

FR

2015



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Synthèse du rapport spécial n° 18/2015
L'assistance financière aux pays
en difficulté

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu

Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA

YouTube: EUAuditorsECA

Facebook: European Court of Auditors

Le rapport complet, avec les observations, les conclusions et les recommandations de la Cour ainsi que les réponses de la Commission, est disponible sur le site <http://eca.europa.eu>.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

| | | | |
|-------|------------------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-3681-4 | doi:10.2865/82995 | QJ-04-15-867-FR-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-3683-8 | doi:10.2865/86225 | QJ-04-15-867-FR-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-3667-8 | doi:10.2865/454508 | QJ-04-15-867-FR-E |

© Union européenne, 2015

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

FR

2015

**Synthèse du rapport
spécial n° 18/2015**

**L'assistance
financière aux pays
en difficulté**

L'assistance financière aux pays en difficulté

Il y a sept ans, l'Europe a été confrontée à une crise financière qui s'est muée en crise de la dette souveraine. Celle-ci s'explique par une conjonction de facteurs, comme la faiblesse de la surveillance bancaire, l'application de mauvaises politiques budgétaires et les difficultés rencontrées par de grandes institutions financières (dont le coûteux sauvetage a dû être financé avec l'argent du contribuable). La crise a déferlé sur les États membres de l'Union européenne en deux temps: elle a d'abord touché les pays situés en dehors de la zone euro (en 2008-2009), avant de s'étendre à cette dernière.

Cette spirale a-t-elle pu être enrayée? Un certain nombre d'instruments juridiques ont été élaborés pour la fourniture d'une assistance financière. Les États membres ne faisant pas partie de la zone euro pouvaient bénéficier du **mécanisme existant de soutien à la balance des paiements**. L'Irlande et le Portugal ont reçu l'aide du **mécanisme européen de stabilisation financière** (MESF) à peine créé et du Fonds européen de stabilité financière (FESF). Seuls le mécanisme de soutien à la balance des paiements et le MESF ont été établis comme instruments de l'UE sur la base du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le FESF est un véhicule intergouvernemental qui sort du cadre de l'Union.

Nous avons analysé la gestion, par la Commission, de l'assistance financière fournie à cinq États membres (**Hongrie, Lettonie, Roumanie, Irlande et Portugal**) et avons formulé, à son attention, une série de recommandations relatives aux processus.

Qu'avons-nous audité?

Étendue de l'audit

L'audit avait pour thème la gestion, par la Commission, de l'assistance financière fournie au titre du mécanisme de soutien à la balance des paiements et du MESF, pour laquelle elle a emprunté sur les marchés financiers en utilisant le budget de l'UE comme garantie. Il a porté sur l'assistance financière accordée à la Hongrie, à la Lettonie, à la Roumanie (les deux premiers programmes), à l'Irlande et au Portugal, avec un accent particulier sur le rôle joué par la Commission dans ces programmes. Nous avons également examiné la coopération de celle-ci avec ses partenaires (la BCE et le FMI), mais nous n'avons pas procédé à l'audit de ces derniers.

Nous n'avons pas contrôlé les décisions prises au niveau politique de l'UE et nous avons limité l'étendue de notre audit à plusieurs égards. Ainsi, nous n'avons pas pris en considération le scénario contrefactuel d'une absence d'assistance financière, pas plus que nous n'avons examiné la faisabilité d'une résolution des crises par d'autres moyens (une mutualisation de la dette souveraine, par exemple). Nous n'avons pas non plus évalué la soutenabilité de la dette ni la probabilité du remboursement des prêts. Par ailleurs, nous n'avons pas étudié la question de savoir si le Conseil avait choisi les objectifs de déficit ou les conditions structurelles les plus appropriés pour résoudre la crise. Enfin, lorsque nous avons examiné la coopération entre la Commission et les autres partenaires, nous ne nous sommes pas demandé si leur participation était justifiée.

Questions de l'audit

La Cour a examiné si la Commission avait géré les programmes d'assistance financière de manière appropriée. Pour ce faire, elle a répondu aux questions ci-après.

- 1 L'accroissement des risques budgétaires a-t-il été détecté à temps?
- 2 Les procédures étaient-elles suffisamment bien pensées pour contribuer pleinement aux décisions relatives aux programmes?
- 3 La Commission a-t-elle emprunté aux meilleurs taux possibles et conformément aux meilleures pratiques en matière d'émission de dette?
- 4 Les programmes d'assistance financière ont-ils atteint leurs objectifs principaux?

Qu'avons-nous constaté?

Certains signes avant-coureurs sont passés inaperçus

Il est important de se rappeler qu'avant la crise, il existait déjà un cadre de référence pour le suivi des budgets des États membres. La Commission était tenue d'informer le Conseil de l'accroissement des déséquilibres budgétaires. Elle n'était pas préparée aux premières demandes d'assistance financière.

Nous avons constaté que la Commission avait surestimé la solidité des budgets publics des États membres. L'une des principales faiblesses des évaluations de la Commission avant 2009 consistait en l'absence d'informations sur l'accumulation de dettes publiques éventuelles, qui sont souvent devenues réelles pendant la crise. La Commission n'a pas non plus prêté une attention suffisante au lien existant entre les importants mouvements de capitaux étrangers, la santé des banques et, en bout de chaîne, les finances publiques.

Les réformes du pacte de stabilité et de croissance de 2011, de 2013 et de 2014 cherchaient à remédier aux faiblesses de la période qui a précédé la crise en renforçant la surveillance macroéconomique. En 2008 toutefois, lorsque les premières demandes lui ont été adressées, la Commission n'était pas préparée à gérer l'assistance financière.

Relever le défi

Rattraper le temps perdu

La Commission a réussi à assumer ses nouvelles responsabilités dans la gestion des programmes, notamment en entretenant un dialogue avec les autorités nationales, en établissant les prévisions des programmes ainsi que les estimations des déficits de financement, et en déterminant les réformes nécessaires. Vu le calendrier serré imposé au départ et l'expérience limitée en la matière, c'est un tour de force.

En règle générale, la Commission est allée au fond des choses en ce qui concerne l'obtention des informations requises. Elle a mobilisé de plus en plus d'expertise au niveau interne et a noué un dialogue avec de nombreuses parties prenantes dans les pays qui avaient sollicité une aide.

Des outils complexes

L'établissement de prévisions macroéconomiques et relatives aux déficits ne constituait pas une activité nouvelle. La Commission utilisait un outil de prévision existant, qui se présentait sous forme de feuilles de calcul et qui était plutôt complexe. Le contrôle de la qualité se limitait principalement au rapprochement des différents éléments des prévisions, le management ne s'interrogeant pas sur le raisonnement qui sous-tendait leurs hypothèses. Il était très difficile d'estimer la vraisemblance des principales hypothèses, comme les multiplicateurs budgétaires, non seulement lors de tout réexamen mais aussi, pour le management, lors de l'établissement des prévisions.

Des débuts difficiles

Vu les politiques alors en vigueur dans l'UE et les connaissances économiques de l'époque, les programmes d'assistance reposaient en général sur des bases solides. Cependant, l'absence de documentation constituait un point faible récurrent dans le processus de la Commission et ne favorisait pas un retour en arrière pour évaluer les décisions prises. Nous n'avons pas pu valider certaines des informations essentielles transmises au Conseil, comme les estimations initiales du déficit de financement pour certains programmes.

Cette situation peut s'expliquer en partie par le contexte de la crise, l'urgence de la réponse à y apporter et le nouveau rôle de gestionnaire des programmes confié à la Commission. La disponibilité des pièces s'est améliorée avec le temps, mais même pour les programmes les plus récents, certains documents clés étaient manquants.

Les conditions prévues dans les protocoles d'accord étaient généralement justifiées par une référence spécifique à la décision du Conseil. Toutefois, elles n'étaient pas toujours suffisamment axées sur les conditions de politique économique générale fixées par le Conseil.

Des approches différentes

Nous avons relevé plusieurs cas où des pays n'ont pas été traités de la même manière, alors qu'ils se trouvaient dans une situation comparable. Les conditions de l'assistance ont été gérées de manière différente dans chacun des programmes. Dans certains d'entre eux, elles étaient globalement moins strictes, ce qui permettait de les respecter plus aisément. Lorsque nous avons comparé les pays présentant des faiblesses structurelles similaires, nous avons constaté que les réformes requises n'étaient pas toujours proportionnelles aux problèmes rencontrés ou qu'elles empruntaient des voies très différentes. Les objectifs de déficit de certains pays, mais pas tous, étaient plus souples qu'ils n'auraient dû l'être au regard de la situation économique.

Un contrôle de la qualité limité

Ces faiblesses s'expliquent notamment par le fait que la conception et le suivi des programmes étaient en grande partie confiés aux équipes de programme de la Commission. Avant d'arriver au Conseil ou à la Commission, les principaux documents résultant des travaux d'une équipe étaient soumis à un examen, mais celui-ci était insuffisant à plusieurs égards. Les calculs sous-jacents n'ont été examinés par aucun vérificateur extérieur à l'équipe, les travaux des experts n'ont fait l'objet d'aucun contrôle approfondi et le processus de réexamen n'était pas bien documenté.

Possibilités d'amélioration

Le fait que les documents relatifs aux programmes et servant de base aux décisions du Conseil ou de la Commission se soient considérablement améliorés depuis la première demande d'assistance financière constitue un point positif. Cette amélioration s'explique par l'affectation de personnel supplémentaire à la gestion des programmes, par l'acquisition d'expérience et par une meilleure préparation. Cependant, il manquait toujours des informations essentielles dans les documents relatifs aux programmes plus récents.

Pour le suivi, la Commission a utilisé des objectifs de déficit en comptabilité d'exercice. Cette approche assure une cohérence avec la procédure concernant les déficits excessifs, mais elle implique aussi que, lorsqu'une décision doit être prise à propos de la poursuite des programmes, la Commission ne peut certifier que l'État membre bénéficiaire a respecté l'objectif de déficit, puisque les déficits en comptabilité d'exercice ne peuvent être observés qu'après un certain temps. La manière de faire rapport sur le respect des conditions n'était pas systématiquement la même.

De nombreux termes différents ont été utilisés pour exprimer le non-respect de ces dernières, ce qui a prêté à confusion. Certaines conditions n'ont fait l'objet d'aucun compte rendu. D'autres ont été renseignées comme respectées, alors qu'en réalité, il n'en était rien.

Les emprunts ont répondu aux besoins de financement, même si, au début, il a été difficile de toujours respecter les meilleures pratiques en raison des circonstances

L'émission de dette par la Commission a été une réussite, puisque toutes les émissions obligataires ont suscité une demande suffisante de la part des marchés financiers pour être intégralement souscrites. La Commission a procédé à temps aux émissions obligataires. Le coût final de la dette était conforme à celui du marché et d'obligations comparables. En réalité, le niveau des prix était parfois supérieur à celui indiqué au départ par les chefs de file.

Au cours des premières années, le processus de gestion de la dette était caractérisé par un certain nombre d'insuffisances, qui tiennent en partie au fait qu'un nombre limité d'agents de la Commission ont été affectés à cette activité. Ces lacunes n'ont pas eu d'incidence démontrable sur le résultat des emprunts. Il en a été largement tenu compte dans les émissions obligataires ultérieures, si bien que la recommandation formulée à cet égard ne concerne que les faiblesses qui n'étaient pas encore résolues au moment de l'audit.

Les programmes ont atteint leurs objectifs

À quelques exceptions près, les objectifs de déficit révisés ont été atteints. À mesure que l'activité économique a décliné en 2009, les pays ont enregistré des pertes de recettes qui n'ont pas pu être complètement compensées par les nouvelles recettes. Les réformes fiscalement neutres ou fondées sur une compensation fiscale ont entraîné des coûts budgétaires supplémentaires à court terme et certains pays ont pris des mesures fiscales additionnelles pour compenser l'érosion de leur ratio recettes fiscales/PIB. Les déficits structurels se sont améliorés, mais à un rythme variable. Les solutions retenues pour certains volets de l'ajustement budgétaire n'étaient pas durables. En effet, les pays ont pris des mesures ponctuelles pour atteindre les objectifs.

Les États membres ont satisfait à la plupart des conditions énoncées dans leurs programmes, moyennant toutefois quelques retards dont les raisons échappaient généralement au contrôle de la Commission. De temps à autre, celle-ci a cependant imposé un calendrier serré et irréaliste pour des réformes d'envergure. Un taux de conformité élevé ne signifie pas que toutes les conditions importantes ont été respectées. En outre, nous avons constaté que les États membres avaient tendance à repousser le respect des conditions importantes à la phase finale de la période de programmation.

Les programmes ont permis de conduire à des réformes. En règle générale, les pays ont poursuivi dans la voie des réformes déclenchées par les conditions des programmes. Au moment de notre audit, les cas de réformes abandonnées étaient rares. Certaines réformes initiales ont été remplacées par d'autres, dont l'impact potentiel était rarement équivalent.

Dans quatre des cinq pays concernés, le redressement de la balance courante a été plus rapide que prévu. Cela s'explique principalement par l'amélioration inopinée de la balance des revenus et, dans une moindre mesure, par l'embellie, elle aussi inattendue, enregistrée au niveau de la balance commerciale.

Qu'avons-nous recommandé?

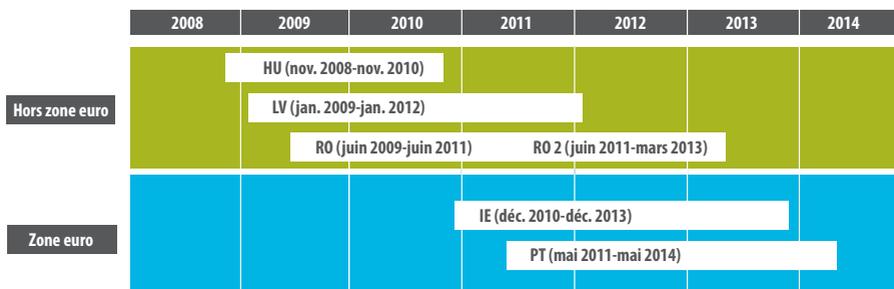
- a. La Commission devrait mettre en place, à l'échelle de l'institution, un cadre permettant une mobilisation rapide de son personnel et de son expertise dès lors qu'un programme d'assistance financière se dessine. Elle devrait également élaborer des procédures dans le contexte des règlements du «two-pack».
- b. Le processus prévisionnel devrait être soumis à un contrôle de la qualité plus systématique.
- c. Afin de garantir, en interne, la transparence des facteurs sous-tendant les décisions relatives aux programmes, la Commission devrait améliorer la conservation des documents et y prêter attention lors de l'examen de la qualité.
- d. La Commission devrait veiller à la mise en place de procédures appropriées pour examiner la qualité de la gestion des programmes et du contenu des documents relatifs à ces derniers.
- e. Aux fins du suivi budgétaire, la Commission devrait inclure, dans les protocoles d'accord, des variables qu'elle peut obtenir dans des délais courts.
- f. La Commission devrait opérer une distinction entre les conditions en fonction de leur importance et cibler les réformes véritablement essentielles.
- g. Pour tout programme à venir, la Commission devrait essayer de formaliser la coopération interinstitutionnelle avec les autres partenaires du programme.
- h. Le processus de gestion de la dette devrait être plus transparent.
- i. La Commission devrait analyser de manière plus approfondie les principaux aspects de l'ajustement des pays.

À propos du mécanisme de soutien à la balance des paiements et du mécanisme européen de stabilisation financière

Le but de l'assistance financière était d'aider les pays à rembourser ou à financer leur dette arrivée à échéance et leur déficit. Elle apportait un ballon d'oxygène afin de faciliter la mise en œuvre des programmes d'ajustement nécessaires dans chaque pays pour corriger les problèmes sous-jacents. Schématiquement, les mécanismes mis en place visaient à préserver la stabilité de la zone euro ou de l'UE dans son ensemble, à limiter le risque de contagion et à prévenir un séisme dans les économies des États membres bénéficiaires.

Les objectifs de chaque programme différaient dans les détails, mais dans les grandes lignes, l'assistance financière avait pour objet de ramener les États membres concernés sur la voie de la santé macroéconomique ou financière et de rétablir leur capacité à faire face à leurs obligations de service public (pour les pays de la zone euro) ou en matière de balance des paiements (pour les pays en dehors de la zone euro).

L'assistance financière fournie aux cinq États membres audités a suivi la chronologie suivante:



Principales caractéristiques des mécanismes de prêt utilisés pour les cinq pays

| | Soutien à la balance des paiements | Mécanisme européen de stabilisation financière | Fonds européen de stabilité financière |
|---------------------------------------|---|--|---|
| Forme institutionnelle | Mécanisme de l'UE | Mécanisme de l'UE | Société de droit privé détenue par les pays de la zone euro |
| Structure du capital | Garanti par le budget de l'UE | Garanti par le budget de l'UE | Garanties fournies par les pays de la zone euro |
| Capacité de prêt | 50 milliards d'euros | 60 milliards d'euros | 440 milliards d'euros |
| Instruments | Prêts et lignes de crédit | Prêts et lignes de crédit | Prêts et achats d'obligations sur les marchés primaire et secondaire |
| Durée | Mécanisme permanent | Mécanisme temporaire | Mécanisme temporaire |
| Principaux organes de décision | Conseil se prononçant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission européenne | | Conseil d'administration du FESF (c'est-à-dire les membres de l'Eurogroupe) |
| Base juridique du financement | Article 143 du TFUE | Article 122 du TFUE | Décision intergouvernementale |

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Pour plus d'informations:

Cour des comptes européenne
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG
eca-info@eca.europa.eu

eca.europa.eu

QJ-04-15-867-FR-N