

# **Foucault, la comptabilité nationale et l'État**

## **Quand l'intégration budgétaire européenne (re)définit les administrations publiques**

Damien Piron

UCLouvain

Je dédie ce texte à la mémoire d'Ann Lawrence Durviaux,  
professeure rigoureuse et femme de conviction,  
qui m'a transmis le goût du droit public économique.

La présente contribution<sup>1</sup> étudie les rapports complexes et mouvants entre le (droit) public et le (droit) privé sous un angle original : la définition du secteur des administrations publiques (APU) dans le Système européen des comptes nationaux et régionaux – dont l'édition la plus récente, le SEC 2010, est entrée en vigueur en septembre 2014<sup>2</sup>. Si ce choix a de quoi surprendre à première vue, il est toutefois loin d'être anodin. Cet obscur agrégat comptable joue en effet un rôle majeur, quoique largement méconnu, dans l'une des politiques phares de l'Union européenne : la surveillance communautaire des finances publiques nationales. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) contraint ainsi les États membres de l'Union économique et monétaire (UEM) à éviter « les déficits publics excessifs ». Cette injonction se traduit par le plafonnement des taux de déficit et d'endettement

---

<sup>1</sup> Les principaux enseignements de cette contribution sont issus de mes travaux doctoraux, auxquels je renvoie pour de plus amples développements : D. PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L174, 26 juin 2013.

publics autorisés à hauteur de respectivement 3 % et 60 % de leur produit intérieur brut (PIB). À côté de l'épineuse question du bien-fondé de ces indicateurs, se pose celle, tout aussi politique et controversée, de leur opérationnalisation comptable. En d'autres termes, comment le déficit et l'endettement *publics* sont-ils mesurés en pratique ? Où se situe la frontière entre ce qui en relève et ce qui en est exclu ? Que nous révèle cette ligne de partage sur la conception de l'État véhiculée par la gouvernance budgétaire européenne ?

Pour répondre à ces questions, ma démonstration se divise en deux temps. Je présente dans un premier temps le cadre théorique sur lequel repose cette analyse (1). Prenant appui sur une approche foucauldienne du pouvoir et de l'État (1.1), je propose de saisir les mutations de la sphère publique par l'intermédiaire des technologies comptables qui lui donnent forme (1.2). Dans un second temps, j'applique cette grille d'analyse au cas d'étude retenu : les soubassements comptables de l'intégration budgétaire européenne (2). Après avoir exposé le rôle de la comptabilité nationale dans le gouvernement européen des finances publiques (2.1), j'examine les contours du secteur des APU dans le SEC, ainsi que leurs effets sur la conduite des politiques publiques (2.2). Cette analyse empirique démontre que les interactions entre la discipline budgétaire européenne et la comptabilité nationale forment une structure incitative aussi discrète que puissante en faveur d'une privatisation et d'une marchandisation accrues des services publics.

## **1. Cadre théorique – Saisir la matérialité de l'État à travers les technologies comptables**

Cette contribution repose sur deux arguments théoriques centraux. Dans le sillage de Foucault et de ses disciples, elle propose d'abord de résister à la tentation d'essentialiser l'État afin de chercher à le saisir matériellement, par l'intermédiaire des stratégies de gouvernement dont il fait l'objet (1.1). Sur cette base, je privilégie alors une entrée par les technologies (en l'occurrence comptables) qui contribuent à le façonner. Celles-ci constituent des agents politiques à part entière, dont il convient de documenter les effets (1.2).

### 1.1. L'approche foucauldienne du pouvoir et de l'état

À travers son œuvre, Michel Foucault attribue deux significations différentes à la notion de gouvernementalité, contraction de « gouvernement » et « mentalités » empruntée au linguiste Roland Barthes. Envisagé de façon étroite, ce terme fait référence aux formes historiques de pensée et d'exercice du pouvoir au sein de l'État moderne. Compris dans une acception plus large, le concept de gouvernementalité renvoie à « l'art de gouverner »<sup>3</sup>, défini comme :

L'ensemble des pratiques par lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres. Ce sont des individus libres qui essaient de contrôler, de déterminer, de délimiter la liberté des autres et, pour ce faire, ils disposent de certains instruments pour gouverner les autres<sup>4</sup>.

L'analytique de gouvernement foucauldienne ne conçoit donc pas le gouvernement comme la branche exécutive du pouvoir politique, mais comme la « conduite des conduites », c'est-à-dire l'art d'orienter le comportement d'autrui en prenant appui sur un ensemble de normes, de connaissances et de compétences en vue d'atteindre certains buts. À la différence des théories de la gouvernance, qui s'interrogent sur les principes fondateurs du « bon gouvernement », cette « théorie des pratiques » s'intéresse aux modalités concrètes de gouvernement, en vue de répondre à la question du « comment gouverne-t-on ? ». Dans ce contexte, l'accent est placé tout autant sur les conditions immanentes de possibilité des pratiques de gouvernement que sur leurs conséquences<sup>5</sup>.

La vision de l'État développée par Foucault doit être comprise en rapport avec cette conception du gouvernement. Lorsque le philosophe français affirme vouloir « faire l'économie d'une théorie de l'État »<sup>6</sup>, il s'oppose avant tout aux représentations essentialistes de ce phéno-

<sup>3</sup> M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population – Cours au Collège de France (1977-1978)*, Paris, Gallimard, 2004, p. 96.

<sup>4</sup> M. FOUCAULT, *Dits et écrits – Tome IV*, Paris, Gallimard, 1994, p. 728.

<sup>5</sup> C. GORDON, « Governmental Rationality : An Introduction », in *The Foucault Effect*, édité par G. BURCHELL, C. GORDON, P. MILLER, Chicago, The University of Chicago Press, 1991, p. 1-51.

<sup>6</sup> M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique – Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard, 2004, p. 78.

mène. Il considère, pour sa part, que le concept d'État fait référence à une « abstraction mythifiée », qui recouvre dans les faits une « réalité composite »<sup>7</sup>. Face à cette « survalorisation du problème de l'État »<sup>8</sup>, il préconise, dès lors, d'appréhender les institutions étatiques à partir d'une approche matérielle, c'est-à-dire sous l'angle de leurs pratiques. La célèbre citation suivante précise l'orientation qu'il entend donner à la discussion sur l'État :

L'État, ce n'est pas un universel, l'État ce n'est pas en lui-même une source autonome de pouvoir. L'État, ce n'est rien d'autre que l'effet, le profil, la découpe mobile d'une perpétuelle étatisation ou de perpétuelles étatisations, de transactions incessantes qui modifient, qui déplacent, qui bouleversent, qui font glisser insidieusement, peu importe, les financements, les modalités d'investissements, les centres de décision, les formes et les types de contrôle, les rapports entre pouvoirs locaux et autorité centrale, etc. Bref, l'État n'a pas d'entrailles [...]. L'État, ce n'est rien d'autre que l'effet mobile d'un régime de gouvernementalité multiple<sup>9</sup>.

Épouser cette perspective ne revient pas à dire que l'État est un objet d'étude insignifiant, loin de là. L'originalité de cette démarche consiste à soutenir que cette entité n'est pas dotée de fonctions absolues, c'est-à-dire que la détermination de ce qui relève ou non de ses missions est l'objet constant de stratégies de gouvernement. L'État n'a en d'autres termes pas d'essence propre ; il est ce que de multiples acteurs essaient d'en faire en vue d'atteindre leurs objectifs. D'après Foucault, ce qu'il importe d'expliquer n'est pas tant l'étatisation de la société que la gouvernementalisation de l'État, entendue comme les modalités spécifiques de gouvernement des conduites qui sont encouragées, émergent, se stabilisent et se transforment à travers des configurations étatiques définies. Les multiples formes adoptées par l'État dans le temps et dans l'espace sont en conséquence conçues comme autant de traductions spécifiques de projets politiques différents.

Les travaux et intuitions de Foucault sont à l'origine d'une dynamique de recherche féconde. Dans l'espace anglo-saxon, un courant de recherche concourt depuis plus de trois décennies à rendre ses réflexions opéra-

<sup>7</sup> M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, op. cit., p. 112.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique*, op. cit., p. 79.

tionnelles. Dès le milieu des années quatre-vingt, Peter Miller et Nikolas Rose s'appuient ainsi sur les travaux de Foucault en vue d'explorer les interstices au sein desquels se manifeste la volonté de gouverner « au-delà de l'État »<sup>10</sup>. Ils étudient pour ce faire le gouvernement des individus dans une perspective relationnelle, qui tient compte des acteurs qui les entourent, mais aussi des instruments terre-à-terre utilisés afin d'orienter leur conduite. Ce faisant, ils déplacent la focale analytique des sujets de gouvernement vers les technologies de subjectivation, envisagées à travers leurs objectifs, cibles, critères d'évaluation, etc.

Leur principal apport réside dans la décomposition des pratiques de gouvernement en trois niveaux d'analyse interconnectés : une visée utopique (ou « rationalité »), concrétisée à travers des « programmes de gouvernement », eux-mêmes rendus tangibles par des « technologies » qui orientent la conduite des comportements<sup>11</sup>. Le concept de rationalité fait référence à des « schémas idéalisés de représentation, d'analyse et de correction de la réalité »<sup>12</sup>. Il s'agit de la substance éthique des programmes de gouvernement, c'est-à-dire des principes généraux au nom desquels sont prônés ces programmes d'action, qui visent à rendre le réel programmable.

Tandis que les rationalités prescrivent ce qui est désirable, les technologies de gouvernement définissent ce qui peut être rendu possible en pratique. Autrement dit, « pour devenir gouvernementale, la pensée [doit] devenir technique »<sup>13</sup>. Le concept de technologie de gouvernement désigne en ce sens le « complexe de programmes, calculs, techniques, appareils, documents et procédures terre-à-terre à travers lesquels les autorités cherchent à incarner et donner effet à leurs ambitions gouvernementales »<sup>14</sup>. Les programmes d'action ne déploient pas leurs effets de façon spontanée : modifier un comportement réputé inadéquat nécessite une intervention spécifique, qui implique la mobilisation d'un ensemble d'instruments d'action. Les technologies de gouvernement

<sup>10</sup> N. ROSE, P. MILLER, « Political power beyond the State : Problematics of government », *British Journal of Sociology*, vol. 43, n° 2 (1992), p. 173-205.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 178, traduction propre.

<sup>13</sup> P. MILLER, N. ROSE, *Governing the Present*, Cambridge, Polity Press, 2008, p. 15, traduction propre.

<sup>14</sup> N. ROSE, P. MILLER, « Political power beyond the State... », *op. cit.*, p. 175, traduction propre.

concrétisent les programmes de gouvernement sur le plan opérationnel et contribuent, de la sorte, à en préciser le sens de façon décisive. Elles sont par ailleurs dotées d'une autonomie relative par rapport à ces programmes.

La matérialité des technologies de gouvernement rend également possible le gouvernement des conduites à distance. Ce faisant, elles apportent une contribution décisive au processus de subjectivation des gouvernés. La conduite des conduites s'accompagne d'un travail de définition de l'objet de ces pratiques de gouvernement, c'est-à-dire des sujets (individuels ou collectifs) et des espaces (concrets ou abstraits) dont il convient de régir la conduite. Ces sujets se constituent notamment en réaction aux pratiques de gouvernement dont ils font l'objet. Une attention importante doit, dès lors, être accordée à la dialectique qui se joue entre les programmes de gouvernement et les pratiques de résistance : puisque la résistance est le corollaire du pouvoir, chaque stratégie de pouvoir sert potentiellement de point de départ à des tactiques de « contre-pouvoir » dotées des mêmes caractéristiques de mobilité, d'inventivité et de productivité<sup>15</sup>.

La plupart des études conduites sous le label des *governmentality studies* interrogent les modalités de constitution des sujets individuels, et non collectifs. En cherchant à se détourner d'une représentation de l'État comme unique point de départ et d'arrivée de l'exercice du pouvoir, ce courant de recherches semble avoir sous-investi l'étude des pouvoirs publics en tant qu'objets et sujets à part entière de tactiques de gouvernement. Il apparaît toutefois possible d'examiner les transformations de l'État à l'aide des outils conceptuels offerts par l'analytique du gouvernement, en appréhendant par exemple celui-ci à travers les fonctionnaires et administrations qui lui donnent corps, plutôt que comme une entité transcendante. En vue de remédier à cette lacune, le restant de cette contribution a l'ambition de saisir les mutations contemporaines de l'État à partir d'une entrée matérielle : les technologies comptables qui lui donnent corps.

## 1.2. Étudier l'état en action par les technologies comptables

Ériger les technologies comptables en objet d'étude revient à appréhender ces standards techniques comme des « agents politiques » à

<sup>15</sup> J. REVEL, *Le vocabulaire de Foucault*, Paris, Ellipses, 2002.

part entière<sup>16</sup>. La mise en équivalence quantitative de qualités diverses et variées ne peut être assimilée à une opération purement technocratique. Elle répond au contraire à un cadrage préalable, qui exerce une influence décisive sur l'issue de cette procédure. Toute quantification requiert, en effet, une action de commensuration, c'est-à-dire une forme particulière de standardisation, singularisée par la mise en équivalence d'une série d'éléments *a priori* hétérogènes en vue de la production d'un chiffre unique. La principale caractéristique de la commensuration consiste donc à transformer des qualités en quantités. Il s'agit d'une activité fondamentalement relative, qui vise à rendre comparables des phénomènes distincts sous de multiples aspects grâce à une unité de mesure commune<sup>17</sup>.

La sociologie de la comptabilité et de la quantification a développé un appareillage conceptuel destiné à appréhender les effets socio-politiques des technologies comptables. Anthony Hopwood avance ainsi une analyse en trois temps de la tension dialectique qui règne entre théories et programmes d'intervention économiques, d'une part, et technologies comptables, de l'autre<sup>18</sup>. Premièrement, les technologies comptables ne sont pas dotées d'une essence propre, mais se voient au contraire assigner des finalités spécifiques en fonction des programmes de gouvernement auxquels elles sont intégrées. Deuxièmement, bien qu'ils se présentent rarement sous une forme opérationnelle, les concepts généraux et abstraits de la science économique peuvent néanmoins servir de support à la création ou à la transformation d'instruments comptables. Troisièmement, cette relation entre théorie économique et technologies comptables est toutefois loin d'être unilatérale : les comptabilités sont aussi dotées d'une certaine autonomie dans l'opérationnalisation des concepts économiques et, dès lors, susceptibles d'engendrer des effets propres significatifs<sup>19</sup>.

La traduction des concepts et programmes économiques par le biais des technologies comptables représente une opération complexe et tortueuse : donner corps à des concepts théoriques nécessite inévitablement

<sup>16</sup> S. JASANOFF, *States of Knowledge*, Londres, Routledge, 2004, p. 14, traduction propre.

<sup>17</sup> W. ESPELAND, M. STEVENS, « Commensuration as a Social Process », *Annual Review of Sociology*, vol. 24, 1 (1998), p. 313-343.

<sup>18</sup> A. HOPWOOD, « Accounting calculation and the shifting sphere of the economic », *European Accounting Review*, vol. 1, 1 (1992), p. 125-143.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 142.

des arbitrages pour lever les ambiguïtés qui subsistent à leur sujet. La réputation d'outils « neutres, incontournables et indiscutables »<sup>20</sup> de divulgation de la réalité économique dont jouissent parfois les comptabilités au sein du grand public ne pourrait donc être plus trompeuse. Sous le prétexte de rendre compte de l'activité économique, ces technologies de gouvernement se trouvent en pratique impliquées de façon décisive dans la construction des phénomènes qu'elles prétendent simplement refléter. Les comptabilités ne sont, en d'autres termes, pas un simple miroir de l'économie : en cherchant à communiquer la réalité économique, elles prennent une part active dans sa création et sa transformation<sup>21</sup>.

Pour le dire autrement, la « réalité » comptable ne constitue rien de plus que le reflet d'une conception particulière du monde. D'un point de vue scientifique comme démocratique, il apparaît alors fondamental de ne pas assimiler trop rapidement les artefacts comptables à « la » réalité économique. Plutôt que de s'interroger sur les ajustements susceptibles de réduire – voire d'éradiquer – cet écart entre la réalité économique et sa représentation comptable, sur la base d'une posture empreinte de réalisme métrologique<sup>22</sup>, l'approche constructiviste adoptée dans cette contribution préfère se concentrer sur l'examen de la genèse et des effets induits par ces tentatives d'opérationnalisation de concepts économiques théoriques<sup>23</sup>.

Offrant une large synthèse des débats menés dans le champ des études sociales de la comptabilité, Peter Miller et Michael Power<sup>24</sup> identifient quatre rôles sociaux joués par les technologies comptables : la médiation, l'attribution, la subjectivation et la territorialisation. Les comptabilités remplissent, tout d'abord, une fonction de médiation. « À la fois agent et produit » de relations sociales<sup>25</sup>, les entités, instruments et récits comptables enserrent un ensemble hétéroclite de théories, de

<sup>20</sup> A. DESROSIÈRES, *L'argument statistique*, Paris, Presses des Mines, 2008, p. 8.

<sup>21</sup> R. HINES, « Financial accounting : In communicating reality, we construct it », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 13, 3 (1988), p. 251-261.

<sup>22</sup> A. DESROSIÈRES, « How Real Are Statistics ? Four Possible Attitudes », *Social Research*, vol. 68, 2 (2001), p. 339-355.

<sup>23</sup> A. HOPWOOD, *op. cit.*, 1992.

<sup>24</sup> P. MILLER, M. POWER, « Accounting, Organizing, and Economizing: Connecting Accounting Research and Organization Theory », *The Academy of Management Annals*, vol. 7, 1 (2013), p. 557-605.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 582, traduction propre.

pratiques et d'acteurs au cœur d'un dense réseau de relations sociales et d'interconnexions. Elles remplissent également un rôle d'attribution par excellence : en tant qu'instruments de mesure de la performance et d'imputation de responsabilités, elles permettent d'évaluer les prestations individuelles et organisationnelles au regard de programmes de gouvernement donnés, c'est-à-dire à de façons d'être et d'agir présentées comme souhaitables. Cette observation souligne en outre la « normativité latente »<sup>26</sup> des technologies comptables, qui constituent de la sorte de puissants outils de subjectivation. Elles fournissent un exemple emblématique des technologies de gouvernement de soi, à travers lesquelles les individus et les organisations se gouvernent autant qu'ils sont gouvernés en retour<sup>27</sup>.

Enfin, les comptabilités structurent activement les territoires sur lesquels elles déploient leurs effets. Ce processus de territorialisation fait référence à la transformation d'entités tangibles ou abstraites en espaces de calcul. Gouverner la conduite d'êtres humains et d'organisations (publiques comme privées) requiert une « série de micro-territorialisations »<sup>28</sup>. En vue de rendre calculables les actions de multiples agents et organisations, les comptabilités sont impliquées dans un processus itératif de spécification et de (re)définition des frontières des espaces dans lesquels ceux-ci évoluent. Ce n'est qu'une fois ces frontières relativement stabilisées que les comptabilités sont en capacité d'exercer pleinement leurs effets sur ces espaces et les individus qui les peuplent.

La transformation d'un territoire en unité comptable répond généralement aux besoins d'un programme de gouvernement particulier. Pour le dire autrement, « la comptabilité constitue des entités et des espaces à sa propre image »<sup>29</sup>. Cette image comptable ne coïncide toutefois pas toujours avec d'autres représentations (légale, historique ou politique) de ces entités. Il n'est en conséquence pas rare que des conflits émergent entre ces modes de représentation concurrents. C'est dans cette perspective que la partie empirique examine cette fonction

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 586, traduction propre.

<sup>27</sup> P. MILLER, « Accounting and Objectivity : The Invention of Calculating Selves and Calculable Spaces », *Annals of Scholarship*, vol. 9, 1-2 (1992), p. 61-86.

<sup>28</sup> A. MENNICKEN, P. MILLER, « Accounting, Territorialization and Power », *Foucault Studies*, 13 (2012), p. 21, traduction propre.

<sup>29</sup> P. MILLER, M. POWER, *op. cit.*, p. 581, traduction propre.

de territorialisation des comptabilités à travers le cas de la définition du secteur des APU dans le cadre de l'intégration budgétaire européenne.

## **2. Cas d'étude – Les soubassements comptables de l'intégration budgétaire européenne**

À l'aide du cadre théorique esquissé ci-dessus, cette seconde partie interroge les soubassements comptables de l'intégration budgétaire européenne. Après avoir précisé le rôle de la comptabilité nationale dans ce programme de gouvernement (2.1), j'examine ensuite les contours du secteur des APU et leurs effets sur les politiques publiques (2.2).

### **2.1. La comptabilité nationale comme instrument de concrétisation de la discipline budgétaire européenne**

L'établissement d'une monnaie unique européenne est l'aboutissement d'un processus de longue haleine<sup>30</sup>. Sur le plan des finances publiques, l'article 104 C du Traité de Maastricht (actuel article 126 du TFUE) enjoint aux gouvernements nationaux d'« évite[r] les déficits *publics* excessifs ». Concrètement, le déficit et la dette des États membres ne peuvent excéder une valeur de référence arrêtée à respectivement 3 % et 60 % de leur PIB. L'établissement de ces « critères de convergence » budgétaire répond à la crainte de voir la stabilité de l'ensemble de l'UEM menacée par les éventuels déséquilibres budgétaires de certaines de ses composantes.

La dense littérature consacrée au volet budgétaire de l'UEM<sup>31</sup> dresse un bilan peu flatteur de ces critères, décrits comme « mal motivés, piètrement conçus et susceptibles de mener à des sacrifices inutiles en

<sup>30</sup> K. DYSON, K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; H. JAMES, *Making the European Monetary Union*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.

<sup>31</sup> L. BINI-SMAGHI, T. PADOA-SCHIOPPA, F. PAPADIA, « The Transition to EMU in the Maastricht Treaty », *Essays in International Finance*, 194 (1994), p. 1-74 ; W. BUIER, G. CORSETTI, N. ROUBINI, « Excessive Deficits : Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht », *Economic Policy*, vol. 8, 16 (1993), p. 57-100 ; M. HEIPERTZ, A. VERDUN, *Ruling Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 ; B. LEMOINE, « Résister aux mesures européennes », *Quaderni*, 80 (2013), p. 61-81 ; B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, Paris, La Découverte, 2016 ; J. SAVAGE, *Making the EMU*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; C. WYPLOSZ, « EMU : Why and How it Might Happen », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, 4 (1997), p. 3-21.

cas d'application mécanique »<sup>32</sup>. Elle relève par ailleurs la contingence de ces ratios adoptés par défaut, en l'absence d'alternatives jugées techniquement crédibles ou politiquement acceptables. Les valeurs de référence qui leur sont associées sont elles aussi le fruit de compromis politiques et la pertinence économique semble avoir cédé le pas face au réel enjeu de la négociation – fédérer l'ensemble des parties prenantes autour d'un dénominateur commun, aussi « peu sophistiqué » soit-il<sup>33</sup>. Loin de refléter une rationalité économique transcendante, les critères de convergence budgétaire traduisent donc avant tout « la logique de la situation »<sup>34</sup> en vigueur lors des négociations du Traité de Maastricht.

Le volet budgétaire de l'UEM n'en consacre pas moins l'assujettissement des finances publiques nationales à une logique disciplinaire. Au-delà de leur fonction d'évaluation et de comparaison des performances budgétaires nationales, les deux indicateurs retenus s'avèrent porteurs d'une orientation déflationniste. Ils apparaissent comme « les véhicules d'un ordre de priorités politiques, économiques et monétaires – fixant des objectifs à atteindre et faisant de la surveillance, du contrôle et de la discipline des finances publiques un objet visible et omniprésent dans le débat public »<sup>35</sup>. La mise en œuvre d'un tel programme disciplinaire requiert cependant un important travail de traduction politique. À ce stade, l'enjeu se déplace de la définition des objectifs généraux de la gouvernance budgétaire européenne vers leur opérationnalisation concrète.

À la différence des critères dits « de Maastricht », le volet comptable de l'intégration budgétaire européenne demeure relativement peu étudié. L'article 2 du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au Traité précise la portée des concepts servant de base au calcul du déficit et de la dette publics par référence au système européen de comptabilité nationale. Le règlement n° 3605/93<sup>36</sup> assigne ainsi à chacun des concepts précités un code spécifique dans la nomenclature du Système européen de comptes économiques intégrés – l'ancêtre du

<sup>32</sup> W. BUITER, G. CORSETTI, N. ROUBINI, *op. cit.*, p. 87, traduction propre.

<sup>33</sup> C. WYPLOSZ, *op. cit.*, p. 13, traduction propre.

<sup>34</sup> B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, *op. cit.*, p. 160.

<sup>35</sup> B. LEMOINE, « Résister aux mesures européennes », *op. cit.*, p. 64.

<sup>36</sup> Règlement (CE) n° 3605/93 du Conseil du 22 novembre 1993 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, *J.O.U.E.*, L332, 31 décembre 1993, art. 1<sup>er</sup>.

SEC. Le recours à cette technologie comptable est souvent présenté, lui aussi, comme un choix « par défaut »<sup>37</sup>, justifié par la disparité des systèmes nationaux de comptabilité publique et l'absence de cadre international harmonisé. Dans ces conditions, la comptabilité nationale présentait l'avantage d'offrir « une référence préétablie qui permet[tait] l'économie des débats considérables qu'il aurait fallu mener si ces pays avaient dû s'entendre sur ces notions en partant des comptes publics divers établis par les ministères des Finances »<sup>38</sup>.

Relativement méconnue du grand public en dépit de sa riche histoire, la comptabilité nationale a pour ambition d'offrir « une définition quantitative de l'état de l'économie au niveau macro »<sup>39</sup>. Elle se distingue par son souci de couvrir les phénomènes économiques de manière *exhaustive* (par opposition aux pratiques d'échantillonnage qui caractérisent la statistique et l'audit), à partir d'une approche *macroéconomique* (par opposition à l'approche microéconomique des comptabilités publique et d'entreprise). À titre d'illustration, le SEC 2010 se présente comme un « cadre comptable, compatible au plan international, permettant de décrire de façon systématique et détaillée ce que l'on appelle une "économie totale" (c'est-à-dire une région, un pays ou un groupe de pays), ses composantes et ses relations avec d'autres économies totales »<sup>40</sup>. Si le PIB constitue l'indicateur de référence de la comptabilité nationale, de nombreux autres agrégats (l'épargne, la valeur ajoutée, etc.) structurent la vie économique. Les indicateurs du SEC sont ainsi mobilisés dans plusieurs politiques européennes – de l'attribution des fonds structurels au calcul de la contribution des États membres au budget communautaire.

L'intégration de la comptabilité nationale au cœur de l'une des politiques phares de l'Union européenne révèle une inflexion profonde de la conception du rôle de l'État dans l'économie. Contrairement à d'autres secteurs, l'harmonisation des statistiques de finances publiques ne nourrit pas une forme non contraignante de gouvernance par les nombres. Elle est au contraire intégrée dans une stratégie coercitive

<sup>37</sup> F. LEQUILLER, *Déficit et dette en temps de crise*, Paris, Economica, 2018, p. 45.

<sup>38</sup> A. VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Paris, La Découverte, 2002, p. 590.

<sup>39</sup> F. DEN BUTTER, « National accounts and indicators », in *Measurement in Economics. A Handbook*, édité par M. BOUMANS, Amsterdam, Elsevier, 2007, p. 189, traduction propre.

<sup>40</sup> Eurostat, *Système européen des comptes – SEC 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2013, p. 1.

de gouvernement des finances publiques nationales par les institutions communautaires, qui repose sur « des concepts solides et gravés dans la pierre »<sup>41</sup>. Instrument central de l'appareillage macroéconomique keynésien, la comptabilité nationale voit donc son statut changer suite à l'avènement d'une rationalité néolibérale : sous l'influence des théories microéconomiques, qui répandent l'idée qu'« aucun acteur, notamment l'État, n'est extérieur au jeu »<sup>42</sup> de la concurrence de marché, cette technologie de gouvernement sert désormais à évaluer et à encadrer l'action des pouvoirs publics. Ceux-ci troquent ainsi la position de régulateur surplombant de l'activité économique qui leur était dévolue dans l'imaginaire keynésien pour un statut d'agent économique « ordinaire », dont les performances sont examinées et comparées par les marchés financiers. Ce dévoiement des objectifs servis par la comptabilité nationale reflète en synthèse la nouvelle réalité de surveillance permanente à travers l'état de leurs finances avec laquelle doivent désormais composer les États souverains à travers le monde.

## **2.2. Anatomie de « l'État » sous surveillance budgétaire : les contours du secteur des administrations publiques et leurs effets**

La section précédente a mis en évidence le rôle crucial de la comptabilité nationale dans la concrétisation du programme budgétaire disciplinaire européen. Depuis 1995, l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) est, à ce titre, chargé de superviser l'harmonisation des statistiques de finances publiques confectionnées par les États membres. Si ses agents disposent d'une latitude non négligeable dans la spécification des concepts comptables qui sous-tendent l'intégration budgétaire, leur travail ne s'inscrit pas dans un environnement vierge de toute influence. Dans le cadre de leur mission, ils peuvent être influencés par les règles édictées par les instances de normalisation des comptabilités publique et d'entreprise<sup>43</sup>. Les comptables européens tiennent également compte du standard international de comptabilité nationale (le Système des comptes nationaux) – bien que le SEC revendique « une plus grande

<sup>41</sup> F. LEQUILLER, *op. cit.*, p. 22.

<sup>42</sup> A. DESROSIÈRES, *L'argument statistique, op. cit.*, p. 55.

<sup>43</sup> Pour une illustration à travers l'exemple des partenariats public-privé, voy. D. PIRON, « Gouverner l'investissement public par la comptabilité », *Politique & Sociétés*, vol. 39, 1 (2020), p. 65-92.

précision dans les définitions et les règles comptables »<sup>44</sup>, en raison de leur intégration dans de nombreuses politiques publiques.

La délimitation des frontières du secteur des APU est une préoccupation essentielle des agents d'Eurostat, qui cherchent régulièrement à clarifier la « zone grise » entre ce secteur institutionnel et les autres. Et pour cause : c'est à cette catégorie précise que s'appliquent les normes budgétaires européennes. Autrement dit : au sein de l'UEM, le solde de financement (déficit) et la dette d'un État ne constituent rien d'autre que la somme des soldes budgétaires et du stock de dette de l'ensemble des unités institutionnelles qui composent le secteur des APU<sup>45</sup>. En vue de calculer les deux indicateurs budgétaires sur lesquels repose l'intégration budgétaire européenne, il convient donc de disposer au préalable d'une liste exhaustive des unités institutionnelles qui relèvent de ce secteur – soit plus de 7000 unités individuelles à ce jour en Belgique, sans compter les unités groupées (pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné, écoles communales et provinciales, etc.)<sup>46</sup>.

L'unité institutionnelle est le concept élémentaire de la comptabilité nationale. Il désigne l'ensemble des entités économiques dotées d'autonomie, c'est-à-dire en capacité « de détenir des biens et des actifs, souscrire des engagements, exercer des activités économiques et réaliser, en son nom propre, des opérations avec d'autres unités »<sup>47</sup>. Lorsque cette condition est satisfaite, l'entité en question est considérée comme une unité institutionnelle à part entière. Dans le cas contraire, elle est traitée comme une émanation de l'unité qui la contrôle, à laquelle elle se voit rattachée (« consolidée » dans le jargon comptable). Tel est par exemple le cas des organismes d'administration publique à gestion ministérielle – à savoir les organismes d'intérêt public (OIP) de la catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954<sup>48</sup>. Bien que dotés de la personnalité juridique et d'une autonomie de gestion, ces organismes

<sup>44</sup> Eurostat, *op. cit.*, p. iii.

<sup>45</sup> Le secteur des APU est lui-même divisé en quatre sous-secteurs : l'administration centrale, les administrations d'États fédérés, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale.

<sup>46</sup> L'Institut des comptes nationaux publie cette liste deux fois par an sur son site internet : <https://inr-icn.fgov.be/fr/publications/comptes-nationaux-et-regionaux>.

<sup>47</sup> Eurostat, *op. cit.*, p. 13.

<sup>48</sup> Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (M.B. du 24 mars 1954).

n'en demeurent pas moins directement soumis à l'autorité du ministre dont ils relèvent.

La tâche fondamentale de la comptabilité nationale consiste à répartir l'ensemble des unités institutionnelles dites « résidentes »<sup>49</sup> en cinq secteurs mutuellement exclusifs : les sociétés non financières, les sociétés financières, les APU, les ménages et les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM). Le tableau 1, issu du SEC 2010<sup>50</sup>, montre que le secteur des APU se compose des unités institutionnelles *publiques* dont la production est *non marchande*. L'appartenance d'une entité à ce secteur est, en d'autres termes, subordonnée à la satisfaction de trois critères cumulatifs : être une unité institutionnelle à part entière (critère de l'autonomie, évoqué ci-dessus), être sous contrôle public (critère du contrôle) et, enfin, offrir une production non marchande (critère marchand/non marchand). Il incombe à ce stade de relever que le statut juridique d'une unité institutionnelle ne préjuge pas de sa classification sectorielle : en comptabilité nationale, la substance économique prévaut sur la forme juridique (« *substance over form* »). Ce principe signifie que des organismes sous statut de droit privé peuvent être classés à l'intérieur du secteur des APU si leur contrôle et leur comportement économique le justifient<sup>51</sup>. Symétriquement, cette catégorie n'englobe pas l'ensemble du secteur public, mais uniquement une partie de celui-ci (voy. *infra*).

	Sous contrôle des administrations publiques (secteur public)	Sous contrôle privé (secteur privé)
Production non marchande	Administrations publiques (APU)	ISBLSM
Production marchande	Sociétés publiques	Sociétés privées

<sup>49</sup> Une unité institutionnelle est dite « résidente » si elle possède un centre de décision sur le territoire concerné. Dans le cas contraire, elle est rattachée au secteur du reste du monde.

<sup>50</sup> Eurostat, *op. cit.*, p. 9.

<sup>51</sup> Tel est par exemple le cas des établissements de l'enseignement libre subventionné, des mutualités pour ce qui concerne leurs activités dans le domaine de l'assurance-maladie et invalidité obligatoire (par opposition à celles dans le domaine des assurances complémentaires), mais aussi des fondations privées bruxelloises Kanal et Forêt de Soignes ou encore de la société privée à responsabilité limitée flamande Nuhma.

Selon le SEC 2010, le secteur public englobe l'ensemble des unités institutionnelles résidentes « qui sont contrôlées par les administrations publiques »<sup>52</sup>. Le critère du contrôle fait référence à « la capacité de déterminer la politique générale ou la stratégie d'une unité institutionnelle »<sup>53</sup>. Pour déterminer si une société est sous contrôle public, les comptables nationaux examinent si une APU possède la majorité des droits de vote ; contrôle le conseil d'administration (ou tout autre organe directeur), les principaux comités ou encore la nomination et la destitution du personnel clé ; détient une action préférentielle ; s'il existe une disposition réglementaire spécifique ; si les APU sont un client dominant de la société ou si celle-ci emprunte auprès d'une APU. Si la présence d'un seul de ces indicateurs suffit parfois à établir l'existence d'un contrôle public, plusieurs d'entre eux doivent souvent être combinés pour aboutir à cette conclusion<sup>54</sup>.

Au sein du secteur public, une troisième et dernière distinction est enfin opérée entre producteurs marchands et non marchands. Une unité institutionnelle publique est qualifiée de producteur marchand si elle écoule sa production à des prix « économiquement significatifs »<sup>55</sup>. Lorsque tel est le cas, elle relève alors du secteur des sociétés – financières (à l'instar de la banque Belfius) ou non financières (à l'instar de Proximus et de nombreuses intercommunales), selon ses activités. Cette classification en dehors du secteur des APU emporte des conséquences budgétaires fondamentales : elle implique, par extension, que les niveaux de déficit et de dette des unités publiques concernées ne sont pas comptabilisés dans ceux des APU.

Afin d'apprécier le respect de cette condition, le SEC recourait traditionnellement à un critère quantitatif. Selon cette convention, une entité publique était classée dans la catégorie des sociétés (publiques) pour autant que ses ventes couvrent au moins 50 % de ses coûts de production. Le SEC 2010 a toutefois accru le degré de difficulté de ce test « marchand/non marchand » de deux manières : en renforçant le

---

<sup>52</sup> Eurostat, *op. cit.*, p. 8.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 468.

mode de calcul du critère quantitatif<sup>56</sup>, d'une part, et en introduisant un second critère, qualitatif, d'autre part. Plus précisément, une unité publique est désormais considérée marchande si et seulement si elle est incitée à ajuster son offre en fonction de la demande de ses clients. En cas de vente exclusive ou majoritaire de sa production aux APU, elle sera présumée non marchande, à moins d'apporter la preuve qu'elle se trouve « en situation de concurrence avec un producteur privé » – sous la forme d'un appel d'offres, par exemple<sup>57</sup>. En Belgique, cette modification a conduit à intégrer dans le secteur des APU des organismes spécialement créés par les pouvoirs publics en vue de gérer leurs services informatiques, ainsi que certaines intercommunales de gestion des déchets, dont les communes sont les principaux clients.

Il résulte de ce qui précède qu'afin d'améliorer leurs indicateurs budgétaires, les États membres de l'UEM sont non seulement incités à « assainir »<sup>58</sup> leurs finances publiques, mais aussi à jouer avec les marges<sup>59</sup> de la catégorie comptable des APU – à laquelle s'appliquent spécifiquement les exigences budgétaires européennes. Pour réduire leur empreinte budgétaire, ils peuvent à ce titre chercher à soustraire certaines entités du secteur des APU en modifiant leurs modalités de gestion. Le tableau 1 présenté ci-dessus indique que la comptabilité nationale propose deux options dans cette voie : la privatisation (colonne de droite) et la marchandisation (case inférieure gauche). La stratégie de privatisation, dont l'avancée varie en fonction des pays et des secteurs, consiste à transférer la gestion d'un service public à des organismes

<sup>56</sup> À la différence de son prédécesseur, le SEC 2010 comptabilise les coûts de capital supportés par une unité institutionnelle afin de déterminer si ses ventes couvrent 50 % de ses coûts de production. Eurostat reconnaît qu'en augmentant le dénominateur du ratio vente/coûts de production, ce changement est « susceptible d'engendrer un accroissement du nombre d'unités classées au sein du secteur des [APU] » – et, en bout de chaîne, la base de calcul du déficit et de la dette publics (Eurostat, *Manual on the changes between ESA 95 and ESA 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2014, p. 35). Cette adaptation ne semble toutefois pas avoir exercé d'impact significatif en Belgique.

<sup>57</sup> Eurostat, *op. cit.*, p. 469.

<sup>58</sup> Pour une analyse comparée des politiques d'assainissement budgétaires menées sous les gouvernements Dehaene I<sup>er</sup> et Di Rupo, voy. D. PIRON, « Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique », *Bulletin de documentation*, vol. 73, n° 3 (2013), p. 139-180.

<sup>59</sup> P. MILLER, « The margins of accounting », *European Accounting Review*, vol. 7, 4 (1998), p. 605-621.

privés – qu’ils soient marchands (sociétés privées) ou non marchands (ISBLSM).

Une seconde possibilité consiste à transformer des « APU » (non marchandes) en « sociétés publiques » (marchandes). Suite au renforcement des conditions à remplir pour être rangé dans cette dernière catégorie, il est toutefois possible qu’une unité publique dont les ventes atteignent le seuil conventionnel (entre-temps renforcé) de 50 % des coûts de production – et dès lors considérée comme un producteur marchand sur le plan *quantitatif* – demeure classée dans le secteur des APU en l’absence d’indices signalant l’existence de « marchés efficaces » (maximisation des bénéfices ou de l’utilité, mise en compétition avec des entreprises privées, etc.)<sup>60</sup>. Ce changement est loin d’être anodin, si l’on accepte que les systèmes de classifications représentent des choix non seulement techniques, mais aussi sociaux<sup>61</sup>. Il indique une évolution du critère prédominant du test marchand/non marchand : désormais, les ressources tirées des ventes semblent secondaires par rapport à la nécessité de démontrer que ces revenus sont obtenus dans des conditions de marché, impliquant la soumission à une forme de concurrence.

## Conclusion

À l’aide d’une approche théorique nourrie par l’analytique de gouvernement foucauldienne et la sociologie de la comptabilité et de la quantification, la présente contribution entendait interroger matériellement la conception de « l’État » véhiculée par l’intégration budgétaire européenne à travers l’analyse de la définition du secteur des APU dans la comptabilité nationale. L’analyse tend à démontrer que si la technologie comptable que constitue le SEC ne poursuit pas *en soi* la privatisation et la marchandisation du service public, les modalités de son intégration au sein du programme européen de gouvernement des finances publiques lui confèrent néanmoins cette orientation *en pratique*. Le volet comptable de l’UEM rend en effet les exigences budgétaires européennes applicables au seul secteur des APU. Celui-ci regroupe les unités institutionnelles publiques à production non marchande, c’est-à-dire dont le comportement n’est pas guidé par le respect des principes

<sup>60</sup> Eurostat, *op. cit.*, p. 9.

<sup>61</sup> G. BOWKER, S. STAR, *Sorting Things Out – Classification and Its Consequences*, Cambridge, The MIT Press, 1999 ; A. DESROSIÈRES, *L’argument statistique, op. cit.*

fondamentaux de l'économie marchande – entendus comme la recherche d'une certaine rentabilité (matérialisée par le seuil quantitatif de 50 %) et la soumission à une forme de concurrence (depuis l'introduction du critère qualitatif contenu dans le SEC 2010).

Au niveau de la surveillance budgétaire, le critère déterminant aux yeux des institutions européennes n'est donc pas tant le caractère *public ou privé* d'une unité institutionnelle donnée que son degré d'exposition effective à la *logique marchande*. En conséquence, les interactions entre l'intégration budgétaire européenne et le SEC ne favorisent pas seulement une dynamique de « consolidation » budgétaire, mais créent également un incitant aussi discret que puissant en vue d'une privatisation et d'une marchandisation accrues des services publics. Ces interactions exercent donc des effets profondément politiques : en contribuant à étendre la rationalité marchande dans des institutions qui en étaient jusqu'alors épargnées<sup>62</sup>, elles participent d'une redéfinition majeure des modes de gestion du service « public ». L'analyse empirique démontre ainsi comment, dans le domaine des finances publiques, un instrument *a priori* aussi banal que la comptabilité nationale apporte une contribution décisive à la « démultiplication de la forme “entreprise” à l'intérieur du corps social »<sup>63</sup> au cœur de la rationalité néolibérale. La situation décrite dans cette contribution n'est cependant pas « une donnée de la nature à respecter »<sup>64</sup>, mais bien le résultat d'interventions politiques actives. De la même manière qu'elle a pu être construite, elle peut aussi être déconstruite.

<sup>62</sup> W. DAVIES, *The Limits of Neoliberalism*, Londres, Sage, 2017.

<sup>63</sup> M. FOUCAULT, Naissance de la biopolitique, *op. cit.*, p. 154.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 124.