises en œuvre en Nord Pas de Calais pour adapter le processus budgétaire à la contrainte ont donc pour corollaire le développement de comportements de résistances qui court-circuitent la construction budgétaire traditionnelle. Les contradictions entre groupe « sectoriel » et groupe « financier », qui proviennent de la transformation du positionnement des services financiers dans l'organisation, conduisent, en Nord Pas de Calais, à réduire le portage de la solution et au dépassement des chiffres annoncés dans les lettres de cadrage.

Ainsi, les transformations dans les relations entre services financiers et sectoriels aboutissent au renforcement des alliances « naturelles » entre directeur et Vice-Président thématiques en faveur d'une logique interventionniste qui peut être considéré comme une source de résistances dans le portage de la solution. Un second facteur réside dans l'implication du Président dans le processus de construction budgétaire.

En effet, dans l'ensemble des Régions étudiées, l'acceptation de la solution est facilitée par son portage par l'autorité ultime et légitime des Régions, le Président. En Alsace par exemple, l'absence d'implication des élus au processus de construction budgétaire démontre que les questions financières sont imprégnées d'un fort leadership présidentiel : « *C'est le Président qui décide. Je ne sais pas comment ca se passe ailleurs, il y a certainement des VP plus puissant...là [...] il maîtrise et c'est quand même son truc. Il est Président et l'aspect budgétaire, c'est ca qui reste intéressant*<sup>30</sup> » explique un acteur interrogé. L'exemple du Limousin démontre également le rôle de l'autorité présidentielle dans les choix budgétaires. La volonté d'engager les Vice-Présidents en charge des pôles opérationnels dans le processus de décision financière aboutit à des désaccords sur leurs arbitrages financiers énoncés par élus délégués à des politiques sectorielles à l'intérieur des pôles. La demande de décision *in fine* au Président démontre les limites de l'exercice de la collégialité dans ce domaine. Enfin, en Nord Pas de Calais, l'intervention limitée du Président sur les questions budgétaires conduit les décisions financière à reposer sur le Vice-Président chargé des finances. Or, la légitimité de l'exigence de réduction des dépenses par le 13<sup>ème</sup> Vice-Président, qui de surcroît n'appartient pas au parti politique majoritaire est réduit par son empreinte et son positionnement. La position dans l'exécutif du Vice-Président chargé des Finances ainsi que la place accordée à la délégation financière renforcent donc le déséquilibre dans le dialogue budgétaire. Ainsi, le portage de la solution au plus « haut » niveau politique garantit sa propagation et son acceptation dans la collectivité, ce qui démontre le poids du leadership présidentiel dans le domaine financier.

Enfin, la variable partisane peut être mobilisée pour expliquer différences observées. Si le Limousin et le Nord Pas de Calais ont toujours été dirigés par des majorités de gauche, l'Alsace est une Région située au centre-droit et à la droite de l'échiquier politique. Ces différences idéologiques marquent les aspects budgétaires. Ils permettent d'expliquer en partie la facilitation ou les difficultés à propager des solutions de réduction des dépenses. Un directeur en Alsace explique, en parlant des choix financiers : « *L'idéologie politique aide...c'est le marqueur de la droite et il y a des marqueurs de gauche* ». « *La crise financière de 2011, la crise financière grecque et la contrainte propres de la région Alsace faisait que ça tombait une logique plutôt de droite et il fallait serrer les boulons*<sup>31</sup> ». L'insertion de la

<sup>30</sup> Propos issus d'un entretien mené le 12 mars 2014

<sup>31</sup> Propos issus d'un entretien mené le 12 mars 2014

solution proposée de réduction des dépenses est donc facilitée par une idéologie « de droite » et invalidée par une idéologie « de gauche ». Elle constitue en effet un instrument du référentiel global de la réduction des déficits publics, en opposition au référentiel interventionniste keynésien, auxquels appartiennent les majorités de gauche en Limousin et en Nord Pas de Calais. La justification interventionniste de l'action de ces collectivités, dans un contexte de crise économique, associé au désengagement de l'Etat, les conduit à jouer un rôle contra-cyclique dans l'économie et à élaborer d'importantes politiques facultatives. Ainsi, alors que le paradigme global s'est transformé et que les médiateurs, appuyés par des coalitions, tentent de propager une solution qui se réfère plutôt au référentiel néo-libéral, les résistances concernant l'appropriation de cette solution s'expliquent par l'ancrage dans l'idéologie interventionniste de certaines Régions.

On peut donc en conclure que le processus du changement passe par des discours et des instruments qui ont pour objectif de reconstruire le référentiel sectoriel marqué par l'interventionnisme de la dépense locale au prisme des évolutions des finances régionales et du référentiel global de réduction des finances publiques. Dès lors, la contrainte budgétaire conduit à l'élaboration d'une solution par des médiateurs, dont son adhésion par une coalition d'acteurs en facilite sa propagation et son acceptation. Cependant, le poids des instruments de gestion utilisés, des idées et des jeux d'acteurs qui traversent ce domaine conduit à son opérationnalisation ou, au contraire, à l'apparition de stratégies de résistances.

En utilisant une méthode d'analyse comparative dans une période temporelle assez longue, notre recherche permet de confronter les terrains pour mieux caractériser le processus du changement dans les finances locales. Après plusieurs années de transformations incrémentales dans les instruments d'action publique, notre domaine d'étude est confronté à des transformations brutales qui justifient une analyse par le référentiel. L'exemple des finances régionales permet donc de mettre à l'épreuve l'utilisation d'une perspective comparative et de long terme pour identifier les mécanismes du changement qui les traversent depuis l'apparition de la contrainte budgétaire.

## Bibliographie :

- Abdelnour, Sarah. 2013. "L'entrepreneuriat au service des politiques sociales : La fabrication du consensus politique sur le dispositif de l'auto-entrepreneur." *Sociétés contemporaines* 89 (1): 131–54. doi:10.3917/soco.089.0131.
- Aglae, Marie-Joseph. 2012. "De L'impôt et Ses Limites." *Revue Française de Finances Publiques*, no. 120 (November): 39–50.
- Barone, Sylvain. 2011. *Les Politiques Régionales En France*. La Découverte. PACTE. Paris.
- Béhar, Daniel, and Philippe Estèbe. 2012. "Décentralisation, Sortir Du Local et S'émanciper de l'Etat" 92: 67–71.
- Bellemin, Pascal. 2011. "La Circulaire Du 25 Juin 2010 Relative Aux Produits Financiers Offerts Aux Collectivités Territoriales : Analyse Critique." *Revue Française de Finances Publiques*, no. 116 (November): 122–32.
- Benoît, Jean-Antoine. 2009. "Le Principe Du Consentement de L'impôt et La Constitution de L'ancienne France." *Revue Française de Finances Publiques*, no. 108 (October): 99–124.
- Bezes, Philippe, and Alexandre Siné. 2011. *Gouverner (par) les finances publiques*. Presses de sciences po. Paris. <http://lectures.revues.org/6226>.
- Bouvier, Michel. 2006. "Les Collectivités Locales : Initiatrices et Partenaires D'une Nouvelle Gouvernance Financière Publique." *Revue Française de Finances Publiques*, no. 95 (September): 3–6.
- . 2010. "L'autonomie Financière Locale : Illusion Ou Refondation ?" *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 44–49.
- . 2011. *Les Finances Publiques*. LGDJ. Paris.
- . 2014. "La Maîtrise de La Dépense Publique Au Cœur D'un Projet de Société ?" *Revue Française de Finances Publiques*, LGDJ, , no. 125 (Février).
- Cabannes, Michel. 2010. "La Nouvelle Stratégie Financière de l'Etat Local." *Pouvoirs Locaux*, no. 86.
- Caillosse, Jacques. 2013. "A Propos de L'avant-Projet de Loi Portant Décentralisation et Réforme de L'action Publique : Acte III, Premières Impressions." *Pouvoirs Locaux*, no. 96: 93–98.
- Carrez, Gilles, and Michel Thenault. 2010. *Rapport Du Groupe de Travail Sur La Maîtrise Des Dépenses Locales*.
- Chaltiel, Florence. 2010. "Souveraineté et Fiscalité Locale." *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 62–66.
- Coblentz, Jean-Pierre. 2010. "Nouvelle Fiscalité Économique : Quelle Incidence Sur Les Territoires ?" *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 96–99.
- Cour des Comptes. 2014. *Les Finances Publiques Locales*.
- Crozier, Michel, and Erhard Friedberg. 2014. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Points 248. Paris: Éditions du Seuil.
- Daniel, Justin. 2012. "La Gouvernance Publique, Origines et Contradictions." *Revue Française de Finances Publiques*, no. 120 (November): 15–25.
- Décret N° 2006-515 Du 5 Mai 2006 Relatif À La Conférence Nationale Des Finances Publiques et Portant Création Du Conseil D'orientation Des Finances Publiques*. 2006. 2006-515.
- Décret N° 2013-144 Du 18 Février 2013 Relatif À La Constitution Initiale Du Haut Conseil Des Finances Publiques*. 2013. 2013-144.
- Degron, Robert. 2012. "Les Contraintes Budgétaires : Un Levier Pour La Réforme Des Collectivités Territoriales." *Gestion et Finances Publiques*, no. 3 (March): 142–48.
- Duran, Patrice, and Jacques Caillosse. 2010. *Penser l'action publique*. Nouvelle édition. Droit

- et société. Paris: LGDJ-Lextenso éditions.
- Durnova, Anna, and Philippe Zittoun. 2013. "Les approches discursives des politiques publiques." *Revue française de science politique* Vol.63 (3): 569–77.
- Faure, Alain, Anne-Cécile Douillet, and Stéphane Boisseaux. 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, [France]: Presses universitaires de Grenoble.
- Faure, Alain, and Emmanuel Négrier. 2013. "Métropole/ Région : Une Gouvernance Sédimentée et Incarnée." *Pouvoirs Locaux*, no. 96: 56–60.
- Fontaine, Joseph, and Patrick Hassenteufel. 2002. "Quelle Sociologie Du Changement Dans L'action Publique ? Retour Au Terrain et 'Refroidissement' Théorique." In *To Change or Not to Change : Les Changements de L'action Publique À L'épreuve Du Terrain*, Presses universitaires de Rennes, 9–29. Res Publica. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Frinault, Thomas. 2005. "La réforme française de l'allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique." *Revue française de science politique* 55 (4): 607–32. doi:10.3917/rfsp.554.0607.
- Gaudin, Jean-Pierre. 2004. *L'action publique: sociologie et politique*. Amphi. Paris: Presses de Sciences po Dalloz.
- Gilbert, Guy, and Robert Savy. 1996. *La Péréquation financière entre les collectivités locales*. Paris: Presses Universitaires de France - PUF.
- Gilles, William. 2010. "Réflexions Sur L'autonomie Financière Des Collectivités Territoriales Au Regard Des Réformes de La Fiscalité Locale." *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 109–15.
- Guené, Charles. 2010. "De L'autonomie de Gestion Des Collectivités Locales En France Ou Une Révolution Tranquille En Marche...." *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 34–39.
- Guengant, Alain. 2010a. "Impact de La Réforme de La Taxe Professionnelle Sur Les Perspectives de Croissance Des Budgets Locaux." *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 55–61.
- . 2010b. "Conséquences Financières de La Réforme de La Taxe Professionnelle Pour Les Collectivités Locales." *Revue Française de Finances Publiques*, no. 111 (September): 177–201.
- Halpern, Charlotte. 2014. "Décision." *Références* 4 (March): 201–10.
- Hassenteufel, Patrick. 2011. *Sociologie politique: l'action publique*. 2e édition. Collection U. Paris: A. Colin.
- Hayat, Mirko. 2010. "Contribution Économique Territoriale : Quel Pouvoir Pour Les Élus Locaux ?" *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 100–103.
- Housser, Mathieu. 2010. "De La Spécialisation Fiscale À La Spécialisation de L'organisation Territoriale." *Pouvoirs Locaux*, no. 84.
- Irondele, Bastien. 2011. *La réforme des armées en France : sociologie de la décision*. Sciences Po. Paris: Presses de Sciences Po.
- Jamous, Haroun. 1968. "Eléments Pour Une Théorie Sociologique Des Décisions Politiques." *Revue Française de Sociologie* 9 (1): 71–88. doi:10.2307/3318958.
- Jobert, Bruno, and Pierre Muller. 1987. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Recherches politiques 19. Paris: Presses universitaires de France.
- Jouve, Bernard, Vincent Spenlehauer, and Philippe Warin. 2001. *La région, laboratoire politique*. La Découverte. « Recherches ». Paris.
- Kada, Nicolas. 2013. "Recomposition Territoriale : l'Etat, Auteur-Compositeur-Interprète." *Pouvoirs Locaux* 96: 61–65.
- Klopffer, Michel. 2010. "La Nouvelle Donne Fiscale et Ses Impacts Sur La Gouvernance." *Pouvoirs Locaux* 87: 67–72.
- Kuhn, Thomas S. 1983. *La Structure des révolutions scientifiques*. Paris: Flammarion.

- La Péréquation Financière Entre Les Collectivités... - Colloque International A La Recherche de La Pér...* - Presses Universitaires de France. 2015. Accessed April 23.  
<http://www.librairievo.com/livre/883254-la-perequation-financiere-entre-les-collectivites--colloque-international-a-la-recherche-de-la-per--presses-universitaires-de-france>.
- Lambert, Thierry. 2010. "Réformer La Fiscalité Locale : Une Exigence Contrariée." *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 104–8.
- Lascoumes, Pierre, and Patrick Le Galès. 2004. *Gouverner par les instruments*. Collection académique. Paris: les Presses Science Po.
- Laurent, Philippe. 2010. "Les Libertés Réduites Par Les Deux Bouts !" *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 39–43.
- . 2012. "Autonomie Fiscale, La Condition Nécessaire." *Pouvoirs Locaux*, no. 92: 102–5.
- Leroy, Marc. 2007. *Sociologie Des Finances Publiques*. La Découverte. Repères. Paris.
- . 2010. *L'impôt, l'Etat et La Société : La Sociologie Fiscale de La Démocratie Interventionniste*. Economica. Finances Publiques. Paris.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2000*. 2000. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2001*. 2001. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2002*. 2002. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2003*. 2003. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2004*. 2004. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2005*. 2005. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2006*. 2006. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2007*. 2007. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2008*. 2008. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2009*. 2009. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2010*. 2010. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2011*. 2011. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2012*. 2012. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2013*. 2013. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Collectivités Locales En 2014*. 2014. Observatoire des Finances Locales.
- Les Finances Des Régions En 1986*. 1988. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1987*. 1989. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1988*. 1990. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1989*. 1991. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1990*. 1992. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1991*. 1993. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1992*. 1994. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1993*. 1995. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1994*. 1996. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1995*. 1997. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1996*. 1998. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1997*. 1999. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1998*. 2000. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 1999*. 2001. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2000*. 2002. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2001*. 2003. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2002*. 2004. Direction Générale des Collectivités Locales.

- Les Finances Des Régions En 2003*. 2005. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2004*. 2006. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2005*. 2007. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2006*. 2008. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2007*. 2009. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2008*. 2010. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2009*. 2011. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2010*. 2012. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2011*. 2013. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Les Finances Des Régions En 2012*. 2014. Direction Générale des Collectivités Locales.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of 'Muddling Through.'" *Public Administration Review* 19 (2): 79–88. doi:10.2307/973677.
- March, James G. 1994. *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- Mény, Yves, and Jean-Claude Thoenig. 1989. *Politiques publiques*. Thémis. Paris: Presses universitaires de France.
- Moyon, Céline, and Stanislas Boutmy. 2012. "La Décentralisation : Tout Changer Pour Que Rien Ne Bouge ?" *Pouvoirs Locaux*.
- Muller, Pierre. 2000a. "L'analyse Cognitive Des Politiques Publiques : Vers Une Sociologie Politique de L'action Publique." *Revue Française de Science Politique* 50 (2): 189–208. doi:10.3406/rfsp.2000.395464.
- . 2000b. "L'analyse Cognitive Des Politiques Publiques : Vers Une Sociologie Politique de L'action Publique." *Revue Française de Science Politique* 50 (2): 189–208. doi:10.3406/rfsp.2000.395464.
- . 2004. "L'État En Action ~revisité." *Pôle Sud* 21 (1): 31–42. doi:10.3406/pole.2004.1200.
- . 2005. "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs." *Revue française de science politique* 55 (1): 155. doi:10.3917/rfsp.551.0155.
- Orsoni, Gilbert. 2010. "Réforme de l'Etat et Fiscalité Locale." *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 50–54.
- Pasquier, Romain. 2012a. *Le Pouvoir Régional*. Presses de la fondation nationale des sciences politiques. Paris.
- . 2012b. "Une Régionalisation de La Décentralisation Est-Elle Plausible ?" *Pouvoirs Locaux*, no. 92: 121–24.
- . 2013. "Gouvernance Territoriale : Quelles Articulations Entre Régions et Métropoles ? », Romain Pasquier." *Pouvoirs Locaux* 96: 34–41.
- Portal, Eric. 2010. "Quelles Conséquences de L'amointrissement de L'autonomie Financière Sur L'autonomie Fiscale Locale ?" *Pouvoirs Locaux*, no. 87: 78–85.
- Radaelli, Claudio M. 2000. "Logiques de Pouvoir et Récits Dans Les Politiques Publiques de l'Union Européenne." *Revue Française de Science Politique* 50 (2): 255–75. doi:10.3406/rfsp.2000.395467.
- Richard, Pierre. 2006. *Solidarité et Performance : Les Enjeux de La Maîtrise Des Dépenses Publiques Locales*.
- Savy, Robert. 2010. *Emergence D'une Région. Le Cas Du Limousin 1986-2004 - Robert Savy*. L'Harmattan. Logiques Juridiques. Paris.  
<http://www.decitre.fr/livres/emergence-d-une-region-9782296113015.html>.
- Schlager, Edella, and Paul A. Sabatier. 2000. "Les Approches Cognitives Des Politiques

- Publiques : Perspectives Américaines.” *Revue Française de Science Politique* 50 (2): 209–34. doi:10.3406/rfsp.2000.395465.
- Simoulin, Vincent. 2012. “Décentralisation, Gouvernance, Excellence Territoriale : Poupées Gigognes Ou Chocs de Particules ?” *Pouvoirs Locaux* 92: 85–89.
- Taylor, Rosemary C. R., and Peter A. Hall. 1997. “La Science Politique et Les Trois Néo-Institutionnalismes.” *Revue Française de Science Politique* 47 (3): 469–96. doi:10.3406/rfsp.1997.395192.
- Vidaillet, Bénédicte. 2005. “Chapitre 9. Décideurs et organisations : dans les coulisses de la décision collective.” *Méthodes & Recherches* [NUMERO\_VOLUME\_CHIFFRE] (January): 235–57. doi:10.3917/dbu.vidai.2005.01.0235.
- Wollmann, Hellmut, and Gérard Marcou. 2004. *Annuaire 2004 des collectivités locales: réforme de la décentralisation, réforme de l’Etat, régions et villes en Europe*. Paris: CNRS Ed.
- Zeller, Adrien. 2002. *La France Enfin Forte de Ses Régions. Glossaire Engagé de La Décentralisation*. Gualino Editeur. Fidécitea. Paris. <http://www.decitre.fr/livres/la-france-enfin-forte-de-ses-regions-9782842005672.html>.
- Zittoun, Philippe. 2013a. *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l’action publique*. Sciences Po. Paris: Sciences Po, Les Presses.
- . 2013b. *La fabrique politique des politiques publiques : une approche pragmatique de l’action publique*. Sciences Po. Paris: Sciences Po, Les Presses.
- . 2013c. “Entre définition et propagation des énoncés de solution.” *Revue française de science politique* Vol.63 (3): 625–46.