13ÈME CONGRÈS DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE – AIX-EN-PROVENCE, 22-24 JUIN 2015

ST 31 / RENDRE FAILLIBLE LE SECTEUR PUBLIC. PROCESSUS, INSTRUMENTS ET ACTEURS DE LA MISE EN CRISE FINANCIÈRE DES SERVICES PUBLICS

Une instrumentation discrète de mise en crise financière des services publics : Eurostat, interprète du Système européen des comptes[1]

Damien Piron

Aspirant du F.R.S. – FNRS

Université de Liège (SPIRAL et *Tax Institute*)

Damien.piron@ulg.ac.be

[1] Cette communication est présentée avec le soutien de l'Association belge francophone de science politique (ABSP).

Introduction

Tout au long de l'année 2014 – voire au-delà – la presse quotidienne belge s'est régulièrement fait l'écho des requalifications budgétaires qui ont touché les différentes autorités du Royaume (Piron, 2015). De nombreux responsables politiques, tant wallons que flamands, y ont également souligné le risque que ces décisions faisaient peser sur la capacité d'action des gouvernements, certains en appelant même à une révision du standard de référence en matière de comptabilité nationale, le Système européen des comptes nationaux et régionaux (« SEC »).

Pourquoi cette technique jusqu'alors méconnue du grand public s'est-elle subitement retrouvée sous le feu des critiques ? Quelle place occupe-t-elle dans l'espace politique européen ? Quelles conséquences exerce-t-elle sur les États membres de l'Union économique et monétaire et comment ceux-ci y réagissent-ils ? À partir d'une approche socio-historique (Payre & Pollet, 2013), nous tenterons de démontrer que ces événements ne constituent en réalité que la partie émergée du dispositif de surveillance budgétaire instauré il y a plus de deux décennies à l'échelle de l'Union européenne.

Située au carrefour des trois perspectives de recherche recensées par Bezes and Siné (2011), cette contribution retrace tout d'abord la *construction d'une instrumentation* spécifique dans le domaine des finances publiques : l'interprétation du Système européen des comptes par Eurostat dans le cadre la procédure de surveillance budgétaire instituée au sein de l'Union économique et budgétaire. Son impact sur les pratiques budgétaires des États membres est ensuite discutée au travers d'une étude de cas (le projet flamand « *Scholen van Morgen* »), qui souligne une évolution dans les *relations de pouvoir* entre les autorités communautaires et nationales. Le rôle de cette instrumentation dans la *mise en crise budgétaire* des pouvoirs publics flamands est enfin discuté.

1. La détermination des critères de Maastricht et l'incorporation du SEC au cœur de la gouvernance des finances publiques

Comme son nom l'indique, le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) est un standard européen de comptabilité nationale. Créé en 1970, il est parfois présenté comme le pendant communautaire du Système de comptabilité nationale (SCN) élaboré dès 1952 par l'ONU et modifié une première fois en 1968. Si cette affirmation mérite sans doute d'être nuancée[2], les déclinaisons ultérieures du SEC – et particulièrement le SEC 95 et le SEC 2010 – marquent bel et bien un rapprochement entre les systèmes européen et onusien (Vanoli, 2002, p. 124).

[2] Vanoli (2002, pp. 177-179) souligne ainsi que si le compromis forgé au sein de l'Europe des six consistait à présenter le SEC comme le pendant communautaire du SCN révisé, son élaboration s'est en réalité déroulée de façon concomitante aux travaux de révision du SCN. Les négociateurs européens souhaitaient en effet « être plus précis et plus rigoureux dans les recommandations » que leurs homologues des Nations-Unies, et ce dans le souci d' « éviter que les pays puissent à l'avenir mettre des contenus divergents dans des catégories apparemment communes, comme il arrive souvent avec le cadre OECE-ONU ».

Alors qu'il régit également de nombreux autres aspects de la vie politique au sein de l'Union européenne, tels que l'attribution des fonds structurels ou la détermination de la contribution financière des États membres au budget communautaire, c'est au travers de son incorporation à la procédure de surveillance budgétaire instaurée par le Traité de Maastricht que le SEC gagne l'attention d'un public plus large que le cénacle des comptables nationaux. En effet, « le débat autour des critères de Maastricht marque un saut qualitatif dans la considération de la comptabilité nationale par les gouvernements, les responsables budgétaires et financiers et les opinions publiques » (Vanoli, 2002, p. 564).

a. La détermination des critères de Maastricht

Au cours des pourparlers qui précèdent la signature du Traité de Maastricht, les négociateurs adoptent plusieurs orientations qui exerceront par la suite une influence décisive sur les pratiques budgétaires nationales. La première est la détermination de critères de convergence en matière de finances publiques, censés s'inscrire en complément du rôle disciplinaire joué par les marchés financiers. Afin d'éviter de compromettre la stabilité de l'UEM dans son ensemble, le Traité de Maastricht enjoint en effet les États candidats à l'adhésion à « évite[r] les déficits publics excessifs ». Concrètement, tant le déficit public que la dette publique doivent être maintenus sous une « valeur de référence » que le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité de Maastricht établit à respectivement 3% et 60% du produit intérieur brut aux prix du marché (PIB)[3]. La Commission européenne se voit pour sa part chargée de surveiller l'évolution des finances publiques nationales.

La genèse de ces deux indicateurs de discipline budgétaire appelle plusieurs commentaires. En matière de dette publique, c'est l'indicateur de « dette publique brute consolidée » qui est retenu. Il s'agit en réalité d'un choix par défaut, en l'absence d'indicateur alternatif crédible. Le concept de « dette publique nette » – qui se distingue du précédent en ce qu'il déduit les actifs financiers détenus par les États de la base de calcul de la dette publique (Eurostat, 2014b) – est par exemple écarté en raison de l'absence de données fiables sur la valeur totale des actifs financiers détenus par certains États (Savage, 2005, p. 33). La théorie économique n'apportant pas de réponse définitive à la question du niveau de dette public souhaitable (Bini-Smaghi, Padoa-Schioppa, & Papadia, 1994), c'est finalement la valeur de 60% du PIB qui est retenue compte tenu de sa grande proximité avec la dette moyenne des États membres de la Communauté européenne en 1991, d'environ 62% du PIB (Buiter, Corsetti, & Roubini, 1993, p. 62).

L'adoption du critère de déficit est pour sa part le fruit d'un compromis entre les aspirations des États (Allemagne et Pays-Bas en tête) souhaitant interdire les déficits courants et ceux (tels que la France et l'Italie) prônant l'adoption d'indicateurs flexibles – et éventuellement déterminés sur une base pluriannuelle – afin de neutraliser les incidences de la conjoncture économique sur les finances

[3] Originellement, ces critères n'étaient pas entendus en termes absolus. Un système dérogatoire permettait ainsi aux États présentant un déficit supérieur à 3% de tout de même se qualifier pour la zone euro à condition que le ratio déficit/PIB « ait *diminué de manière substantielle et constante* et atteint un niveau proche de la valeur de référence » ou « que le dépassement de la valeur de référence ne soit *qu'exceptionnel et temporaire* et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ». De manière analogue, un dépassement du critère relatif à la dette publique était tolérable, à condition que le rapport entre la dette publique et le PIB « diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant » (article 104, C, §2 du Traité de Maastricht). En pratique, ces critères – et particulièrement celui relatif au déficit public – ont toutefois été interprétés de façon stricte. Voy. Savage (2005).

publiques. Après de longs débats, ces deux options sont toutefois écartées en raison des difficultés pratiques soulevées par leur opérationnalisation (Bini-Smaghi et al., 1994; Heipertz & Verdun, 2010). La distinction – jugée problématique – entre dépenses courantes et dépenses d'investissement ainsi que le souhait de conserver la possibilité de mener des politiques contra-cycliques en cas de récession économique justifient la mise à l'écart de la proposition de « règle d'or », tandis que la difficulté de mesurer l'impact de la conjoncture et le souci de disposer de règles simples et transparentes fragilisent la seconde option.

Les négociateurs optent finalement pour une limitation du déficit *nominal* à 3% du PIB. Selon les justifications avancées, cette règle, qui tient lieu de position médiane entre les deux points de vue susmentionnés, serait à la fois un gage du sérieux budgétaire de la future UEM – et garantirait par là sa crédibilité auprès des marchés financiers – tout en conférant également aux États membres une marge pour continuer à investir dans l'avenir. C'est ce que souligne Jacques Delors, dans des propos rapportés à Savage (2005, p. 32) : « *at 3 percent, if you make a distinction between ordinary spending and investment spending*[4]*, you could consider that in a European country, the part of the budget devoted to the preparation of the future is at least 3 percent* […] ». Sur le plan mathématique, ce seuil de 3% se révèle en outre « *consistent in the long term with the 60% level for the debt-to-GDP ratio under the hypothesis of a 5 percent long-term rate of growth of nominal GDP* » (Bini-Smaghi et al., 1994, p. 30).

Ces développements illustrent le caractère contingent et historiquement situé des critères quantitatifs de Maastricht. Premièrement, le choix des indicateurs retenus découle moins de leurs propriétés et qualités intrinsèques que de l'absence d'alternative techniquement crédible. Ensuite, les valeurs de référence qui leur sont associées sont le fruit de compromis politiques, sans la moindre rationalité économique. Elles sont enfin le reflet de l'optimisme caractéristique de la période de forte expansion économique durant laquelle elles ont été adoptées. Sous l'effet de l'accélération de la croissance et de la diminution du taux de chômage observés à la fin des années 1980, le maintien d'un taux de croissance nominale de 5% du PIB et la limitation du déficit public sous la barre des 3% du PIB paraissent tout à fait réalistes aux yeux des négociateurs. Ainsi que le soulignent Dyson and Featherstone (1999, p. 754), « *there was a 'feel-good' factor at work among negociators in 1988-1991 that was quickly to vanish in 1992* ».

b. Le SEC comme métrologie de référence

Une fois ces valeurs de référence établies, encore convient-il de s'assurer de la comparabilité des données transmises par les États membres. À ce stade, l'enjeu porte donc sur les modalités de création d'une métrologie commune, d'un espace européen du chiffre. Les statistiques nationales sont en effet « autant de conventions d'équivalence historiquement et géographiquement situées qu'il est nécessaire de reconstruire dès lors qu'on veut les utiliser à une échelle différente » (Nivière, 2005, p. 29). Contrairement aux dispositions du Traité de Maastricht, qui ont fait l'objet de très nombreuses analyses, cette étape pourtant essentielle du processus de convergence budgétaire européenne a par contre reçu beaucoup moins d'attention dans la littérature (Savage, 2005).

[4] Ce n'est, pour rappel, pas le cas dans le Traité de Maastricht.

L'article 2 du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs précise la portée de certains concepts centraux du Traité de Maastricht.

> À l'article 104 C du traité et dans le présent protocole, on entend par:
> - public: ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le Système européen de comptes économiques intégrés;
> - déficit: le besoin net de financement, tel que défini dans le Système européen de comptes économiques intégrés;
> - investissement: la formation brute de capital fixe, telle que définie dans le Système européen de comptes économiques intégrés;
> - dette: le total des dettes brutes, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au premier tiret.

En définissant les concepts « public », « déficit » et « investissement » par référence au Système européen de comptes économiques intégrés (il est alors fait référence à la version « SEC 79 »), cette disposition confère à cet instrument discret qu'est la comptabilité nationale un rôle central dans le dispositif de surveillance budgétaire communautaire. Vanoli (2002, p. 590) précise les avantages offerts par le recours à ce dispositif :

> Le SEC fournit ainsi une référence préétablie qui permet l'économie des débats considérables qu'il aurait fallu mener si ces pays avaient dû s'entendre sur ces notions en partant des comptes publics divers établis par les ministères des Finances. Des décennies de travaux souvent austères d'harmonisation menées par les statisticiens et les comptables nationaux, en relation sur ce thème avec les spécialistes des finances, trouvent là, entre autres, une justification éclatante.

Ce principe est confirmé par le règlement n° 3605/93, qui assigne pour la première fois à chacun de ces termes un code de nomenclature du SEC spécifique. Il instaure également une procédure de rapportage statistique bisannuel des États membres envers la Commission européenne.

Cette modification des usages de la comptabilité nationale est le marqueur d'une inflexion profonde dans la conception dominante du rôle de l'État dans la vie économique. Outil central de l'appareillage statistique développé sous l'ère keynésienne à des fins de planification et d'évaluation macroéconomiques, la comptabilité nationale s'autonomise et change de nature dans le contexte de l'avènement d'un État « néo-libéral ». Sous l'influence des théories microéconomiques, qui répandent l'idée qu' « aucun acteur, notamment l'État, n'est extérieur au jeu » (Desrosières, 2008, p. 55), la comptabilité nationale est désormais mobilisée afin d'évaluer et d'encadrer l'action de l'État. Celui-ci se voit donc contraint de troquer la position de régulateur en surplomb de l'activité économique qui lui était dévolue dans l'imaginaire keynésien contre un rôle d'acteur ordinaire de la vie économique, dont les interventions sont désormais scrutées et comparées dans des classements internationaux. Ce dévoiement des objectifs de la comptabilité nationale traduit donc l'émergence d'une réalité nouvelle : désormais, l'État et ses finances deviennent un objet d'attention à part entière.

c. Contrôler l'application du SEC : le rôle central d'Eurostat

Conformément au Traité de Maastricht, c'est à la Commission qu'échoit le rôle de surveillance des performances budgétaires des États candidats à l'accession. Alors que la Direction générale Affaires économiques et financières (DG ECFIN) avait assisté le Comité monétaire et le Conseil des ministres au cours des négociations, c'est finalement une autre Direction générale, l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), qui se retrouve mandatée par la Commission pour mener à bien cette mission.

Parmi les différentes raisons invoquées pour justifier ce choix figure notamment l'activisme du Directeur général d'Eurostat, qui n'a eu de cesse de rappeler que ses services assuraient la fonction d'interprète du SEC depuis 1968 et avaient en conséquence acquis une expertise et une autorité non-négligeables dans le domaine de la comptabilité nationale. De plus, les négociateurs tant européens que nationaux se seraient également montrés sensibles à l'image d'impartialité renvoyée par Eurostat. Le fait d'être chargé de certifier les comptes des États membres représente une « grande victoire » (Savage, 2005, p. 53) pour l'institut statistique communautaire, qui supplante la DG ECFIN et se positionne ainsi au centre d'une politique phare de l'Union européenne.

À ce stade, les compétences et le personnel d'Eurostat dédiés aux finances publiques n'en demeurent pas moins extrêmement limités : seule une des six directions que compte Eurostat est spécialisée en comptabilité nationale. En son sein, une équipe de dix personnes est plus particulièrement chargée de l'élaboration et du contrôle des statistiques de finances publiques. La tâche qui attend cette division est quant à elle potentiellement immense puisqu'elle s'étend théoriquement au contrôle de l'ensemble des données fournies par chacun des Instituts nationaux de statistique (INS). Afin de rétablir un certain équilibre entre sa charge de travail et les moyens financiers et humains à sa disposition, Eurostat prend toutefois appui sur le texte du Traité de Maastricht pour restreindre son contrôle à la détection des « erreurs manifestes » commises par les États membres et faire peser une « *présomption de vérité* » (Savage, 2005, p. 91 et sq.) sur les données transmises par les INS. Selon Savage (2005, p. 103), ce compromis agrée tant la Commission que les États membres :

> *This idea of trust reflected what were viewed as the political realities of the day, where it would be unacceptable for the Commission to challenge the veracity of the member states' budgets, as well as the limited institutional capacities of both the Commission and the member states' NSIs to monitor these budgets in intricate detail.*

Parallèlement, Eurostat cherche également à améliorer sa connaissance des pratiques budgétaires nationales au moyen d'un arsenal de techniques formelles et informelles, plus ou moins intrusives, allant de la lecture de la presse nationale à l'organisation de visites ponctuelles avec les INS, en passant par la consultation régulière de sources d'information officielles. L'organisation de sessions de formation à destination des comptables nationaux officiant au sein des INS ainsi que le taux élevé de fonctionnaires provenant de ces derniers auprès d'Eurostat participent également à répandre la connaissance du SEC aux quatre coins de l'Europe et favorisent ainsi la création – ou le renforcement – d'une « communauté épistémique » (Haas, 1992) propre en matière de comptabilité nationale.

Néanmoins, les nombreuses insuffisances et zones grises du SEC 79 vont progressivement pousser Eurostat à exprimer son avis sur l'interprétation qu'il convient de donner à certaines questions particulières et à développer une véritable jurisprudence statistique. Celle-ci vise à préciser – voire définir – et harmoniser le traitement statistique d'opérations telles que les privatisations d'entreprises publiques, les transferts en capital, les ventes d'or ou encore les transferts de charges de pension. Dès ce moment, la mission d'Eurostat gagne donc en substance : « *the Commission's surveillance responsibilities became far less a simple cook book application of ESA 79 and more an interpretive role in adjudicating the gray areas of national accounts. Eurostat's rulings on these gray areas […] effectively constituted administrative case law* » (Savage, 2005, p. 104).

d. Conclusion : la cristallisation d'une représentation néo-libérale de l'État au travers d'une instrumentation discrète

Dans les années qui suivent l'adoption du Traité de Maastricht, se développe une « intrumentation » (Halpern, Lascoumes, & Le Galès, 2014; Lascoumes & Le Galès, 2005a) européenne complexe en matière de gouvernance des finances publiques[5]. Tant la problématisation à laquelle celle-ci répond (à savoir « comment assurer la stabilité de l'UEM ainsi que sa crédibilité auprès des marchés financiers ? ») que les décisions adoptées (la restriction de la marge de manœuvre budgétaire des États membres par des critères de convergence déterminés de façon arbitraire) témoignent de la volonté des négociateurs de discipliner l'action de l'État. En effet, au-delà de leur fonction d'instruments d'évaluation et de comparaison des performances budgétaires nationales, les critères de convergence sont également « les véhicules d'un ordre de priorités politiques, économiques et monétaires – fixant des objectifs à atteindre et faisant de la surveillance, du contrôle et de la discipline des finances publiques un objet visible et omniprésent dans le débat public » (Lemoine, 2013, p. 64)

Cette instrumentation s'appuie sur des institutions spécifiques et relativement discrètes : une métrologie harmonisée au niveau communautaire (le Système européen des comptes nationaux et régionaux) et une Direction générale (Eurostat) chargée au nom de la Commission de veiller au respect de ce standard et d'en préciser l'interprétation le cas échéant. Par ce canal, Eurostat s'érige donc en vecteur d'institutionnalisation et d'européanisation dans le champ de la comptabilité nationale (Savage, 2005).

Ce « programme d'action » (Latour, 1993) néo-libéral génère cependant des effets propres. En raison de la place centrale du SEC dans le dispositif d'évaluation des performances budgétaires des États membres de la zone euro, les « *rulings* » statistiques d'Eurostat sont en effet suivis de très près par les administrations nationales, qui cherchent à les traduire à leur meilleur profit. Au sein des exécutifs nationaux, « la satisfaction des critères européens de finances publiques [devient] un élément central des politiques […] et une activité en soi » (Lemoine, 2013, p. 74). Des « anti-programmes »[6] d'un degré de complexité variable prolifèrent ainsi aux quatre coins de l'Europe.

La deuxième partie analyse les effets exercés par cette instrumentation européenne sur les pratiques nationales, au travers de l'exemple des partenariats public-privé (PPP).

2. L'adaptation des pratiques budgétaires nationales : la Flandre et les PPP

Étudier la réaction des États membres au dispositif européen de surveillance des finances publiques revient principalement à analyser l'évolution de leurs pratiques budgétaires. Comme Lemoine (2013, p. 62) l'a finement observé, le répertoire des critiques émises à l'encontre des indicateurs de Maastricht bascule en effet très rapidement « de *résistances aux critères*, tant dans leurs conventions

[5] Le concept d'instrumentation de l'action publique désigne « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Lascoumes & Le Galès, 2005b, p. 12).

[6] À savoir l'ensemble des « dispositifs qui cherchent à annuler, détruire, subvertir, contourner un programme d'action » (Latour, 1993, p. 43).

économiques, leur principe de fonctionnement que leur légitimité, *à des conflits dans le cadre des critères*, soit un jeu des États et d'oppositions politiques à la marge des 'bons' usages des critères ». Cette partie étudie donc les réactions nationales à cette instrumentation discrète au travers d'un cas d'un cas d'étude spécifique : l'institutionnalisation des PPP en Flandre (région située au nord de la Belgique).

a. Les stratégies de contournement mises en place par les États membres

Pour se conformer aux critères de convergence puis aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance, les États membres de la zone euro se retrouvent engagés dans un « jeu à la marge des exigences maastrichtiennes » (Lemoine, 2013, p. 64). Afin d'obtenir « le meilleur rapport possible entre coût et rendement au moment de se conformer aux contraintes statistiques, c'est-à-dire en s'efforçant de tenir la preuve de leur bonne conduite budgétaire, tout en préservant les équilibres politiques qui ont pu conduire à leur élection » (Lemoine, 2013, p. 64), les gouvernements nationaux décident en effet fréquemment de recourir à des techniques comptables d'un degré de sophistication variable.

Des transactions telles que des opérations de titrisation d'actifs ou de reprise de systèmes de retraites d'entreprises publiques en échange de la vente d'actifs sous-jacents, des montages déconsolidant, l'instauration d'un impôt remboursable au cours de l'année suivante ou encore la souscription de contrats de *swaps* de devises sont autant d'illustrations des pratiques mises en œuvre au cours des deux dernières décennies. Ce phénomène touche – certes à des degrés divers – l'ensemble des États membres de l'UEM, et ne se limite donc pas aux pays dits « périphériques » (Morales, Gendron, & Guénin-Paracini, 2012; Savage, 2005).

À rebours des interprétations dominantes au sein de la littérature économique[7], nous proposons d'envisager ces pratiques de « comptabilité créative » (« *creative accounting* ») et d' « habillage comptable » (« *window dressing* ») non pas comme autant de comportements pathologiques ou déviants, mais au contraire en tant qu'éléments constitutifs de la longue chaîne de « programmes » et d' « anti-programmes » (Latour, 1993) construite par les différents acteurs engagés dans l'édification d'un espace économique et monétaire européen. C'est également dans cette perspective qu'est envisagé le développement des PPP.

b. La décision d'Eurostat sur le traitement comptable des PPP

Le 11 février 2004, Eurostat publie un communiqué de presse relatif au traitement statistique des opérations de PPP. L'absence de toute référence à ce concept dans le SEC 95 ainsi que la prévision de leur multiplication à brève échéance – notamment en raison de la volonté du Conseil européen de promouvoir ce type de partenariat pour favoriser le développement d'infrastructures génératrices de croissance (européen, 2004) – poussent l'Office statistique européen à se positionner sur ce sujet.

La décision d'Eurostat cible plus particulièrement les contrats mentionnant « *both the output of some specifically-designed assets, needing an initial capital expenditure, and the delivery of agreed services, requiring the use of these assets and according to given quality and volume standards* » (Eurostat,

[7] Pour un aperçu non exhaustif, voy. Buti, Nogueira Martins, and Turrini (2007); Dafflon and Rossi (1999); Milesi-Ferretti (2003); Ohlsson (2007); Petersen (2003); von Hagen and Wolff (2004).

2004b, p. 1). Sur le plan de la comptabilité nationale, l'enjeu principal porte sur la détermination de la classification sectorielle des actifs visés par le contrat (Eurostat, 2004b, p. 2):

> In national accounts, the assets involved in a public-private partnership can be considered as non-government assets only if there is a strong evidence that the partner is bearing most of the risk attached to the specific partnership. Therefore, this analysis of risks borne by the contractual parties is the core element of the assessment of a partnership project.

D'après l'analyse réalisée par Eurostat, un PPP peut donc être inscrit dans les comptes du partenaire privé, à condition que celui-ci supporte la « majorité » des risques inhérents au projet. Le critère du transfert de risque est donc central dans la classification institutionnelle d'un PPP. Pour que ce transfert soit effectif, au moins deux des trois catégories de risques distinguées par Eurostat doivent être prises en charge par le partenaire privé. Dans le cas contraire, l'opération doit être enregistrée dans les comptes publics. Selon les termes d'Eurostat (2004b, p. 1):

> the assets involved in a public-private partnership should be classified as non-government assets, and therefore recorded off balance sheet for government, if both of the following conditions are met:
>
> a. the private partner bears the construction risk, and
> b. the private partner bears at least one of either availability or demand risks.

Le critère de « risque de construction » – qui doit obligatoirement être transféré au partenaire privé pour que le PPP puisse être classé « hors bilan » – fait référence à des situations telles qu'un dépassement des délais ou des coûts dans la réalisation de l'actif, le non-respect de certains standards contractuels, d'éventuelles défaillances techniques ou encore des effets externes négatifs. Si aucune pénalité financière n'est prévue dans de telles éventualités ou, en d'autres termes, si les paiements effectués par le gouvernement auprès de l'opérateur privé s'avèrent inconditionnels, le risque est réputé supporté par les pouvoirs publics.

Le risque de disponibilité recouvre pour sa part les situations dans lesquelles une prestation défaillante (volume insuffisant, non-respect de certains standards de qualité, etc.) du service prévu par le contrat découle de la responsabilité du partenaire privé. En l'absence de tout système de pénalité, le risque demeure supporté par le partenaire public.

Enfin, le risque de demande renvoie aux aléas de la demande en matière de services publics. Celle-ci peut en effet varier par rapport à ce qui était initialement prévu dans le contrat. Si cette variabilité n'est pas reflétée dans les modalités de paiement, Eurostat considère que le risque de demande n'est pas (ou pas suffisamment) transféré au partenaire privé.

c. Les critiques émises à l'encontre de la décision d'Eurostat

La décision d'Eurostat a fait l'objet de nombreuses critiques, portant tant sur le fond que sur la forme. Au niveau de la forme, le statut des décisions rendues par Eurostat demeure controversé : sont-elles contraignantes vis-à-vis des États membres ou s'agit-il au contraire de simples recommandations à leur égard ? La première option semblant s'imposer en pratique, il convient d'interroger l'adéquation de la forme du communiqué de presse en tant que source d'obligations juridiques (Vega, 2013).

Le contenu de la décision a lui aussi été remis en question. Plusieurs auteurs et organisations internationales (FMI, OCDE, etc.) considèrent en effet qu'elle incite les gouvernements à privilégier les PPP pour des motifs comptables, sans les amener à se demander si cet instrument constitue la

meilleure alternative sur le plan économique (Vega, 2013). Dans un document de travail paru quelques semaines après la publication de la décision d'Eurostat, le Fonds monétaire international (2004, p. 22) juge ainsi cette jurisprudence « problématique » :

> Since the private sector typically bears most construction risk and availability risk, the decision is likely to result in the majority of PPP assets being classified as private sector assets, even though the government will bear most demand risk. This being the case, the decision appears to be more liberal than Eurostat itself has been in classifying PPPs. […] A concern is that the decision could open the door to PPPs that are intended mainly to circumvent the SGP.

Posner, Kue Ryu, and Tkachenko (2009) abondent dans le même sens. Ils critiquent la possibilité de voir un PPP classé « hors-bilan » en dépit de l'absence de transfert du risque de demande vers le partenaire privé. Ce type de risque est en effet considéré comme étant plus difficile à évaluer et anticiper que les risques de construction et de disponibilité. Les pouvoirs publics qui accepteraient de prendre ce risque à leur charge continueraient donc à supporter un risque financier significatif, sans que celui-ci ne soit ni dédommagé par le partenaire privé, ni reflété dans les comptes publics.

Enfin, d'autres critiques d'ordre plus pratique ont trait à la charge administrative que cette position de principe engendre tant pour les instituts nationaux de statistique que pour Eurostat : en conséquence de cette décision, chacun des – souvent très complexes – contrats de PPP conclus au niveau des États membres doit en effet faire l'objet d'une évaluation circonstanciée par les INS et Eurostat. Cette évaluation doit en outre être actualisée lors de chaque révision du contrat.

Ces critiques ne vont toutefois pas rebuter les États membres. Bien au contraire, ces derniers ont tendance à considérer qu'Eurostat donne son « feu vert » à une politique de développement d'infrastructures publiques par l'intermédiaire de PPP. À côté de la mise en place d'une plateforme européenne d'échange auprès de la Banque européenne d'investissement (le « *European PPP Expertise Centre* » ou « EPEC »), diverses initiatives nationales – voire régionales dans le cas belge – voient ainsi le jour.

d. L'institutionnalisation des PPP en Flandre et le projet « *Scholen van Morgen* »

En Flandre – région qui dispose depuis la troisième réforme de l'État belge de 1988-1989 d'importantes compétences en matière de travaux publics, d'économie ou encore d'enseignement –, la législature 1999-2004 sert surtout à poser les bases institutionnelles au développement des PPP observé ultérieurement (Coosemans & Stienlet, 2006; Voets, Verhoest, Troupin, & Van Gestel, 2011). L'accord de gouvernement du 13 juillet 1999 (p. 81) présente ainsi les PPP comme une technique de financement alternatif de certains grands travaux d'infrastructure, dont la réalisation est jugée urgente (les « *missing links* »). Dans une résolution adoptée le 22 décembre 1999, le parlement flamand propose l'extension de cette option à d'autres secteurs ainsi que la création un « Centre d'expertise sur les PPP » (« *PPS-kenniscentrum* »). Institué par voie du décret budgétaire du 22 décembre 2000, celui-ci devient opérationnel à partir de 2002. Enfin, un décret flamand relatif aux partenariats public-privé est adopté le 19 juillet 2003 afin d'encourager et de faciliter leur réalisation. Son article 4 précise le rôle du Centre d'expertise, qui se voit chargé de la préparation, de l'évaluation, du contrôle et de l'émission d'un avis sur chaque projet de PPP envisagés par les institutions flamandes. Il est également chargé de jouer un rôle de sensibilisation et d'intermédiation entre les partenaires public et privé.

L'arrivée à la Ministre-Présidence flamande du démocrate-chrétien Yves Leterme en 2004 marque un tournant décisif dans la trajectoire d'institutionnalisation des PPP en Flandre. Après un départ tardif, le recours à des constructions labellisées DBFM (*Design – Build – Finance – Maintain*) se multiplie au cours de la législature 2004-2009 dans des secteurs tels que la mobilité (tramway anversois) et les infrastructures sportives et routières. Les PPP permettent en effet au gouvernement flamand d'entamer un mouvement de rattrapage (« *inhaalbeweging* ») en matière d'infrastructures, tout en répercutant le coût de ces importants travaux sur plusieurs années. L'équilibre budgétaire est ainsi préservé (Van Den Hurk, Van Garsse, & Verhoest, 2013).

L'étude du projet « *Scholen van Morgen* » (« Les écoles de demain ») décrit plus finement la dynamique de retraduction locale de la décision d'Eurostat. Ce projet est en effet exemplatif à plus d'un titre de la stratégie de PPP développée en Flandre. Initié dès 2004, il s'agit d'un des projets pionniers du gouvernement flamand. Impliquant des moyens budgétaires conséquents (1,5 milliard d'euros), il s'agit de l'un des plus importants PPP lancés en Europe dans le domaine social. Il se singularise en outre par son design spécifique, en raison de la participation conjointe d'acteurs publics et privés (Willems, 2014). Enfin, ce cas spécifique a été abordé à de nombreuses reprises et de façon spontanée au cours d'entretiens menés auprès d'acteurs-clé de la politique budgétaire en Belgique[8].

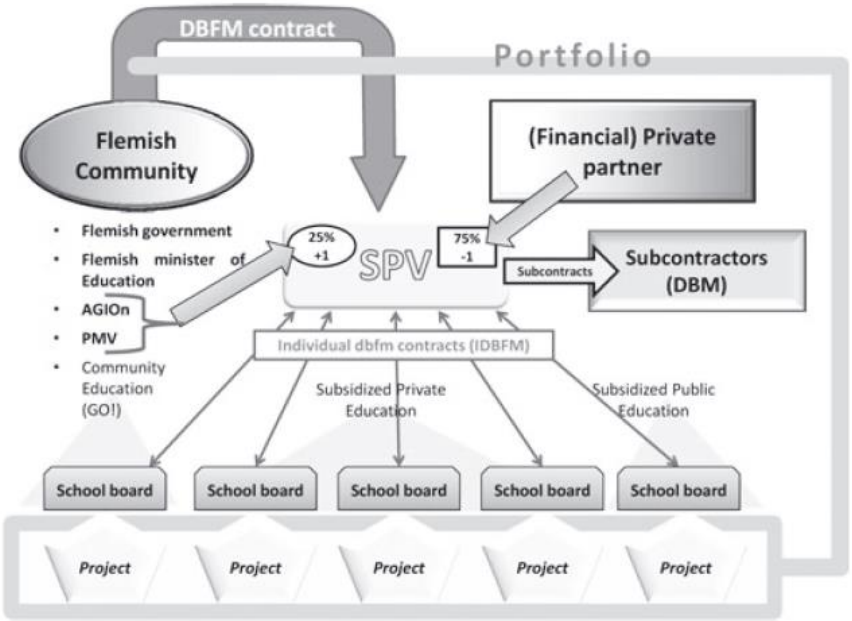
En 2004, le gouvernement flamand décide de résorber le retard accumulé depuis plus de trente ans dans la construction et la rénovation de bâtiments scolaires à l'aide d'une stratégie qui se décline en deux axes (Willems, 2014). Si le premier correspond à une augmentation des subsides alloués à AGIOn (l'agence flamande en charge des infrastructures scolaires), le second repose sur le lancement d'un PPP de type DBFM d'une valeur de 1,5 milliard d'euros.

Après une procédure de sélection, la réalisation de ce projet est confiée en juin 2010 à une entité spécialement créée pour l'occasion, « *Scholen van Morgen* ». Les actionnaires de cette institution spécialisée sont la société anonyme « *School Invest* » – créée en 2009, cette émanation de la société publique flamande de participations PMV et d'une filiale d'AGIOn détient 25% + 1 part – et un consortium privé regroupant AG Real Estate et BNP Paribas Fortis, qui est doté du restant des parts.

La société « *Scholen van Morgen* » joue en réalité un rôle de coupole. Elle est en effet responsable de l'exécution d'un contrat global, qui englobe 165 contrats conclus individuellement avec chacun des pouvoirs organisateurs préalablement sélectionnés et prévoit la réalisation et la mise à disposition pendant 30 ans de plus de 200 bâtiments scolaires (Parlement, 2015, pp. 68-69). La figure 1 représente schématiquement le projet.

[8] Dans le cadre de cet article, il est fait usage du contenu de huit entretiens semi-directifs impliquant onze acteurs-clé (comptables nationaux belges, fonctionnaires et membres de cabinets ministériels wallons et flamands). Réalisés entre le 28 août 2014 et le 9 avril 2015, ces entretiens ont une durée moyenne de 84 minutes (minimum : 56 minutes ; maximum : 147 minutes).

Figure 1 : représentation visuelle du projet « Scholen van Morgen *» (Willems, 2014, p. 346)*



Une fois l'infrastructure scolaire mise à leur disposition, les pouvoirs organisateurs sont ensuite tenus de payer une indemnité de disponibilité à la société ayant réalisé l'ouvrage. Ils sont ensuite dédommagés par AGIOn sur base du montant payé. Enfin, le contrat prévoit qu'après 30 ans, ces bâtiments seront transférés au gouvernement flamand sans la moindre contrepartie.

Le poids prépondérant du critère de neutralité budgétaire dans le choix de l'instrument a déjà été souligné (Van Gestel, Willems, Verhoest, Voets, & Van Garsse, 2014). Les acteurs interrogés confirment que la jurisprudence d'Eurostat en matière de PPP a exercé une influence décisive dans la décision du gouvernement :

> Wat enorm geholpen heeft, is het feit dat men off-balance kan werken. Dus je kan heel zware investeren, zonder de schuld te laten toenemen en het vorderingsaldo te verhogen. […] Je maakt een groot project, de rekening is voor volgende legislatuur en je schuld neemt niet toe. Het is natuurlijk politiek fantastisch. Dat heeft wel geholpen[9].

Pour le gouvernement flamand, une contrepartie majeure de ce choix est d'accepter de payer un coût supérieur à celui envisageable en cas de recours à un financement propre. À la différence de la situation observée en Région wallonne[10], le gouvernement flamand considère néanmoins que ce surcoût est compensé par la possibilité de construire rapidement de nouvelles infrastructures scolaires :

[9] Entretien de l'auteur avec un membre du Centre d'expertise sur les PPP, 4 mars 2015.

[10] Ce surcoût inhérent au financement par un tiers semble constituer un frein majeur au développement des PPP en Région wallonne : « normalement, un PPP bien monté, même dans le cadre du SEC 2010, peut encore passer la rampe de la débudgétisation. Mais simplement, dans le contexte actuel, il présente un coût très important parce que c'est difficile pour une entreprise privée d'assurer le risque inhérent à un PPP. Ça veut dire que la facturation de ce risque est très importante pour le partenaire public, qui doit donner l'indemnité ». Entretien de l'auteur avec un membre du cabinet d'un ministre wallon du Budget, Christophe Lacroix, 29 janvier 2015.

> De PPS heeft natuurlijk een budgettaire kost omdat je daar ook rente mee vergoed, omdat je je financiering laat gebeuren door een derde en het is altijd is duurder door een derde te laten financieren dan door de overheid zelf. Maar het was gewoon, zo is het toch altijd verkocht geweest, om een inhaalbeweging te doen inzake scholeninfrastructuur en inzake welzijn[11].

Outre l'objectif de neutralité budgétaire, les autorités flamandes cherchent également à diminuer le coût total du PPP en couvrant une partie de ses risques. Une première version du contrat prévoit ainsi un double système de garanties publiques sur le passif du SPV. Il s'agissait là d'un préalable jugé indispensable à la conclusion de l'accord : « *Scholenbouw is zeer complex gestructureerd, atypisch gestructureerd en om dat rond te krijgen, ook met de financiële crisis, kon je niets anders doen dan een waarborg te geven. Dat is dan een politieke beslissing: wil je het project of wil je het niet? Als je het wou, moest je een waarborg geven* »[12]. En outre, deux institutions publiques font également partie de la société « *Scholen van Morgen* ». Si ce caractère mixte engendre une structure de gouvernance complexe, il permet aussi aux autorités flamandes de garder un certain contrôle sur l'action du SPV (Van Gestel et al., 2014).

La combinaison de ces différents facteurs va toutefois contribuer à attirer l'attention d'Eurostat, dont les prérogatives et la capacité de contrôle ont été fortement renforcés sous l'effet des crises grecques de 2004 et 2009. La troisième partie retrace ces différentes épreuves, ainsi que leurs conséquences sur le rôle de surveillance exercé par Eurostat.

3. Eurostat et les crises grecques : des prérogatives et une capacité de contrôle renforcés

a. Les crises grecques et le renforcement des prérogatives d'Eurostat

Au cours de l'année 2004, les statistiques de finances publiques grecques subissent une révision substantielle : entre les notifications de mars et de septembre, le déficit de l'année 2003 est revu à la hausse, passant de -1,7% du PIB à -4,6% du PIB. Le niveau de la dette publique connaît quant à lui une révision de plus de 7 points de PIB (de 102,6% du PIB à 109,9% du PIB). Des évolutions similaires sont également observables les années précédentes (Eurostat, 2004a). Eurostat souligne à cette occasion que malgré des demandes répétées de justification auprès des autorités grecques durant les années précédentes, il reste totalement dépendant de la volonté de coopération des États membres pour mener à bien sa mission.

Afin d'éviter la reproduction d'un tel scénario à l'avenir, la Commission avance trois propositions de réformes visant à renforcer les pouvoirs d'Eurostat dans sa mission de surveillance des statistiques de finances publiques (Savage & Verdun, 2015). La première consiste à accorder un pouvoir d'audit à la Direction statistique. La seconde envisage une augmentation du personnel et du budget mis à sa disposition. Enfin, la Commission recommande l'adoption d'un code de bonnes pratiques statistiques afin de réaffirmer l'indépendance d'Eurostat. À l'époque, seule cette dernière proposition est acceptée par les États membres, qui s'opposent à toute perte de souveraineté supplémentaire en matière budgétaire. Dans un contexte marqué par une forte croissance économique et par la suspension de

[11] Entretien de l'auteur avec un membre du cabinet de l'ancien ministre flamand du Budget, Philippe Muyters, 18 février 2015.
[12] Entretien de l'auteur avec un membre du Centre d'expertise sur les PPP, 4 mars 2015.

l'application du Pacte de stabilité et de croissance, les modifications proposées par la Commission ne sont pas considérées comme urgentes.

Les prérogatives d'Eurostat sont toutefois accrues une première fois à l'occasion de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance de 2005. Le règlement n° 2103/2005 insère en effet une section dédiée à la « qualité des données », dans laquelle il est notamment stipulé qu'Eurostat « évalue régulièrement la qualité des données effectives notifiées par les États membres et des comptes des secteurs des administrations publiques élaborés selon le SEC 95 […] sur la base desquels ces données sont établies »[13]. Pour ce faire, il est prévu qu'il entretienne « un dialogue permanent avec les autorités statistiques des États membres [et effectue] dans tous les États membres des visites de dialogue régulières ainsi que d'éventuelles visites méthodologiques ». Si les visites méthodologiques revêtent un caractère exceptionnel, des visites de dialogue sont par contre organisées entre Eurostat et les Instituts nationaux de statistique depuis 2006 sur une base biennale afin « d'identifier les risques ou les problèmes potentiels concernant la qualité des données notifiées »[14]. De telles rencontres permettent à Eurostat de se familiariser avec les procédures nationales de rapportage statistique et d'accroître sa connaissance de certains dossiers spécifiques.

Les pouvoirs d'Eurostat sont à nouveau étendues en réaction à la seconde crise grecque de 2009, que Morales et al. (2012) présentent comme un « scandale manqué ». En effet, alors qu'elle aurait pu être l'occasion de réinterroger certains effets pervers du néolibéralisme (tels que le recours à des techniques de créativité comptable afin d'assurer l'atteinte d'indicateurs chiffrés à court terme, sans considération pour leurs conséquences à long terme sur les finances publiques), les auteurs démontrent que les problématisations critiques disparaissent rapidement de l'agenda médiatique, remplacées par des problématisations ayant pour effet de légitimer – voire de renforcer – l'ordre néolibéral. La trajectoire problématisante évolue donc d'une critique des instruments et acteurs du monde financier vers une critique de la situation économique grecque, voire des citoyens grecs.

Cette inflexion est loin d'être anecdotique : une analyse aussi différente des origines de la crise grecque appelle également à des réponses politiques d'un autre ordre. L'attention des décideurs politiques européens se détourne donc de la régulation des marchés financiers pour se concentrer sur la réforme du fonctionnement de l'UEM, ainsi que la « remise en ordre de marche » de l'économie grecque :

> Les gouvernements européens, et notamment français et allemand, ont traduit la 'crise grecque' en termes de responsabilité du gouvernement grec […]. Les solutions envisagées ne concernent donc pas les mécanismes et les logiques qui ont amené un gouvernement à mobiliser des technologies de finance créative, mais reposent sur une discipline qui serait induite par le marché et par certains mécanismes de surveillance (Morales et al., 2012, pp. 52-53).

Afin de permettre à Eurostat de mener à bien sa mission, les États membres de l'UE lui accordent dans le prolongement de la seconde crise grecque et de la crise de la zone euro l'élargissement de compétences qui lui avait été refusé en 2004. Cette orientation illustre en outre la faculté d'Eurostat à utiliser les épreuves qu'il traverse pour renforcer sa position.

L'Office statistique reçoit ainsi « le droit d'accéder aux comptes de toutes les entités publiques » de même que la faculté « de se voir fournir les informations comptables et budgétaires détaillées existantes sur la base desquelles ces comptes ont été établis »[15]. De plus, le personnel affecté à

[13] Art. 8 *bis*, §1er du règlement (CE) n° 2103/2005. Les modifications de ce règlement ont été codifiées dans le règlement (CE) n° 479/2009, lui-même modifié par le règlement (UE) n° 679/2010.
[14] Art. 11, §1er du règlement (CE) n° 479/2009.
[15] Art. 12, §2 du règlement (CE) n° 479/2009, tel que modifié par l'article 1er, 5°, §2 du règlement (UE) n° 679/2010.

l'analyse des « données PDE » progresse également de manière significative – il passe de 15 à 65 personnes – alors que le budget opérationnel et le personnel de l'ensemble de la Direction générale sont pourtant en diminution. Enfin, une directive adoptée en 2011 prévoit que des sanctions financières peuvent dorénavant être administrées en cas de « déclarations erronées au sujet des données relatives au déficit et à la dette »[16].

Le système de surveillance des finances publiques déployé à l'échelle de l'Union européenne s'est donc développé de manière telle qu'à l'heure actuelle, « Eurostat ne joue plus simplement un rôle de coordinateur des statistiques européennes mais un rôle de vérificateur » (Lequiller, 2014, p. 43). Désormais, Eurostat dispose en effet des ressources législatives et humaines requises pour pouvoir suivre attentivement les transactions effectuées par chaque État membre de l'UEM, en ce compris les dossiers relatifs aux PPP. Il s'agit là d'une évolution fondamentale par rapport aux principes élaborés durant les années 1990 : en matière de PPP, la présomption de confiance est remplacée par une analyse systématique des contrats signés.

b. Le renforcement de la jurisprudence d'Eurostat en matière de PPP

L'organisation de visites de dialogue biennales offre à Eurostat l'occasion de rencontrer l'ensemble des INS avec lesquels il collabore. Il peut ainsi rapidement obtenir un grand nombre d'informations qui guideront les analyses qu'il conduira par la suite. À titre d'illustration, la classification sectorielle de plusieurs PPP flamands – dont celui relatifs aux bâtiments scolaires – fait déjà partie des sujets de discussion abordés lors de la visite de dialogue de 2008. À ce stade, Eurostat se contente toutefois de souligner l'existence « d'incertitudes » autour de la qualification comptable qu'il convient de donner à ce projet et d'insister sur l'importance de réaliser une analyse circonstanciée de chacun des contrats, signés ou prévus, en particulier lorsque des entités publiques intègrent l'opérateur en charge du marché et que des garanties gouvernementales sont accordées (Eurostat, 2008).

Au travers de la surveillance rapprochée qu'il exerce via les visites de dialogue, Eurostat observe également des pratiques qu'il n'a pas formellement condamnées mais qu'il estime toutefois contraires à l'esprit de sa jurisprudence. Celle-ci est donc précisée en 2010, à l'occasion de la publication de la troisième édition du *Manual on Government Debt and Deficit* (MGDD), document théoriquement dénué de portée juridique qui codifie la jurisprudence d'Eurostat. Cette réaction témoigne du phénomène d'apprentissage réciproque qui se joue alors entre Eurostat et les États membres :

> Eurostat a constaté au cours du temps que sa '*guidance note*' pouvait être interprétée de telle ou telle manière, alors qu'il ne voulait pas ça. Et donc, chaque fois qu'ils ont actualisé le manuel, leur analyse a été renforcée. C'était aussi nouveau. Il faut comprendre que ce sont des statisticiens, des comptables comme nous. Il y a dix ans, on ne savait pas exactement ce que c'était un contrat PPP. Et on n'est pas juristes en plus. Donc un contrat PPP, c'est très vite beaucoup de documents et comprendre ça à 100%, c'est très difficile. Donc c'était aussi difficile d'estimer à 100% où était le risque et quelle était la distribution des risques avec certaines clauses. Donc ce qu'on a vu, aux niveaux européen et belge, c'est plutôt un processus d'apprentissage. Au début, on pensait que tel type de clause était acceptable, mais au fil du temps, avec les problèmes qui ont été constatés dans d'autres Etats, ils ont dit non[17].

Cet extrait attire l'attention sur un second aspect caractéristique des PPP : le caractère relativement arbitraire de la ligne de démarcation entre les projets opérant un transfert effectif du risque vers le

[16] Art. 8, §1er du règlement (UE) n° 1173/2011.

[17] Entretien de l'auteur avec un comptable national belge, réalisé le 9 avril 2015.

partenaire privé – et donc classés hors-bilan – et ceux dans lesquels le risque demeure dans le giron public. En cas de doute, le dernier mot revient *de facto* à Eurostat, qui dispose de la faculté d'émettre des réserves par rapport aux comptes transmis par les États membres.

> Nous, on sait faire une analyse mais on a constaté que les règles sont très complexes. Et ce qui est dans le MGDD, c'est une analyse qui est plutôt '*judgemental*'. Donc il faut énumérer les points pour lesquels on se dit : « là, le risque reste encore aux administrations publiques ». Mais tu peux avoir dix points, vingt points, un seul point qui est vraiment lourd, etc. Nous faisons l'analyse et à la fin, on arrive à la conclusion : « pour nous, il y a six points mais il y a des points positifs. Donc pour nous c'est bon ». Mais il est possible qu'Eurostat dise : « on peut vivre avec cinq points mais pas avec le sixième point, parce que six, c'est trop »[18].

Cette évolution – d'aucuns parleraient plutôt de « précision »[19] – dans l'interprétation du cadre de référence européen n'est pas sans conséquences pour la Flandre : en raison du délai écoulé entre l'annonce du lancement du projet et sa mise en œuvre effective, le PPP « *Scholen van Morgen* » arrive à maturité dans le courant de l'année 2010, à un moment où le monitoring d'Eurostat se montre de plus en plus rigoureux et où paraît la première version du MGDD explicitant l'interprétation d'Eurostat en matière de PPP. S'engage alors une phase de négociation entre les autorités flamandes – représentées par l'ICN – et la Direction statistique communautaire au cours de laquelle pas moins de quatre versions du contrat seront discutées.

Lors de sa visite de dialogue de 2010, Eurostat estime à l'issue d'une première analyse du contrat « *Scholen van Morgen* » qu'en raison du montant de la garantie accordée par le gouvernement flamand, le transfert du risque vers le partenaire privé est insuffisant pour autoriser son enregistrement sur les comptes de celui-ci.

> Eurostat underlined the fact that the provision by the government of Flanders of a guarantee to the senior debt providers for the full amount of their financing, indicated an insufficient risk transfer to the partner and hence to the classification of the PPP assets and related debt in the government sector balance sheet, following the provisions of the MGDD (Eurostat, 2010, p. 10).

En réponse à une question posée par l'ICN, Eurostat précise toutefois qu'un nouvel examen sera réalisé en cas de modification du projet. L'ICN s'interroge en outre sur la méthode d'Eurostat, qui applique des règles contenues dans la troisième édition du MGDD de manière rétroactive.

Les négociations entre Eurostat et l'ICN étant toujours en cours, la problématique n'est pas directement abordée lors de la visite de dialogue organisée deux ans plus tard (Eurostat, 2012). Elle refait par contre son apparition à l'ordre du jour de la réunion de 2014, durant laquelle Eurostat relève deux spécificités belges dans le domaine des PPP : le classement de la grande majorité des contrats en-dehors du bilan des administrations publiques et l'absence presque systématique de transmission des documents à Eurostat. Eurostat souligne également que c'est la version la plus récente du MGDD au moment de la signature du contrat qui sert de référence, tout en précisant que le traitement statistique de certains PPP pourrait être révisé dans le contexte de la transition vers le SEC 2010 (Eurostat, 2014a, p. 44).

L'entrée en vigueur du SEC 2010 – qui comprend pour la première fois un chapitre spécialement dédié aux administrations publiques et dont une partie est consacrée la problématique des PPP – est donc

---

[18] *Ibid*.

[19] "Men zegt van: "het kan" en dan later zegt men: "het kan maar…". Dus in een zekere zin is er een framework dat maar verfijnd en verfijnd wordt maar het wordt ook strenger. Dus in een zekere zin wordt het inderdaad moeilijker maar de grote lijnen van destijds staan er nog altijd. Het is niet dat die gewijzigd zijn". Entretien de l'auteur avec un membre du Centre d'expertise sur les PPP, 4 mars 2015.

utilisé par Eurostat pour mettre fin à la controverse relative à l'application des principes du MGDD (version 2010) à des contrats signés antérieurement à sa publication : la portée juridique d'un règlement européen étant supérieure à celle d'une décision d'Eurostat, tous les contrats PPP doivent être réévalués à l'aune de la réglementation la plus récente, qui est également la plus contraignante pour les États membres.

La décision finale d'Eurostat sur le projet « *Scholen van Morgen* » est rendue le 14 mai 2014. Afin de répondre aux critiques précédemment émises par la Direction statistique européenne, la quatrième proposition du gouvernement flamand à Eurostat supprime la garantie publique. Le financement du projet est désormais structuré en deux tranches distinctes. Le gouvernement flamand assume le financement d'une première tranche subordonnée (« *junior* ») pour un montant à déterminer, compris entre 500 et 750 millions d'euros et plafonné à 48% du coût en capital total du projet. Une seconde tranche (« *senior* ») d'un montant compris entre 750 millions et 1 milliard d'euros est quant à elle directement levée par les investisseurs institutionnels, qui projettent de se financer au travers de l'émission sur le marché d'obligations à 30 ans. Le surcoût associé à ce nouveau mode de financement est compensé par une augmentation du montant des indemnités de disponibilité payées par le gouvernement.

En dépit de ces modifications, Eurostat (2014c, p. 5) estime que le gouvernement flamand supporte encore la majorité des risques liés au projet et que celui-ci doit donc être enregistré dans ses comptes.

> In practice, in this contract, the subordinated debt has the effect of considerably mitigating the risk (or part of the risk) of the senior debt. This indicates that government is bearing the majority of the risks related to the long-term financing. Moreover, the considerable increase of the project cost is assumed by government through the foreseen increase in availability fee.

c. Les conséquences financières et l'évaluation des acteurs de terrain

Quel sont les conséquences budgétaires de cette décision et quel est le regard porté *a posteriori* par les différents acteurs belges impliqués dans ce processus ? Le sentiment dominant est celui de la frustration d'avoir consacré beaucoup de temps et d'énergie pour mener à bien un projet qui n'a pas rempli ses promesses. Le choix du PPP comme instrument de financement visait en effet avant tout à assurer la neutralité budgétaire de l'investissement. En contrepartie, les autorités flamandes ont accepté de payer un surcoût et d'être impliquées dans une structure complexe, faisant intervenir des intermédiaires tant publics que privé.

Suite à la reconsolidation du projet, l'objectif fixé en termes budgétaires n'est donc pas atteint. Si l'impact budgétaire de cette requalification se limite à environ 100 millions d'euros pour l'année 2014, il augmente toutefois de façon considérable en 2015 (540 millions d'euros, soit 1,4% du budget total de la Flandre) et 2016 (475 millions d'euros), avant de diminuer à partir de 2017 (150 millions d'euros) (Parlement, 2015, p. 8).

Alors que l'impact budgétaire substantiel des requalifications comptables décidées par Eurostat coïncide avec l'entrée en vigueur du volet financier de la sixième réforme de l'État belge, qui détériore la situation budgétaire des entités fédérées[20], l'exécutif flamand dirigé par le nationaliste Geert

[20] La sixième réforme de l'État opère un important transfert de compétences à destination des Communautés et Régions, sans pour autant transférer l'ensemble des moyens budgétaires affectés à ces compétences. Il est également demandé aux entités fédérées d'apporter une contribution à l'assainissement des finances publiques (Bayenet & Pagano, 2013).

Bourgeois annonce vouloir renouer avec l'équilibre budgétaire le plus rapidement possible[21]. Depuis son installation en juillet 2014, le gouvernement flamand mène donc une politique budgétaire de rigueur qui se traduit notamment par la suppression de près de 2000 emplois dans le secteur public au cours des cinq prochaines années, une diminution conséquente des subsides disponibles, une majoration des droits d'inscription à l'université, etc.

En dépit de toutes ces mesures, le gouvernement flamand se voit désormais privé d'un outil devenu central dans sa politique d'investissement. Alors que le processus d'externalisation des dépenses d'investissement par le biais de PPP permettait aux pouvoirs publics flamands d'investir dans l'économie tout en maintenant les dépenses courantes à un niveau constant, ces deux types de dépenses se retrouvent aujourd'hui en situation de concurrence au sein du budget régional :

> C'est le problème avec la Flandre : on a beaucoup trop de dépenses opérationnelles et donc on manque de réserves pour pouvoir financer les investissements dans le budget. C'est un problème général en Belgique. […] On dit toujours qu'avec le SEC, on ne peut plus investir. Si, on sait toujours investir mais il faut déduire les investissements d'abord et voir où on en est. Et si on les ajoute, on est en déficit, comme en Wallonie[22].

Au cours des années à venir, les dépenses – tant courantes que d'investissement – de la Flandre sont donc vraisemblablement appelées à diminuer afin de réaliser l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire. Cette stratégie comprend toutefois le risque de voir les autorités flamandes se désintéresser – voire chercher à se dessaisir – de certaines politiques sectorielles par manque de moyens financiers nécessaires à leur prise en charge. Dans ce scénario, le champ serait alors libre pour les opérateurs privés, ainsi que l'indique cet acteur : « *mijn vermoeden, en dat is mijn persoonlijke mening, is dat het model richting privatisering pusht. Als de PPSen niet meer mogelijk zijn en als alternatieve financiering veel moeilijker wordt, dan kan je als overheid maar één ding doen, en dat is je terugtrekken* »[23].

Au-delà de l'aspect budgétaire, d'autres difficultés des PPP sont également apparues lors de la réalisation du projet « *Scholen van Morgen* ». La mise en œuvre du projet n'a ainsi pas été aussi rapide qu'espéré : en mars 2015, soit plus de dix ans après l'annonce du projet, une seule école avait effectivement été délivrée (Parlement, 2015, p. 69). Au final, la plus-value du recours à un PPP de type DBFM est fortement remise en cause par ce membre de cabinet, qui estime qu'il serait préférable de ne pas réitérer de tels projets à l'avenir :

> Het heeft wel repercussies voor de toekomst: dat gaan we niet herhalen. Allez, het heeft geen zin om een dure DBFM op te zetten als het toch bij je begroting is. Vandaar ook bij VIPA gaat men ook terug naar de klassieke financiering. […] Met de Scholen van Morgen heeft men altijd geclaimd: "het is voor de snelheid". Maar men is al begonnen in 2004 en de eerste scholen zijn pas dit jaar, denk ik, opgeleverd. Plus het is toch altijd relatief duur, zeker naar financiering omdat je toch met een private partij zit die een bepaald rendement wil halen op zijn geïnvesteerde middelen. En zeker als het dan toch ESR-matig op je boeken wordt genomen, denk ik dat er weinig argumenten zijn om naar een DBFM te gaan. Wel naar een '*Design & Build*', het kan wel gebeuren maar ik denk dat er weinig animo nog is om naar PPS te gaan[24].

---

[21] Alors que l'accord de gouvernement tablait sur un retour à l'équilibre budgétaire dès 2015, il a été décidé lors du contrôle budgétaire d'avril 2015 de reporter celui-ci à 2017 (Cour des comptes, 2015, p. 6).

[22] Entretien de l'auteur avec un ancien fonctionnaire-dirigeant de l'administration flamande du Budget, réalisé le 25 février 2015.

[23] Entretien de l'auteur avec un membre du Centre d'expertise sur les PPP, 4 mars 2015.

[24] Entretien de l'auteur avec un membre du cabinet de l'ancien ministre flamand du Budget, Philippe Muyters, 18 février 2015.

Ce fonctionnaire de l'administration flamande abonde dans le même sens, arguant que la récente vague de requalifications prive les PPP de leur principal – voire unique – atout auprès du personnel politique :

> Het werd eigenlijk te vaak opgezet met de bedoeling om het buiten de begroting te houden. Dat was voornamelijk de voornaamste doelstelling. Nu komt men daar op terug omdat het toch in de begroting had moeten genomen worden. Dus eigenlijk de voornaamste reden waarom dat sommige PPS-projecten in het leven geroepen zijn bestaat niet meer[25].

Il existe toutefois des voix dissonantes, qui jugent le recours aux PPP de façon positive. Cet expert au « *PPS-kenniscentrum* » souligne ainsi qu'en dépit de leur consolidation, les projets réalisés se singularisent notamment par un grand respect du budget et du calendrier initialement fixés, de même que par une grande capacité d'innovation :

> Ik denk wel dat vooral op dit moment, niettegenstaande de berichtgeving in de pers… Dat het vooral positief is in die zin dat er heel veel projecten ondertussen gerealiseerd zijn binnen de contractprijs en ook binnen de contractstermijn. […] Dus die budgetbeheersing, die kostbeheersing, die termijnbeheersing is zeer sterk aanwezig bij PPSen. Ook de innovatie, de creativiteit[26].

S'il envisage encore un avenir pour les PPP dans des constructions de grande envergure, au sein desquelles la connaissance technique du privé peut être bénéfique aux pouvoirs publics, il reconnaît toutefois qu'il ne sera pas simple de convaincre les acteurs politiques échaudés par les requalifications successives, même s'il demeure théoriquement possible de concevoir un PPP budgétairement neutre :

> Het enige dat je vandaag ziet is dat politiek men heel terughoudend is omwille van al die constructies die on-balance zijn gekomen. Men is dus wat bang dat als men iets nieuw opzet, dat het wel on-balance gaat komen. Eurostat is zeer onvoorspelbaar maar in se kan het nog altijd. Het basiskader voor PPSen is hetzelfde gebleven[27].

Conclusion

Il y a plus de vingt ans, une dizaine d'états membres de l'Union européenne, rapidement rejoints par la Grèce, décident de s'engager dans la voie de la création d'une Union économique et monétaire. Le Traité de Maastricht en conditionne toutefois l'accès au respect de la discipline budgétaire, matérialisée par deux critères quantitatifs dans le domaine des finances publiques : un déficit public inférieur à 3% du PIB et une dette publique ramenée à 60% du PIB. Ces deux indicateurs sont définis à l'aune du cadre européen de comptabilité nationale (le SEC), qui attire alors l'attention des décideurs politiques. En dépit de ses atouts, il contient toutefois certaines zones d'ombre qui contrarient sa finalité : l'harmonisation du traitement comptable au sein de l'UEM. Eurostat, la Direction Générale communautaire chargée de contrôler l'application du SEC par les États membres, s'en fait donc régulièrement l'interprète. Il se développe ainsi une « jurisprudence comptable » suivie avec attention par les États membres.

Lorsqu'il se prononce sur les PPP en 2004, Eurostat adopte une position qualifiée de libérale. Ses critiques y voient d'ailleurs un incitant au développement de PPP pour des considérations exclusivement budgétaires, ce qu'ils dénoncent. À la suite de cette décision, plusieurs gouvernements

[25] Entretien de l'auteur avec un fonctionnaire de l'administration flamande du Budget, réalisé le 2 février 2015.
[26] Entretien de l'auteur avec un membre du Centre d'expertise sur les PPP, réalisé le 4 mars 2015.
[27] *Ibid*.

– dont celui de la Flandre – s'engagent en effet dans cette voie pour réaliser d'importants travaux d'infrastructure, tels que la construction de bâtiments scolaires.

Au cours des dix dernières années, et singulièrement dans le sillage de la seconde crise statistique grecque, les prérogatives d'Eurostat se sont largement accrues, à tel point que l'Office statistique européen dispose aujourd'hui d'un pouvoir d'audit sur les comptes nationaux. Doté de moyens humains considérablement élargis, il dispose désormais de la capacité d'analyser l'ensemble des contrats PPP signés en Europe. Ces examens approfondis l'ont progressivement amené à préciser sa jurisprudence afin de mettre fin à certaines pratiques jugées contraires à l'esprit de sa décision de 2004. De nombreux PPP ont ainsi été reconsolidés, faisant ainsi naître de sérieux doutes quant à la capacité des pouvoirs publics à relever le défi de l'investissement dans le futur.

Au travers de l'étude du rôle d'Eurostat dans la fabrication d'un espace européen du chiffre, cette étude révèle le caractère graduel mais bel et bien effectif du « déplacement en cours des centres de régulation du niveau national au niveau supranational » (Vanoli, 2002, p. 565) dans le domaine des finances publiques : l'action d'une Direction générale anonyme il y a encore vingt ans contraint aujourd'hui les États membres à toujours plus d'imagination comptable et, très souvent également, à des coupes budgétaires douloureuses.

À l'instar de nombreux autres travaux de sociologie de la statistique et des sciences, cette recherche contribue donc à démontrer que la statistique publique, loin d'être l' « outil neutre, incontournable, indiscutable » (Desrosières, 2008, p. 8) que certains imaginent, est au contraire une activité éminemment politique qui participe activement – bien que discrètement – à la reconfiguration du monde qu'elle entend décrire. Au vu des conséquences majeures qu'elles peuvent exercer sur la vie publique, il est donc essentiel de demeurer particulièrement attentif aux conventions d'équivalence qui sous-tendent les statistiques sociales, ainsi qu'à leurs interprétations et modifications éventuelles.

Bibliographie

Bayenet, B., & Pagano, G. (2013). Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011. *Courrier hebdomadaire du CRISP, 2180-2181*, 5-95.

Bezes, P., & Siné, A. (2011). Gouverner (par) les finances publiques - Perspectives de recherche. In P. Bezes & A. Siné (Eds.), *Gouverner (par) les finances publiques* (pp. 17-111). Paris: Presses de Sciences Po.

Bini-Smaghi, L., Padoa-Schioppa, T., & Papadia, F. (1994). The Transition to EMU in the Maastricht Treaty *Essays in International Finance*. New Jersey: Princeton University.

Buiter, W., Corsetti, G., & Roubini, N. (1993). Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht. *Economic Policy, 8*(16), 57-100.

Buti, M., Nogueira Martins, J., & Turrini, A. (2007). From Deficits to Debt and Back: Political Incentives under Numerical Fiscal Rules. *CESifo Economic Studies, 53*(1), 115-152.

Coosemans, L., & Stienlet, G. (2006). Publieke-private samenwerking in Vlaanderen: een late start, hoge verwachtingen. *Bulletin de documentation, 66*(4), 35-67.

Dafflon, B., & Rossi, S. (1999). Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations. *Public Choice, 101*(1-2), 59-84.

Desrosières, A. (2008). *L'argument statistique. I - Pour une sociologie historique de la quantification*. Paris: Presses des Mines.

Dyson, K., & Featherstone, K. (1999). *The Road to Maastricht*. Oxford: Oxford University Press.

européen, C. (2004). *Presidency Conclusions of the Brussels European Council (12 and 13 December 2003)*.

Eurostat. (2004a). Report by Eurostat on the Revision of the Greek Government Deficit and Debt Figures.

Eurostat. (2004b). Treatment of public-private partnerships [Press release].

Eurostat. (2008). *EDP dialogue visit to Belgium – Final findings*.

Eurostat. (2010). *EDP dialogue visit to Belgium – Final findings*.

Eurostat. (2012). *EDP dialogue visit to Belgium – Final findings*.

Eurostat. (2014a). *EDP dialogue and ad-hoc visits to Belgium – Final findings*.

Eurostat. (2014b). *Measuring net government debt: theory and practice*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

Eurostat. (2014c). Recording in national accounts/EDP of Public-Private-Partnerships for the construction and renovation of schools in Belgium (Flanders).

Haas, P. (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization, 46*(1), 1-35.

Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po.

Heipertz, M., & Verdun, A. (2010). *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*. Cambridge: Cambridge University Press.

international, F. m. (2004). Public-Private Partnerships.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005a). De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat. In P. Lascoumes & P. Le Galès (Eds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 357-369). Paris: Presses de Sciences Po.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005b). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.

Latour, B. (1993). *La clef de Berlin et autres leçons d'un amateur de sciences*. Paris: La Découverte.

Lemoine, B. (2013). Résister aux mesures européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques. *Quaderni, 80*, 61-81.

Lequiller, F. (2014). Statistiques de finances publiques : après les crises, l'harmonisation se renforce. *Statistique et société, 2*(1), 41-46.

Milesi-Ferretti, G. M. (2003). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics, 88*(1-2), 377 - 394.

Morales, J., Gendron, Y., & Guénin-Paracini, H. (2012). La crise grecque: un scandale manqué. *Revue française de gestion*(223), 44-58.

Nivière, D. (2005). Négocier une statistique européenne: le cas de la pauvreté. *Genèses, 58*(1), 28-47.

Ohlsson, L. (2007). Statistical Implications of the Stability and Growth Pact: Creative accounting and the role of Eurostat. *Göteborg Working Papers in Economics, 268*. doi: https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/7374

Parlement, V. (2015). Verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen.

Payre, R., & Pollet, G. (2013). *Socio-histoire de l'action publique*. Paris: La Découverte.

Petersen, J. (2003). Changing Red to Black: Deficit Closing Alchemy. *National Tax Journal, 56*(3), 567-578.

Piron, D. (2015). *Médias et dette wallonne : polémique autour d'un indicateur de finances publiques*. Paper presented at the 6ème Congrès international des Associations francophones de science politique, Lausanne.

Posner, P., Kue Ryu, S., & Tkachenko, A. (2009). Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*(1), 1-26.

Regering, V. (1999). *Een nieuw project voor Vlaanderen*.

Savage, J. (2005). *Making the EMU*. Oxford: Oxford University Press.

Savage, J., & Verdun, A. (2015). Strengthening the European Commission's budgetary and economic surveillance capacity since Greece and the euro area crisis: a study of five Directorates-General. *Journal of European Public Policy*.

Van Den Hurk, M., Van Garsse, S., & Verhoest, K. (2013). Ten years of PPP in Belgium: an overview. *Bulletin de documentation, 73*(1), 155-171.

Van Gestel, K., Willems, T., Verhoest, K., Voets, J., & Van Garsse, S. (2014). Public-private partnerships in Flemish schools: a complex governance structure in a complex context. *Public Money & Management, 34*(5), 363-370.

Vanoli, A. (2002). *Une histoire de la comptabilité nationale*. Paris: La Découverte.

Vega, A. (2013). Eurostat, Soft Law and the Measurement of Public Debt: The Case of Public-Private Partnerships. *European Journal of Legal Studies, 6*(2), 96-118.

Voets, J., Verhoest, K., Troupin, S., & Van Gestel, K. (2011). Les PPP en Belgique : un état des lieux. In C. Rouillard (Ed.), *Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État : défis et enjeux pour la gouvernance démocratique*. Québec: Les Presses de l'Université Laval.

von Hagen, J., & Wolff, G. (2004). What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU. *Deutsche Bundesbank Discussion Paper*(38).

Willems, T. (2014). Democratic accountability in public-private partnerships: The curious case of Flemish school infrastructure. *Public Administration, 92*(2), 340-358.