Résister aux *mesures* européennes. Les états à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques

Benjamin Lemoine

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/673>

DOI : 10.4000/quaderni.673

ISSN : 2105-2956

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée

Date de publication : 5 janvier 2013

Pagination : 61-81

ISBN : 978-2-7351-1525-9

Référence électronique

Benjamin Lemoine, « Résister aux *mesures* européennes. Les états à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni* [En ligne], 80 | Hiver 2012-2013, mis en ligne le 05 janvier 2015, consulté le 16 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/673> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/quaderni.673>

Résister aux *mesures* européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques

Benjamin
Lemoine

*Centre de sociologie des organisations
(CSO - Sciences Po) et IFRIS*

Les États européens sont aujourd'hui sous pression pour financer leurs déficits publics. Avant la crise des dettes souveraines, le crédit des États tenait à la « confiance » accordée par les marchés financiers à la stabilité de la monnaie unique et au projet de construction européenne. Jusqu'en 2009, les États membres pouvaient ainsi espérer emprunter à des taux d'intérêt quasi-équivalents, qu'il s'agisse de la Grèce ou de l'Allemagne. Les instruments de *mesure* des finances publiques européennes – notamment les célèbres seuils de 60% de dette et 3% de déficit public rapportés au produit intérieur brut (PIB), connus comme les « critères de Maastricht » ou « critères de convergence » – fonctionnaient comme des preuves de la solidité du processus de construction de la monnaie unique. Les ratios devaient en effet garantir la convergence des politiques économiques et budgétaires de la zone monétaire européenne en « indiquant » l'effort d'harmonisation budgétaire consenti par chacun des États au projet économique, monétaire et politique commun. Aujourd'hui, ces mêmes valeurs numériques servent de justification aux importantes divergences dans la valorisation financière des États, remarquables dans les écarts de taux consentis par les créanciers privés¹.

Depuis la phase de « qualification » des États aux critères de la monnaie unique (dite « phase II » de 1994 à 1997), ces nombres ainsi que leur modalité de fabrication ont vu leur sensibilité politique et institutionnelle s'accroître. Les ratios de dette et de déficit ont été scrutés sans relâche par une nébuleuse du chiffre², composée des États membres de la zone euro, de leurs administrations statistique et financière, des journalistes qui les mobilisent dans leur traitement de l'actualité ainsi

que des professionnels de la finance qui s'approprient ces figures quantifiées dans leurs activités d'évaluation (agences de notation, investisseurs, analystes bancaires, etc.). Le débat public autour des finances publiques et de l'économie s'est étroitement articulé autour de ces statistiques. La mesure du déficit et de la dette constitue donc un enjeu technique et politique central de nos démocraties. Cet article revisite empiriquement la fabrique et l'usage des chiffres de « Maastricht » en décrivant la façon dont ces instruments de calcul se sont imposés et ont contribué à stabiliser un ordre économique, monétaire et politique spécifique, à travers un ensemble d'objectifs ciblés de politiques publiques à atteindre et d'une série de normes de gouvernement légitimes. Pour autant, la constitution des critères maastrichtiens en cadre de référence pour l'évaluation des États européens – utilisée par les créanciers privés afin d'arrêter leurs décisions d'allocation d'argent à des taux d'intérêt différentiels – était loin d'aller de soi. Au contraire, leur *naturalisation*, soit leur circulation et leur usage sur le mode de l'évidence par des acteurs sociaux de nature variée, a été parsemée d'incertitudes. Nous montrons ainsi comment le projet idéologique lié à cet appareillage de communes mesures, initialement visible et faisant initialement l'objet de résistances, a été peu à peu enseveli sous l'effet d'un usage étendu et routinier de ces critères. Plus précisément, ce sont les modalités d'investissement des acteurs – gouvernements nationaux et institutions européennes, dirigeants politiques et médias – dans les critères de finances publiques qui se sont déplacées et réorientées : les critiques et oppositions ont basculé *de résistances aux critères*, tant dans leurs conventions économiques, leur principe de fonctionnement que leur légitimité, à

des conflits dans le cadre des critères – soit un jeu des États et d'oppositions politiques à la marge des « bons » usages des critères. De la contestation du fondement philosophique, économique et politique dont les critères étaient les véhicules, les conflits se sont progressivement cristallisés autour d'un affrontement sur les « bons usages » des chiffres et la meilleure manière de tenir et de se conformer à ces critères. En suivant les débats entre statisticiens, professionnels de la politique et journalistes autour d'un cas comptable litigieux survenu au cours du processus de qualification des États à la monnaie unique européenne, nous décrivons la façon dont se stabilise une problématisation statistique des finances publiques. Avec le souci croissant pour ces méthodes de mesure européennes, on assiste à la naissance d'une déontologie publique – un code d'usage technique et moral de ces nombres – et d'une jurisprudence statistique – le traitement sédimenté des cas litigieux – qui se sont déployées pour progressivement baliser les « bonnes » pratiques économiques et budgétaires des gouvernements. Il suffit, pour l'illustrer, de penser à l'évidence aujourd'hui prise par la « nécessité » de réduire structurellement la dépense publique et de contenir l'inflation.

De la « créativité » comptable à la construction d'un espace moral européen des finances publiques

Il est souvent avancé que le pacte de stabilité de croissance et les indicateurs de Maastricht sont des procédures sans effet parce que les sanctions ne sont jamais appliquées. On parle alors d'un pacte « complaisant », de règles « transgressées » et de procédures « contournées »³. Mais ce que

montre cet article, c'est la multitude des effets de ces engagements pris par les États vis-à-vis de tels indicateurs. La question du degré de conformité aux critères de convergence a en effet donné lieu à une abondante littérature consacrée à l'étude de la « *créativité* » comptable – *creative accounting* – ou de « *l'habillage* » comptable – *window dressing*. La préoccupation principale de ces analyses, produites par des experts proches des institutions européennes ou des économistes qui partagent leurs préoccupations intellectuelles, consiste à identifier si ces critères engendrent « *réellement* » des comportements disciplinés ou s'ils encouragent, au contraire, les États à dissimuler l'indiscipline budgétaire⁴. De tels soupçons d'écart à la norme ou de contournement des règles sont le lot commun des institutions publiques dédiées à la surveillance statistique (les instituts statistiques nationaux et européens) mais aussi des marchés financiers privés qui, de leur côté, n'ont de cesse de douter de la « *réelle* » unité de l'harmonie du projet européen ; cette mise en cause revient de fait à plaider pour la discipline sur le plan budgétaire et monétaire. Surtout, mesurer la créativité comptable reviendrait à faire comme si ces dispositifs quantifiés allaient de soi et avaient toujours échappé à l'incertitude et aux controverses. Ainsi, c'est moins à une *mesure* de la « *tricherie* » et de la « *créativité* » comptable des États que se livre cette analyse, qu'à un récit sociologique de la façon dont le souci du contrôle comptable – l'identification et la gestion des écarts à la norme des finances publiques des États membres – est devenu un problème européen et a balisé un espace de gouvernement irréductible tant à une forme d'inter-gouvernementalisme qu'à une autonomie des institutions européennes⁵.

Aux yeux des acteurs du chiffre – dont la Commission européenne et Eurostat et son service statistique dédié – il s'agit des résistances aux « *règles* » comptables et du refus des États de jouer réellement le jeu des indicateurs maas-trichtiens. Les fonctionnaires de la Commission, les représentants de la Banque Centrale européenne ou des banques centrales nationales accusent en effet les gouvernants de ne se conformer que « *formellement* », sur le papier, aux « *bons chiffres* ». Les gouvernements sont suspectés par ces gardiens de l'ordre statistique et budgétaire de contourner l'exigence de discipline en jouant avec la façade des chiffres et en refusant de mener ce qui est défini, en creux, par les mêmes acteurs comme les « *vraies* » réformes, soit celles qui impacteraient réellement et positivement l'état des finances publiques plutôt que leurs représentations numériques – comme par exemple les incitations à la baisse structurelle de la dépense publique, à travers la diminution du nombre de fonctionnaires. La conséquence logique, pour ces derniers, est la nécessité de réassurer le pouvoir contraignant de la norme. Pour illustrer cette propension au durcissement des règles, il suffit de penser aux différents projets de « *règle d'or* » budgétaire, que ceux-ci visent à l'inscription de l'équilibre budgétaire dans les Constitutions ou à l'installation d'experts budgétaires « *indépendants* ». Lutter contre la résistance des États au respect réel des critères s'accompagne d'une rhétorique comptable de la « *vérité* » : il faut forcer les États à exposer davantage leurs bilans comptables, leurs méthodes de calcul, et les obliger à rendre visibles à l'avance leurs « *choix publics* » à long terme. Cette politique de transparence sur les comptes s'articule la plupart du temps avec une dé-légitimation de certaines dépenses

publiques de l'État social – sécurité sociale, formes d'indemnisation du chômage, dépenses liées aux retraites – actions publiques reformulées par les acteurs et institutions promouvant ces changements dans les termes du « lobby » de la défense du service public, ou de « résistances » arc-boutées sur les « acquis » sociaux⁶. De leur côté, les États – les gouvernements et leur administration – cherchent à utiliser les critères de façon optimale, en obtenant le meilleur rapport possible entre coût et rendement au moment de se conformer aux contraintes statistiques, c'est-à-dire en s'efforçant de tenir la preuve de leur bonne conduite budgétaire, tout en préservant les équilibres politiques qui ont pu conduire à leur élection. Ces stratégies conduisent à un jeu à la marge des exigences maastrichtiennes, autant de contournements qui ont pour caractéristique commune de ne pas déstabiliser « la règle du jeu », la méthode de surveillance par les chiffres et l'ordre politique qu'elle perforce.

Sans statuer sur le degré de mise en application « réelle » des critères, il s'agit ici de décrire les relations d'interdépendance qui se nouent entre administrations publiques, journalistes, professionnels de la finance dont le jeu politique s'inscrit durablement dans les indicateurs chiffrés. L'analyse des modes de gouvernement avec les instruments statistiques montre ainsi comment le jeu politique se transforme et comment les options économiques jouables et les résistances légitimes se recomposent⁷. Les contestations des appareils de mesure cherchant à saper la normativité des calculs sont marginalisées, délégitimées et renvoyées au ban des institutions du gouvernement de l'Europe.

Ce que *résister aux mesures européennes* veut dire

La genèse de la métrologie et des infrastructures de surveillance statistique des finances publiques donne à saisir la façon dont les résistances aux *mesures* européennes ont pu se transformer. Les *mesures* européennes sont ici comprises comme des instruments d'évaluation et de comparaison – des outils et des dispositifs permettant de mesurer la taille et le poids budgétaire des États – mais aussi comme les véhicules d'un ordre de priorités politiques, économiques et monétaire – 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 public⁸. Les statistiques économiques constituent donc des techniques de gouvernement dont les caractéristiques concourent à stabiliser des formes particulières d'action publique, à déterminer des dispositions à agir et des modalités de décision légitimes, bref à délimiter la palette des options possibles pour les professionnels de la politique ou de l'administration publique⁹. Il ne s'agit donc pas ici de comptabiliser ou de catégoriser les oppositions aux instruments de mesure, ou encore de rechercher la meilleure façon de les faire plier, en optimisant la « gouvernance européenne », mais bien de restituer le sens et les raisons politiques des oppositions aux normes techniques et pratiques de gouvernement de l'Europe. L'entrée par les résistances aux instruments est une façon de comprendre comment des normes comportementales pour les États s'imposent au-delà des règles formelles du droit comptable : l'imposition des statistiques et des critères de finances publiques comme problème central des gouvernants dans le débat public et

la classe politique renforce un mode spécifique de gouvernement en éliminant et en excluant, de façon souvent discrète, les problématiques et solutions alternatives.

L'installation controversée d'un code comptable : les critères politiquement contestés de Maastricht

Les valeurs numériques de référence pour les finances publiques sont explicitées en annexe du traité de Maastricht, signé en 1992. Mais les débats sur leur traduction dans la pratique ne font alors que commencer. Pour les définir, les États se sont entendus sur une base comptable « déjà là » depuis 1979, le système européen de comptes intégrés (dit aussi SEC 79). Mais il a fallu faire de ce cadre une référence juridiquement contraignante afin d'obliger les États, non plus à s'en inspirer, mais à s'y conformer. Le règlement du Conseil de 1993¹⁰ précise les modalités d'application du protocole pour déficit excessif et donne force de loi au système de normes comptables. Pour être qualifié à la monnaie unique, chaque État membre doit ne pas être passible d'une telle procédure, ce qui implique qu'il respecte les critères de convergence.

Les critères de convergence sont ainsi nés d'un compromis entre deux doctrines de construction européenne. D'un côté, la thèse dite « monétariste », associée dans les négociations à la stratégie française, qui considérait la monnaie unique et ses institutions comme un point de départ et le moteur d'une dynamique d'intégration des politiques et finances publiques des États membres. Et, de l'autre, la doctrine dite « économiste », représentée principalement par

la position allemande, faisant de la convergence des économies et des monnaies des États un préalable à la monnaie unique, cette dernière ne venant que « couronner » la réalisation de cette convergence¹¹. En cela, les critères de convergence auraient constitué une voie intermédiaire : en fixant un agenda de convergence graduelle¹² pour la qualification à la monnaie unique, ces valeurs ont rendu irréversible le projet, porté tout particulièrement par la France et les pays du sud de l'Europe, de l'institution d'une zone monétaire unique, permettant la fixité des taux de change, tout en concédant qu'il était nécessaire, au préalable, de tendre vers l'homogénéisation des politiques monétaires et économiques¹³. Jean-Pierre Patat, qui suivait le gouverneur de la Banque de France Jean-Claude Trichet pendant ces négociations, associe la stratégie française à une façon de « *noyer le mark* » pour « *retrouver une certaine indépendance et une voix de la France au chapitre européen* » par rapport au voisin allemand¹⁴. Les critères sont compris comme devant « *indiquer l'intensité de l'intégration européenne* »¹⁵ et attester des efforts accomplis par les gouvernements pour faire « *converger* » leurs économies et leurs monnaies. Ces nombres devenaient ainsi des marqueurs de l'alignement des différents pays, aux caractéristiques initiales divergentes, sur un modèle de politique économique tournée vers la stabilité budgétaire, monétaire et financière.

La dénonciation de l'idéologie et de l'arbitraire des critères de finances publiques

La disparition, avec l'avènement de la monnaie unique, des risques encourus par les États européens relatifs aux variations des taux de change

des monnaies nationales (qui donnait lieu à une importante spéculation sur les marchés de capitaux), s'est accompagnée, en contrepartie, de la mise en place institutionnelle de contraintes sur la gestion des finances publiques. L'enjeu étant qu'un État ne fasse pas payer le prix de ses comportements « *déviant*s » à l'ensemble de la Communauté. Dans ce cadre, les statistiques de finances publiques (déficit et dette) font partie de la batterie de normes qui doivent garantir la discipline budgétaire. Marco Buti, directeur adjoint depuis 2006 des affaires économiques et financières à la Commission européenne (DGEFIN), et sa collègue Gabriele Giudice soulignent ainsi la rationalité propre des critères. Ces derniers pallieraient les « échecs » des politiques budgétaires européennes, « poursuivies au cours des années 1970 et 1980 », qui ont « *nourri les déficits budgétaires et le stock de la dette publique* ». Ce creusement des déficits s'expliquerait par « *l'échec des politiques procycliques qui ont eu des effets inverses à ceux escomptés* ». Les critères permettent d'éviter de renouveler de tels échecs en « *limitant la taille du secteur public dans l'économie* » afin d'empêcher « *l'augmentation de la fiscalité handicapant l'efficacité de l'économie et la création d'emplois qui va de pair avec un volume important de dépense publique* »¹⁶. Les critères, comme on peut le lire dans une certaine littérature économique, doivent aussi permettre, à travers des normes institutionnellement contrôlées, de renforcer la discipline budgétaire que les marchés seraient inefficaces à imposer eux-mêmes¹⁷.

La formule gradualiste retenue, qui consiste à instaurer la monnaie unique sur le modèle d'une monnaie forte et stable par étapes, n'en donne

pas moins un rôle éminent aux critères et fait du mark et des conventions économiques et financières qui le sous-tendent, l'étalon de référence. La « *culture de la stabilité* » monétaire et financière et le modèle de politique économique corrélatif sont assumés explicitement par Hans Tietmayer, le président de la Bundesbank¹⁸ : l'idée est de faire payer aux États le prix budgétaire des bénéfices de la monnaie unique (le taux de change fixe et la stabilité des taux d'intérêts). L'alignement du projet de la zone monétaire européenne sur le modèle de politique économique allemand a suscité de nombreuses critiques. Certains économistes ont ainsi entrepris de dévoiler son caractère arbitraire et idéologique. Par exemple, Willem Buiter, Giancarlo Corsetti et Nouriel Roubini ont dénoncé, dans la foulée des accords de Maastricht, l'absence de logique économique dans le choix des 3 % et des 60 %. Les économistes parlent à cet endroit de « *numérologie arbitraire* »¹⁹ qui correspondrait, selon eux, à l'hégémonie d'une « *norme culturelle* » et d'un modèle économique particulier : celui de la stabilité monétaire de la banque centrale allemande, la *Bundesbank*. Les critères répondraient à la « *peur* » de l'inflation de cette institution qui se serait invitée aux négociations qui précédaient la signature du traité²⁰.

De telles critiques de l'orthodoxie budgétaire et monétaire attachée aux valeurs de référence issues du traité de Maastricht vont peu à peu s'effacer à mesure que l'attention des acteurs institutionnels – en France, cela passe par les transformations du mode d'action du ministère des Finances et l'intensification de la publicité accordée aux chiffres produits par l'INSEE et validés par Eurostat – se déplace sur les enjeux

de leur mise en œuvre concrète. En effet, en France tout particulièrement mais aussi dans la plupart des pays européens candidats à la « qualification », la dispute politique va porter sur les modalités légitimes de leur utilisation : les gouvernements de droite et de gauche successifs (entre 1996 et 1998) s'accusent les uns et les autres de « *truquer* » les chiffres, de ne pas les prendre au « *sérieux* » et de se contenter de « *jouer* » la tenue des critères. C'est en étant ainsi inclus dans le jeu politique routinier que les nombres ont vu les traces de leur genèse et du projet idéologique initial qu'ils transportaient disparaître progressivement.

L'ordre comptable européen et la mesure des finances publiques

Pour la France, c'est l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui prend en charge la « *notification* » des chiffres intégrant les valeurs relatives aux finances publiques de l'État. Ces notifications sont envoyées à Eurostat qui, en cas de litige, arbitre les différends sur la base de la consultation d'un comité de sages. La Direction générale de l'économie et des affaires financières (DGECEFIN) et la Banque centrale européenne (BCE) élaborent ensuite les analyses et un rapport à partir des chiffres fournis par les instituts statistiques nationaux, agrégés puis contrôlés par Eurostat. Ce rapport doit servir de socle aux décisions que prendra ensuite le Conseil de l'Union européenne²¹.

« L'affaire » statistique France Télécom et la jurisprudence comptable

Parmi les différentes mises à l'épreuve des

critères de convergence, le cas de l'enregistrement comptable de la somme d'argent dite de la « *soulte France Télécom* » est considéré, dans les mémoires des institutions statistiques européennes, comme l'une des crises statistiques les plus retentissantes de l'histoire des institutions de chiffrage européen²². Le traitement de cette transaction entre l'État et la nouvelle société de télécommunications a permis au gouvernement français d'atteindre en 1997 le critère de « *convergence européenne* » des 3 % de déficit public par rapport au PIB. L'« *affaire* » de la soulte France Télécom pose la question du classement comptable d'un paiement de la société à l'État français (la soulte) en compensation de la prise en charge, par la puissance publique, des futurs retraités de l'entreprise fraîchement privatisée²³.

S'intéresser à une telle affaire permet de suivre les comptables en train de fabriquer progressivement ce qu'ils appellent eux-mêmes une « *jurisprudence* » statistique : soit la compilation de jugements opérés sur des « *cas* » qui forment, au fur et à mesure, une doctrine, matérialisée dans différents manuels et règlements. Le cas de France Télécom conduisait les institutions européennes à arbitrer sur le mode d'enregistrement comptable d'une transaction en décidant si elle affecte le volume du déficit ou si elle ne l'affecte pas selon que l'on retient la qualification d'opération financière ou pas. Le dossier de privatisation de France Télécom a donné lieu à une contestation du montage général du budget français pour l'année 1997. L'enregistrement comptable de la soulte reçue par l'État de la part de France Télécom n'était autre qu'une « *contribution forfaitaire exceptionnelle* » de 37,5 milliards de

francs (soit aujourd'hui 5,7 milliards d'euros) qui représentait 0.45% du PIB de l'époque. Cette somme était versée à l'État par France Télécom au moment de sa privatisation au titre du paiement, actuel et futur, par la puissance publique des retraites des fonctionnaires de l'entreprise de télécommunications.

Alors qu'en 1994, au moment de l'inscription des critères dans le traité de Maastricht, la France se targue d'être l'un des seuls pays potentiellement candidat à l'Union à pouvoir remplir les critères de finances publiques sans recourir aux privatisations, le sort réservé à ces objectifs paraît plus compliqué à partir de 1996, particulièrement en ce qui concerne le niveau de déficit. La soulte France Télécom va donc constituer une ressource pour les autorités françaises dans la course à la satisfaction des critères de Maastricht. Seulement, l'usage de ce montant d'argent exceptionnel dans le but de résorber le déficit d'une année va soulever l'ire de l'opposition politique au niveau national, éveiller le soupçon de la presse, exprimé dans ses décryptages ironiques de la situation, et fracturer la communauté des experts de la comptabilité nationale et européenne. Initialement, le transfert des charges de retraites de France Télécom à l'État a pour but de faciliter la mise en bourse de la nouvelle société en allégeant son bilan, puisque la comptabilité privée oblige les entreprises à provisionner les droits futurs à la retraite des salariés et à les inscrire au passif de leur bilan. Afficher ainsi une telle « charge », correspondant à la provision pour ces dépenses prévisibles, aurait pu peser sur la présentation du bilan comptable de la future société et être un « handicap de compétitivité dans la rude concurrence » qui l'attend, conformément aux

termes utilisés dans un rapport de l'Assemblée nationale à l'époque²⁴. Le versement d'une soulte est une solution à ce problème. D'une part, ce montant d'argent ne compense que partiellement le transfert de la prise en charge des droits acquis des actuels pensionnés de la société vers l'État - France Télécom étant obligé, dans tous les cas, de le provisionner en vertu des nouvelles normes comptables. D'autre part, l'opérateur téléphonique n'a pas emprunté sur les marchés toute la somme requise - ce qui aurait été de nature à nuire à sa valorisation boursière - puisque, depuis 1992, l'entreprise avait déjà pris la mesure de ses obligations en matière de retraites futures en provisionnant au bilan jusqu'à hauteur de 16.8 milliards de francs en 1995²⁵.

La critique partisane porte sur les manœuvres comptables

C'est ainsi que le gouvernement dispose d'une somme conséquente sur une année budgétaire. Mais la détermination précise de l'usage de la soulte dans la loi de finances attise alors les conflits. Faut-il la considérer comme une recette et l'affecter dans la colonne « *ressources courantes* » du budget et diminuer d'autant le déficit budgétaire ? Faut-il, au contraire, placer et sacraliser l'argent dans un compte spécial, puisque ce capital est destiné à payer les retraites futures des agents actuellement en poste, en empêchant que la soulte serve à payer les « *dépenses courantes* » ? La tentation de l'utilisation de la soulte comme une recette courante est rapidement condamnée : l'opposition socialiste critique une opération en forme de « *hold-up* », un « *tour de passe-passe* », un « *rapt* » budgétaire selon les termes de Laurent Fabius. Le gouvernement Juppé chercherait, de la

sorte, à économiser 60 milliards pour le budget 1997²⁶ et à rendre possible la satisfaction de la promesse de baisse de 25 milliards de l'impôt sur le revenu aux contribuables tout en masquant « l'insincérité²⁷ » générale du budget. Le parti socialiste va jusqu'à saisir sur la question le Conseil constitutionnel. C'est d'ailleurs l'équation budgétaire globale d'Alain Juppé qui est stigmatisée, tant par l'opposition que dans la presse.

La soulte est décrite comme une « *divine surprise* » pour le gouvernement par le quotidien *Libération* qui ajoute que « *les gestionnaires de Bercy sont gênés aux entournures depuis que Le Nouvel Observateur a révélé la manip' en préparation. L'opération qui consisterait à empocher l'argent purement et simplement ressemble un peu trop à un tour de passe-passe*²⁸ ». Les commentaires médiatiques, aux côtés de l'opposition, évoquent alors ce que nécessiterait « l'orthodoxie budgétaire » : le placement de cet argent dans un compte spécial affecté au paiement des retraites à venir, afin de le distinguer d'un compte de « *recette courante* ». Ces formulations inscrivent la critique partisane dans un régime de commentaire des usages et de « l'instrumentalisation » partisane des indicateurs. L'opposition, ici le parti socialiste, en critiquant l'usage par le gouvernement des indicateurs (une conformité « *factice* » aux règles), contribue à déplacer la problématisation des indicateurs d'une discussion sur la légitimité de leur existence et de leurs conventions économiques vers un contrôle public des bonnes façons de les pratiquer. L'implication des gouvernements dans ces disputes autour des critères consolide le principe même des critères et marginalise les critiques portant sur leur existence même.

Le 26 juin 1996, Alain Juppé, pour couper court à la discussion parlementaire, décide d'engager la responsabilité du gouvernement en utilisant l'article 49-3 sur le vote de la loi relative à l'entreprise nationale France Télécom²⁹. Le parti socialiste dépose une motion de censure pour marquer son opposition. Finalement, le gouvernement ne comptabilise pas le versement exceptionnel comme une recette budgétaire. En conséquence, la soulte est placée dans un fonds et ne vient pas réduire le déficit budgétaire, au sens de la loi de finances nationale de l'année. L'affectation de la soulte est précisée dans l'article 46 pour la loi de finances 1997 : le montant de celle-ci est versé en 1997 à un établissement public national à caractère administratif (EPA)³⁰ ayant pour mission de la gérer et de reverser chaque année au budget de l'État, dans la limite de ses actifs, la somme d'un milliard de francs en 1997, majorée ensuite chaque année de 10 % par rapport au versement de l'année précédente³¹. La conversion des indicateurs en ressources mobilisées pour disqualifier l'adversaire dans la compétition entre professionnels de la politique contribue, en retour, à faire de ces chiffres des normes contraignantes. En critiquant l'utilisation budgétaire de la soulte France Télécom par le gouvernement, Laurent Fabius rend les socialistes passibles de la même critique.

La tentation nationale et le rappel à l'ordre comptable européen

Bien que la situation semble verrouillée au plan national, le gouvernement français espère que la soulte viendra par contre diminuer le déficit européen, dit « *au sens de Maastricht* ». En effet, l'établissement public qui détient la soulte

en placement étant intégré dans le périmètre des administrations publiques (APU), son compte positif pourrait améliorer le calcul du « *besoin ou de la capacité de financement* » de la totalité des administrations publiques – qui est la base retenue dans l'indicateur de déficit européen – et non plus seulement du budget de l'État³². En résumé, ce mode d'affectation permettrait de faire d'une pierre deux coups : échapper à la critique d'une réduction « *optique* » du déficit budgétaire dans le débat intérieur français, tout en diminuant le déficit au sens européen afin de qualifier la France au critère de déficit. Seulement, la critique d'« *artifice budgétaire* » rejaillit sous une autre forme au niveau européen. Le gouvernement semble optimiste : la mise en réserve de l'actif financier viendra effectivement réduire le déficit de l'ensemble des administrations publiques, et donc le déficit « au sens du périmètre maastrichtien »³³. Jean Arthuis, qui dit s'être refusé à « *comptabiliser cette recette exceptionnelle dans le budget* », annonce qu'en revanche la soulte est bien « *comptabilisée comme une recette publique au sens de Maastricht* »³⁴.

Pour la presse française du moment, le calcul maastrichtien, ainsi que la validité au niveau européen de l'opération gouvernementale sur France Télécom, semble d'ailleurs demeurer une boîte noire. La presse évoque « *les mystérieuses raisons* »³⁵ du traité de Maastricht qui doivent permettre de valider l'option gouvernementale. La performance des 3 % de déficit public serait donc réalisée par la France sur le fil du rasoir. « *Ouf !* », s'exclame en amorce de son papier un journaliste de *La Tribune*, la France peut ainsi se qualifier pour la monnaie unique, mais, « *aux ficelles* », et en utilisant « *toutes les ficelles*

imaginables »³⁶. Seulement, du côté de la comptabilité européenne, l'opération ne passe pas aussi aisément. C'est d'ailleurs un article de presse qui met le feu aux poudres dans le petit milieu des comptables. Des médias semblent annoncer que la Commission européenne (à travers sa direction du chiffre, Eurostat) a d'ores et déjà validé la présentation française. En effet, le 19 septembre 1996, David Buchan, dans le *Financial Times*, évoque l'exploitation par le gouvernement français de la magie des comptes de Maastricht³⁷. Ce débordement par la presse paraît, aux yeux des comptables européens, court-circuiter le processus normal d'expertise et de préparation d'une décision d'enregistrement. Le *Times* du 10 septembre 1996³⁸ explique que, pour la banque centrale allemande, la Bundesbank, qui compte des représentants dans le « comité de sages » des comptables européens, comme toutes les banques centrales des États membres, un tel calcul constituerait un « *cauchemar* ».

Le problème de la reconnaissance comptable d'un engagement de l'État à long terme

Ce que cherche à faire admettre la France, c'est que cette somme d'argent vient améliorer le solde des APU (son besoin ou sa capacité de financement) de l'année. Le manuel de la comptabilité nationale européenne, le système européen de comptes (SEC), fait la différence entre des opérations non financières et financières. Par construction, il considère qu'une opération financière n'impacte pas la mesure du besoin ou de la capacité de financement de l'administration parce qu'elle ne modifie pas le « *niveau* » de patrimoine des agents, mais ne fait que le « *restructurer* ». Considérer la soulte comme opération financière

reviendrait même à reconnaître l'existence d'une contrepartie pour l'État : c'est-à-dire qu'en face de l'actif reçu à l'année x , il faudrait inscrire au passif, comme une dette, les engagements au paiement des retraites sur les années à venir $x+20$, $x+30$, $x+40$, etc. Pour que la soulte impacte le niveau d'épargne des administrations publiques et vienne l'augmenter, il faut, comme le revendique la France, l'enregistrer comme une « *opération non financière* », et ici précisément un « *transfert en capital* », qui réduit le patrimoine de l'agent versant, France Télécom, et accroît celui du receveur, l'administration publique. L'impôt, par exemple, est classé en « *transfert courant*³⁹ ». D'un point de vue conceptuel, le « *transfert en capital* » – qui est le code retenu pour que la soulte impacte le déficit – est une opération à caractère définitif et qui ne génère, chez l'agent qui le reçoit, aucune obligation en contrepartie : l'opération est assimilable à un don, un legs ou un héritage.

Les choses se corsent ici car, à travers le cas France Télécom, c'est la façon d'enregistrer les engagements de retraites de l'État dans la comptabilité nationale qui se joue : accepter la formulation française revient à reconduire un système de comptes qui n'inscrit pas de « *dette* » au passif. Au contraire, contester cette « *prise en comptes* », c'est plaider que cette méthode d'enregistrement, ignorant les normes comptables privées, n'est pas assez fondée sur un raisonnement en termes de soutenabilité budgétaire et économique. En 1994, peu de pays appliquent une comptabilité nationale qui, sur le modèle des entreprises privées, inscrive les retraites des fonctionnaires de l'État en tant qu'engagement financier explicite *au passif* du bilan. Cette incertitude renvoie à un

débat récurrent entre comptables nationaux. Cette prise en compte dans le bilan central est d'ailleurs de nature à faire exploser les ratios de dette / PIB des États. Inscrire les retraites dans un régime de créances et de dettes pose la question de la frontière entre régimes par « *capitalisation* », avec constitution d'épargne préalable par les bénéficiaires de la pension, et régime par répartition, sans constitution préalable de cette épargne. À travers l'action du Trésor et des équipes du ministère des Finances, le gouvernement cherche à démontrer que la soulte est reçue pour « *solde de tous comptes, n'impliquant aucune dette pour l'État*⁴⁰ ». L'enjeu de la qualification de la France au critère de 3% de déficit public augmente la méfiance du comité d'experts européens vis-à-vis de la soulte. Un de ses membres, écrivant l'histoire du CMFB, livre la certitude qu'il ressentait à l'époque d'être, avec le « *cas* » France Télécom, face à un « *piège* », une « *astuce* » destinée à qualifier le pays sur le critère de déficit⁴¹. Parmi les groupes de travail d'Eurostat⁴², consultés en octobre 1996 sur le traitement de la soulte France Télécom, aucun consensus n'est trouvé. La plupart des interprétations convergent plutôt pour classer la soulte comme une « *opération financière* » plutôt qu'un « *transfert de capital*⁴³ » et ne considèrent pas que l'opération puisse impacter le besoin de financement de l'État. Au mieux, si des effets étaient pris en compte, ceux-ci abondaient les engagements financiers futurs de l'État français. Le 31 octobre 1996, dans l'après-midi, les experts du CMFB rendent leur avis. Yves Franchet, directeur d'Eurostat, annonce que la décision d'Eurostat est en faveur d'« *un transfert en capital* », par un vote de 11 contre 4 – avec, en minorité, le vote défavorable de l'Allemagne, de la Finlande, de la Grande-

Bretagne et de l'Autriche. Mais l'interprétation du vote par Eurostat est critiquée au sein du CMFB. Les contestataires considèrent que, dans une perspective « économiquement réaliste », une telle opération implique de faire valoir, sans l'habiller ou le dissimuler dans le « *formalisme juridique*⁴⁴ », ce qu'implique une telle transaction : soit l'inscription des retraites futures des salariés de France Télécom en tant que dettes au passif. Le fait qu'Eurostat accepte la position française revient, pour les comptables opposés⁴⁵ à cette décision, à décrédibiliser l'indicateur de déficit et, d'une manière générale, l'expertise de la comptabilité européenne en tentant d'autres pays d'y échapper.

Le nouveau jeu des finances publiques européennes

Dans ces *imbroglios* comptables s'entrecroisent des intérêts nationaux, relayés sous différentes formes par les délégués des instituts statistiques nationaux et un code statistique stabilisé mais sans cesse mis à l'épreuve (notamment sur la prise en compte des systèmes de retraites). Ces controverses ne se déroulent pas non plus à l'abri du « *monde extérieur* » : l'intensité du traitement médiatique, les jeux de fuite médiatique et gouvernementale, les prises de parole publiques d'autorités, comme celles de la banque centrale allemande, contribuent à déplacer les problèmes traités dans les institutions européennes du chiffre. Une réunion qui finit de jeter le doute sur la décision d'Eurostat se tient le 4 novembre 1996 à Francfort⁴⁶, au siège de la Bundesbank – lieu dont les journalistes s'empressent de relever la teneur « hautement symbolique »⁴⁷. Dans son histoire du CMFB,

Hans van Wijk donne un récit des discussions à Francfort : les experts opposés à la décision évoquent un dossier « *bâclé* », et suspectent un « *cas français* », lié aux personnalités françaises qui occupent des positions stratégiques dans les institutions décisionnaires⁴⁸. Émerge la suspicion d'un « *problème français* » (« *a french issue* »⁴⁹) et d'un court-circuit des modalités normales de prise de décision comptable⁵⁰. Le représentant de l'Institut national de statistique italien évoque la réunion à Francfort, au siège de la Bundesbank, comme la nuit où le processus de convergence européenne a failli basculer⁵¹. Le suspense quant à cette décision est d'ailleurs considéré comme étant de nature à « *semer le doute* », à faire monter le « *scepticisme* » des marchés financiers sur la crédibilité des politiques défendues par Paris⁵². Quand les « *statisticiens sont sur la brèche*⁵³ », pour reprendre une expression présente dans les *Mémoires d'Eurostat* – ouvrage rédigé par un ancien membre de l'institution et qui rassemble une série d'expériences vécues de l'intérieur –, c'est la convergence européenne et ses valeurs numériques et économiques qui sont en cause⁵⁴.

Le projet statistique et la résistance des comptables aux États

Les comptables critiques de la décision d'Eurostat, notamment les délégués de l'Autriche, des Pays-Bas, de l'Allemagne, prennent la parole dans la presse, organisent une contre-réunion, font valoir leur propre « *morale* » des chiffres et critiquent l'« *insincérité* » d'une décision prise dans le court terme – assimilée au temps de la politique partisane⁵⁵. Les « *orthodoxes* » délégitiment les méthodes liées à une « *ressource exceptionnelle* », dont le cas France Télécom est un

exemple type, en les associant à une « astuce », un changement « esthétique », et font valoir, en creux, l'importance de mener de réels « efforts structurels », soit une réduction « réelle » et substantielle de la dépense publique. De telles prescriptions se retrouvent de même dans les recommandations des institutions européennes⁵⁶. La Commission prend ainsi garde de mesurer la « composante non conjoncturelle » – structurelle, c'est-à-dire comprise en dehors des opérations « à un coup », du type de la soulte – de réduction des déficits publics. C'est un moyen d'observer si la dépense publique, en tant que telle, a été « réellement » réduite de façon durable et si l'épargne des administrations publiques a été augmentée⁵⁷. Une telle problématisation statistique de l'Europe des finances publiques, attentive au respect réel des critères, ne se réduit pas au conflit entre la France et les orthodoxies comptables. Au moment où, avec la construction européenne, les critères sont intensément publicisés, l'Allemagne elle-même est aussi suspectée d'employer des facilités comptables. D'ailleurs, la prise de position « ferme » sur la solution d'enregistrement française, portée par les responsables de l'institut statistique français (l'INSEE), transformés pour l'occasion en porte-parole techniques des intérêts du gouvernement, doit aussi se comprendre comme une réaction défensive, par anticipation, face aux éventuelles opérations allemandes : « J'étais aussi dubitatif sur beaucoup de choses que l'Allemagne faisait. Et, comme personne ne s'est beaucoup intéressé à ce que faisait l'Allemagne... Mais, mon opinion, c'est que c'est tellement opaque, on ne va pas non plus être perfectionniste »⁵⁸.

À la même époque, en effet, en mai 1997, la Bun-

desbank critique les « tours de passe-passe » du gouvernement allemand Kohl, leur faisant le grief de réévaluer un stock d'or détenu par la Banque centrale allemande à la valeur courante du marché pour en constituer un revenu sur l'année et faire diminuer le niveau du déficit public de 0,3 % de PIB. Le ministre des Finances allemand, Théo Waigel, qui se voulait très sévère sur le strict respect arithmétique des critères de convergence, aurait subi à cette occasion un « sévère camouflet » : « L'Allemagne a définitivement perdu le magistère qu'elle s'est si longtemps octroyé au titre de l'orthodoxie maastrichtienne et serait mal inspirée de continuer à dénoncer les “combinazioni” budgétaires de l'Italie, voire les expédients de la France à propos de la soulte de France Télécom⁵⁹. » Lionel Jospin et Pierre Guidoni, le secrétaire international du parti socialiste, ironisent sur le décalage entre la propension aux leçons de vertu allemandes et la réalité de leurs pratiques⁶⁰. Gerrit Zalm, le ministre des Finances des Pays-Bas, déclare que « l'Allemagne doit se qualifier aux critères de façon décente. Je ne peux pas concevoir que l'Allemagne mette sa réputation de rigueur en jeu. Je pense que l'Allemagne atteindra le but des 3 % sans recourir au bénéfice d'une mesure exceptionnelle de la part de la Bundesbank, mais en réduisant la dépense publique et en augmentant ses impôts »⁶¹.

Le cas France Télécom fait surgir les enjeux statistiques comme un objet d'attention publique : les journalistes relaient, parfois en avance sur les acteurs statistiques, les informations gouvernementales, les transforment en scoops. Mieux, les journalistes se servent des chiffres pour mettre à distance la parole politique, et décrypter les stratégies d'affichage ou de communication des

gouvernants et de l'opposition. Les journalistes se font des médiateurs entre les instituts statistiques, les citoyens et les professionnels de la politique. Ils amplifient les jugements d'insincérité, ou relient les mises en doute quant aux évaluations ou chiffres fournis par le gouvernement. Pour autant, l'accentuation de l'attention publique réservée aux statistiques porte moins sur l'orientation politique ou économique des critères « en soi » que sur les comportements auxquels ces derniers donnent lieu.

Combines sur le « combien » au ministère des Finances

Les reproches des comptables européens ne sont pas dénués de fondements. En effet, les gouvernements déploient une importante énergie organisationnelle afin de répondre aux critères européens. Les stratégies de jeu à la marge des critères entrepris par le gouvernement changent *de facto* le métier des hauts fonctionnaires. La surveillance des finances publiques confère une importance institutionnelle et politique éminente à la gestion des risques sur les codages de la comptabilité nationale. En effet, la direction de la Prévision du ministère des Finances, qui prépare les chiffrages de la France pour la Commission européenne, occupe une bonne partie de son temps à anticiper les effets maastrichtiens d'une décision budgétaire ou financière du gouvernement : « *C'est le grand défaut de la direction du Budget, dans les années 1990. Au lieu d'être un vrai donneur de leçons au ministre, une grande partie de sa tâche, et de façon un peu limitée d'une certaine partie des services du Trésor, a été de savoir comment dépenser de l'argent sans que cette opération soit qualifiée de dépense ou*

de dette publique "au sens maastrichtien". Et des trésors d'ingéniosité ont été imaginés pour débudgétiser ou financer une dépense sans que cela rentre dans le budget. C'est monstrueux : les brillantes cervelles de Bercy ont passé trop de temps là-dessus... On a plus songé à l'habillage qu'à la réalité des choses. Le Trésor (la direction du ministère des Finances) se bat aussi pour sortir les meilleures statistiques possibles. La statistique, ce n'est pas une science, mais c'est un art. » Propos de Denis-Samuel Lajeunesse, ancien haut fonctionnaire de la direction du Trésor⁶².

La satisfaction des critères européens de finances publiques est devenue un élément central des politiques du ministère des Finances et une activité en soi. Dorénavant, la direction doit garantir les critères en contrôlant les risques du jeu à la marge avec les ratios exigés par l'Europe : « *Avant Maastricht, tout le monde se fichait du déficit en comptabilité nationale. Et quand ça devient un objectif de suivi, un objet qui ressortit du champ de la surveillance multilatérale et qui acquiert un statut juridique, forcément, cela met un coup de projecteur très fort sur ces concepts-là et la façon dont ils sont construits. Dans l'activité quotidienne de la sous-direction [des finances publiques à la Prévision au ministère des Finances], il y avait quasiment une demande par semaine, sur une opération un peu tordue, que cela vienne du Trésor ou du cabinet du ministre. Il arrivait très fréquemment qu'on nous demande notre avis. Et sur des cas souvent assez difficiles où il faut réagir assez rapidement, en conscience, en disant : « Moi, je pense que ça ne va pas marcher du point de vue Maastrichtien ».* » Propos d'un ancien haut fonctionnaire à la direction de la Prévision, ministère des Finances⁶³.

Puisque ces chiffres sont au cœur des institutions européennes et font l'objet d'une forte publicité, les agents du gouvernement y accordent une attention soutenue. Le dispositif comptable européen transforme ainsi les dispositions à agir des hauts fonctionnaires qui font désormais de ces exigences statistiques une activité « sensible » et un volet important de leur métier. Il s'agit d'éviter les blâmes de la Commission européenne et de donner du grain à moudre à la presse comme à l'opposition politique.

Les journalistes, les professionnels de la politique et la « vertu » budgétaire

En effet, nous l'avons dit en partie, le rappel à l'ordre du projet comptable, rigoureux et discipliné de l'Europe des finances publiques n'est pas l'apanage des seuls comptables. De leur côté, les journalistes, en décryptant les stratégies partisans, officient comme des alliés objectifs d'une expertise européenne qui délimite, avec sa rationalité propre, les frontières entre opérations « sincères » et « insincères ». La mise à distance du budget par les journalistes oppose, d'un côté, les opérations magiques, les « *apports providentiels*⁶⁴ » d'argent, associés aux opérations d'affichage permis par les critères ; et, d'un autre côté, les efforts « *réellement* » entrepris par le gouvernement en matière de réduction de la dépense publique⁶⁵. Au final, le souci de contrôler, d'identifier et de critiquer la créativité comptable est mobilisé par les journalistes pour marquer leur indépendance d'analyse vis-à-vis des choix des professionnels de la politique.

La problématisation statistique des finances publiques est aussi renforcée par les responsables

politiques quand ceux-ci utilisent la critique sur les comptes, relative aux « bonnes » façons de se conformer aux chiffres exigés, pour se démarquer et disqualifier l'adversaire. Le revirement de Lionel Jospin sur la question des finances publiques achève de conférer aux indicateurs ce rôle de marqueurs évidents et naturels de l'action publique. En tant que leader de l'opposition socialiste de la présidence Chirac, Lionel Jospin assume une position réservée face à « l'orthodoxie » des critères et annonce qu'il envisage une autre politique face aux prêtres du « *dreikommanull* » – soit, en toutes lettres et en français, « trois-virgule-zéro » – en référence à la formule de Théo Waigel, ministre des Finances allemand de l'époque. Fraîchement nommé premier ministre en 1997, et alors même que le parti socialiste avait promis de revenir sur la « *privatisation* » de France Télécom, le gouvernement de Lionel Jospin fait face à une forme d'irréversibilité comptable. La soule ayant en effet permis d'engager la qualification de la France à l'euro et au critère de Maastricht, l'idée de revenir sur ce montant d'argent en renonçant à la privatisation – et de rendre la somme à l'entreprise – compliquerait fortement l'équation du budget pour 1998. D'autant que le nouveau gouvernement socialiste ne souhaite pas afficher un « *dérapage* » des déficits publics. Jospin commande alors un audit des finances publiques et les responsables socialistes s'abstiennent de répondre aux médias sur le cas France Télécom. Les mêmes journalistes ne tarderont pas à ironiser sur le « *faux rebelle* »⁶⁶ de Maastricht, qui se serait finalement couché devant l'impératif européen. En devenant des indicateurs de la vie politique, permettant aux journalistes de faire le départ entre les « bons » et « mauvais » comportements budgétaires des gouvernants, en servant les stra-

tégies de distinction politique, les statistiques de finances publiques déplacent le lieu du conflit : les controverses sur leurs usages évacuent de la discussion politique le cadre macro-économique (la lutte contre l'inflation et la discipline budgétaire comme priorités absolues) sur lequel les critères et mesures statistiques reposent. L'impasse dans laquelle se retrouve Lionel Jospin est produite par les critères – ne pas donner l'impression de refuser l'Europe – mais aussi par le jeu politique des critères : la critique de la mauvaise gestion budgétaire de Chirac lorsqu'ils sont dans l'opposition, oblige en retour à « tenir », une fois au gouvernement, lesdits critères. Les indicateurs deviennent ainsi des catalyseurs des stratégies organisationnelles – commission européenne, gouvernement français – et du conflit politique relatif aux finances publiques. C'est ainsi que la controverse se déporte vers une morale des usages du chiffre : ce n'est plus l'objectif en tant que tel des 3 % de déficit public qui est en cause, mais les différentes façons de l'atteindre. Cet ordre comptable se stabilise avec l'installation dans l'espace public et politique d'une déontologie, d'un code moral d'usage du chiffre, maintenu à travers les décryptages élaborés, dans des langages différents, par les comptables, les journalistes et les représentants politiques. En s'emboîtant ainsi dans le jeu des critères, en les contournant à la marge, le jeu politique renforce un effet de gouvernement des finances publiques par les chiffres et les ratios comptables, porteurs d'un projet précis pour l'Europe. Ce projet est celui d'un alignement sur le modèle de la banque centrale allemande : soit une inflation faible, des finances publiques équilibrées, et une dépense publique contenue indépendamment des aléas de la conjoncture.

L'espace des possibles européens, des alternatives « convenables » et des résistances forcées en sort reconfiguré. Deux postures antagonistes cristallisent l'ensemble des mobilisations légitimement admises au sein des institutions européennes : réduire « vraiment » le déficit et la dépense publique de façon substantielle et structurelle, ou jouer aux marges des critères, sans en contester la logique économique et politique. Les conflits politiques ne portent plus sur la philosophie politique des critères, dont la mise en cause est renvoyée aux marges des institutions, mais sur leur « bonne » mise en œuvre. De la *contestation* des statistiques à leur « contournement » à la marge par les gouvernements, c'est l'ordre comptable et disciplinaire sur les questions budgétaires qui sort renforcé. L'évolution des débats autour des critères traduit une forme de loi d'airain de l'usage des instruments d'action publique : leur utilisation dans le jeu politique et médiatique a pour effet de radicaliser l'exclusion des options alternatives.

N · O · T · E · S

1. Ces deux valeurs de référence, le déficit et la dette, font partie des « indicateurs de convergence » retenus pour la qualification à l'euro et examinés par la commission. En tout, on comptait cinq indicateurs dont l'indice des prix à la consommation (mesure de l'inflation), la stabilité du taux de change et la balance des paiements.
2. Cf. Béatrice Touchelay, dans *L'État et l'entreprise, une histoire de la normalisation comptable à la française*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2011, p. 28.
3. Ce sont les termes employés, pour choisir un exemple parmi d'autres, dans le rapport établi par Jean Arthuis, ancien ministre de l'économie et des finances, sénateur de la Mayenne, en mars 2012. *Avenir de la zone euro : l'intégration politique ou le chaos*, mission confiée par le premier ministre, p 11. Il est souvent rappelé que pendant l'année 2003, l'Allemagne (21 janvier) et la France (3 juin) en 2003 avaient été placées en procédure pour déficit excessif mais qu'un jeu de majorité qualifiée au Conseil européen a joué contre les recommandations de la commission européenne et que la procédure a été suspendue.
4. Il s'agit de livrer un diagnostic sur leur utilité et leurs effets, que ces derniers soient estimés inexistants ou considérés comme « pervers ». Cf. par exemple, Gian Maria Milesi-Ferretti, « Good, Bad, or Ugly ? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n°1-2, pp. 377-394. Pour une critique des indicateurs en ces termes provenant de l'école du Public Choice, cf. par exemple Francesco Forte, « Fiscal and Monetary Illusion and the Maastricht Rules », *Société italienne d'économie publique*, 16^e conférence, université de Pavie, 7-8 octobre 2004.
5. Ces instruments quantifiés se situent exactement à l'articulation des intérêts gouvernementaux et de la stabilisation conflictuelle d'un gouvernement européen. Cf. Aurélie Campana, Emmanuel Henry et Jay Rowell (dir.), *La Construction des problèmes publics européens. Émergence, formulation et mise en instrument*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2007, pp. 7-8.
6. Cf. Benjamin Lemoine et Yann Le Lann, « Les comptes des générations. Les valeurs du futur et la transformation de l'État social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°194, septembre 2012.
7. Cf. dans ce numéro, l'article introductif de Sabine Saurugger et Fabien Terpan, « Résister aux normes européennes : une histoire d'instruments », *Quaderni*, n°80.
8. Les statistiques de finances publiques sont un exemple parfait de la « co-construction mutuelle de la pensée, de l'action et de la description ». Alain Desrosières, « Décrire l'Etat ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », in *Genèses*, vol 1, n°58, Paris, 2005.
9. Cf. Lascoumes Pierre et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007.
10. Règlement du Conseil européen du 22 novembre 1993 (article 7).
11. La théorie économiste est, en cela, aussi dénommée théorie du « couronnement ». J.-P. Patat, Ph. Domergue et C. Pfister, « Calcul des critères de convergence prévus par le traité de Maastricht », *Rapport d'un groupe de travail du Cnis*, rapport n° 18, Cnis, Paris, 1994.
12. Cf. Kenneth H. F. Dyson et Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht, Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 1999. Cf aussi Francisco Torres, « The Economical and Political Reasoning behind Maastricht », in S. Baroncelli, C. Spagnolo and S. Talani (Eds), *Back to Maastricht. Obstacles to constitutional reform within the EU*

Treaty (1991-2007), Cambridge Scholars Publishers, Newcastle, 2008 p. 197.

13. Cf. Charles Wyplosz, « European Monetary Union : The Dark Sides of a Major Success », *Economic Policy*, vol. 21, n° 46, avril 2006, pp. 207-261.

14. Entretien de l'auteur avec Jean-Pierre Patat, 2011. La France aurait ainsi consenti à une version édulcorée des conditions préalables à l'union monétaire posées par les délégations allemandes. Sur les négociations cf. Kenneth H. F. Dyson et Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht, Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 1999.

15. Dominique Péliissier, « Les critères de convergence dans l'union économique et monétaire européenne : fondements théoriques et difficultés pratiques », *Problèmes économiques*, 1993.

16. Nous mettons en italique dans le corps du texte des propos traduits de Marco Buti et Gabriele Giudice, « Maastricht Fiscal Rules at Ten », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, pp. 823-848, 2002, p. 823. Pour d'autres versions de l'argument. Cf. Marco Buti, « The Stability and Growth Pact Three Years On: An Assessment », dans *Fiscal Policy in EMU*, compte-rendu d'une conférence à Stockholm, Commission européenne, Mai 2001. Cf. aussi Marco Buti et Daniele Franco, économiste à la Banque nationale d'Italie, *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union: Theory, Evidence, and Institutions*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2005.

17. C'est le cas de l'économiste Pompeo Della Posta, « The Long Road to EMU : Determinants and Theoretical Foundations of the EMS and EMU », dans Stefania Baroncelli, Carlo Spagnolo and Leila Simona Talani (dir.), *Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional Reform within the EU Treaty (1991-2007)*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2008

18. Cf. Olivier Cuny, *La Gouvernance économique et financière internationale*, Montchrestien, Paris, 2006.

19. Willem Buiter, Giancarlo Corsetti et Nouriel Roubini, « Excessive Deficits. Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht », *Economic Policy*, vol. 8, n° 16, avril 1993. Et cf. aussi L. Pasinetti, « The Myth (or Folly) of the 3 % Deficit/GDP Maastricht' Parameter », *Cambridge Journal of Economy*, vol 22, n°1, 1998.

20. *Ibid.*

21. Le Conseil décide à la majorité qualifiée s'il y a ou non un déficit excessif pour un État membre après que le comité économique et financier ait rendu un avis, sur la base du rapport de la Commission. Règlement n°1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *Journal officiel* du 2 août 1997.

22. La « cause célèbre », selon le témoignage de Hans van Wijk, ancien président du comité comptable européen, le CMFB (Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics). Hans van Wijk, *Bridging the Fault Lines, the Early Years of the CMFB*, *op. cit.*

23. La loi du 26 juillet 1996 a transformé le statut de France Télécom pour en faire une société contrôlée majoritairement par l'État. France Télécom est transformée en SA le 1^{er} janvier 1997.

24. Rapport qui donnera lieu à une loi de réglementation, aussi préparée par Gérard Larcher.

25. « L'État va contraindre France Télécom à s'endetter pour financer les retraites de ses agents », *Le Monde*, 31 mai 1996.

26. *Le Monde*, 31 mai 1996.

27. Ce n'est qu'avec la décision n°93-351 DC du 29 décembre 1994 que, pour la première fois, le Conseil constitutionnel a accepté de répondre au motif de la violation du principe de sincérité budgétaire soulevé par soixante députés. Cf. Loïc Levoyer, « La contribution du droit de l'UEM à la rénovation des finances publiques nationales », *Revue du Trésor*,

n° 1, ministère de l'Économie et des Finances, janvier 2001, p. 4. Cf. aussi Louis Favoreu et Loïc Philip, *Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1999, p. 895 et suivantes.

28. *Libération*, 18 mai 1996.

29. *Libération*, 27 juin 1996.

30. Les EPA font partie des ODAC, les organismes divers des administrations centrales, qui eux-mêmes font partie des administrations publiques (APU).

31. Source : Conseil constitutionnel, après que le parti socialiste l'ait saisi à ce sujet fin décembre 1996. Dans sa décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996, le Conseil constitutionnel a écarté le grief d'« *insincérité* » requis par les socialistes.

32. Le « besoin de financement » correspond à un déficit, la « capacité de financement » à un excédent.

33. *Le Monde*, 14 septembre 1996.

34. « Un vrai miracle, que l'on décide *ipso facto* de transformer en réalité », *La Croix*, 18 septembre 1996. « Un fond spécial pour la contribution de France Télécom », *La Tribune*, 5 septembre 1996.

35. *Le Monde*, 7 septembre 1996. À la suite de l'intervention télévisée d'Alain Juppé, le 5 septembre 1996, *Le Monde* relate le « tour de passe-passe » budgétaire de près de 40 milliards de francs ».

36. « Le respect des critères de Maastricht aux for-ceps », *La Tribune*, 19 septembre 1996.

37. Le *Financial Times* titre « The Magic of Maastrichtian Mathematics », cité dans James D. Savage, *Making the EMU, the Politics of Budgetary Surveillance and the Enforcement of Maastricht*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 112.

38. « Why Further Euro-Fudge Will Sweeten Path to EMU », *The Times*, cité dans J. Savage, *Making the EMU*, op. cit., p. 113.

39. Cf. Vincent Hecquet, « Statistiques et convergence économique dans l'Union européenne et dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

À propos du séminaire de Ouagadougou », 6-8 janvier 1999, *Statéco* n° 92-93, 1-2 1999.

40. *Ibid.*

41. Hans van Wijk, *Bridging the Fault Lines, the Early Years of the CMFB*, op. cit.

42. Le Financial Accounts Working Group (FAWP) et le National Accounts Working Group (NAWP) qui se composent de membres des ministères des Finances, de représentants d'Eurostat, de représentants des instituts statistiques nationaux et des banques centrales nationales. C'est avant tout le niveau hiérarchique qui le différencie du CMFB. Seuls les sujets qui ne trouvent pas de consensus remontent au vote du CMFB. C'est le cas de France Télécom.

43. J. Savage, *Making the EMU*, op. cit., p. 114.

44. Le manuel pour la dette et les déficits précise qu'il sera toujours préféré la logique économique au formalisme juridique. Cf. *Manuel SEC 95 pour le déficit public et la dette publique. Méthodes et nomenclatures*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2002.

45. On parle alors de la Bundesbank, de Francfort, des comptables néerlandais, et des acteurs critiques labellisés comme « eurosceptiques ».

46. *Les Échos*, 5 novembre 1996.

47. *Ibid.*

48. L'expression « *a french case* » est utilisée en référence à la présence des Français dans les instances décisives : le commissaire européen à l'époque est français (Yves-Thibault de Silguy) et le directeur d'Eurostat est français aussi (Yves Franchet).

49. Hans van Wijk, *Bridging the Fault Lines, the Early Years of the CMFB*, op. cit., p. 238.

50. Le président autrichien du CMFB, Wolfgang Duchatczek, fait savoir sa profonde irritation et son sentiment d'avoir été court-circuité.

51. Selon lui, la discussion « fut rude et ébruitée par la presse » et la « crise fut évitée de justesse ».

Dans Enrico Giovannini (directeur de l'INS italien et membre du conseil d'administration du CMFB), « Une nuit à la Bundesbank », dans Alberto de Michelis et Alain Chantaine, *Mémoires d'Eurostat*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg, 2003.

52. « Paris et Bonn serrent les rangs pour défendre la crédibilité de leurs politiques budgétaires », *Le Monde*, 1^{er} novembre 1996.

53. A. de Michelis et A. Chantaine, *Mémoires d'Eurostat*, *op. cit.*, p. 140.

54. Selon James Savage, politiste, « les leçons de France Télécom ont rendu Eurostat capable d'éviter les futurs pièges politiques : France Télécom a “*ensanglanté*”, durci, rendu “*mature*” politiquement et obligé Eurostat à renforcer son système de prise de décision ». Dans James Savage, *Making the EMU*, *op. cit.*, p. 110-111.

55. Hans Tietmeyer, président de la Bundesbank : « *Je vois avec inquiétude quelques opérations esthétiques, qui semblent avant tout destinées à un maquillage comptable en vue du jour J* (pour le choix des pays participant à l'Union monétaire) », *Libération*, 13 novembre 1996.

56. Cf. par exemple, Marco Buti, Joao Nogueira Martins et Alessandro Turrini, Commission européenne, « From Deficits to Debt and Back: Political Incentives Under Numerical Fiscal Rules », Centre for Economic Policy Research (CEPR), *Cesifo Economic Studies*, vol. 53, n° 1, 2007, pp. 115-152.

57. Rapport de convergence de l'Institut monétaire européen (IME), 1998.

58. Entretien avec l'auteur, 2011.

59. « Les bons côtés de “l'euro confusion” », *Le Monde*, 10 juin 1997.

60. David Buchan, « Jospin Raps Germany over Criteria Fudge », *Financial Times*, 29 mai 1997.

61. Cité dans James D. Savage, *Making the EMU*,

op. cit., p. 124.

62. Entretien avec l'auteur, 2011. Énarque, il est chef du service des Affaires internationales à la direction du Trésor de 1986 à 1992. De 1985 à 1986, il est sous-directeur du Marché financier ; de 1983 à 1985, sous-directeur des Affaires internationales (multilatérales). Il commence sa carrière au Trésor en 1973 comme administrateur civil.

63. Entretien avec l'auteur, 2011. L'interlocuteur travaille sur les questions de finances publiques de 1998 à 2009.

64. « L'astuce un peu grosse mais maastrichtiennement correcte », « Budget brouillon, message brouillé. La loi de finances 1997, présentée aujourd'hui, renonce à réduire le déficit », *Libération*, 18 septembre 1996.

65. « Une rigueur sans précédent sur les dépenses », *La Croix*, 18 septembre 1996.

66. Pascal Riché, *Libération*, 12 février 1998.

R · É · S · U · M · É

L'objet de cet article est de montrer comment les indicateurs de finances publiques, les fameux 3% de déficit et 60% de dette / PIB des critères de Maastricht, se sont imposés dans le paysage économique, médiatique et politique. En suivant les controverses qui ont émergé lors de la qualification de la France à l'union économique et monétaire, et plus particulièrement le litige autour du classement comptable d'un versement d'argent à l'État par France Télécom, au moment de sa privatisation, nous montrons comment une problématisation statistique et comptable des finances publiques s'est installée durablement. Cet épisode a eu pour effet de déporter les foyers de conflit d'une opposition au principe même des critères vers une critique de leurs usages partisans. La fixation de l'attention des journalistes, des experts de la comptabilité nationale et européenne ainsi que des professionnels de la politique sur les « bons » et « mauvais » usages des chiffres européens de finances publiques stabilise un espace européen de gouvernement des finances publiques orienté vers la surveillance des « passifs » financiers des États et l'accusation de la dépense publique. Le déplacement des résistances de l'extérieur vers l'intérieur du cadre des critères de convergence révèle que la formulation du débat sur les critères de convergence en termes de « créativité comptable » constitue moins une question de recherche académique pertinente en soi qu'une préoccupation politique et une orientation idéologique des acteurs européens dominants.

Abstract

The purpose of this article is to show how fiscal figures, namely the well known 3% deficit and 60% debt / GDP criteria of the Maastricht Treaty, have been gradually imposed in the public space through economic, politi-

cal and media actions. Following the controversies that have emerged during the qualification of France to the European economic and monetary union, especially the dispute over the accounting classification of a payment to the State by France Telecom at the time of their privatization, this description shows how a statistical and accounting problematization of public finance has been settled. This episode displaced the debate from an external opposition to the very principle of the criteria to an internal evaluation of their uses by politicians. The attention of journalists, experts from European and National accounts as well as politicians, targeted the “good” and “bad” uses of European public finance figures. It thereby stabilized a European government of public finances orientated toward the monitoring of State “liabilities”, and criticism of public spending seen as a burden. This resistance movement from the outside to the inside of the convergence criteria reveals that the formulation of the debate in terms of “creative accounting” is less a relevant matter of concern *per se* for academic research than a policy concern and an ideological orientation of the dominant European players.