

# Qui pilote les finances publiques en Belgique ?

**Prof. Damien PIRON**

**Chargé de cours – ULIÈGE**

**[damien.piron@uliege.be](mailto:damien.piron@uliege.be)**

# Qui suis-je ?

- **2014-2018** : doctorat en sciences politiques et sociales (FNRS - ULiège)
- **2019-2022** : Professeur de Droit des finances publiques (UCLouvain)
- **Depuis 2022** : Professeur de Sciences administratives (ULiège)
- Coordinateur académique du **Certificat interuniversitaire en Finances publiques** (ULiège - UCLouvain)

## Gouverner les Régions par les finances publiques

Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique

Damien Piron  
Avant-propos de Peter Miller  
Préface de Benjamin Lemoine



LORCIER LEGAL | Spiral | LIÈGE université TAX INSTITUTE

## The Special Financing Law Tax Competition and Fiscal Consolidation at the Heart of Belgium's Material Economic Constitution

Damien Piron

Introduction

The six constitutional reforms adopted between 1970 and 2001 transformed Belgium from a unitary state into a fully-fledged federal state. This complex federation shows many peculiarities. One of them is the coexistence of two types of federated entities covering distinct, yet partially overlapping, territories: the Communities and the Regions. The Belgian Federation is also structured around two main poles as a result of the linguistic divide between Dutch- and French-speakers. It is centrifugal as well, as an ever-growing body of competences is being devolved from the central – or, as we know it today, the “federal” – level to the federated entities.<sup>1</sup> Through these successive waves of State reforms, the Belgian Communities and Regions have acquired significant political, legal, and financial authority: according to Eurostat's most recent data, federated states (institutional sector S1212) managed 19,3% of the country's gross domestic product (GDP) in 2019. This represented almost 47% of the total resources collected by Belgian public authorities.<sup>2</sup> According to these sources, the federated entities' level of revenue is the highest of the whole continent, placing Belgium ahead of Spain (14,9% of GDP) and Germany (13,9% of GDP), well above the average for the European Union (EU 27: 5,7% of GDP) and the euro area (6,7% of GDP).

The financial framework for Belgium's federated entities is enshrined in the Special Law of 16 January 1989 on the financing of the Communities and the Regions (hereafter referred to as “the Special Financing Law” – SFL),<sup>3</sup> whose foundations are laid down in Articles 175 to 178 of the Belgian Constitution.

<sup>1</sup> K. Deschouwer, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>2</sup> The European System of National and Regional Accounts (ESA) divides the general government sector (S12) into four distinct subsectors: central government (S121), state government (S122), local government (S123), and social security funds (S124).

<sup>3</sup> Special Law of 16 January 1989 on the Financing of the Communities and Regions (*Official Gazette* – hereafter referred to as “O.G.” – 17 January 1989).

© DAMIEN PIRON, 2022 | DOI:10.1163/978900453955\_023  
This is an open access chapter distributed under the terms of the CC BY-NC 4.0 license.

## « ON NE RIGOLE PAS AVEC EUROSTAT »

La disciplinarisation budgétaire saisie par l'harmonisation statistique

Damien Piron

**Résumé** : Cet article examine le programme européen de disciplinarisation des finances publiques nationales à l'aune du travail d'harmonisation statistique mené par Eurostat. À partir d'une sociologie politique des finances publiques nourrie par les travaux de Michel Foucault, il retrace les stratégies déployées par les comptables européens pour renforcer leurs compétences de surveillance et de sanction. Désormais dotés d'un quasi-pouvoir d'audit, les agents d'Eurostat occupent une position de domination comptable vis-à-vis de certains États, en particulier ceux sous assistance financière et à structure fédérale. En conséquence, des stratégies de résistance à l'ordre budgétaire autrefois confinées à l'intérieur de la sphère comptable tendent désormais à en déborder.

**MOTS-CLÉS** : DISCIPLINARISATION – DOMINATION COMPTABLE – EUROSTAT – FINANCES PUBLIQUES – HARMONISATION STATISTIQUE – SANCTION NORMALISATRICE – SURVEILLANCE HIERARCHIQUE – UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE (UEM)

## « DON'T TAKE EUROSTAT » LIGHTLY: IMPLEMENTING FISCAL DISCIPLINE THROUGH STATISTICAL HARMONIZATION

**Abstract**: This paper tackles the European policy aiming at disciplining national public finance through the work of statistical harmonization carried out by Eurostat. Drawing on a political sociology of public finance inspired by Michel Foucault, it retraces the strategies undertaken by the European Union's accountancy bodies in order to strengthen their monitoring and sanctioning powers. Endowed with quasi-audit power, Eurostat staff currently enjoys a position of accounting domination vis-à-vis certain states, especially those under financial assistance and federations. As a result, resistance strategies to the fiscal order previously confined to the accounting sphere have recently begun to extend well beyond it.

**KEYWORDS**: ACCOUNTING DOMINATION – DISCIPLINARIZATION – ECONOMIC AND MONETARY UNION (EMU) – EUROSTAT – HIERARCHICAL SURVEILLANCE – NORMALIZING JUDGMENT – PUBLIC FINANCE – STATISTICAL HARMONIZATION

## Hoofdstuk 1 Neoliberalisme, *new public management* en boekhouding: drie decennia van hervorming(en) van de overheidsboekhouding in België

DAMIEN PIRON(1) EN FLORENT LEGRAND(2)

### INLEIDING

De verschillende hoofdstukken van dit boek geven een gedetailleerd overzicht van de systemen voor overheidsboekhouding die momenteel in alle entiteiten van het land van kracht zijn (of dat althans binnenkort zullen zijn). Dit indrukwekkende synchrone perspectief staat echter niet geheel op zichzelf, hoe essentieel het ook is. Naar onze mening verdient het te worden aangevuld met een diachrone benadering, waarbij de grote lijnen van de evolutie van de Belgische overheidsboekhouding in de tijd worden geschetst en deze techniek wordt geplaatst in de algemene politieke en bestuurlijke context waarin ze is ingebed. Dat is nu precies het doel van dit hoofdstuk. Vanwege het 'dichte' en transversale karakter van de onderzochte materie en, meer prozaïsch, de redactionele beperkingen die inherent zijn aan de ons toegewezen ruimte, moesten er echter

(1) D. Piron, ULiège.  
(2) F. Legrand, ULi.

45  
COLLECTION CENTRE MONTESSOUIEU D'ÉTUDES DE L'ACTION PUBLIQUE

## LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF ET JURIDICTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES

Sous la direction de  
David RENDERS et Damien PIRON

LORCIER

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

Damien Piron<sup>1</sup>  
Université catholique de Louvain  
d.piron@uclouvain.be

**RÉSUMÉ** Cette contribution retrace la généalogie du traitement comptable du partenariat public-privé (PPP) en Europe. Elle démontre que la possibilité de déconsolider les PPP des budgets publics a joué un rôle décisif dans la diffusion de ces montages parmi les États soucieux de mener une politique dynamique d'investissement public dans le contexte de surveillance budgétaire stricte de l'Union économique et monétaire. Le renforcement ultérieur des conditions de déconsolidation et la convergence des systèmes de comptabilité privée, publique et nationale fragilisent toutefois les pouvoirs publics, qui sont aujourd'hui plus que jamais tenus de répondre aux exigences de rendement financier des investisseurs privés lorsqu'ils souhaitent financer leurs services et infrastructures publics au moyen de cet instrument.

**MOTS CLÉS** sociologie politique des finances publiques, analytique de gouvernement, partenariat public-privé (PPP), investissement public, comptabilité.

**ABSTRACT** This paper retraces the genealogy of the accounting treatment of public-private partnerships (PPPs) in Europe. It demonstrates that the potential “off-balance” treatment of PPPs has played a crucial role in its diffusion to countries willing to implement a dynamic investment policy in the context of tight budgetary monitoring that characterizes the Economic and Monetary Union. However, the subsequent strengthening of deconsolidation conditions and the convergence of private, public and national accounting systems tend to weaken national governments, which more than ever have to

NOTE: Pour faciliter la compréhension des abréviations, une liste est présentée en fin de texte.  
1. Cet article est issu d'une recherche réalisée au cours d'un séjour scientifique à la London School of Economics and Political Science avec le soutien du Fonds David-Constant de l'Université de Liège.

# Plan et objectif de la séance

- Plan de la séance

## Introduction

- I) **New Public Management (NPM) et haute fonction publique en Belgique**
- II) **Application pratique : le domaine budgétaire**
  - **Cas 1** : le contrôle budgétaire et financier
  - **Cas 2** : les partenariats public-privé (PPP)

## Conclusion

- **Objectif transversal ?** Discussion collective sur les réformes inspirées du NPM en Belgique, appliquées au domaine budgétaire
  - Quel impact sur la **répartition du pouvoir et la capacité de *leadership*** au sein de l'administration fédérale ?





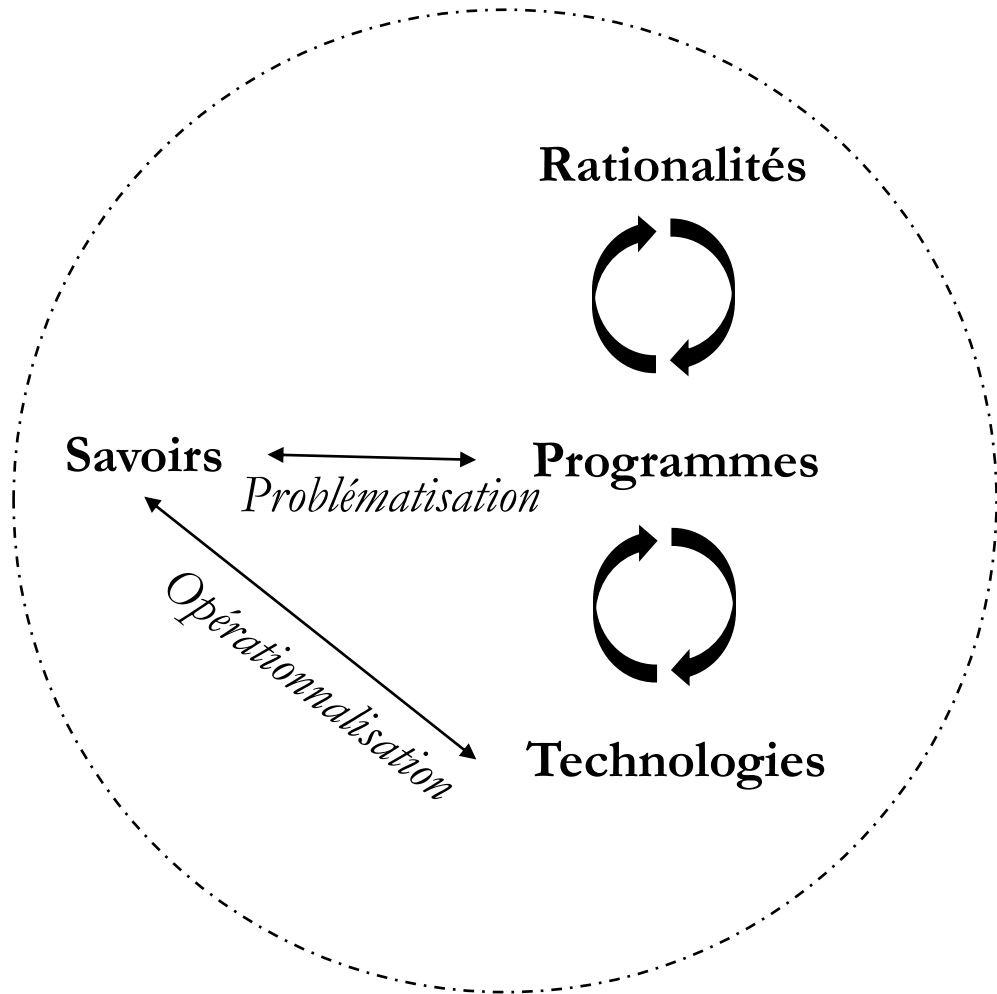
# **I) *New Public Management* (NPM) et haute fonction publique en Belgique**

# 1) Qu'est-ce que le NPM ? Deux niveaux d'analyse (Pollitt & Bouckaert, 2017)

- « *Most frequent – because of the easiest or the loosest? – interpretation of administrative reforms in the academic literature* » (Bezes, 2018, p. 923)
  - **Plasticité et mutabilité** : loin d'être une faiblesse, renforcent diffusion et résilience
- **Doctrine** visant à améliorer le secteur public par l'importation des concepts, techniques et valeurs de l'entreprise : « *businesslike government* »
  - Management comme **mode de gestion « générique »**, purement instrumental → Évacuation du débat sur la spécificité de l'État
- À un niveau plus terre-à-terre, **ensemble de concepts et de pratiques** :
  - Accent sur le traitement des utilisateurs en tant que « **clients** » et sur l'application de techniques génériques d'**amélioration de la qualité**
  - **Fragmentation** et création d'agences administratives autonomes : préférence pour les formes organisationnelles légères, plates, petites et spécialisées
  - **Séparation** des fonctions stratégiques et opérationnelles
  - Injection de **mécanismes de type marchand (mise en concurrence)** : appels d'offres, classements, rémunérations liées aux performances, etc.
  - Coordination basée sur la **contractualisation** plutôt que sur la hiérarchie
  - Introduction d'une **gestion basée sur les performances** et la mesure des résultats
  - « **Responsabilisation** » et « autonomisation » des managers publics



## 2) Le NPM comme programme de gouvernement « néolibéral »



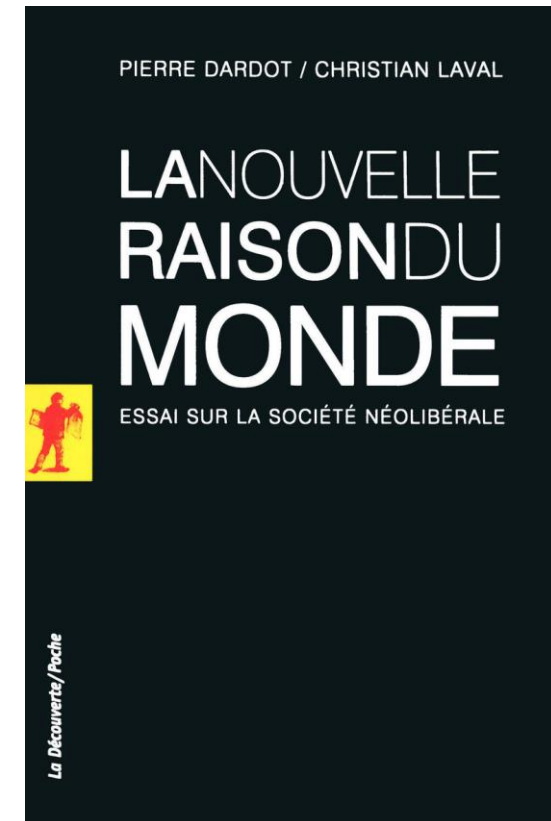
= Principes généraux au nom desquels sont prônés des programmes d'action – **Néolibéralisme**

= Traduction sectorielle de ces principes généraux  
**Ex : NPM**

= Instruments par lesquels les autorités cherchent à incarner leurs programmes de gouvernement  
**Ex : contractualisation, audit, comptabilité, PPPs, etc.**

## 2) Le NPM comme programme de gouvernement « néolibéral »

- Une définition du néolibéralisme : « ensemble des discours, des pratiques, des dispositifs qui déterminent un nouveau mode de gouvernement des hommes selon le **principe universel de la concurrence** » (Dardot & Laval, 2010, p. 6)
- Déploiement généralisé de la **logique du marché comme logique normative** → **4 composantes stratégiques** :
  - Interventions de l'État en faveur de la **création de marchés**
  - Extension de cette logique de concurrence **à l'État lui-même**
  - Généralisation de la **logique concurrentielle** à l'ensemble de la société
  - Généralisation de **l'entreprise comme modèle de subjectivation**
- **Enjeu** : pas tant un *retrait* de l'État, qu'une *reconfiguration* de ses finalités et modes d'action → **Double restructuration** :
  - **Vers l'extérieur** : construction de marchés compétitifs (ex : privatisations, libéralisation, PPPs, etc.) – *Cas 2*
  - **De l'intérieur** : « rationalisation économique de la politique et de l'État » (Davies, 2017) : faire fonctionner les organismes publics « comme si » ils étaient soumis à la contrainte du marché – *Cas 1*



### 3) Fondements théoriques, principes et paradoxes (Aucoin, 1990)

#### Les deux principales sources d'inspiration théorique du NPM

	<i>Public Choice</i>	Managérialisme
<b>Origine</b>	Économie (Niskanen)	Gestion (Osborne & Gaebler)
<b>Enjeu</b>	Éviter l'emprise bureaucratique : <b>comment dompter la bureaucratie ?</b>	Restaurer l'esprit gestionnaire : <b>comment libérer la bureaucratie ?</b>
<b>Solution avancée</b>	Réaffirmer la primauté du politique sur les bureaucrates (modèle « <b>principal-agent</b> »)	Mettre la bureaucratie « au régime » pour plus d'efficacité, d'efficience, de productivité
<b>Public cible</b>	Représentants politiques	Managers



# 3) Fondements théoriques, principes et paradoxes (Aucoin, 1990)

## Principes de gouvernance et de management

<i>Public Choice</i>	Managérialisme
<b>Effectivité des structures : « 3 C »</b>	<b>Effectivité du management : « 3 D »</b>
<b>Centralisation</b> : concentration du pouvoir aux mains des politiques – ministre comme 'CEO' de son administration	<b>Décentralisation</b> : « <i>laisser les managers gérer</i> » : renforcer l'autonomie en diminuant les niveaux hiérarchiques (« <b>responsabilisation</b> »)
<b>Coordination</b> : remise en question du « départementalisme » par des systèmes d'information transversaux	<b>Dérégulation</b> : laisser les managers de ligne décider de l'affectation de leurs ressources budgétaires et humaines
<b>Contrôle</b> : mécanismes pour s'assurer que la politique décidée est bien mise en œuvre (ex : politisation, contractualisation, etc.)	<b>Délégation</b> : spécialisation et clarification maximale des missions (« agencification ») « <i>Stay close to the customer</i> »

# 3) Fondements théoriques, principes et paradoxes (Aucoin, 1990)

## Paradoxes

	<i>Public Choice</i>	Managérialisme
<b>Problématisation des bureaucrates</b>	<p><b>Cause du problème</b>  <b>Problème</b> : pouvoir trop important  <b>Solution</b> ? Concentration dans les mains des élus</p>	<p><b>Solution au problème</b>  <b>Problème</b> : trop de contrôles → Paralysie administrative  <b>Solution</b> ? Les libérer les managers de ces règles</p>
<b>Conception vs. exécution</b>	<p><b>Continuité</b> : politique définit l'orientation et participe à la MEO</p>	<p><b>Scission des rôles</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Conception</b> : politique ;</li> <li>- <b>Exécution</b> : administration</li> </ul>
<b>Représentation vs. <i>responsiveness</i></b>	<p><b>Représentation</b> : éviter la colonisation de l'administration par les groupes d'intérêt</p>	<p><b><i>Responsiveness</i></b> : primordial de répondre aux besoins des usagers</p>

# 4) Les effets du NPM (Bezes, 2018)



- En dépit de leurs **variations**, les réformes inspirées du NPM ont durablement transformé les administrations publiques et **redistribué le pouvoir** en leur sein

## 1) Gestion stratégique et régulation managériale accrue

- Renforcement de la « **classe des managers** », remise en cause de l'autonomie professionnelle

## 2) Dynamique de bureaucratisation par le chiffre (indicateurs, classements, audits, etc.)

- Renforcement de la régulation par le centre – au détriment de l'autonomie managériale

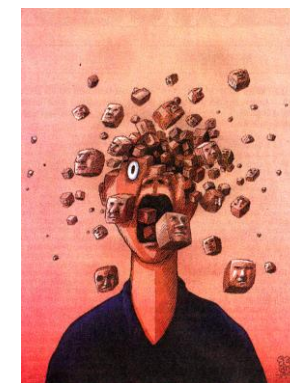
## 3) Agencification : prolifération organisationnelle

## 4) Estompement de la frontière public-privé

- **Élargissement de la rationalité marchande** : PPPs, externalisation, mécanismes marchands, etc.
- **Remise en cause de la capacité de l'État** : problèmes de pilotage et de contrôle, ainsi que de reddition de compte

## 5) De nouveaux marchés bureaucratiques (PSB)

- **Alignement** sur les conditions de travail du secteur privé : « **dé-privilegier** » les fonctionnaires
- **Flexibilisation** du service public et nouvelles **attentes managériales**



# 5) NPM et haute fonction publique

- **Objectif des réformes managériales** (Pollitt & Bouckaert, 2017) :
  - Créer un **groupe souple, réactif et compétent** en matière de gestion au sommet de la fonction publique → Moteurs de la nouvelle culture managériale
  - **Renforcer les compétences gestionnaires** : recrutement de gestionnaires *externes* à l'administration et programmes de formation à la gestion
- Hypothèse ? Émergence d'un **marché bureaucratique managérial**
- **Marchés bureaucratiques (PSB) ?** Importantes **institutions informelles** au sein du pouvoir exécutif
  - **Définition** : *"Explicit or implicit agreements between public servants — the civil or uniformed services of the state — and those they serve"* (Hood & Lodge, 2006, p. 6)
- **Trois composantes** :
  - **Récompenses** (matérielles vs. immatérielles) : que reçoivent les fonctionnaires en échange de leur travail ?
  - **Compétence** : que sont censé.es savoir/faire les fonctionnaires ? **Large éventail** : élaboration des politiques, capacités techniques ou de mise en œuvre (BE), capacités de gestion, etc.
  - **Loyauté/responsabilité** : sur quelles questions les fonctionnaires ont-ils/elles un pouvoir de décision autonome ? Répartition des responsabilités au sein de l'exécutif et formes de loyauté



# 5) NPM et haute fonction publique – Vu de Belgique (De Visscher et al., 2011)

- **Réforme Copernic (2000)** : « Modernisation » de l'administration fédérale
- **Récompenses ? Changements significatifs** : mandats à durée déterminée, ouverture externe et augmentation du traitement
- **Compétences ? « Responsabilisation managériale »** → Renforcement des compétences de gestion et d'exécution
  - **Plans stratégiques** (enveloppes budgétaires et degré d'autonomie) → Responsabilités enrichies de **tâches de gestion** – qui n'ont pas déployé leur plein potentiel
  - Échec d'inclusion accrue des haut.es fonctionnaires dans le processus décisionnel
  - **En pratique** : expertise technique prépondérante, tout comme sensibilité politique
- **Loyauté/responsabilité** : évolution vers PSB de type « managérial » atténuée par représentativité politique et linguistique des haut.es fonctionnaires
- **Bilan ?** Réforme ambitieuse, qui n'a pas répondu aux attentes → **Causes ?**
  - Évaluation des hauts fonctionnaires : **pas une priorité** politique
  - La procédure de sélection n'a pas pu surmonter l'écueil de la **politisation**
  - Défaut de **moyens d'investir** dans la capacité de gestion des haut.es fonctionnaires
  - **L'autonomie de gestion** n'a jamais atteint sa maturité



# Discussion (1) : expérience personnelle

- **Qui provient du secteur privé ?**
  - Éléments de comparaison ?
- **Vous sentez-vous responsabilisé.es ?**
  - À quel(s) niveau(x) ?
- **Vous sentez-vous impliqué.es dans la confection des politiques publiques ?**
  - À quel(s) niveau(x) ?





## **II) Application pratique : le domaine budgétaire**

# **Cas 1 : le contrôle budgétaire et financier**



# Introduction : NPM, contrôle et pouvoir (Power, 1997)

- **Objectif du NPM ?** Remplacer l'inefficacité (présumée) du modèle bureaucratique wébérien par **l'efficacité (présumée) des marchés**
- Adaptation des structures et méthodes de contrôle pour accroître la **responsabilisation du management**
- **Difficile équilibre entre autonomie et responsabilité** : recherche de formes de contrôle plus *indirectes* et distantes
- **Solution** : érosion *délibérée* de la capacité centrale en faveur de la mécanique *distante* de **l'audit et de la comptabilité**
- **Reflet d'un changement plus large du style de réglementation** : délégation aux organisations elles-mêmes de la responsabilité du contrôle
  - "Governance is not a choice between centralisation and decentralisation. It is about **regulating relationships** in complex systems" (Rhodes, 1994, p. 151)
  - « **Political accountability to the electorate** has been more explicitly **supplemented, if not displaced, by managerial conceptions of accountability** embracing the need to deliver value for money" (Power, 1997, p. 51)



# NPM et contrôle budgétaire et financier dans le secteur public (Power, 1997)

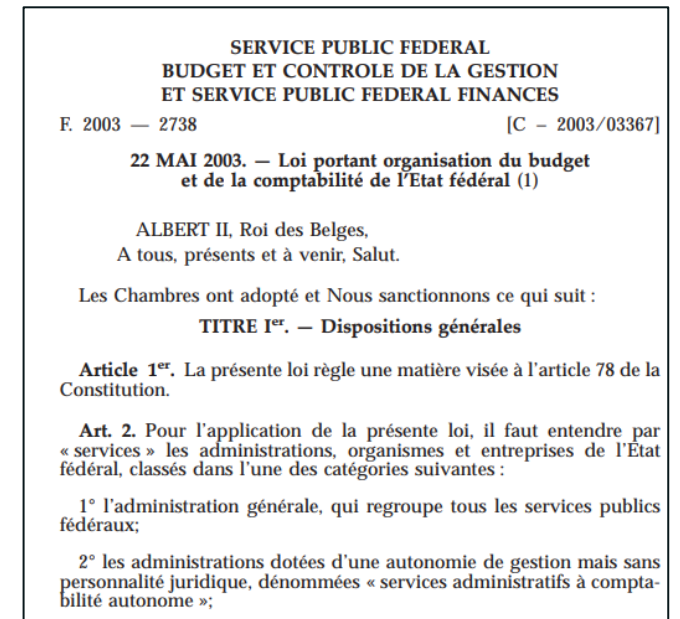
- Systèmes d'audit et comptables comme **outils de recentralisation** dans un contexte de décentralisation → « **méta-contrôle** » (contrôle du contrôle)
- **Mode de gouvernement « à distance »** : style de réglementation cherchant à **internaliser** le contrôle à *la base* d'un système à plusieurs niveaux, avec **surveillance et sanction ultimes au sommet**
- **Conséquence ? Maintien d'un contrôle stratégique par les centres**, exercé par le biais d'évaluations, d'audits et d'inspections
- **Exemple (1) ? Évolutions dans trois domaines du cycle budgétaire et financier : budgets, systèmes comptables et systèmes de contrôle**



# NPM et contrôle budgétaire et financier dans le secteur public – Illustration en Belgique

- Triple objectif de la loi du 22 mai 2003 :

- 1) **Renforcer l'orientation gestionnaire du budget** : budget par programme, évolution vers un système d'exercice, mécanismes d'affectation budgétaire, etc.
- 2) **Nouveau système de comptabilité publique** (*en parallèle* à comptabilité budgétaire) et certification par Cour des comptes
- 3) **Réforme du système de contrôle** : renforcement du contrôle interne et de l'audit interne (contrepartie de la **suppression du visa préalable** de la Cour des comptes)



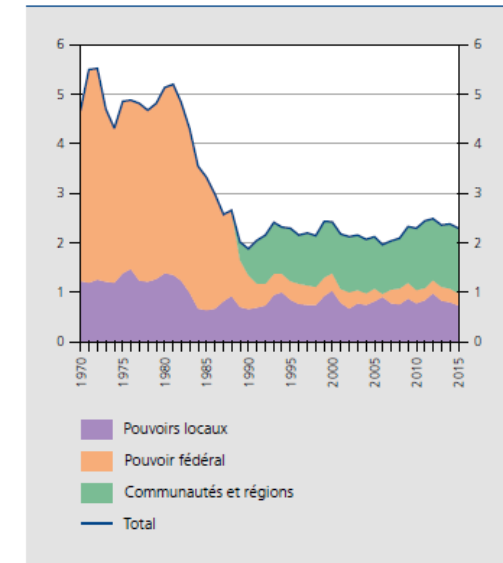
# Discussion (2) : expérience personnelle

- **Quelle est votre expérience des dispositifs budgétaires et comptables ?**
- **Facteur d'autonomisation managériale ou de contrôle** : Min., Min. Budget, IF, autre(s) ?
- **Évaluation du dispositif ?**
  - Avantages/Inconvénients ?
  - Pistes d'amélioration ?

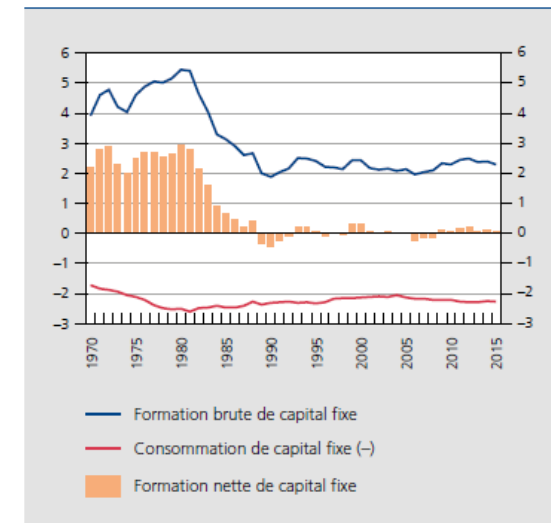


# **Cas 2 : les partenariats public-privé (PPP)**

The background features several decorative teal elements: a thin line forming a large, rounded square shape on the left and top; a thicker teal shape in the bottom right corner; and a vertical teal line on the right side.



GRAPHIQUE 4 LES INVESTISSEMENTS PUBLICS BELGES COMPENSENT À PEINE LA DÉPRÉCIATION (pourcentages du PIB)



Sources : ICN, BNB.

# Introduction : l'investissement public en Belgique

- Le taux d'investissement public en Belgique figure parmi **les plus faibles d'Europe**
- **Importante diminution** au cours des années 1980
- Les investissements publics suffisent à peine à **maintenir le stock de capital** public (appauvrissement implicite)
- Les PPP comme solution ? Retour sur le **contexte européen**
- « Les États membres **évitent les déficits publics excessifs** » (art. 126 TFUE) :
  - Rapport **déficit public/PIB** inférieur à **3 %**
  - Rapport **dette publique/PIB** inférieur à **60 %**

**Comment ces indicateurs sont-ils calculés ? Et comment cela affecte-t-il l'investissement public ?**

# Interdiction de déficits publics excessifs (art. 126 TFUE)

- **Art. 2 du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs**

À l'art. 126 dudit traité et dans le présent protocole, on entend par :

- **public** : ce qui est relatif au **gouvernement général**, c'est-à-dire les administrations centrales, *les autorités régionales* ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, *telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés* ;

- **déficit** : le **besoin net de financement**, *tel que défini dans le système européen de comptes économiques intégrés* ;

- **investissement** : la **formation brute de capital fixe**, *telle que définie dans le système européen de comptes économiques intégrés* ;

- **dette** : le **total des dettes brutes**, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et **consolidées** à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au premier tiret.

= **toutes** les unités institutionnelles rattachées aux quatre sous-secteurs des **administrations publiques (S13)**

= recettes totales - dépenses totales (**B9**)  
→ **Pas de distinction** entre dépenses courantes et d'investissement

- **Brute** = pas de déduction des actifs (financiers ou autres) des APU ;
- **Consolidée** = déduction des dettes que les APU détiennent entre elles ;





# Origine, motivations et enjeux du PPP

- Rôle décisif de la Grande-Bretagne : **Private Finance Initiative (PFI)**
- Décennie 2000 : série d'**initiatives UE** en faveur des PPP
  - Lignes directrices pour des PPP réussis (2003), **directives** sur les marchés publics (2004), jurisprudence (favorable) **d'Eurosat** (2004), plateforme d'échange de bonnes pratiques : **EPEC** (BEI - 2008)
- **Motivations économiques/managériales (hypothèse)** ? Implication accrue du secteur privé améliore les **décisions** relatives aux investissements publics (identification et priorisation), ainsi que leur **efficacité technique**
- **Présupposé : capacité supérieure du secteur privé** à identifier, quantifier, gérer et limiter les risques de construction, de cycle de vie et de performance
- **Enjeux transversaux :**
  - « **Value for Money - VfM** » : analyse complexe et nombreuses hypothèses : un acte de foi ?
  - **Accessibilité économique**
  - **Coordination et collaboration**



# La jurisprudence comptable d'Eurostat

- **Constat général** : influence décisive de la jurisprudence (mouvante) d'Eurostat
  - Condition de déconsolidation : transfert au partenaire privé de la **propriété économique de l'actif**
  - Modèle de PPP *pur*, qui accroît le coût des projets et influence leur *design*
- Critère de déconsolidation ? **Transfert effectif de la majorité des risques**
- **Conditions** ? Le partenaire privé supporte *a minima* :
  - 1) Le **risque de construction** (dépassement des délais/coûts, non-respect de standards contractuels, défaillances techniques, effets externes négatifs, etc.) ;
  - 2) Le **risque de disponibilité** (défaillances dans le service : volume insuffisant, non-respect de certains standards de qualité, etc.) **et/ou**  
Le **risque de demande** (variation par rapport à ce qui était prévu dans le contrat)
- **Autres clauses** susceptibles d'influencer l'allocation des risques et bénéfiques : financement/garanties des pouvoirs publics, clauses de résiliation, affectation des actifs à l'issue du contrat, classification institutionnelle de l'opérateur
- Conséquence : le respect (formel) des contraintes budgétaires stimule une **logique de (quasi-) privatisation** des infrastructures « publiques », *via* des montages financiers onéreux destinés à satisfaire les exigences de rendement financier des opérateurs privés



eurostat



# Illustration : les établissements pénitentiaires

- **3 établissements** : Marche, Beveren, Leuze-en-Hainaut
- **Dimension financière** (coût total : 950 mios €) : « Les évaluations existantes tendent à *sous-évaluer* le coût des DBFM et à *surévaluer* celui des établissements classiques » (Cour des comptes, 2018, p. 61)
  - Coûts du financement significativement supérieurs
  - Coûts de maintenance plus élevés
- **Dimension organisationnelle** :
  - Délais globalement respectés (vs. SvM et Tram de Liège)
  - Garanties relatives à la qualité du service
  - Flexibilité et gestion des modifications – en pratique, possibilités limitées de recourir à la concurrence → Risque pour la maîtrise des coûts
- **Dimension relationnelle** :
  - « L'État doit être mis en mesure de maîtriser les différents coûts de transaction liés au suivi du contrat »
  - Le dispositif conçu pour gérer les contrats **pourrait être amélioré** sur certains aspects : faiblesse du dispositif de **contrôle**, manque d'uniformité dans l'application des **sanctions**, problèmes **d'enregistrement** des anomalies, renforcer **ressources humaines** juridiquement et techniquement pour permettre le bon suivi des contrats



# Conclusion : quelles leçons tirer ?

- *Leçon 1.* **Conséquences organisationnelles** : en tant que propriétaire économique, l'opérateur privé peut disposer de l'actif comme il l'entend
- *Leçon 2.* « **Surcoût significatif** »
- *Leçon 3.* Influence de l'**environnement économique et financier** : quelle faculté effective de *choix* du partenaire ?
- *Leçon 4.* Nécessité de **construction d'une expertise** administrative et politique :
  - Quels outils d'évaluation préalable ? Quels objectifs de performance ?
  - Quels mécanismes et ressources humaines de contrôle et de suivi opérationnel ?
  - Quels mécanismes de diffusion des connaissances ? Quelle procédure d'information au Parlement ?



# Discussion (3) : expérience personnelle

- **Implication dans un PPP ?**
  - Retour d'expérience ?
- **Évaluation du dispositif** : impacts sur l'administration et l'action publique ?
  - Quelle(s) relation(s) avec partenaires privés ?
- **Avantages/Inconvénients ?**
  - Pistes d'amélioration ?



# Conclusion

- Comment **réinventer la haute fonction publique** dans une administration en mutation ?
- Application dans le domaine des **finances publiques** :
  - **Restructuration interne** de l'État : contrôle budgétaire et financier
  - **Restructuration externe** de l'État : PPP
- **En théorie** : responsabilisation et nouveaux instruments de contrôle à distance : budget, comptabilité et audit ; contrôle et suivi des PPP
- **En pratique** : qui renforce son contrôle sur qui ?
- **Finances publiques comme instrument de gouvernement** : qui gouverne ? Qui est gouverné ?
- **Quelle place pour la haute fonction publique fédérale** dans cet assemblage complexe (public-privé ; fédéralisation, européanisation, etc.) ?



# Merci pour votre attention !



# Références

- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137.
- Dardot, P. & Laval, C. (2009). *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. Paris : La Découverte.
- De Visscher, C., Hondeghem, A., Montuelle, C., & Van Dorpe, K. (2011). The changing Public Service Bargain in the federal administration in Belgium. *Public Policy and Administration*, 26(2), 167-188.
- Hood, Ch., Lodge, M. (2006), *The Politics of Public Service Bargains*, Oxford, Oxford University Press – Chap. 1.
- Piron, D. (2019). *Gouverner les régions par les finances publiques – Européanisation, fédéralisation et néo-libéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier.
- Piron, D. (2020), Gouverner l'investissement public par la comptabilité : une valse à trois temps autour du traitement comptable des partenariats public-privé (PPP) en Europe. *Politique et sociétés*, 39 (1), 65-92.
- Piron, D. (2022). « 'On ne rigole pas avec Eurostat' – La disciplinarisation budgétaire saisie par l'harmonisation statistique », *Gouvernement et action publique*, 11 (2), 33-53.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform : A Comparative Analysis*. Oxford : Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society : Rituals of Verification*. Oxford : Oxford University Press.
- Renders, D., & Piron, D. (2022). *Le contrôle administratif et juridictionnel des finances publiques*. Bruxelles : Larcier.



# Qui pilote les finances publiques en Belgique ?

**Prof. Damien PIRON**

**Chargé de cours – ULIÈGE**

**[damien.piron@uliege.be](mailto:damien.piron@uliege.be)**