
Des régions qui comptent – La reconfiguration néolibérale de la Belgique fédérale saisie par les finances publiques

Damien Piron



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/regulation/14232>

ISSN : 1957-7796

Éditeur

Association Recherche & Régulation

Ce document vous est offert par Université de Liège



Référence électronique

Damien Piron, « Des régions qui comptent – La reconfiguration néolibérale de la Belgique fédérale saisie par les finances publiques », *Revue de la régulation* [En ligne], 24 | 2nd semestre / Autumn 2018, mis en ligne le 18 décembre 2018, consulté le 12 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/regulation/14232>

Ce document a été généré automatiquement le 12 avril 2019.



Revue de la régulation est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Des régions qui comptent – La reconfiguration néolibérale de la Belgique fédérale saisie par les finances publiques

Damien Piron

Thèse de sciences politiques et sociales, soutenue le 28 septembre 2018 à l'Université de Liège (Belgique)

Sous la direction de Catherine Fallon

Jury :

M. Marc Bourgeois, Professeur ordinaire, Université de Liège (co-superviseur)

M. Christian De Visscher, Professeur ordinaire, Université catholique de Louvain

M. Benjamin Lemoine, Chargé de recherches CNRS, Université Paris Dauphine

M. Peter Miller, Professor of Management Accounting, London School of Economics and Political Science

M. Nicolas Thirion, Professeur ordinaire, Université de Liège (Président du jury)

M. Gert Verschraegen – Universiteit Antwerpen (Membre du comité d'accompagnement)

Question(s) de recherche

- 1 Depuis plusieurs décennies, la Belgique se transforme sous l'effet des dynamiques de fédéralisation et d'eupéanisation. Depuis 1970, six réformes institutionnelles ont progressivement fait de l'État belge une fédération à part entière, composée de communautés et de régions. En parallèle, la Belgique est également activement engagée dans le processus d'intégration européenne. Chacune de ces deux dynamiques est à l'origine de modifications fondamentales du cadre de gestion des finances publiques. D'une part, le fédéralisme budgétaire et fiscal belge revoit régulièrement les modalités de répartition des ressources financières entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. De l'autre, la gouvernance budgétaire européenne vise à assurer un certain degré de

coordination budgétaire au sein de l'Union économique et monétaire, à travers l'établissement de seuils contraignants de déficit et de dette publics. Dans ce contexte, la principale question de recherche posée dans cette thèse peut être résumée comme suit : comment ces deux programmes de gouvernement des finances publiques reconfigurent-ils les régions belges, d'une part ? Et comment se transforment-ils à leur tour, sous l'effet des réactions de celles-ci, d'autre part ?

Méthode

- 2 Comme le sous-entend la formulation de la question de recherche, l'hypothèse avancée est celle de la « co-production » des espaces politiques régionaux et des programmes de gouvernement des finances publiques (Jasanoff, 2004). Après une présentation de la perspective relationnelle et matérielle retenue afin d'appréhender les régions en tant qu'objets et sujets (de) politiques, la focale est placée sur l'élaboration d'un cadre théorique dédié à l'examen des interactions mutuellement constitutives entre la reconfiguration des espaces politiques et le gouvernement des finances publiques. À cette fin, la sociologie politique des finances publiques émergente (Bezès & Siné, 2011 ; Lemoine, 2016) est mise en dialogue avec l'œuvre de Michel Foucault (1975, 1976, 2004) et de ses successeurs (Miller & Rose, 2008), en vue de l'élaboration d'une analytique de gouvernement des finances publiques. Le programme de recherches esquissé invite à retracer la généalogie et à souligner les effets socio-politiques du dispositif de gouvernement des finances publiques régionales actuellement à l'œuvre en Belgique (Miller & Power, 2013). Pour ce faire, il met l'accent sur les principes d'action avancés et leur matérialisation, à travers les programmes d'intervention et appareillages techniques, les savoirs économiques et comptables mobilisés, de même que sur les velléités de transformation des sujets (individuels et collectifs) et stratégies d'adaptation et de résistance déployées par ces derniers.
- 3 Dans la deuxième partie (empirique) de la thèse, cette grille d'analyse est ensuite appliquée à l'examen de cinq controverses relatives à la transformation des régions belges sous l'effet du dispositif de gouvernement des finances publiques. Il s'agit, dans chacun de ces cas, d'ouvrir la « boîte noire » des finances publiques en vue de mettre au jour la dynamique de construction sociale des chiffres et indicateurs qui traversent les deux programmes de gouvernement examinés. Le fédéralisme budgétaire et fiscal belge est ainsi analysé par l'intermédiaire des tentatives d'évaluation du montant des transferts financiers entre la Flandre et la Wallonie, ainsi que la révision du système de financement des entités fédérées opérée à l'occasion de la sixième réforme des structures institutionnelles de l'État belge (2010-2011). La gouvernance budgétaire européenne est quant à elle saisie à travers le processus d'intégration statistique. Celui-ci est tour à tour appréhendé à travers l'émergence progressive d'une infrastructure européenne de disciplinarisation des finances publiques nationales autour de l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), le calcul controversé de la dette publique de la Région wallonne et, enfin, le traitement comptable réservé à un mode innovant de financement des infrastructures publiques : le partenariat public-privé (PPP).

Résultat(s)

- 4 La thèse soutenue sur la base de ces études de cas est la suivante : le dispositif de gouvernement des finances publiques régionales qui émane des interactions entre le fédéralisme budgétaire et fiscal belge et la gouvernance budgétaire européenne peut être qualifié de « néolibéral ». Contrairement à ce qui est souvent dit, les néolibéraux n'ambitionnent pas un retrait pur et simple de l'État mais plutôt une transformation radicale de ses finalités et modes d'action, à travers l'application aux pouvoirs publics de la logique concurrentielle à laquelle sont soumises les entreprises privées (Foucault, 2004 ; Dardot & Laval, 2009). Là où cela n'est pas possible, l'évaluation économique est utilisée en tant que substitut, de manière à ce que les organismes publics fonctionnent « comme si » ils étaient soumis à la contrainte du marché – sans que ce ne soit toutefois directement le cas (Davies, 2017).
- 5 Dans le domaine des finances publiques, ce processus de rationalisation économique des pouvoirs publics se présente sous deux angles complémentaires, qui correspondent aux deux « figures de l'État » à l'ère néolibérale : consolidateur et compétiteur. En effet, le fédéralisme budgétaire et fiscal et la gouvernance budgétaire européenne sont chacun caractérisés, à des degrés distincts, par la volonté d'instituer un État à la fois consolidateur sur le plan budgétaire, mais aussi compétiteur dans le domaine économique et fiscal.
- 6 En vue de renforcer sa crédibilité sur les marchés financiers, l'État consolidateur se « lie les mains » en faveur d'un faible niveau de déficit et de dette publics à travers le recours à des instruments de portée (quasi-) constitutionnelle. Ces normes contraignantes tendent à ériger la politique budgétaire en « territoire interdit » d'exercice de la souveraineté politique, situé au-delà de l'influence des gouvernements. Sous l'effet de la gouvernance budgétaire européenne, les pouvoirs publics sont ainsi contraints de déléguer la gestion de pans entiers des finances publiques à des organes technocratiques dotés de larges pouvoirs discrétionnaires, à l'image d'Eurostat dans la définition et le calcul des indicateurs de finances publiques.
- 7 La seconde figure promue par ce dispositif néolibéral est celle de l'État compétiteur. Les technologies budgétaires et comptables examinées poussent en effet les régions à s'engager dans une logique concurrentielle. Dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne, la concrétisation des principes budgétaires à travers une norme discrète de comptabilité nationale (le système européen des comptes nationaux et régionaux – SEC) se présente ainsi comme un encouragement en faveur de l'implication accrue d'organismes publics marchands et privés dans la gestion des services publics. Le système de financement des entités fédérées contenu dans la loi spéciale de financement des entités fédérées dessine quant à lui les contours d'une concurrence fiscale entre les régions en vue d'attirer les résidents aisés, et ainsi d'accroître leurs recettes budgétaires.
- 8 La combinaison de ces deux orientations de la politique budgétaire (consolidation et compétition) provoque toutefois certaines tensions. Le choix des autorités belges et européennes en faveur de la consolidation et de la décentralisation budgétaires empêche ainsi de dégager des marges budgétaires conséquentes en vue de mener une politique ambitieuse d'investissement public.

- 9 Depuis une décennie environ, le recours au PPP se multiplie en vue d'échapper à ce carcan. Afin de lisser le paiement des dépenses engagées dans le temps, des consortiums d'entreprises privées se voient chargés du financement, de la construction et de la gestion d'infrastructures « publiques » pour une période de longue durée. Parce qu'elle concilie les deux figures de l'État néolibéral, engagé tant dans la consolidation budgétaire (à court terme du moins) que dans la compétition économique (inter)nationale, cette technique d'investissement se présente comme un symbole éclatant de la recomposition de l'État belge à l'ère néolibérale. Elle permet en effet à l'ensemble des gouvernements du pays de continuer à investir dans leur économie, tout en s'inscrivant formellement dans le respect des exigences budgétaires européennes et en conservant une autonomie de décision budgétaire totale vis-à-vis de leurs homologues.
- 10 Cette médaille connaît toutefois un revers important car cette pratique implique une forme de « mise en marché » du patrimoine et des services publics. Dans cette logique, la concrétisation d'un investissement n'est en effet plus seulement conditionnée à une décision souveraine des pouvoirs publics, mais aussi à l'évaluation de sa rentabilité par des investisseurs privés, désormais placés en position de juges ultimes de la pertinence des politiques menées. Derrière le concept de « partenariat » se cache donc une forme de subordination inédite de la capacité d'action de l'État à la satisfaction des intérêts financiers de grands groupes privés. En synthèse, il apparaît donc que les interactions entre l'autonomie financière des régions consacrée par le fédéralisme budgétaire et fiscal et l'impératif de la consolidation des finances publiques au cœur de la gouvernance budgétaire européenne contribuent à accélérer la tendance à la marchandisation et à la (quasi-) privatisation des politiques publiques en Belgique, ainsi que l'illustre la rapide croissance du marché des PPP.

BIBLIOGRAPHIE

- Bezès P. & A. Siné (2011), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Dardot, P. & C. Laval (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.
- Davies W. (2017), *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*, London, Sage.
- Foucault M. (1975), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.
- Foucault M. (1976), *Histoire de la sexualité I : la volonté de savoir*, Paris, Gallimard.
- Foucault M. (2004), *Naissance de la biopolitique – Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard.
- Jasanoff S. (2004), *States of Knowledge: The co-production of science and social order*, London, Routledge.
- Lemoine B. (2016), *L'ordre de la dette : Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte.

Miller, P. & Power, M. (2013), “Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory”, *The Academy of Management Annals*, vol. 7, n° 1, p. 557-605.

Miller P. & N. Rose (2008), *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*, Cambridge, Polity Press.

RÉSUMÉS

Depuis plusieurs décennies, le cadre de gestion des finances publiques belges se transforme sous l'effet de deux programmes de gouvernement en lien avec des évolutions institutionnelles majeures : le fédéralisme budgétaire et fiscal et la gouvernance budgétaire européenne. Comment ces deux programmes d'intervention reconfigurent-ils les régions belges, d'une part ? Et comment évoluent-ils en retour, sous l'effet des réactions de ces dernières, d'autre part ? Afin de répondre à ces questions, cette thèse contribue à l'élaboration d'une « analytique de gouvernement des finances publiques », à travers la mise en dialogue de la sociologie des finances publiques émergente et de l'œuvre de Michel Foucault et ses successeurs. L'application de cette grille d'analyse théorique innovante à l'examen de cinq controverses met au jour le caractère « néolibéral » du dispositif de gouvernement des finances publiques régionales à l'œuvre en Belgique. Celui-ci se présente sous deux angles complémentaires, qui correspondent aux deux « figures de l'État » à l'ère néolibérale : consolidateur et compétiteur. Alors que la politique d'investissement public est mise sous tension par la poursuite concomitante de ces deux objectifs, la principale réponse jusqu'à présent apportée à ce défi (le recours accru aux partenariats public-privé - PPP) contribue à une accélération de la marchandisation et à la (quasi-) privatisation de la gestion du service public en Belgique.

Over the last decades, the management of public finance in Belgium has faced a dramatic transformation due to two programmes of government related to major institutional reforms: Belgian fiscal federalism and European fiscal governance. How have both programmes of government reshaped Belgian regions? And, in turn, how have the reactions of the latter reshaped both programmes? In order to answer this question, this thesis concurs to the development of an “analytics of public finance government”, through a dialogue between the emerging political sociology of public finance and Michel Foucault's work – as well as his successors'. The implementation of this innovative theoretical framework to the study of five selected controversies sheds light on the “neoliberal” feature of the apparatus of regional public finance government currently at work in Belgium. This apparatus presents two complementary features – which correspond to the two “faces of the State” in the neoliberal era: consolidation and competition. While the public investment policy is under stress, it is argued that the main answer provided so far (the increasing use of public-private partnerships – PPPs) tends to spur the marketization and (quasi-) privatization of public service in Belgium.

INDEX

Keywords : neoliberalism, public finance, fiscal federalism, economic and monetary union, national accounting, governmentality

Mots-clés : néolibéralisme, finances publiques, fédéralisme budgétaire et fiscal, Union économique et monétaire, comptabilité nationale, gouvernementalité

Code JEL H6 - National Budget; Deficit; and Debt, A14 - Sociology of Economics, H7 - State and Local Government; Intergovernmental Relations

AUTEUR

DAMIEN PIRON

Université de Liège, Centres de recherches SPIRAL et Tax Institute ; damien.piron@uliege.be,
<http://hdl.handle.net/2268/227244>