

Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand « *Scholen van Morgen* »

par

Damien PIRON¹

Aspirant du F.R.S.-FNRS à l'Université de Liège (SPIRAL et Tax Institute)

Introduction

Depuis l'éclatement en décembre 2013 d'une vive polémique relative à la détermination du montant de la dette publique de la Région wallonne², le Système européen des comptes nationaux et régionaux occupe une place de choix dans le débat relatif à la gouvernance des finances publiques. Du monde politique au secteur de la construction, en passant par les partenaires sociaux et les associations de défense des intérêts des villes et communes, de nombreuses voix se sont récemment fait entendre dans le cénacle politique belge afin de dénoncer les risques que cette norme faisait peser sur la capacité d'action des pouvoirs publics.

Comment expliquer qu'une technique jusqu'alors méconnue du grand public se soit subitement retrouvée sous le feu des critiques ? Quelle est la place du Système européen des comptes dans l'espace politique européen en général, et dans l'Union économique et monétaire en particulier ? Quels sont les effets induits par cette norme sur le comportement budgétaire des États membres de la zone euro ? À partir d'une approche socio-historique³, nous tenterons de démontrer que les événements de ces derniers mois ne constituent en réalité que la partie visible du processus de surveillance budgétaire instauré il y a plus de deux décennies à l'échelle de l'Union européenne.

Le plan de cette contribution est le suivant. La première partie décrit le rôle joué par le Système européen des comptes dans le dispositif européen de surveillance des finances publiques. Les effets de ce standard sur les pratiques budgétaires des États membres sont exposés dans la deuxième partie, au travers de l'exemple des partenariats public-privé. Le projet d'infrastructures scolaires « *Scholen van Morgen* » initié en 2004 par le gouvernement flamand est utilisé en guise d'illustration. Enfin, la troisième partie retrace la séquence qui a mené au renforcement des prérogatives d'Eurostat et à la requalification de nombreux PPP, dont « *Scholen van Morgen* ». La conclusion insiste sur le caractère éminemment conventionnel des statistiques de finances publiques et invite à demeurer vigilant vis-à-vis du contexte socio-politique dans lequel elles sont construites.

1. L'incorporation d'une norme de comptabilité nationale au cœur d'un programme de disciplinarisation des finances publiques

Ainsi que son nom l'indique, le Système européen des comptes nationaux et régionaux (ci-après « SEC ») est une norme européenne de comptabilité nationale. Cette discipline, située aux confins de l'économie politique, de la comptabilité et de la statistique et relativement méconnue du grand public, a pour objectif d'offrir « *a quantitative definition of the state of the economy at the macro level* »⁴.

(1) Cette contribution s'inscrit dans le cadre d'une recherche doctorale actuellement menée sous la co-promotion des Professeurs Catherine Fallon (SPIRAL) et Marc Bourgeois (Tax Institute), et consacrée aux transformations des espaces politiques régionaux sous l'influence des instruments de finances publiques. Elle émane plus spécifiquement d'une communication présentée avec le soutien de l'Association belge francophone de science politique (ABSP) à l'occasion du 13^e Congrès de l'association française de science politique, organisé à Aix-en-Provence du 22 au 24 juin 2015. Outre ses promoteurs, l'auteur remercie également Florence Jany-Catrice, Hedwig Van der Borcht, Sofia Vandenbosch et Fanny Vanrykel, ainsi que les deux relecteurs anonymes d'une version antérieure de cet article pour leurs précieux commentaires.

(2) D. PIRON et B. BAYENET, « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Rev. banc. fin.*, 79/2, 2015, pp. 100-107.

(3) R. PAYRE et G. POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

(4) F. DEN BUTTER, « National accounts and indicators », in M. BOUMANS (éd.), *Measurement in Economics. A Handbook*, Amsterdam, Elsevier, 2007 p. 189.

La comptabilité nationale se singularise par la combinaison des deux éléments constitutifs suivants : une approche macroéconomique et un souci de couverture exhaustive des phénomènes étudiés. Elle se distingue donc tant de la comptabilité d'entreprise et de la comptabilité publique, qui visent à enregistrer l'ensemble des transactions réalisées par une institution déterminée (une banque, une école, une administration publique, etc.), que de la statistique, qui opère principalement sur base d'échantillons non exhaustifs⁵.

Le SEC 2010 se définit pour sa part comme un « *cadre comptable, compatible au plan international, permettant de décrire de façon systématique et détaillée ce que l'on appelle une "économie totale" (c'est-à-dire une région, un pays ou un groupe de pays), ses composantes et ses relations avec d'autres économies totales* »⁶.

Depuis sa création en 1970, le SEC est souvent présenté comme le pendant communautaire du Système de comptabilité nationale (ci-après « SCN ») élaboré dès 1952 sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies et revu en 1968, 1993 et 2008. Cette affirmation mérite sans doute d'être nuancée : si le compromis forgé au sein de l'Europe des six consistait bel et bien à présenter le SEC 70 comme la déclinaison européenne du SCN 1968, son élaboration s'est en réalité déroulée parallèlement aux travaux de réforme du SCN et non dans leur prolongement. Les négociateurs européens souhaitaient en effet élaborer un système de comptabilité nationale « plus précis et plus rigoureux » que leurs homologues des Nations Unies, et ce afin d'« éviter que les pays puissent à l'avenir mettre des contenus divergents dans des catégories apparemment communes »⁷.

Les déclinaisons ultérieures du SEC – en particulier le SEC 95 et le SEC 2010 – se caractérisent par contre par une volonté de rapprocher les systèmes européen et onusien. En dépit de quelques différences méthodologiques, le manuel du SEC 2010 précise ainsi que « [l]e SEC 2010 est fondé sur les concepts du SCN 2008 qui sert de référence au niveau mondial pour l'établissement des comptes nationaux »⁸.

Les principaux agrégats du SEC sont mobilisés dans de nombreuses politiques publiques européennes, telles que l'attribution des fonds structurels ou la détermi-

nation de la contribution financière des États membres au budget communautaire. C'est toutefois à la suite de son incorporation dans la procédure de surveillance budgétaire instaurée depuis le Traité de Maastricht (1992) que le SEC gagne l'attention d'une audience plus large que le cénacle restreint des comptables nationaux. Selon Vanoli, « *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* »⁹.

Le Traité de Maastricht est à l'origine de plusieurs décisions qui exercent encore à ce jour une influence décisive sur les pratiques budgétaires mises en œuvre au sein des États membres de l'Union européenne. Cet accord débouche en effet sur l'institutionnalisation d'une véritable « instrumentation » de « disciplinarisation » des finances publiques, qui se matérialise notamment au travers de trois éléments distincts, que cette première partie vise à mettre en perspective : l'instauration de critères de convergence budgétaire, le recours au SEC comme métrologie de référence et enfin la décision de nommer Eurostat en tant que gardien de l'interprétation des règles de comptabilité nationale.

A. LA CONTINGENCE DES CRITÈRES DE CONVERGENCE BUDGÉTAIRE

Dans le domaine des finances publiques, l'innovation la plus célèbre du Traité de Maastricht est très certainement la création d'une Union économique et monétaire (ci-après « UEM ») à l'échelle européenne. Afin d'éviter que la stabilité de l'UEM ne se trouve menacée par les déséquilibres budgétaires d'un État membre, le Traité de Maastricht enjoint les candidats à l'adhésion à « *éviter[r] les déficits publics excessifs* »¹⁰. Concrètement, deux critères de convergence budgétaire sont arrêtés : 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)¹¹. La Commission européenne se voit chargée de surveiller l'évolution des finances publiques nationales¹².

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

(6) Eurostat, *Système européen des comptes nationaux et régionaux* (SEC 2010), Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, point 1.01, p. 1. Ce document a par la suite été traduit dans le règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (J.O.U.E., L 174 du 26 juin 2013).

(7) A. VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, op. cit., pp. 177-179.

(8) Eurostat, *Système européen des comptes nationaux et régionaux* (SEC 2010), op. cit., point 1.50, p. 11.

(9) A. VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, op. cit., p. 564.

(10) Art. 104, C, § 1^{er}, du Traité sur l'Union européenne (J.O., n° C 191 du 29 juillet 1992).

(11) 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 » (art. 104, C, § 2, du Traité sur l'Union européenne, op. cit.). En pratique, ces critères – et particulièrement celui relatif au déficit public – ont toutefois été interprétés de façon stricte. Voy. J. SAVAGE, *Making the EMU*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

(12) Art. 104, C, § 2, du Traité sur l'Union européenne, op. cit.

La genèse de ces deux indicateurs de discipline budgétaire appelle plusieurs commentaires. L'adoption du critère relatif au déficit public est le fruit d'un premier compromis entre deux perspectives concurrentes. Alors qu'un premier groupe d'États – tels que l'Allemagne et les Pays-Bas – souhaitent interdire les déficits *courants*, un second, représenté par la France et l'Italie défend plutôt l'adoption d'indicateurs budgétaires flexibles, éventuellement déterminés sur une base pluriannuelle, de manière à tenir compte des incidences de la conjoncture économique sur les finances publiques. Après de longs débats, ces deux options se voient toutefois rejetées en raison de considérations relatives à leur opérationnalisation¹³.

Deux arguments sont avancés pour justifier la mise à l'écart de la première proposition, parfois qualifiée de « règle d'or » budgétaire¹⁴. D'une part, il apparaît problématique d'établir une frontière précise entre dépenses courantes et dépenses d'investissement ; d'autre part, conserver une marge de manœuvre budgétaire – même limitée – est considéré comme important afin de pouvoir continuer à mener des politiques contra-cycliques en cas de situation économique dégradée. La seconde option est quant à elle abandonnée compte tenu de la complexité inhérente à toute mesure de l'impact de la conjoncture et de la volonté de disposer de règles simples et transparentes.

Les négociateurs optent finalement pour une voie médiane, à savoir l'introduction d'une norme circonscrivant le déficit budgétaire *nominal* à 3 % du PIB. Selon les justifications avancées à l'époque, cette règle aurait le mérite d'asseoir la crédibilité de l'UEM auprès des marchés financiers, tout en offrant aux futurs États membres une marge de manœuvre suffisante pour continuer à investir dans l'avenir. C'est d'ailleurs le sens des propos tenus par l'ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors, dans l'extrait suivant : « *at 3 percent, if you make a distinction between ordinary spending and investment spending*¹⁵, *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 [...]* »¹⁶.

En matière de dette publique, l'indicateur retenu est celui de la « dette publique brute consolidée », exprimée en valeur nominale. Cette dette est « brute » car, à la différence du concept de dette publique « nette », elle ne retranche pas les divers actifs financiers détenus

par les pouvoirs publics de la base de calcul de la dette publique¹⁷. Elle est en outre « consolidée », ce qui signifie qu'elle fait abstraction des dettes que les différentes unités du secteur des administrations publiques ont pu contracter entre elles. Il s'agit là d'un choix par défaut, pris en l'absence d'indicateur alternatif jugé suffisamment crédible. À titre d'exemple, les doutes entourant la question de la fiabilité des statistiques disponibles pour estimer la valeur totale des actifs financiers détenus par les États membres ont desservi l'indicateur de « dette publique nette »¹⁸.

Enfin, en l'absence de prescription théorique relative au niveau de dette publique optimal¹⁹, c'est finalement la valeur empirique de 60 % du PIB qui est retenue compte tenu de sa grande proximité avec la situation en vigueur. En 1991, le niveau moyen de la dette publique des États membres de la Communauté européenne est en effet estimé à environ 62 % du PIB²⁰. Sur le plan mathématique, ce seuil de 60 % se révèle en outre cohérent sur le long terme avec un déficit public de 3 %, pour autant que la croissance nominale du PIB à long terme soit égale à 5 % du PIB²¹.

Ces développements illustrent le caractère éminemment contingent et historiquement situé des critères de convergence institués par le Traité de Maastricht. Premièrement, la sélection des indicateurs est le fruit de choix par défaut, qui découlent moins des propriétés et qualités intrinsèques des concepts mobilisés que de l'absence d'alternative considérée comme techniquement crédible. De plus, les valeurs de référence associées à ces indicateurs sont l'émanation de compromis politiques. Dans ce cadre, les considérations relatives à la rationalité économique de la décision en cours d'adoption importent peu au regard de l'enjeu central de la négociation, qui est de parvenir à fédérer l'ensemble des parties prenantes autour d'un dénominateur commun. Les critères de convergence reflètent enfin le sentiment d'optimisme qui caractérise la période au cours de laquelle le Traité de Maastricht est négocié. La fin des années 1980 et le début des années 1990 sont en effet marqués par une forte expansion économique et une diminution du taux de chômage. Dans ce contexte, tant le maintien de la croissance nominale à un taux de 5 % du PIB que la limitation du déficit public à 3 % de ce même PIB apparaissent tout à fait réalistes aux yeux des négociateurs.

Loin de traduire une rationalité économique transcendante, les indicateurs retenus au titre de critères de

(13) L. BINI-SMAGHI, T. PADOA-SCHIOPPA et F. PAPADIA, « The Transition to EMU in the Maastricht Treaty », *Essays in International Finance*, n° 194, 1994. M. HEIPERTZ et A. VERDUN, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

(14) F. LEQUILLER et D. BLADES, *Understanding National Accounts*, 2^e édition, Paris, Office des publications de l'OCDE, 2014.

(15) Ce qui n'est, pour rappel, pas le cas dans le Traité de Maastricht.

(16) Ces propos sont rapportés par J. SAVAGE, *Making the EMU*, op. cit., p. 32.

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

(18) J. SAVAGE, *Making the EMU*, op. cit., p. 33.

(19) L. BINI-SMAGHI, T. PADOA-SCHIOPPA et F. PAPADIA, « The Transition to EMU in the Maastricht Treaty », op. cit.

(20) W. BUITER, G. CORSETTI et N. ROUBINI, « Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht », *Economic Policy*, 8/16, 1993, p. 62.

(21) L. BINI-SMAGHI, T. PADOA-SCHIOPPA et F. PAPADIA, « The Transition to EMU in the Maastricht Treaty », op. cit., p. 30 ; W. MOESEN, « An Economic Tale on the Strict Fiscal Governance in the Euro Area », *Bulletin de Documentation du SPF Finances*, 74/1, 2014, pp. 170-171.

convergence budgétaire sont donc avant tout le reflet du « *'feel-good' factor at work among negotiators* »²² présent tout au long de la négociation du Traité de Maastricht entre 1988 et 1991.

B. LE SEC COMME MÉTROLOGIE DE RÉFÉRENCE

Une fois ces valeurs de référence déterminées, encore convenait-il de s'assurer de la fiabilité et de la comparabilité des données transmises aux instances européennes par les États membres. À ce stade, l'enjeu des discussions se déplace donc sur les modalités pratiques 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 »²³, par exemple l'échelle communautaire.

Alors que les dispositions du Traité de Maastricht sont l'objet de très nombreuses analyses, cette étape pourtant essentielle du processus de convergence budgétaire européenne a pour sa part reçu beaucoup moins d'attention dans la littérature²⁴.

L'article 2 du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs précise la portée de certains concepts centraux du Traité de Maastricht. Il est libellé comme suit :

« 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 intégrés²⁵, cette disposition a pour effet de conférer à cette norme de comptabilité

nationale un rôle central dans le dispositif de surveillance budgétaire communautaire. Le recours à ce dispositif a notamment pour avantage non négligeable de fournir « 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 »²⁶.

Ce principe est confirmé par le règlement n° 3605/93, qui assigne en outre à chacun des concepts précités un code de nomenclature du SEC spécifique²⁷. L'article 4 de ce règlement instaure également une procédure de rapportage statistique bisannuel (en mars et en septembre) des États membres envers la Commission européenne.

L'intégration de la comptabilité nationale au sein de l'une des politiques phares de l'Union européenne peut simultanément être envisagée comme la conséquence et le marqueur d'une inflexion profonde de la conception dominante du rôle de l'État dans la vie économique. Outil central de l'appareillage de planification et d'évaluation macroéconomiques élaboré à l'ère keynésienne, la comptabilité nationale change de nature dans un contexte marqué par l'avènement d'une rationalité néo-libérale. Sous l'influence des théories microéconomiques, qui répandent l'idée qu'« aucun acteur, notamment l'État, n'est extérieur au jeu » de la concurrence de marché²⁸, la comptabilité nationale est désormais mobilisée afin d'évaluer et d'encadrer l'action de l'État. Ce dernier troque alors la position de régulateur en surplomb de l'activité économique qui lui était dévolue dans l'imaginaire keynésien contre un statut d'acteur ordinaire de la vie économique, dont les diverses interventions (sociales, fiscales, etc.) sont désormais examinées avec attention et font l'objet de comparaisons dans des classements internationaux. Ce dévoiement des objectifs initiaux de la comptabilité nationale reflète l'émergence d'une réalité nouvelle : la mise sous surveillance de l'État et de ses finances.

C. CONTRÔLER L'APPLICATION DU SEC :

LE RÔLE CENTRAL D'EUROSTAT

Conformément au prescrit du Traité de Maastricht, c'est à la Commission européenne qu'échoit la surveillance des performances budgétaires des États candidats à l'accession. Alors que le Comité monétaire et le Conseil des ministres avaient été assistés par la Direction générale Affaires économiques et financières (ci-après « DG ECFIN ») durant l'ensemble des négociations relatives à l'UEM, c'est cependant une autre

(22) K. DYSON et K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 754.

(23) D. NIVIÈRE, « Négocier une statistique européenne : le cas de la pauvreté », *Genèses*, 58/1, 2005, p. 29.

(24) L'ouvrage de J. SAVAGE, *Making the EMU*, op. cit., constitue à cet égard une remarquable exception.

(25) Il s'agit du nom complet du SEC 79, qui fait office de référence au moment de l'adoption du Traité de Maastricht.

(26) A. VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, op. cit., p. 590.

(27) Art. 1^{er} du règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil, du 22 novembre 1993, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne (J.O., L 332 du 31 décembre 1993).

(28) A. DESROSIÈRES, *L'argument statistique, tome I : pour une sociologie historique de la quantification*, Paris, Presses des Mines, p. 55.

Direction générale, l'Office statistique de l'Union européenne (ci-après « Eurostat »), qui se retrouve mandatée pour mener à bien cette mission.

Différentes raisons sont invoquées pour justifier ce choix²⁹. Parmi celles-ci figure notamment l'activisme de l'ancien Directeur général d'Eurostat, Yves Franchet. Au cours de la décennie 1990, ce dernier n'a de cesse de rappeler que l'institution qu'il dirige assume la fonction d'interprète du SEC depuis sa création en 1968 et dispose en conséquence d'une expertise et d'une autorité inégalées en Europe dans le domaine de la comptabilité nationale. Les négociateurs du Traité de Maastricht se seraient en outre montrés particulièrement sensibles à l'image d'impartialité renvoyée par Eurostat. Être chargé de certifier les comptes des États membres au détriment de la DG ECFIN représente donc une « grande victoire »³⁰ pour l'Institut statistique communautaire.

À ce stade, les ressources affectées par Eurostat à la surveillance des finances publiques n'en demeurent pas moins limitées. Parmi les six directions que compte l'institution, une seule 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 s'avère par contre gigantesque puisqu'elle s'étend théoriquement au contrôle de l'ensemble des données fournies par les Instituts nationaux de statistique (ci-après « INS »).

Afin de rétablir un certain équilibre entre sa charge de travail et les moyens financiers et humains à sa disposition, Eurostat décide donc de prendre appui sur le texte du Traité de Maastricht pour restreindre son contrôle à la détection des « erreurs manifestes » commises par les États membres. En corollaire, une « présomption de vérité »³¹ pèse donc sur les données que lui transmettent les INS. Ce compromis agréé 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 »*³².

En parallèle, 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 auprès des 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 détachement de fonctionnaires provenant de ces derniers auprès d'Eurostat participent également à répandre la connaissance du SEC aux quatre coins de l'Europe et renforcent la « communauté épistémique »³³ des comptables nationaux à l'échelle européenne.

Néanmoins, les nombreuses insuffisances et zones grises du SEC 79 vont progressivement pousser Eurostat à développer une véritable « jurisprudence statistique » dans l'optique de préciser – voire, dans certaines situations, de définir – et harmoniser le traitement comptable 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 lors, 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 »*³⁴.

D. CONCLUSION INTERMÉDIAIRE : LE SEC ET EUROSTAT, COMPAGNONS DISCRETS D'UN PROGRAMME NÉO-LIBÉRAL DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Dans le prolongement de l'adoption du Traité de Maastricht, une « instrumentation »³⁵ complexe en matière de gouvernance des finances publiques se dessine progressivement à l'échelle européenne. Tant la problématisation à laquelle celle-ci répond (à savoir « comment assurer la stabilité de la zone euro ainsi que sa crédibilité auprès des marchés financiers ? ») que les décisions qui en résultent (l'encadrement de la politique budgétaire des États membres par des critères de convergence contingents) reflètent une volonté de discipliner l'action de l'État au travers d'un « programme politique »³⁶ de gouvernance des finances publiques³⁷.

(29) J. SAVAGE, *Making the EMU*, op. cit., p. 52.

(30) *Ibid.*, p. 53.

(31) *Ibid.*, pp. 91 et sq.

(32) *Ibid.*, p. 103.

(33) P. HAAS, « Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46/1, 1992, pp. 1-35.

(34) J. SAVAGE, *Making the EMU*, op. cit., p. 104.

(35) Dans le champ de l'analyse des politiques publiques, le concept d'instrumentation 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 ». Voir P. LASCOUMES et P. LE GALÈS, « L'action publique saisie par ses instruments », in P. LASCOUMES et P. LE GALÈS, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 12.

(36) N. ROSE et P. MILLER, « Political power beyond the State: Problematics of government », *British Journal of Sociology*, 43/2, 1992, pp. 173-205.

(37) S. GILL, « European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe », *New Political Economy*, 3/1, 1998, pp. 5-26.

Au-delà de leur fonction d'instruments d'évaluation et de comparaison des performances budgétaires nationales, les critères de convergence apparaissent également comme « *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* »³⁸.

Cette instrumentation s'appuie en outre sur des institutions relativement méconnues du grand public : 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'eupéanisation dans le champ de la comptabilité nationale³⁹.

Au fil du temps, ce « programme d'action »⁴⁰ néolibéral génère cependant des effets propres. En raison de la place centrale occupée par le 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 ensuite à les traduire de façon optimale en fonction de leurs objectifs propres. Au sein des exécutifs nationaux, « *la satisfaction des critères européens de finances publiques [devient] un élément central des politiques [...] et une activité en soi* »⁴¹. Des « anti-programmes »⁴² d'un degré de complexité variable prolifèrent ainsi aux quatre coins de l'Europe.

Partant, la deuxième partie de cette contribution analyse les conséquences de cette instrumentation européenne sur les pratiques budgétaires nationales au travers d'un cas d'étude concret : les partenariats public-privé (ci-après « PPP »).

2. Les interactions entre le SEC et les pratiques budgétaires : l'exemple des PPP en Flandre

Étudier la résistance des États membres de la zone euro à l'institutionnalisation de l'UEM en tant que dispositif de surveillance des finances publiques se résume de façon pratiquement irrémédiable à analyser la manière selon laquelle leurs pratiques budgétaires ont évolué à

la suite de l'adoption de ce dispositif. Le répertoire des critiques émises à l'encontre des indicateurs de Maastricht se transforme en effet au cours des mois qui suivent l'adoption du Traité de Maastricht. L'attitude « *de résistance aux critères, tant dans leurs conventions économiques, leur principe de fonctionnement que leur légitimité* » cède très rapidement la place 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* »⁴³.

Cette deuxième partie se concentre sur ce second aspect. En conséquence, elle vise à étudier les dispositifs mis en œuvre à l'échelle nationale en réponse à cette instrumentation de gouvernance des finances publiques, et ce au travers d'un cas d'étude spécifique : le processus d'institutionnalisation des PPP en Flandre.

A. UNE APPROCHE SOCIOLOGIQUE DES STRATÉGIES DE « CONTOURNEMENT » BUDGÉTAIRE

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 »⁴⁴. 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 »⁴⁵, les gouvernements nationaux recourent fréquemment à des artifices comptables d'un degré de sophistication variable.

Des opérations de titrisation d'actifs à la reprise de systèmes de retraites d'entreprises publiques en échange de la vente d'actifs sous-jacents, en passant par les montages déconsolidant, l'instauration d'un impôt remboursable au cours de l'année suivante ou encore la souscription de contrats de *swaps* de devises, de nombreuses pratiques ont ainsi vu le jour à cette fin au cours des deux dernières décennies. Ce phénomène touche par ailleurs l'ensemble des États membres de l'UEM. De telles pratiques ne sont donc pas l'apanage des pays dits « périphériques »⁴⁶.

Pour appréhender le développement des PPP, cette contribution se positionne à rebours de la littérature économique dominante, qui tend à assimiler les dispo-

(38) B. LEMOINE, « Résister aux mesures européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni*, n° 80, 2013, p. 64.

(39) J. SAVAGE, *Making the EMU*, op. cit.

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

(41) B. LEMOINE, « Résister aux mesures européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », op. cit., p. 74.

(42) Ce terme désigne l'ensemble des « dispositifs qui cherchent à annuler, détruire, subvertir, contourner un programme d'action » selon B. LATOUR, *La clef de Berlin et autres leçons d'un amateur de sciences*, op. cit., p. 43.

(43) B. LEMOINE, « Résister aux mesures européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », op. cit., p. 62. Nous soulignons.

(44) *Ibid.*, p. 64.

(45) *Ibid.*

(46) J. MORALES, Y. GENDRON et H. GUÉNIN-PARACINI, « La crise grecque : un scandale manqué », *Revue française de gestion*, n° 223, 2012, pp. 44-58 ; J. SAVAGE, *Making the EMU*, op. cit.

sitifs de « comptabilité créative » (« *creative accounting* ») et d'« habillage comptable » (« *window dressing* ») à des comportements pathologiques ou déviants qu'il conviendrait d'éradiquer⁴⁷. Nous proposons au contraire d'envisager la multiplication de ces pratiques de « contournement » budgétaire comme autant de composantes de la longue chaîne de « programmes » et d'« anti-programmes »⁴⁸ construite par les différents acteurs engagés dans une lutte pour l'édification d'un espace économique et monétaire européen. Selon Foucault, l'apparition de pratiques de résistance est en effet consubstantielle à l'exercice du pouvoir : « là où il y a pouvoir, il y a résistance et [...] pourtant, ou plutôt par là même, celle-ci n'est jamais en position d'extériorité par rapport au pouvoir »⁴⁹. Puisque pouvoir et résistance constituent en quelque sorte les deux faces d'une même pièce, ils doivent par conséquent être envisagés conjointement.

B. UNE OPPORTUNITÉ : 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 PPP⁵⁰. Il pressent en effet que l'intention du Conseil européen de promouvoir ce type de partenariat afin de favoriser le développement d'infrastructures génératrices de croissance est susceptible d'engendrer une prolifération de ces initiatives à brève échéance⁵¹. En l'absence de la moindre référence à ce concept dans le référentiel alors en vigueur (le SEC 95), l'Office statistique européen se résout à prendre explicitement position à ce sujet.

Par l'expression « partenariat public-privé », Eurostat fait plus particulièrement référence aux contrats conclus entre autorités publiques et partenaires privés en vue d'organiser « *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* »⁵².

Sur le plan de la comptabilité nationale, l'enjeu porte sur la détermination de la classification sectorielle des actifs visés par le contrat. En d'autres termes, convient-il d'enregistrer ces actifs, de même que la dépense envi-

sagée, dans les comptes du partenaire public ou dans ceux de son homologue privé ? La réponse apportée par Eurostat à cette question est la suivante :

« *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* »⁵³.

Selon l'analyse réalisée par Eurostat, il est concevable d'inscrire les coûts d'un PPP au bilan du partenaire privé, pour autant que celui-ci supporte la « majorité » des risques inhérents au projet. La « neutralité budgétaire » d'un PPP pour les pouvoirs publics est donc conditionnée au transfert du risque qui y est lié vers le partenaire privé.

Le concept de « risque » occupe donc une place centrale dans la réflexion relative à la classification institutionnelle d'un PPP. Eurostat va en conséquence s'attacher à préciser cette notion, ainsi que les conditions auxquelles il est admis que le risque est bel et bien transféré au partenaire privé :

« *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* »⁵⁴.

L'analyse d'Eurostat se déroule donc en deux temps. L'Office statistique européen décline tout d'abord la notion de risque en trois composantes distinctes : le risque de construction, le risque de disponibilité et le risque de demande. Il précise ensuite que le transfert du risque est effectif si, et seulement si, au moins deux de ces trois composantes – à savoir le risque de construction, d'une part, ainsi que le risque de disponibilité ou le risque de demande, d'autre part – sont supportées par le partenaire privé. Dans le cas contraire, l'opération doit être enregistrée dans les comptes publics.

(47) Pour un aperçu non exhaustif, voir M. BUTI, J. NOGUEIRA MARTINS et A. TURRINI, « From Deficits to Debt and Back: Political Incentives under Numerical Fiscal Rules », *CESifo Economic Studies*, 53/1, 2007, pp. 115-152 ; B. DAFFLON et S. ROSSI, « Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations », *Public Choice*, 101/1-2, 1999, pp. 59-84 ; L. OHLSSON, « Statistical Implications of the Stability and Growth Pact: Creative accounting and the role of Eurostat », *Göteborg Working Papers in Economics*, n° 268, 2007, disponible à l'adresse: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/7374> ; G. M. MILESI-FERRETTI, « Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting », *Journal of Public Economics*, 88/1-2, 2003, pp. 377-394 ; J. PETERSEN, « Changing Red to Black: Deficit Closing Alchemy », *National Tax Journal*, 56/3, 2003, pp. 567-578 ; J. VON HAGEN et G. WOLFF, « What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU », *Journal of Banking & Finance*, 30/12, 2006, pp. 3259-3279.

(48) B. LATOUR, *La clef de Berlin et autres leçons d'un amateur de sciences*, op. cit.

(49) M. FOUCAULT, *Histoire de la sexualité – 1. La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976, pp. 125-126.

(50) Eurostat, *Treatment of public-private partnerships*, communiqué de presse du 11 février 2004, disponible à l'adresse: europa.eu/rapid/press-release_STAT-04-18_en.pdf?locale=en.

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

(52) Eurostat, *Treatment of public-private partnerships*, op. cit., p. 1. Nous soulignons.

(53) *Ibid.*, p. 2. Nous soulignons.

(54) *Ibid.*, p. 1.

Le « risque de construction » – qui doit donc obligatoirement être transféré au partenaire privé pour que le PPP puisse être classé « hors-bilan » – fait référence à des situations telles que le 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 de construction 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 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. Cette dernière peut en effet varier par rapport à ce qui était initialement prévu dans le contrat. Si cette variabilité n'est pas (ou peu) prise en compte dans les modalités de paiement, Eurostat considère que le risque de demande n'est pas (ou pas suffisamment) transféré au partenaire privé.

Cette décision de principe d'Eurostat suscite toutefois de nombreuses critiques, portant tant sur le fond que sur la forme. Sur le plan formel, le statut des décisions rendues par Eurostat demeure controversé : ces dernières sont-elles contraignantes vis-à-vis des États membres ou s'agit-il au contraire de simples recommandations à leur égard ? La première option tendant à s'imposer en pratique, il incombe dès lors de s'interroger sur l'adéquation du communiqué de presse en tant que source d'obligations juridiques⁵⁵.

Le contenu de la décision est lui aussi remis en question. Plusieurs auteurs et organisations internationales (telles que le Fonds monétaire international et l'Organisation de coopération et de développement économiques) considèrent que la « jurisprudence » d'Eurostat est de nature à encourager le recours aux PPP pour des motifs purement comptables, au détriment de toute réflexion relative à la pertinence de cet instrument sur les plans économique et social⁵⁶. Dans un document de travail paru quelques semaines après la publication de la décision d'Eurostat, le Fonds monétaire international qualifie ainsi cette jurisprudence de

« problématique ». Il craint notamment qu'elle serve de justification à la réalisation de projets principalement destinés à contourner les critères du Pacte de stabilité et de croissance :

« 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 »⁵⁷.

Posner, Kue Ryu et Tkachenko⁵⁸ critiquent eux aussi la possibilité de voir un PPP enregistré « hors-bilan » malgré l'absence du transfert du risque de demande vers le partenaire privé. Ils considèrent en effet que ce risque de demande est 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 observations d'ordre pratique portent sur la charge administrative que cette position de principe risque d'engendrer pour les instituts nationaux de statistique (ci-après « INS ») et pour Eurostat. Cette décision requiert en effet que ces derniers réalisent une évaluation circonstanciée de l'ensemble des – souvent très volumineux – contrats de PPP conclus par les États membres de l'Union européenne afin de déterminer si le risque y est effectivement transféré ou non. Ces analyses devront en outre être actualisées, c'est-à-dire confirmées ou révisées, lors de chaque révision du contrat.

Ces diverses critiques ne rebutent toutefois pas les États membres, bien au contraire. Ces derniers vont en effet considérer cette décision comme un blanc-seing accordé par Eurostat à une politique de développement d'infrastructures publiques d'envergure par l'intermédiaire de PPP. Parallèlement à la mise en place d'une plateforme européenne d'échange logée au sein de la Banque européenne d'investissement (le « *European PPP Expertise Centre* » ou « EPEC »), de nombreuses initiatives vont ainsi voir le jour au niveau national, voire aux niveaux régional et local dans le cas belge.

La section suivante décrit tout d'abord le processus d'institutionnalisation des PPP en Flandre. Elle se

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

(56) *Ibid.*

(57) Fonds monétaire international, *Public-Private Partnerships*, 12 mars 2004, disponible à l'adresse : <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pipf/eng/031204.pdf>, p. 22.

(58) P. POSNER, S. KUE RYU et A. TKACHENKO, « Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting », *OECD Journal on Budgeting*, 9/1, 2009, pp. 1-26.

penche ensuite sur un partenariat spécifique : le projet « *Scholen van Morgen* » (« Les écoles de demain »).

C. L'INSTITUTIONNALISATION DES PPP EN FLANDRE ET LE LANCEMENT DU PROJET « *SCHOLEN VAN MORGEN* »

En Flandre, les bases institutionnelles indispensables au développement des PPP ont été posées au cours de la législature 1999-2004⁵⁹. L'accord de gouvernement du 13 juillet 1999 présente ainsi les PPP comme une technique de financement alternatif de certains grands travaux d'infrastructure routière dont la réalisation est jugée urgente (les « *missing links* »)⁶⁰. Dans une résolution adoptée le 22 décembre 1999⁶¹, le Parlement flamand propose d'étendre la possibilité de recourir à cette technique de financement à d'autres secteurs de politique publique. Il encourage aussi la création d'un Centre flamand d'expertise sur les PPP, le « *PPS-kenniscentrum* ». Institué par voie du décret budgétaire du 22 décembre 2000⁶², ce dernier devient pleinement opérationnel à partir de 2002. Afin d'encourager et de faciliter la réalisation de PPP, un décret flamand relatif aux partenariats public-privé est enfin adopté le 18 juillet 2003⁶³. Son article 4 charge le Centre d'expertise de la préparation, de l'évaluation, du contrôle et de l'émission d'un avis sur chaque projet de PPP envisagé par les institutions flamandes. Le Centre se voit également confier un rôle de sensibilisation et d'intermédiation entre les partenaires publics et privés.

L'arrivée au pouvoir en 2004 de la coalition CD&V/N-VA, sp.a/Spirit et VLD emmenée par le démocrate-chrétien Yves Leterme marque un tournant décisif dans la trajectoire d'institutionnalisation des PPP en Flandre. Après un départ timide, les projets de construction labellisés « *DBFM* » (acronyme des mots *Design – Build – Finance – Maintain*) se multiplient au cours de la législature 2004-2009, dans des secteurs aussi divers que la mobilité, le sport et l'enseignement. Selon le gouvernement, ce mode de financement présenterait en effet l'avantage non négligeable de permettre à

la Flandre d'amorcer un « mouvement de rattrapage » (« *inhaalbeweging* »⁶⁴) en termes d'infrastructures, tout en assurant – *a priori* – la préservation de l'équilibre budgétaire grâce à la possibilité de répercuter le coût de ces importants travaux sur plusieurs années⁶⁵.

L'inventaire des « financements alternatifs » réalisé en octobre 2015 par la Cour des comptes témoigne de la place centrale que cette stratégie de financement occupe aujourd'hui dans la politique d'investissement menée en Flandre⁶⁶. À l'heure actuelle, pas moins de 33 projets conduits au nord du pays se présentent en effet sous cette forme. Le coût budgétaire de l'ensemble de ces initiatives d'une envergure très variable⁶⁷ est évalué à environ 8,5 milliards d'euros.

Le projet « *Scholen van Morgen* » illustre parfaitement la dynamique de traduction locale née aux quatre coins de l'Europe dans le prolongement de la décision d'Eurostat. Ce programme est en effet exemplatif, à plus d'un titre, de la stratégie de PPP développée en Flandre⁶⁸. Il s'agit tout d'abord d'un des projets pionniers du gouvernement flamand, initié dès 2004. Avec un volume d'investissement estimé à 1,5 milliard d'euros, il constitue en outre l'un des plus importants PPP jamais lancés dans le domaine social en Europe. Il se singularise enfin par la spécificité de son design organisationnel, qui prévoit la participation conjointe d'acteurs publics et privés au sein de l'organisme de pilotage du projet. Par ailleurs, cet exemple a été abordé à de nombreuses reprises et de manière spontanée par des acteurs-clé de la politique budgétaire en Belgique, rencontrés au cours d'une première salve d'entretiens semi-directifs relatifs à la mise en œuvre du SEC en Wallonie et en Flandre⁶⁹.

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 complémentaires⁷⁰. Le premier axe correspond à

(59) L. COOSEMANS et G. STIENLET, « Publieke-private samenwerking in Vlaanderen: een late start, hoge verwachtingen », *Bulletin de documentation du SPF Finances*, 66/4, 2006, pp. 35-67 ; J. VOETS, K. VERHOEST, S. TROUPIN et K. VAN GESTEL, « Les PPP en Belgique : un état des lieux », in Ch. ROUILLARD (éd.), *Les partenariats public-privé et la reconfiguration de l'État : défis et enjeux pour la gouvernance démocratique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2011.

(60) Vlaamse regering, *Vlaams regeerakkoord 1999-2004: een nieuw project voor Vlaanderen*, p. 81.

(61) Voorstel van resolutie van mevrouw Wivina Demeester-De Meyer c.s. betreffende de uitvoering van Publiek-Private Samenwerking en het oprichten van een Kenniscentrum, *Vlaams Parlement*, session 1999-2000, 22 décembre 1999, n° 128, pp. 1-8.

(62) Art. 58 du décret van 22 december 2000 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2001 (*M.B.*, 30 décembre 2000).

(63) Decreet van 18 juli 2003 betreffende Publiek-Private Samenwerking (*M.B.*, 19 septembre 2003).

(64) Beleidsnota Publiek-private Samenwerking 2004-2009 ingediend door de heer Yves Leterme, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, *Vlaams Parlement*, Session 2004-2005, 26 oktober 2004, n° 107, p. 15.

(65) M. VAN DEN HURK, S. VAN GARSE et K. VERHOEST, « Ten years of PPP in Belgium: an overview », *Bulletin de documentation du SPF Finances*, 73/1, 2013, pp. 155-171.

(66) Cour des comptes, *Rekeningboek over 2014, 2015*, p. 140.

(67) Alors que le coût budgétaire du PPP « *VIPA* » relatif à la construction d'infrastructures hospitalières et de soins pour personnes âgées et en situation de handicap est évalué à 2,8 milliards d'euros, certains projets impliquent un besoin de financement inférieur à 10 millions d'euros. *Ibid.*

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

(69) Dans le cadre de cet article, il est fait usage du contenu de huit entretiens semi-directifs impliquant onze acteurs-clé. Il s'agit de comptables nationaux belges, de fonctionnaires et de 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).

(70) T. WILLEMS, « Democratic accountability in public-private partnerships: The curious case of Flemish school infrastructure », *op. cit.*

une augmentation des subsides alloués à l'agence flamande en charge des infrastructures scolaires, AGION (« *Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs* »). Le second axe repose pour sa part sur le lancement d'un PPP de type DBFM d'une valeur de 1,5 milliard d'euros, dont la procédure est régie par un décret-cadre adopté le 7 juillet 2006⁷¹.

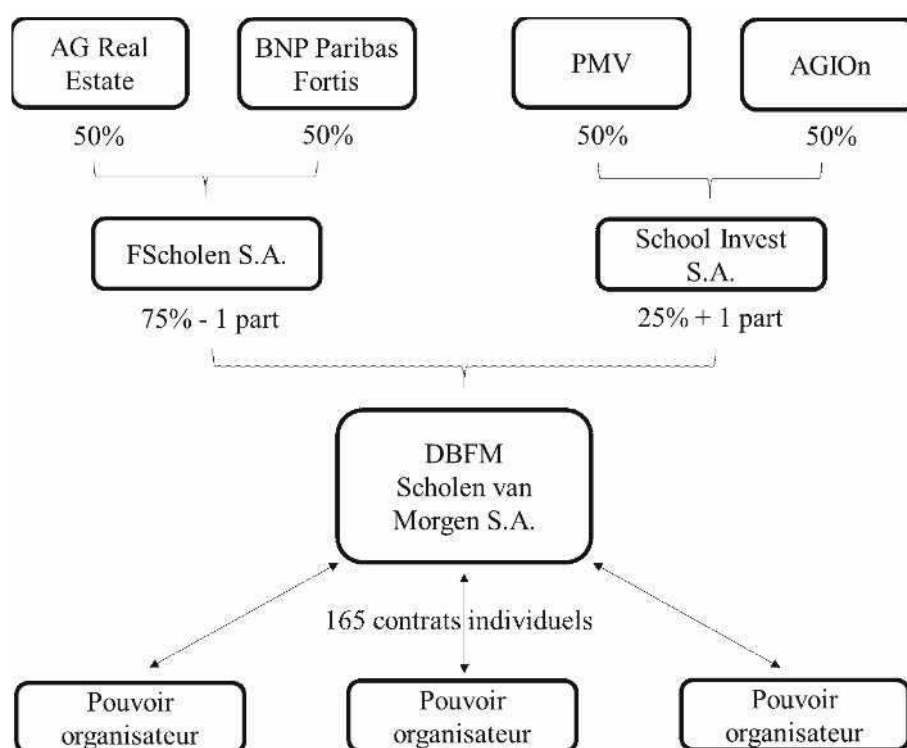
Au terme d'une procédure de sélection fortement perturbée par l'éclatement de la crise financière, le gouvernement flamand sélectionne en mai 2009 le dernier candidat encore en lice, à savoir le consortium composé de BNP Paribas-Fortis et AG Real Estate (filiale d'AG Insurance, elle-même filiale à 75 % de l'assureur Ageas), au titre de partenaire privé. La convention-cadre et les accords financiers entre les deux parties sont conclus un an plus tard, en juin 2010⁷².

En accord avec le chapitre II du décret de 2006 précité, le suivi opérationnel du projet est alors confié à un « *special purpose vehicle* » – selon la terminologie d'usage dans le monde financier – (ci-après « SPV »)

nouvellement créé : la société anonyme « *Scholen van Morgen* ». Cette société dotée d'un capital initial de 95 millions d'euros est composée de deux actionnaires : la société anonyme « *FScholen* » – qui réunit les deux entreprises du consortium privé – et la société anonyme « *School Invest* ». Créée en mars 2009, *School Invest* est une émanation de la société publique flamande de participations PMV (« *Participatiemaatschappij Vlaanderen* ») et d'AGION. Avec 25 % + 1 part du capital, cet organisme public détient une minorité de blocage au sein de « *Scholen van Morgen* ». Le consortium privé est doté du restant des parts⁷³.

La société « *Scholen van Morgen* » joue un rôle de coupole dans la mise en œuvre du PPP. Elle est en effet responsable de l'exécution d'un contrat global, qui prévoit la réalisation et la mise à disposition pendant 30 ans de plus de 200 bâtiments scolaires au bénéfice des pouvoirs organisateurs préalablement sélectionnés. Ce contrat global se décline en 165 contrats conclus individuellement avec chacun des pouvoirs organisateurs concernés⁷⁴. La figure 1 représente schématiquement le projet.

Figure 1 : structure organisationnelle du projet « *Scholen van Morgen* »⁷⁵



(71) Decreet van 7 juli betreffende de inhaalbeweging voor schoolinfrastructuur (M.B., 15 septembre 2006).

(72) « AG Real Estate: Partner in publiek-private samenwerking Scholen van Morgen », 24 novembre 2015. Document transmis à l'auteur par Pieter Verley, communication manager du Projet « Scholen van Morgen » chez AG Real Estate.

(73) Schriftelijke Vraag nr. 878 van Jos De Meyer aan Pascal Smet Vlaams Minister Van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel, *Vlaams Parlement*, session 2013-2014, 5 septembre 2013.

(74) Verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen, *Vlaams parlement*, session 2014-2015, 27 mars 2015, n° 52, pp. 68-69.

(75) Schéma réalisé sur base des documents suivants : T. WILLEMS, « Democratic accountability in public-private partnerships: The curious case of Flemish school infrastructure », *op. cit.*, p. 346 ; « AG Real Estate: Partner in publiek-private samenwerking Scholen van Morgen », *op. cit.*

Une fois l'infrastructure scolaire mise à leur disposition, les pouvoirs organisateurs sont tenus de payer une indemnité de disponibilité (« *beschikbaarheidsvergoeding* ») au maître d'œuvre de l'ouvrage. AGION assure ensuite le remboursement d'une partie de ces dépenses sur la base du réseau d'appartenance de l'école. Le contrat prévoit enfin que la propriété des bâtiments construits sera automatiquement transférée aux pouvoirs publics flamands après une durée de 30 ans, et ce sans la moindre contrepartie.

Les acteurs interrogés confirment que la jurisprudence d'Eurostat en matière de PPP a exercé une influence décisive dans la décision du gouvernement flamand de mobiliser ce type de construction juridique. Ils semblent ainsi souscrire à la conclusion formulée précédemment par d'autres auteurs, selon laquelle le critère de neutralité budgétaire a exercé un poids prépondérant dans le choix du recours à cet instrument⁷⁶ :

« *Wat enorm geholpen heeft, is het feit dat men off-balance kan werken. Dus je kan heel zwaar 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* »⁷⁷.

Une contrepartie majeure de ce choix réside dans le fait d'accepter de payer un coût supérieur à celui envisageable en cas de recours à un financement propre. Les pouvoirs publics peuvent en effet se financer sur les marchés à un taux plus avantageux que les entreprises privées. À la différence de la situation observée en Région wallonne⁷⁸, le gouvernement flamand a néanmoins estimé que ce surcoût était compensé par les avantages du projet, tels que la mise à disposition plus rapide d'un nombre conséquent d'infrastructures scolaires :

« *De PPS heeft natuurlijk een budgettaire kost omdat je daar ook rente mee vergoedt, omdat je je financiering laat gebeuren door een derde en het is altijd 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 in-*

haalbeweging te doen inzake scholeninfrastructuur en inzake welzijn »⁷⁹.

Le choix des autorités flamandes de recourir à la technique du PPP pour financer la construction d'infrastructures scolaires s'explique donc entre autres par la volonté de maintenir la dette associée à cet investissement en dehors du giron public. Dans cette configuration, encore faut-il que les partenaires privés acceptent de supporter la majorité des risques inhérents au projet envisagé. Lorsque tel est le cas, ils exigent cependant un dédommagement financier en contrepartie de l'accroissement du risque qu'ils prennent en charge. Ce dédommagement prend par exemple la forme d'une augmentation des indemnités à verser au partenaire privé en échange de la mise à disposition de l'infrastructure réalisée.

Puisque l'accroissement du risque⁸⁰ supporté par les opérateurs privés s'accompagne inévitablement d'une augmentation du coût pour les pouvoirs publics, il n'est guère surprenant de constater que ces derniers recherchent des mécanismes visant à limiter l'ampleur de ce surcoût. S'ouvre alors une négociation complexe au cours de laquelle les autorités publiques cherchent à réaliser un transfert effectif de risque vers le privé afin de garantir la neutralité budgétaire de l'investissement, tout en veillant également à limiter au maximum les coûts complémentaires découlant de cette démarche.

La première version du contrat « *Scholen van Morgen* » prévoit ainsi un double système de garanties publiques sur le passif du SPV. À l'époque, cette condition est en effet jugée 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* »⁸¹. Une société publique – « *School Invest* », filiale des sociétés publiques PMV et AGION – dispose en outre d'une minorité de blocage au sein de la société faitière « *Scholen van Morgen* ».

(76) K. VAN GESTEL, T. WILLEMS, K. VERHOEST, J. VOETS et S. VAN GARSSE, « Public-private partnerships in Flemish schools: A complex governance structure in a complex context », *Public Money & Management*, 34/5, 2014, pp. 363-370.

(77) « Ce qui a énormément aidé, c'est le fait qu'on puisse travailler "hors bilan". Donc le fait qu'on puisse réaliser de lourds investissements sans laisser augmenter la dette, ni détériorer le solde de financement. [...] Vous réalisez un grand projet, la facture est pour la législature suivante et votre dette n'augmente pas. Cela est naturellement fantastique d'un point de vue politique. Cela a effectivement aidé ». Entretien de l'auteur avec un membre du Centre flamand d'expertise sur les PPP, 4 mars 2015.

(78) 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 du ministre wallon du Budget, Christophe Lacroix, 29 janvier 2015.

(79) « Le PPP a naturellement un coût budgétaire : il implique de payer un intérêt parce que vous laissez un tiers effectuer le financement et qu'il est toujours plus cher de se financer pour un tiers que pour les pouvoirs publics eux-mêmes. Mais c'était simplement – en tout cas, c'est toujours comme ça que cela a été vendu – afin de réaliser un mouvement de rattrapage en matière d'infrastructures scolaires et de bien-être ». Entretien de l'auteur avec un membre du cabinet de l'ancien ministre flamand du Budget, Philippe Muyters, 18 février 2015.

(80) Rappelons que le transfert du risque est une condition *sine qua non* de la neutralité budgétaire des PPP selon les critères définis en 2004 par Eurostat.

(81) « Le projet relatif à la construction de bâtiments scolaires est structuré de manière très complexe, de manière atypique et pour le conclure, avec la crise financière en toile de fond, on ne pouvait pas faire autrement que d'accorder une garantie. C'est donc une décision politique : veut-on réaliser le projet ou non ? Si on le voulait, il fallait donner une garantie ». Entretien de l'auteur avec un membre du Centre flamand d'expertise sur les PPP, 4 mars 2015.

Ce mode de gouvernance complexe et atypique, mêlant étroitement acteurs privés et publics, permet aux autorités flamandes de garder un contrôle sur l'action du SPV⁸². La combinaison de ces différents facteurs va toutefois attirer l'attention d'Eurostat, dont les prérogatives et la capacité de contrôle ont été fortement renforcées à la suite des crises grecques de 2004 et 2009.

La troisième partie de cet article retrace ces différents épisodes et expose leurs conséquences sur le rôle de surveillance des finances publiques exercé par Eurostat.

3. Du renforcement des prérogatives d'Eurostat à la requalification du projet « *Scholen van Morgen* »

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 budgétaires de mars et de septembre de la même année, le déficit grec de l'année 2003 connaît une hausse significative. Il passe en effet de - 1,7 % du PIB à - 4,6 % du PIB. Le niveau de la dette publique est lui aussi corrigé de 102,6 % à 109,9 % du PIB, soit une augmentation de plus de 7 % du PIB. Des évolutions similaires sont également observables pour ce qui a trait aux années précédentes⁸³. Eurostat profite de cette occasion pour souligner que les demandes de clarification qu'il a envoyées au gouvernement grec au cours des années précédentes sont invariablement restées lettre morte. L'office statistique européen interprète cet épisode comme une preuve supplémentaire de l'impossibilité de mener à bien les missions qui lui sont conférées en l'absence de coopération dans le chef des États membres.

Afin d'éviter la reproduction d'un tel scénario à l'avenir, la Commission européenne avance trois propositions visant à renforcer la position d'Eurostat dans sa

mission de surveillance des statistiques de finances publiques⁸⁴. La première consiste à accorder un pouvoir d'audit à la Direction statistique. La deuxième envisage d'augmenter les ressources, tant humaines que budgétaires, dont cette dernière dispose. 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 des États membres rétifs à toute perte de souveraineté supplémentaire en matière budgétaire⁸⁵. Dans un contexte marqué par une croissance économique raisonnable et par la suspension de l'application du Pacte de stabilité et de croissance (ci-après « PSC »)⁸⁶, les modifications proposées par la Commission ne sont pas considérées comme étant prioritaires.

Les prérogatives d'Eurostat seront toutefois accrues quelques mois plus tard, à l'occasion de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance qui se déroule en 2005. Le règlement n° 2103/2005 introduit en effet une section dédiée à la « qualité des données » dans les dispositions du PSC. Il y 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 »⁸⁷. Pour ce faire, il est prévu que la Direction statistique européenne s'engage dès ce moment dans « 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 »⁸⁸.

Si les visites méthodologiques revêtent un caractère exceptionnel⁸⁹, Eurostat organise par contre depuis 2006, et sur une base biennale, des visites de dialogue au sein des différents INS dans l'optique « d'identifier les risques ou les problèmes potentiels concernant la qualité des données notifiées »⁹⁰. De telles rencontres aident Eurostat à se familiariser avec les procédures

(82) K. VAN GESTEL et al., « Public-private partnerships in Flemish schools: a complex governance structure in a complex context », *op. cit.*

(83) Eurostat, *Report by Eurostat on the Revision of the Greek Government Deficit and Debt Figures*, 22 novembre 2004, disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/5765001/GREECE-EN.PDF/2da4e4f6-f9f2-4848-b1a9-cb229fcabae3?version=1.0>.

(84) J. SAVAGE et A. VERDUN, « 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*, 23/1, 2016, pp. 101-118.

(85) Ch. MADINIER, J.-L. LHÉRITIER et J.-P. PUIG, « La mise en place d'un Code de bonnes pratiques, pilier de la nouvelle gouvernance statistique européenne », *Courrier des statistiques*, n°s 121-122, 2007, pp. 11-17. Ce document peut être consulté, sous une forme révisée en 2011, à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5921941/KS-32-11-955-FR.PDF/f1dfd441-391c-4c15-94f2-b34a43697f55>.

(86) Voir M. HEIPERTZ et A. VERDUN, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, *op. cit.*

(87) Art. 8bis, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 2103/2005 du Conseil du 12 décembre 2005 modifiant le règlement (CE) n° 3605/93 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs (*J.O.U.E.*, L 337 du 22 décembre 2005). Les modifications apportées à ce règlement ont été codifiées dans le règlement (CE) n° 479/2009 du conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne (*J.O.U.E.*, L 145 du 10 juin 2009), lui-même modifié par le règlement (UE) n° 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010 portant modification du règlement (CE) n° 479/2009 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs (*J.O.U.E.*, L 198 du 30 juillet 2010).

(88) Art. 8quinquies, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 2103/2005 du Conseil du 12 décembre 2005 modifiant le règlement (CE) n° 3605/93 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs, *op. cit.*

(89) Ces visites méthodologiques ne sont prévues « qu'en cas de risques importants reconnus ou de problèmes potentiels de qualité des données, en particulier en ce qui concerne les méthodes, les concepts et les nomenclatures appliqués aux données que les États membres sont tenus de notifier ». Art. 8quinquies, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 2103/2005 du Conseil du 12 décembre 2005 modifiant le règlement (CE) n° 3605/93 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs, *op. cit.*

(90) Art. 11, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, *op. cit.*

nationales de rapportage statistique et à accroître sa connaissance de certains dossiers spécifiques. Les conclusions de chacune de ces visites sont publiées sur le site de l'Office statistique de l'Union européenne⁹¹.

Les pouvoirs d'Eurostat sont une nouvelle fois étendus en 2009, en réponse à une seconde crise grecque. Morales, Gendron et Guénin-Paracini offrent une lecture alternative de cet épisode, qu'ils proposent d'appréhender comme un « scandale manqué »⁹². Selon eux, la polémique née autour de la question de la fiabilité des statistiques publiques grecques représentait une occasion unique d'interroger un des effets pervers liés à l'utilisation massive de pratiques de quantification dans les politiques publiques, à savoir le recours à des techniques de créativité comptable dans l'unique but de se conformer à des indicateurs chiffrés, sans aucune considération pour leurs conséquences sur le long terme. Les auteurs constatent cependant que ce type de problématisation disparaît précipitamment de l'agenda médiatique, au profit d'analyses ayant pour effet de légitimer – voire de renforcer – l'ordre néolibéral. La trajectoire problématisante étudiée se mue donc d'une critique des instruments et acteurs du monde financier en une critique de l'économie grecque, voire même des citoyens helléniques.

Cette inflexion est loin d'être anecdotique : deux visions aussi différentes des origines des maux de la Grèce appellent des réponses politiques d'un autre ordre. À ce stade, l'attention des décideurs politiques européens se détourne donc de la régulation des marchés et acteurs 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 »⁹³.

Dans le sillage de la seconde crise grecque et dans un contexte de crise de la zone euro, les États membres de l'Union européenne accordent cette fois à Eurostat l'élargissement de compétences qu'ils lui avaient pourtant refusé en 2004. Ce dénouement démontre une

nouvelle fois l'aptitude 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 »⁹⁴. De plus, le personnel affecté à l'analyse des « données PDE » connaît également une augmentation des plus significatives puisqu'il évolue de 15 à 65 personnes, à un moment où tant le budget opérationnel que le personnel de l'ensemble de la Direction générale sont pourtant en diminution. Enfin, une directive adoptée en 2011 dans le cadre de la réforme du PSC prévoit que des sanctions financières peuvent dorénavant être administrées à un État membre en cas de « déclarations erronées au sujet des données relatives au déficit et à la dette »⁹⁵.

Le système de surveillance des finances publiques déployé à l'échelle de l'Union européenne s'est donc développé de manière importante au cours des dix dernières années. Il en résulte qu'aujourd'hui, « Eurostat ne joue plus simplement un rôle de coordinateur des statistiques européennes mais un rôle de vérificateur »⁹⁶. Plus de vingt ans après le lancement de l'UEM, Eurostat dispose enfin des ressources législatives et humaines requises pour pouvoir suivre attentivement l'ensemble des transactions budgétaires effectuées par les États membres de la zone euro, en ce compris les PPP. Ce changement amorce une évolution fondamentale dans la relation entre Eurostat et les États membres de l'Union européenne : la présomption de confiance instaurée durant les années 1990 est désormais remplacée par une analyse systématique des opérations effectuées.

B. LE RENFORCEMENT DE LA JURISPRUDENCE D'EUROSTAT DANS LE CHAMP DES PPP

Eurostat rencontre l'ensemble des INS avec lesquels il collabore à l'occasion des visites de dialogue bien-nales qu'il organise. Par l'intermédiaire de ce canal, il accumule donc en très peu de temps un grand nombre d'informations, qui guideront les analyses qu'il aura à conduire par la suite. À titre d'illustration, la classification sectorielle de plusieurs PPP flamands – dont celui relatif à la construction de bâtiments scolaires – fait déjà partie des sujets abordés lors de la visite d'Euros-

(91) Ces documents peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/eurostat-edp-visits-to-member-states>.

(92) J. MORALES *et al.*, « La crise grecque : un scandale manqué », *op. cit.*

(93) *Ibid.*, pp. 52-53.

(94) Art. 12, § 2, du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, *op. cit.*, tel que modifié par l'article 1^{er}, 5^e, § 2, du règlement (UE) n° 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010 portant modification du règlement (CE) n° 479/2009 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs, *op. cit.*

(95) Art. 8, § 1^{er}, du règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (*J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011).

(96) F. LEQUILLER, « Statistiques de finances publiques : après les crises, l'harmonisation se renforce », *Statistique et société*, 2/1, 2014, p. 43.

tat en 2008. À ce stade, celui-ci se contente toutefois de souligner l'existence « d'incertitudes » autour de la qualification comptable qu'il convient de donner à ce projet. Il insiste également sur l'importance de réaliser une analyse circonstanciée de tous les contrats envisagés, qu'ils soient déjà signés ou simplement en cours d'élaboration, particulièrement lorsque des entités publiques sont impliquées dans l'exécution du marché et que des garanties gouvernementales sont accordées⁹⁷.

Au travers de la surveillance rapprochée qu'ils exercent via les visites de dialogue réalisées aux quatre coins de l'Union européenne, les experts d'Eurostat se retrouvent en effet régulièrement confrontés à des pratiques qu'ils estiment contraires à l'esprit de la jurisprudence de 2004. Ils décident donc de clarifier celle-ci en 2010, lors de la publication de la troisième édition du *Manual on Government Debt and Deficit* (ci-après « MGDD »). Ainsi que son nom l'indique, ce document – théoriquement dénué de toute portée juridique – codifie la jurisprudence d'Eurostat dans les matières susceptibles d'influencer le calcul de la dette publique et du déficit budgétaire.

Cette initiative témoigne du processus d'apprentissage réciproque qui se joue alors entre Eurostat et les États membres autour de la problématique de la classification comptable des PPP. En raison de la grande technicité de ce type de projet, déterminer la portée précise de certaines clauses relatives à la répartition effective des risques entre les différentes parties prenantes s'avère souvent délicat. Or, lorsqu'il publie son communiqué en 2004, l'Office statistique européen ne dispose pas encore du recul nécessaire pour appréhender l'impact de différentes dispositions contractuelles sur la distribution des risques entre les pouvoirs publics et leurs partenaires privés.

Au fur et à mesure des cas soumis par les États membres, Eurostat en vient toutefois à préciser que certaines clauses, qu'il n'avait jusqu'alors pas explicitement proscrites, engendrent un transfert insuffisant du risque vers le partenaire privé. Selon Eurostat, les projets comportant de telles clauses doivent donc être enregistrés dans les comptes des administrations publiques. Ces décisions ont d'ailleurs pu créer un sentiment de confusion au sein des INS : elles ont en effet pu donner l'impression qu'Eurostat refusait dorénavant des clauses qu'il avait pourtant acceptées dans un premier temps⁹⁸.

Ce constat attire l'attention sur une seconde spécificité de la classification comptable des PPP, à savoir le caractère éminemment subjectif de la ligne de partage entre les projets qui opèrent un transfert effectif du risque vers le partenaire privé – et sont donc classés hors-bilan – et ceux dans lesquels le risque demeure principalement à charge des acteurs publics. Concrètement, Eurostat invite les INS à dresser une liste reprenant l'ensemble des aspects favorables et défavorables des projets proposés avant de formuler une appréciation. Un comptable national nous confie cependant qu'il n'est pas toujours évident de trancher. Que faire en effet lorsqu'un seul point, d'une importance fondamentale, se révèle litigieux ? À l'inverse, quelle décision adopter quand plusieurs points de moindre importance s'avèrent problématiques ? En fin de compte, ce type d'analyse repose donc – en partie du moins – sur une interprétation subjective des comptes nationaux. En cas de doute, le dernier mot revient toutefois à Eurostat, qui dispose de la faculté d'émettre des réserves par rapport aux comptes qui lui sont transmis par les États membres⁹⁹.

Cette évolution – d'aucuns parlent plutôt de « précision »¹⁰⁰ – dans l'interprétation du cadre de référence européen n'est pas restée sans conséquence 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. C'est cette même année qu'est également publiée la première version du MGDD qui explicite l'interprétation d'Eurostat en matière de PPP. S'engage alors une phase de négociation entre les autorités flamandes – accompagnées de l'Institut des comptes nationaux, ci-après « ICN » – et la Direction statistique communautaire, au cours de laquelle pas moins de quatre versions successives du contrat seront discutées.

Lors d'une visite de dialogue organisée en novembre 2010, Eurostat estime à l'issue d'une première analyse du contrat « *Scholen van Morgen* » que le transfert du risque vers le partenaire privé s'avère insuffisant pour mener à un enregistrement des dépenses sur les comptes de celui-ci. Cette appréciation tient notamment compte du montant de la garantie accordée par le gouvernement flamand dans le cadre du projet. En conséquence, Eurostat juge qu'en l'absence de modification du contrat, les montants affectés à ces dépenses doivent donc être inscrits sur les comptes des pouvoirs publics :

(97) Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium (19 June 2008)*, 17 septembre 2008, disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/3991239/FF-BE-2008-06-19.pdf/6f6eb3be-118e-4c9d-b925-2e28b2cbac40>.

(98) Entretien de l'auteur avec un comptable national belge, réalisé le 9 avril 2015.

(99) *Ibid.*

(100) « Men zegt van: "het kan" en dan later zegt men: "het kan maar...". Dus in een zekere zin is er een framework dat maar verijnd en verijnd 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 ». [« [Eurostat] dit : "vous pouvez" et puis plus tard : "vous pouvez mais...". Donc dans un certain sens, il y a un cadre d'analyse qui est toujours plus raffiné mais qui devient aussi plus strict. Donc dans un certain sens, cela devient en effet plus compliqué mais les grandes lignes de l'époque sont toujours présentes. Elles n'ont pas changé »]. Entretien de l'auteur avec un membre du Centre flamand d'expertise sur les PPP, 4 mars 2015.

« 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 »¹⁰¹.

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'Institut des comptes nationaux s'interroge en outre sur la méthode d'Eurostat, qui applique de manière rétroactive les règles contenues dans la troisième édition du MGDD.

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 en juin 2012, soit deux ans plus tard¹⁰².

Elle réapparaît par contre à l'ordre du jour de la réunion de février 2014, durant laquelle Eurostat relève deux spécificités des PPP conclus en Belgique. La première est la classification de la grande majorité des contrats en dehors du secteur des administrations publiques. La seconde est l'absence presque systématique de transmission de ces documents à Eurostat. L'office statistique européen souligne également que c'est la version la plus récente du MGDD au moment de la signature du contrat qui sert de référence aux analyses qu'il réalise. Il prend toutefois le soin d'ajouter que le traitement statistique de certains PPP est susceptible d'être révisé en septembre 2014, au moment de la mise en œuvre du SEC 2010¹⁰³.

Cette version actualisée du Système européen des comptes comprend en effet pour la première fois un chapitre spécialement dédié aux administrations publiques – le chapitre 20 – dont une partie est directement consacrée à la problématique des PPP. L'entrée en vigueur prochaine du SEC 2010 est donc utilisée par Eurostat pour mettre fin à la controverse relative à l'application des principes du MGDD à des contrats signés antérieurement à sa publication. L'argument développé est le suivant : étant donné qu'un règlement européen occupe une place supérieure à une décision d'Eurostat dans la hiérarchie des normes, tous les contrats PPP devront alors être réévalués à l'aune de cette réglementation, qui se veut également plus contraignante pour les États membres.

Eurostat rend sa décision définitive sur le projet « Scholen van Morgen » le 14 mai 2014. Le gouvernement flamand lui a entre-temps communiqué une quatrième version du contrat, grâce à laquelle il espère enfin répondre aux exigences de la Direction statistique européenne. Cette proposition fait notamment état d'une suppression de la garantie publique. En conséquence, le financement du projet est désormais structuré autour de deux tranches distinctes.

Le gouvernement flamand assumerait le financement d'une première tranche subordonnée (« junior »), dont le montant – encore à déterminer – varierait entre 500 et 750 millions d'euros et serait en toute hypothèse 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 serait quant à elle directement levée par les investisseurs privés, qui projettent de se financer au travers de l'émission sur le marché d'obligations à 30 ans. Le surcoût provoqué par ce nouveau mode de financement serait compensé par une augmentation du montant des indemnités de disponibilité payées par le gouvernement.

En dépit de ces modifications, Eurostat décide de ne pas modifier le traitement statistique de cette dépense. Selon lui, le gouvernement flamand supporte encore la majorité des risques liés au projet ; il doit donc enregistrer cette dépense dans ses propres 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 »¹⁰⁴.

Pour la Flandre, l'impact budgétaire de cette seule requalification s'élève 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 commencer à diminuer à partir de 2017 (150 millions d'euros)¹⁰⁵.

La section suivante expose le regard porté *a posteriori* sur ce processus par les différents acteurs publics associés à la conception de ce programme d'investissement public.

(101) Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium* (26 November 2010), 28 avril 2011, disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/3991231/FF-EDP-dialogue-visit-to-Belgium-on-26-November-2010.pdf>, p. 10. Nous soulignons.

(102) Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium* (27 June 2012), 7 novembre 2012, disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/3991227/Final-Findings-BE-EDP-dialogue-visit-2xUDVs-2012.pdf/6ad1a3d4-1801-4d6c-bed1-088559e9bea03>.

(103) Eurostat, *Final findings – EDP dialogue and ad-hoc visits to Belgium* (3-5 February 2014 and 13-14 February 2014), 6 octobre 2014, disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/3991219/Final-findings-SDV-and-Ad-hoc-visit-BE-3-5-and-13-14-Feb.pdf>, p. 44.

(104) Eurostat, *Recording in national accounts/EDP of Public-Private-Partnerships for the construction and renovation of schools in Belgium (Flanders)*, 14 mai 2014, disponible à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2990403/BE-1626075-Recording-in-NA-EDP-PPP-schools-Flanders.pdf/a9404746-072f-4c15-81c4-1da849ccd75e>, p. 5.

(105) Verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen, *op. cit.*, p. 8.

C. L'ÉVALUATION A POSTERIORI DES ACTEURS PUBLICS

Lorsqu'ils sont invités à s'exprimer sur la question, le sentiment dominant chez les acteurs impliqués dans le montage des projets de PPP en Flandre est celui de la frustration d'avoir consacré beaucoup de temps et d'énergie pour mener à bien un projet qui n'a finalement pas tenu une de ses plus importantes promesses : la neutralité budgétaire. Le choix du PPP comme instrument de financement de grandes infrastructures – telles que les établissements scolaires – se justifie en effet en grande partie par la volonté de remplir cet objectif. En contrepartie, les autorités flamandes se sont engagées à payer un montant supérieur à celui qu'elles auraient été amenées à déboursier si elles avaient réalisé l'investissement selon une méthode de financement classique. Afin de limiter ces surcoûts, elles ont toutefois imaginé une structure de gouvernance complexe, faisant intervenir des intermédiaires tant publics que privés. Le mélange des genres a contribué à attirer l'attention d'Eurostat, qui a par la suite décidé de requalifier le montage.

Suite à cette requalification et aux nombreuses autres, le gouvernement flamand semble désormais privé d'un outil entre-temps devenu essentiel à sa politique d'investissement. L'externalisation des dépenses d'investissement par le biais de PPP a en effet permis à la Flandre de continuer à investir massivement dans le développement de son économie sans avoir à réduire ses dépenses de fonctionnement dans la même proportion. Désormais, ces deux types de dépenses se retrouvent en situation de concurrence directe au sein du budget régional, ainsi que le confie cet acteur :

« 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 »¹⁰⁶.

Dans un environnement marqué tant par l'objectif de ramener la Belgique à l'équilibre budgétaire que par la mise en œuvre du volet financier de la sixième réforme de l'État – qui a pour effet de sensiblement détériorer les

soldes budgétaires des entités fédérées, à court terme du moins¹⁰⁷ – les dépenses, tant courantes que d'investissement, de la Flandre sont donc vraisemblablement appelées à diminuer au cours des années à venir.

Cette stratégie comprend toutefois un risque important : celui 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, laissant ainsi libre-champ à un scénario de privatisation, 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* »¹⁰⁸.

Au-delà de l'aspect strictement budgétaire, d'autres effets pervers des PPP sont également apparus lors de la réalisation du projet « *Scholen van Morgen* ». Ainsi, la mise en œuvre du programme est loin d'avoir été aussi rapide qu'initialement espéré : en mars 2015, soit plus de dix ans après l'annonce du projet, seule une école avait effectivement été délivrée¹⁰⁹.

Au final, la plus-value du recours à un PPP de type DBFM est fortement remise en cause par ce membre du cabinet de l'ancien ministre flamand du Budget, Philippe Muyters. Il estime en effet qu'il serait préférable de ne pas réitérer de telles opérations 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* »¹¹⁰.

(106) Entretien de l'auteur avec un ancien fonctionnaire-dirigeant de l'administration flamande du Budget, réalisé le 25 février 2015.

(107) B. BAYNET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et Régions*, à paraître.

(108) « Mon pressentiment, et il s'agit là de mon avis personnel, c'est que ce modèle pousse en direction de la privatisation. Si les PPP ne sont plus possibles et si les financements alternatifs deviennent beaucoup plus compliqués, alors les pouvoirs publics n'ont plus qu'une seule chose à faire, c'est de se retirer ». Entretien de l'auteur avec un membre du Centre flamand d'expertise sur les PPP, 4 mars 2015.

(109) Verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen, *op. cit.*, p. 69.

(110) « [Les requalifications d'Eurostat], cela a bien des répercussions pour l'avenir : nous n'allons pas répéter cela. Allez, cela n'a pas de sens de monter un DBFM coûteux s'il est finalement repris dans le budget. C'est pour cela que pour le projet VIPA, on retourne à la méthode classique de financement. [...] Avec « *Scholen van Morgen* », on a toujours dit : « c'est pour la vitesse ». Mais on a déjà commencé en 2004 et les premières écoles n'ont été livrées que cette année, je crois. De plus, c'est toujours relativement cher, surtout au niveau du financement parce que tu es quand même associé à un partenaire privé qui veut atteindre un certain rendement sur les moyens qu'il a investis. Alors si c'est en plus repris dans les comptes publics en termes SEC, je pense qu'il y a peu d'arguments en faveur d'un DBFM. Bien pour un « *Design & Build* », cela peut arriver, mais je pense qu'il n'y a plus beaucoup d'enthousiasme pour les PPP ». Entretien de l'auteur avec un membre du cabinet de l'ancien ministre flamand du Budget, Philippe Muyters, réalisé le 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 »¹¹¹.

Il existe toutefois des voix dissonantes, qui jugent le recours aux PPP de façon positive. Cet expert du « 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 remarquable 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 »¹¹².

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 »¹¹³.

Conclusion

Au début des années 1990, 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 d'une certaine discipline budgétaire, matérialisée au travers de deux critères quantitatifs : un déficit public n'excédant pas 3 % du PIB et une dette publique ramenée à 60 % du PIB ou tendant à s'en rapprocher à un rythme satisfaisant.

Ces indicateurs sont calculés sur base d'une métrologie harmonisée à l'échelle européenne – le Système européen des comptes nationaux (SEC) – qui attire alors l'attention des décideurs politiques. En dépit de ses atouts, ce standard contient également certaines zones d'ombre, qui contrarient sa finalité : l'harmonisation du traitement comptable au sein de l'UEM. La direction statistique européenne, Eurostat, s'en fait donc régulièrement l'interprète, dans le cadre de sa mission de contrôle de l'application du SEC par les États membres de l'Union européenne. Graduellement, se développe ainsi une « jurisprudence comptable » communautaire suivie avec grande attention par les États membres.

Lorsqu'il se prononce une première fois sur les PPP en 2004, Eurostat adopte une position relativement accommodante envers les États membres. Ce point de vue est d'ailleurs rapidement critiqué par plusieurs auteurs et organisations internationales, qui considèrent qu'elle risque d'inciter les pouvoirs publics à recourir aux PPP pour des considérations exclusivement budgétaires. À la suite de cette décision, plusieurs gouvernements – dont celui de la Flandre – s'engagent effectivement dans cette voie pour réaliser de vastes travaux d'infrastructure, tels que la construction de bâtiments scolaires.

Au cours des dix dernières années, les prérogatives d'Eurostat se sont régulièrement accrues. L'Office statistique européen dispose aujourd'hui d'un véritable pouvoir d'audit sur les comptes nationaux qui lui sont transmis par les États membres. Doté de moyens humains considérablement renforcés à la suite de la seconde crise des statistiques publiques grecques, il est désormais en capacité d'analyser l'ensemble des contrats PPP conclus en Europe dans le menu détail. Ces examens approfondis l'ont progressivement amené à préciser sa jurisprudence dans le souci de mettre fin à certaines pratiques jugées contraires à l'esprit de sa décision de principe rendue en 2004. En conséquence, de nombreux projets de PPP ont donc été reconsolidés aux quatre coins de l'Europe, mettant ainsi sous pression les stratégies d'investissement public menées par

(111) « Cela a trop souvent été monté avec l'intention de faire du "hors-bilan". C'était l'objectif principal. Maintenant, on en revient parce qu'on a tout de même dû les prendre dans les comptes. Donc en fait, la principale raison pour laquelle certains projets de PPP ont été créés n'existe plus ». Entretien de l'auteur avec un fonctionnaire de l'administration flamande du Budget, réalisé le 2 février 2015.

(112) « Je pense que, surtout en ce moment, nonobstant les informations dans la presse... Que c'est surtout positif dans le sens où il y a beaucoup de projets qui ont entre-temps été réalisés dans le respect du prix du contrat et aussi dans le délai du contrat. [...] Donc cette gestion budgétaire, cette gestion des coûts, cette gestion des délais est très présente dans les PPP. De même que l'innovation, la créativité ». Entretien de l'auteur avec un membre du Centre flamand d'expertise sur les PPP, réalisé le 4 mars 2015.

(113) « La seule chose que l'on voit aujourd'hui, c'est que le monde politique est très réticent en raison de toutes ces constructions qui ont été requalifiées. On a donc peur que si on monte un nouveau projet, il soit lui aussi requalifié. Eurostat est très imprévisible mais en soi, cela est toujours possible [de réaliser des PPP hors-bilan]. Le cadre de base pour les PPP est resté le même ». *Ibid.*

de nombreuses collectivités publiques, à l'instar de la Flandre.

Par l'examen du rôle joué par Eurostat dans la fabrication d'un espace européen du chiffre, cette étude révèle le caractère incrémental mais bel et bien effectif du « déplacement en cours des centres de régulation du niveau national au niveau supranational »¹¹⁴ qui s'opère actuellement dans le domaine des finances publiques. En effet, l'action d'une Direction générale européenne quasiment anonyme il y a encore deux décennies contraint aujourd'hui les États membres à toujours plus d'imagination comptable et, très souvent également, à des arbitrages politiques douloureux.

Dans le prolongement de nombreux travaux de sociologie de la statistique et des sciences, cette recherche contribue donc à démontrer que la statistique publique est loin de constituer l'instrument « neutre, incontournable, indiscutable »¹¹⁵ que certains imaginent parfois. Elle 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 que les statistiques sociales sont en mesure d'exercer sur les politiques publiques, et par conséquent sur le quotidien des citoyens, il s'avère donc indispensable de demeurer attentif à la trajectoire suivie par les conventions d'équivalence qui les sous-tendent.

(114) A. VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, op. cit., p. 565.

(115) A. DESROSIÈRES, *L'argument statistique*, op. cit, p. 8.