

Gouverner l'investissement public par la comptabilité : une valse à trois temps autour du traitement comptable des partenariats public-privé (PPP) en Europe

Résumé : le partenariat public-privé (PPP) est l'une des innovations que déploient les États membres de l'Union économique et monétaire pour améliorer leurs indicateurs budgétaires. En retraçant la généalogie du traitement comptable de cet instrument, cette contribution démontre que la possibilité de déconsolider les PPP des budgets publics joue un rôle décisif dans la diffusion de cet instrument au sein de pays soucieux de mener une politique dynamique d'investissement public dans un contexte de surveillance budgétaire stricte. Le renforcement des conditions de déconsolidation promu par diverses instances de normalisation comptable fragilise toutefois les gouvernements nationaux, plus que jamais tenus de satisfaire aux exigences de rendement financier posées par les investisseurs privés en vue de financer les services et infrastructures publics à travers les PPP.

Summary: Public-private partnerships (PPPs) are one of the many innovations developed by the member states of the Economic and Monetary Union to enhance their public finance statistics. By retracing the genealogy of the accounting treatment dedicated to this tool, this paper demonstrates that the potential “off-balance” treatment of PPPs played a crucial role in its diffusion to countries willing to implement a dynamic investment policy in a context of tight budgetary monitoring. However, the increasing strictness shown by accounting standard-setters towards the off-balance treatment of this tool tends to weaken national governments, which more than ever have to comply to private investors' return-on-investment expectations in order to fund public services and infrastructure through PPPs.

Mots-clés : Sociologie politique des finances publiques, analytique de gouvernement, partenariat public-privé (PPP), investissement public, comptabilité nationale

Keywords: Political sociology of public finance, analytics of government, public private partnership (PPP), public investment, national accounting

Auteur : Damien Piron, Université de Liège, [damien.piron@uliege.be](mailto:damien.piron@uliege.be)

Adresse professionnelle : Université de Liège – Place des Orateurs, 3, B.31, R.33, 4000 Liège - Belgique

Numéro de téléphone : +32 (0)4 366 30 61

Notice biographique : Damien Piron est titulaire d'un doctorat en sciences politiques et sociales de l'Université de Liège, où il occupe actuellement un mandat de chercheur post-doctoral. Ses recherches portent sur la reconfiguration de l'État et des politiques publiques sous l'effet des normes de finances publiques, avec un intérêt marqué pour la gouvernance budgétaire européenne et le fédéralisme financier. Il a publié plusieurs articles et ouvrages en lien avec ces thématiques, dont *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique* (Larcier, 2019).

## Introduction

Au cours de la décennie écoulée, le partenariat public-privé (PPP) s'est imposé comme un instrument privilégié de financement des investissements publics en Europe. Dans un environnement caractérisé par une surveillance étroite des politiques budgétaires, la possibilité offerte aux pouvoirs publics de déconsolider de leurs comptes les investissements réalisés à travers cet instrument représente un atout majeur par rapport aux modes classiques de financement, tels que l'emprunt. Depuis la signature du Traité de Maastricht, les États successivement candidats puis membres de l'Union économique et monétaire (UEM) sont en effet tenus de présenter un déficit public inférieur ou égal à 3 % de leur produit intérieur brut et de limiter leur taux d'endettement à 60 % de ce même agrégat. Ces concepts sont définis à l'aide d'une métrologie harmonisée, le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC), dont l'application est surveillée par l'Office statistique européen, Eurostat (Savage, 2005). Dans ce cadre, cette contribution explore la généalogie et les effets sociopolitiques de la problématique, à première vue prosaïque, du traitement comptable des PPP dans le cadre de l'UEM. Elle vise à répondre aux questions suivantes : quels sont les critères d'enregistrement des PPP retenus par les différents systèmes de comptabilité (nationale, publique et privée) ? Comment les interactions entre ces systèmes distincts influencent-elles le traitement des PPP ? Enfin, comment cette dynamique comptable affecte-t-elle la politique d'investissement des États européens, ainsi que la forme des projets entrepris ?

Dans cette optique, les controverses relatives à l'enregistrement comptable du PPP sont appréhendées comme autant de luttes autour de la définition de cet instrument, mais aussi de la portée concrète de l'exigence de discipline budgétaire au sein de l'UEM. D'un point de vue théorique, un dialogue est noué entre la sociologie politique des finances publiques, l'analytique de gouvernement et la sociologie de la comptabilité afin d'appréhender le traitement comptable des PPP en tant qu'instrument de gouvernement à distance des politiques budgétaire, à l'origine d'une recomposition fondamentale des politiques nationales d'investissement public. Ce constat est informé empiriquement par l'examen de la mise en échec comptable d'une tentative originale d'extension du rôle des pouvoirs publics dans la gestion d'un ambitieux programme de construction de bâtiments scolaires en Flandre (Belgique), le PPP « participatif » *Scholen van Morgen*. Deux propositions sont défendues. La première est que le

traitement comptable avantageux du PPP explique de manière décisive son essor sur le continent européen. La seconde est que le renforcement subséquent de la jurisprudence d'Eurostat, de même que la transition des instances internationales de normalisation comptable vers le critère alternatif du contrôle fragilisent des gouvernements plus que jamais contraints de satisfaire aux exigences de rentabilité du secteur privé afin de mener une politique d'investissement public dynamique.

Le plan est le suivant. La première partie situe la question de l'impact du traitement comptable des PPP sur les politiques nationales d'investissement public au sein de l'UEM dans la vaste littérature relative à cet instrument, avant de présenter le cadre théorique et l'approche méthodologique mobilisés. Le restant de l'article se divise ensuite en trois parties, qui analysent les trois temps de la « valse » autour du traitement comptable des PPP. Le premier temps correspond à la genèse de la controverse comptable, dans le sillage de l'émergence de la « *Private Finance Initiative* » (PFI) en Grande-Bretagne et de la diffusion du PPP en Europe. Le deuxième temps, examiné à travers le cas d'un « PPP participatif » flamand, est celui de l'exploration des contours de la jurisprudence comptable d'Eurostat à l'égard de cet objet et de l'affirmation des frontières du PPP. Le troisième temps de l'analyse concerne les enjeux soulevés par l'approche dite du « contrôle » désormais promue par les instances internationales de normalisation comptable. Enfin, la conclusion met en évidence les conséquences potentielles de l'extension de cette approche à l'ensemble des PPP construits en Europe au cours de la décennie écoulée.

### **Position du problème, cadre théorique et précisions méthodologiques**

Le concept de partenariat public-privé (PPP) demeure nébuleux, en dépit de l'abondante littérature dont il fait l'objet. Dans le cadre du financement d'infrastructures, il désigne tour à tour un projet spécifique, une technique de gestion particulière ou encore une position de principe en faveur d'une implication du secteur privé dans la gestion des services publics. Ce type de contrat connaît de nombreuses variantes, en fonction de l'utilisateur final du service, du degré d'implication des pouvoirs publics dans la gestion du projet, de l'attribution de la propriété de l'actif à l'issue du contrat, etc. Sur le plan technique, le PPP prend la forme d'un contrat entre un soumissionnaire public et un consortium d'entreprises privées (l'opérateur) en vue de la livraison d'un paquet de services. À travers cette convention, l'opérateur s'engage non seulement à dispenser le service en question, mais aussi à construire et entretenir

l'infrastructure requise pour sa mise en œuvre (un tronçon routier, un bâtiment, etc.). Trois critères distinguent le PPP d'un marché public « classique ». Tout d'abord, la propriété de l'actif construit n'est pas détenue par les pouvoirs publics, mais par le partenaire privé. Ensuite, si le contrat précise les modalités de construction et de gestion de l'infrastructure et du service, leur réalisation repose quasiment exclusivement sur l'opérateur privé. Il s'agit enfin d'un engagement technique et financier de (très) longue durée, qui s'étend généralement sur plusieurs décennies (Greve et Hodge, 2013).

La controverse la plus récurrente suscitée par le recours au PPP concerne l'évaluation empirique de sa valeur ajoutée. Alors que les partisans de cette technique conçoivent la participation d'un opérateur privé aux différents stades de la procédure comme un vecteur d'innovation, de flexibilité et d'accroissement de l'efficacité du service public, d'autres estiment qu'il s'agit au contraire d'un instrument onéreux, complexe et peu transparent (Ross et Yan, 2015). Si le choix de la technique d'investissement privilégiée repose théoriquement sur une comparaison des avantages et inconvénients de chacune des formules envisageables afin de déterminer celle qui procure la meilleure valeur sur l'ensemble de la durée de vie du projet (« *value for money* »), les résultats d'une telle comparaison – par essence hypothétique – sont largement tributaires des paramètres retenus. D'autres facteurs de décision (budgétaires, politiques, etc.) entrent par ailleurs en ligne de compte (Girth, 2014). Le recours au PPP pose également de nombreuses questions de gestion publique (Wang *et al.*, 2017). Celles-ci concernent par exemple la détermination des facteurs critiques de succès de telles initiatives (agencements contractuels, incitants financiers, mécanismes de gestion des risques, etc.) dans un contexte d'asymétrie d'information entre un principal (le commanditaire public) et un agent (le consortium privé). Plus récemment, de nouvelles perspectives de recherches ont émergé à la faveur de retours d'expérience. Elles ont notamment trait aux conditions de gouvernance des projets (Willems, 2014), aux logiques de développement d'expertise et de transfert de connaissance à travers l'instauration d'unités méthodologiques spécialisées (Boardman et Hellowell, 2017), ou encore à la délicate question de la renégociation du contrat – étroitement liée à celle, plus générale, de l'accessibilité financière de ces services de (très) longue durée (Vecchi et Hellowell, 2018).

La présente contribution ne vise pas à expliquer les facteurs de succès ou d'échec des PPP. Elle retrace plutôt la généalogie de cet instrument en vue de mettre au jour les soubassements politiques et sociaux

(et non uniquement économiques et financiers) de son traitement comptable, ainsi que les effets de ce dernier sur la politique d'investissement des États membres de la zone euro. Dans cette optique, les principales controverses comptables qui ont jalonné la trajectoire des PPP sont analysées à travers une perspective de sociologie politique des finances publiques, dans le but de saisir comment leur issue reconfigure l'État et ses modes d'action. Cette littérature (ré-)émergente sur la scène francophone (Bezes et Siné, 2011 ; Lemoine, 2016) fait écho à d'influents travaux d'économie politique internationale et de sociologie économique (Blyth, 2013 ; Streeck, 2014). Elle met en exergue la dimension conflictuelle du gouvernement des finances publiques, une politique constitutive qui demeure négligée par la science politique, en dépit de son rôle privilégié dans la transformation de l'action publique contemporaine.

Afin de systématiser davantage cette analyse de la recomposition des modes d'action publique à travers les technologies comptables dans le cas des PPP, cette sociologie politique des finances publiques émergente est mise en dialogue avec l'analytique de gouvernement esquissée par Michel Foucault, elle-même réappropriée par la sociologie de la comptabilité (voir *infra*). Dans cette perspective, le gouvernement des finances publiques est conçu comme un mode de « conduite des conduites », c'est-à-dire l'art d'orienter le comportement d'autrui à travers un ensemble de normes, de connaissances et de compétences dans un objectif prédéfini. La conceptualisation de l'État développée par Foucault doit être comprise de la sorte. Le philosophe français, qui déclare vouloir faire l'économie d'une « théorie de l'État », préconise d'appréhender les institutions étatiques sous l'angle de leurs pratiques, considérant la définition de leurs missions comme le résultat contingent de luttes constantes entre de multiples acteurs aux intérêts variés (Foucault, 2004a, 2004b).

Un autre apport fondamental de l'analytique de gouvernement réside dans l'attention portée aux technologies *a priori* banales dans la concrétisation de ces aspirations à gouverner. Modifier un comportement jugé inadéquat implique en effet la mobilisation d'un arsenal de « technologies de gouvernement » (Miller et Rose, 2008), à l'instar des systèmes comptables (comptabilité d'entreprise, comptabilité nationale, audit, etc.). Ces instruments, qui jouissent généralement d'une réputation d'outils « neutres, incontournables et indiscutables » de divulgation de la réalité économique, au même titre que les statistiques (Desrosières, 2008 : 8), façonnent pourtant de manière décisive les phénomènes

qu'ils prétendent décrire. Sous prétexte de chercher à rendre compte de la « réalité » économique, les comptabilités prennent en pratique une part active dans sa création et sa transformation. L'approche constructiviste déployée dans cet article ne cherche en conséquence pas la meilleure manière de réduire l'écart qui existe entre la réalité économique et sa représentation comptable, mais se concentre plutôt sur les effets générés par ces technologies de gouvernement.

Dans une vaste synthèse des débats menés dans le champ de la sociologie de la comptabilité, Miller et Power (2013 : 587) mettent en exergue la « force productive » des comptabilités, auxquelles ils assignent quatre « rôles sociaux » : la médiation, la territorialisation, la subjectivation et l'attribution. Les comptabilités remplissent tout d'abord une fonction de *médiation*, en enserrant un ensemble hétéroclite de théories, de pratiques et d'acteurs au cœur d'un dense réseau de relations. Elles sont aussi engagées dans une activité de *territorialisation*, qui fait référence à la transformation d'entités (tangibles ou abstraites) en espaces de calcul dans le but de rendre leurs actions mesurables. Les technologies comptables constituent troisièmement de puissants outils de *subjectivation*. Il s'agit en effet d'un mode puissant de gouvernement « à distance », à travers lequel des individus et des organisations se gouvernent autant qu'ils sont gouvernés en retour. Les comptabilités remplissent enfin un rôle *d'attribution* dans le contexte organisationnel. Elles permettent non seulement de départager des options concurrentes, mais aussi de poser un diagnostic sur la performance d'acteurs et d'organisations spécifiques et d'imputer des responsabilités sur cette base. En mobilisant des réseaux de connaissances pour construire un espace de calcul contraignant les conduites, elles exercent en d'autres termes un puissant effet de normalisation, dont il peut être difficile de se départir en pratique.

Afin d'étudier les comptabilités « en train de se faire » et leurs effets, la présente contribution examine les « controverses chaudes » qui précèdent la construction des « chiffres froids » de la comptabilité. Ces moments sont en effet l'occasion d'une remise en cause de rapports de force, d'idées et de pratiques préalablement considérés comme fermement établis. La stratégie d'investigation déployée à cette fin est une étude qualitative de cas, c'est-à-dire « une approche qualitative dans laquelle l'enquêteur explore un système délimité (un cas) [...] dans le temps, à travers une collecte de données détaillée et approfondie impliquant de multiples sources d'information (par exemple des observations, des

entretiens, du matériel audiovisuel, des documents et des rapports) » (Creswell, 2013 : 97). Cette enquête repose, plus concrètement, sur une analyse documentaire minutieuse (littérature scientifique, documents officiels, législation, sites internet, archives de presse, etc.), ainsi que sur vingt-sept entretiens semi-directifs conduits entre mai 2014 et mai 2016 auprès de hauts fonctionnaires belges (administrations et cabinets ministériels régionaux et fédéraux, Banque nationale de Belgique, etc.) et européens (Eurostat, Banque européenne d'investissement, cabinet de la Commissaire en charge d'Eurostat, etc.) dans le cadre d'une recherche doctorale récente (Piron, 2019).

La posture épistémologique et méthodologique adoptée se veut à la fois généalogique et interprétative. Opposée à toute conception déterministe de l'histoire, la démarche généalogique interroge les conditions de possibilité du présent à travers une analyse empirique des causes locales. Elle se veut une méthode historique causale « par le bas », à la fois matérielle et multiple (Foucault, 1971). La démarche interprétative se distingue quant à elle d'une démarche (post-) positiviste. Elle postule que la réalité sociale ne se présente pas de manière univoque et extérieure aux acteurs, mais comme un mixte complexe d'éléments objectifs et d'interprétations subjectives, dont le chercheur est supposé rendre compte de manière nuancée à l'aide d'interactions avec les acteurs de terrain (Schwartz-Shea & Yanow, 2012). Dans ce contexte, l'analyse documentaire est cruciale afin de retracer la généalogie du traitement comptable des PPP, tandis que les réponses singulières obtenues au cours des entretiens permettent d'accéder aux représentations des principaux acteurs de ces réformes. C'est dans cette optique que le restant de cet article explore les trois temps de la « valse » autour du traitement comptable des PPP.

### **1<sup>er</sup> temps. L'essor du PPP et la genèse de la controverse relative à son traitement comptable**

#### *L'émergence de la PFI britannique et la controverse relative à son traitement comptable*

La trajectoire d'institutionnalisation du PPP varie d'un continent à l'autre. La Grande-Bretagne a joué un rôle décisif dans la diffusion de ce mode alternatif de gestion des infrastructures publique en Europe. La « *Private Finance Initiative* » (PFI) y émerge dès 1992 en vue d'accroître l'influence des acteurs privés dans la gestion des services publics, tout en évitant de nouvelles vagues de privatisations, jugées politiquement risquées. De retour au pouvoir en 1997 après deux décennies d'opposition, le parti

travailleuse érige le « partenariat public-privé » (et sa déclinaison dominante, la PFI) en symbole de la collaboration accrue entre les secteurs public et privé qu'il entend suivre sous l'étendard de la « troisième voie ». Sous l'impulsion du ministère des Finances, le champ d'application des PPP est alors étendu à de nombreux secteurs et les dépenses consacrées à ces projets croissent spectaculairement. Sur le plan politique, le PPP offre par ailleurs la possibilité aux travailleuses d'opérer un rapprochement inédit avec le secteur privé, dont la puissante industrie financière de la *City*. L'intérêt des décideurs britanniques pour le PPP s'explique également par des motivations budgétaires, qui entrent rapidement en concurrence avec le critère du rapport qualité-prix (*Value for Money*) afin de justifier le financement massif de nouvelles infrastructures à travers cette technique (Hellowell, 2010).

Du point de vue des gouvernants, le traitement comptable accordé au PPP s'avère nettement plus avantageux que celui réservé aux dépenses d'investissement « classiques ». En règle générale, lorsque les pouvoirs publics confient la réalisation d'une infrastructure à des tiers, ils sont en effet tenus de porter l'intégralité du montant de la transaction dans leurs comptes dès la conclusion du contrat, de manière à refléter l'ensemble de la dette qui existe vis-à-vis de l'opérateur. Or, la spécificité du PPP réside dans la combinaison de dépenses courantes (liées à la livraison du service) et de dépenses de capital (liées à la réalisation de l'actif) dans le cadre d'un contrat unique. Sur le plan comptable, l'administration britannique assimile cette technique à un contrat de bail. Elle subordonne en conséquence l'enregistrement de l'actif à la propriété économique du bien, déterminée à travers la répartition entre les partenaires des « risques et avantages » (*risks and rewards*) qui découlent du contrat.

Dans un premier temps, le ministère des Finances (*Her Majesty's Treasury – HMT*) conclut que, dans la plupart des cas qui lui sont soumis, c'est le partenaire privé qui supporte les risques inhérents au contrat et que c'est dès lors sur son bilan qu'il revient d'enregistrer le PPP. En conséquence, seules les indemnités versées chaque année en contrepartie du service rendu apparaissent donc au budget de l'État – et non l'ensemble des dépenses de capital associées à la construction de l'actif. Cette interprétation permissive du ministère des Finances est toutefois soumise à l'examen de l'autorité britannique de standardisation comptable (*Accounting Standards Board – ASB*). Celle-ci confirme la légitimité d'un traitement comptable unique de l'ensemble des dépenses (tant courantes que de capital) engagées dans

le cadre de chaque PPP. Ce faisant, l'enjeu se déplace alors vers une seconde question : la définition des critères à appliquer afin de déterminer quel est le partenaire (public ou privé) tenu de porter la dépense dans ses comptes (Rutherford, 2003 ; Heald et Georgiou, 2011).

Tant le HMT que l'ASB estiment que l'opération doit être enregistrée dans les comptes de la partie qui supporte la majorité des risques associés au projet. Selon l'autorité comptable, les critères retenus par le ministère des Finances pour évaluer l'existence d'un transfert effectif de risque vers le partenaire privé ne constituent toutefois pas des indicateurs pertinents de la « substance véritable » du contrat. L'ASB considère en effet que le nombre de catégories utilisées par le HMT tend à minimiser le risque supporté par les pouvoirs publics en diluant l'impact des principaux facteurs de risque dans un ensemble plus large. Ce modèle serait en d'autres termes biaisé en faveur d'un classement « hors bilan » des PPP car il mènerait trop rapidement à la conclusion selon laquelle les répercussions (positives et négatives) du contrat reposent majoritairement sur le partenaire privé. L'ASB préconise pour sa part de se focaliser sur un nombre limité de critères – et principalement les risques de demande et de valeur résiduelle.

Le point de vue de l'autorité comptable importe car ses standards constituent le fondement de la comptabilité publique britannique. En s'écartant des normes édictées pour enregistrer les PPP, le gouvernement risque donc de porter atteinte à la crédibilité de ses statistiques de finances publiques. Les critères proposés par l'ASB étant plus restrictifs que ceux utilisés par le ministère des Finances, leur application pourrait néanmoins conduire à consolider la majorité des PFI à l'intérieur des comptes publics, menaçant dès lors la survie de cet instrument. Afin de résoudre ce dilemme, les autorités politiques et comptables britanniques s'accordent sur la solution suivante. En juin 1999, le HRM publie une version révisée de sa note d'orientation (TTN1R) afin de se conformer au modèle proposé par l'ASB. Dans la pratique, ce document offre néanmoins une certaine souplesse à l'administration, qui continue à classer la vaste majorité des PFI hors bilan avec le soutien implicite de l'ASB. Ce compromis tacite lui permet en effet de conforter son image d'autorité de régulation des pratiques comptables, tout en favorisant la politique gouvernementale de développement d'infrastructures par le biais de PPP.

Cet épisode apporte une première contribution significative au débat relatif à l'interprétation de la « substance » comptable des PPP en Europe. En assimilant le PPP à un contrat de bail, l'ASB confirme

la nécessité d'un traitement comptable unique des dépenses courantes et de capital engagées à travers cette technique. Ce faisant, elle déplace le point focal de l'analyse vers la propriété économique de l'actif, appréhendée à travers le partage des risques et avantages entre partenaires. Si l'autorité comptable adopte une perspective plus restrictive que le ministère des Finances, elle ne ferme néanmoins pas totalement la porte à un enregistrement « hors bilan » du contrat. Le ralliement du gouvernement britannique à cette interprétation n'est par ailleurs acquis qu'au prix d'un compromis offrant une certaine flexibilité à l'administration dans l'interprétation du traitement comptable des PFI. Cette situation favorise *in fine* l'essor de cette technique, qui suscite un intérêt accru de l'autre côté de la Manche.

### *Le PPP fait son entrée sur la scène européenne*

Dans le sillage de l'expansion des PFI en Grande-Bretagne, l'Union européenne participe elle aussi à la promotion des PPP à l'entame des années 2000. Plusieurs institutions communautaires tracent en effet les contours d'une régulation européenne en la matière, cherchant tantôt à encourager, tantôt à encadrer cette pratique perçue comme une « épée à double tranchant » (Petersen, 2011 : 171). Tout en soulignant les mérites du PPP, la Commission (2004 : 4) estime que les États ne peuvent y voir une « solution miracle » afin d'échapper à leurs obligations budgétaires. Le recours à cet instrument n'est encouragé que s'il procure une véritable plus-value par rapport aux autres options de financement. Là où certains voient une opportunité d'améliorer la qualité des infrastructures publiques à travers un partage d'expertise entre partenaires public et privé, d'autres se montrent davantage intéressés par la possibilité de déconsolider d'importants projets d'investissement. Philippe Maystadt, ancien ministre belge des Finances et Président du Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement (BEI), souligne au cours d'un entretien l'ambivalence qui règne, dès le départ, autour du PPP : « pour certains, c'était le moyen d'échapper à la consolidation, mais pour d'autres, et cela me paraît être une meilleure motivation, c'était pour améliorer la qualité du service. Il y a toujours eu une ambiguïté. Certains poussaient à ce qu'on établisse des règles qui permettent plus facilement d'échapper à la contrainte budgétaire, d'autres voulaient des règles qui garantissent qu'on améliore la qualité des infrastructures ».

Au vu de cette ambiguïté constitutive, un consensus se dégage autour de la nécessité d'encadrer le développement de cet instrument. Quelques mois après la publication, par la Commission, de « lignes

directrices pour des PPP réussis », le Conseil européen place cette technique au cœur de « l'Initiative pour la croissance » qu'il lance en 2003 avec la BEI. Il exhorte les États membres et la Commission à « prendre rapidement des mesures pour éliminer les obstacles techniques, juridiques, administratifs et comptables à la mise en œuvre des partenariats public-privé » (Conseil européen, 2003 : 3). Cette invitation débouche sur l'adoption de deux actes régulant l'usage des PPP à l'échelle européenne : les directives sur les marchés publics<sup>1</sup> et un communiqué de presse publié le 11 février 2004 par Eurostat au sujet du traitement comptable des PPP. Ce document est le fruit d'une réflexion entamée un an plus tôt par des experts d'Eurostat, des États membres, de la Banque centrale européenne et de la BEI. Au vu du souhait des autorités européennes de promouvoir le PPP, et en l'absence de référence à cet égard dans le système international de comptabilité nationale (le SCN 1993), l'Office statistique européen se charge d'interpréter cette technique au regard du système européen de comptabilité nationale, le SEC 95.

Il s'agit en effet là d'une préoccupation majeure dans le chef des États, dont la politique budgétaire est évaluée à l'aune du SEC dans le cadre de l'UEM. Ce qui se joue dans le traitement comptable des PPP n'est en d'autres termes rien de moins que la concrétisation de la discipline budgétaire européenne, à travers la détermination du point d'équilibre entre les tenants d'une discipline stricte et les défenseurs d'une flexibilité permettant de soutenir l'activité économique à travers la commande publique. En cas de reconnaissance de la possibilité de déconsolider les PPP, la position d'Eurostat est susceptible de jouer un rôle « d'attribution » (Miller et Power 2013) majeur dans la sélection de la technique d'investissement privilégiée par les pouvoirs publics. Pour déterminer le traitement des PPP dans le SEC, Eurostat s'inspire des pratiques en vigueur dans les États membres. À cette époque, seule la comptabilité nationale britannique dispose de règles spécifiques. Ces dernières exercent donc une influence majeure sur le contenu de sa décision, comme l'explique un fonctionnaire d'Eurostat rencontré en février 2016 dans l'extrait d'entretien suivant :

---

<sup>1</sup> Les directives 2004/17 et 2004/18 créent une procédure dérogatoire (le dialogue compétitif) autorisant le pouvoir adjudicateur à entamer une discussion approfondie avec un nombre limité d'entreprises afin de tirer profit de leurs compétences techniques et de leur créativité pour des « contrats particulièrement complexes » (tels que les PPP).

**Interviewé :** beaucoup de pays traitaient les PPP comme si c'était des projets normaux d'infrastructure, c'est-à-dire qu'ils comptabilisaient la dépense tout de suite, au moment de la construction. Mais les Anglais faisaient différemment. Ils avaient commencé à mettre dans la comptabilité publique des règles spéciales pour les PPP, qui ressemblent un peu aux règles qu'on a mises dans le premier manuel de 2004.

**Chercheur :** donc les règles de 2004 ont été inspirées par la pratique des Anglais ?

**Interviewé :** inspirées par les Anglais, effectivement. Par les règles de comptabilité nationale que l'Angleterre avait commencé à mettre en place, et qui venaient de la comptabilité publique. Donc on s'est inspiré beaucoup parce que c'était le seul cas où on avait déjà cette approche par les risques.

À l'instar du raisonnement développé en Grande-Bretagne, Eurostat étend aux PPP la logique appliquée aux contrats de bail. Il construit donc son argumentaire autour de la question de la propriété économique de l'actif, appréhendée à partir d'une approche par les risques. Eurostat conditionne la « neutralité budgétaire » du PPP pour les pouvoirs publics au transfert effectif des risques vers l'opérateur privé. Il estime en d'autres termes qu'un PPP pourra être inscrit au bilan du partenaire privé si, et seulement si, celui-ci supporte la « majorité » des risques inhérents au projet. Pour vérifier si cette condition est remplie, l'Office statistique européen distingue tout d'abord trois facteurs de risque : le risque de construction<sup>2</sup>, le risque de disponibilité<sup>3</sup> et le risque de demande<sup>4</sup>. Il précise ensuite que le transfert du risque sera jugé effectif si le partenaire privé supporte au moins deux de ces trois facteurs : le risque de construction, d'une part, et le risque de disponibilité et/ou de demande, d'autre part. Si ces critères ne sont pas satisfaits, l'investissement devra alors être enregistré dans les comptes publics (Eurostat, 2004).

---

<sup>2</sup> Le risque de construction fait référence à des situations telles que le dépassement des délais ou des coûts dans la réalisation de l'actif, le non-respect de standards contractuels ou d'éventuelles défaillances techniques.

<sup>3</sup> Le risque de disponibilité recouvre les défaillances de service découlant de la responsabilité du partenaire privé.

<sup>4</sup> La demande réelle de services peut varier par rapport à ce qui était prévu dans le contrat. Si cette variabilité ne se reflète pas (assez) dans les modalités de paiement, le risque de demande n'est pas transféré au partenaire privé.

Cette décision de principe témoigne d'un souci d'ouverture d'Eurostat à l'égard des PPP. Elle suscite toutefois de vives critiques. Sur le plan formel, l'utilisation d'un communiqué de presse en tant que source d'obligations contraignantes pour les États membres interpelle. Le contenu de la décision fait lui aussi débat. Plusieurs auteurs et organisations internationales considèrent que la jurisprudence d'Eurostat est de nature à encourager le recours au PPP pour des motifs purement comptables, au détriment d'un examen de sa plus-value économique et financière. La décision d'Eurostat est ainsi jugée « problématique » dans un document de travail du Fonds monétaire international (2004 : 22), qui craint qu'elle serve à justifier la réalisation de projets avant tout motivés par la volonté de contourner les exigences budgétaires européennes. Posner *et al.* (2009) critiquent quant à eux la possibilité de déconsolider un PPP en l'absence de transfert vers le partenaire privé du risque de demande, qu'ils estiment plus difficile à évaluer et à anticiper que les deux autres types de risques. Selon eux, les pouvoirs publics prenant ce risque à leur charge continuent de supporter un risque financier significatif, qui n'est ni dédommagé par le partenaire privé, ni reflété dans les comptes publics. Enfin, Heald et Georgiou (2011 : 241) concluent que les tests réalisés par Eurostat s'avèrent « très faibles » en comparaison avec les standards en vigueur en Grande-Bretagne – dont l'Office statistique de l'Union européenne prétend pourtant s'inspirer.

En synthèse, lorsque le PPP émerge dans l'espace européen au début des années 2000, ce terme générique présente un certain degré de malléabilité ontologique. Cela signifie que sa forme concrète n'est pas encore arrêtée de manière précise, mais se construit au contraire dans sa mise en œuvre, au cas par cas. Ce concept constitue en d'autres termes un « objet-frontière », c'est-à-dire « un arrangement qui permet à différents groupes de travailler ensemble sans consensus préalable » (Star, 2010 : 19). Un « objet-frontière » est doté de trois caractéristiques : l'existence d'un support matériel et organisationnel (ici, une série de loi nationales et une réglementation européenne naissante, des orientations relatives au traitement comptable des PPP dans le cadre de la procédure européenne de surveillance budgétaire, une plateforme d'échange logée au sein de la BEI – le *European PPP Expertise Centre*, etc.) ; une certaine flexibilité interprétative et, enfin, une dynamique de réappropriation dans la mise en œuvre locale.

La flexibilité interprétative qui caractérise le PPP à cette époque joue un rôle de « médiation » (Miller et Power 2013) essentiel entre diverses communautés de pratiques aux intérêts distincts, mais convergents : des institutions européennes, à la fois soucieuses de stimuler la croissance économique par la création d'infrastructures publiques et privées (à l'instar de la BEI), tout en garantissant la discipline budgétaire (DG ECFIN) et la qualité des statistiques de finances publiques (Eurostat) ; des gouvernements nationaux, régionaux et locaux désireux de continuer à investir dans leur économie tout en minimisant l'impact de ces dépenses sur leurs comptes publics ; et, enfin, de grands groupes privés (entreprises de travaux publics, institutions de crédit, etc.) dont la croissance dépend du dynamisme de la commande publique. Derrière un label commun, la signification du concept de PPP au sein de chaque État membre de l'Union européenne ne se donne donc à voir qu'au cours de la phase de mise en œuvre de ces contrats. À la suite des initiatives européennes, de nombreux projets voient en effet le jour aux quatre coins de l'Europe. Ce n'est qu'une fois retravaillé au sein de chacune de ces écologies locales que l'objet « PPP » gagne en précision et en stabilité, notamment à travers la spécification des clauses applicables. Ces multiples traductions nationales sont à l'origine d'une dynamique d'exploration des frontières de la jurisprudence de l'Office statistique européen : de nombreuses clauses originales testent en effet les contours comptables du concept de PPP, définis par Eurostat. Tel est par exemple le cas du « PPP participatif » flamand « *Scholen van Morgen* » (« les écoles de demain »), qui constitue une tentative originale de concilier deux objectifs *a priori* contradictoires : une implication prononcée des pouvoirs publics dans la gestion du PPP et un enregistrement hors bilan.

## **2<sup>e</sup> temps. De l'exploration à l'affirmation des frontières comptables du PPP**

*L'exploration des contours d'une catégorie comptable : le « PPP participatif » « Scholen van Morgen »*

Les jalons de l'essor des PPP en Flandre (Belgique) sont posés au cours de la législature 1999-2004. L'accord de gouvernement de juillet 1999 présente le PPP comme une technique de financement innovante, permettant la concrétisation rapide de travaux d'infrastructures routières prioritaires. Quelques mois plus tard, une résolution du Parlement flamand élargit le champ d'application de cet instrument à d'autres secteurs et encourage la création d'un Centre flamand d'expertise pour les PPP. Un décret-cadre relatif aux PPP, adopté en 2003, charge cette instance de préparer, évaluer, contrôler et

émettre un avis sur chaque projet de PPP envisagé en Flandre et de jouer un rôle d'intermédiation entre les partenaires publics et privés. L'arrivée au pouvoir de la coalition emmenée par le démocrate-chrétien Yves Leterme marque un tournant dans la trajectoire d'institutionnalisation des PPP sur le territoire flamand : après un départ timide, les projets labellisés « DBFM » (*Design, Build, Finance, Maintain*) se multiplient dans des secteurs aussi divers que la mobilité, le sport et l'enseignement au cours de la législature 2004-2009. Selon le gouvernement, ce mode de financement permet à la Flandre d'amorcer un mouvement de rattrapage indispensable en termes d'infrastructures, tout en préservant l'équilibre budgétaire, en raison de la faculté de répercuter le coût de ces importants travaux sur plusieurs années. L'inventaire des « financements alternatifs » publié en 2015 par la Cour des comptes témoigne du rôle cardinal des PPP dans la politique flamande d'investissement public. À cette date, pas moins de trente-trois projets sont en effet conduits sous cette forme au nord de la Belgique, pour un montant total évalué à huit milliards et demi d'euros – à comparer avec un budget annuel de 38 milliards d'euros.

En 2004, le gouvernement flamand décide de résorber son retard dans la construction et la rénovation de bâtiments scolaires grâce à un vaste programme d'investissement, dénommé « *Scholen van Morgen* ». Ce projet, qui illustre la dynamique de traduction locale de la décision d'Eurostat née aux quatre coins de l'Europe, est exemplatif, à plus d'un titre, de la stratégie de PPP développée en Flandre (Willems, 2014). Il s'agit tout d'abord d'un des projets pionniers du gouvernement flamand. Doté d'un volume d'investissement initial estimé à un milliard et demi d'euros, il constitue également l'un des plus ambitieux PPP lancés dans le domaine social en Europe. Il se singularise enfin par l'originalité de son design organisationnel, qui prévoit la participation conjointe d'acteurs publics et privés à l'organisme en charge du pilotage du projet. Au terme d'une procédure d'adjudication perturbée par l'éclatement de la crise financière, le gouvernement sélectionne le dernier candidat encore en lice, un 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 en mai 2009. La convention-cadre et les accords financiers entre les deux parties sont signés en juin 2010. Le suivi opérationnel du projet est confié à un organisme *ad hoc* – un « *special purpose vehicle* » (SPV) dans la terminologie financière : la société anonyme (SA) « *Scholen van Morgen* ». Cette société, dotée d'un capital de départ de 95 millions d'euros, est composée

de deux actionnaires : la SA « *FScholen* », qui réunit les deux entreprises du consortium privé (AG Real Estate et BNP Paribas Fortis), et la société anonyme *School Invest*, filiale de la société publique flamande de participations (*Participatiemaatschappij Vlaanderen – PMV*) et de l'agence en charge des infrastructures scolaires (AGION). La SA « *Scholen van Morgen* » joue un rôle de coupole dans la mise en œuvre du PPP puisqu'elle est 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 (figure 1). Ce contrat global se décline en 165 contrats individuels conclus avec chacun des pouvoirs organisateurs concernés. Une fois l'infrastructure scolaire mise à leur disposition, ceux-ci sont tenus de payer une « indemnité de disponibilité » au maître d'œuvre, dont la majeure partie leur est ensuite remboursée par AGION. Le contrat garantit enfin le transfert automatique de la propriété des bâtiments aux pouvoirs publics flamands après 30 ans, et ce sans la moindre contrepartie.

**[Figure 1 : structure organisationnelle du PPP « *Scholen van Morgen* »]**

Un dirigeant du Centre flamand d'expertise sur les PPP rencontré en mars 2015 confirme que la possibilité de déconsolidation offerte par la jurisprudence d'Eurostat a exercé une influence décisive dans la décision de recourir à ce montage : « 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. [...] Donc 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 »<sup>5</sup>. Ce choix est cependant assorti d'une contrepartie majeure pour les autorités flamandes, qui sont tenues de payer un montant supérieur à celui envisageable en cas de financement propre du projet. À de rares exceptions près, les pouvoirs publics se financent en effet à un taux d'intérêt plus avantageux que les entreprises privées sur les marchés financiers, en raison de la confiance qu'ils inspirent. Le gouvernement flamand estime néanmoins que ce surcoût est compensé par les divers avantages du projet (tels que la construction rapide d'un nombre conséquent d'infrastructures scolaires), ainsi que le précise ce conseiller d'un ancien ministre flamand

---

<sup>5</sup> Les citations issues d'entretiens en néerlandais sont traduites de façon libre par l'auteur.

du Budget : « 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 ».

Si le recours au PPP s'explique par la possibilité de déconsolider les dépenses encourues, la jurisprudence d'Eurostat requiert toutefois que l'opérateur privé supporte la majorité des risques inhérents au projet. En pratique, cette condition implique d'importantes compensations financières envers les acteurs privés, sous la forme d'une augmentation des indemnités à verser en échange de la mise à disposition de l'infrastructure et du service. Dans le cadre d'une telle négociation, l'enjeu pour les pouvoirs publics consiste à transférer effectivement le risque vers le partenaire privé (de manière à garantir la neutralité budgétaire de l'opération), tout en limitant les surcoûts engendrés par cette situation. La première version du contrat, conclue peu après la crise financière de 2008, prévoit ainsi un double système de garanties publiques sur le passif du SPV. Une telle clause aurait été présentée par les partenaires privés comme un préalable indispensable à la conclusion de l'accord, selon un dirigeant du Centre flamand d'expertise sur les PPP : « 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 ».

La société publique *School Invest*, filiale des sociétés publiques PMV et AGION, dispose par ailleurs d'une minorité de blocage au sein de la société faitière du projet. Elle détient en effet 25 % + 1 part du capital, le restant échéant au consortium privé. Ce mode de gouvernance atypique, qui associe étroitement acteurs privés et publics sous le label « PPP participatif », permet aux autorités flamandes de garder le contrôle sur l'action du SPV et la gestion du service. Il témoigne également de la méfiance des autorités flamandes vis-à-vis de la technique du PPP, selon un membre d'AG Real Estate, une des sociétés privées associées au projet : « donc le partenaire privé a 75 % des parts moins une action, le partenaire public 25 % plus une action. Cette action est importante parce qu'elle correspond à la minorité de blocage. Ce qui est en fait déjà un peu symbolique – et il s'agit là de mon interprétation personnelle –

de la confiance, ou plutôt de l'absence de confiance, qui régnait dès le départ. Cela aurait tout aussi bien pu être 10 %-90 % ou 0 %-100 % ». Ces caractéristiques atypiques attirent également l'attention d'Eurostat, qui questionne la pertinence d'un traitement déconsolidant au regard de sa jurisprudence.

#### *Eurostat affirme les frontières de sa jurisprudence comptable*

La troisième édition du *Manual on Government Debt and Deficit* (MGDD), publiée en septembre 2010, contient pour la première fois une section consacrée aux PPP. Dans leur pratique quotidienne, les comptables d'Eurostat sont en effet régulièrement confrontés à des pratiques qu'ils estiment contraires à l'esprit de la jurisprudence de 2004, certains États membres n'hésitant pas à adopter une lecture souple de ces critères afin d'enregistrer leurs PPP hors bilan. Depuis l'éclatement de la crise financière, les opérateurs privés se montrent par ailleurs réticents à conclure des projets de grande envergure (tels que les PPP) et conditionnent leur participation à l'insertion de clauses visant à limiter leur degré d'exposition au risque. Eurostat souhaite donc préciser les implications de telles clauses sur la classification comptable des PPP dans ce document, théoriquement dénué de portée juridique, qui codifie sa jurisprudence dans le calcul du déficit et de la dette publics. Cette initiative témoigne du processus d'apprentissage qui se joue alors entre Eurostat et les États. Au vu du degré de technicité élevé des PPP, il s'avère souvent délicat de déterminer la portée de ces clauses sur la répartition effective des risques entre les partenaires. Au moment de la rédaction du communiqué de 2004, l'Office statistique européen ne dispose pas encore du recul suffisant pour appréhender l'impact de toutes les dispositions contractuelles sur la distribution des risques. À travers la publication de lignes directrices détaillées, il entend donc mettre un terme à certaines interprétations jugées « abusives », selon l'expression utilisée par un fonctionnaire de la BEI durant un entretien réalisé en septembre 2016 :

« [la simplicité des principes de 2004] était une force et une faiblesse. La force, c'est que les gens les comprenaient assez vite ; la faiblesse, c'est qu'on a pu en détourner l'esprit. Et la Belgique a fait partie des États membres de l'Union qui ont poussé la logique de déconsolidation à ses extrêmes. [...] Donc Eurostat s'est durci. Eurostat a vu que, quand on y regardait plus près, beaucoup de montages étaient de la pure déconsolidation. Il n'y avait pas cette volonté de jouer le transfert du risque [...]. Souvent, les pouvoirs publics montaient quelque chose, mais par-

derrière donnaient des garanties, du confort, donc c'était une sorte de marché public classique, mais sur lequel on mettait une étiquette PPP, avec l'avantage de ne pas devoir porter la dette sur leurs comptes. Et donc il y a eu beaucoup de requalifications. Eurostat est passé à ce moment-là dans une position plus dure. »

Le MGDD réaffirme en conséquence sa jurisprudence de 2004, qui subordonne la déconsolidation d'un PPP au transfert vers le partenaire privé du risque de construction, ainsi que du risque de disponibilité et/ou de demande. Eurostat ajoute cependant qu'une telle issue ne peut être envisagée lorsque les pouvoirs publics reprennent *de facto* ces risques à travers d'autres dispositions contractuelles, telles que l'existence de garanties gouvernementales, des clauses de résiliation anticipée favorables ou encore des mécanismes de sanction insuffisants. En précisant les contours de la jurisprudence de 2004, le Manuel disqualifie une série de pratiques développées par les États membres au cours des années précédentes. Il entérine de la sorte une conception restrictive de « l'objet » PPP, qui limite notamment l'intervention des pouvoirs publics à la phase de conception du projet, dont la réalisation relève du domaine exclusif des opérateurs privés. Concrètement, Eurostat invite les instituts nationaux de statistique à lister l'ensemble des critères favorables et défavorables à la déconsolidation des projets examinés avant de se prononcer. Dans la pratique, il n'est toutefois pas toujours aisé de trancher sur la base de cette ligne de partage. Que faire, par exemple, lorsqu'une seule clause du contrat se révèle litigieuse ? À l'inverse, quelle décision adopter quand plusieurs aspects de moindre importance s'avèrent problématiques ? En fin de compte, ce type d'analyse nécessite toujours une interprétation subjective des comptes nationaux. En cas de doute, le dernier mot revient néanmoins à Eurostat, qui dispose de la faculté de corriger les données statistiques qui lui transmettent les États membres.

Cet affermissement du cadre comptable européen affecte directement le PPP « *Scholen van Morgen* ». À l'issue d'une analyse de la première version du contrat, Eurostat juge en 2010 que les risques transférés au partenaire privé s'avèrent insuffisants pour déconsolider le projet. Cette appréciation se justifie notamment par le montant de la garantie accordée par le gouvernement flamand au consortium privé en vue de lever les fonds nécessaires à la mise en œuvre du projet. Il précise toutefois qu'un nouvel examen aura lieu en cas de modification du contrat (Eurostat, 2010 : 10). De longues tractations

s'engagent alors entre les autorités flamandes et l'Office statistique européen, au cours desquelles pas moins de quatre versions du contrat seront discutées. Eurostat rend sa décision définitive en mai 2014. Il estime qu'en dépit des modifications apportées, le gouvernement flamand continue de supporter le risque de financement du projet. En l'absence de transfert du risque de construction, il décide dès lors de maintenir sa décision initiale et de contraindre les autorités flamandes à enregistrer cette dépense dans leurs comptes (Eurostat, 2014). Au final, le projet « *Scholen van Morgen* » n'aura donc pas tenu sa promesse de neutralité budgétaire. Le recours au PPP était pourtant en grande partie motivé par cet objectif, en contrepartie duquel les autorités flamandes ont consenti à payer un montant supérieur à celui qu'elles auraient pu déboursier dans le cadre d'un investissement classique.

Initialement échaudé par cette requalification, le gouvernement flamand issu des élections de mai 2014 entend tirer les leçons de cette requalification afin de dessiner un nouveau modèle de PPP compatible avec la jurisprudence d'Eurostat. Cette nouvelle mouture est adoptée en novembre 2016, après ratification préalable de l'Office statistique européen. Le souci de transférer le risque de l'opération au partenaire privé en vue de garantir la neutralité budgétaire du programme a des implications financières et organisationnelles majeures. Le modèle encouragé par la jurisprudence comptable d'Eurostat est premièrement de nature à accroître le coût des PPP, puisqu'il limite les possibilités de reprise de risque par les pouvoirs publics susceptibles à la fois de réduire le montant total des projets tout en étant compatibles avec un enregistrement « hors-bilan ». Dans la pratique, convaincre les partenaires privés de prendre en charge la majorité des risques d'un PPP ne peut cependant se faire sans leur accorder de larges compensations financières, qui conduisent à une augmentation sensible du coût de l'opération, ainsi que l'illustre ce passage d'un entretien réalisé en décembre 2015 avec un membre de la société PMV et un conseiller d'une ancienne ministre flamande du Budget :

**Interviewé n° 1** : si tu satisfais vraiment à toutes les conditions posées par Eurostat, alors tu dois te poser la question : "veut-on encore payer ça ?".

**Interviewé n° 2** : est-ce que le service en vaut la peine en termes de rapport qualité-prix ?

**Interviewé n° 1** : si l'opérateur doit effectivement porter tous les risques de façon continue, sera-t-il encore prêt à s'investir ? Est-ce que les banquiers seront encore prêts à s'investir ? Parce qu'il

faut alors commencer à bricoler des choses qui seront plus risquées pour eux aussi. Les opérateurs sont-ils prêts à porter tout cela ? Et s'ils le font, eh bien, quel prix va-t-on devoir payer en tant que société ?

Deuxièmement, le transfert effectif de la propriété économique de l'actif qui accompagne le transfert de risque vers le partenaire privé engendre également d'importantes modifications organisationnelles. Dans la perspective d'Eurostat, l'objet principal d'un PPP n'est en effet pas la construction d'une infrastructure, mais bien la livraison d'un service (qui induit notamment, mais pas uniquement, la construction de l'infrastructure en question). Cette nuance est fondamentale : elle implique qu'en tant que véritable propriétaire économique de l'actif créé dans le cadre du PPP, l'opérateur privé a la faculté de disposer de celui-ci comme il l'entend, pour autant que le service faisant l'objet du contrat soit rendu. Dans le cas de la construction de bâtiments scolaires, cette exigence encourage dès lors la création de bâtiments modulaires, capables d'être aisément ré-agencés pour accueillir un grand nombre d'activités différentes. Selon un conseiller d'une ancienne ministre flamande du Budget, une telle transformation implique une « philosophie totalement différente de l'école ». Un autre interviewé explicite ces propos : « [le partenaire privé] peut dire : "pendant les heures de cours, je mets les locaux à votre disposition, vous pouvez les utiliser. Mais quand vous ne donnez plus cours, les locaux n'appartiennent plus à l'école". 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. Il faut pousser la logique jusque-là ».

Il est remarquable de constater qu'en dépit de ces implications financières et organisationnelles considérables, le gouvernement flamand continue à privilégier la formule du PPP au détriment d'un financement à travers son propre budget. Cette illustration empirique révèle en synthèse un paradoxe fondamental de la surveillance européenne des finances publiques nationales : pour continuer à respecter formellement leurs engagements budgétaires, les États désireux de mener une politique dynamique d'investissement public se montrent désormais prêts à s'inscrire dans une logique de (quasi-) privatisation des infrastructures « publiques » et à recourir à des montages financiers onéreux qui satisfont les exigences de rendement financier formulées par des opérateurs privés à la conquête de nouveaux marchés. À l'heure actuelle, un nouveau front s'ouvre par ailleurs dans la lutte relative au

traitement comptable des PPP : le remplacement potentiel de l'approche par les « risques et avantages » jusqu'à présent privilégiée dans les systèmes de comptabilité nationale (le SCN et le SEC) par l'optique dite de « contrôle » qui s'impose comme la référence des systèmes de comptabilité privée et publique.

### **3<sup>e</sup> temps. Le marché des PPP menacé par l'application du critère de contrôle ?**

En 2006, le Comité d'interprétation des normes internationales d'information financière (IFRIC) publie un document interprétatif destiné à combler le vide causé par l'absence de ligne directrice relative au traitement des PPP dans le standard international de comptabilité des entreprises privées, les normes internationales d'information financière (IFRS). L'IFRIC 12 appréhende les PPP en termes de « contrôle ». Il recommande en effet aux opérateurs privés d'aligner leur traitement sur celui des concessions de service, c'est-à-dire de ne pas rapporter ces dépenses dans leurs comptes lorsque les pouvoirs publics contrôlent les services fournis par le concessionnaire et qu'ils jouissent d'un intérêt résiduel significatif dans l'infrastructure à l'échéance de l'accord. Cette orientation traduit l'insatisfaction des instances internationales de normalisation comptable vis-à-vis des détournements auxquels se prête, selon eux, le critère des « risques et avantages » retenu par Eurostat (Heald et Georgiou, 2011). Dans un premier temps, cette règle s'applique exclusivement aux opérateurs privés ; elle n'affecte donc pas les pouvoirs publics. En 2010, le Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB) décide toutefois de transposer ce standard dans le domaine de la comptabilité publique. L'IPSAS 43, qui se présente comme le « miroir » de l'IFRIC 12, oblige en effet les pouvoirs publics à enregistrer dans leurs comptes les PPP qui répondent aux deux critères susmentionnés (contrôle et intérêt résiduel). La mise en œuvre de cette norme de comptabilité publique, qui s'opère sur une base volontaire, est loin d'être anodine : elle provoque en effet la consolidation de la vaste majorité des PPP conclus en Europe (Moscariello et Cinque, 2016).

Il convient de ne pas sous-estimer les effets de cette évolution. Le degré de convergence souhaitable par rapport aux IPSAS constitue en effet un enjeu majeur dans le cadre la vaste réflexion sur l'harmonisation des systèmes de comptabilité publique (les EPSAS) entamée en Europe au sortir de la crise de la zone euro. L'évolution de la comptabilité publique vers le concept de contrôle influence en outre le rapportage macroéconomique opéré par la comptabilité nationale : si la comptabilité publique et la comptabilité

nationale demeurent deux mondes distincts, construits autour de communautés d'acteurs qui parlent des langages différents, ces deux disciplines entretiennent néanmoins des liens étroits, en raison notamment de la place tenue par les données issues de la comptabilité publique dans le travail des comptables nationaux. La présence d'un « double rapportage » s'accompagne enfin de coûts budgétaires, mais aussi politiques non négligeables, la coexistence de deux standards concurrents ayant pour effet de réduire la lisibilité des comptes publics (Heald et Hodges, 2015).

Pour l'heure, les deux principaux systèmes de comptabilité nationale restent officiellement attachés à l'analyse en termes de « risques et avantages ». Dans un passage lapidaire, l'édition la plus récente du Système international des comptes nationaux – le SCN 2008, publié sous l'égide de l'ONU – s'appuie formellement sur ce critère afin de déterminer la classification comptable des PPP. Le SCN distingue ainsi deux principaux types de risques (liés à l'acquisition et à l'utilisation des actifs), qui se subdivisent eux-mêmes en différentes sous-catégories. Deux d'entre elles – à savoir « le contrôle de la conception, la qualité, le volume et l'entretien des actifs » et « le risque de valeur résiduelle et d'obsolescence » – présentent toutefois d'évidentes similitudes avec le critère de contrôle employé dans les systèmes de comptabilité privée et publique. Dans les faits, le SCN peut donc être considéré comme une norme hybride, qui opère une synthèse originale entre les critères de risque et de contrôle.

Depuis septembre 2014, le standard européen de comptabilité nationale aborde lui aussi la problématique des PPP de manière explicite. Tout en codifiant la jurisprudence d'Eurostat relative à l'évaluation des risques et avantages, le SEC 2010 prévoit également l'application de deux critères complémentaires lorsque cette analyse ne suffit pas à déterminer le propriétaire économique de l'actif. Il s'agit, d'une part, du contrôle de la conception, de la qualité, du volume et de l'entretien des actifs exercé par l'administration publique et, d'autre part, de la mesure dans laquelle cette dernière peut déterminer les services produits, leur coût et les unités auxquelles ils sont fournis. L'introduction de ces deux indicateurs de contrôle de l'actif par les pouvoirs publics – libellés de manière semblable, mais pas identique à l'IPAS 43 –, ainsi que la prise en compte inédite du risque de valeur résiduelle et d'obsolescence en tant qu'indicateur formel de la propriété de l'actif indiquent un rapprochement de l'Office statistique européen vis-à-vis du critère de contrôle, désormais érigé au rang de critère d'analyse

subsidaire. Cette inflexion aboutit toutefois à une formulation ambiguë, qui complique la compréhension du traitement comptable préconisé par les instances européennes. C'est dans cette visée que le tableau suivant offre une synthèse de l'ensemble des normes comptables relatives aux PPP.

**[Tableau 1 : synthèse des normes de comptabilité nationale, publique et privée relatives aux PPP]**

Les comptables européens remettent eux-mêmes en cause la position intermédiaire de l'Office statistique de l'Union européenne. D'après ce fonctionnaire d'Eurostat, la formulation sibylline du SEC 2010 véhicule l'image d'un continent « à la traîne » par rapport aux standards internationaux, qui préconisent une adhésion sans équivoque au concept de contrôle retenu dans les IPSAS :

« Si cela ne dépendait que de moi [...], je dirais : "bon, c'est trop compliqué, on suit l'IPSAS". Comme les États-Unis, comme l'Australie, comme les autres pays riches. [...] Donc moi je dis que si l'*asset* est contrôlé par le gouvernement (c'est-à-dire qu'il décide sur son usage) et si à la fin du contrat, il revient automatiquement au gouvernement, pour moi, ça devrait être automatiquement "*on balance sheet*", fin de l'histoire. Fin de l'histoire, avec toutes ces complications. Et c'est ce qu'ils font dans les pays du premier monde. Et c'est ce qu'ils font aussi dans la comptabilité publique de beaucoup de pays, y inclus en Europe. [...] Donc tous ces politiciens qui critiquent toujours les règles d'Eurostat... Non, les règles d'Eurostat sont les plus généreuses par rapport à tout le monde. Soit du point de vue de la comptabilité publique, soit du point de vue des règles IPSAS, IFRS, etc. »

Cet extrait offre un aperçu des enjeux intrinsèquement politiques associés à l'application du critère de contrôle. Il permet premièrement d'interroger la nécessité d'une harmonisation des comptabilités publique et nationale, de même que les modalités de concrétisation de cet objectif. À titre d'illustration, aligner le système européen de comptabilité nationale sur des normes de comptabilité publique édictées par des régulateurs privés anglo-saxons, dénués de la moindre légitimité démocratique, est-il réellement souhaitable, compte tenu de l'incidence de cette métrologie sur de nombreuses politiques européennes (Chiapello et Medjad, 2007) ? Deuxièmement, cette controverse illustre la tension qui règne au sein de l'UEM entre les objectifs budgétaires de contrôle et de transparence : toute modification du SEC dans un souci de transparence budgétaire est en effet susceptible de modifier la base de calcul

des indicateurs de finances publiques et d'exercer, par extension, des retombées politiques, en raison de la place qu'occupe la comptabilité nationale dans la gouvernance budgétaire européenne. En d'autres termes, la prise en compte de nouveaux risques au nom d'une conception extensive du principe de transparence budgétaire menace de « dérégler » le cadre européen de surveillance des finances publiques en bouleversant les subtils équilibres comptables qui le sous-tendent. La vague de consolidation des PPP susceptible de découler d'une application rigoureuse du principe de contrôle pourrait ainsi aboutir à une remise en cause fondamentale du système comptable au cœur de la discipline budgétaire. Enfin, un troisième enjeu a trait à l'évolution du marché du PPP en cas de suppression du traitement comptable avantageux dont il bénéficie jusqu'à présent. Il convient à cet égard de souligner que si le PPP présente des points communs avec la privatisation (dont le transfert à l'opérateur privé de la propriété des actifs créés pour exécuter le service faisant l'objet du contrat), il s'en distingue toutefois sur un point essentiel : l'influence des pouvoirs publics dans la conception de la politique menée. En dépit de son coût prohibitif et des transformations qu'il implique en termes de gestion publique, le PPP est peut-être, paradoxalement, l'un des derniers instruments à disposition des défenseurs d'une politique dynamique d'investissement public – avant une privatisation pure et simple de ces services.

## **Conclusion**

Cette contribution entendait retracer la généalogie du traitement comptable des PPP en vue d'éclairer ses conditions de production, ainsi que ses effets sur la politique d'investissement public menée par les États européens. Située au croisement de la sociologie politique des finances publiques, de l'analytique de gouvernement et de la sociologie de la comptabilité, l'approche constructiviste déployée afin d'explorer les comptabilités « en train de se faire » envisage ces technologies *a priori* banales comme des instruments de gouvernement à distance des conduites générateurs d'effets politiques et sociaux. La généalogie du traitement comptable des PPP fait émerger trois temps distincts. Dans un premier temps, l'essor de la PFI au cours de la décennie 1990 soulève la question du traitement comptable de cet instrument hybride de financement des services publics, qui combine des dépenses courantes et d'investissement. En assimilant la PFI à un contrat de bail, les autorités comptables britanniques ouvrent la voie à une déconsolidation des dépenses réalisées à travers cet instrument, pour autant que l'opérateur

privé supporte les risques et avantages du projet et bénéficie, par voie de conséquence, de la propriété économique de l'actif. La consécration par Eurostat de cette perspective libérale accélère la diffusion du PPP, dont l'hypothétique « neutralité budgétaire » s'avère déterminante dans le contexte de surveillance des finances publiques nationales qui caractérise la gouvernance budgétaire européenne.

Dans un deuxième temps, le ralliement de nombreux acteurs autour de cet « objet-frontière » enclenche une dynamique d'exploration des frontières comptables du PPP, dans laquelle s'inscrit pleinement le programme flamand de construction de bâtiments scolaires « *Scholen van Morgen* ». Le mode de gouvernance atypique de ce « PPP participatif » est toutefois remis en cause par Eurostat, qui réaffirme sa jurisprudence comptable afin de mettre un terme aux interprétations abusives qu'elle suscite. Il apparaît alors qu'en comparaison avec un financement propre, le modèle de PPP « pur » privilégié par Eurostat implique des surcoûts importants pour les pouvoirs publics, en raison des responsabilités qu'il fait peser sur l'opérateur privé. En synthèse, la satisfaction des exigences financières des partenaires privés et la privatisation de fait des actifs créés semblent paradoxalement le prix à payer par les États désireux de mener une politique d'investissement dynamique au sein de l'UEM.

Le troisième temps de l'analyse indique que le rapprochement des comptabilités publique et privée est susceptible de bouleverser l'équilibre actuel. L'application du critère de contrôle promu par les instances de normalisation comptable pourrait en effet aboutir à une reconsolidation massive des PPP européens et, de la sorte, accélérer la trajectoire de privatisation des services publics vis-à-vis de laquelle cet instrument ne constitue qu'une étape intermédiaire. Ce faisant, elle est également de nature à relancer le débat relatif aux modalités légitimes d'intervention des pouvoirs publics dans l'économie – voire à remettre en cause le système comptable sur lequel repose le programme européen de surveillance des finances publiques. La concrétisation d'un tel scénario est toutefois loin d'aller de soi, comme le démontre l'analyse empirique présentée dans cette contribution.

Enfin, la trajectoire singulière du PPP démontre plus généralement l'importance du travail des comptables, en général, et des comptables nationaux d'Eurostat, en particulier, dans la stabilisation de l'ontologie des phénomènes au cœur de la vie économique et politique. En mettant en exergue l'intérêt, non seulement théorique, mais également politique et social des controverses comptables, ce cas d'étude

souligne en creux l'importance démocratique que revêt l'examen des luttes d'acteurs et de pouvoir qui se jouent quotidiennement dans ces trous noirs de l'action publique.

## **Bibliographie**

Bezes, Philippe et Alexandre Siné (sous la dir. de), 2011, *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Blyth, Mark, 2013, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.

Boardman, Anthony et Mark Hellowell, 2017, « A Comparative Analysis and Evaluation of Specialist PPP Units' Methodologies for Conducting Value for Money Appraisals », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 19, n° 3, p. 191-206.

Chiapello, Ève et Karim Medjad, 2007, « Une privatisation inédite de la norme : le cas de la politique comptable européenne », *Sociologie du travail*, vol. 49, n° 1, p. 46-64.

Commission européenne, 2004, *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, consulté sur Internet (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52004DC0327>) le 26 février 2019.

Conseil européen, 2003, *Conclusions de la présidence*, consulté sur Internet ([europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-03-5\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-5_fr.htm)) le 26 février 2019.

Creswell, John, 2013 [3<sup>e</sup> éd.], *Qualitative Inquiry & Research Design*, Thousand Oaks, Sage.

Desrosières, Alain, 2008, *L'argument statistique – 2 tomes*, Paris, Presses des Mines.

Eurostat, 2004, *Treatment of public-private partnerships*, consulté sur Internet ([europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-04-18\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-04-18_en.pdf)) le 26 février 2019.

Eurostat, 2010, *EDP dialogue visit to Belgium 26 November 2010 – Final findings*, consulté sur Internet (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/3991231/FF-EDP-dialogue-visit-to-Belgium-on-26-November-2010.pdf>) le 26 février 2019.

Eurostat, 2014, *Recording in national accounts/EDP of Public-Private-Partnerships for the construction and renovation of schools in Belgium (Flanders)*, consulté sur Internet (<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2990403/BE-1626075-Recording-in-NA-EDP-PPP-schools-Flanders.pdf/a9404746-072f-4c15-81c4-1da849ccd75e>) le 26 février 2019.

Fonds monétaire international, 2004, *Public-Private Partnerships*, consulté sur Internet (<https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>) le 26 février 2019.

Foucault, Michel, 2004a, *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard.

Foucault, Michel, 2004b, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Gallimard.

Foucault, Michel, 1971, « Nietzsche, la généalogie, l'histoire », dans Suzanne Bachelard *et al.* (sous la dir. de), *Hommage à Jean Hyppolite*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 145-172.

Greve, Carsten et Graeme Hodge, 2013, *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for Turbulent Times*, London, Routledge.

Girth, Amanda, 2014, « What Drives the Partnership Decision? Examining Structural Factors Influencing Public-Private Partnerships for Municipal Wireless Broadband », *International Public Management Journal*, vol. 17, n° 3, p. 344-364.

Heald, David et George Georgiou, 2011, « The Substance of Accounting for Public-Private Partnerships », *Financial Accountability & Management*, vol. 27, n° 2, p. 217-247.

Heald, David et Ron Hodges, 2015, « Will “Austerity” be a Critical Juncture in European Public Sector Financial Reporting? », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 28, n° 6, p. 993-1015.

Hellowell, Mark, 2010, « The UK's Private Finance Initiative: History, Evaluation, Prospects », dans Graeme Hodge, Carsten Greve et Anthony Boardman (sous la dir. de), *The International Handbook on Public-Private Partnerships*, Londres, Edward-Elgar, p. 307-332.

Lemoine, Benjamin, 2016, *L'ordre de la dette*, Paris, La Découverte.

Miller, Peter et Mike Power, 2013, « Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory », *The Academy of Management Annals*, vol. 7, n° 1, p. 557-605.

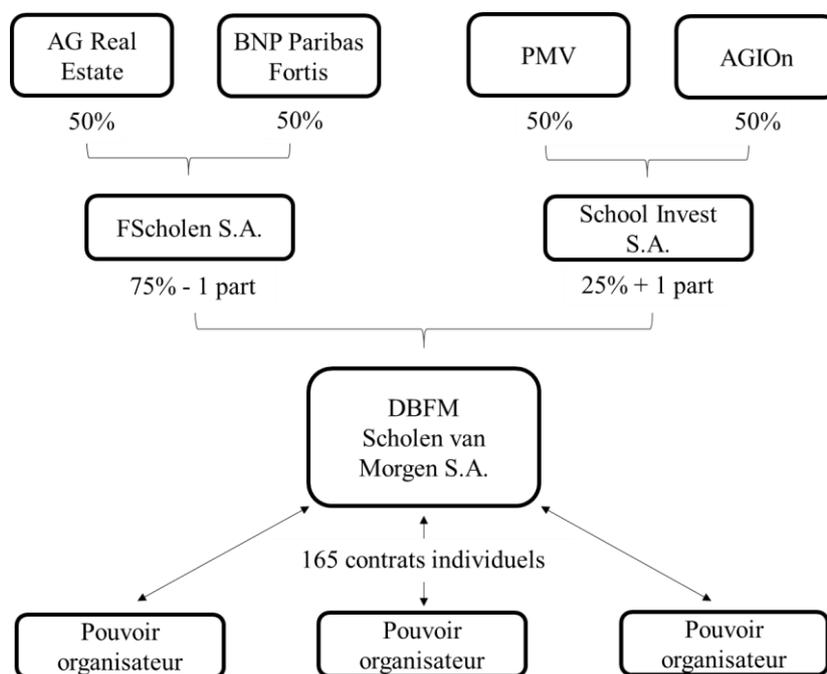
Miller, Peter et Nikolas Rose, 2008, *Governing the Present*, Cambridge, Polity Press.

Moscariello, Nicola et Ettore Cinque, 2016, « The Economic Effects of New PPP Accounting Treatments: A Critical Analysis of the IPSAS 32 », *Global Business and Economics Review*, vol. 18, n° 3-4, p. 310-319.

Petersen, Ole Helby, 2011, « Multi-Level Governance of Public-Private Partnerships: An Analysis of the Irish Case », *Administrative Culture*, vol. 12, n° 2, p. 162-188.

- Piron, Damien, 2019, *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier.
- Posner, Paul, Shin Kue Ryu et Ann Tkachenko, 2009, « Public-Private Partnerships: The Relevance of Budgeting », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 9, n° 1, p. 1-26.
- Ross, Thomas et Jing Yan, 2015, « Comparing Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement: Efficiency vs. Flexibility », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 17, n° 5, p. 448-466.
- Rutherford, Brian, 2003, « The Social Construction of Financial Statement Elements Under Private Finance Initiative schemes », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, p. 372-396.
- Savage, James, 2005, *Making the EMU*, Oxford, Oxford University Press.
- Schwartz-Shea, Peregrine et Dvora Yanow, 2012, *Interpretive Research Design: Concepts and Processes*, New York, Routledge.
- Star, Susan Leigh, 2010, « Ceci n'est pas un objet-frontière ! Réflexions sur l'origine d'un concept », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 4, n° 1, p. 18-35.
- Streeck, Wolfgang, 2014, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London, Verso.
- Vecchi, Veronica et Mark Hellowell, 2018, « Public-Private Partnerships », dans Edoardo Ongaro et Sandra van Thiel (sous la dir. de), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, p. 381-402.
- Wang, Huanming, Wei Xiong, Guangdong Wu et Dajian Zhu, 2017, « Public-Private Partnership in Public Administration Discipline: A Literature Review », *Public Management Review*, vol. 20, n° 2, p. 293-316.
- Willems, Tom, 2014, « Democratic Accountability in Public-Private Partnerships: The Curious Case of Flemish School Infrastructure », *Public Administration*, vol. 92, n° 2, p. 340-358.

[Figure 1 : structure organisationnelle du PPP « Scholen van Morgen »]



Source : Document transmis à l’auteur par les responsables du projet « Scholen van Morgen » au sein de la société AG Real Estate.

[Tableau 1 : synthèse des normes de comptabilité nationale, publique et privée relatives aux PPP]

Année	Instance	Norme	Type de comptabilité	Champ d’application	Critère	Points d’attention
1998	ASB	FRS 5A	Publique	GB	Risques et avantages	Risques liés à la demande et à la valeur résiduelle
1999	HMT	TTN1R	Publique ; Nationale	GB	Risques et avantages	Alignement (partiel) sur les critères de l’ASB
2004	Eurostat	Communiqué de presse	Nationale	UE	Risques et avantages	Risques de construction, de demande et de disponibilité
2006	IASB	IFRIC 12	Privée	International	Contrôle	Contrôle des services et de l’intérêt résiduel
2008	ONU	SCN 2008	Nationale	International	Système hybride	Risques liés à l’acquisition et à l’utilisation des actifs
2010	IPSASB	IPSAS 43	Publique	International	Contrôle	Contrôle des services et de l’intérêt résiduel
2010	Eurostat	MGDD	Nationale	UE	Risques et avantages	Risques de construction, de demande et de disponibilité
2014	Eurostat	SEC 2010	Nationale	UE	Risques et avantages (Contrôle)	Risques de construction, de demande et de disponibilité (Contrôle)