

Doctoriales Économie & Sociologie
Paris, le 29 mars 2017

Construire les marges de l'action publique: le traitement comptable des PPP en Europe

Damien PIRON
Aspirant du F.R.S.-FNRS
Université de Liège (SPIRAL & Tax Institute)



Introduction

- Instrument(ation)s de gouvernement des finances publiques régionales en Belgique



- Coordination budgétaire européenne:
 - Déficit public $\geq 3\%$ du PIB
 - Dette publique $\geq 60\%$ du PIB
- **Infrastructure de calcul** érigée autour d'une métrologie harmonisée (le SEC) et un centre de calcul (Eurostat)
- « **Jeu à la marge** » et essor du partenariat public-privé (PPP)



Le traitement comptable des PPP

- Éclosion en Grande-Bretagne dès 1992, sous le label PFI
- PFI ? Construction d'une infrastructure par un opérateur privé en vue de la dispensation à long terme d'un service
- Sur le plan comptable: mélange de dépenses courantes (livraison d'un service) et de capital (construction d'un actif) → **Quel traitement réserver aux PPP ?**
- Retracer la construction du traitement comptable des PPP
→ Enjeu budgétaire, mais aussi socio-politique





1^{er} temps: controverse autour du PFI

- Faut-il dissocier les deux types de dépenses réunies dans un PFI ?
 - Oui: dépenses de capital enregistrées dès la conclusion du contrat
 - Non: enregistrement des indemnités annuelles
- GB: assimilation du PFI à un **contrat de bail** → Traitement unique
- Déplacement: qui détient la **propriété économique** de l'actif ?
 - Répartition des **risques et avantages** (*risks and rewards*) ?
 - HMT: risque décliné en de nombreuses catégories → Favorise le hors-bilan
 - ASB: focus sur deux catégories de risques → Menaces de reconsolidation
- Compromis: alignement du HMT sur ASB mais interprétation flexible

2^{ème} temps: Eurostat ouvre la porte aux PPP

- Années 2000: intérêt des instances communautaires pour les PPP
- « **Ouverture** » d'**Eurostat** en 2004:
 - PPP comme contrat de bail (inspiré par GB)
 - Enregistrement hors-bilan si le partenaire privé supporte la « majorité » des risques (i.e. risque de construction et le risque de disponibilité ou de demande)
- Critiques (FMI, OCDE, etc.): **test faible**, qui encourage le recours aux PPP pour des motifs comptables (contourner le PSC)
- Expansion des PPP en Europe et **exploration des frontières** de la jurisprudence d'Eurostat



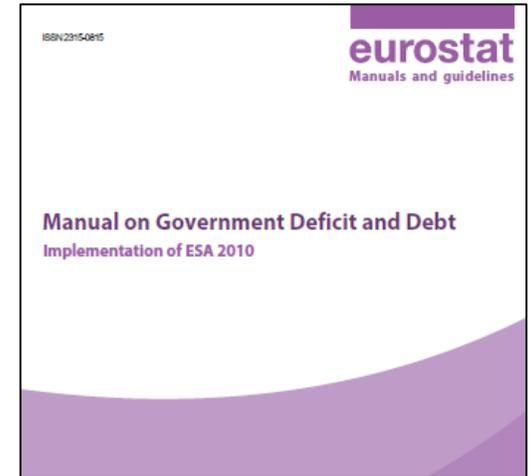
3^{ème} temps: des traductions nationales aux clarifications comptables (I)

- *Scholen van Morgen*: traduction flamande de la jurisprudence d'Eurostat → Ambitieux PPP initié dès 2004
- Objectif principal ? Montage déconsolidant
- En pratique: recherche d'un équilibre entre transfert effectif du risque et limitation des coûts budgétaires
- Design spécifique (« **PPP participatif** »): participation d'acteurs publics et privés dans l'organisme de pilotage, minorité de blocage et garanties publiques



3^{ème} temps: des traductions nationales aux clarifications comptables (II)

- MGDD 2010: section consacrée aux PPP → But ?
 - Tenir compte des effets de la crise sur le marché des PPP
 - Mettre fin aux interprétations « abusives »
- **Interprétation stricte de la jurisprudence de 2004:** pas de hors-bilan lorsque des mécanismes contractuels impliquent une reprise des risques par les pouvoirs publics → Rôle confiné à la conception
- Vague de **requalifications**, notamment en Flandre
→ Implications?



3^{ème} temps: des traductions nationales aux clarifications comptables (III)



- **Nouvelle mouture** du projet *Scholen van Morgen*
- **Transfert de propriété économique** → Enjeux ?
 - Larges compensations financières: « si tu satisfais vraiment à toutes les conditions posées par Eurostat, alors tu dois te poser la question: ‘veut-on encore payer ça ?’ » (PMV)
 - Au niveau organisationnel, l’opérateur privé dispose de l’actif à sa guise: « en tant que partenaire privé, je vais donc pouvoir exploiter ces écoles et y organiser d’autres choses, sans que l’école n’ait le moindre mot à dire » (PMV)
- **Paradoxe:** conduire une politique d’investissement public dynamique implique le recours à des montages onéreux (exigences de rendement financier), inscrits dans une logique de privatisation des infrastructures

4^{ème} temps: vers une optique de « contrôle » ?

- **Harmonisation comptable internationale:**
 - IFRIC 12: contrôle du service et de l'intérêt résiduel
 - IPSAS 43: « miroir » → Vaste majorité des PPP conclus en Europe; application sur base volontaire
 - SEC 2010: codification de la jurisprudence d'Eurostat, contrôle comme indicateur subsidiaire → Formulation ambiguë
- **Enjeux:**
 - Quelles interactions entre comptabilités publique et nationale?
 - Tension entre surveillance budgétaire et transparence budgétaire
 - Survie du marché des PPP: cousin de la privatisation, dernier rempart avant la privatisation complète des services?



"But under a different accounting convention ..."

Conclusion



- Rôles de la comptabilité (Power & Miller, 2013):
 - **Adjudication:** impact comptable comme motivation fondamentale du recours aux PPP
 - **Médiation:** jurisprudence statistique connecte des acteurs divers, aux aspirations variées (instances européennes, EM, acteurs privés, etc.)
 - **Territorialisation:** détermination de la frontière entre sphères publique et privée
- Traitement contingent, objet de négociations perpétuelles: fruit de luttes d'acteurs dont l'issue contribue à préciser les contours du programme européen de surveillance budgétaire et les **modalités légitimes d'intervention de l'État dans l'économie**

Doctoriales Économie & Sociologie
Paris, le 29 mars 2017

Construire les marges de l'action publique: le traitement comptable des PPP en Europe

Damien PIRON
Aspirant du F.R.S.-FNRS
Université de Liège (SPIRAL & Tax Institute)
damien.piron@ulg.ac.be

