FR 2015 n° 18

Rapport spécial

L'assistance financière aux pays en difficulté

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

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

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 978-92-872-3202-1	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/65868	QJ-AB-15-016-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-3176-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/426605	QJ-AB-15-016-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3205-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/75953	QJ-AB-15-016-FR-E

© Union européenne, 2015
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

FR 2015 n° 18

Rapport spécial

L'assistance financière aux pays en difficulté

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Équipe d'audit

02

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre IV, présidée par M. Milan Martin Cvikl, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux recettes, à la recherche et aux politiques internes, ainsi qu'aux institutions et organes de l'Union européenne. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Baudilio Tomé Muguruza, Membre de la Cour, assisté de: M. Daniel Costa de Magalhães, chef de cabinet; M. Ignacio García de Parada, attaché de cabinet; M. Zacharias Kolias, directeur; M. Josef Jindra, chef d'équipe; M. Giuseppe Diana, M. Marco Fians, M^{me} Daniela Hristova, M. Didier Lebrun, M^{me} Ioanna Metaxopoulou, M. Adrian Savin et M. Kristian Sniter, auditeurs.

De gauche à droite: D. Lebrun, I. García de Parada, K. Sniter, J. Jindra, G. Diana, B. Tomé Muguruza, A. Savin, D. Hristova, Z. Kolias, M. Fians, D. Costa de Magalhães.

Table des matières

Points

Sigles et forme abrégée

I-XIX Synthèse

1-26 Introduction

1-7 La crise de la dette souveraine dans les États membres de l'UE

8-18 Conception et mise en œuvre

8-10 Conception des programmes

11-15 Conditions

16-18 Mise en œuvre

19-26 Ressources financières

19-23 Financement des programmes

24-26 Emprunter sur les marchés

27-32 Approche d'audit

33-47 Partie I – La Commission n'était pas préparée à une crise d'une telle ampleur

33-44 La Commission a sous-estimé l'importance des déséquilibres budgétaires au cours de la période qui a précédé la crise

35-40 Pour la Commission, les budgets publics étaient plus solides qu'ils ne l'étaient en réalité

41-44 Les risques budgétaires potentiels étaient sous-estimés dans les évaluations

45-47 Par conséquent, la Commission n'était pas prête pour gérer les programmes

Table des matières

48 -114 **Partie II – Les processus présentaient généralement des faiblesses**

50-96 **Les processus de la Commission ne comportaient pas toujours des poids et contrepoids suffisants**

52-54 En règle générale, la Commission est allée au fond des choses dans l'obtention des informations requises aux fins de suivi

55-70 Les prévisions des programmes intègrent des contrôles de cohérence généraux au niveau de la conception des programmes, mais de nombreuses réserves non vérifiées subsistent

71-75 Les éléments des programmes étaient en général solidement étayés, mais des pièces importantes faisaient parfois défaut

76-79 De temps à autre, la Commission s'est écartée des décisions du Conseil

80-92 Tous les pays n'ont pas été traités de la même manière

93-96 Faiblesses dans la gestion des programmes dues à des faiblesses dans les contrôles

97-107 **Les documents relatifs aux programmes se sont améliorés au fil du temps, mais ils présentaient toujours des insuffisances**

97-99 Amélioration de la qualité des documents relatifs aux programmes

100-107 Respect des conditions: des faiblesses dans le contrôle et les rapports

108-114 **La coopération avec les autres partenaires n'a été qu'informelle**

115-136 **Partie III – 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**

117-122 **Les émissions obligataires ont enregistré un taux de souscription élevé**

117-118 Un coût de la dette conforme à celui d'obligations comparables

119-122 Le prix d'émission était parfois plus élevé que celui mentionné dans les orientations initiales des banques

123-136 **Au départ, il a été difficile de toujours respecter les meilleures pratiques en raison des circonstances**

137-178 **Partie IV – Les programmes ont atteint leurs objectifs**

138-143 **Il n'était pas nécessaire de relever le montant total du financement**

138-141 Les enveloppes financières se sont révélées suffisantes, même si elles ont été serrées dans deux États membres

142-143 Certains États membres ont bénéficié de conditions de financement plus avantageuses que celles qui étaient prévues au départ

Table des matières

144-154 **Les objectifs de déficit actualisés ont été généralement, mais pas toujours, atteints de manière durable**

144-148 **À quelques exceptions près, les objectifs de déficit annuels révisés ont été atteints**

149-152 **Tous les pays ont amélioré leur situation budgétaire, mais à des degrés divers**

153-154 **Les pays ont recouru à des mesures ponctuelles**

155-164 **Les conditions ont été globalement bien respectées**

155-158 **Finalement, les États membres ont respecté au moins 80 % des conditions imposées**

159-164 **Les programmes ont entraîné des réformes, mais parfois, les effets souhaités ne se sont pas produits**

165-178 **Dans quelle mesure les pays concernés ont-ils réussi à renforcer leur compétitivité?**

165-172 **Des gains de compétitivité ont été réalisés, mais à des degrés divers**

173-174 **La dévaluation interne a été réalisée au travers de l'ajustement des rémunérations des salariés nouvellement embauchés**

175-178 **Les prêts en devises étrangères sont restés un défi**

179-204 **Conclusions et recommandations**

179-180 **La surveillance avant la crise**

181-192 **Processus de gestion des programmes**

193-194 **Opérations d'emprunt**

195-204 **Réalisations des programmes**

Annexe I — Raisons justifiant la demande d'assistance

Annexe II — Mécanismes de prêt utilisés pour les cinq pays

Annexe III — Méthodologie d'audit

Réponses de la Commission

Sigles et forme abrégée

06

BCE: Banque centrale européenne

CEF: Comité économique et financier

Conseil: Conseil de l'Union européenne – le présent document utilise cette forme abrégée pour désigner tout organe décisionnel représentant les États membres

EMTN: Bons européens à moyen terme *(Euro Medium-Term Notes)*

FESF: Fonds européen de stabilité financière

MESF: Mécanisme européen de stabilisation financière

PA: Protocole d'accord

SEC: Système européen des comptes

Synthèse

I

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. Au total, huit États membres ont été contraints de demander une assistance macrofinancière.

II

Cette spirale a-t-elle pu être enrayée? Nous analysons la gestion, par la Commission, de l'assistance financière fournie à cinq États membres (Hongrie, Lettonie, Roumanie, Irlande et Portugal).

Certains signes avant-coureurs sont passés inaperçus

III

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.

IV

Nous avons constaté que la Commission européenne 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.

V

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

VI

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.

VII
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

VIII
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

IX
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.

X
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.

XI
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

XII
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

XIII
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

XIV
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.

XV
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 programmes ont atteint leurs objectifs

XVI
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/produit intérieur brut (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.

XVII
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.

XVIII
Les programmes ont conduit 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.

XIX
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.

Synthèse

Nos recommandations

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.

Introduction

La crise de la dette souveraine dans les États membres de l'UE

01

La crise financière qui a touché l'Europe en 2008 a déclenché la crise européenne de la dette souveraine, laquelle trouvait son origine dans de multiples 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). Les effets de la crise se font toujours sentir au moment de publier le présent rapport. Les programmes de prêts lancés pour tenter d'y remédier se chiffrent désormais en centaines de milliards, avec, pour corollaire, des responsabilités de gestion de plus en plus lourdes à assumer financièrement pour toutes les parties concernées.

02

La crise a affecté les États membres de l'Union européenne en deux temps. Tout d'abord, la crise financière a contaminé plusieurs États membres situés en dehors de la zone euro en s'insinuant par les canaux du crédit et du commerce extérieurs. La forte augmentation des sorties de capitaux étrangers et le tassement marqué des exportations ont révélé un important déséquilibre extérieur dans certains pays, dont trois (la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie) ont demandé l'assistance financière du mécanisme de soutien de l'UE à la balance des paiements[1], du Fonds monétaire international (FMI)[2] et d'autres sources[3].

03

Dans un deuxième temps, la crise a touché des États membres de la zone euro. Même si, au départ, l'union monétaire fournissait un coussin de liquidité, les agences de notation ont commencé à revoir à la baisse les notations souveraines de plusieurs États membres en 2009. Les taux d'intérêt du marché pour la dette souveraine ont décollé dans certains pays[4], tandis qu'ils diminuaient dans d'autres[5]. À la suite du repli du financement privé et de l'envolée des coûts d'emprunt, les gouvernements irlandais et portugais notamment[6] ont demandé une assistance financière extérieure.

04

Le but de celle-ci 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). La ***figure 1*** retrace la chronologie de l'assistance financière fournie aux cinq États membres audités.

1 Conformément à l'article 143 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2 En mai 2009, la Pologne a reçu une aide du FMI sous la forme d'une ligne de crédit modulable, mais elle n'a pas demandé l'assistance de l'UE.

3 Selon le programme concerné, d'autres sources de financement devaient être apportées par la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque européenne d'investissement, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la Pologne, la Norvège et la Suède.

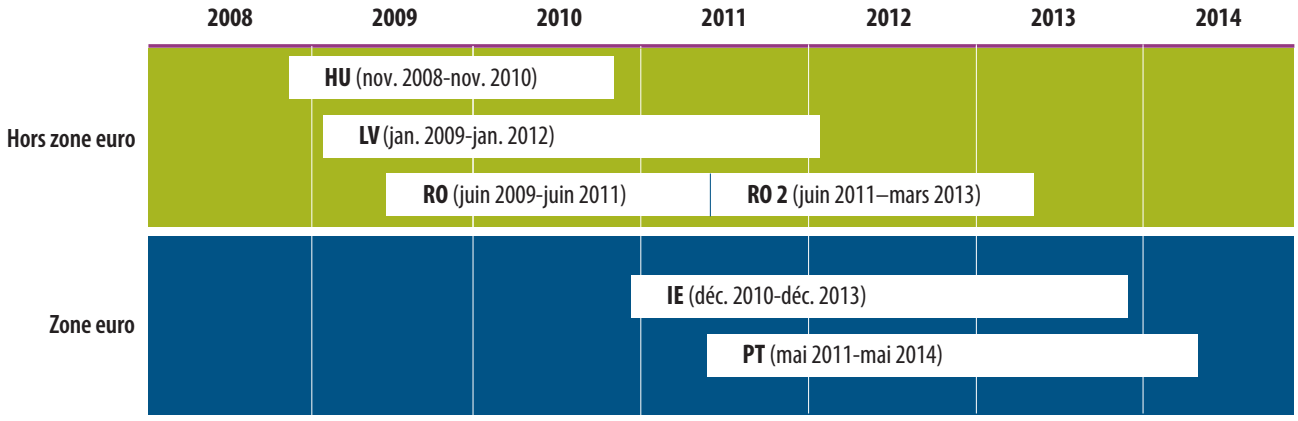
4 En Irlande, en Grèce, en Espagne, en Italie et au Portugal.

5 En Allemagne et en France.

6 Dans la zone euro, la Grèce, l'Espagne et Chypre ont également sollicité une aide financière.

Figure 1

Chronologie de l'assistance financière



Remarque: La date de lancement de chaque programme correspond à celle de la signature du protocole d'accord entre l'État membre concerné et la Commission.

Source: Cour des comptes européenne.

05
La crise s'inscrivant dans un contexte différent selon le pays touché, les raisons sous-tendant la demande d'une assistance ont elles aussi été différentes. L'***annexe I*** en donne une vue d'ensemble.

06
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. L'***annexe II*** donne un aperçu de la base juridique qui sous-tend les trois instruments. Les cinq pays ont également obtenu une assistance financière de la part du FMI.

07
L'aide accordée aux pays n'appartenant pas à la zone euro était gérée par la Commission et le FMI. La Banque centrale européenne (BCE), troisième membre de la troïka des créanciers, s'occupait de la gestion de l'assistance financière fournie à l'Irlande et au Portugal. Dans le présent document, ces institutions sont désignées par le terme «partenaires».

Conception et mise en œuvre

Conception des programmes

08

Les demandes d'assistance financière adressées à l'UE émanent des autorités des États membres. Les demandes doivent être adressées à la Commission et au comité économique et financier (CEF)[7] et être accompagnées d'un projet de programme de redressement économique[8]. Les services de la Commission[9] élaborent les prévisions macroéconomiques sous-tendant chaque programme et mènent des négociations avec les autorités nationales. Le mandat pour ces négociations est établi au préalable dans une synthèse[10]. La Commission contacte de manière informelle les autres partenaires (le FMI, le CEF et, dans le cas des pays de la zone euro, la BCE) afin d'obtenir une position coordonnée sur les conditions à inscrire dans le programme qui accompagne l'assistance financière (voir point 11).

09

La visite de négociation[11] dans le pays concerné aboutit à toute une série de documents clés:

a) une proposition de décision du Conseil sur l'assistance financière, fixant les conditions de politique économique générale qui régissent l'assistance, ainsi que les principales modalités financières du prêt (enveloppe financière, tranches et échéance moyenne maximale[12]);

b) une note explicative relative à la proposition susmentionnée, présentant l'évaluation, par la Commission, du programme d'ajustement économique projeté par l'État membre concerné. Cette évaluation est fondée sur les prévisions internes de la Commission, sur des modèles financiers et macroéconomiques, sur des données d'Eurostat et sur des informations obtenues lors de la visite de négociation;

c) un protocole d'accord, qui constitue un engagement plus détaillé de la part de l'État membre et qui est généralement signé par les autorités de ce dernier et par la Commission. Ce document définit les conditions économiques précises à remplir par l'État membre pour obtenir le versement de chaque tranche et fixe ses obligations en matière d'information;

d) un accord de prêt contenant les détails techniques et juridiques du prêt (comme le calcul de l'échéance moyenne, les taux d'intérêt et les modalités de versement et de remboursement[13]).

7 Le CEF a été créé pour promouvoir la coordination des politiques économiques et financières des États membres. Il est composé de hauts fonctionnaires des administrations et des banques centrales nationales, de la BCE et de la Commission.

8 Article 3, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien à moyen terme des balances des paiements des États membres (JO L 53 du 23.2.2002, p. 1) et article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 118 du 12.5.2010, p. 1). Le programme de redressement économique consiste en une série de politiques d'ajustement que le pays concerné entend mettre en œuvre afin de corriger les problèmes sous-jacents et de rétablir sa situation macroéconomique et financière.

9 L'équipe de programme, le chef de l'unité responsable du pays bénéficiant du programme, le chef de programme et le directeur en charge du pays bénéficiant du programme.

10 La synthèse consiste en une analyse de la situation financière et macroéconomique de l'État membre, ainsi que de l'impact potentiel de toute mesure proposée sur son économie. Elle fixe également le cadre des négociations avec l'État membre. La synthèse est approuvée par le Commissaire responsable après qu'il a pris connaissance des commentaires des présidents du comité économique et financier et du groupe de travail Eurogroupe.

11 Les visites sont effectuées par de hauts fonctionnaires de la Commission et du FMI, ainsi que de la BCE s'il s'agit d'un pays de la zone euro. En général, elles durent de deux à trois semaines.

12 Chaque versement effectué au titre de l'assistance financière peut avoir une échéance différente. La moyenne pondérée de ces échéances ne peut excéder l'échéance moyenne maximale fixée dans la décision du Conseil.

10
Étant donné que le FMI et l'UE[14] restent responsables de leurs propres décisions en matière de prêts, chaque institution élabore son propre jeu de documents pour le programme concerné. En ce qui concerne l'UE, la décision finale d'accorder ou non une assistance financière revient au Conseil.

Conditions

11
Les conditions des programmes lient explicitement l'approbation ou la poursuite du financement à la mise en œuvre d'un train de mesures (il s'agit généralement de mesures importantes pour atteindre les objectifs des programmes). Elles peuvent aussi comporter des valeurs de référence qui feront office de sonnette d'alarme si les politiques menées s'écartent de leur trajectoire (en ce qui concerne l'inflation, par exemple)[15].

12
Les conditions peuvent être soit quantitatives (une limitation du déficit budgétaire, par exemple), soit structurelles (un contrôle plus strict du droit de la concurrence, par exemple). Elles diffèrent également selon que le programme vise à:

a) corriger les déséquilibres majeurs (réduction du déficit budgétaire, par exemple);

b) empêcher les déséquilibres de se reproduire dans le futur (adoption d'une loi de responsabilité budgétaire, par exemple);

c) cerner l'ampleur des déséquilibres (évaluation complète des partenariats public-privé, par exemple).

13
Dans les faits, les conditions établies s'appuient sur le programme d'ajustement économique de l'État membre et sur l'analyse effectuée par les partenaires. Par conséquent, chaque programme sera soumis à des conditions différentes, qui mettent l'accent sur la consolidation budgétaire, sur des réformes structurelles pour promouvoir la croissance économique et/ou sur des réformes ou un soutien du secteur financier (voir ***tableau 1***).

14
Tous les programmes d'assistance visaient une consolidation budgétaire par l'adoption de politiques budgétaires permettant de réduire le déficit public et de rendre la dette supportable. Parallèlement à cet objectif principal, la consolidation budgétaire joue un rôle important dans le cadre des programmes, parce qu'elle permet entre autres:

a) de favoriser l'ajustement interne par divers moyens (comme une réduction directe de la demande globale ou l'impact des salaires et de l'emploi dans la fonction publique sur le coût de la main-d'œuvre dans le secteur privé[16]);

b) de faciliter l'ajustement externe par la réduction du déficit de la balance courante s'il est excessif;

c) de combattre l'inflation en jouant sur les prix par toute une série de moyens (son impact sur la demande globale ou sur la demande d'argent, par exemple);

d) de libérer des ressources pour d'autres secteurs si l'économie est soumise à des contraintes financières;

e) d'inspirer confiance – dans des conditions spécifiques – dans l'économie et d'obtenir ainsi un effet de relance[17].

13 Un contrat d'emprunt est également signé pour chaque tranche.

14 Le financement accordé via le MESF à l'Irlande et au Portugal était couplé à un financement par le FESF. Ces deux prêts étaient soumis à des conditions économiques identiques.

15 Moon, S., et Bulíř, A., *Do IMF-Supported Programs Help Make Fiscal Adjustment More Durable?* (Les programmes soutenus par le FMI contribuent-ils à rendre l'ajustement budgétaire plus durable?), document de travail du FMI, 2003.

16 Hernandéz de Cos, P., et Moral-Benito, E., *The Role of Public wages in Fiscal Consolidation Process* (Le rôle des salaires de la fonction publique dans le processus de consolidation budgétaire), atelier «Government wage bill: determinants, interactions and effects» (Masse salariale du secteur public: déterminants, interactions et effets) organisé par la direction générale des affaires économiques et financières, 2014.

17 Daniel, J., Davis, J., Fouad, M., et Van Rijckeghem, C., *Fiscal Adjustment for Stability and Growth* (L'ajustement budgétaire au service de la stabilité et de la croissance), Pamphlet Series No. 55, 2006, Fonds monétaire international, Washington DC.

Tableau 1

Teneur des conditions des programmes

Programme	Consolidation budgétaire	Réformes structurelles	Secteur financier
Hongrie	Oui	*Pas de réformes majeures*	– Renforcement de la réglementation et de la surveillance
Lettonie	Oui	– Environnement des entreprises – Politiques actives du marché du travail – Gestion des fonds européens	– Renforcement de la réglementation et de la surveillance – Programmes de consolidation du secteur bancaire ou de résolution des défaillances bancaires
Roumanie I	Oui	– Environnement des entreprises – Gestion des fonds européens	– Renforcement de la réglementation et de la surveillance
Roumanie II	Oui	– Réformes du marché du travail – Compétitivité dans l'économie	*Pas de réformes majeures*
Irlande	Oui	– Réformes du marché du travail – Compétitivité dans l'économie	– Désendettement – Renforcement de la réglementation et de la surveillance – Programmes de consolidation du secteur bancaire ou de résolution des défaillances bancaires
Portugal	Oui	– Réformes du marché du travail – Compétitivité dans l'économie et en dehors – Éducation – Secteur de la santé – Environnement des entreprises – Réformes du système judiciaire – Marché du logement	– Désendettement – Renforcement de la réglementation et de la surveillance – Programmes de consolidation du secteur bancaire ou de résolution des défaillances bancaires

Source: Cour des comptes européenne sur la base des décisions correspondantes du Conseil et des documents relatifs aux programmes initiaux.

15
Les conditions structurelles ont pour principal objet de permettre la mise en œuvre de réformes structurelles axées sur le renforcement de la viabilité à long terme des ajustements macroéconomiques. Les conditions relatives au secteur financier visent à stabiliser ce dernier, qui joue souvent un rôle clé au début d'un programme, en l'occurrence au moment où la restructuration bancaire a généralement lieu.

Mise en œuvre

16
La Commission doit vérifier à intervalles réguliers si la politique économique de l'État membre bénéficiaire est conforme à son programme d'ajustement et aux conditions du programme. Ces dernières font l'objet d'un suivi par la Commission[18] en coordination avec le FMI. Dans ce cadre, l'État membre bénéficiaire rend compte régulièrement de l'avancement de la mise en œuvre du programme[19] et les partenaires effectuent des visites de suivi. La Commission et le FMI rédigent chacun leur propre rapport après une visite.

18 Dans le cas du MESF, la BCE participe également au suivi.

19 En général, un protocole d'accord comporte une annexe précisant les indicateurs et les données que le pays doit fournir sur une base régulière.

17
À la lumière de son réexamen et après consultation du CEF, la Commission décide de libérer ou non les tranches suivantes et de modifier ou non les conditions du programme, voire d'en ajouter, pour faire face à des circonstances imprévues, comme un changement du climat macroéconomique, des révisions importantes des données ou des facteurs politiques ou institutionnels dans l'État membre concerné. Le protocole d'accord original peut être révisé pour tenir compte de ces nouvelles circonstances et garantir l'exécution du programme d'ajustement.

18
Si le réexamen se solde par des modifications importantes des conditions[20], la décision du Conseil doit être modifiée elle aussi. La procédure de modification du Conseil est très similaire au processus de négociation initial (voir points 8 à 10)[21].

Ressources financières

Financement des programmes

19
Le montant prêté dans le cadre de chaque programme d'assistance couvre le «déficit de financement» de l'État membre, c'est-à-dire ses besoins financiers jusqu'à ce qu'il soit en mesure de financer ses comptes publics (dette arrivant à échéance et nouveaux déficits) ou sa position économique extérieure (balance des paiements) à des conditions normales.

20
Le financement extérieur des économies de la zone euro passe par l'Eurosystème[22]. Par conséquent, les déficits de financement des pays de la zone euro sont limités aux besoins de leurs administrations publiques. En dehors de la zone euro, le déficit de financement englobe tous les besoins de financement extérieur tels qu'ils figurent dans la balance des paiements du pays concerné.

21
Lors des négociations d'un programme, les partenaires estiment le déficit de financement sur la base de projections macroéconomiques et budgétaires et d'une série d'hypothèses, comme le taux de refinancement de la dette[23]. Le niveau final du financement du programme s'appuie sur cette estimation, mais est également susceptible de faire l'objet d'une négociation entre les partenaires et l'État membre bénéficiaire. Chaque prêteur prend alors à sa charge une partie du financement du programme[24]. Les sources de financement internes de l'État membre peuvent également entrer en considération.

22
La ***figure 2*** donne une vue d'ensemble des éléments clés du financement des programmes, de la part relative des prêteurs principaux ainsi que des montants versés dans le cadre de l'assistance financière.

20 Si les objectifs de déficit ont changé, par exemple.

21 La Commission a procédé à 36 réexamens formels des six programmes audités. Dans 16 cas, le réexamen a donné lieu à une modification de la décision du Conseil correspondante.

22 L'Eurosystème est le système de banques centrales de la zone euro. Il se compose de la Banque centrale européenne et des banques centrales nationales.

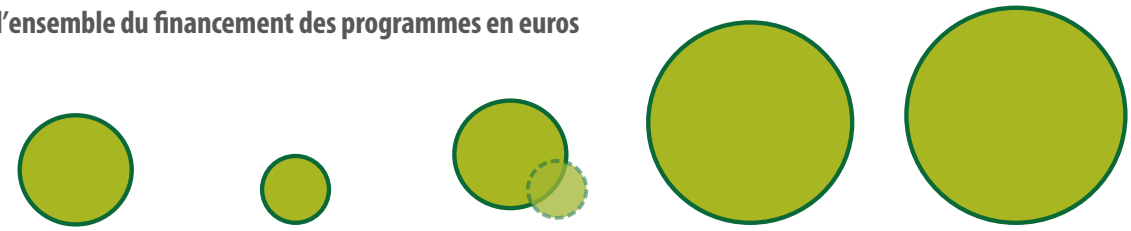
23 Lorsque la dette d'un pays est sur le point d'arriver à échéance, elle doit être «reconduite» (refinancée) sous la forme d'une nouvelle dette, qui couvre le remboursement de l'ancienne. Cette reconduction implique le risque de voir la dette être refinancée à un taux supérieur (avec, pour corollaire, des dépenses d'intérêts plus élevées) ou le pays emprunteur être dans l'incapacité de lever des fonds suffisants pour rembourser intégralement l'ancienne dette.

24 Bien que le cadre juridique prévoie que les prêts sont octroyés par la seule UE, l'assistance a généralement pris, dans la pratique récente, la forme d'une coopération avec le FMI et d'autres institutions internationales ou pays.

Figure 2

Financement des programmes

Vue d'ensemble du financement des programmes en euros



Hongrie
20 milliards

Lettonie
7,5 milliards

Roumanie
20 milliards
+ 5,4 milliards[1]

Irlande
67,5 milliards

Portugal
78 milliards

… pourcentage du PIB du pays

19 % **40 %** **17 %** **43 %** **46 %**

Fonds engagés par l'Union européenne

33 %
6,5 milliards

41 %
3,1 milliards

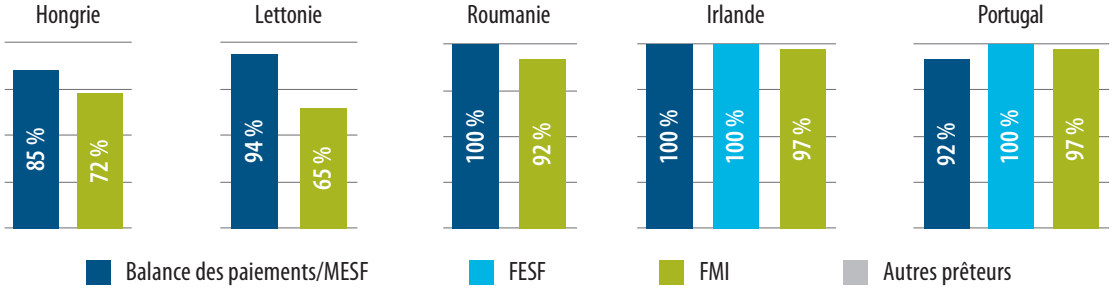
25 %
5 milliards

33 % (60 % avec le FESF)
22,5 (40,2) milliards

33 % (67 %)
26 (52) milliards

Versements

pourcentage des fonds engagés



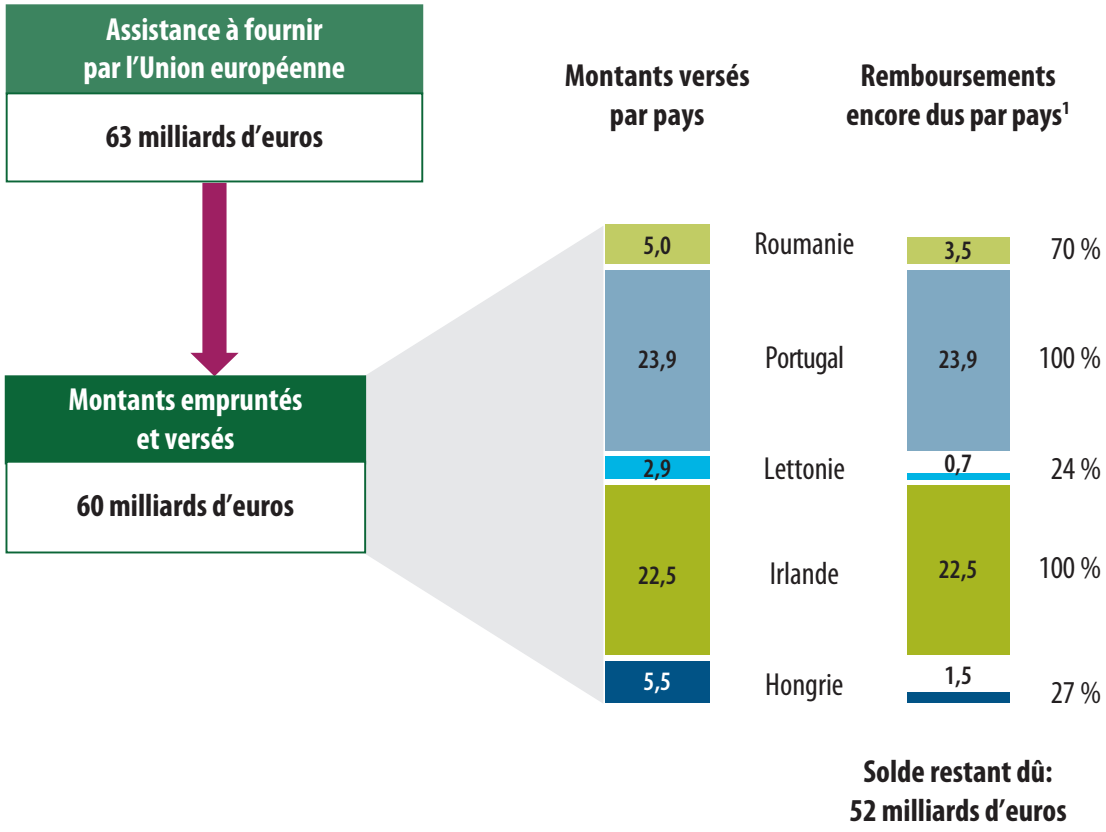
1 Assistance financière accordée à titre de précaution. Ne figure pas dans les autres graphiques.

Sources: Cour des comptes européenne; données fournies par la Commission européenne et le FMI.

23
Les cinq États membres ont utilisé 95 % des fonds engagés par l'Union européenne et en avaient déjà remboursé 13 % au 31 mars 2015 (voir ***figure 3***).

Figure 3

Assistance financière: montants versés et remboursements encore dus



1 Données au 31 mars 2015.

Sources: Cour des comptes européenne; données fournies par la Commission européenne.

Emprunter sur les marchés

24
Pour honorer sa contribution à l'assistance financière globale fournie, l'Union européenne a emprunté sur les marchés financiers pour ensuite prêter ces fonds aux États membres en difficulté aux mêmes conditions (même montant, même coupon et même date d'échéance). À la fin de 2014, l'UE avait procédé en tout à 22 émissions obligataires d'une valeur nominale de 60,1 milliards d'euros. La Commission a géré l'emprunt au nom de l'Union.

25
Les emprunts ont généralement pris la forme de bons européens à moyen terme (*Euro Medium-Term Notes* – EMTN), qui sont émis sur les marchés financiers et cotés à la bourse de Luxembourg. Ces EMTN sont entièrement remboursables à l'échéance et produisent un intérêt annuel fixe pendant toute leur durée. Les investisseurs européens représentent près de 80 % de l'ensemble des investisseurs en EMTN.

26
Le service de la dette des EMTN incombe à l'Union européenne, qui doit veiller à ce que tous les paiements soient effectués en temps opportun, si l'État membre débiteur ne rembourse pas le capital et/ou les intérêts dus.

Approche d'audit

27
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.

i) L'accroissement des risques budgétaires a-t-il été détecté à temps?

ii) Les procédures étaient-elles suffisamment bien pensées pour contribuer pleinement aux décisions relatives aux programmes?

iii) La Commission a-t-elle emprunté aux meilleurs taux possibles et conformément aux meilleures pratiques en matière d'émission de dette?

iv) Les programmes d'assistance financière ont-ils atteint leurs objectifs principaux?

28
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.

29
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.

30
Les critères d'audit ont été inspirés par les sources ci-après:

i) les dispositions réglementaires (règlements et décisions du Conseil, protocoles d'accord entre la Commission et les États membres);

ii) les règles et procédures internes de la Commission (standards et lignes directrices en matière de contrôle interne);

iii) les principes de bonne gestion et les critères d'évaluation déduits des évaluations des programmes du FMI, des évaluations ex post du mécanisme de l'UE de soutien à la balance des paiements des pays tiers, des anciens rapports de la Cour sur l'assistance macrofinancière, des lignes directrices et publications d'autres instituts et groupes de réflexion indépendants, ainsi que des travaux de recherche universitaires;

iv) les meilleures pratiques suggérées dans un certain nombre de lignes directrices relatives à la gestion de la dette, aux relations avec les investisseurs et à la transparence en matière d'émission de dette.

31

L'***annexe III*** donne de plus amples détails sur la méthodologie d'audit.

32

Les informations probantes ont été obtenues sur la base:

i) d'un examen approfondi de la documentation relative aux programmes d'assistance financière de l'UE (documents relatifs aux programmes, analyses internes de la Commission, tableaux des prévisions, évaluations et études effectuées par d'autres organisations);

ii) d'entretiens avec le personnel de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission;

iii) d'entretiens avec le personnel des autorités nationales (ministères des finances, banques centrales, unités de coordination des programmes et ministères sectoriels);

iv) d'une analyse sous forme de grille d'évaluation des conditions des programmes[25] afin de les classifier selon leurs caractéristiques et le fait qu'elles aient été respectées ou non;

v) d'entretiens avec le personnel du FMI et de la BCE.

25 L'échantillon comportait 360 conditions particulières.

Partie I – La Commission n'était pas préparée à une crise d'une telle ampleur

La Commission a sous-estimé l'importance des déséquilibres budgétaires au cours de la période qui a précédé la crise

33
Informer le Conseil des déséquilibres budgétaires croissants dans les États membres est sans doute l'une des principales missions de la Commission dans le domaine des affaires économiques et financières. Avant la crise, il existait déjà un cadre de surveillance axé sur le suivi de la situation budgétaire des États membres[26].

34
Bien que les objectifs macroéconomiques des programmes d'assistance financière soient allés plus loin que l'ajustement budgétaire, le soutien budgétaire[27] s'est avéré, pour les cinq programmes concernés, un des modes principaux d'utilisation de l'assistance. Il faut dès lors se demander si l'accroissement des risques budgétaires a été détecté et signalé à temps dans le cadre des procédures de surveillance.

Pour la Commission, les budgets publics étaient plus solides qu'ils ne l'étaient en réalité

35
Il existe deux grands types d'indicateurs budgétaires. Le premier est le solde budgétaire réel, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses publiques. Toutefois, ce solde est sensible à des facteurs temporaires, comme la croissance économique, les prix des actifs et les mesures budgétaires ponctuelles. Le deuxième type se compose d'autres indicateurs budgétaires (le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et le solde structurel, par exemple), qui visent à corriger ces facteurs temporaires et à donner dès lors une idée plus précise de la situation budgétaire sous-jacente d'un pays. Ces indicateurs ne sont pas observables directement, mais sont le résultat de calculs complexes.

36
Au cours de la période qui a précédé la crise, les soldes budgétaires réels étaient en général estimés de manière correcte au plus tard à la fin de l'exercice concerné. Néanmoins, dans ses projections relatives aux déficits, la Commission n'a guère pu prédire l'apparition de déficits budgétaires élevés pour 2008 en Irlande, en Lettonie, au Portugal et en Roumanie. Ainsi, en mars 2008, la Commission déclarait à propos de l'Irlande que les risques entourant les projections budgétaires semblaient s'équilibrer mutuellement en 2008[28]. Pourtant, à la fin de 2008, le solde budgétaire réel était inférieur de 7,2 points de pourcentage du PIB aux prévisions.

37
Dans ses calculs du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles pour la période 2005-2008, la Commission a systématiquement surestimé la solidité des finances publiques des pays[29]. Cette erreur s'explique principalement par les variations des estimations des taux de croissance potentielle du PIB. Les cinq pays concernés traversaient une période de haute conjoncture, mais, dans un premier temps, la Commission a estimé que la surchauffe était moins marquée que ce que l'avenir allait révéler.

26 Il s'agissait du «volet préventif» du pacte de stabilité et de croissance établi par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (JO L 209 du 2.8.1997, p. 1). Le cadre de surveillance a été réformé en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 (JO L 174 du 7.7.2005, p. 1).

27 Le financement des déficits budgétaires courants et le remboursement de la dette publique.

28 Commission européenne, *Ireland – Macro fiscal assessment – an analysis of the December 2007 update of the stability programme* (Irlande – Évaluation macrobudgétaire – analyse de la mise à jour de décembre 2007 du programme de stabilité), p. 36.

29 Il suffit de comparer les premières estimations effectuées après la fin de l'année (prévisions de printemps) avec des projections plus récentes (octobre 2013).

Partie I – La Commission n'était pas préparée à une crise d'une telle ampleur

38
L'estimation de l'intensité de la surchauffe (c'est-à-dire l'ampleur d'un écart de production positif[30]) était conforme à la forte hausse des indicateurs relatifs à la capacité de production globale de l'économie. Cette augmentation résultait toutefois de l'envolée des marchés de l'immobilier. Or les investissements dans le logement n'ont pas le même effet que d'autres investissements plus productifs sur la hausse du potentiel économique.

39
La Commission s'était concentrée sur l'évaluation de l'écart de production dans l'économie réelle, sans tenir compte des déséquilibres sectoriels (dans la construction et le secteur financier, par exemple). Cependant, la crise a fait clairement apparaître qu'il ne suffit pas de suivre l'évolution de l'inflation et de la production pour garantir la stabilité macroéconomique et des soldes budgétaires supportables. Depuis, le cadre de surveillance a été considérablement remanié afin de mieux tenir compte des risques macroéconomiques et de ceux liés au secteur financier.

40
Après l'éclatement de la crise, la Commission a repéré plusieurs bulles sectorielles, notamment un boom dans le secteur de la construction en Irlande, en Lettonie et en Roumanie, ainsi qu'une flambée des crédits aux particuliers dans les cinq pays couverts par notre audit. Toutefois, l'algorithme utilisé pour le calcul de l'écart de production ne permettait pas de prendre en considération de tels déséquilibres.

Les risques budgétaires potentiels étaient sous-estimés dans les évaluations

41
En vertu du pacte de stabilité et de croissance, les États membres sont tenus de fournir des informations sur les récentes évolutions et prévisions budgétaires dans leurs programmes de stabilité ou de convergence. Ces programmes sont évalués par la Commission, qui vérifie la vraisemblance des trajectoires prévues pour le PIB et le budget public.

42
L'une des principales faiblesses des évaluations de la Commission avant 2009 était l'absence d'informations sur l'accumulation de dettes publiques éventuelles[31]. Les risques budgétaires relatifs à la stabilité financière, aux entreprises publiques ou à d'autres garanties publiques (les partenariats public-privé, par exemple) n'ont pas été décelés.

43
La surveillance exercée par la Commission n'a pas permis d'évaluer de manière appropriée les implications des importantes entrées de capitaux étrangers, en particulier sous forme de dettes, qui venaient gonfler la bulle dans le secteur de la construction et la demande, et qui avaient le potentiel de déstabiliser le secteur bancaire au cours de la phase de récession suivante. La Commission n'a pas perçu ce lien au moment d'analyser les demandes d'assistance financière introduites par les États membres.

30 Un écart de production positif correspond à la mesure dans laquelle la production réelle d'une économie est supérieure à sa production potentielle.

31 Par exemple les dettes à long terme liées aux pensions de la fonction publique ou d'importantes dépenses budgétaires futures dictées par la nécessité de prendre des mesures pour pouvoir assurer un sauvetage. À l'exception des dettes liées aux pensions de la fonction publique, la Commission ne s'est pas intéressée aux passifs éventuels.

Partie I – La Commission n'était pas préparée à une crise d'une telle ampleur

44

Dans ses évaluations, la Commission n'a pas non plus examiné la sensibilité des soldes budgétaires à une hausse soudaine des taux d'intérêt appliqués à la dette publique, ou à des chocs tout aussi brusques qui affectent la croissance économique ou les taux de change. Pourtant, ces risques avaient été reconnus et signalés dans plusieurs travaux de recherche publiés avant la crise[32].

Par conséquent, la Commission n'était pas prête pour gérer les programmes

45

Avant 2008, le mécanisme de soutien à la balance des paiements avait été utilisé pour la dernière fois en 1993[33]. En 2008, toute l'expérience acquise au cours de la première moitié des années 90 était perdue, de sorte que la fourniture d'une assistance financière à des pays était, dans les faits, une nouvelle activité pour la Commission.

46

Comme elle avait sous-estimé les déséquilibres budgétaires et leurs implications pour les États membres, la Commission n'était pas préparée à gérer les programmes. Les programmes initiaux ont notamment dû être lancés dans l'urgence. À titre d'exemple, la proposition relative au premier programme (Hongrie) a dû être élaborée en l'espace de quelques jours à peine. La Commission disposait, au niveau interne, de fort peu d'expérience en matière de conception et de gestion des programmes d'assistance financière, et ce manque ne pouvait être comblé dans un délai aussi court.

47

Durant la phase initiale, les équipes du FMI ont aidé la Commission à élaborer certaines parties de l'analyse des programmes. Les pratiques adoptées par la Commission ont également été développées sur la base de celles du FMI (voir point 109).

32 Voir, par exemple, l'article «Fiscal Policies and Financial Markets» (Politiques budgétaires et marchés financiers), *ECB Monthly Bulletin*, février 2006, p. 71.

33 Décision 93/67/CEE du Conseil du 18 janvier 1993 concernant un prêt accordé par la Communauté à la République italienne (JO L 22 du 30.1.1993, p. 121).

Partie II – Les processus présentaient généralement des faiblesses

48
En vertu des règlements, la Commission européenne est chargée de la gestion opérationnelle de l'assistance financière. Cette gestion consiste en grande partie à prendre des décisions clés relatives à chaque programme, comme celle concernant l'octroi initial d'une assistance et, à chaque réexamen, celle portant sur la continuation du programme. La prise de décisions implique le passage par une série d'étapes et une coordination avec le Conseil et les autres partenaires (voir ***figure 4***).

49
Nous avons réparti l'analyse des processus de gestion des programmes en trois volets:

i) Les processus internes à la Commission et plus particulièrement à la direction générale des affaires économiques et financières – La Commission a-t-elle conservé le contrôle du développement des programmes?

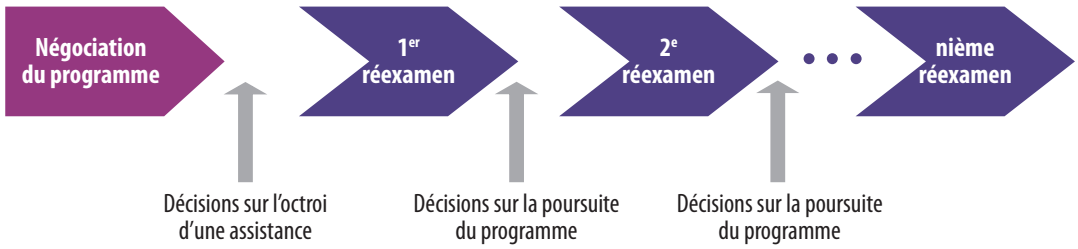
ii) Le processus qui consiste à fournir des informations au Conseil et au commissaire responsable – Le Conseil et le commissaire responsable ont-ils reçu des documents de bonne qualité sur les programmes?

iii) Le processus d'interaction avec les autres partenaires – L'interaction avec les autres partenaires fonctionnait-elle?

Figure 4

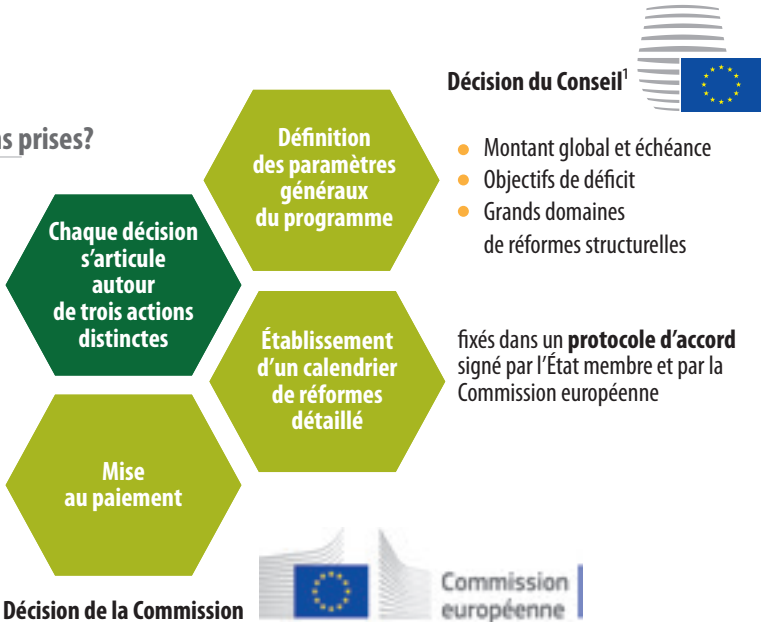
Décisions relatives aux programmes

A Chronologie d'un programme



B Quelles sont les décisions prises?

Toutes les décisions ne sont pas nécessaires à chaque réexamen. Ainsi, si les paramètres généraux de l'assistance ne requièrent pas de modification, la décision du Conseil ne doit pas être modifiée.

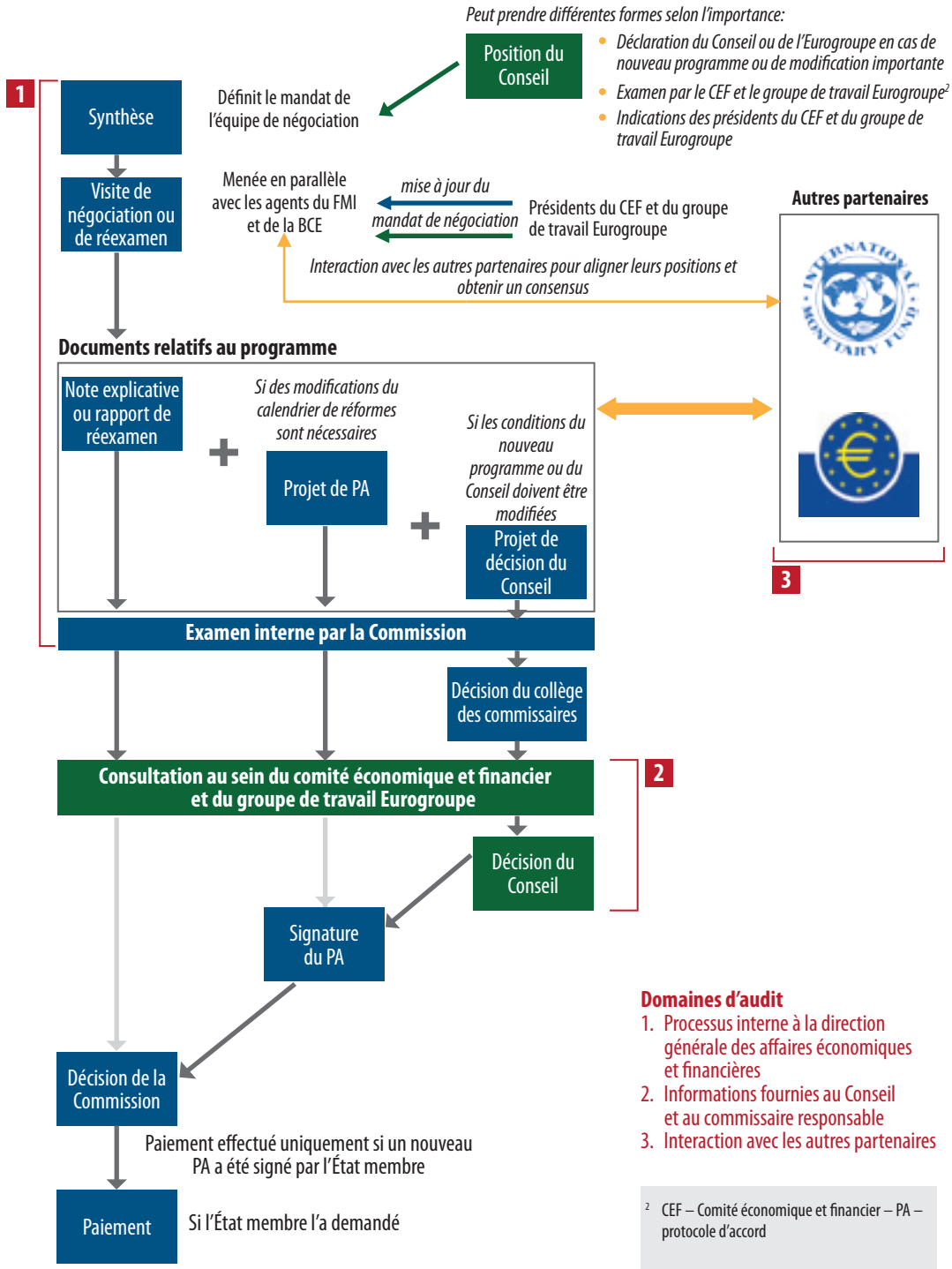


Prise en général par le vice-président au nom de la Commission

1 Dans le cas des programmes irlandais et portugais, les paramètres généraux ont été établis à la fois par le Conseil et par le conseil d'administration du FESF, c'est-à-dire l'Eurogroupe.
Le processus décisionnel du FESF est distinct de celui de l'UE.

Figure 4

C Les différentes étapes



[2] CEF – Comité économique et financier – PA – protocole d'accord

Source: Cour des comptes européenne.

Les processus de la Commission ne comportaient pas toujours des poids et contrepoids suffisants

50
Les processus de la Commission devraient garantir, au travers de poids et contrepoids suffisants, que la conception du programme initial et ses mises à jour répondent aux critères ci-après:

i) exhaustivité – les informations pertinentes, qu'elles concernent les États membres ou résultent de travaux de la recherche économique, devraient être prises en considération;

ii) cohérence – les différents éléments des programmes devraient former un tout cohérent, l'incompatibilité des divers objectifs du programme étant réduite à sa plus simple expression;

iii) documentation – le raisonnement suivi pour les décisions prises à propos des divers éléments du programme devrait être dûment consigné[34];

iv) conformité – les protocoles d'accord devraient être conformes aux décisions du Conseil;

v) équité – étant donné que les conditions des programmes sont en général établies par les «équipes de programme» de la Commission, les pays devraient être traités de manière uniforme par les différentes équipes, celles-ci imposant des conditions similaires dans des circonstances similaires[35].

51
Les travaux des équipes de programme devraient être vérifiés et remis en cause afin de garantir qu'elles respectent ces critères.

En règle générale, la Commission est allée au fond des choses dans l'obtention des informations requises aux fins de suivi

La Commission s'est largement appuyée sur son expertise interne, mais s'est également concertée avec un certain nombre d'acteurs des États membres

52
La Commission s'est appuyée sur l'expertise interne disponible au sein de la direction générale des affaires économiques et financières. Au fil du temps, elle a également consulté, et de plus en plus, des spécialistes d'autres directions générales. Ces autres experts ont apporté une contribution limitée aux programmes initiaux, principalement au travers d'une consultation interservices. Ils ont été davantage impliqués dans les deux programmes axés sur la zone euro. Le recours à une expertise plus large a permis de procéder à une analyse plus approfondie des problèmes rencontrés par les pays, en particulier dans le domaine des réformes structurelles. Il faut savoir que la politique de la Commission en matière de ressources humaines ne permettait pas de recourir de manière plus importante à des experts externes pour des domaines spécifiques bien définis, contrairement à ce qui se fait couramment au FMI.

34 Standards de contrôle interne de la Commission n^{os} 8 et 11.

35 Plusieurs études confirment que ce risque est réel. À titre d'exemple, une vue d'ensemble des recherches universitaires pertinentes menées dans ce domaine figure dans l'étude de Hakan Gunaydin intitulée *Compliance with the IMF conditions: Selection Bias and Conditions on Social Policy* (Respecter les conditions du FMI: biais de sélection et conditions en matière de politique sociale) et rédigée pour la réunion annuelle PEIO de 2014. Le Bureau indépendant d'évaluation du FMI a également publié un document qui met en évidence le manque d'équité relevé lors de ses évaluations. Pour de plus amples informations, voir: BIE, *Recurring Issues from a Decade of Evaluation: Lessons for the IMF* (Éléments récurrents au bout d'une décennie d'évaluation: enseignements pour le FMI), 2014.

Partie II – Les processus présentaient généralement des faiblesses

53
Les visites régulières effectuées par la Commission et les autres partenaires dans les pays concernés ont constitué le principal canal d'obtention des informations nécessaires aux fins de suivi. Lors de ses visites de négociation et de réexamen, la Commission a consulté plusieurs ministères, d'autres services publics ainsi que les principales institutions indépendantes (comme les banques centrales, les conseils budgétaires et les institutions supérieures de contrôle). Elle a également participé à des réunions avec d'autres organes, comme les associations d'employeurs, les syndicats et les partis politiques d'opposition. Dans trois des cinq pays visités[36], la Commission a maintenu un représentant résident. Toutes ces démarches lui ont permis de rester informée et de déterminer les réformes à intégrer dans le programme.

La Commission a collecté une grande quantité d'informations

54
Aux informations recueillies lors des visites sur place sont venus s'ajouter les rapports de suivi que le pays concerné devait fournir à la Commission en vertu de chaque protocole d'accord. Les informations à rassembler dans ces rapports étaient très amples et concernaient de nombreux domaines. La Commission a demandé des informations de suivi similaires dans tous les programmes. Toutefois, dans quelques cas, des informations essentielles n'ont pas été demandées ou n'ont été collectées qu'en quantité limitée.

Les prévisions des programmes intègrent des contrôles de cohérence généraux au niveau de la conception des programmes, mais de nombreuses réserves non vérifiées subsistent

55
La cohérence des programmes passe nécessairement par des prévisions de qualité. Cependant, il est peu probable que les prévisions soient toujours totalement exactes, étant donné qu'elles sont exposées à de nombreux impondérables qui ne peuvent être prédits avec précision. Plutôt que de nous concentrer sur l'exactitude des prévisions, nous avons évalué la qualité des processus et outils prévisionnels utilisés par la Commission dans le cadre des programmes. Dans la pratique, la Commission élabore deux types de prévisions distincts mais étroitement liés (voir ***figure 5***):

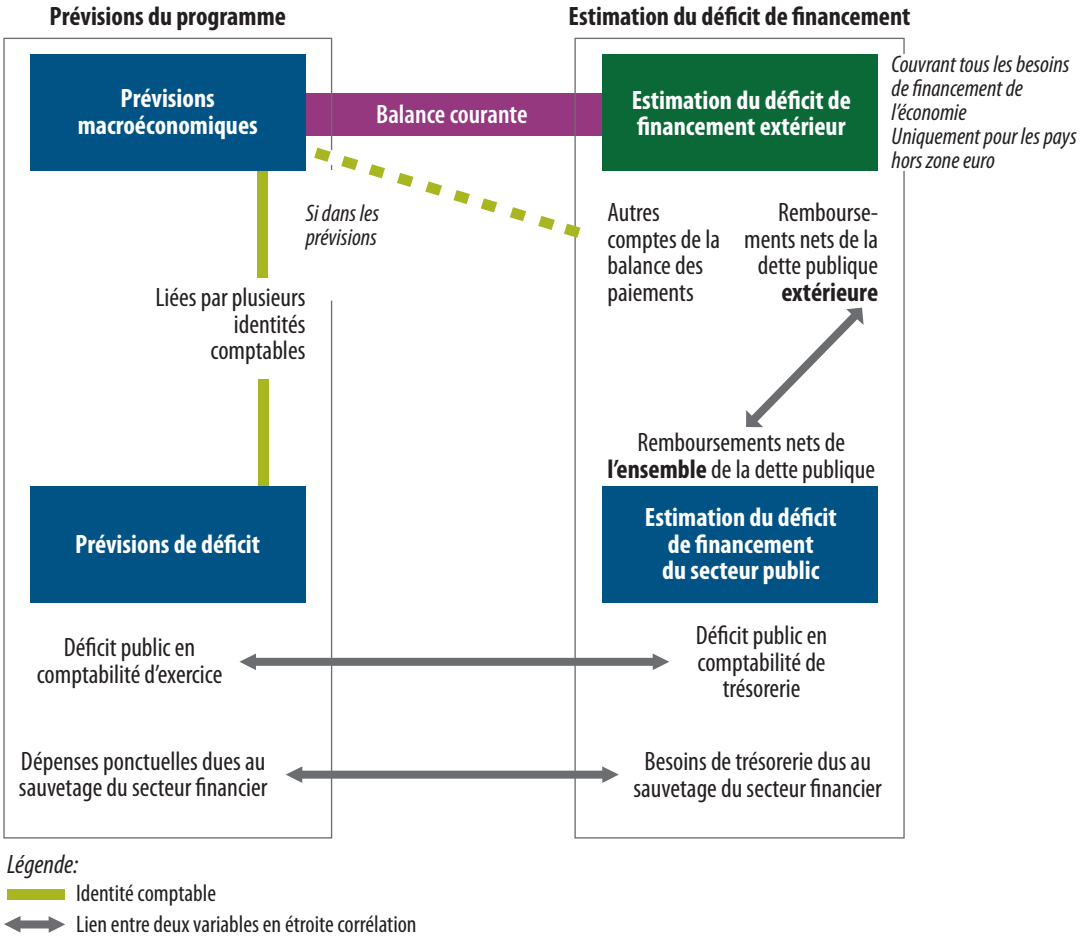
i) les prévisions des programmes (notamment sur le plan macroéconomique et des déficits);

ii) une estimation des déficits de financement.

36 Il s'agit de la Lettonie, de l'Irlande et du Portugal.

Figure 5

Liens entre les prévisions du programme et l'estimation du déficit de financement



Remarque: seuls les liens principaux sont décrits.

Source: Cour des comptes européenne.

Il est difficile d'évaluer l'établissement des prévisions des programmes

56

Les prévisions peuvent être établies à l'aide de toute une série de méthodes, qui vont de l'appréciation pure et simple aux modèles d'estimation calibrés à grande échelle ou économétriques utilisant de nombreuses équations et identités de comportement.

57

L'outil utilisé par la Commission pour établir les prévisions des programmes et celles relatives aux déficits consiste en une série d'identités essentiellement comptables, dont le but est de garantir la cohérence des prévisions des agrégats macroéconomiques ou budgétaires avec les prévisions de leurs composants. Ces derniers sont générés en dehors de l'outil prévisionnel, sur la base d'une appréciation ou, parfois, d'une combinaison d'autres outils quantitatifs. La Commission n'utilise pas d'outil prévisionnel théorique ou empirique.

Les feuilles de calcul prévisionnelles sont un outil complexe qui rend problématique le contrôle de la qualité

58

Les prévisions résultant de chaque réexamen étaient généralement établies dans de multiples fichiers de tableur. Au cours de l'audit, il a été difficile d'accéder à tous les fichiers pertinents, en raison du fait que toutes ces feuilles de calcul constituaient un ensemble de données énorme et complexe[37], qui manquait de transparence et de traçabilité. Par ailleurs, vu l'urgence des décisions à prendre, l'archivage de tous les matériels prévisionnels sous une forme systématique et aisément accessible n'était pas une priorité.

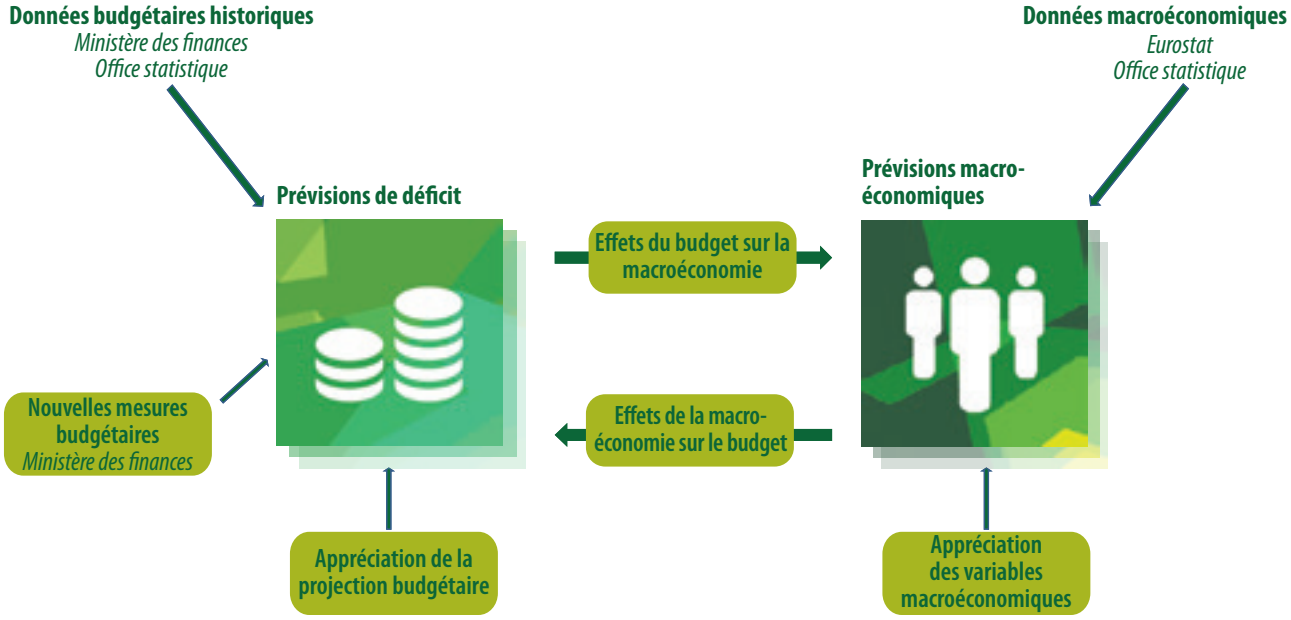
59

Les fichiers de tableur ont permis d'agréger les informations produites en dehors de l'outil. En général, les données provenaient de différentes sources et les prévisions dépendaient de l'appréciation des divers prévisionnistes, tant à la Commission que chez les autres partenaires et au niveau des autorités nationales (voir ***figure 6***). L'hétérogénéité des données et le recours à toute une série d'appréciations font partie des caractéristiques normales des prévisions macroéconomiques, et il existe de bonnes raisons pour prendre en considération diverses données et appréciations lors du processus prévisionnel. Cette approche n'est toutefois pas dénuée de risques: il se peut notamment que les implications de toute nouvelle hypothèse ne soient pas correctement répercutées dans toutes les prévisions ou que les nouvelles suppositions ne soient pas fondées.

37 Chaque prévision est élaborée dans deux, trois, voire quatre fichiers principaux, composés de dizaines de feuilles de calcul. Ces fichiers principaux sont liés entre eux et tirent des données et des projections d'autres fichiers, qui ne sont pas toujours sauvegardés au même endroit. Cela accroît considérablement le risque de voir des données ou des projections incohérentes être utilisées lors de l'actualisation d'une prévision, mise à jour qui, dans le cadre d'un programme, peut être quotidienne. Les hypothèses sont disséminées entre les feuilles de calcul des fichiers clés et il est extrêmement difficile d'obtenir une vision claire du raisonnement suivi. En outre, les prévisionnistes utilisent des modèles auxiliaires, qui ne se trouvent pas dans les feuilles de calcul.

Figure 6

Les prévisions macroéconomiques et de déficit en un coup d'œil



Source: Cour des comptes européenne.

60
Pour gérer ces risques, un contrôle de la qualité des résultats des prévisions a été effectué à différentes étapes du processus prévisionnel. Certains contrôles de cohérence[38] sont intégrés dans le tableur. Les prévisionnistes chargés respectivement des volets budgétaire et macroéconomique des prévisions ont discuté entre eux de leurs résultats et, le cas échéant, ont procédé à une nouvelle appréciation pour garantir la cohérence des estimations[39].

61
Fondamentalement toutefois, le contrôle de la qualité des travaux des prévisionnistes a pris la forme de rapprochements, sans que le processus prévisionnel de l'équipe de programme soit vérifié. En raison de l'approche par feuilles de calcul et de la rareté de la documentation, il était difficile d'évaluer la vraisemblance des hypothèses avancées et des paramètres implicites utilisés pour les prévisions. Les discussions entre partenaires constituaient la seule phase de contrôle de la vraisemblance des hypothèses avancées et des paramètres implicites.

38 Il s'agit par exemple de contrôles d'identités comptables ou de vraisemblance en fonction des ratios.

39 Au cours de l'automne 2013, la Commission a lancé un nouvel outil de détection automatique des incohérences numériques et économiques, mais il n'était pas utilisé pour les prévisions des programmes.

62
L'analyse des fiches de prévisions a également révélé des exemples d'erreurs et d'incohérences que les contrôles de cohérence n'ont pas permis de détecter (voir ***encadré 1***).

Encadré 1

Exemples d'erreurs et d'incohérences dans les prévisions

i) Le montant de la TVA prélevée sur la consommation privée n'a pas été harmonisé entre les recettes publiques et les paiements du secteur privé, ce qui a donné lieu à une différence de 0,7 % au niveau du PIB pour une année.

ii) En raison d'ajustements manuels des formules, le montant des impôts directs prélevés sur le travail n'a pas été harmonisé entre le secteur public et les ménages, ce qui s'est traduit par un écart supérieur à 0,5 % du PIB.

iii) Une mesure fiscale applicable à compter du second semestre a été intégrée dans les prévisions comme si elle portait sur l'exercice complet. La projection correspondante concernant le déficit a été utilisée dans le document de programme étayant la décision d'autoriser le versement d'une tranche d'aide et a été communiquée au CEF en juin 2009.

iv) L'impact des prix de l'immobilier n'a pas été répercuté de manière cohérente dans les projections du même indice de prix utilisé dans différentes prévisions pour la même année.

Difficultés dans l'évaluation de la vraisemblance des multiplicateurs budgétaires

63
Les variables budgétaires étaient enregistrées dans les feuilles de calcul sous la forme de volume de recettes ou de dépenses attendu, lequel était augmenté ou diminué du rendement budgétaire net lié à toute nouvelle mesure budgétaire prise pendant l'année. L'impact des nouvelles mesures sur l'économie et, par effet d'entraînement, sur le budget public n'était pas explicitement mentionné ou enregistré dans les feuilles de calcul. Au lieu de cela, les valeurs prévisionnelles du rendement budgétaire additionnel tenaient déjà compte de l'effet d'entraînement.

64
Les prévisions relatives au rendement budgétaire net étaient tirées de prévisions établies par les autorités nationales, qui avaient réalisé des estimations internes dans le cadre de leurs procédures de planification. Les dites autorités ont procédé, avec les services des partenaires, à un examen de ces estimations, au terme duquel celles-ci pouvaient être révisées avant d'être formellement acceptées et intégrées dans les prévisions des programmes.

65
L'impact des différentes mesures budgétaires sur l'économie réelle a été pris en considération de manière implicite et sans tenir compte des feuilles de calcul, par l'application de plusieurs procédures hétérogènes. Les feuilles de calcul utilisées ne permettaient pas de tracer la source des hypothèses particulières ou les raisons qui les sous-tendaient. Même les gestionnaires nationaux ne connaissaient pas vraiment les modèles appliqués par les autorités nationales pour estimer les paramètres permettant d'évaluer l'impact des différentes mesures budgétaires sur l'économie. Il y avait un manque de transparence et de connaissance concernant la valeur implicite des multiplicateurs budgétaires[40]. Ce n'est qu'en 2013 que la Commission a procédé à une estimation des multiplicateurs implicites.

66
Les seules vérifications des rendements nets ont été effectuées par les services des partenaires, qui ont procédé à une évaluation discrétionnaire de leur vraisemblance. Si cette approche permet plus que probablement de déceler toute surestimation ou sous-estimation importante, elle est moins efficace lorsqu'il s'agit de repérer les erreurs relativement modestes, qui, une fois cumulées, peuvent quand même s'avérer significatives.

67
Les équipes des programmes ont consigné certaines informations, mais à des degrés divers, parce qu'il n'existait aucune obligation formelle de le faire. De ce fait, nous n'avons pas pu établir quelles hypothèses et quelles valeurs paramétriques ont été utilisées, ni les examiner. Si une prévision se révélait fausse (par exemple en raison d'une sous-estimation de l'effet négatif d'une réduction des dépenses publiques sur la croissance du PIB), il était impossible ou extrêmement difficile de trouver l'origine de l'erreur.

Les estimations des déficits de financement étaient incomplètes et inexactes

68
L'estimation du déficit de financement revêt une importance cruciale lors des négociations, parce que c'est à ce moment que le montant de l'assistance financière est fixé, le plus souvent de manière définitive. Si de nouveaux besoins de financement apparaissent en cours de programme, ils doivent être pris en compte dans le cadre de l'enveloppe financière globale. Contrairement à l'établissement des prévisions des programmes, l'estimation des déficits de financement était une nouvelle activité pour la Commission.

69
Dans le cas des pays de la zone euro, le déficit de financement ne correspond qu'aux besoins de leurs administrations publiques. En dehors de la zone euro, l'assistance financière doit couvrir tous les besoins de financement extérieur tels qu'ils figurent dans la balance des paiements du pays concerné. La Commission a toujours justifié ses décisions de fournir une assistance en soumettant l'estimation initiale des déficits de financement au Conseil. Les calculs sous-jacents étaient préparés dans des tableurs. Toutefois, le manque de documentation limitait considérablement la possibilité de les examiner. Lorsque nous avons demandé les pièces justificatives, la Commission n'a pu produire que des documents provisoires[41], qui différaient des versions définitives soumises au Conseil, ou n'a pu fournir aucune information sur des éléments importants de l'estimation[42], voire aucun fichier de référence[43].

40 Le multiplicateur budgétaire mesure l'importance de l'impact des différentes mesures de consolidation budgétaire sur les principales variables macroéconomiques (consommation et production) et budgétaires (déficit).

41 Programmes letton et roumains.

42 Programme irlandais.

43 Programmes hongrois et portugais.

Partie II – Les processus présentaient généralement des faiblesses

70
Notre examen des documents provisoires a révélé des erreurs de prévision importantes, comme une double comptabilisation de certaines variables, l'utilisation de montants incorrects dans les réserves de change ou des projections élevées et irréalistes pour les taux de refinancement de la dette. Les erreurs relevées dans les feuilles de calcul étaient parfois substantielles[44] et étaient passées inaperçues lors des examens internes. La découverte des erreurs n'aurait pas forcément abouti à une hausse du montant de l'assistance financière, vu que cela dépend également de la volonté du prêteur et de sa capacité à prêter, mais elle se serait peut-être traduite par un ensemble différent de politiques pour combler le déficit de financement.

Les éléments des programmes étaient en général solidement étayés, mais des pièces importantes faisaient parfois défaut

Les éléments des programmes étaient étayés par des analyses

71
Dans la plupart des cas, la Commission a pu se prévaloir de toute une série d'analyses fondées sur les priorités stratégiques de l'UE et des données actuelles, utilisées lors de l'établissement des conditions des programmes. Globalement, les analyses ont gagné en profondeur au fil du temps, le plus souvent grâce au renforcement de l'expertise acquise et au nombre supérieur d'agents de la Commission affectés à la gestion des programmes.

Aucune trace de certaines pièces essentielles

72
La conservation des documents est une partie importante de tout processus. Plusieurs standards de contrôle interne de la Commission font référence aux bonnes pratiques en la matière[45]. Une conservation minutieuse des documents permet d'améliorer le contrôle interne d'une organisation en contribuant à montrer pourquoi certaines décisions ont été prises. L'enregistrement des pièces est essentiel au suivi et à l'évaluation et constitue un préalable au respect de l'obligation de rendre compte.

73
Étant donné que les programmes d'assistance n'étaient pas prévus, les procédures ont continué d'être affinées et formalisées après le début des opérations. Celles-ci ont également été contrariées par des contraintes de temps, un environnement macroéconomique incertain et la complexité de la gestion des programmes. C'est la raison pour laquelle la qualité des procédures opérationnelles a été privilégiée au détriment de celle de la conservation des documents.

74
Dans un certain nombre de cas, les informations utilisées à l'appui de la prise de décisions avaient été perdues au moment de l'audit ou leur collecte s'apparentait à une tâche titanesque. Certaines activités critiques n'étaient pas du tout documentées. Les manuels de procédures, qui ancrent en général tout processus, n'étaient pas suffisamment élaborés. L'***encadré 2*** montre les obstacles rencontrés au cours de l'audit[46].

44 Lors de l'évaluation du déficit de financement de la Roumanie, les prêts intragroupe des entreprises ont été comptabilisés à la fois comme investissements directs étrangers et comme nouveaux flux de dette sous «Autres investissements». Cette double comptabilisation a donné lieu à une projection des besoins de financement qui était trop basse de 1,8 milliard d'euros. Par ailleurs, le montant initial des réserves de change utilisé pour la projection de départ présente une différence de 0,7 milliard d'euros par rapport au montant communiqué aujourd'hui pour la situation à fin 2008 par la banque centrale de Roumanie. Dans le programme letton, la Commission est partie du principe qu'au cours de la première année du programme, tant le secteur des entreprises que celui des banques seraient en mesure d'obtenir davantage de financements à moyen et à long terme que ceux dont ils avaient besoin pour leurs investissements. Une telle hypothèse dans la feuille de calcul était non seulement improbable, au regard de la pression exercée sur les marchés financiers, mais aussi en contradiction avec les informations fournies dans la note explicative.

45 À titre d'exemple, le standard de contrôle interne n° 8 prévoit que «les processus et procédures qu'utilise la DG [...] font l'objet d'une documentation adéquate» (particulièrement ceux qui concernent les risques critiques), tandis que le standard de contrôle interne n° 11 dispose que «des procédures et processus appropriés sont en place pour assurer une gestion documentaire de la DG [...] efficace (en particulier pour retrouver les informations nécessaires) [...]».

46 La difficulté à obtenir les informations requises n'était pas propre à cet audit. L'ISC du Portugal avait relevé des entraves similaires dans son rapport relatif au suivi de l'assistance financière accordée au Portugal (*Relatório de auditoria n.º 28/2013-2.ª S., Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal, Dezembro de 2013*).

Encadré 2

Exemples de difficultés rencontrées dans l'obtention des informations clés

Les rapports à la hiérarchie sur les avancées enregistrées lors d'une visite et l'obtention du feu vert pour toute dérogation au mandat de négociation se sont effectués par courriel. C'était également un important mode de communication entre les partenaires et avec les autorités nationales. Toutefois, ces pièces essentielles faisaient généralement défaut, parce que les courriels avaient été égarés ou n'avaient pas pu être récupérés.

Les données ou les documents présentés par les autorités nationales au cours du programme n'ont pas été conservés par la Commission ou n'ont pas pu être consultés dans leur intégralité en raison des importantes ressources requises pour les rassembler.

Certaines feuilles de calcul concernant la Roumanie et comportant des projections macroéconomiques n'ont pas été mises à notre disposition au cours de l'audit.

Les feuilles comportant les calculs définitifs relatifs au déficit de financement avaient été égarées ou n'avaient pu être obtenues auprès du FMI. Les calculs sous-tendant certains montants importants étaient parfois impossibles à obtenir.

Le suivi budgétaire assuré par les services de la Commission n'était pas documenté du tout, ou seules des feuilles de calcul très sommaires ont été fournies pour étayer l'analyse, par la Commission, de l'exécution du budget.

75
Il est compréhensible que des pièces manquent pour la phase initiale de 2008 et de début 2009, qui présentait tous les signes d'une situation de crise. Avec le temps, la conservation des documents s'est clairement améliorée. Cela étant, certains des exemples susmentionnés de pièces manquantes concernent des années plus récentes.

De temps à autre, la Commission s'est écartée des décisions du Conseil

Cas de non-respect des décisions du Conseil

76
Nous avons examiné la cohérence entre les protocoles d'accord et les décisions du Conseil correspondantes et nous avons constaté que la plupart des conditions étaient justifiées par une référence aux décisions. Cependant, dans quelques cas, les conditions s'écartaient de celles figurant dans la décision du Conseil ou le protocole d'accord n'avait pas été actualisé en temps opportun (voir ***encadré 3***).

Encadré 3

Exemples de non-respect des règles

En août 2009, une visite informelle en Roumanie a révélé l'incapacité de l'État membre à s'en tenir aux objectifs de déficit initiaux. Vu la situation, la Commission et les autorités roumaines ont alors convenu de les assouplir de manière substantielle. Cette révision a été signalée dans une note adressée au comité économique et financier en août 2009. Toutefois, ni la décision du Conseil ni le protocole d'accord n'ont été modifiés en conséquence. Les objectifs ont été finalement actualisés dans le protocole d'accord en février 2010. La base juridique – la décision du Conseil – a été actualisée encore plus tard (en mars 2010). En novembre 2009, la Commission a néanmoins reporté un paiement au motif que le budget de la Roumanie ne respectait pas l'objectif actualisé.

En Lettonie, même si les décisions du Conseil ne concernaient pas la réforme des retraites, le protocole d'accord énonçait des conditions particulières en lien avec le deuxième pilier du système de retraite.

En Irlande, même si les décisions du Conseil n'étaient pas assorties de conditions particulières en matière de surveillance bancaire, de vente de biens publics et de privatisation, le protocole d'accord en comportait.

Les conditions n'étaient pas suffisamment ciblées

77
Les conditions figurant dans le protocole d'accord visent à établir une feuille de route opérationnelle en vue de garantir un respect satisfaisant des conditions de politique économique générale fixées par le Conseil.

78
Pour la plupart des conditions, le lien avec la politique économique générale était relativement clair parce qu'elles exigeaient un changement de politique ou constituaient un tremplin vers des réformes majeures. Toutefois, le management[47] n'a pas suffisamment mis en question les propositions formulées afin de vérifier si toutes les conditions étaient vraiment nécessaires pour réaliser les objectifs de politique économique générale.

79
Les programmes comportaient des conditions qui étaient de moindre importance au regard des objectifs du programme ou dont les effets potentiels seraient apparus bien après la fin de la période de programmation. Des conditions comme la mise en œuvre de systèmes informatiques spécifiques, l'affectation de fonds budgétaires à une petite entité publique, la formation des fonctionnaires, ainsi que la recherche et le développement, n'avaient qu'un rapport très éloigné, pour ne pas dire aucun, avec les objectifs du programme.

47 Il s'agit de l'encadrement supérieur de la Commission et du vice-président qui signe le protocole d'accord au nom de celle-ci.

Tous les pays n'ont pas été traités de la même manière

80
Lors de l'analyse de divers aspects de la gestion des programmes par la Commission, nous avons relevé plusieurs cas d'approche incohérente à l'égard de différents pays et difficile à justifier par un contexte national particulier.

Différences dans la gestion des conditions par la Commission

81
La Commission a géré différemment les conditions des programmes d'assistance financière. Dans certains d'entre eux, elles constituaient un ensemble relativement stable d'obligations, tandis que dans d'autres, elles ont été modifiées considérablement après chaque réexamen. Le ***tableau 2*** en donne une vue d'ensemble.

Tableau 2

Modèles différents utilisés par la Commission pour la gestion des conditions

	Hongrie	Lettonie	Roumanie I	Irlande	Portugal
Comment les conditions ont-elles été fixées?					
Distinction entre les différents types de conditions	Non	Non, mais leur importance est indiquée dans l'un des rapports de réexamen.	Actions préalables et autres conditions	Conditions permanentes et autres	Non
Comment le respect des conditions a-t-il été vérifié?					
Comment cette vérification a-t-elle été effectuée?	Suivant une approche mixte[1]	Généralement par condition	Par domaine	Par domaine	Par condition
Comment les conditions ont-elles été actualisées?					
Comment les conditions ont-elles été modifiées?	Les conditions existantes restaient valables; les addenda ne comportaient que de nouvelles conditions.	Chaque addendum remplaçait la version précédente.	Les conditions existantes restaient valables; les addenda ne comportaient que de nouvelles conditions.	Chaque addendum remplaçait la version précédente.	Chaque addendum remplaçait la version précédente.
Caractère récurrent des conditions[2]	Conditions partiellement stables au fil du temps. Conditions généralement inchangées.	Modifications fréquentes des conditions. Modification des conditions, même avant l'échéance. Conditions difficiles à suivre dans le temps.	Conditions toujours valables et inchangées, sauf si rendues obsolètes par de nouvelles conditions.	Variable. Certaines conditions sont stables, d'autres font fréquemment l'objet de modifications.	Conditions stables au fil du temps. Conditions valables et inchangées jusqu'à ce qu'elles aient été complètement remplies.

1 Lors de certains réexamens, la Commission a fait rapport sur le respect ou non de chaque condition; dans d'autres, elle a travaillé uniquement par domaine.

2 Pour en savoir plus, voir ***annexe III***.

Source: Cour des comptes européenne.

82

Plusieurs modèles avaient des effets négatifs sur la gestion des programmes. En particulier, les modifications fréquentes apportées aux conditions de certains de ceux-ci[48] ont considérablement compliqué le suivi de la performance des pays concernés. Parfois, les réformes ont été vidées d'une bonne partie de leur substance à mesure que les conditions ont été remplacées par d'autres moins exigeantes, voire carrément supprimées dans les protocoles d'accord avant d'avoir été totalement remplies (voir ***encadré 4***).

83

Les conditions cherchaient aussi à déclencher différents effets structurels. Cela pouvait aller de la publication ou de l'élaboration d'une stratégie ou d'un plan spécifique à des changements législatifs à adopter par le parlement national et affectant des pans importants de l'économie[49]. Si les conditions du premier type n'entraînent pas en soi des changements économiques importants (même si elles peuvent servir à préparer des réformes plus importantes), celles de la deuxième catégorie engendrent sans doute des modifications durables de l'économie.

48 Surtout en Lettonie, mais aussi en Irlande et dans des régions spécifiques dans le cadre d'autres programmes.

49 Une modification du paysage institutionnel, comme l'établissement d'un conseil budgétaire, la réorganisation des autorités locales ou la privatisation en sont d'autres exemples. Voir ***annexe III***.

Encadré 4

Exemples de réforme atténuée au fil du temps

Le protocole d'accord initial relatif au programme letton requérait la mise en place d'un système unique de planification et de gestion des ressources humaines des administrations. Cette condition n'a pas été remplie et n'est plus apparue dans les modifications ultérieures. Au lieu de cela, elle a été remplacée par plusieurs autres conditions, dont l'objectif général était l'élaboration d'une stratégie pour l'administration publique et était donc plus facile à réaliser.

Le programme portugais comportait une condition exigeant, avant la fin de 2011, l'élaboration d'un plan d'action pour réformer le système d'assurance chômage, notamment en ramenant à 18 mois la durée maximale de perception d'allocations de chômage pour les nouveaux sans-emplois. Après la réforme, cette durée maximale était passée de 38 à 26 mois et dépassait toujours le plafond de 18 mois convenu au départ avec les autorités portugaises.

84
Nous avons constaté que toutes les conditions étaient loin d'être aussi strictes. Celles des programmes de soutien à la balance des paiements exigeaient en général l'adoption de certaines modifications législatives. Par contre, les programmes relatifs à la zone euro n'imposaient souvent que des conditions du premier type, une adoption par le parlement national étant davantage l'exception que la règle. Dès lors, les décisions relatives au paiement des tranches se fondaient exclusivement sur les phases préparatoires et non sur la mise en œuvre réelle de la réforme (voir ***encadré 5***).

85
Une autre différence réside dans le nombre de conditions, qui n'a cessé de croître. S'il était demandé à la Hongrie de remplir moins de 60 conditions uniques, le Portugal devait en respecter près de 400. Cet écart important ne reflétait pas seulement la nécessité de mettre en œuvre plus de réformes dans certains pays. Nous avons relevé des cas où c'était l'inverse: les pays qui requéraient davantage de réformes dans un domaine particulier devaient satisfaire à moins de conditions que des pays plus performants[50]. De même, les conditions imposaient des réformes très différentes, alors que les pays concernés se trouvaient dans une situation similaire[51].

Les objectifs des programmes n'ont pas été révisés de manière cohérente

86
La révision des objectifs de déficit est une opération logique dans le cadre des programmes d'assistance. Elle ne révèle pas forcément une mauvaise mise en œuvre de la part des autorités nationales, étant donné qu'elle peut également être dictée par l'évolution objective de la situation économique et son impact (négatif ou positif) sur le budget de l'État.

50 Dans le domaine des Fonds structurels, par exemple.

51 Dans le domaine de l'insolvabilité des personnes physiques et des entreprises, par exemple.

Encadré 5

Exemple de condition liée uniquement aux phases préparatoires

Dans le programme irlandais, il était demandé au gouvernement de légiférer pour renforcer la réglementation financière en étendant les pouvoirs de surveillance et de contrôle de la banque centrale[52]. Les autorités irlandaises ont respecté cette condition, le ministère des finances publiant le projet de loi avec un léger retard d'un mois. L'adoption a toutefois pris deux années supplémentaires. Comme elle ne faisait l'objet d'aucune condition, elle n'était pas nécessaire pour autoriser les versements.

52 Les conditions ultérieures y faisaient référence sous la dénomination «Central Bank (Supervision and Enforcement) Bill».

87
Les objectifs de déficit ont été révisés pour quatre des six programmes (voir ***tableau 3***). Les documents de la Commission expliquaient toujours leur révision à la baisse par un tassement (marqué) de l'activité économique, comme c'était le cas en Hongrie, en Roumanie, en Lettonie et au Portugal.

88
Selon le pays, l'évolution des perspectives économiques peut avoir des conséquences différentes sur la révision des objectifs de déficit. Dans le cadre de sa surveillance budgétaire, la Commission calcule des soldes budgétaires conjoncturels[53]. Lorsque les perspectives économiques changent, l'estimation du solde conjoncturel est révisée en conséquence. Par conséquent, les modifications en temps réel de l'estimation du solde conjoncturel devraient être du même ordre que celles concernant les objectifs de déficit et rendues nécessaires par l'évolution du contexte économique[54].

53 Le solde budgétaire comporte deux composantes: l'une conjoncturelle, l'autre non conjoncturelle. La composante conjoncturelle tient compte de l'effet des variations des recettes fiscales et des dépenses sous l'effet de la conjoncture économique.

54 Ce qui suppose que les prévisions relatives au PIB potentiel sont exemptes d'erreur significative, ce dernier étant utilisé comme variable d'entrée pour calculer le solde conjoncturel.

Tableau 3

Révisions des objectifs de déficit en termes SEC

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
HU	PA 0 (nov. 2008)	– 3,4 %	– 2,6 %					
	PA 1 (mars 2009)		– 2,9 %					
	PA 2 (juin 2009)		– 3,9 %	– 3,8 %	– 3,0 %			
LV	PA 0 (janv. 2009)		– 5,3 %	– 5,0 %	– 3,0 %			
	PA 1 (juil. 2009)		– 10,0 %	– 8,5 %	– 6,0 %	– 3,0 %		
	PA 5 (déc. 2011)				– 4,5 %	– 2,5 %		
RO I	PA 0 (juin 2009)		– 5,1 %	– 4,1 %	– 3,0 %			
	PA 1 (fév. 2010)		– 7,8 %	– 6,4 %	n.f.	– 3,0 %		
	PA 2 (juil. 2010)			– 7,3 %	n.f.	– 3,0 %		
	PA 3 (janv. 2011)				– 5,0 %	– 3,0 %		
RO II	PA 0 (juin 2011)				– 5,0 %	– 3,0 %		
IE	PA 0 (déc. 2010)				– 10,6 %	– 8,6 %	– 7,5 %	
PT	PA 0 (mai 2011)				– 5,9 %	– 4,5 %	– 3,0 %	
	PA 5 (oct. 2012)					– 5,0 %	– 4,5 %	– 2,5 %
	PA 7 (juin 2013)						– 5,5 %	– 4,0 %

Remarque: n.f. = non fixé.

Source: Commission européenne.

Partie II – Les processus présentaient généralement des faiblesses

89
Si le solde budgétaire conjoncturel n'était pas révisé de manière significative au cours du programme, il n'était pas nécessaire de revoir les objectifs de déficit. C'était le cas pour l'Irlande. Toutefois, nous avons constaté que les révisions des objectifs ne concordaient pas toutes avec une révision du solde conjoncturel. Ainsi, alors que l'assouplissement de l'objectif de déficit 2009 de la Hongrie a été moindre que celui suggéré par la révision du solde conjoncturel, l'objectif 2012 du Portugal a été revu à la baisse en dépit de l'amélioration du solde conjoncturel et du statu quo des perspectives économiques.

90
Au cours de l'audit, la Commission a déclaré que des facteurs échappant au contrôle de l'État, comme un changement de composition de la croissance ou un tassement des recettes, auraient pu déclencher une révision des objectifs. Cependant, ni les documents relatifs aux programmes ni sa méthodologie interne n'indiquent d'approche systématique pour l'évaluation de ces autres facteurs lorsqu'elle a analysé le caractère réaliste des objectifs de déficit à chaque réexamen.

91
Une autre différence réside dans le traitement des mesures de soutien bancaire ayant un impact sur les déficits. Les objectifs de déficit figurant dans les programmes portugais et irlandais ont été définis sans en tenir compte, alors qu'elles ont été prises en considération pour fixer les objectifs du programme letton.

92
Les documents relatifs aux programmes différaient également sur le plan de l'attention accordée à la dimension sociale. À titre d'exemple, dans le programme portugais, les augmentations d'impôts étaient progressives, les groupes à bas revenus conservaient leur niveau de revenus, et les salaires minimums et les pensions les plus faibles étaient épargnés[55]. Cela contraste avec la réduction générale de 25 % des salaires des fonctionnaires prévue dans le programme roumain, dont les documents ne faisaient aucune référence à l'impact de cette mesure sur les échelons de rémunération inférieurs. De même, l'effet de la combinaison d'une diminution du taux d'imposition forfaitaire des revenus des personnes physiques avec une hausse de la TVA, mesure qui allait probablement reporter la charge de la consolidation budgétaire sur les moins nantis, n'a pas été pris en considération dans le programme initial relatif à la Lettonie.

Faiblesses dans la gestion des programmes dues à des faiblesses dans les contrôles

93
Même si, in fine, les décisions concernant un programme restent du ressort du Conseil et/ou de la Commission, ce sont les représentants de cette dernière qui négocient avec les autorités nationales et procèdent aux réexamens du programme. Le mandat de négociation est défini dans la synthèse. Au cours d'une visite, les représentants de la Commission informent le management de l'évolution des discussions, en général une fois par jour, et cherchent à obtenir son accord pour toute dérogation à leur mandat. Après la visite, ils produisent les documents relatifs au programme (décision du Conseil, protocole d'accord et note explicative). Ces derniers sont susceptibles d'être revus et constituent la base des décisions de la Commission et du Conseil.

55 Commission européenne, *The Economic Adjustment Programme for Portugal* (Le programme d'ajustement économique pour le Portugal), série *European Economy*, Occasional Papers 79, 2011, p. 16.

94
L'élaboration de la synthèse et des documents relatifs au programme est un processus qui fait appel à des experts, au cours duquel l'appréciation des prévisionnistes et de toute une série d'experts politiques issus de différentes directions générales joue un rôle essentiel. Les documents sont examinés par le directeur général adjoint et les chefs des unités horizontales qui ont pris part à leur élaboration. Le premier s'attache surtout à la cohérence globale des documents, tandis que les seconds sont chargés d'assurer la compatibilité des contributions apportées dans leurs domaines respectifs avec la politique de l'UE.

95
Plusieurs faiblesses ont été constatées dans le processus de réexamen:

i) aucune personne extérieure à l'équipe de programme n'examine les calculs sous-jacents et les projections afin de vérifier la cohérence entre la projection macroéconomique et l'estimation du déficit de financement ou l'impact macroéconomique des conditions des programmes;

ii) à plusieurs égards, les travaux des représentants de la Commission ne faisaient pas l'objet d'une évaluation suffisante: les prévisions des experts étaient trop peu remises en question (voir point 61), tout comme les estimations du déficit de financement (voir points 69 et 70) et la sélection des conditions des programmes (voir point 79);

iii) le contrôle interne de la qualité n'était en général pas documenté.

96
Le FMI a également mis en place un processus de réexamen interne des principaux éléments de la conception des programmes et de leurs mises à jour. Sur certains points, ce processus est similaire à celui de la Commission, mais il présente trois grandes différences:

i) le FMI dispose d'un service dédié au réexamen, qui informe le management;

ii) le nombre d'agents du FMI engagés dans le processus de réexamen est supérieur;

iii) le processus du FMI est documenté.

Les documents relatifs aux programmes se sont améliorés au fil du temps, mais ils présentaient toujours des insuffisances

Amélioration de la qualité des documents relatifs aux programmes

97
Nous avons constaté des différences marquées entre les programmes en ce qui concerne le niveau de détail des analyses dans les documents correspondants. Bon nombre d'entre elles s'expliquent par l'amélioration de la capacité d'analyse de la Commission. Dans le cas des trois premiers programmes, les documents les concernant comportaient des informations limitées sur un certain nombre d'aspects, comme la composition de l'ajustement budgétaire, l'analyse des dérapages en cas de non-respect des objectifs de déficit et les impacts sociaux. L'analyse effectuée dans les deux séries les plus récentes de documents relatifs aux programmes (Irlande et Portugal) s'était considérablement améliorée (voir ***encadré 6***) et était, à bien des égards, très approfondie.

Encadré 6

Exemple illustrant l'amélioration de l'analyse dans les documents relatifs aux programmes

Dans les documents relatifs aux programmes initiaux de soutien à la balance des paiements, la consolidation budgétaire était généralement considérée comme étant surtout axée sur les dépenses. Toutefois, les informations sur les mesures budgétaires nécessaires étaient fragmentaires (Hongrie) ou aucune mesure de cette nature n'était prévue (Roumanie) ou, si elles étaient prévues, elles ne s'accompagnaient pas d'une estimation chiffrée de leur effet (Lettonie). Concernant ces trois mêmes pays, la Commission a, par la suite, relevé le niveau de détail dans les documents relatifs aux programmes en établissant la liste des mesures convenues pour atteindre les objectifs de déficit et en les quantifiant. Dans les autres programmes (Irlande et Portugal), la Commission est allée davantage encore dans le détail.

98

Dans certains cas, nous avons constaté que des informations essentielles faisaient défaut dans les documents relatifs aux programmes. Par exemple, la Commission n'a pas toujours communiqué les principales hypothèses sous-tendant le calcul du déficit de financement.

i) Dans le cas du programme hongrois, elle n'a pas donné de détails à l'appui de l'estimation des 20 milliards d'euros à accorder à la Hongrie au cours de la période de programmation.

ii) Dans le cas du programme irlandais, le calcul du déficit de financement figurant dans les documents du programme initial donnait un déficit SEC cumulé en comptabilité d'exercice de 44 milliards d'euros pour la période de programmation, alors que le déficit de trésorerie projeté (billets à ordre inclus), qui avait servi de base au calcul des besoins de financement, s'élevait à 58 milliards d'euros. Les principales raisons de cet écart important de 14,1 milliards d'euros (21 % du déficit de financement initial) n'étaient pas mentionnées dans le document.

99

La Commission a effectué quelques tests de sensibilité fondamentaux pour évaluer l'impact de la modification d'un ou de plusieurs paramètres sur les besoins de financement globaux. Alors qu'ils auraient sans doute pu apporter de précieuses informations sur le risque d'effets négatifs, les résultats n'ont pas été présentés dans les documents relatifs aux programmes.

Respect des conditions: des faiblesses dans le contrôle et les rapports

100

Pendant la durée de chaque programme, la Commission devrait vérifier si la politique économique de l'État membre concerné cadre bien avec les conditions fixées par le Conseil. Dans la pratique, elle a contrôlé si l'État membre respectait les conditions prévues dans le protocole d'accord.

L'utilisation d'objectifs de déficit globaux pour vérifier l'exécution budgétaire: une méthode non fiable

101

La consolidation budgétaire constituait un élément essentiel des cinq programmes, et la question de la performance budgétaire était au centre des négociations avec les autorités nationales et des décisions relatives aux programmes. En général, les objectifs de déficit étaient définis comme un déficit exprimé en pourcentage du PIB, conformément au système européen des comptes (SEC). Le choix du déficit SEC comme principal point d'ancrage de la politique budgétaire était motivé par les engagements pris dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs[56].

102

Le déficit SEC ne peut être vérifié directement pendant l'année[57]. C'est pourquoi le contrôle de la conformité aux objectifs globaux s'est effectué principalement par l'estimation du déficit. En utilisant celle-ci, la Commission risque toutefois d'être dans l'incapacité de garantir au Conseil que la politique budgétaire d'un pays respecte le programme d'ajustement. En plusieurs occasions, les estimations de la Commission se sont révélées erronées. À titre d'exemple:

i) il était indiqué dans la notification du printemps 2009 que le déficit de la Hongrie se situait dans les limites de l'objectif de déficit 2008 fixé dans le programme. Cependant, dans la notification de l'automne 2009, le déficit a été révisé et est passé à 3,8 % du PIB, soit un taux supérieur à l'objectif de déficit[58];

ii) en janvier 2010, la Roumanie a fait état d'un déficit de trésorerie pour 2009 équivalant à 7,3 % du PIB, ce qui était conforme à l'objectif fixé par le FMI, tandis que la Commission estimait, à titre provisoire, que le déficit SEC était conforme à l'objectif et que le programme était en bonne voie. Toutefois, en mai 2010, la Commission a revu le déficit SEC, l'estimant alors à 8,3 %. À compter de l'automne 2011, le déficit révisé était de 9 %;

iii) en janvier 2013, la Commission a calculé, à titre provisoire, que le déficit SEC de l'Irlande pour 2012 était de 8,2 %, avant de le faire passer à 7,7 % en avril, puis à 8,2 % à l'automne 2013. Cependant, cette dernière révision était principalement due au reclassement de recettes exceptionnelles.

103

L'exclusion des mesures de soutien aux banques de la définition des objectifs dans les programmes relatifs à la zone euro a encore compliqué les choses. Un objectif budgétaire défini de cette manière devrait, en principe, offrir un bien meilleur ancrage à la politique budgétaire, puisque de telles mesures sont des éléments ponctuels quantifiables qui échappent au contrôle direct des pouvoirs publics. Toutefois, dans le cas de l'Irlande, la Commission n'a exclu que les transferts de capitaux qui étaient accordés aux banques et qui creusaient le déficit, mais a autorisé la prise en considération des recettes liées aux mesures de soutien aux banques. Les objectifs définis de la sorte donnent un signal moins clair et une mesure moins précise de la performance budgétaire. Ainsi, si toutes les transactions liées au secteur bancaire avaient été exclues, le déficit budgétaire 2012 aurait été supérieur de 1 point de pourcentage.

56 La procédure concernant les déficits excessifs est la procédure par étapes mise en place par l'UE pour corriger les déficits excessifs (supérieurs à 3 % du PIB) ou les dettes publiques excessives (supérieures à 60 % du PIB).

57 Les données des comptes publics trimestriels des États membres, fondées sur les définitions du SEC, sont publiées avec un décalage de 90 jours. En outre, l'estimation du déficit SEC suppose la prise en considération d'hypothèses à propos des futures décisions en matière de traitement statistique de certaines transactions majeures.

58 Selon la Commission, la révision du déficit de 2008 reflétait l'évolution de l'absorption des fonds de l'UE, étant donné que certains projets n'avaient pas obtenu le cofinancement attendu pour remplacer le préfinancement sur le budget.

L'établissement de rapports sur le respect des conditions n'était pas systématique

104
Il n'y a que pour le Portugal et, dans une moindre mesure, pour la Hongrie, la Lettonie et l'Irlande que la Commission a systématiquement établi des rapports sur le respect des conditions structurelles par l'État membre.

105
Très peu de cas de non-respect ont été signalés. Un très petit nombre de conditions (4 % dans le cas du programme portugais) ont été clairement qualifiées par la Commission de «non respectées», alors que dans l'ensemble, près de la moitié des conditions n'ont pas été remplies dans les temps. De nombreux termes différents ont été utilisés pour indiquer un non-respect[59], ce qui a prêté à confusion.

106
Aucune indication n'était donnée quant au respect ou non de près de 30 conditions (8 % de l'échantillon) ou celles-ci étaient si vagues qu'il était impossible d'en vérifier efficacement le respect (voir ***encadré 7*** pour des exemples)[60].

107
Quelques conditions étaient renseignées comme «respectées» sans que cela ait pu être vérifié. À titre d'exemple:

i) dans le cas du programme irlandais (à la suite du réexamen de l'automne 2012), la Commission négociait toujours avec les autorités du pays afin de garantir que les éléments du cadre budgétaire pluriannuel soient suffisamment contraignants et transparents pour offrir un ancrage politique crédible[61] une fois le programme terminé. Elle a cependant déclaré cette condition comme totalement remplie;

ii) au Portugal, la condition consistant en l'établissement d'un rapport mensuel sur l'exécution budgétaire par le gouvernement national a été progressivement étendue pour inclure toutes les entreprises publiques et les partenariats public-privé aux niveaux national, régional et local. Elle a été considérée comme respectée après la mise en place de rapports spécifiques au niveau régional, alors que l'obligation de faire rapport sur le budget consolidé est restée lettre morte.

59 Par exemple: globalement remplie, largement remplie, partiellement, en cours, partiellement respectée, non respectée, etc.

60 Les conditions qui doivent être constamment respectées à chaque réexamen sont exclues.

61 Un ancrage de la politique budgétaire fournit une structure au processus décisionnel au niveau de l'État en vue de déterminer la bonne ampleur du déficit budgétaire en fonction de l'état de l'économie et de certains objectifs à moyen ou long terme pour les finances publiques.

Encadré 7

Exemples de conditions pour lesquelles aucune indication n'a été donnée quant à leur respect ou non

Réduction du nombre de priorités publiques en matière de recherche et de développement afin de consacrer davantage de ressources aux domaines de recherche pertinents (Lettonie).

Renforcement de la capacité de l'autorité chargée de la gestion des Fonds structurels et du Fonds de cohésion afin de contrôler les dépenses de l'UE et de prendre des décisions à leur sujet (Roumanie).

Adoption, par les pouvoirs publics, d'une loi permettant de réduire de manière significative le nombre d'impôts et de paiements assimilés à des impôts (Roumanie).

Pour juillet 2012, élaboration, par le gouvernement, d'un plan de consolidation visant à réorganiser et à réduire de manière significative le nombre de municipalités (308); mise en œuvre de ce plan par le gouvernement et entrée en vigueur des modifications apportées dès les élections locales suivantes (Portugal).

Création de chambres spéciales au sein des juridictions compétentes en matière fiscale (Portugal).

La coopération avec les autres partenaires n'a été qu'informelle

108
L'UE et le FMI ont tous deux fourni une assistance financière dans le cadre des cinq programmes concernés. Chaque institution a pris des décisions de financement indépendantes, conformément à ses statuts et à ses procédures internes. La BCE avait également pris part à la gestion des programmes irlandais et portugais.

109
Le fait de collaborer avec le FMI a aidé la Commission à apprendre comment gérer les programmes. Nous avons relevé plusieurs exemples de pratiques du FMI que la Commission a adoptées après le lancement des programmes, comme des feuilles de calcul prévisionnelles plus détaillées ou le recours à un représentant résident lors des programmes ultérieurs. Par ailleurs, les équipes de programme de la Commission ont été étoffées pour atteindre la taille des équipes du FMI.

110
La base juridique autorisait les trois institutions à décider de la manière dont la coopération serait organisée. Pour chacun des cinq programmes concernés, les équipes de programme ont mis en place un cadre de coopération informelle. Les expertises et les expériences différentes des agents des trois institutions ont permis de réaliser des évaluations plus approfondies, ce qui a réduit le risque d'erreurs et d'omissions lors de la conception et de l'actualisation des programmes.

111

Les institutions n'ont pas mis en place un quelconque système de coopération formelle couvrant des aspects comme:

i) l'échange d'informations – quelles informations (par exemple les mandats de négociation, d'autres documents relatifs aux programmes, les calculs sous-jacents[62], les informations obtenues auprès de l'État membre) échanger avec les autres partenaires? Comment traiter les informations reçues après la date limite?

ii) la confidentialité – comment traiter les documents fournis au départ à une autre institution? Que faire si une institution entre en possession d'informations confidentielles non accessibles aux autres partenaires[63] et susceptibles d'affecter la conception générale du programme et l'analyse interne?

iii) la propriété des travaux communs – certains documents électroniques (par exemple les projections macroéconomiques ou les calculs du déficit de financement) ont été produits conjointement par les trois partenaires, mais n'ont pas été intégralement partagés par ces derniers;

iv) les mécanismes de résolution des différends relatifs aux décisions de financement ou à d'autres paramètres essentiels des programmes.

Le rôle consultatif de la BCE avait une portée très large

112

Dans le domaine de la gestion des programmes, le règlement MESF[64] établit un rapport consultatif entre la BCE et la Commission:

i) «les conditions de politique économique générales, à définir par la Commission en consultation avec la BCE»[65];

ii) «La Commission réexamine [...] en consultation avec la BCE, les conditions de politique économique générales»[66].

113

Le personnel de la BCE a fourni des conseils sur des questions touchant à la stabilité financière et au bon fonctionnement des marchés monétaires. Parmi les thèmes concernés figuraient la soutenabilité de la dette et le rythme de la consolidation budgétaire[67], que la BCE considérait comme d'importants préalables dans les deux sphères de son rôle consultatif.

62 En ce qui concerne les programmes de soutien à la balance des paiements, les feuilles de calcul sous-tendant les estimations du déficit de financement étaient établies par le FMI et n'étaient pas, selon la Commission, mises à la disposition du personnel de celle-ci.

63 Par exemple les informations relatives aux marchés financiers et contenues dans les évaluations du secteur financier effectuées par le FMI, les informations collectées par la direction générale de la concurrence ou encore les données bancaires de la BCE.

64 Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil.

65 Article 3, paragraphe 3, point b).

66 Article 3, paragraphe 6.

67 À titre d'exemple, la BCE a plaidé en faveur du maintien des objectifs de déficit dans le programme portugais.

114

Cependant, ce n'est pas parce que la BCE a donné des conseils qu'elle a fourni aux autres partenaires l'analyse étayant sa position lors de la négociation des programmes. Ainsi, elle n'a pas communiqué à la Commission la teneur de ses délibérations internes sur le partage de la charge par les créanciers privilégiés dans la restructuration des banques irlandaises. Étant donné que le montant du financement assuré par l'Eurosystème avoisinait 100 % du PIB de l'Irlande, il était essentiel que ce financement[68] se poursuive pour asseoir la réussite du programme. Les autres partenaires de la troïka ont accepté que le partage de la charge se fasse sans les créanciers privilégiés. Toutefois, l'évaluation ex post du programme irlandais par le FMI donne à penser que d'autres pistes existaient pour limiter les risques liés à un partage plus important de la charge[69], mais qu'elles n'ont pas été retenues.

68 La fourniture de liquidités libellées en euros aux contreparties, la suspension du versement de ces liquidités ou le refus de les accorder s'inscrivent dans le rôle attribué à l'Eurosystème par le traité, qui dispose que ledit système est totalement indépendant et fonctionne en marge des travaux des deux autres institutions.

69 Rapport par pays n° 15/20 du FMI, *Ireland – Ex-post evaluation of exceptional access under the 2010 extended arrangement* (Irlande – Évaluation ex post de l'accès exceptionnel dans le cadre de l'accord élargi de 2010), janvier 2015, paragraphes 48 à 52.

Partie III – 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

115
La Commission européenne a géré l'ensemble des emprunts contractés au nom de l'UE pour la fourniture d'une assistance macrofinancière. À la fin de 2014, l'UE avait procédé en tout à 22 émissions obligataires d'une valeur nominale de 60,1 milliards d'euros au total, dont 8 milliards avaient déjà été remboursés au 31 mars 2015.

116
Pour évaluer la gestion de la dette par la Commission:

i) nous avons analysé l'effet des émissions sous l'angle de la souscription et du coût de la dette;

ii) nous avons comparé ses procédures avec les meilleures pratiques dans le domaine de la gestion de la dette publique, des relations avec les investisseurs et de la transparence en matière d'émission de dette.

Les émissions obligataires ont enregistré un taux de souscription élevé

Un coût de la dette conforme à celui d'obligations comparables

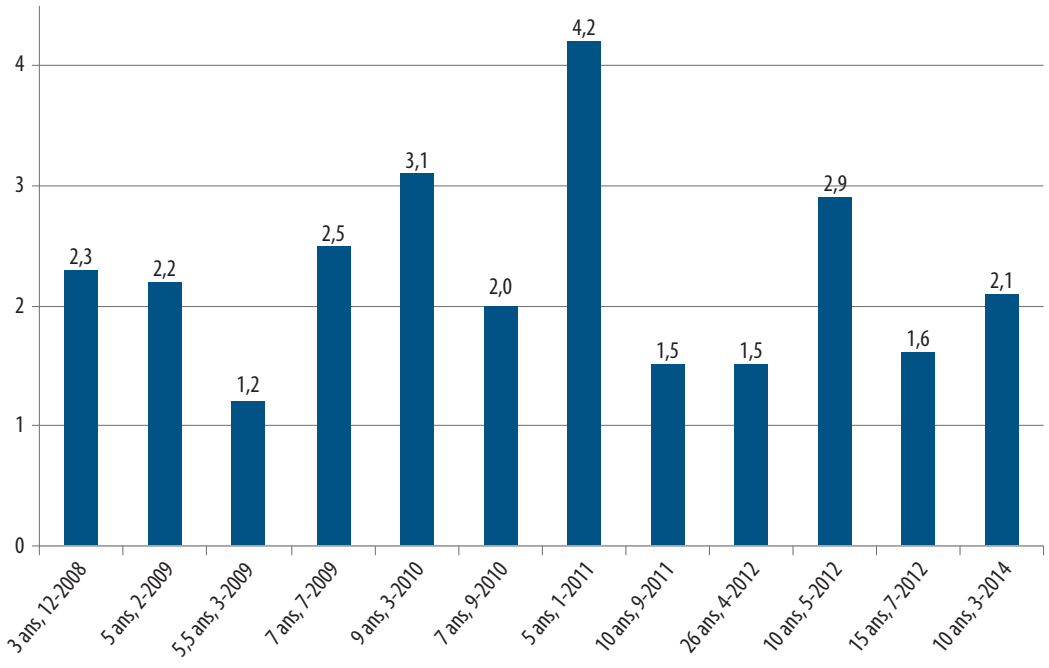
117
Le prix d'une émission[70] dépend à la fois de la nature de l'obligation et de la situation du marché au moment où elle est mise en vente. La Commission est parvenue à lever les fonds nécessaires pour financer la contribution de l'UE à l'assistance financière. Toutes les émissions obligataires ont suscité une demande suffisante de la part des marchés financiers pour être entièrement souscrites. Le taux de soumissions satisfaites ou *bid-to-cover ratio* (c'est-à-dire le rapport entre le montant offert par le marché et le montant total émis) se situait entre 1,2 et plus de 4,2[71] (voir ***figure 7***).

70 Le prix définit le coût de la dette.

71 Cette fourchette se fonde sur un échantillon de 12 émissions obligataires.

Figure 7

Taux de soumissions satisfaites pour les émissions obligataires de l'UE



Sources: Commission européenne.

Partie III – 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

118
Dès le départ, les émissions ont été réalisées à temps[72]. Le coût final de la dette était conforme à celui du marché et d'obligations comparables (voir ***figure 8***). Au fil du temps, les écarts par rapport aux taux d'intérêt sans risque en vigueur se sont réduits. En particulier pour les obligations à long terme émises en 2011 et 2012, l'UE a souvent été en mesure d'obtenir un coût de la dette inférieur à celui du Fonds européen de stabilité financière, seul autre émetteur comparable d'obligations à long terme similaires.

Le prix d'émission était parfois plus élevé que celui mentionné dans les orientations initiales des banques

119
La Commission a recouru à des transactions syndiquées pour émettre les obligations. Elle a sélectionné des chefs de file, c'est-à-dire des banques actives à l'échelle internationale, pour souscrire chaque émission. Ces banques avaient pour rôle de prendre contact directement avec les investisseurs et de conseiller la Commission, émettrice des obligations, sur le choix du moment et le prix pour chaque émission. Elles s'engageaient à souscrire chaque émission pour revendre ensuite les obligations aux investisseurs et à acheter toute partie de l'émission qui n'aurait pas été revendue.

120
La syndication présente l'avantage que, grâce aux appels à propositions, il est possible d'établir des niveaux de prix optimaux. L'émetteur peut également tirer parti des réseaux de clientèle étendus des banques au moment de l'émission. Il peut fournir des détails – le plus souvent une semaine à l'avance – sur l'échéance et le volume de l'émission, et il demande généralement des informations quantitatives et qualitatives au moyen d'un questionnaire. En réaction, les banques donnent des orientations sur le prix qu'elles estiment pour l'instrument proposé, compte tenu des conditions du marché à ce moment.

121
Selon les bonnes pratiques[73], le *back office* gère les dossiers contenant la correspondance avec les intermédiaires financiers, notamment les appels à propositions avec les orientations des banques en matière de prix. Pour la plupart des émissions initiales, il n'y a pas eu d'appels à propositions. Le premier n'a eu lieu qu'en 2011.

122
Nous avons examiné les dossiers de trois émissions obligataires de 2012[74]. Pour deux d'entre elles, le prix effectif était supérieur à celui convenu par les chefs de file dans leurs réponses initiales aux appels à propositions. Dans un cas, la différence était de 11 points de base (0,11 %); dans l'autre, elle était de 5 points de base (0,05 %)[75]. Les deux fois, la demande des investisseurs était forte, avec des taux de soumissions satisfaites supérieurs respectivement à 2 et à 1,6.

72 À titre d'exemple, le premier versement à la Hongrie a été effectué un mois après la décision du Conseil de lui accorder une assistance financière (décision 2009/102/CE du Conseil du 4 novembre 2008 fournissant un soutien communautaire à moyen terme à la Hongrie (JO L 37 du 6.2.2009, p. 5)).

73 Manuel de procédure interne de la Commission relatif aux activités d'emprunt; standards de contrôle interne n[os] 8 et 11 de la Commission.

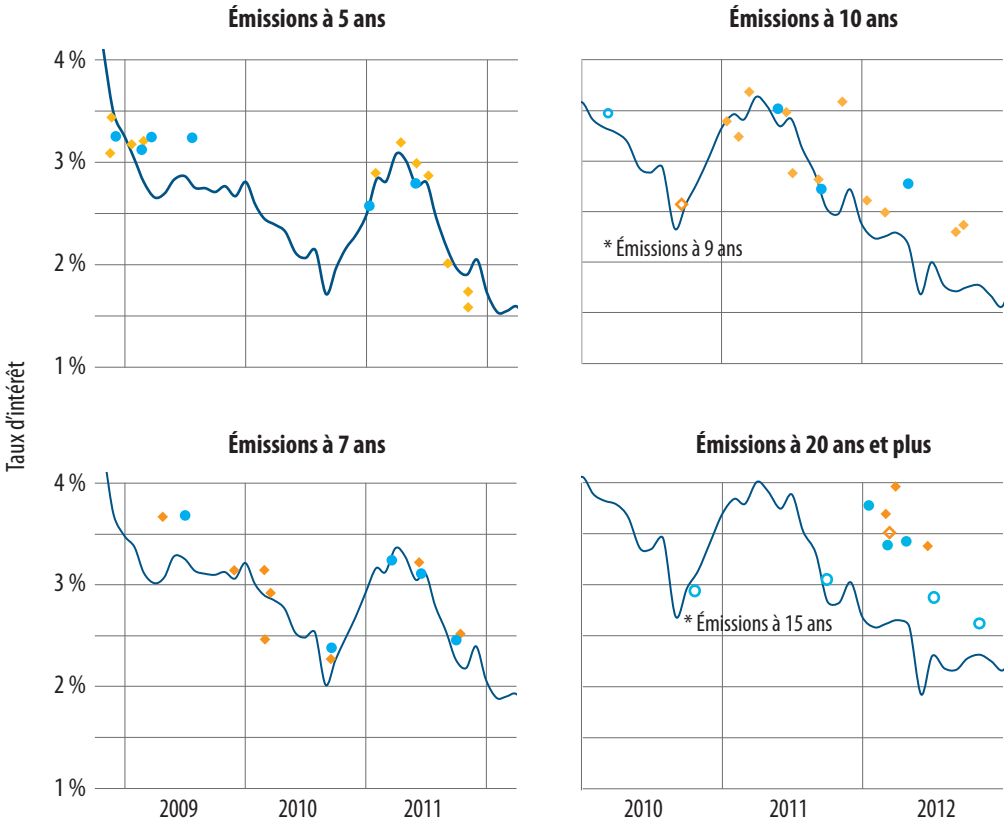
74 L'UE a procédé à six émissions obligataires en 2012.

75 Cet écart se traduit par un surcoût de la dette d'environ respectivement 3 millions d'euros et 1 million d'euros par an.

Partie III – 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

Figure 8

Coût final de la dette similaire à celui du marché et des obligations comparables



Légende:

- Émissions par l'UE
- Émissions par des émetteurs comparables
- Taux de mid-swap pour une échéance donnée
- *Émissions par l'UE ou des émetteurs comparables, avec une échéance similaire mais différente de celle de la courbe des taux de swap

⇨ L'écart de rendement de l'émission d'obligations de l'UE par rapport au taux d'intérêt sans risque à une échéance donnée s'est réduit au fil du temps.

⇨ L'écart était également similaire à celui enregistré par les émetteurs comparables.

Source: Cour des comptes européenne; données fournies par Bloomberg; voir ***annexe III*** pour connaître la méthodologie.

Partie III – 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

Au départ, il a été difficile de toujours respecter les meilleures pratiques en raison des circonstances

123
Nous avons relevé un certain nombre d'insuffisances dans le processus de gestion de la dette au cours des premières années (voir ***figure 9***). L'absence de documentation et d'autres lacunes n'ont pas eu d'incidence démontrable sur le résultat des emprunts.

124
Il est de pratique courante[76] de publier des lignes directrices relatives à l'organisation du service de gestion de la dette, à la répartition des rôles et des responsabilités, à l'établissement des plafonds d'endettement, au type de dette susceptible d'être émise et aux règles en matière de documentation du processus d'émission.

125
Dans de nombreux cas, la structure organisationnelle des offices de la dette modernes s'inspire des institutions financières du secteur privé, comme les banques et les départements financiers des grandes entreprises[77]. Selon ce principe, l'office se subdiviserait en deux services:

i) un *front office* (salle des marchés), chargé le plus souvent de l'exécution des transactions sur les marchés financiers, y compris la gestion des enchères et des autres formes d'emprunt, ainsi que de toutes les autres opérations de financement;

ii) un *back office* (service de post-marché), chargé du règlement des transactions et de la tenue des documents financiers.

126
En outre, un certain nombre de fonctions clés, en particulier dans le domaine de la gestion des risques, pourraient être confiées à un *middle office* (service de suivi) distinct.

127
Les ressources humaines étant limitées[78] et vu l'urgence de lever des fonds[79] sur des marchés financiers sous tension, il a été très difficile de respecter les meilleures pratiques en matière de gestion de la dette au cours des premières années.

Avant l'émission

128
Le manuel des procédures de gestion de la dette a été rédigé au moment des premières émissions, mais il était peu clair ou péchait par manque d'orientations sur des aspects importants du processus. Il a été progressivement amélioré au gré de ses multiples mises à jour, dont la valeur a pu être mesurée à la qualité de la documentation relative aux émissions obligataires les plus récentes, c'est-à-dire celles qui ont eu lieu depuis 2012.

129
De fin 2008 à 2011, la Commission européenne a appliqué une procédure exceptionnelle pour la sélection des chefs de file en raison de contraintes de temps. Elle a mandaté ces banques directement, de sorte que la piste d'audit pour ce qui est des documents relatifs à la sélection (appels à propositions et lettres de justification, par exemple) était limitée. Il n'y a pas eu d'appels à propositions avant 2011, moment où la documentation relative au processus de sélection est devenue plus précise et plus complète.

76 FMI, *Revised Guidelines for Public Debt Management* (Lignes directrices révisées en matière de gestion de la dette publique), FMI-Banque mondiale, 2014, p. 5 et 6.

77 OCDE, *Debt Management and Government Securities Markets in the 21st Century* (La gestion de la dette publique et les marchés des valeurs d'État au 21e siècle), 2002.

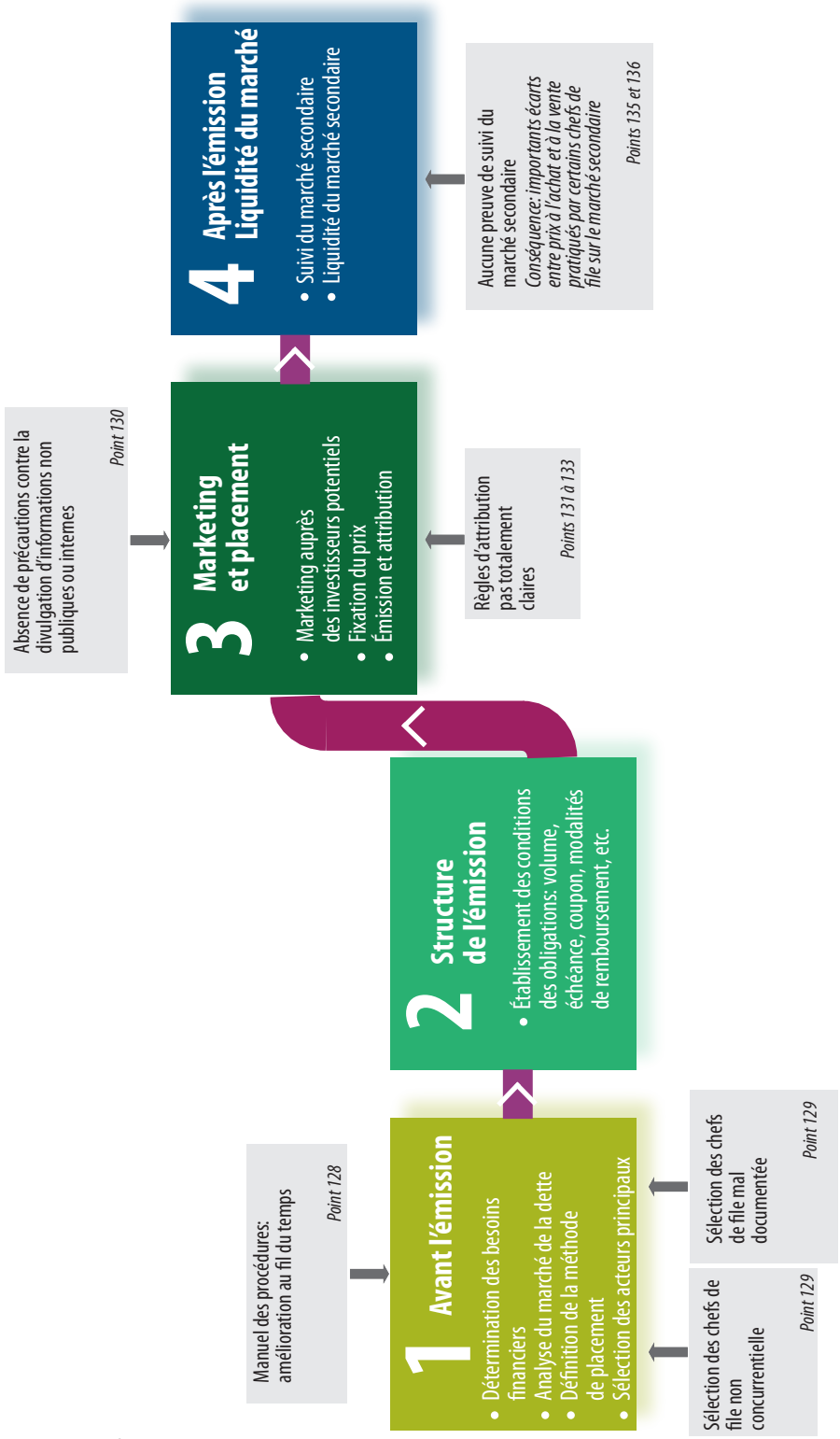
78 Au moment de la première émission obligataire (en décembre 2008), l'unité chargée des emprunts et des prêts était composée de quatre personnes. Au plus fort de son activité (début 2011), elle n'en comptait pas plus de huit.

79 Recommandation de décision du Conseil accordant un concours mutuel à la Hongrie – Proposition de décision du Conseil fournissant un soutien financier communautaire à moyen terme à la Hongrie, COM(2008) 716 final du 30.10.2008, point 6.

Partie III – 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

Figure 9

Insuffisances dans la gestion de la dette au cours des premières années



Source: Cour des comptes européenne.

Partie III – 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

Placement

130

Nous n'avons pas vu, dans les accords entre la Commission et les chefs de file, la moindre clause traitant de la question sensible du sondage préalable du marché (voir ***encadré 8***). Aucun élément probant n'a permis d'établir que la Commission avait pris des précautions contre la divulgation d'informations non publiques. Il n'existait pas non plus de piste d'audit permettant de déterminer si, pour chaque émission, les chefs de file avaient informé au préalable certains investisseurs (*wall-crossing*) ou s'ils les avaient autorisés ultérieurement à négocier ou à participer à la transaction.

131

L'un des aspects importants de toute émission obligataire réside dans la manière dont les obligations seront réparties entre les souscripteurs. L'un des principaux avantages de la syndication par rapport au système d'enchères est que l'émetteur a le contrôle total de la base d'investisseurs, ce qui lui permet, par exemple, de choisir la manière d'attribuer les valeurs. Selon la meilleure pratique, les règles d'attribution doivent être claires et transparentes et être toujours communiquées au préalable. L'attribution équitable et transparente d'une émission contribue également au maintien d'une base d'investisseurs variée.

Encadré 8

Sondage préalable du marché et *wall-crossing*

Le sondage préalable du marché est une technique utilisée par les banques actives sur le marché primaire des capitaux d'emprunt pour mesurer la demande des investisseurs. Il s'agit là d'une pratique commerciale relativement courante[80], en particulier sur les marchés volatils, étant donné qu'elle peut aider les banques et les émetteurs à obtenir une première réaction à une future émission, avant que celle-ci soit publiquement annoncée. Ce retour d'information s'obtient souvent après la divulgation d'informations générales uniquement. Toutefois, rien n'empêche des informations plus spécifiques (dont certaines peuvent être non publiques ou privilégiées) d'être communiquées à des acteurs de marché dans d'autres cas, si bien que le risque d'abus de marché demeure.

Lorsque des tiers participent à la chaîne d'information, la meilleure pratique recommande un renforcement de la conservation des documents et l'application de procédures écrites formelles. Lorsque des informations non publiques ou privilégiées doivent être divulguées (*wall-crossing*[81]), les chefs de file doivent informer leurs clients de toute restriction applicable en vertu des lois et règlements relatifs à la détention de telles informations.

---

80 International Capital Market Association, *Primary Market Handbook - XIII. Pre-sounding, Book building and Allocations* (Marché primaire – XIII. Sondage préalable du marché, établissement du carnet d'ordres et attributions), 2014. Mais aussi: Autorité européenne des marchés financiers, *Discussion Paper - ESMA's policy orientations on possible implementing measures under the Market Abuse Regulation* (Document de réflexion – Orientations stratégiques de l'AEMF concernant les éventuelles mesures d'exécution relatives au règlement sur les abus de marché), 2013.

81 Le *wall-crossing* est le processus qui consiste à faire d'une personne un «initié» en lui communiquant des informations privilégiées.

Partie III – 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

132
La Commission a affirmé avoir joué un rôle actif dans l'attribution de chaque émission et l'avoir fondée sur les critères suivants:

i) la catégorie de l'investisseur comme gage de qualité (type d'investisseur: «argent réel» versus spéculation, etc.);

ii) la qualité de chaque ordre (actualité de l'offre et expérience préalable avec l'investisseur, par exemple);

iii) la répartition géographique.

133
Une analyse des tableaux d'attribution disponibles[82] a permis de constater que les ordres portant sur de très petits montants ont été intégralement satisfaits, alors que ceux concernant des montants plus importants l'ont été à des degrés variables. De plus, les ordres principaux étaient passés par des entités financières spécifiques (de grandes sociétés d'investissement, par exemple) au nom d'investisseurs. Une fois l'attribution finale effectuée, ces sociétés allouent à leur tour les titres aux investisseurs. Nous n'avons trouvé aucun élément prouvant que la Commission était d'accord avec l'attribution finale des obligations.

Après l'émission

134
Qualifier une nouvelle obligation de liquide sur le marché secondaire signifie qu'elle peut être vendue rapidement. Il incombe à la fois à l'émetteur et à la banque chef de file de garantir que le marché secondaire soit suffisamment liquide pour permettre une nouvelle émission. La Commission et les chefs de file doivent s'accorder sur les engagements relatifs au marché secondaire dans les lettres de mandat signées pour chaque émission. En outre, les chefs de file participants sont supposés maintenir un faible écart similaire entre les prix à l'achat et à la vente au moins pendant les premiers jours sur le marché secondaire.

135
Au cours de l'audit, la Commission a déclaré avoir examiné la liquidité des obligations de l'UE sur une base trimestrielle et utiliser une procédure d'évaluation plus formelle depuis 2012. Cependant, nous n'avons trouvé dans les dossiers d'emprunt aucun élément probant de ce contrôle de liquidité sur le marché secondaire avant 2012.

136
Une analyse des prix à l'achat et à la vente a montré que l'écart journalier entre les deux au moment de la clôture était relativement faible au cours des 30 premiers jours de chaque émission. Néanmoins, cet écart variait considérablement d'un courtier à l'autre pour chacune des obligations. À titre d'exemple, dans le cas de l'une des émissions concernées[83], l'écart entre les prix à l'achat et à la vente allait de 7 à 30 points de base. Cette variation a même été observée chez les courtiers agissant en tant que chefs de file dans le cadre de plusieurs émissions de l'UE et donc tenus de respecter certains engagements relatifs au marché secondaire.

82 Des informations relatives aux carnets d'ordres et aux attributions finales n'étaient disponibles que pour sept des douze émissions obligataires de l'échantillon.

83 Obligation assortie d'un coupon de 3,25 % et arrivant à échéance le 4 avril 2018.

Partie IV – Les programmes ont atteint leurs objectifs

137

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). 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. Nous avons articulé notre analyse des réalisations des programmes autour de quatre axes:

i) la manière dont le financement global a été utilisé et les facteurs qui l'ont rendu suffisant;

ii) le respect des objectifs de déficit et la mise en œuvre de l'ajustement budgétaire;

iii) le respect des conditions et la mise en œuvre des réformes structurelles;

iv) l'évolution de la compétitivité des pays.

Il n'était pas nécessaire de relever le montant total du financement

Les enveloppes financières se sont révélées suffisantes, même si elles ont été serrées dans deux États membres

138

Aucun pays n'a vu son déficit de financement évoluer comme prévu. Toutefois, la structure des programmes était suffisamment solide pour permettre de compenser des écarts significatifs, de sorte que le financement est resté dans les limites des enveloppes initiales (voir ***figure 10***).

139

Il existait néanmoins certaines différences dans le niveau de confort offert par l'assistance financière. Les premiers programmes, conçus au lendemain du naufrage de Lehman, comportaient une importante marge de sécurité. De même, le programme irlandais prévoyait une substantielle réserve pour imprévus de 25 milliards d'euros dans le cadre du dispositif de soutien aux banques. Dans l'ensemble, l'Irlande, la Hongrie et la Lettonie ont dû faire face à des besoins financiers moins élevés, ce qui leur a permis de:

i) réduire la dépendance à leurs ressources propres (Irlande);

ii) dépasser les projections initiales en matière de réserves de changes (Hongrie);

iii) réduire le financement du programme (Lettonie et Hongrie);

iv) rembourser (ou envisager de rembourser) les prêts plus coûteux du FMI avant l'échéance (Hongrie, Lettonie et Irlande).

Figure 10

Comment l'argent a-t-il été utilisé?

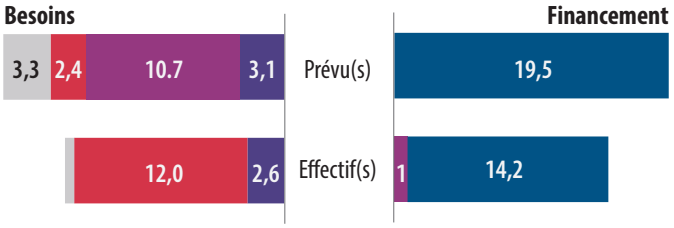
Programmes axés sur la balance des paiements

Légende:

- Déficit de financement
- Balance courante
- Autre
- Compte de capital et compte financier
- Augmentation des réserves internationales

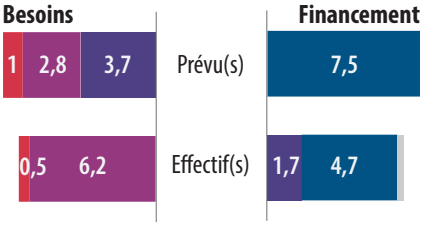
Hongrie

- Contrairement aux prévisions, les banques étrangères ont renforcé le capital de leurs filiales au plus fort de la crise et les charges provenant des produits dérivés de change ne se sont pas matérialisées. Il n'a donc pas fallu de financement pour couvrir le compte de capital et le compte financier, qui sont même devenus des sources de financement.



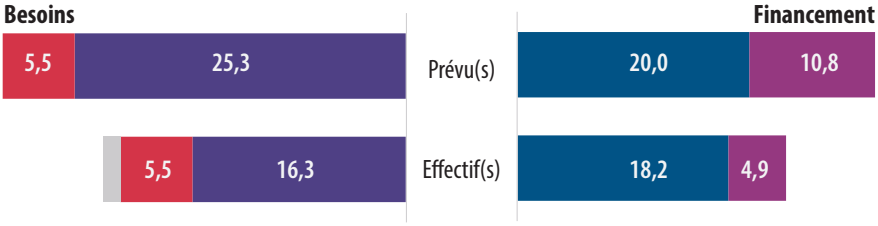
Lettonie

- La balance courante s'est redressée bien plus rapidement que prévu et est devenue une source de financement, mais cette amélioration a été partiellement compensée par les besoins de financement supplémentaires dus au compte de capital et au compte financier.
- Des 4,7 milliards d'euros d'assistance financière, 3,2 milliards d'euros ont servi au financement des déficits publics et au remboursement de la dette publique. Le sauvetage du secteur financier a coûté moins cher que prévu.



Roumanie[1]

- La balance courante s'est redressée plus rapidement que prévu, mais cette amélioration a été partiellement compensée par une baisse des montants financés par le compte de capital et le compte financier.

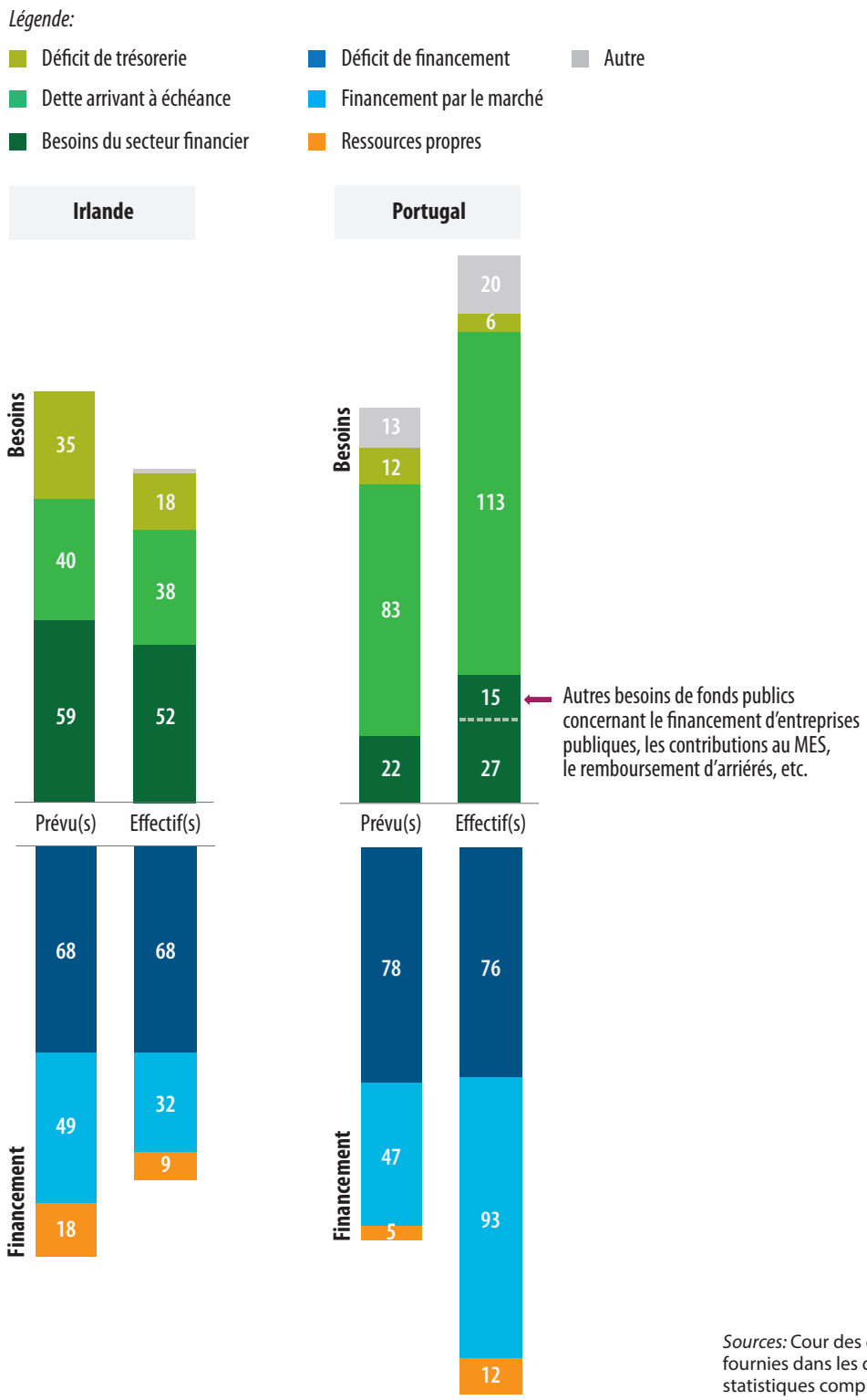


1 Données concernant le premier programme roumain.

Figure 10

Programmes axés sur la zone euro

Comparaison entre les besoins et les financements prévus et effectifs du secteur public



Sources: Cour des comptes européenne; données fournies dans les documents relatifs aux programmes; statistiques compilées par les autorités nationales.

140
De son côté, le Portugal a été confronté à des besoins de financement nettement supérieurs aux estimations de départ, si bien que le financement a été serré pendant le programme. Pour couvrir ses besoins supplémentaires, il a dû se tourner vers les marchés financiers, où il a opéré un retour réussi grâce à l'assouplissement monétaire dans la zone euro au cours de la seconde moitié du programme[84].

141
L'assistance financière fournie à la Roumanie était suffisante pour couvrir les besoins du pays en matière de balance des paiements, mais le financement du secteur public roumain a été difficile durant le programme. Les besoins de financement supplémentaires des pouvoirs publics ont été en partie couverts par un soutien indirect de la part de la banque centrale.

Certains États membres ont bénéficié de conditions de financement plus avantageuses que celles qui étaient prévues au départ

142
Le Portugal et l'Irlande ont bénéficié de taux d'intérêt réduits et d'échéances plus longues sur les prêts de l'UE[85]. L'objectif premier de ce double avantage était d'améliorer leurs perspectives de refinancement à long terme[86], mais cette modification a également réduit la charge financière représentée par le paiement des intérêts durant la période de programmation. Nous estimons qu'au cours de celle-ci, l'Irlande et le Portugal ont réalisé chacun des économies de 2,2 milliards d'euros.

143
L'Irlande et la Roumanie ont bénéficié des politiques d'accompagnement de leurs banques centrales respectives.

i) La banque centrale d'Irlande a accepté d'échanger des billets à ordre non négociables émis pour l'*Anglo Irish Bank* contre des obligations de l'État irlandais à échéances plus lointaines[87]. Cette mesure a évité au pays de devoir chercher un financement de 3,1 milliards d'euros sur le marché en 2013. Elle lui permettra en outre de réduire ses besoins de financement de 30 milliards d'euros en tout au cours de la période 2014-2023 et son déficit de l'équivalent de 0,7 % du PIB en moyenne[88].

ii) En novembre 2009, la banque centrale de Roumanie a décidé de revoir à la baisse les exigences en matière de réserves de change et de faire passer celles-ci de 30 % à 25 % (après une première diminution de 35 % à 30 % en août). Cette décision a libéré 1,3 milliard d'euros de prêts bancaires pour les finances publiques. Elle a été justifiée publiquement par le report des tranches FMI/UE de 2009[89].

84 L'assouplissement monétaire a également eu un impact positif sur le financement pour le gouvernement irlandais.

85 Au départ, les prêts accordés dans le cadre du FESF étaient prévus pour une durée moyenne de 7,5 ans, avec des marges d'intérêt de 2,925 % pour l'Irlande et de 2,15 % pour le Portugal. En octobre 2011, ces marges ont été supprimées et en juin 2013, la durée moyenne a été portée à 19,5 ans. Les prêts du FESF ont également été prolongés et les marges d'intérêt de 2,47 % pour l'Irlande et de 2,08 % pour le Portugal, supprimées.

86 Cette mesure a également eu pour effet de réduire de 2,2 milliards d'euros les recettes attendues pour le budget de l'UE au cours de la période de programmation.

87 Dans son rapport annuel 2013, la BCE indiquait: «La liquidation de l'*Irish Bank Resolution Corporation* (IBRC) soulève de sérieuses inquiétudes quant au financement monétaire. Ces inquiétudes pourraient être quelque peu atténuées par la stratégie de cession de la *Central Bank of Ireland*.»

88 Commission européenne, *The Economic Adjustment Programme for Ireland – Winter 2012 review* (Le programme d'ajustement économique pour l'Irlande – réexamen de l'hiver 2012), série *European Economy*, Occasional Papers 131, 2013.

89 Communiqué de presse de la banque centrale de Roumanie du 16 novembre 2009.

Les objectifs de déficit actualisés ont été généralement, mais pas toujours, atteints de manière durable

À quelques exceptions près, les objectifs de déficit annuels révisés ont été atteints

144
Dans l'ensemble, les objectifs révisés ont été bien respectés, sauf dans le programme hongrois et, certaines années, dans les programmes portugais et roumains (voir ***tableau 4***).

145
Un objectif manqué ne signifiait pas pour autant un échec de la mise en œuvre. À titre d'exemple, les objectifs manqués en 2008 et en 2009 dans le cadre du programme hongrois peuvent s'expliquer par des révisions statistiques du déficit budgétaire. En outre, tous les programmes de soutien à la balance des paiements ont porté leurs fruits, en ce sens que les États membres ont réussi à sortir de la procédure concernant les déficits excessifs en 2012.

Tableau 4

Respect des objectifs actualisés

	% du PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hongrie	objectif	– 3,4 %	– 3,9 %	– 3,8 %			
	résultat[1]	**– 3,7 %**	**– 4,6 %**	**– 4,3 %**	4,3 %	– 2,1 %	– 2,2 %
Lettonie	objectif		– 10,0 %	– 8,5 %	– 4,5 %		
	résultat[1]	– 4,4 %	– 9,2 %	– 8,2 %	– 3,5 %	– 1,3 %	– 1,0 %
Roumanie I	objectif		– 7,8 %	– 7,3 %			
	résultat[1]	– 5,7 %	**– 9,0 %**	– 6,8 %			
Roumanie II	objectif				– 5,0 %	– 3,0 %	
	résultat[1]				**– 5,5 %**	– 3,0 %	– 2,3 %
Irlande	objectif				– 10,6 %	– 8,6 %	– 7,5 %
	résultat[2]				– 8,9 %	– 8,2 %	– 7,2 %
	déficit nominal[1]	– 7,4 %	– 13,7 %	– 30,6 %	– 13,1 %	– 8,2 %	– 7,2 %
Portugal	objectif				– 5,9 %	– 5,0 %	– 5,5 %
	résultat[2]				– 4,4 %	**– 6,0 %**	– 4,5 %
	déficit nominal[1]	– 3,6 %	– 10,2 %	– 9,8 %	– 4,3 %	– 6,4 %	– 4,9 %

Remarque: les chiffres correspondant à un non-respect de l'objectif de déficit sont indiqués en gras. Les données ne concernant pas la période de programmation sont indiquées en gris.

Sources: Commission européenne.

1 Prêts ou emprunts nets de l'administration publique dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs à compter du printemps 2014.
2 Déficit réel tel qu'il a été rapporté par la Commission et conformément à la définition du programme (voir point 91).

146
Pour atteindre les objectifs de déficit fixés, chaque programme s'appuyait sur une composition «recettes-dépenses» spécifique. La consolidation était centrée sur le volet «dépenses» dans les programmes de soutien à la balance des paiements, mais était répartie de manière plus uniforme dans les programmes relevant du FESF. Dans l'ensemble, les compositions «recettes-dépenses» appliquées correspondent à ce qui était prévu au départ, sauf dans le cas de la Hongrie, qui n'a pas réalisé la consolidation des dépenses attendue.

147
L'érosion des bases d'imposition, en particulier en 2009 dans le sillage de la forte récession économique, a souvent annihilé l'effet des recettes supplémentaires résultant de nouvelles mesures fiscales majeures. Ainsi, en 2009, la Lettonie a pris des mesures de consolidation des impôts indirects, dont l'impact sur le PIB était estimé à 2,5 %. En 2013, la Commission a considéré que ces mesures avaient été complètement compensées par la chute de l'élasticité à court terme. De même, la réforme fiscalement neutre mise en place en Hongrie mi-2009 a provoqué un dérapage budgétaire équivalent à 0,7 % du PIB en 2010.

148
Si les objectifs de déficit ne sont pas modifiés, un repli du ratio recettes fiscales/PIB peut inciter les autorités fiscales à contrer la baisse de leurs recettes par l'introduction de mesures autres que celles convenues lors des négociations du programme. En Roumanie par exemple, 97 modifications ont été apportées au code fiscal entre 2009 et 2013 et mises en œuvre au travers de 51 actes législatifs. La fréquence des changements a créé un climat économique instable, à la fois pour les entreprises et pour les citoyens.

Tous les pays ont amélioré leur situation budgétaire, mais à des degrés divers

149
Étant donné que les programmes étaient le résultat d'une perte d'accès aux marchés, le rétablissement de la viabilité budgétaire était, dans un certain sens, l'objectif le plus important. L'amélioration du solde structurel d'un pays au cours du programme[90] serait synonyme d'une avancée vers des budgets publics plus viables. La Commission a calculé et publié des données relatives aux soldes structurels[91].

150
Le solde budgétaire s'est amélioré dans tous les pays. Le taux de progression annuel moyen s'est établi dans une fourchette allant de 0,7 % du PIB potentiel en Hongrie à 1,9 % au Portugal. Trois facteurs expliquent les écarts de progression:

i) la situation budgétaire de départ – plus le déficit structurel initial est élevé, plus le rythme de la consolidation est rapide;

ii) le niveau initial de la dette publique – plus la dette initiale est élevée, plus le rythme de la consolidation est rapide;

iii) les différences dans les recommandations formulées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs et relatives à la nécessité d'un effort budgétaire – plus l'effort recommandé est important, plus le rythme de la consolidation est rapide.

90 Compte tenu des dates butoirs pour les données statistiques nationales, les périodes de programmation suivantes ont été considérées: 2009-2010 pour la Hongrie, 2009-2011 pour la Lettonie, 2009-2012 pour la Roumanie, 2011-2013 pour l'Irlande et le Portugal.

91 Sur la base des données prévisionnelles du printemps 2014, obtenues conformément au SEC 95.

151
L'existence d'un déficit structurel au départ donnait une indication du rythme de la consolidation budgétaire dans tous les États membres bénéficiaires, sauf l'Irlande. Au début du programme, la Hongrie présentait le déficit structurel le plus bas. C'est dans ce pays que la consolidation a été la plus lente. Le Portugal affichait le déficit structurel le plus élevé et a enregistré la consolidation la plus rapide. Le cas de l'Irlande est toutefois très atypique dans cette analyse. Alors qu'en 2010, ce pays se situait au même niveau que le Portugal, son rythme de consolidation structurelle (hors mesures bancaires et autres mesures ponctuelles) a été deux fois moins rapide[92].

152
Il n'existait aucun rapport entre le niveau initial de la dette publique et l'effort budgétaire moyen fourni. À titre d'exemple, la Roumanie présentait la dette publique la moins élevée des cinq États membres concernés, mais son effort budgétaire moyen a été relativement important. L'Irlande et le Portugal ont consenti des efforts moyens très différents en dépit d'une dette publique initiale similaire.

Les pays ont recouru à des mesures ponctuelles

153
Les mesures budgétaires temporaires ne conduisent pas à une amélioration durable du déficit sous-jacent. Elles peuvent porter tant sur les recettes que sur les dépenses. Au cours des programmes, plusieurs États membres ont dû recourir à des mesures ponctuelles d'augmentation des recettes afin d'atteindre leurs objectifs de déficit.

i) En 2010 et en 2011, le Portugal a nationalisé les fonds de pension privés de Portugal Telecom (amélioration du déficit de 1,7 % du PIB) et du secteur bancaire (4 % du PIB)[93].

ii) Le système ponctuel de recouvrement des arriérés de sécurité sociale et d'impôts mis en place au Portugal en 2013 a permis d'améliorer temporairement le déficit (0,8 % du PIB).

iii) En 2012, la Roumanie a rectifié son déficit excessif avec un déficit en ne dépassant pas le plafond de 3 %. Toutefois, la vente exceptionnelle de licences de télécommunications avait rapporté en tout l'équivalent de 0,5 % du PIB.

iv) En Irlande, les mesures bancaires (par exemple les redevances provenant de l'extension de la garantie de passif en faveur des banques domestiques et les dividendes tirés par la banque centrale des dispositifs ponctuels de financement) ont donné lieu à une hausse temporaire des recettes.

154
Selon la Commission, les mesures ponctuelles étaient nécessaires pour faire face aux pressions à court terme, mais pour que les objectifs puissent être atteints de manière durable, les mesures temporaires devaient être remplacées par des mesures permanentes.

92 Ce phénomène s'explique aussi par l'évolution différente du solde structurel avant le programme. Dans ses estimations, la Commission indique que la consolidation budgétaire a commencé en 2010 dans les deux pays avec un effort similaire.

93 À la suite de cette opération, le Portugal a repris les futurs engagements de retraite. Bien que cet élément de passif ne fasse pas partie de la dette publique selon le cadre statistique, il a un impact négatif sur la soutenabilité de celle-ci. C'est pourquoi cette mesure n'a eu pour effet que d'améliorer le niveau d'endettement du pays.

Les conditions ont été globalement bien respectées

Finalement, les États membres ont respecté au moins 80 % des conditions imposées

155
Les rapports de suivi de la Commission montrent que les États membres ont respecté, avec des fortunes diverses, les délais fixés dans les protocoles d'accord. Si le Portugal et la Lettonie ont respecté moins de la moitié des conditions de leur programme dans les temps, la Hongrie y a satisfait pour près des trois quarts. En Irlande et au Portugal, les conditions n'ont pas été remplies avec la même ponctualité dans le cadre des programmes de l'UE et de ceux du FMI. Même si les pays n'ont pas respecté un délai dans un premier temps, ils ont souvent fini par remplir la condition concernée.

156
La Commission n'a pas rendu compte dans les délais du respect ou non de 30 conditions environ (voir point 106).

157
Les retards dans le respect des conditions s'expliquent en général par des raisons échappant au contrôle de la Commission: longueur de la procédure législative, incapacité des autorités nationales à mettre en œuvre les réformes convenues, problèmes juridiques ignorés au départ, résistance sociale, etc. Toutefois, dans certains cas, le calendrier initial était irréaliste au regard de l'ampleur de la réforme (celle de la fonction publique, par exemple), de la nécessité de mettre en place une coopération intensive au niveau des pouvoirs publics locaux ou régionaux, ou encore du besoin de s'équiper d'une nouvelle infrastructure informatique complexe.

158
Les conditions à contenu structurel important étaient supposées être respectées dans les délais initialement fixés, au même titre que celles dont le contenu structurel était moindre[94]. Nous avons constaté que les conditions de la première catégorie avaient tendance à être respectées plutôt en fin de programme. Au départ, les réexamens effectués par la Commission n'incitaient pas les pays à se conformer à temps aux conditions les plus importantes. Par la suite, l'accent a toutefois été mis davantage sur les réformes majeures.

Les programmes ont entraîné des réformes, mais parfois, les effets souhaités ne se sont pas produits

159
Pour déterminer le degré de performance d'une politique, il est nécessaire d'établir la causalité entre celle-ci et les effets observés. Ainsi, l'impact des réformes visant à améliorer les politiques en faveur de l'emploi peut être retardé si le marché du travail est morose. Notre analyse a encore été compliquée par le peu de temps qui s'était écoulé depuis la fin de certains programmes. Enfin, les conditions ne représentaient souvent qu'une partie des mesures mises en œuvre au cours de la période couverte par les programmes.

94 Pour les besoins de l'audit, l'importance des conditions a été mesurée en fonction de leur contenu structurel: important, moyen ou faible. Voir ***annexe III***.

160
Nous avons considéré une condition comme efficace lorsque:

i) les réformes n'ont pas été abandonnées à la fin du programme, mais ont été activement poursuivies par l'État membre concerné;

ii) les indicateurs ou évaluations disponibles en ce qui concerne les politiques mises en œuvre font clairement apparaître une amélioration dans le domaine en cause;

iii) les effets souhaités ont été obtenus.

161
La principale inquiétude – celle d'un abandon des réformes après la fin des programmes – s'est révélée non fondée. Au moment de l'audit, les abandons étaient peu nombreux et concernaient surtout les baisses de salaire dans la fonction publique (Hongrie et Roumanie) et les réformes du marché du travail (Irlande et Portugal). Toutefois, ce constat n'exclut pas d'éventuels abandons dans le futur. Les réformes abandonnées étaient compensées par des réformes de remplacement dont l'impact potentiel n'était bien souvent pas équivalent. C'était par exemple le cas des mesures compensatoires prises en réaction au rétablissement du salaire minimum à son niveau initial en Irlande, ou encore de celles destinées à remplacer les mesures déclarées comme anticonstitutionnelles au Portugal (voir ***encadré 9***).

162
Le programme couvrait une période trop courte pour que certaines réformes complexes puissent être intégralement mises en œuvre avant sa clôture. Hormis les volte-face évoquées plus haut, les pays ont poursuivi les réformes complexes après la fin du programme.

Encadré 9

Dilution et abandon progressifs des réformes du marché de l'emploi au Portugal

C'est au Portugal que les réformes du marché de l'emploi les plus importantes ont été envisagées. Au cours du programme, ce pays a en effet mis en œuvre un certain nombre de réformes qui ont réduit le niveau de protection de l'emploi. Cependant, l'amélioration n'a pas été suffisamment marquée par comparaison avec la situation au niveau international. Dès le lancement du programme, la conception des réformes manquait d'ambition par rapport aux options prises par les pays dans une situation comparable. À titre d'exemple, il était demandé au Portugal d'élaborer une proposition afin d'aligner les indemnités de licenciement sur la moyenne de l'UE plutôt que sur le niveau en vigueur dans une série de pays qui lui font concurrence sur la scène du commerce international. Durant le programme, ce sont les réformes les moins ambitieuses qui ont été retenues. C'est ainsi que les indemnités de licenciement sont désormais de 12 jours par année de service, soit le chiffre le plus élevé de la fourchette initiale (entre 8 et 12 jours par année de service).

Le calendrier des réformes a encore été allongé du fait que certaines d'entre elles relatives aux règles en matière de licenciement ont été contestées avec succès devant la Cour constitutionnelle. Le gouvernement portugais a réagi en prenant des mesures pour les compenser, mais la Commission a constaté qu'elles ne pouvaient pas produire des effets similaires aux réformes initiales. Les conditions du programme ne prévoyaient pas de mesures compensatoires équivalentes sur le plan de leur impact potentiel sur la flexibilité du marché de l'emploi. Une fois le programme terminé, certaines réformes du marché du travail déjà mises en œuvre ont été aisément abandonnées sur décision administrative des pouvoirs publics. Celles-ci ont été critiquées par la Commission dans ses rapports de surveillance postprogramme.

163
Nous avons constaté[95] des améliorations notables lorsque les programmes ciblaient des réformes dans les domaines spécifiques des politiques actives du marché du travail, des réformes du marché de l'emploi ou de l'environnement des entreprises. Dans certains domaines, les programmes ont contribué à encourager de nouvelles réformes (responsabilité budgétaire, par exemple), tandis que dans d'autres, ils ont incité à accélérer la mise en œuvre de plans nationaux existants (environnement des entreprises, par exemple).

164
Une fois remplies, certaines conditions n'ont pas produit les effets désirés. À titre d'exemple, les économies budgétaires n'ont pas atteint l'ampleur escomptée au cours de la période de programmation, et le cadre de la responsabilité budgétaire n'a pas permis d'ancrer suffisamment la politique budgétaire (voir ***encadré 10***).

95 Nous avons analysé les progrès réalisés par les cinq pays dans trois domaines: les réformes du marché de l'emploi, l'environnement des entreprises et la responsabilité budgétaire. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur les indicateurs de réglementation internationaux, sur les indicateurs d'intrants ainsi que sur les évaluations de la Commission, du FMI et d'autres institutions internationales.

Encadré 10

Cas où le respect des conditions n'a pas produit les effets souhaités

- En Hongrie, le programme de soutien aux banques a été fort peu utilisé car, dans sa forme définitive, il n'avait rien d'attrayant pour le secteur bancaire.
- Conformément aux conditions du programme, la Hongrie a prévu, dans sa loi de finances, une réduction des dépenses des administrations publiques locales, mais elle n'a pas réussi à réaliser des économies substantielles.
- La Roumanie a respecté la condition consistant à adopter une loi-cadre sur les salaires dans la fonction publique, mais les grilles de compensation, qui constituaient l'un des éléments clés de cette réforme, n'ont pas été appliquées faute de moyens budgétaires.
- L'Irlande et la Roumanie ont adopté un nouveau cadre en matière de responsabilité budgétaire au cours du programme. Cependant, dans les deux cas, la Commission a fait état de plusieurs insuffisances dans leur mise en œuvre. Qui plus est, le cadre s'est révélé inefficace en ce qui concerne l'alignement de la politique budgétaire gouvernementale sur les objectifs à moyen terme.
- Au Portugal, le niveau de l'emploi dans la fonction publique a été réduit dans le respect des étapes fixées dans le programme. Toutefois, une partie non précisée de cette diminution s'explique par un départ anticipé à la retraite de fonctionnaires, de sorte que l'impact budgétaire a été limité.

Dans quelle mesure les pays concernés ont-ils réussi à renforcer leur compétitivité?

Des gains de compétitivité ont été réalisés, mais à des degrés divers

165
L'un des principaux objectifs sous-jacents des programmes était le rétablissement des soldes extérieurs par le renforcement de la compétitivité économique. La balance courante et la balance commerciale sont les principaux indicateurs de cette compétitivité[96].

166
Tous les programmes ont donné lieu à un ajustement de la balance courante. Dans quatre des cinq pays concernés, ce dernier a été plus rapide que prévu. Seul l'ajustement irlandais s'est déroulé grosso modo au rythme attendu.

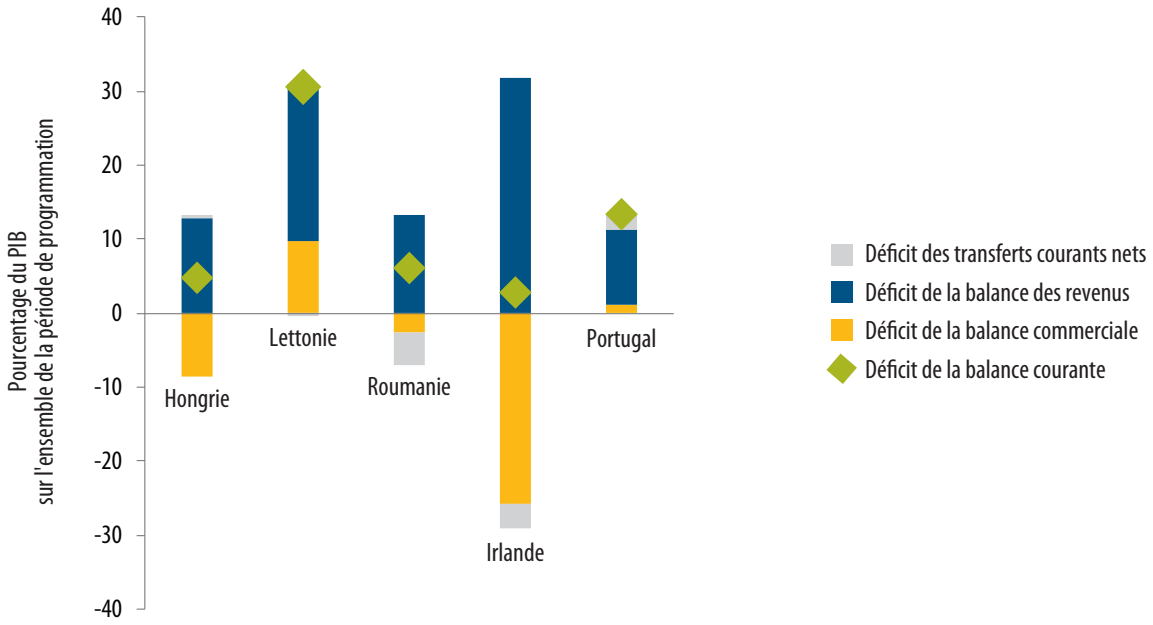
167
Dans tous les cas, l'ajustement plus rapide de la balance courante s'expliquait par une amélioration inattendue de la balance des revenus[97]. Même en Irlande, l'évolution de la balance courante conformément aux prévisions est à mettre à l'actif de la performance exceptionnelle de la balance des revenus, qui a permis de compenser la très mauvaise performance de la balance commerciale (voir ***figure 11***).

96 La compétitivité d'un pays est un concept complexe qui présente de multiples facettes. Nous avons choisi de nous concentrer sur ces deux indicateurs parce qu'ils faisaient partie des projections des programmes de tous les pays concernés. Cela nous a permis d'évaluer les raisons pour lesquelles la compétitivité n'a pas toujours évolué comme prévu.

97 La balance des revenus enregistre les flux financiers entre résidents et non-résidents en lien avec les revenus du travail ainsi qu'avec les investissements directs, de portefeuille et autres. Elle inclut également les paiements entre les pouvoirs publics et les non-résidents en lien avec les impôts et les subventions sur les produits et la production.

Figure 11

Raisons susceptibles d'expliquer l'ajustement rapide de la balance courante



Remarque: le graphique ci-dessus indique les différences cumulées (en points de pourcentage du PIB) entre le résultat réel et le niveau de référence, c'est-à-dire la projection initiale. Les calculs portent sur les périodes de programmation suivantes: 2009-2011 pour la Hongrie et la Roumanie, 2009-2013 pour la Lettonie et 2011-2015 pour l'Irlande et le Portugal.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission européenne.

168
La balance commerciale (exportations/importations) rend mieux les effets de l'évolution de la compétitivité d'un pays que la balance courante. Au Portugal et en Roumanie, la balance commerciale a évolué conformément aux prévisions des programmes. Elle a été meilleure que prévu en Lettonie (2 % en moyenne par an). Par contre, sa progression a été inférieure aux prévisions en Hongrie (2,8 % par an) et en Irlande (5,1 % par an).

169
Un certain nombre de variables peuvent jouer un rôle dans les fluctuations des deux composantes de la balance commerciale. Il y a les chocs extérieurs (incidence sur les exportations), une évolution inattendue du PIB (incidence sur les importations) et les variations imprévues de la compétitivité (incidence sur les deux aspects).

170
En Lettonie et en Roumanie, les gains de compétitivité[98] ont été considérables et expliquent pourquoi, à partir de 2010, la balance commerciale a dépassé les prévisions initiales. Ils se reflètent également dans la part accrue de ces deux pays dans les exportations mondiales.

171
Les trois autres pays ont enregistré des gains de compétitivité moins importants que prévu et ont tous vu leur part dans les exportations mondiales reculer depuis 2008. Les exportations de la Hongrie et du Portugal ont été inférieures aux prévisions initiales, au contraire de celles de l'Irlande, qui ont dépassé les projections[99].

172
Au Portugal et en Hongrie, l'ajustement de la balance commerciale a été plus ou moins conforme aux projections, mais c'est uniquement grâce au fait que tant les exportations que les importations ont été inférieures aux prévisions initiales. Près de 80 % de cette contraction inattendue des importations est due à la sous-performance du PIB. Cela étant, même pour ces deux pays, certains gains de compétitivité sont visibles: ainsi, le ratio exportations/PIB a augmenté par rapport à la période précédant les programmes.

La dévaluation interne a été réalisée au travers de l'ajustement des rémunérations des salariés nouvellement embauchés

173
La dévaluation interne était un élément majeur de la stratégie macroéconomique de trois pays (Lettonie, Irlande et Portugal). Il s'agit d'un ensemble de politiques conçues pour rétablir la compétitivité internationale, principalement par la réduction des prix ou du coût du travail[100]. Les réductions de salaire et d'emploi dans le secteur public sont supposées être suivies de réductions salariales dans le secteur privé. Ce mécanisme s'explique par le fait que les ajustements effectués dans le secteur public libèrent des ressources et augmentent donc la disponibilité de main-d'œuvre pour le secteur privé tout en faisant baisser le niveau des rémunérations dans l'économie en général. Une diminution de la demande agrégée doit en principe contribuer à l'ajustement des prix et des rémunérations dans l'économie. En l'absence de devise propre, la dévaluation interne est une stratégie essentielle pour ajuster les niveaux de prix dans une union monétaire.

98 Ainsi que le montrent plusieurs indicateurs macroéconomiques de la compétitivité, comme le taux de change effectif réel, les coûts salariaux unitaires réels et la productivité de la main-d'œuvre, mais aussi des indicateurs composites, comme le rang occupé au classement mondial de la compétitivité.

99 L'exception irlandaise s'explique principalement par le fait qu'une bonne partie du volume des exportations de ce pays n'est pas destinée à la zone euro. L'Irlande a ainsi pu profiter de la dépréciation de l'euro par rapport au dollar américain, phénomène dont il n'avait pas été tenu compte au départ dans les prévisions relatives au programme. Cette dépréciation de la monnaie européenne a également augmenté la valeur des importations irlandaises. Le contenu en importations des exportations de l'Irlande, c'est-à-dire la proportion de biens et services exportés produits grâce à l'utilisation de biens et services intermédiaires importés, est élevé (il est proche de 50 %).

100 La Commission définit la dévaluation interne comme une stratégie visant à réduire les prix intérieurs en jouant sur les prix relatifs à l'importation et à l'exportation ou en diminuant les coûts de la production nationale et, par conséquent, en provoquant une dépréciation réelle du taux de change. *Source:* Commission européenne, *Quarterly Report on the Euro Area* (Rapport trimestriel sur la zone euro), 3/2011, volume 10, p. 22.

174

En Lettonie, la dévaluation interne a été principalement opérée au travers d'un ajustement à la baisse des rémunérations des salariés nouvellement embauchés, alors que les salaires des travailleurs déjà en poste dans le secteur privé n'ont pour ainsi dire pas diminué. Une partie de l'ajustement salarial s'est faite par l'ajustement des salaires non déclarés, mais son ampleur a été limitée (voir ***encadré 11***).

Encadré 11

L'impact de la dévaluation interne sur le niveau des salaires en Lettonie

La dévaluation interne était considérée comme un pilier de l'ajustement en Lettonie. L'hypothèse selon laquelle le marché de l'emploi est particulièrement flexible était l'une des raisons pour lesquelles la dévaluation interne devait fonctionner. Dans la pratique, la réduction des salaires observée dans le secteur privé a été relativement modeste[101]. Alors que la croissance des rémunérations a fortement ralenti dans les secteurs public et privé sous l'effet du développement de la crise en 2008, devenant même négative en 2009[102], l'ampleur et la durée de l'évolution salariale négative ont été nettement moindres dans le secteur privé. Le tassement le plus marqué, à un an d'écart, des salaires dans le secteur privé a été de 6,6 % (en octobre 2009), tandis que le recul le plus important des rémunérations dans le secteur public a dépassé les 26 % (en novembre 2009). La dynamique de la masse salariale ne reflète pas le processus sous-jacent de l'ajustement ou pourrait donner à penser que ce dernier s'est fait en partie dans le domaine des salaires en espèces non déclarés.

L'analyse des données salariales individuelles[103] montre que les salaires des travailleurs engagés pendant la récession étaient considérablement inférieurs à ceux des travailleurs déjà en poste, dont la rémunération n'a pour ainsi dire pas diminué. Ce constat corrobore des éléments probants relevés dans la littérature et semblant indiquer que les salaires au moment du recrutement sont plus cycliques que ceux du personnel déjà en place et constituent un mécanisme de réduction des coûts. Les réductions d'emploi et le renforcement du travail à temps partiel ont également joué un rôle.

L'enquête rétrospective auprès des employeurs fait apparaître que le tassement «réel» du coût salarial se situait entre 6 et 11 % en 2008-2009 et était très faible (sous les 2 %) en 2009-2010. En d'autres termes, l'érosion salariale a été plus importante que dans les statistiques officielles (progression de 1,3 % en 2009 et repli de 2,9 % en 2010). Cela montre que les rémunérations proposées dans le secteur privé ont réagi à la récession, mais que cette réaction n'était pas suffisante pour empêcher un recul marqué et prolongé de l'emploi.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une étude d'Andrejs Semjonovs, d'Alf Vanags et d'Anna Zasova, *What happened to wages in Latvia's 'internal devaluation'?* (Qu'est-il arrivé aux salaires lors de la dévaluation interne en Lettonie?), Baltic International Centre for Economic Policy Studies.

---

101 C'est dans le secteur privé – et plus particulièrement le secteur marchand – que l'évolution des salaires détermine la compétitivité.

102 En mars 2009 dans le secteur public et en juillet dans le secteur privé.

103 Données anonymisées provenant de l'organisme letton en charge de la sécurité sociale.

Les prêts en devises étrangères sont restés un défi

175
Les trois pays qui avaient fait appel au mécanisme de soutien à la balance des paiements avaient comme dénominateur commun la part élevée des prêts en devises étrangères par rapport à l'ensemble des crédits en cours.

176
Durant la crise, les banques centrales ne pouvaient laisser la devise locale se déprécier pour rétablir la compétitivité extérieure. Elles ne voulaient pas prendre le risque de voir une telle dépréciation restreindre la capacité des emprunteurs d'assurer le service de leurs dettes libellées en devises étrangères et, partant, affecter la stabilité du système financier, ce qui aurait annihilé les avantages économiques de la politique menée[104]. En raison du niveau élevé de leurs crédits en devises étrangères, les pays ont également eu tendance à perdre davantage de réserves internationales au cours de la crise[105].

177
Malgré l'influence considérable de ces questions sur les choix de politique disponibles, l'assistance financière accordée par l'UE n'imposait pas aux autorités nationales de se charger de la gestion du crédit intérieur en devises étrangères.

178
Durant les programmes, la valeur totale des prêts en devises a continué de poser un problème[106]. En Roumanie, les emprunts en devises étrangères du secteur privé dépassaient ceux libellés en devise locale. Leur part a commencé à diminuer en 2012 en Hongrie, mais il a fallu attendre 2014 pour que ce soit également le cas en Roumanie.

104 Cette difficulté a également été reconnue par le comité européen du risque systémique dans sa recommandation 2011/1 et qualifiée de risque d'«obstacles aux canaux de transmission de la politique monétaire» résultant de la part élevée du crédit intérieur libellé en devises étrangères.

105 Recommandation 2011/1 du comité européen du risque systémique.

106 À titre d'exemple, à la fin du mois de juin 2013, la banque centrale de Hongrie considérait comme très élevée l'exposition des ménages et des PME aux taux de change.

Conclusions et recommandations

La surveillance avant la crise

179
Avant la crise, l'UE disposait déjà d'un cadre axé sur le suivi des budgets publics des États membres. Il incombait à la Commission d'informer le Conseil en cas de creusement des déséquilibres budgétaires croissants. La Commission n'était pas préparée aux premières demandes d'assistance financière.

180
La Commission a failli dans son rôle d'évaluateur des déséquilibres budgétaires au cours de la phase qui a précédé la crise, surestimant la solidité des budgets 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. Ces manquements dans la surveillance signifient qu'elle n'était pas préparée à gérer les programmes au moment où les premières demandes d'assistance financière sont arrivées (voir points 35 à 47).

Processus de gestion des programmes

181
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 des prévisions des programmes ainsi que des estimations du déficit de financement, et en déterminant les réformes nécessaires. Vu le calendrier serré imposé au départ et le manque d'expérience préalable, c'est un tour de force (voir points 45 à 50).

182
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 bénéficiaires de l'assistance financière. Toutefois, en 2008 et en 2009, elle n'a pas mis en œuvre le même degré d'expertise que celui affiché par la suite dans le cadre des programmes axés sur la zone euro. Elle ne pouvait pas non plus recourir aisément à des experts externes. La politique de la Commission en matière de ressources humaines n'était pas conçue pour faire face à un projet aussi vaste et aussi important que la résolution de la crise de la dette souveraine (voir points 52 à 54).

Recommandation n° 1

La Commission devrait mettre en place, à l'échelle de l'institution, un cadre qui permette de mobiliser rapidement les ressources humaines et l'expertise appropriées disponibles en son sein ou en dehors dès qu'un programme d'assistance financière se dessine.

Conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil, la Commission devrait élaborer des procédures en vue d'un renforcement de la surveillance et de la gestion des nouveaux programmes d'assistance financière, le cas échéant. Lesdites procédures devraient explicitement couvrir le scénario dans lequel ces activités sont exercées par les seules institutions européennes.

183
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 calculs 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 (voir points 55 à 70).

Recommandation n° 2

Les équipes de programme devraient consigner systématiquement les principales hypothèses formulées et les travaux réalisés lors de l'élaboration des prévisions. La Commission devrait mettre en place des outils pour faciliter la documentation. Il pourrait s'agir, entre autres, d'un enregistrement automatique des modifications apportées par les prévisionnistes.

Les procédures de contrôle de la qualité devraient prévoir davantage de contrôles des principales hypothèses sous-jacentes et des paramètres choisis par les gestionnaires nationaux. Ainsi, lors de l'examen de la qualité, un modèle de référence pourrait servir à signaler les domaines caractérisés par une grande différence entre les prévisions fondées sur l'appréciation et celles fondées sur le modèle. Cela permettrait de mieux cibler les contrôles de la qualité.

184
En règle générale, les programmes tenaient bien compte des priorités stratégiques de l'UE et des connaissances économiques du moment. Toutefois, les procédures de la Commission péchaient souvent par un manque de rigueur dans la conservation des pièces et n'étaient pas axées sur l'évaluation rétrospective de la prise de décision. 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 (voir points 71 à 75).

Recommandation n° 3

Afin de garantir la transparence interne en ce qui concerne les facteurs sous-tendant les décisions relatives aux programmes:

a) le personnel engagé dans la gestion des programmes devrait conserver toutes les pièces nécessaires concernant la conception des programmes, la sélection des conditions et le suivi, par la Commission, de la mise en œuvre des programmes;

b) les responsables des programmes devraient documenter les principales décisions relatives à ceux-ci dans un registre dédié afin qu'elles soient aisément traçables.

185
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 suffisamment axées sur les conditions de politique économique générale fixées par le Conseil (voir points 76 à 79).

186
Les conditions de l'assistance n'ont pas été gérées de la même manière dans les différents 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 (voir points 80 à 91).

187
Parer au risque de ne pas traiter tous les pays de la même manière ou d'exiger des réformes superflues reste un défi dans le cadre du processus de gestion des programmes. Comme il s'agissait de programmes de crise, il était difficile d'élaborer des lignes directrices détaillées pour réduire la marge de manœuvre des équipes de programme et des autorités nationales lors de l'élaboration et de la négociation de documents comme les décisions du Conseil ou les protocoles d'accord. C'est pourquoi toute solution doit s'appuyer sur un renforcement de la supervision des travaux du personnel de la Commission et s'accompagner d'améliorations du processus de réexamen.

188
Les travaux de la Commission se traduisent par une série de documents relatifs aux programmes et servant de base aux décisions de la Commission (ou du commissaire agissant en son nom) et du Conseil. Tant les documents relatifs aux programmes que l'analyse sous-jacente se sont considérablement améliorés depuis fin 2008. Cependant, il manquait toujours des informations essentielles dans les documents relatifs aux programmes plus récents (voir points 97 à 99).

189
Dans tous ses aspects, la gestion des programmes s'appuie sur l'appréciation d'experts dans des domaines spécifiques. Les principaux documents résultant de l'analyse des experts ont été 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 de programme, les travaux n'ont fait l'objet d'aucun contrôle approfondi et le contrôle de la qualité n'était pas bien documenté (voir points 93 à 96).

Recommandation n° 4

La Commission devrait veiller à la mise en place de procédures appropriées pour l'examen de la gestion des programmes et du contenu des documents relatifs à ces derniers, compte tenu des ressources disponibles. L'examen horizontal devrait se dérouler comme un examen par les pairs des travaux réalisés par les équipes de programme, avec une attention particulière pour les aspects horizontaux (un traitement similaire des pays, par exemple) et un rapport au management.

190
La Commission est chargée du suivi de la mise en œuvre des programmes. Le principal point faible dans ce domaine concerne le suivi de l'exécution du budget. Les objectifs de déficit de chaque programme étaient fixés sur la base du déficit SEC. Si cette approche garantit une parfaite conformité à la procédure concernant les déficits excessifs, elle implique également que, lorsqu'une décision doit être prise quant à la poursuite d'un programme, le rapport de la Commission sur le respect des objectifs de déficit s'expose à une double incertitude, l'une relative aux mesures, l'autre aux prévisions (voir points 100 à 103).

Recommandation n° 5

Aux fins du suivi budgétaire, la Commission devrait inclure, dans les protocoles d'accord, des variables qu'elle peut obtenir dans des délais courts, comme le solde de trésorerie trimestriel et/ou l'objectif fixé en matière d'arriérés.

191
La manière de faire rapport sur le respect des conditions n'a pas été systématiquement la même. De nombreux termes différents ont été utilisés pour exprimer le non-respect de celles-ci, ce qui a prêté à confusion. Certaines conditions n'ont fait l'objet d'aucun compte rendu. Et d'autres ont été renseignées comme respectées, alors que, en réalité, il n'en était rien (voir points 104 à 107). Un examen interne efficace (voir recommandation n° 4) devrait permettre de réduire le risque de telles erreurs. Toutefois, nos travaux mettent en évidence d'autres faiblesses dans la manière d'appliquer les conditions. Des versements ont été effectués alors que le respect des conditions dans les délais était très variable d'un pays à l'autre (voir point 200). Les programmes comportaient des conditions qui ne pouvaient garantir la mise en œuvre réelle des réformes ou qui n'étaient pas vraiment importantes pour la résolution de la crise et le remboursement des prêts.

Recommandation n° 6

La Commission devrait préciser à quoi servent les conditions des programmes:

a) les documents relatifs aux programmes devraient établir l'importance relative des conditions et les considérer comme des préalables au versement des tranches d'aide;

b) les conditions devraient être axées sur les réformes ayant un impact important et durable. Si le paiement des tranches est subordonné à des mesures préparatoires, le protocole d'accord devrait comporter des conditions garantissant l'adoption ultérieure des réformes;

c) les conditions devraient être utilisées avec parcimonie et faire clairement référence à des réformes essentielles à la résolution de la crise ou au remboursement de l'assistance financière fournie. Les équipes de programme devraient être tenues de justifier la nécessité de toute condition. La sélection des conditions devrait être un aspect à examiner en interne;

d) les conditions devraient être définies de telle manière que leur respect puisse être vérifié avec certitude. Une fois les conditions fixées, les équipes de programme devraient chercher à déterminer quelles données sont susceptibles d'être utilisées ultérieurement pour évaluer les résultats des mesures des programmes.

192
Toutes les équipes de programme ont mis en place une coopération informelle efficace avec le FMI et la BCE. L'absence d'accords de coopération formelle s'explique par le délai imparti, qui devait être assez court, et peut-être par les préférences des institutions (voir points 108 à 114).

Recommandation n° 7

Si la Commission doit coopérer avec les autres partenaires du programme, elle devrait s'employer à formaliser la coopération interinstitutionnelle. Le mandat devrait définir des mécanismes de partage de l'information, de traitement des données confidentielles et de résolution des divergences d'opinion.

Opérations d'emprunt

193
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 (voir points 115 à 122).

194
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 suivante ne concerne que les faiblesses qui n'étaient pas encore résolues au moment de l'audit (voir points 123 à 129).

Recommandation n° 8

En ce qui concerne le processus de gestion de la dette, la Commission devrait:

a) rendre l'attribution des émissions plus transparente;

b) conserver systématiquement les pièces relatives à tous les accords majeurs relatifs aux émissions et conclus avec les chefs de file;

c) insister sur les engagements des chefs de file au cours des phases précédant et suivant les émissions;

d) effectuer régulièrement une analyse prospective du marché afin de déterminer les caractéristiques de chaque émission et d'évaluer la liquidité du marché secondaire.

Réalisations des programmes

195
L'analyse des réalisations devrait faire l'objet de recherches économiques supplémentaires afin de mieux comprendre comment les pays ont répondu au besoin d'ajustement et de déterminer comment son impact pourrait être encore mieux réparti à l'avenir.

Recours à l'assistance financière

196
Dans les cinq pays concernés, le niveau de l'assistance financière n'a globalement pas varié par rapport aux prévisions. Toutefois, il existait certaines différences dans le niveau de confort. Les premiers programmes ainsi que celui élaboré pour l'Irlande comportaient une importante marge de sécurité, ce qui a permis aux pays concernés de rembourser les prêts du FMI, plus chers, avant l'échéance, de réduire le financement des programmes ou la dépendance à l'égard de leurs ressources propres, ou encore de dépasser les objectifs fixés en matière de réserves de change (voir points 138 et 139).

197
De son côté, le Portugal a été confronté à des besoins de financement nettement supérieurs aux estimations de départ, si bien que le financement a été serré pendant le programme. Pour couvrir ses besoins, il a dû se tourner vers les marchés financiers. L'assistance financière fournie à la Roumanie était suffisante pour couvrir les besoins du pays en matière de balance des paiements, mais le financement du secteur public roumain a été plus problématique (voir points 140 à 143).

Ajustement budgétaire

198
À quelques exceptions près, les objectifs de déficit révisés ont été atteints. Les éléments de la consolidation budgétaire correspondaient globalement à ce qui avait été prévu au départ, mais l'érosion des bases d'imposition a souvent annihilé l'effet des recettes supplémentaires résultant des nouvelles mesures fiscales majeures prises en 2009 (voir points 144 à 148).

199
Les déficits structurels des pays concernés se sont améliorés, mais à des rythmes différents, souvent parce que la situation de départ était différente. Parfois, la consolidation budgétaire n'a pas eu d'effet durable sur le déficit, du fait que les États membres ont recouru à des mesures ponctuelles pour atteindre leurs objectifs (voir points 149 à 154).

Conditions structurelles

200
Les États membres ont respecté les échéances fixées dans les protocoles d'accord à des degrés divers. Les retards en la matière s'expliquent en général par des raisons échappant au contrôle de la Commission. Dans certains cas, le calendrier initial était trop ambitieux au regard de l'ampleur de la réforme. Même si les pays n'ont pas respecté un délai initial, ils ont souvent fini par remplir la condition concernée (voir points 155 à 157).

201
Les conditions importantes étaient supposées être respectées dans les délais fixés au départ, au même titre que celles considérées comme moins essentielles. À la fin d'un programme, le taux de conformité aux conditions plus importantes avait tendance à être plus élevé, ce qui indique que, à mesure que les programmes approchaient de leur clôture, la Commission a plutôt centré une partie de son attention sur les réformes les plus nécessaires (voir point 158).

202
Les conditions des programmes ont bel et bien entraîné des réformes, qui se sont en général poursuivies une fois ceux-ci clôturés. Les abandons étaient rares au moment de l'audit. Des améliorations tangibles ont été observées lorsque les programmes ciblaient des réformes dans certains domaines bien précis. Dans certains cas, l'UE a contribué à encourager de nouvelles réformes, tandis que dans d'autres, les programmes d'assistance ont incité à accélérer la mise en œuvre de plans nationaux existants. Toutefois, le respect d'un certain nombre de conditions n'a toujours pas produit les effets qui leur avaient valu d'être incluses dans le programme concerné (voir points 159 à 164).

Réalisations macroéconomiques

203
Outre la consolidation budgétaire et la stabilisation du secteur financier, les programmes avaient également pour objectif le rétablissement des soldes extérieurs par le renforcement de la compétitivité économique. Dans quatre des cinq pays audités, l'ajustement de la balance courante a été plus rapide que prévu. Cela s'explique principalement par une amélioration inattendue de la balance des revenus et, dans une moindre mesure, par l'embellie, elle aussi inattendue, enregistrée au niveau de la balance commerciale. Les importations ont été inférieures aux prévisions, essentiellement à cause d'un tassement du PIB. Lorsque les exportations étaient elles aussi plus faibles que prévu, c'était en général à cause de facteurs extérieurs (principalement un recul du PIB chez les partenaires commerciaux) (voir points 165 à 172).

204
La dévaluation interne était un élément clé de la stratégie macroéconomique mise en place dans trois pays, où une série de politiques étaient axées sur le rétablissement de la compétitivité sur la scène internationale, principalement par des mesures centrées sur la réduction du coût du travail. Dans la pratique, l'ajustement salarial a concerné les personnes nouvellement engagées pendant la récession, mais les salaires des travailleurs déjà en poste n'ont pour ainsi dire pas diminué (voir points 173 et 174).

Recommandation n° 9

La Commission devrait chercher à mieux comprendre comment les pays ont procédé à leurs ajustements afin de pouvoir davantage tenir compte des leçons tirées des programmes. Parmi les questions qui pourraient être approfondies, il y a:

a) l'impact des mesures pour regagner en compétitivité, comme la dévaluation interne;

b) les impacts sociaux et le partage de la charge du programme d'ajustement;

c) l'ordre dans lequel les mesures d'ajustement sont prises.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Milan Martin CVIKL, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 11 novembre 2015.

Par la Cour des comptes

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Annexe I

Raisons justifiant la demande d'assistance

Chaque situation de crise a été classifiée en fonction des catégories suggérées dans la littérature universitaire[1].

Pays	Type de crise	Principales raisons justifiant la demande d'assistance par l'État
Hongrie	**Crise de la balance des paiements**	L'effondrement de l'entreprise Lehman Brothers a ébranlé la confiance des investisseurs au début du mois d'octobre 2008. Il s'en est suivi une liquidation des titres d'État, une vente aux enchères ratée d'obligations et une dépréciation monétaire marquée. L'inquiétude régnant sur les marchés des changes a déclenché une pression sur la liquidité des banques, qui ont éprouvé des difficultés à renouveler leurs swaps de change. La Hongrie a demandé une assistance financière parce qu'elle redoutait de voir le vent de panique déstabiliser les mécanismes de marché au point de saper brusquement la capacité de financement extérieur du pays. *Sources:* Documents de la Commission relatifs aux programmes initiaux, 2008; évaluation ex post de la situation en Hongrie par le FMI, 2011.
Lettonie	**Crise de la balance des paiements** **Crise bancaire**	Au cours des trois mois qui ont précédé la demande d'assistance, les dépôts avaient reculé de 10 %. Ce phénomène était dû à des retraits massifs à la banque Parex, qui a été confrontée à de graves problèmes de liquidité après avoir perdu plus d'un quart de ses dépôts. Durant la même période, les réserves officielles avaient fondu de près de 20 % à la suite de la vente, par la banque centrale de Lettonie, de devises étrangères pour défendre l'ancrage de la monnaie locale. En novembre, le gouvernement a décidé d'intervenir et de nationaliser la banque Parex et, un mois plus tard, il soumettait à des restrictions les retraits des dépôts relatifs à celle-ci. Selon le premier ministre, la Lettonie avait besoin d'une assistance financière pour trois raisons: gérer la banque Parex, financer le déficit budgétaire et stabiliser le marché financier. Les inquiétudes croissantes suscitées par le système financier et la dette extérieure du pays ont déclenché une crise de la balance des paiements et une crise bancaire. *Sources:* Demande de la Lettonie au FMI, 2009; Aslund, Anders et Valdis Dombrovskis, *How Latvia Came Through The Financial Crisis* (Comment la Lettonie est-elle sortie de la crise financière?), Peterson Institute for International Economics, 2011; Olivier Blanchard, Mark Griffiths et Bertrand Gruss, *Boom, Bust, Recovery: Forensics of the Latvia Crisis* (Envolée, chute et redressement: la crise lettone sous la loupe), exposé présenté à l'automne 2013 lors du *Brookings Panel on Economic Activity*, 2013.
Roumanie	**Crise de la balance des paiements**	Avec l'éclatement de la crise financière mondiale en 2008, les marchés financiers et le système bancaire roumains se sont retrouvés sous une forte pression. L'accès au financement extérieur était limité et provoquait une flambée des taux d'intérêt. Le ralentissement des mouvements de capitaux s'est traduit par une dépréciation des taux de change de plus de 15 %, avec, pour corollaire, une détérioration de la qualité des actifs et une nouvelle dégradation des bilans des banques. La banque centrale est intervenue pour stabiliser la devise roumaine. La notation de la Roumanie a été ramenée sous le seuil de la catégorie «investissement», ce qui a eu pour effet d'accroître la prime de risque et le coût de l'emprunt. Les rendements des obligations souveraines ont bondi jusqu'à atteindre 9 %. En raison du net renforcement de l'aversion pour le risque, des pressions accrues sur les taux de change et d'un accès de plus en plus limité au marché obligataire pour les emprunts publics, les autorités roumaines ont adressé une demande d'assistance financière en mars 2009. *Sources:* FMI, *Romania: Request for Stand-By Arrangement* (Roumanie: demande d'accord de confirmation), 2009; évaluation ex post de la situation en Roumanie par le FMI, 2012; Commission européenne, *Overall assessment of the two balance-of-payments assistance programmes for Romania* (Évaluation globale des deux programmes de soutien à la balance des paiements pour la Roumanie), série *European Economy*, Occasional Papers 156, 2013.

Annexe I

Pays	Type de crise	Principales raisons justifiant la demande d'assistance par l'État
Irlande	**Crise bancaire**	Dès la fin de 2007, la confiance des investisseurs dans le secteur immobilier irlandais s'était envolée sous l'effet de la crainte d'une offre excédentaire et d'une bulle des prix. L'Irlande avait alors été confrontée à un double problème: une chute des recettes cycliques dans le secteur de la construction et l'apparition soudaine de pertes importantes au niveau du système bancaire national. Au cours de la période 2008-2010, le gouvernement a pris des mesures fortes pour consolider le secteur bancaire. Il a garanti les dettes des institutions bancaires nationales. Il a injecté des capitaux pour un montant équivalant à pas moins de 20 % du PIB dans le secteur bancaire. La *National Asset Management Agency* a racheté les actifs fonciers et de promotion immobilière des banques en difficulté. Toutefois, les engagements pris par le gouvernement en faveur du secteur financier ont propulsé les écarts de rendement sur les obligations d'État à des sommets historiques et ont considérablement réduit l'accès du pays aux marchés financiers. *Sources:* Lettre d'intention de l'Irlande, 2010; FMI, *Ireland: Request for an Extended Arrangement* (Irlande: demande d'un accord élargi), 2010; Commission européenne, 2011.
Portugal	**Crise de la dette souveraine**	La période qui a précédé la demande d'assistance financière a été marquée par une évolution défavorable des finances publiques et par une détérioration des perspectives économiques. Il s'en est suivi une érosion de la confiance et des pressions croissantes de la part des marchés sur la dette portugaise, encore accentuées par une spirale négative sur les marchés des obligations souveraines dans la zone euro. À mesure que l'accès aux marchés se rétrécissait, le gouvernement a recouru de plus en plus à l'émission d'obligations à plus court terme et à d'autres types de financement (comme les placements privés, les émissions syndiquées et un important financement à court terme par les institutions bancaires nationales). Au début du mois de mai 2011, les écarts de rendement à 10 ans des obligations portugaises avaient grimpé pour atteindre 650 points de base. Après plusieurs déclassements successifs de ses obligations souveraines par les agences de notation, le Portugal s'est retrouvé dans l'impossibilité de se refinancer à des taux compatibles avec la viabilité budgétaire à long terme. *Sources:* Commission européenne, *The Economic Adjustment Programme for Portugal* (Le programme d'ajustement économique pour le Portugal), série *European Economy*, Occasional Papers 79, 2011; FMI, *Portugal: Request for Arrangement Under the Extended Fund Facility* (Portugal: demande d'accord au titre du mécanisme élargi de crédit), 2011.

1 Claessens et Kose (2013); Laeven et Valencia (2012); Kaminsky et Reinhart (1999).

Annexe II

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	Prêt 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

Source: Cour des comptes européenne.

Le tableau ne comprend pas les deux autres mécanismes existants, à savoir les prêts intergouvernementaux à la Grèce et le Mécanisme européen de stabilité, qui ont été mis en place pour fournir une assistance financière aux pays de la zone euro.

Annexe III

Méthodologie d'audit

Établissement des critères d'audit

1. Nous avons déduit les principes de bonne gestion et les critères d'évaluation des évaluations des programmes du FMI, des évaluations ex post du mécanisme de l'UE de soutien à la balance des paiements des pays tiers, des anciens rapports de la Cour sur l'assistance macrofinancière, des lignes directrices et de publications d'autres instituts et groupes de réflexion indépendants, ainsi que de travaux de recherche universitaires. Le ***tableau 1*** indique les principaux documents de base utilisés.

Tableau 1 – Principales sources utilisées pour déterminer les critères d'audit

FMI et Bureau indépendant d'évaluation du FMI
IMF Conditionality guidelines: IMF Guidelines on Conditionality (2002); Principles Underlying the Guidelines on Conditionality (2006); 2011 Review of Conditionality (2012)
Fiscal adjustment in IMF-Supported Programs (2003)
Evaluation report: The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil (2003)
Evaluation report: Structural Conditionality in IMF-Supported Programs (2007)
Structural Conditionality in IMF-supported programs: Background documents (2007)
Mauro, Paolo: Chipping away at Public Debt, FMI (2011)
Commission européenne
Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support (2007)
Final Report: Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2004-2008) (2009)
Guidelines for the ex post evaluation of Macro-Financial Assistance and Balance of Payments Operations (2010)
Evaluation of Directorate-General for Economic and Financial Affairs' fiscal surveillance activities (2010)
Cour des comptes européenne
Rapport spécial n° 5/2001 relatif aux fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires (septième et huitième FED)
Rapport spécial n° 2/2005 relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP: la gestion par la Commission du volet «réforme des finances publiques»
Rapport spécial n° 11/2010 – «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie»

2. Afin de déterminer les meilleures pratiques dans le domaine de la gestion de la dette publique, des relations avec les investisseurs et de la transparence en matière d'émission de dette, nous nous sommes appuyés sur les travaux et lignes directrices des organisations suivantes:

   a) le FMI et la Banque mondiale, en particulier les différentes versions des lignes directrices relatives à la gestion de la dette publique (2001, 2003, 2007 et 2014) et à l'utilisation de la syndication (2010 et 2013);

   b) l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en particulier l'analyse transnationale des procédures mises en place par les pouvoirs publics en matière d'émission de dette (2009);

   c) la Banque des règlements internationaux (BRI);

   d) des associations du secteur privé, comme l'*International Capital Market Association*, l'*Association for Financial Markets in Europe* et l'*Institute of International Finance*.

Analyse des conditions structurelles

3. L'analyse des conditions structurelles s'appuie sur un échantillon (voir ***tableau 2***). Les domaines ont été sélectionnés après évaluation de leur importance relative pour chaque programme.

Tableau 2 – Présentation de l'échantillon

	Hongrie	Lettonie	Roumanie	Irlande	Portugal
Nombre de conditions analysées	44	56	67	59	135
Couverture approximative (estimation par extrapolation sur la base de l'échantillon)	73 %[1]	38 %	39 %	15 %	34 %
Couverture thématique					
Gestion des finances publiques (par exemple responsabilité budgétaire et marchés publics)	X	x	x	x	x
Réformes du service public et/ou masse salariale du secteur public	X	x	x		x
Pensions	X	x	x	x	
Fonds structurels	X	x	x		
Entreprises publiques, privatisations et partenariats public-privé		x	x		x
Environnement des entreprises		x	x		
Marché de l'emploi (fixation des salaires, politiques actives du marché du travail et soutien aux chômeurs)	X		x	x	x
Secteur financier (ratios d'adéquation des fonds propres et surveillance des banques)	X		x	x	

1 Ces 73 % représentent toutes les conditions structurelles. Les 27 % restants étaient uniquement des conditions à caractère budgétaire.

Source: Cour des comptes européenne.

4. Les conditions similaires figurant dans les différentes versions des protocoles d'accord ont été groupées afin d'éviter les répétitions superflues. La part des conditions groupées par rapport au nombre de conditions mentionnées dans les divers protocoles d'accord a servi à mesurer le caractère récurrent des conditions.

5. Les conditions groupées ont été classées en trois catégories en fonction de leur contenu structurel:

   i) contenu structurel faible: cette catégorie couvre les conditions qui n'entraîneraient pas, à elles seules, de changements économiques significatifs. Toutefois, elles peuvent servir à préparer des réformes plus importantes. Quelques exemples: i) les activités d'analyse ponctuelles, comme les évaluations uniques, ii) l'élaboration et la publication de plans ou de stratégies et iii) la poursuite d'une activité donnée;

   ii) contenu structurel moyen: cette catégorie couvre les conditions susceptibles d'avoir immédiatement un effet notable sur le comportement de certains groupes d'acteurs économiques (par exemple les fonctionnaires, les entreprises, les consommateurs, les employés ou les titulaires de licence). Toutefois, pour que cet effet perdure, des mesures de suivi complémentaires sont nécessaires. Cette catégorie comprend quatre types de conditions. Premièrement, les conditions exigeant du pouvoir exécutif qu'il entreprenne des actions qui devraient avoir un effet immédiat. Ces conditions peuvent même avoir des effets macroéconomiques très importants (par exemple si le gouvernement décide de réduire le salaire minimal), mais elles sont aisément réversibles. Deuxièmement, les conditions exigeant du gouvernement qu'il répète à plusieurs reprises une même activité (par exemple un suivi budgétaire régulier). Troisièmement, les conditions exigeant la mise en œuvre de différentes mesures administratives, comme une réorganisation du pouvoir central, ou des mesures conduisant à l'application de la législation existante. Quatrièmement, toutes les actions ponctuelles;

   iii) contenu structurel important: cette catégorie couvre les conditions qui entraîneraient, à elles seules, des changements économiques durables. Ces conditions peuvent avoir des effets considérables et très étendus, mais ces derniers peuvent aussi ne concerner que quelques acteurs économiques seulement. En général, les conditions figurant dans cette catégorie imposent des changements législatifs par le parlement national. Cette catégorie inclut également les modifications du paysage institutionnel, comme la mise en place d'un conseil budgétaire ou la réorganisation des pouvoirs publics locaux, ainsi que les privatisations[1].

6. Le respect des conditions a été évalué par rapport au délai initial et à l'état d'avancement au moment de l'audit. L'évaluation s'appuyait en général sur les rapports de suivi disponibles. Les types de conditions ci-après n'ont pas été pris en considération dans l'analyse de leur respect:

   i) les conditions vagues, à savoir les conditions qui ne permettaient pas une classification selon leur contenu structurel;

   ii) les conditions permanentes, à savoir les conditions exigeant que certaines activités soient effectuées chaque trimestre;

   iii) les conditions sans échéances précises.

1 Les mesures de nationalisation ou de soutien aux banques ne sont pas comprises dans cette catégorie.

7. Afin de tenir compte des situations où le respect des conditions n'a pu être établi, tous les tests statistiques ont toujours été effectués deux fois au moins: i) sur la base des enregistrements de données sans ceux pour lesquels un respect des conditions était impossible et ii) sur la base de tous les enregistrements de données, les valeurs manquantes étant considérées comme non conformes.

Coût de la dette

8. En ce qui concerne le prix des emprunts, les taux de swap ont servi d'indicateur pour ce que les marchés considéraient comme le rendement sans risque pour une échéance donnée au moment de l'émission. La moyenne des taux de swap à l'achat et à la vente, ou taux *mid-swap*, a servi de référence pour déterminer le rendement obtenu par les émetteurs de l'UE et par les émetteurs comparables[2]. Les données ont été obtenues auprès de Bloomberg ou, à défaut, calculées comme la différence entre le rendement de l'émission et le taux de *mid-swap* au moment de la date d'annonce.

2 La Banque européenne d'investissement, le Fonds européen de stabilité financière et la *Kreditanstalt für Wiederaufbau*.

Réponses de la Commission

Synthèse

I

La Commission se réjouit de cet audit de performance réalisé par la Cour des comptes européenne sur les programmes soutenus par une assistance financière au titre du soutien à la balance des paiements et du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Ces programmes ont atteint leurs objectifs économiques fondamentaux, à savoir permettre aux pays de revenir sur les marchés financiers et de renouer avec des finances publiques viables et une croissance conduisant à un recul du chômage.

L'impact et l'évolution de la crise ont été sans précédent, que ce soit en Europe ou dans le monde. Il était très difficile de prévoir toutes les conséquences de l'aggravation rapide des déséquilibres. Dans une telle situation de crise, les fonctions de réaction économiques normales perdent leur capacité à décrire adéquatement les relations entre diverses variables économiques. La Commission ainsi que l'UE ont dû agir vite face à l'incertitude extrême et à la gravité des risques souverains et de liquidité systémiques qui menaçaient la stabilité de l'ensemble du système financier et la solvabilité des États souverains.

Au début de la crise, un cadre de surveillance multilatéral était déjà en place, mais il ne s'est pas révélé parfaitement approprié. En dépit de son expérience limitée du type et de l'ampleur de l'intervention nécessaire, la Commission a rapidement développé des outils pour résoudre la crise. Les programmes d'assistance financière à la balance des paiements en faveur des États membres de l'UE ont été mis en place dans l'urgence et dans des conditions difficiles. Les programmes au titre du MESF revêtaient le même degré d'urgence en raison du risque accru de contagion pour d'autres pays de la zone euro, avec la difficulté supplémentaire qu'ils étaient financés par des instruments qui venaient tout juste d'être créés. La Commission s'est heurtée à des contraintes énormes en termes de ressources humaines et a dû apprendre très vite. Les programmes étaient des instruments complexes traitant de situations de crises imprévisibles.

La contribution des pays bénéficiaires à la conception et à l'évolution des programmes a été capitale. Elle reflète non seulement la diversité de leurs situations mais aussi leurs préférences en termes de politiques, et constitue la meilleure garantie de leur adhésion au programme de réforme. Sans cette adhésion, les chances de réussite d'un programme sont considérablement réduites.

En comparant les programmes, il convient également de tenir compte des circonstances sous-jacentes différentes d'un pays à l'autre, de leurs contraintes institutionnelles, administratives et politiques et de la manière dont elles ont évolué avec le temps. Certains peuvent souffrir de faiblesses structurelles qui paraissent similaires à première vue mais qui doivent néanmoins être traitées par des politiques distinctes. La souplesse d'adaptation et d'ajustement des programmes aux besoins et aux contraintes de chaque pays est essentielle à leur succès. La qualité d'un programme ne saurait être évaluée sur la base d'une comparaison du nombre de conditions structurelles qu'il contient.

La Commission a réalisé des progrès importants durant la mise en œuvre des programmes faisant l'objet de cet audit et depuis leur achèvement. Ces progrès portent notamment sur la mobilisation de ressources financières et d'experts supplémentaires et sur le renforcement des mécanismes européens d'assistance financière et de gouvernance économique. La Commission entend prendre appui sur ces améliorations et en apporter de nouvelles, comme expliqué dans sa réponse aux recommandations de l'audit.

III

Un cadre solide de surveillance budgétaire existait déjà avant la crise. L'ampleur et la nature de la crise financière mondiale de 2007-2008 étaient sans précédent. C'est ce qui explique l'apparition brutale et désordonnée des déséquilibres dans plusieurs pays de l'UE.

La crise a montré que le cadre de surveillance existant n'était pas totalement adapté pour détecter les risques inhérents aux positions budgétaires sous-jacentes en période de crise économique historique. Elle a mis en évidence la puissance des effets de contagion entre les pays et la nécessité d'adopter une approche plus large de la surveillance dans le secteur bancaire et sur le plan macroéconomique en général. La réaction des marchés financiers – qui a été déterminante dans l'accélération de la crise – a toutefois été un élément nouveau et particulièrement difficile à prévoir. Au moment où les pays ont demandé une assistance, en coulisses, la détérioration de la situation était suivie de près et la Commission était en contact étroit avec les autorités nationales. Il appartient à l'État membre bénéficiaire et non à la Commission d'introduire une demande d'assistance financière. En outre, le cadre

de surveillance normal confère à la Commission un rôle plus limité en termes de contrôle des décisions nationales de politique économique et budgétaire et d'élaboration de recommandations stratégiques que les conditions d'un programme.

La réaction à la crise a été immédiate et exhaustive. Elle comprenait un nouveau renforcement de la gouvernance économique globale de l'UE au moyen d'un système intégré d'autorités européennes de surveillance financière (CERS, ABE, AEMF, AEAPP) et une architecture réglementaire pour les institutions financières (à savoir l'Union bancaire). Le «six-pack» et le «two-pack» ont également été introduits pour remédier aux faiblesses que la crise a révélées en matière de surveillance. En particulier, le «six-pack» a instauré une procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques qui fait du contrôle des déséquilibres macroéconomiques et financiers un élément clé de la surveillance économique de l'UE.

Le fait que les actions de la Commission n'aient pas été entreprises dans un contexte de vide juridique, mais aient été encadrées par des mécanismes institutionnels complexes n'est pas adéquatement pris en compte dans l'évaluation des performances de la Commission. Le rôle du FMI et – pour les pays de la zone euro – de la BCE dans la préparation et le contrôle des programmes est sous-estimé. Le rôle du Conseil en tant que première instance décisionnelle ne se voit pas davantage accorder l'importance qui lui revient.

IV

Les résultats budgétaires et macroéconomiques de 2008 se sont, de façon générale, considérablement écartés des projections initiales figurant dans les prévisions d'un très grand nombre d'institutions, dont la Commission. Cette situation résulte de l'aggravation brutale des déséquilibres et du caractère sans précédent de la crise, que l'on s'accorde généralement à reconnaître aujourd'hui comme un phénomène extrêmement improbable parmi toutes les évolutions possibles. Par ailleurs, les prévisions reposent toujours sur les informations disponibles à un moment précis; par conséquent, les développements ultérieurs et les révisions successives des données modifient naturellement la situation et les perspectives.

Il convient de reconnaître que les prévisions ne sont pas une science exacte. Dans le passé, celles de la Commission se sont souvent révélées exactes.

Le cadre de gouvernance économique européen d'avant la crise reposait essentiellement sur la politique budgétaire et laissait le contrôle du risque financier, en particulier, aux banques centrales et aux autorités nationales de surveillance. Du fait de l'absence d'une structure européenne intégrée de surveillance et de réglementation des institutions financières, les risques principaux n'ont pas été repérés de manière systématique. Depuis la crise, des progrès notables ont été enregistrés dans la résolution de ces lacunes institutionnelles et de gouvernance. Le cadre de surveillance a été remanié et des contacts plus étroits ont été établis entre la Commission, le comité européen du risque systémique (CERS) nouvellement créé et les autorités européennes de surveillance (AES).

Il reste que l'on pouvait difficilement prévoir qu'en raison du caractère et de l'ampleur sans précédent de la crise financière, les gouvernements adopteraient des mesures de soutien au secteur financier qui ont parfois eu des conséquences considérables sur les finances publiques.

V

Le cadre de surveillance macroéconomique est un processus complémentaire, qui ne fait pas partie du pacte de stabilité et de croissance (PSC). Ce dernier est formé d'un ensemble d'actes législatifs et politiques en rapport avec le contrôle budgétaire. Au début de la crise, le pacte de stabilité et de croissance avait dix ans et venait d'être révisé en 2005 pour donner un rôle plus prépondérant à l'orientation des politiques budgétaires. Déterminée à tirer les leçons des lacunes qui se faisaient jour, la Commission a encore remanié ce dispositif en 2011, 2013 et 2014.

Faire le lien entre le pacte de stabilité et de croissance et l'état de préparation de la Commission à la gestion des programmes ne tient pas compte du fait qu'aussi bien les réformes du pacte de stabilité et de croissance que l'introduction d'une surveillance macroéconomique avaient pour objectif de remédier aux lacunes constatées dans les mécanismes de surveillance. Cela permet d'identifier les déséquilibres à temps pour prendre les décisions politiques nécessaires afin que les pays soient mieux préparés à faire face à une crise. La gestion de l'assistance financière est indépendante de l'identification des risques.

VIII

Le rapport souligne à juste titre l'utilisation de diverses feuilles de calculs et des problèmes initiaux avec la documentation. Les outils prévisionnels de la Commission ne sont pas plus complexes que nécessaire.

La prévision économique n'est pas un exercice qui peut être réalisé au moyen d'une simple application. Les prévisions de la Commission doivent couvrir un grand nombre de variables. Cela conduit nécessairement à un ensemble de données important et relativement complexe que les gestionnaires nationaux doivent traiter lorsqu'ils élaborent des prévisions. L'utilisation des feuilles de calcul requiert à la fois des compétences et un jugement professionnel. La méthode prévisionnelle de la Commission est conforme à la pratique d'autres organisations qui réalisent des prévisions économiques.

La Commission ne souscrit pas à l'affirmation de la Cour concernant la difficulté d'évaluer les hypothèses lors de l'établissement des prévisions. Les hypothèses qui sous-tendent les prévisions sont décrites dans la note de position rédigée au début de chaque cycle de prévisions. Les hypothèses sont ensuite actualisées avant chaque stockage ultérieur de données servant aux prévisions et elles sont publiées dans chaque prévision. Dans le cadre de la préparation des prévisions régulières de la Commission, plusieurs réunions rassemblent les responsables géographiques, des experts d'unités horizontales et le management de haut niveau. Un élément essentiel de ces réunions est la discussion des hypothèses qui sous-tendent les prévisions. En outre, les unités horizontales vérifient systématiquement la cohérence mathématique et économique des prévisions préparées par les responsables géographiques.

En particulier, la Commission a soigneusement expliqué son évaluation des multiplicateurs budgétaires qui sous-tendent la prévision (voir, par exemple, l'encadré I.5 à la page 41 des prévisions de l'automne 2012). En 2013, la DG ECFIN a procédé à un exercice d'évaluation du multiplicateur budgétaire implicite. Les multiplicateurs se situent bien dans la fourchette trouvée dans les références empiriques et théoriques.

IX

La Commission tient à souligner l'importance qu'il y a de bien distinguer la fourniture des informations nécessaires à l'adoption d'une décision éclairée à l'époque de la question de savoir si des informations complètes ont pu être récupérées par la suite.

Au début des programmes, la Commission travaillait dans l'urgence et devait mettre en place des procédures solides et efficaces de gestion de la crise. La Commission admet qu'il y a eu des faiblesses dans la gestion de la documentation dans un premier temps et qu'elle a dû apprendre sur le tas.

La Commission a fourni à la Cour un volume considérable d'informations, notamment des feuilles de calcul, sur les données et les hypothèses sous-tendant les calculs initiaux du déficit de financement. Des documents de référence ont été fournis sur tous les pays concernés par les programmes.

X

La Commission ne souscrit pas à l'observation de la Cour selon laquelle des documents clés étaient manquants pour les programmes les plus récents. Les documents relatifs aux programmes du Portugal et de l'Irlande étaient extrêmement détaillés.

XI

La Commission conteste que les protocoles d'accord aient inclus des conditions qui n'étaient pas axées sur les conditions de politique économique générale fixées par le Conseil.

Ces conditions fixées par le Conseil sont «générales» et n'ont pas pour but de dresser une liste exhaustive des conditions applicables. Leur réalisation – en ce qui concerne les problèmes structurels, en particulier – nécessite souvent que le protocole d'accord prévoir un large éventail de mesures afin de renforcer la position sous-jacente d'une économie.

Par ailleurs, les protocoles d'accord sons le résultat de négociations avec les autorités politiques de l'État membre concerné, dont la contribution est capitale pour la réussite du programme.

Deux poids, deux mesures

De l'avis de la Commission, il était opportun que chaque programme traduise la situation économique, les structures institutionnelles, les circonstances et les préférences de chaque pays.

XII

Bien que la Commission admette que le risque de traiter des pays différents de manière incohérente ou d'exiger des réformes inutiles est toujours un défi pour la gestion des programmes, elle considère qu'il était approprié et nécessaire de gérer les programmes de façon différenciée selon les pays. Cette flexibilité était souhaitable en raison de la diversité des conditions administratives, politiques et économiques existant dans les différents pays et du rôle important que devait tenir le pays bénéficiaire dans la conception et l'évolution du programme. Des pays peuvent présenter des faiblesses structurelles qui paraissent similaires à première vue, mais qui doivent néanmoins être traitées par des politiques distinctes.

La contribution des pays bénéficiaires à la conception et à l'évolution des programmes, qui traduit non seulement leur situation différente, mais aussi leurs préférences politiques propres, constitue la principale garantie de leur adhésion au programme de réforme.

La Commission ne nie pas que des améliorations soient possibles au niveau de la cohérence de la classification des conditions.

De l'avis de la Commission, la notion de «contenu structurel» utilisée par la Cour n'est pas une mesure valable pour analyser des mesures de politique économique et tirer des conclusions sur leur importance. Il est également vrai que la conditionnalité évolue durant le cycle de vie d'un programme. Une réforme structurelle que la Cour qualifierait en définitive de réforme «à fort contenu» peut nécessiter plusieurs étapes préliminaires «à faible contenu» pour être adéquatement évaluée et préparée. La décision d'assouplir certains objectifs de déficit s'appuyait sur un examen d'ensemble de l'adéquation des objectifs initiaux. Elle reposait sur une analyse approfondie tenant compte de plusieurs développements survenus dans le pays et non pas uniquement de la croissance du PIB.

XIII

Au sein des services de la Commission, les calculs sous-tendant les décisions relatives aux programmes sont revus par des fonctionnaires extérieurs à l'équipe principale du programme, notamment des membres de l'encadrement supérieur et les chefs des unités horizontales. Les rapports de réexamen ont fait l'objet de procédures de consultation avec les directions générales compétentes.

De plus, la Commission a travaillé en étroite coopération avec le FMI et la BCE sur les programmes du MESF. Les projets de documents relatifs aux programmes ont été systématiquement échangés et ont fait l'objet de contrôles croisés entre les institutions partenaires, qui ont toutes collaboré activement avec les autorités nationales.

Enfin, les résultats des négociations ont été communiqués en détail au CEF et au groupe de travail de l'Eurogroupe, garantissant ainsi la transparence des résultats.

XIV

Voir la réponse de la Commission au point X.

XV

L'utilisation d'objectifs de déficit en comptabilité d'exercice découle du cadre juridique qui sous-tend la surveillance économique dans l'UE et assure la cohérence entre les pays. Tous les États membres de l'UE, y compris ceux faisant l'objet d'un programme d'ajustement économique, sont soumis aux règles budgétaires communes de l'UE. Aux termes du protocole n° 12 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui définit les valeurs de référence applicables pour la procédure concernant les déficits excessifs, le déficit est mesuré suivant le système européen de comptes économiques intégrés (SEC), qui repose sur une comptabilité d'exercice. Par conséquent, l'utilisation des données des comptes nationaux pour définir les objectifs budgétaires et à des fins de contrôle semble plus que justifiée dans une structure européenne commune.

Sur le plan théorique, le principe de la comptabilité d'exercice introduit par le SEC95 était une innovation majeure, motivée à l'époque par les lacunes de la comptabilité de caisse. L'une de ces lacunes est que les comptes de caisse sont plus susceptibles d'être manipulés et donnent une image moins fiable de la situation économique.

La fixation des objectifs conformément au SEC n'empêche toutefois pas la Commission d'utiliser d'autres sources d'information et données disponibles pour assurer le suivi, si nécessaire. Cela peut inclure des données budgétaires de la comptabilité de caisse, surtout parce qu'elles sont plus rapidement disponibles que celles de la comptabilité d'exercice. Les données de la comptabilité de caisse doivent être interprétées en tenant dûment compte de leur fondement conceptuel différent.

D'une manière générale, l'utilisation appropriée de plusieurs sources de données ne possédant ni les mêmes fondements ni la même disponibilité ne peut qu'améliorer le suivi des objectifs des programmes et faciliter le processus décisionnel le cas échéant.

XVI

Les programmes définissent des trajectoires d'ajustement budgétaire conformes aux exigences du pacte de croissance et de stabilité, en tenant compte de la situation spécifique de chaque pays et des objectifs du programme. Cependant, alors que les programmes prennent en compte les facteurs appropriés pour établir le rythme des améliorations structurelles, le résultat final peut être influencé par un éventail plus large de facteurs liés à l'environnement extérieur. Parmi ces facteurs figurent les circonstances exceptionnelles (par exemple des récessions plus profondes que prévu au départ), les taux d'inflation, la composition de la croissance, la confiance du marché qui affecte les coûts de l'emprunt, ainsi que les révisions ex post des données.

Par conséquent, une certaine souplesse est nécessaire pour s'adapter à de nouvelles conditions. Le cadre européen de surveillance budgétaire le reconnaît également.

Dans certaines situations (décisions de la Cour, opérations de sauvetage des banques), des mesures ponctuelles peuvent être inévitables, mais cette qualification garantit qu'elles sont considérées comme des mesures temporaires. Elles n'apparaissent pas dans le solde structurel précisément pour éviter que les gouvernements ne recourent trop à des mesures de ce type. En outre, il est tout à fait naturel que les soldes structurels de pays différents évoluent à des rythmes différents.

XVII

Un calendrier serré pour la mise en œuvre de réformes a pu parfois être jugé irréaliste a posteriori, mais il était volontairement ambitieux afin de favoriser une action plus rapide.

La Commission conteste que la mise en œuvre des conditions les plus importantes ait été repoussée à la phase finale des programmes. La situation de crise et l'élan politique en faveur de la réforme ont fait que les réformes importantes et difficiles ont été concentrées au début de la période de programmation.

Recommandations

La Commission accepte la recommandation a).

La Commission a amélioré la mobilisation de son expertise au cours de la période de crise. Elle a été en mesure de mobiliser davantage d'experts sur les programmes de la zone euro, qui ont débuté plus tard que ceux extérieurs à la zone euro. Le service de soutien et de réforme structurelle (SSRS) a été récemment créé au sein de la Commission. La Commission va étudier comment certains principes clés permettant une mobilisation rapide de l'expertise nécessaire pourraient être encore renforcés si besoin dans un cadre englobant toute l'institution.

La Commission tiendra compte de la nécessité d'élaborer des procédures pour la surveillance accrue et la gestion d'éventuels nouveaux programmes d'assistance financière en faveur des pays de la zone euro, dans le cadre du «two-pack».

La Commission accepte la recommandation b), tout en soulignant la nécessité de veiller à ce que la consignation de leur travail ne fasse pas peser une charge disproportionnée sur les prévisionnistes, en particulier dans le contexte d'un programme.

La Commission a amélioré les procédures et la gestion des documents depuis la mise en place des premiers programmes. Elle s'efforcera d'améliorer encore la mise en œuvre de sa politique de contrôle de la qualité et de gestion des documents.

La Commission accepte la recommandation c).

La Commission a amélioré sa procédure de conservation des documents depuis le lancement des programmes. Elle veillera tout particulièrement à ce que les nouvelles procédures soient pleinement appliquées, sans gêner la capacité des équipes des programmes à respecter des calendriers serrés.

La Commission étudiera comment assurer l'enregistrement des décisions clés sans ralentir le processus décisionnel, conformément à sa politique de contrôle de la qualité et de gestion des documents.

La Commission accepte la recommandation d).

La Commission accepte la recommandation e). Elle s'efforcera d'inclure dans les protocoles d'accord des variables supplémentaires qu'elle peut obtenir dans des délais courts, comme un solde de trésorerie trimestriel et/ou un objectif en matière d'arriérés, afin de faciliter le suivi des objectifs budgétaires.

La Commission accepte la recommandation f). La Commission insiste sur le fait que le plus important est qu'il existe un ensemble cohérent et intégré de réformes pour relever les défis économiques majeurs. À l'intérieur d'un tel programme, il peut souvent être nécessaire d'opérer des choix concernant le paquet de réformes à retenir. Par conséquent, les conditions ne doivent pas être examinées isolément. La sélection des conditions résulte d'une négociation avec le pays bénéficiaire. Elle doit soutenir la capacité des pays à fixer un calendrier pour leurs programmes respectifs. Il s'agit d'une condition préalable indispensable pour qu'ils s'approprient le processus de réforme, un facteur déterminant pour la réussite du programme.

La Commission accepte en partie la recommandation g). Elle a déjà élaboré des lignes directrices concernant la coopération avec le FMI et la BCE et elle prend actuellement d'autres dispositions visant à faciliter la coopération interinstitutionnelle pendant les programmes. La Commission est toutefois d'avis que la clarification de cette coopération devrait éviter toute formalisation qui rendrait le processus décisionnel lourd, eu égard en particulier aux contraintes de temps. Il convient de conserver une certaine flexibilité pour résoudre les divergences de vues, étant donné que tenter de codifier formellement une procédure de règlement des différends serait tout à la fois difficile et peu utile.

La Commission accepte la recommandation h). Elle est d'avis que le processus de gestion de la dette a toujours été transparent et que la documentation s'est améliorée avec le temps.

La Commission accepte la recommandation i). Elle s'efforcera d'approfondir sa compréhension du processus d'ajustement au titre des programmes à travers la série d'évaluations ex post exhaustives en cours et d'en tirer des enseignements. Ces évaluations couvrent tous les aspects de l'ajustement économique dans le cadre des programmes, y compris les trois suggestions formulées par la Cour. Une évaluation ex post du programme d'ajustement économique de l'Irlande a déjà été publiée.

Partie I

34
Comme indiqué dans la réponse de la Commission au point III, la crise a révélé que le cadre de surveillance existant n'était pas parfaitement adapté pour détecter les risques sous-jacents que présentaient les positions budgétaires de certains États membres dans un contexte de crise économique sans précédent.

L'objectif premier de l'assistance financière était d'apporter un financement aux pays bénéficiaires afin de leur permettre d'introduire les mesures nécessaires au rétablissement progressif de la confiance des marchés financiers. Il est évident que pour les pays qui ont demandé une assistance parce qu'ils n'étaient pas en mesure de financer leur déficit sur les marchés financiers, l'assistance financière allait servir à soutenir le budget.

La Commission reconnaît qu'au cours de la période qui a précédé la crise, il était difficile d'appréhender pleinement le risque croissant de déséquilibres financiers, qui se sont rapidement aggravés du fait de l'apparition inattendue de graves déséquilibres macroéconomiques. Cependant, dans des cas concrets, comme l'Irlande et l'Espagne, la Commission a indiqué dans ses documents officiels qu'en raison des risques macroéconomiques et financiers, il conviendrait que ces pays dégagent un excédent budgétaire.

Le caractère imprévisible de la crise, sa durée et son ampleur sans précédent ont également joué dans la nécessité d'activer les programmes en faveur des États membres.

35
Si les ratios d'endettement et de déficit sont des variables observables, le solde structurel ne l'est pas. Par définition, il repose sur le calcul de l'écart de production, qui n'est pas une variable observable. Cependant, le calcul de la production potentielle, dont l'écart de production découle, repose sur une méthode approuvée d'un commun accord avec le Conseil (ci-après la «méthode commune de l'UE»). Elle est assez complexe, mais garantit un cadre cohérent pour tous les pays.

36
Ainsi que cela a été discuté plus en détail dans la réponse de la Commission au point IV, un prévisionniste ne peut pas anticiper des décisions politiques nationales. Les résultats effectifs peuvent aussi être affectés par des révisions ex post des données. Par conséquent, cet élément doit être pris en compte lors de la comparaison des prévisions et des résultats.

Dans le cas de l'Irlande, le déficit budgétaire prévu était conforme au scénario macroéconomique principal, y compris en ce qui concerne la croissance économique, contenu dans les prévisions de la Commission du printemps 2008 pour ce pays. La différence entre le déficit prévu et les résultats est, dans une large mesure, imputable aux révisions des prévisions concernant le PIB et d'autres variables macroéconomiques majeures qui influencent le budget général de l'État. Le scénario principal des prévisions de la Commission du printemps 2008 n'a pas anticipé le fort ralentissement économique qui s'est finalement produit durant le second semestre. Cela étant, la Commission n'a pas été la seule: ni les institutions nationales et internationales ni les prévisionnistes du secteur privé n'ont anticipé la gravité de la récession observée en Irlande en 2008.

37
Le solde structurel est un indicateur clé de la surveillance des politiques mises en œuvre depuis la réforme du pacte de stabilité et de croissance de 2005. Bien qu'il soit parfaitement pertinent pour la surveillance de la politique budgétaire, la Commission admet qu'il n'est pas un indicateur totalement exact et l'interprète donc avec la prudence qui s'impose.

L'estimation du solde structurel est, sur le plan conceptuel, entachée de la même incertitude que celle qui entoure la prévision d'autres variables macroéconomiques. Il s'agit là d'une caractéristique intrinsèque, qui n'est pas due à la faiblesse d'une méthode par rapport à l'autre.

Par définition, le calcul du solde structurel dépend du calcul de la production potentielle, des écarts de production, des soldes nominaux et de l'impact des mesures ponctuelles. Le calcul de la production potentielle suit la méthode commune de l'UE. Cette méthode est régulièrement discutée et améliorée (lorsque cela est jugé nécessaire) au sein du groupe de travail sur les écarts de production, qui relève du comité de politique économique (CPE). À l'inverse d'une méthode «à la carte», cette méthode commune garantit la cohérence entre les pays en termes de qualité et de solidité de l'estimation.

L'approche commune utilisée au niveau de l'UE pour estimer la production potentielle et l'écart de production n'est pas une méthode statistique pure. Elle repose sur un grand nombre de variables, qui déterminent le potentiel de production d'un pays. Les estimations de l'écart de production reposent de manière cruciale sur des prévisions de toutes les variables macroéconomiques pertinentes. Les écarts de production et les soldes nominaux se sont révélés plus volatils qu'au cours des périodes précédentes, ce qui a influencé le solde structurel. Cela reflète le caractère exceptionnel de la situation et la nature de l'exercice de prévision.

De plus, les prévisions concernant de petites économies ouvertes (la plupart des États membres visés par les programmes ont des économies de ce type) sont généralement plus volatiles parce qu'elles sont exposées à un plus grand nombre de chocs et que l'impact de ceux-ci est également plus fort.

Dans ses évaluations antérieures à 2008, la Commission a, dans plusieurs cas, souligné les risques liés aux incertitudes concernant la situation conjoncturelle. À titre d'exemple, dans sa recommandation concernant un avis du Conseil sur le programme de stabilité irlandais pour la période 2006-2009 la Commission déclarait: «Quoi qu'il en soit, il serait prudent de conserver une marge de manœuvre en cas de renversement de la tendance actuelle en matière de croissance, soutenue par la forte croissance du secteur de la construction résidentielle.»

La Commission est donc pleinement consciente des faiblesses de l'indicateur relatif au solde structurel et en tient compte dans ses évaluations. Le cadre de surveillance budgétaire a également été amélioré en permanence, de sorte qu'il s'appuie aujourd'hui sur un ensemble complet d'outils et pas uniquement sur le solde structurel.

Pour les États membres relevant de la procédure relative aux déficits excessifs (PDE), depuis 2013, le solde structurel a été corrigé afin de contrôler les erreurs de prévisions concernant la production potentielle et les surcroîts/déficits de recettes. La méthode utilisée pour évaluer l'efficacité d'une action au titre de la PDE, telle qu'approuvée par le Conseil en juin 2014, comprend également un second indicateur de l'effort budgétaire basé sur les effets des mesures individuelles prises depuis la recommandation faite au titre de la PDE. Une analyse qualitative approfondie reposant sur ces deux indicateurs est utilisée pour évaluer la conformité.

En ce qui concerne le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, dans le cadre du «six-pack», un niveau de dépenses de référence a été introduit à la fin de 2011. Il sert de second indicateur (aux côtés du solde structurel) pour évaluer le respect de l'ajustement requis pour atteindre l'OMT. Une évaluation globale des deux indicateurs est réalisée afin de contrôler le respect des règles fixées.

Il est vrai que ces indicateurs sont complexes et reposent sur des variables non observables. Toutefois, lorsqu'il s'agit de déterminer l'effort budgétaire consenti par un État membre et de formuler des recommandations pour l'avenir, des indicateurs comme le solde structurel sont préférables aux simples ratios d'endettement ou de déficit, étant donné que ces derniers ont tendance à être beaucoup plus procycliques.

Voir également la réponse de la Commission au point IV.

38

La Commission reconnaît que la méthodologie commune de l'UE n'a pas parfaitement tenu compte de l'effet de l'envolée des marchés du logement survenue au cours de cette période (voir le cas de la Roumanie et de l'Irlande), qui a, à son tour, entraîné de très fortes augmentations du stock de capital. Or, le stock de capital, qui peut être considéré comme un indicateur de la capacité globale dans une économie, n'est pas lissé dans la méthode commune de l'UE. Il n'a donc pas été adapté pour tenir compte des écarts conjoncturels provoqués par la bulle immobilière. De plus, l'investissement résidentiel n'a pas le même effet sur le potentiel d'une économie que la formation brute de capital fixe par des entreprises. De ce fait, l'envolée des marchés du logement a exagéré la capacité de production globale.

Des travaux sont en cours pour tenter de faire qu'à l'avenir, la méthode commune de l'UE prenne davantage en compte l'influence de variables du secteur financier. En particulier, le 28 septembre 2015, la Commission a organisé un atelier pour discuter des possibilités d'amélioration de la méthode commune de l'UE avec les acteurs concernés des États membres et des institutions internationales. Ce travail sera poursuivi avec la participation des États membres au sein du comité de politique économique. Il se déroulera plus précisément sous les auspices du groupe de travail sur les écarts de production, dont le mandat vise essentiellement à élaborer des indicateurs solides et transparents sur la production potentielle et l'écart de production et des soldes budgétaires corrigés des variations conjoncturelles dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.

En dépit des problèmes méthodologiques survenus au cours de la période précédant la crise, il est généralement admis que la méthode actuelle donne de très bons résultats depuis 2009 par rapport à la méthode équivalente de l'OCDE et à d'autres méthodes comme le filtre HP.

39
Les déséquilibres sectoriels n'ont pas été pris en compte dans le calcul de la production potentielle. Cependant, il convient de souligner que: i) à l'heure actuelle, aucun calcul de l'écart de production n'est disponible au niveau sectoriel et ii) des estimations sectorielles compliqueraient davantage un processus de calcul déjà compliqué.

Pour ce qui est des prix de l'immobilier, la méthode commune de l'UE n'a pas complètement corrigé les effets de l'envolée des marchés du logement qui est intervenue au cours de cette période. Voir également la réponse de la Commission au point 38.

40
L'existence de déséquilibres sectoriels et de risques liés au boom dans le secteur du logement n'a pas été ignorée dans les évaluations de la Commission. Ainsi, dans le cas de l'Irlande, les risques en question étaient déjà soulignés dans l'évaluation de la Commission concernant la mise à jour du programme de stabilité en 2005.

42
La situation concernant le suivi des dettes publiques éventuelles s'est sensiblement améliorée depuis 2009.

Le cadre de surveillance a été remanié et des contacts plus étroits ont été établis entre la Commission, le comité européen du risque systémique (CERS) nouvellement créé et les autorités européennes de surveillance (AES).

Le «six-pack» a également instauré la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, laquelle fait du contrôle des déséquilibres économiques, y compris sectoriels, un élément clé de la surveillance économique de l'UE.

En 2015, pour la première fois, la Commission a produit des séries de données sur les dettes publiques éventuelles qui permettent les comparaisons entre États membres.

43
En 2008, la Commission a souligné la nécessité d'étendre la surveillance au-delà de la surveillance budgétaire afin de couvrir les déséquilibres macroéconomiques. (Pour les détails, voir les pages 247 et 248 de la publication «EMU@10: successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union».)

Parmi les changements institutionnels et législatifs pertinents et les améliorations importantes qui ont eu lieu depuis 2011, figurent notamment la création du comité européen du risque systémique (CERS) et des autorités européennes de surveillance (ABE, AEAPP et AEMF) ainsi que l'adoption du «six-pack» et du «two-pack» (voir la réponse de la Commission au point 39 pour de plus amples détails).

Plus particulièrement, le «six-pack» a introduit la procédure relative aux déséquilibres macroéconomiques. Celle-ci a notamment fait du contrôle des déséquilibres financiers (à savoir la position extérieure globale nette, le flux de crédit privé, la dette privée et les engagements du secteur financier) un élément clé de la surveillance économique de l'UE.

44
L'activité de surveillance de la Commission couvrait la sensibilité à différents chocs. Les prévisions régulières de la Commission fournissent des hypothèses spécifiques sur les taux de change et d'intérêt, qui sous-tendent les projections économiques et budgétaires de chaque État membre et de l'UE dans son ensemble. Les principaux développements et canaux qui influencent les variables économiques et budgétaires sont expliqués dans les chapitres horizontaux des prévisions publiées, mais ces détails peuvent être omis dans les commentaires accompagnant les prévisions pour chaque État membre.

L'évaluation par la Commission des programmes de stabilité et de convergence de tous les pays incluait généralement un chapitre spécifique sur l'évaluation des risques, dont le but était de discuter de la vraisemblance des projections budgétaires du programme en analysant différents facteurs de risque. Les évaluations des programmes de stabilité et de convergence antérieurs à 2007 contenaient des informations similaires sous l'intitulé «analyse de la sensibilité» ou «évaluation des risques». Pour de plus amples informations, voir les évaluations des programmes de stabilité et de convergence à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/index_en.htm

46
Étant donné les caractéristiques totalement nouvelles de la crise, il était nécessaire de préparer une réponse adéquate et efficace dans les meilleurs délais. Cela signifiait, en particulier pour les premiers programmes, comme celui de la Hongrie, qu'il fallait travailler dans l'urgence.

La Commission possédait une expérience interne de la mise en œuvre d'une assistance macrofinancière aux pays tiers (notamment à un certain nombre de pays des Balkans occidentaux après la crise du Kosovo). Elle était habituée à négocier et à contrôler la mise en œuvre de protocoles d'accord incluant des réformes structurelles ainsi que des conditions relatives à la politique macroéconomique, pour lesquelles le FMI était chef de file. Elle connaissait également bien les procédures d'emprunt des fonds nécessaires sur les marchés et de prêt à des pays tiers. Cette expertise a permis à la Commission de présenter une proposition dans un délai très court. Sur certains points, comme la surveillance budgétaire, la Commission avait une connaissance plus fine du pays que le FMI. Dans d'autres domaines, tels que le contrôle bancaire, le FMI disposait au début d'un personnel plus expérimenté.

Partie II

Pour la plupart, les programmes avaient des fondements solides, mais il existait des faiblesses en matière de conservation des données.

48
La Commission est chargée d'analyser la situation économique et financière et d'aider à préparer les décisions relatives à chaque programme. À cet effet, la Commission a étroitement coordonné son action avec d'autres partenaires des programmes et a fourni des documents détaillés sur les programmes aux responsables politiques.

Les processus de la Commission ne comportaient pas toujours des poids et contrepoids suffisants

La Commission considère que ses processus ont toujours comporté des poids et contrepoids suffisants.

50 v)
Les pays bénéficiaires des programmes doivent être traités de manière uniforme lorsque des problèmes similaires sont visés. Cela a été une des préoccupations essentielles de tous les programmes.

La contribution des pays bénéficiaires à la conception et à l'évolution des programmes constitue le facteur principal garantissant l'adhésion de ces pays au programme de réforme pendant toute la période concernée. Elle doit être pleinement prise en compte.

De plus, pour déterminer si des pays se trouvent dans une situation similaire (ou comparable) dans un domaine particulier, il convient de ne pas se contenter d'une évaluation statique de leurs performances dans ce domaine politique, mais de prendre également en compte leur capacité à mettre en œuvre des changements significatifs. De même, il convient d'entendre l'expression «ensemble similaire de conditions» comme désignant la teneur générale des exigences et non le nombre de conditions imposées.

52
La Commission rassemble un large éventail d'informations en provenance de différentes sources (y compris extérieures à la Commission). Par conséquent, les évaluations reposaient sur des rapports internes et du matériel de surveillance, des publications externes pertinentes accessibles au public (rapports de chercheurs, de gouvernements, de groupes de réflexion, de parties prenantes et d'autres institutions indépendantes) ainsi que sur de larges consultations avec les parties prenantes.

54
La Commission a, au besoin, demandé des informations clés. Les données étaient sélectionnées en fonction de leur intérêt pour le contrôle de la mise en œuvre des programmes, compte tenu des besoins spécifiques du pays et du programme, tout en veillant à ne pas surcharger les administrations nationales de demandes de rapport.

57
Les contrôles relatifs à la cohérence *numérique* des prévisions incluent, par exemple, des contrôles complexes de la cohérence des prévisions relatives au commerce international. De plus, la cohérence *économique* des prévisions est vérifiée à différents niveaux, y compris lors des réunions prévisionnelles mentionnées dans la réponse de la Commission au point VIII.

La Commission a sciemment décidé de fonder les prévisions sur l'avis d'économistes spécialisés dans les pays pour lesquels ils élaborent des prévisions. D'autres institutions internationales suivent des approches similaires. La littérature en la matière n'établit pas que les prévisions fondées sur un modèle donnent systématiquement de meilleurs résultats que les prévisions basées sur l'appréciation d'experts en général. Même dans des circonstances normales, les relations structurelles ne sont pas stables dans le temps et un avis d'expert est nécessaire pour adapter les relations modélisées découlant d'estimations économétriques aux spécificités de la situation économique du moment. En revanche, les prévisions fondées sur une appréciation donnent certainement de meilleurs résultats que les modèles prévisionnels en cas de crises économiques et financières.

Les feuilles de calcul prévisionnelles sont un outil complexe qui rend problématique le contrôle de la qualité

L'élaboration de prévisions est, par définition, un exercice complexe et la Commission a mis en place un système en vue d'assurer un contrôle adéquat de la qualité.

58
La prévision économique n'est pas un exercice qui peut être réalisé au moyen d'une simple application. Les prévisions de la Commission doivent couvrir un grand nombre de variables. Cela conduit nécessairement à un ensemble de données important et relativement complexe que les gestionnaires nationaux doivent traiter lorsqu'ils élaborent des prévisions. L'utilisation des feuilles de calcul requiert à la fois des compétences et un jugement professionnel. La méthode prévisionnelle de la Commission est conforme à la pratique d'autres organisations qui réalisent des prévisions économiques.

59
Les prévisions reposent sur des données historiques compilées et validées par Eurostat lorsqu'elles sont disponibles. Seules les données non disponibles à l'intérieur de la Commission émanent d'autres sources (généralement les banques centrales nationales et les offices statistiques). Pour les données historiques, l'appréciation des prévisionnistes n'intervient pas. La seule source des données prévisionnelles est, par définition, le prévisionniste (c'est-à-dire le gestionnaire national).

La Commission considère que les exemples cités par la Cour ne démontrent pas l'existence d'un risque. Au contraire, le processus destiné à répercuter des hypothèses extérieures dans les prévisions est clair et bien documenté (par exemple, dans l'encadré technique présent dans chaque publication de prévisions). Ces hypothèses externes sont répercutées au niveau central et appliquées par tous les prévisionnistes. Il existe également un grand nombre d'orientations écrites destinées aux gestionnaires nationaux sur la manière d'identifier et d'évaluer les mesures budgétaires (dans le cadre de l'application de l'hypothèse «pas de changement politique»).

Réponse commune de la Commission aux points 60 et 61

Les contrôles de la cohérence quantitative et économique des prévisions vont bien plus loin que ce qui est décrit dans le rapport.

62
La Commission conteste les exemples mentionnés dans l'encadré 1 (voir les observations détaillées). La Commission ne considère pas que ces exemples mettent en évidence un problème général.

Encadré 1 i)
La Commission conteste cette évaluation relative à la TVA en Roumanie. Le fichier des prévisions permet de prévoir en détail les autres taxes sur la production par secteur (ménages, entreprises, gouvernement). La Commission n'a pas projeté de taux de croissance pour ces variables détaillées et les cellules correspondantes ont été grisées. De ce fait, les formules qui apparaissent dans les cellules grisées ont conservé les valeurs des années couvertes par les prévisions à un niveau constant. La différence de 3,8 milliards de RON résulte d'une comparaison de ces cellules inutilisées avec la prévision des recettes publiques provenant des taxes sur la production et les importations.

Encadré 1 ii)
La Commission conteste cette évaluation. Même si la «rémunération des fonctionnaires» ne formait pas une ligne séparée dans les prévisions, une approximation proche de cette variable était présentée comme un élément séparé, qui rendait la projection de la masse salariale du secteur public explicite dans le fichier.

À l'époque de l'audit par la Cour (2008-2010), l'absence de données actualisées sur les secteurs des ménages et des entreprises (décalage de deux ans) rendait ces données presque inutiles pour les prévisions concernant ces petites économies ouvertes et volatiles. Dès lors, il n'était pas non plus possible d'utiliser ces données pour réaliser des projections dans d'autres secteurs (pour lesquels des données plus fiables et récentes existaient) ou pour contrôler la cohérence avec les données de l'ensemble de l'économie. Par conséquent, aucune projection pour les ménages et les entreprises n'a jamais été publiée et de telles projections n'apparaissaient que pour mémoire dans les prévisions et n'avaient pas d'incidence sur d'autres variables. En effet, l'inexactitude mathématique épinglée par les auditeurs ne concerne que la ventilation des ménages et des entreprises, lesquels étaient sciemment exclus de l'exercice prévisionnel pour la Lettonie en raison des problèmes de qualité des données susmentionnés.

De l'avis de la Commission, la décision d'exclure des données non actuelles de l'analyse traduit une force et non une faiblesse du processus prévisionnel.

Encadré 1 iii)
La Commission conteste cette évaluation. La Cour fait référence à une erreur dans un document (prévision de juin 2009), qui était provisoire et non définitif. Dans la prévision finale suivante (septembre 2009), la mesure était correctement intégrée dans le document.

Encadré 1 iv)
La Commission ne souscrit pas à l'évaluation de la Cour pointant des incohérences dans les prévisions des indices de prix de la Lettonie. La Cour affirme que la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée en 2009 ne se reflétait pas totalement dans la prévision des prix à la consommation. Cette conclusion laisse de côté un grand nombre d'autres facteurs qui influencent également les prix à la consommation. En 2009 et 2010, l'indice des prix à la consommation était sensiblement inférieur à ce que la Commission avait prévu, ce qui suggère que l'influence de la hausse de la taxe n'était pas sous-estimée.

Les données montrent également que la différence réelle entre l'indice des prix à la consommation et les prix de la consommation privée était supérieure aux prévisions de la Commission. Les éléments couverts dans ces deux indices sont différents. La différence majeure réside dans la couverture des loyers imputés dans la consommation privée. La forte baisse des prix de l'immobilier et des loyers durant la crise a donc eu des effets beaucoup plus marqués sur les prix de la consommation privée que sur l'indice des prix à la consommation. Cet exemple montre combien les relations économiques changent en période de crise grave.

65
Les gestionnaires nationaux réalisent leur propre évaluation de l'impact des mesures budgétaires. Par conséquent, la question de savoir si les gestionnaires nationaux possèdent une connaissance approfondie des méthodes utilisées dans les évaluations des autorités nationales n'est pas pertinente.

La Commission ne souscrit pas à la dernière phrase (sur les multiplicateurs budgétaires implicites). Les multiplicateurs budgétaires (implicites) sont mieux connus que ce que suggère le rapport. En 2013, la DG ECFIN a procédé

à un exercice en vue d'évaluer le multiplicateur budgétaire implicite. Les prévisions économiques du printemps et de l'automne 2012 incluaient également des encadrés consacrés aux multiplicateurs budgétaires. Les multiplicateurs se situent bien dans la fourchette trouvée dans les références empiriques et théoriques.

Des simulations ont été réalisées avec le modèle QUEST à des moments critiques de certains programmes (essentiellement la phase de négociation) afin d'alimenter la définition des scénarios de politique et de référence. En ce qui concerne le programme portugais, des mesures budgétaires spécifiques ont été évaluées sur la base de la version nationale du modèle QUEST. Les informations correspondantes, notamment les multiplicateurs spécifiques des mesures, ont été communiquées à la Cour.

66

La Commission conteste cette évaluation. L'hypothèse selon laquelle de petites erreurs auraient pu passer inaperçues et conduire à des erreurs cumulées significatives relève de la pure spéculation.

67

La Commission admet qu'une documentation complète a fait défaut, notamment dans la phase initiale des programmes.

Un exercice partiel de décomposition des erreurs de prévision a été réalisé en 2013. Un exercice plus complet est en préparation dans le cadre d'une réévaluation de l'exactitude des prévisions. De même, durant plusieurs exercices prévisionnels, les gestionnaires nationaux ont décomposé la révision du solde budgétaire des administrations publiques et de la croissance réelle du PIB par rapport au cycle de prévision précédent. Cette décomposition des modifications apportées dans les prévisions relatives au solde budgétaire des administrations publiques se trouve dans les rapports relatifs au réexamen des programmes.

Les estimations des déficits de financement étaient incomplètes et inexactes

Certains documents relatifs aux estimations des déficits de financement disponibles à l'époque de l'audit étaient incomplets. Cependant, le titre ne reflète pas correctement le fait que les lacunes concernent essentiellement la documentation et non l'estimation.

69

La Commission ne partage pas la déclaration générale de la Cour sur la disponibilité des estimations des déficits de financement.

La Commission a fourni à la Cour un volume considérable d'informations, notamment des feuilles de calcul, sur les données et les hypothèses qui sous-tendaient les calculs initiaux du déficit de financement. Des documents de référence ont été fournis sur tous les pays concernés par les programmes.

La Commission admet qu'il y a eu des faiblesses dans la gestion des documents au début des processus des programmes. Il est exact qu'en ce qui concerne la Hongrie, la documentation relative au déficit de financement initial n'est pas disponible.

Voir également la réponse de la Commission au point IX.

70

La Commission considère qu'il n'y a pas eu d'erreurs significatives dans les calculs des déficits de financement. Dans le cas de la Roumanie, il y a eu une erreur dans la double comptabilisation de prêts intragroupes des entreprises.

La Commission conteste d'autres erreurs alléguées sur laquelle la Cour a fondé son évaluation. La Commission ne considère pas que ces exemples mettent en évidence un problème général.

La Commission tient à souligner que l'estimation des besoins de financement sur la durée de la période de programmation implique une série de calculs et d'hypothèses sur lesquels plane un degré élevé d'incertitude et qui ne peuvent être quantifiés de façon fiable que dans une certaine mesure. La volonté et la capacité du prêteur de fournir le financement font également peser une contrainte sur l'enveloppe financière et la conception du programme doit en tenir compte.

Il est irréaliste de s'attendre à ce que les estimations soient parfaitement exactes. L'important est que, dans la pratique, des inexactitudes minimes ne doivent pas avoir de conséquences négatives pour la réussite des programmes. Rétrospectivement, les projections étaient exactes, étant donné que l'enveloppe financière ne s'est révélée inadéquate et n'a dû être revue dans aucun des cas examinés.

Les erreurs alléguées dans les calculs des déficits de financement n'ont pas affecté le contenu politique des programmes.

Pas de traces de certaines pièces importantes

La conservation des documents s'est visiblement améliorée au fil du temps et certaines décisions sont prises en recourant à des procédures non écrites.

Encadré 2 – Deuxième alinéa

Les autorités portugaises ont créé une base de données en ligne contenant les mesures mises en œuvre du programme et l'accès à cette base n'a pas été donné à la Cour. C'est la raison pour laquelle la Commission a éprouvé des difficultés à transmettre tous les documents nécessaires.

Dans le cas de la Hongrie, comme la Commission l'a expliqué à la Cour, l'adoption de décrets ou de lois a généralement été contrôlée et vérifiée en consultant le recueil juridique en ligne du Parlement, qui est fiable, et le Journal officiel hongrois (accessible gratuitement). C'est la raison principale pour laquelle des copies imprimées des actes juridiques adoptés n'ont pas été systématiquement archivées par la Commission.

Encadré 2 – Cinquième alinéa

Le processus prévisionnel utilise une série normalisée de fichiers Excel. Il repose également sur un processus de documentation clair, sur des contrôles de qualité et des révisions par les unités horizontales, sur des discussions avec des experts des États membres ainsi que sur des consultations internes. Les fichiers Excel normalisés, qui contiennent une fiche budgétaire, sont aussi utilisés par les gestionnaires nationaux pour suivre les développements entre deux prévisions. Les gestionnaires nationaux, en particulier ceux qui s'occupent des pays bénéficiaires de programmes, utilisent également d'autres outils pour contrôler les variables budgétaires. Ceux-ci dépendent de la conception du programme, des particularités du pays et de la finesse des données disponibles.

75

La Commission conteste que des informations essentielles aient manqué dans les documents des programmes les plus récents. Les documents des programmes relatifs au Portugal et à l'Irlande étaient extrêmement détaillés.

Encadré 3

La Commission conteste qu'il y ait eu des «exemples de non-respect des règles». Comme indiqué dans la réponse de la Commission au point XII, les conditions de politique économique générale fixées par le Conseil sont «générales» et n'ont pas pour but de dresser une liste exhaustive des conditions.

Encadré 3 – Premier alinéa

Dans le cas de la Roumanie, la Commission a poursuivi les révisions semestrielles formelles prévues par le programme relatif à la balance des paiements, tandis que le FMI poursuivait ses révisions trimestrielles au titre de l'accord de confirmation. En vertu du programme conjoint UE/FMI, la Commission a participé pleinement à toutes les missions trimestrielles. Cependant, les conditions du protocole d'accord ou du protocole d'accord supplémentaire ne peuvent être mises à jour qu'après la mission de révision formelle de la Commission. Lors d'une mission de révision informelle, seule la lettre d'intention ou le mémorandum de politique économique et financière est mis à jour sur la base d'un accord entre le personnel de la Commission et des autres partenaires du programme.

Encadré 3 – Troisième alinéa

Dans le cas de l'Irlande, la vente d'actifs et la privatisation n'étaient pas mentionnées dans la décision d'application du Conseil. Le programme irlandais n'a jamais comporté de conditions formelles visant à privatiser un certain nombre d'entreprises publiques ou un certain volume d'actifs. En Irlande, le nombre d'entreprises publiques est extrêmement réduit. Néanmoins, durant le programme, les autorités ont décidé de recenser différents actifs qui pouvaient être privatisés. Elles ont également convenu que si elles optaient pour la privatisation, la moitié des recettes dégagées par les opérations de privatisation servirait à financer des mesures en faveur du renforcement de la croissance. Durant le programme, aucune recette générée par des privatisations n'a été imputée.

Les conditions n'étaient pas suffisamment ciblées

La Commission estime que les conditions étaient suffisamment ciblées.

78
La Commission conteste que le management n'ait pas suffisamment mis en question les propositions formulées afin de vérifier si toutes les conditions étaient vraiment nécessaires pour réaliser les objectifs de politique économique générale. La réponse de la Commission au point 79 traite du lien entre la réforme et les objectifs de politique économique.

79
Toutes les réformes étaient étroitement liées aux objectifs du programme et doivent être vues dans le contexte d'un ensemble plus vaste de réformes politiques visant à améliorer la situation budgétaire, l'efficacité de l'administration publique ou l'environnement commercial. Voir également la réponse de la Commission au point XII.

80
Bien que la Commission admette que le risque de traiter des pays différents de manière incohérente ou d'exiger des réformes inutiles est toujours un défi pour la gestion des programmes, elle considère qu'il était approprié et nécessaire de gérer les programmes de façon différenciée selon les pays. Cette souplesse est souhaitable compte tenu de la diversité des conditions administratives, politiques et économiques que connaissent les différents pays. Ceux-ci peuvent avoir des faiblesses structurelles qui paraissent similaires à première vue, mais qui doivent néanmoins être traitées par des politiques distinctes.

Voir également la réponse de la Commission au point XII.

81
La révision ou la mise à jour de certaines conditions doit être interprétée comme une réponse raisonnée à l'évolution de la situation en cours de programme. Le protocole d'accord initial ne saurait être un contrat exhaustif qui prévoit tous les imprévus pouvant survenir durant la mise en œuvre du programme. Les protocoles d'accord sont des documents vivants, qui doivent être adaptés avec souplesse aux nouveaux défis économiques ou de mise en œuvre.

82
Il était approprié et nécessaire que les programmes soient gérés de façon spécifique pour chaque pays. Cette souplesse est souhaitable compte tenu de la diversité des conditions administratives, politiques et économiques que connaissent les différents pays. Voir également la réponse de la Commission au point XII et à l'encadré 4.

Encadré 4 – Second alinéa
La réduction de la durée de perception des allocations de chômage avait pour but de réduire le risque de trappes à chômage et était un pas dans la bonne direction, même si elle n'a pas rempli les conditions imposées par le programme. Elle a été évaluée comme un élément d'un ensemble plus vaste de réformes. Le maintien du dialogue social était considéré comme un facteur important pour mener à bien un important train de réformes.

84
La Commission convient que la définition des conditions énoncées dans le protocole d'accord différait d'un programme à l'autre selon qu'elles incluaient une exigence d'«élaborer» ou d'«adopter» une législation. Cela reflétait le fait que, dans certains cas, les gouvernements nationaux sollicitant une assistance financière ne jugeaient pas approprié de prendre des engagements liant leur parlement, compte tenu du principe de la séparation des pouvoirs.

Comme indiqué dans la réponse de la Commission au point XII, la contribution des pays bénéficiaires à la conception et à l'adaptation des programmes reflète leur situation différente et leurs préférences politiques propres. Ces deux éléments sont des facteurs importants pour garantir l'adhésion au programme de réforme pendant toute la période.

Encadré 5
Bien que cette réforme du cadre de surveillance en Irlande ait revêtu une grande importance – eu égard aux défaillances constatées avant l'éclatement de la crise –, d'autres réformes plus cruciales pour la réussite du programme ont été traitées en priorité par l'Oireachtas, dans un programme législatif très chargé rendu nécessaire par le volet consacré au secteur financier. Il était également important de prendre le temps de bien ajuster les pouvoirs de contrôle renforcés conférés à la Banque centrale irlandaise par la *Central Bank Supervision and Enforcement Act* [loi relative à la répression et au contrôle exercés par la banque centrale]. Cette loi, adoptée en 2013, confère

à la banque centrale des pouvoirs d'enquête étendus l'autorisant à collecter des informations et à mener des inspections sur place, à arrêter des règlements et adopter des mesures répressives et correctrices directes pour remédier aux infractions de la réglementation, ainsi qu'à demander des évaluations indépendantes des comptes financiers des banques.

85
Dans le cas du Portugal, le nombre de conditions était proportionnel aux problèmes structurels que rencontrait le pays.

De plus, les pays ne se trouvaient pas dans des situations similaires en matière de problèmes structurels. Cela justifie les variations dans le volet structurel des programmes

Le nombre définitif de conditions a peu d'importance. Une réforme structurelle «à fort contenu» peut nécessiter plusieurs étapes préliminaires «à faible contenu» pour être adéquatement évaluée et préparée.

De plus, comme indiqué dans la réponse de la Commission au point 50, pour déterminer si des pays se trouvent dans une situation similaire dans un domaine particulier, il convient de ne pas se contenter d'une évaluation statique de leurs performances dans ce domaine politique, mais de prendre également en compte leur capacité à mettre en œuvre des changements significatifs. Il convient d'entendre l'expression «ensemble similaire de conditions» comme désignant la teneur générale des exigences et non le nombre de conditions imposées.

88
La Commission calcule et publie le solde ajusté du cycle ainsi que le solde structurel et d'autres variables avec chaque prévision. Un changement des conditions économiques (ou des prévisions économiques) peut avoir une incidence sur le solde conjoncturel. Cependant, les perspectives économiques peuvent connaître des changements qui ont des répercussions sur la situation budgétaire sans pour autant modifier le solde conjoncturel, par exemple en cas de changement des projections d'inflation.

Par ailleurs, lorsque la situation budgétaire conjoncturelle (ou les prévisions correspondantes) évolue entre deux prévisions, cela n'entraîne pas automatiquement une révision des objectifs de déficit au titre de la procédure concernant les déficits excessifs ou du programme. Les révisions des objectifs peuvent être liées à d'autres facteurs que l'évolution des perspectives du cycle économique, comme une composition différente de la croissance, des baisses/hausses des recettes, des modifications de la croissance potentielle ou d'autres facteurs échappant au contrôle du gouvernement. Ces différents éléments sont dûment pris en compte par la Commission lorsqu'elle décide de revoir les objectifs.

89
Les révisions du solde ajusté des variations cycliques ne se traduisent pas – et ne doivent pas se traduire – automatiquement en révisions (similaires) des objectifs, comme indiqué dans la réponse de la Commission au point 88. Par conséquent, aucun lien direct ne doit être établi entre les modifications des soldes conjoncturels contenus dans les projections et la nécessité de revoir les objectifs.

Dans le cas de la Hongrie, la révision du mode d'ajustement budgétaire convenu en mai 2009, qui a prolongé le délai de correction du déficit de deux ans (de 2009 à 2011) à titre exceptionnel, était parfaitement justifiée par une récession plus profonde que prévue. Des mesures supplémentaires d'assainissement ont également été prises, ce qui a représenté un virage clair vers le renforcement de la viabilité à long terme des finances publiques. La révision impliquait une politique budgétaire moins procyclique pour 2009, afin de contribuer à éviter que l'économie n'entre dans une spirale infernale.

Pour le Portugal, l'objectif budgétaire a été modifié deux fois, lors des cinquième et septième révisions. Dans les deux cas, les objectifs ont été revus à la suite d'une forte détérioration inattendue des perspectives économiques et d'une croissance moins riche en recettes fiscales que prévu. Cette situation est discutée dans les rapports sur la conformité des deux révisions (sections II et III). De plus, les deux révisions ont été précédées d'arrêts de la Cour constitutionnelle, qui ont entraîné des déficits budgétaires considérables. Ces facteurs ne dépendaient pas entièrement du contrôle du gouvernement.

90
Le pacte de stabilité et de croissance permet de revoir le modèle d'ajustement budgétaire dans certaines situations. Conformément à l'article 3, paragraphe 5, du

règlement (CE) n° 1467/97, une action suivie d'effets doit être prise, mais des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences très défavorables sur les finances publiques peuvent se produire.

S'il n'existe pas d'algorithme préétabli pour revoir les objectifs budgétaires, la situation est néanmoins évaluée au cas par cas. Lorsque cela se justifiait, le modèle budgétaire pouvait être revu, dans le respect de la législation et sur la base de facteurs spécifiques. Chaque fois que des facteurs divers ont affecté négativement les objectifs de déficit ou lorsque ceux-ci n'étaient pas atteints, le non-respect des objectifs a été dûment expliqué dans les documents relatifs au programme national, tels que les révisions des programmes ou les notes adressées au CEF.

92

L'absence de référence à des questions particulières dans les documents relatifs aux programmes ne signifie pas que ces questions n'ont pas été prises en compte. À titre d'exemple, dans le cas du programme roumain, la structure particulière des salaires dans la fonction publique roumaine a été spécifiquement prise en considération lors de la conception de la réduction salariale.

Faiblesses dans la gestion des programmes dues à des faiblesses dans les contrôles

La Commission conteste l'affirmation selon laquelle les contrôles étaient faibles. La Commission considère que la gestion des programmes était adéquate.

95 i)

La Commission conteste qu'aucune personne extérieure à l'équipe de programme n'examine les calculs sous-jacents et les projections. Les discussions et les faits ont fait l'objet de contrôles croisés avec le FMI (et la BCE pour les pays couverts par les programmes relevant du MESF) et les différents niveaux de hiérarchie de la DG ECFIN ont examiné les projections et la cohérence globale.

95 ii)

Les travaux des représentants de la Commission ont été évalués par des supérieurs hiérarchiques, quoique cela se soit effectivement déroulé dans l'urgence. Voir également la réponse de la Commission aux points 61, 69, 70 et 79.

Les estimations du déficit de financement, et partant le volume de l'enveloppe financière d'un programme, sont une question importante, qui est analysée en détail par les États membres de l'UE/de la zone euro.

95 iii)

Voir la réponse de la Commission aux points IX et X. La Commission admet qu'il y a eu des faiblesses dans la gestion des documents au début des processus des programmes. La Commission a travaillé dans l'urgence et a dû mettre en place des procédures solides et efficaces de gestion de la crise. Les circonstances de la crise n'ont pas permis d'archiver soigneusement tous les documents.

Encadré 6

La Commission conteste que, dans le cas de la Roumanie, aucune mesure de ce type n'ait été identifiée. Les mesures contenues dans le budget rectificatif de 2009, adopté le 28 avril 2009 par le Parlement roumain, ne figuraient pas parmi les conditions du protocole d'accord en raison du décalage entre la mission et la signature du protocole. Le protocole d'accord, signé le 23 juin 2009, prévoit de poursuivre la réduction progressive du déficit en 2009-2010: «L'ajustement sera essentiellement axé sur le volet des dépenses, en réduisant la masse salariale du secteur public, en réduisant les dépenses de biens et de services, en diminuant les subventions aux entités publiques et en réduisant les dépenses de capital pour des articles comme des véhicules et du matériel de bureau. La priorité sera donnée aux projets d'investissement cofinancés par des fonds de l'UE.» La décision du Conseil du 6 mai 2009 fournissant un soutien financier à moyen terme à la Roumanie (2009/459/CE) énonce ces mesures à l'article 3, paragraphe 5, points c) à g).

Dans le cas de la Hongrie, toutes les mesures d'assainissement budgétaire contenues dans les lois budgétaires de 2009 et 2010 ayant des effets vérifiables de réduction du déficit figuraient dans le protocole d'accord initial ou dans des versions révisées de celui-ci.

98

La Commission a fourni plusieurs fichiers contenant les données sous-jacentes utilisées pour interpréter les tableaux sur le déficit de financement qu'elle avait publiés. Parfois, les hypothèses sous-tendant le calcul du déficit de financement étaient présentées de façon assez succincte, de sorte qu'il n'est pas possible de refaire le calcul sur la base de ces seules informations.

Dans un cas (Hongrie), le déficit de financement a été calculé par le FMI uniquement et la Commission reconnaît qu'elle n'a pas été en mesure de fournir une copie des calculs sous-jacents. La Commission a développé sa capacité à calculer des déficits de financement au fur et à mesure de l'évolution de la crise.

98 i)

L'ampleur du programme en faveur de la Hongrie reposait entièrement sur des calculs du FMI. Avec l'éclatement soudain de la crise en Hongrie, qui a été le premier pays à demander une aide, la possibilité pour l'équipe du programme de s'appuyer sur l'expertise du FMI a été considérée comme un atout majeur. Les chiffres ont toutefois été contrôlés par les États membres de l'UE avant de déterminer le montant de l'enveloppe financière.

98 ii)

Dans le cas de l'Irlande, la Cour compare deux indicateurs de finances publiques différents: le déficit SEC en comptabilité d'exercice et le déficit de trésorerie. Si les deux indicateurs reflètent l'état des finances publiques, il peut exister des différences significatives entre eux en termes de volume et de composition. La comparaison de ces deux indicateurs requiert une connaissance approfondie des comptes des finances publiques dans les deux systèmes. Cette comparaison est généralement réalisée par les autorités statistiques lors de la notification semestrielle de la procédure concernant les déficits excessifs à Eurostat.

Pour la période couverte par les prévisions, les hypothèses sont appliquées aux transactions financières majeures que les autorités nationales doivent enregistrer dans le solde public, qui est différent du solde SEC en comptabilité d'exercice. Parmi ces transactions majeures figuraient les remboursements de billets à ordre, qui représentaient environ 9,3 milliards d'euros du déficit. De plus, l'Agence nationale de gestion des finances publiques avait pour habitude d'inclure des réserves supplémentaires pour imprévus, en plus des calculs de référence des besoins de financement public, augmentant ainsi les besoins de financement, alors que ces réserves étaient exclues des estimations SEC du déficit et de la dette. À une époque où le marché était extrêmement sensible, l'absence de détails précis était due au refus des autorités irlandaises et des partenaires du programme de divulguer des plans d'emprunt spécifiques. D'autres éléments expliquant la différence sont liés au fait qu'il existait certaines divergences entre les estimations du déficit budgétaire réalisées par des institutions différentes. L'estimation la plus prudente était reprise dans les calculs des besoins de financement.

Les documents relatifs au programme contiennent les éléments principaux des projections budgétaires et les calculs des besoins de financement et ils mentionnent également quelques différences entre les deux dans une note de bas de page.

Les projections concernant le déficit de trésorerie agrégé ont toutefois été reprises dans le «programme d'ajustement économique pour l'Irlande» et les documents ultérieurs relatifs au programme.

Il y a toujours des différences entre les estimations basées sur la comptabilité de caisse et celles basées sur la comptabilité d'exercice. Cependant, il n'était pas nécessaire d'expliquer les écarts entre les estimations basées sur la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice, étant donné que ces dernières étaient les indicateurs les plus pertinents aux fins de programme, en particulier parce que ce sont les indicateurs exigés par la surveillance budgétaire de l'UE et par la procédure concernant les déficits excessifs.

99

La Commission souscrit en partie à l'évaluation de la Cour. La Commission a effectué des tests de sensibilité approfondis, mais ils sont restés confidentiels afin de ne pas déclencher des scénarios négatifs. Ces informations sont extrêmement sensibles et il aurait pu ne pas être opportun de les divulguer dans un contexte de volatilité extrême des marchés financiers.

Pour l'Irlande en particulier, la sensibilité aux chocs liés aux taux de change et d'intérêt a toujours été prise en compte dans les projections économiques et budgétaires. Les «boucles de rétroaction pernicieuse entre la croissance et les crises budgétaire et financière» étaient bien comprises au moment de la conception du programme d'assistance financière à l'Irlande (voir Occasional Paper 76). Le programme conjoint UE-FMI avait pour but de briser cette boucle de rétroaction, notamment en supprimant le choc des taux d'intérêt sur les finances publiques grâce à une assistance financière extérieure et en rassurant ainsi le secteur privé (en réduisant les marges).

100
Si les «conditions fixées par le Conseil» font référence aux conditions politiques convenues dans le cadre du programme, alors, la Commission l'a clairement fait. Si les «conditions fixées par le Conseil» font référence aux orientations politiques formulées par le Conseil au titre des cadres de surveillance économique régulière de l'UE, la Commission s'est également conformée aux dispositions légales en vigueur.

101
Voir la réponse de la Commission au point XV.

Le choix du déficit SEC n'est pas uniquement motivé par la procédure concernant les déficits excessifs. Il pourrait être utile de compléter l'observation de la Cour par une explication des mérites des comptes nationaux et du déficit SEC par rapport aux données de trésorerie dans le cadre de la surveillance budgétaire. N'utiliser qu'un solde de trésorerie accroîtrait l'incertitude plutôt que de la réduire, étant donné qu'il serait alors loisible aux gouvernements de jouer avec le délai de paiement de certaines transactions pour atteindre les objectifs de déficit fixés.

102
La possibilité de révisions statistiques ne doit pas servir d'argument pour se tourner vers des objectifs budgétaires de trésorerie. Un régime de trésorerie impliquerait d'autres types d'incertitudes, avec des effets négatifs encore plus importants sur la fiabilité des conditions budgétaires.

Voir également la réponse de la Commission au point XV.

102 i)
La déclaration concernant la Hongrie est exacte sur le plan des faits et fait référence à une révision statistique ex post (voir la réponse de la Commission au point 90).

102 ii)
La déclaration concernant la Roumanie est exacte sur le plan des faits et fait référence à une révision statistique ex post validée par Eurostat, échappant au contrôle du prévisionniste. De plus, la note du CEF du 23 août 2010 faisant rapport de la mission du 26 juillet au 5 août contient un encadré, à la page 13, qui explique l'écart entre le déficit de trésorerie et le déficit SEC95 en Roumanie.

102 iii)
En Irlande, le réexamen était dû à un reclassement (validé par Eurostat) des recettes provenant de la vente de licences de téléphonie mobile entre 2012 et 2013, qui échappaient au contrôle du prévisionniste.

103
Les pays bénéficiaires des programmes devaient également se conformer aux règles de la procédure concernant les déficits excessifs, qui fixe un cadre d'objectifs budgétaires. Ces objectifs budgétaires doivent être définis par rapport à la définition du SEC.

Lorsque des opérations de sauvetage de banques auraient pu avoir un impact considérable, et pourtant difficile à prévoir sur les résultats budgétaires, ces opérations ont été exclues des objectifs budgétaires des programmes.

Dans le cas de l'Irlande, la Commission a clairement défini le déficit sous-jacent, qui devait être – et était – compatible avec le système des comptes nationaux. La définition de l'objectif budgétaire excluait donc l'effet du soutien direct aux banques.

La Commission a calculé le déficit sous-jacent comme étant le déficit nominal moins les transferts en capital vers les banques (creusant le déficit) effectués dans le cadre des mesures de sauvetage du secteur financier. Le montant des mesures de soutien au secteur financier est inclus dans le «Tableau supplémentaire pour la crise financière», publié par Eurostat, à la ligne «Apports de capitaux augmentant le déficit (transferts en capital)». Toutefois, cette ligne inclut parfois aussi les transferts en capital qui ne sont pas traités comme des mesures de soutien financier aux fins de la procédure concernant les déficits excessifs. En particulier, les recettes des paiements de dividendes de l'Anglo Irish Bank sous la forme d'actions ordinaires ont été traitées comme des transferts en capital.

104
Dans le cas de l'Irlande, un tableau «Suivi du programme» a été joint en annexe au protocole d'accord tout au long de la période de programmation. Ce tableau détaillait le niveau de conformité aux différentes exigences. Les détails contenus dans ce tableau

ont augmenté au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme.

Dans le cas de la Roumanie, les progrès en matière de réformes structurelles ont été présentés par thème plutôt que condition par condition. La Commission convient que cela a pu rendre malaisée pour le lecteur l'évaluation complète du niveau de conformité.

105

La Commission a indiqué dans quelle mesure les conditions avaient été remplies. Généralement, l'expression «Non respecté» n'était utilisée que dans les cas où il est apparu clairement que la condition ne serait pas respectée à brève échéance. Les délais étaient souvent très ambitieux afin d'encourager une action plus rapide. Si la réforme avait progressé, un moyen terme entre «Respecté» et «Non respecté» semblait plus approprié.

Dans le cas particulier de l'Irlande, un tableau «Suivi du programme» a été joint en annexe, qui détaillait le niveau de conformité avec les différentes exigences. Celles-ci étaient accompagnées de l'expression «Respecté» ou «Non respecté»

106

Très souvent, les résultats détaillés du contrôle ont été présentés dans le corps du rapport de réexamen plutôt que dans le tableau de contrôle proprement dit. C'était notamment le cas des conditions qui étaient «en cours» ou «reportées». De plus, à mesure que les programmes avançaient, certaines conditions et le contrôle dont elles étaient assorties ont fusionné avec d'autres conditions ou ont été déplacés vers d'autres sections des programmes.

Encadré 7 – Deuxième alinéa

Les progrès relatifs au renforcement de la capacité administrative et à d'autres mesures visant à accroître la capacité d'absorption des fonds de l'UE en Roumanie sont mentionnés dans les rapports de mission. Voir, par exemple, le paragraphe 37, page 17, de la note du CEF du 23 août 2010, faisant rapport sur la mission du 26 juillet au 5 août.

Encadré 7 – Troisième alinéa

La Commission reconnaît que les progrès relatifs à cette mesure spécifique en Roumanie ne figurent dans aucun rapport. Cela est dû au fait que l'attention s'est déplacée vers l'amélioration de la perception des impôts et sur la réduction de l'évasion et de la fraude fiscales, avec l'assistance technique du FMI et les missions de la DG TAXUD de la Commission (voir le paragraphe 27, page 14, de la note du CEF du 23 août 2010, faisant rapport sur la mission du 26 juillet au 5 août).

Encadré 7 – Quatrième alinéa

La condition imposant la réorganisation des autorités locales dans le programme portugais ne concernait pas uniquement les municipalités. Dans le protocole d'accord initial, la condition se lisait comme suit: «Réorganiser l'administration locale. Il existe actuellement 308 municipalités et 4 259 paroisses. D'ici juillet 2012, le gouvernement établira un plan de consolidation afin de réorganiser et de réduire de façon significative le nombre de ces entités.»

Le respect de cette condition a été mentionné dans plusieurs documents relatifs au réexamen du programme. La conditionnalité adoptée sur ce point a évolué au fil du temps, compte tenu d'une forte opposition politique. Le nombre de paroisses (*freguesias*) est passé à 2 882 après les élections locales de septembre 2013. Bien que le nombre de municipalités n'ait pas diminué, une nouvelle disposition législative visant à créer des communautés de municipalités a été introduite.

107 i)

L'exemple fourni pour l'Irlande indique que les conditions du cadre budgétaire pluriannuel étaient considérées comme remplies. La Commission a toutefois déclaré à plusieurs reprises dans ses révisions trimestrielles qu'elle s'inquiétait de certains éléments spécifiques du cadre. Elle a soulevé une nouvelle fois la question dans le contexte du semestre européen 2014.

107 ii)

Vu le degré élevé d'autonomie des deux régions et des 308 municipalités du Portugal, la Commission a dû accepter qu'il n'était pas possible de recevoir des rapports réguliers consolidés sur les PPP régionaux et locaux et les entreprises publiques et qu'une telle exigence mobiliserait une quantité disproportionnée de ressources administratives.

109
La Commission convient que travailler avec le FMI l'a aidée à gérer les programmes à mesure qu'elle acquérait de l'expérience dans la gestion de crise. Cependant, la Commission conteste que les pratiques relevées par la Cour n'aient été introduites que durant la mise en œuvre des programmes. Les feuilles de calcul prévisionnelles de la Commission étaient plus détaillées que celles du FMI. Les équipes de la Commission chargées des missions prévues par les programmes ont été, dès le départ, plus nombreuses que celles du FMI en raison de la participation de DG autres que la DG ECFIN.

111
Les procédures informelles ont bien fonctionné. L'échange d'informations était très poussé et rien ne prouve que l'absence de procédures plus formelles ait posé problème.

111 iv)
Les institutions ont des procédures décisionnelles différentes et il paraît irréaliste de formaliser ex ante un mécanisme de résolution des différends qui faciliterait réellement le règlement de différends potentiels.

114
En Irlande, la BCE, en sa qualité d'institution indépendante chargée de la politique monétaire, n'a pas fourni d'informations internes à la Commission. Cela inclut des informations sur ses délibérations internes ou en lien avec celles-ci au sujet du partage de la charge. Du fait de l'indépendance de la BCE, la Commission n'est pas en mesure de lui demander ces informations. Étant donné que le montant du financement assuré par la BCE avoisinait le PIB annuel de l'Irlande, il était essentiel pour la réussite du programme que ce financement se poursuive. La Commission tout comme le FMI ont donc accepté cette condition. Les développements intervenus depuis ont justifié le choix de ne pas impliquer les détenteurs d'obligations de rang supérieur. La dette irlandaise est manifestement viable, les marges des contrats d'échange sur défaut de crédit (CDS) sont descendues aux niveaux de la France, de la Belgique et de la Slovaquie, la note de l'Irlande a été relevée et les banques irlandaises ont remboursé la majeure partie du financement de la BCE.

En outre, la décision de ne pas faire intervenir les détenteurs d'obligations de rang supérieur doit être vue dans son contexte. Il existait une garantie globalisée pour les dépôts, conçue par les autorités irlandaises. Les avantages d'une telle mesure devaient également être pondérés par rapport aux coûts en termes de retombées sur d'autres banques et aux risques d'action en justice.

Partie III

Le prix d'émission était parfois plus élevé que les orientations initiales des banques

Ces différences sont inhérentes au processus d'émission obligataire.

121
Alors que des «appels à présentations/propositions» formels ont été adressés aux banques à partir de 2011 (pour toutes les transactions relevant du MESF), jusqu'en 2010, les propositions étaient recueillies auprès des banques par le biais de réunions et de conférences téléphoniques et documentées dans les «notes relatives à la sélection des banques». Celles-ci ont été élaborées à compter de la toute première transaction de balance des paiements liée à la crise en décembre 2008 et ont été communiquées à la Cour.

122
La Cour s'est penchée sur la question de savoir si le prix à la date de commercialisation était justifié en le comparant simplement avec l'orientation de prix initiale émise par les banques dans leurs propositions, sans tenir compte de l'évolution du marché entre ces deux dates. Les deux cas mentionnés par la Cour concernent un seul «appel à propositions». Il y a un intervalle de 14 et 23 jours, respectivement, entre l'orientation de prix initiale et les dates de commercialisation. Les écarts par rapport à l'orientation de prix initiale sont inhérents au processus en général, surtout dans le cas d'un intervalle de temps aussi long entre les deux dates.

Cette observation doit être considérée à la lumière de l'observation de la Cour du point 118, selon laquelle «le coût final de la dette était conforme à celui du marché et d'obligations comparables».

123
La Commission souligne que les faiblesses décelées concernaient uniquement la période prenant fin en

2010 et étaient limitées à des problèmes de documentation. Elles ne concernaient pas le processus de gestion de la dette proprement dit.

La Commission reconnaît qu'il y a eu des lacunes au niveau de la documentation relative au processus d'emprunt durant les premières années, mais que celui-ci était correctement géré et n'a pas influencé le résultat.

La Commission est d'avis qu'au cours des premières années, la sélection des banques chefs de file était concurrentielle, même si cela n'est pas parfaitement documenté. S'agissant des précautions prises contre la divulgation de documents confidentiels ou d'informations privilégiées, la Commission respecte les règles et les règlements existants ainsi que la pratique du marché lorsqu'elle procède à des opérations de financement. Par ailleurs, les banques impliquées dans les opérations de financement sont soumises aux réglementations nationales sur les titres, notamment les règles relatives à la prévention du délit d'initié, qui fournit des assurances supplémentaires à la Commission.

La stratégie de répartition est discutée avec les banques chefs de file avant de commencer et une approche standard est appliquée, qui est conforme à la pratique du marché. Les règles de répartition sont donc parfaitement claires pour toutes les parties concernées. La répartition définitive est décidée par la Commission.

Le contrôle des activités sur le marché secondaire a été formalisé par la Commission en 2012.

Le niveau des écarts acheteur/vendeur dépend de plusieurs paramètres.

127
La Commission a dû mener les opérations d'emprunt dans des circonstances exceptionnellement difficiles. Malgré cela, elle a réussi à gérer les émissions de titres de créance conformément aux pratiques du marché.

128
Si la Commission reconnaît que le manuel des procédures a été actualisé au fil du temps, le processus a été clairement documenté dès le début dans des notes séparées. La Commission souligne que l'amélioration de la qualité de la documentation est visible depuis janvier 2011. Au moment de la rédaction du rapport de la Cour, le système existait depuis plus de quatre ans et était utilisé pour toutes les opérations relevant du MESF, ce qui représente la majorité des opérations tant en termes de nombre que de montant.

129
La Commission souligne que la sélection des chefs de file a toujours été conforme aux procédures existantes et adéquatement documentée. Au départ, la sélection reposait sur les «notes de sélection des banques» et, depuis janvier 2011, le processus s'est formalisé davantage et repose sur une procédure d'«appel à propositions».

130
La Commission estime avoir respecté les règles et règlements existants ainsi que la pratique du marché en la matière. Par ailleurs, les banques sont soumises à des réglementations nationales sur les titres, notamment des règles relatives aux sondages préalables et à la prévention du délit d'initié, qui apportent des assurances supplémentaires.

En outre, l'article 6, paragraphe 2, point a), du règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché (JO L 173 du 12.6.2014, p. 1), qui s'appliquera aux émetteurs à partir du 3 juillet 2016, exempte expressément les transactions, les ordres ou comportements émanant de l'Union.

133
La stratégie de répartition est discutée avec les banques chefs de file avant de commencer et une approche standard conforme à la pratique du marché est suivie. La répartition est décidée en étroite coopération avec le syndicat et tous les ordres sont communiqués en toute transparence à la Commission, qui contrôle pleinement le processus et donne son accord sur la répartition finale. Tous les tableaux de répartition sont disponibles auprès de la Commission.

134
Un «engagement du marché secondaire» formel a été introduit comme condition type de la lettre de mandat de l'UE pour le MESF depuis janvier 2011.

135
Alors que la Commission contrôle formellement la liquidité sur le marché secondaire depuis 2012, il

convient d'observer qu'il n'est pas courant que les émetteurs vérifient la liquidité sur le marché secondaire en général.

136
Le fait que les écarts acheteur/vendeur varient entre les banques est normal, en particulier au vu du nombre de participants sur le marché.

138
Le déficit de financement estimé au début du programme ne correspond pas à un plan. Il représente une estimation des besoins de financement à satisfaire durant le programme, avec une réserve intégrée – parfois explicitement – pour refléter l'incertitude inhérente à ce type d'estimations. La réserve sert à garantir qu'il existe un financement suffisamment en cas de résultats inférieurs à ceux escomptés, à donner confiance aux investisseurs et à soutenir la relance économique.

139
Les marges de sécurité prévues dans les premiers programmes, conçus au lendemain du naufrage de Lehman, reflètent l'ampleur de l'incertitude ressentie à l'époque et la nécessité de veiller à ce que l'enveloppe financière soit suffisante. Les besoins du secteur bancaire sont particulièrement difficiles à prévoir, ce qui rend nécessaire la constitution d'une réserve pour imprévus considérable pour des pays comme l'Irlande, où le secteur bancaire a connu des difficultés considérables. L'enveloppe financière devait être suffisamment importante pour tenir compte de cette incertitude et rassurer les marchés sur le fait que tous les besoins étaient couverts. Il faut donc s'attendre à ce que, à moins d'une évolution défavorable de la situation, les besoins de financement soient inférieurs à l'enveloppe.

139 iv)
Le remboursement des prêts du FMI avant leur échéance est lié au fait que les pays – et, par extension, les programmes – ont réussi à accéder aux marchés à des taux suffisamment bas pour rendre le remboursement anticipé politiquement et financièrement avantageux. L'établissement d'un lien entre le remboursement anticipé et des besoins de financement moindres nécessite de bâtir une série d'hypothèses qui peuvent se confirmer ou non. De plus, comme indiqué ailleurs, le financement des programmes prévoyait des marges de sécurité servant de signal adressé aux marchés et essentielles à la réussite des programmes.

140
Il est à noter que le Portugal n'a pas utilisé toute l'assistance financière disponible au titre du programme et que celui-ci s'est achevé avec une réserve de trésorerie considérable.

L'assouplissement des conditions monétaires vaut également pour le programme irlandais.

141
Durant le programme, les décaissements du FMI étaient normalement versés à la banque centrale afin de constituer des réserves de change, tandis que les décaissements de la CE étaient versés au ministère des finances pour financer le budget. En 2010, plusieurs décaissements du FMI ont également été versés au ministère des finances pour financer le budget. La raison en était que le déficit budgétaire était supérieur à celui initialement prévu du fait d'une croissance moindre et de dérapages politiques, tandis que les réserves de la banque centrale se situaient à un niveau adéquat. On ne saurait toutefois en déduire que la banque centrale a indirectement couvert certains des besoins de financement supplémentaires du gouvernement. Le gouvernement est parvenu à assurer le service de sa dette dans son ensemble et à la refinancer durant le programme. La politique monétaire, qui est une compétence exclusive de la banque centrale indépendante, affecte bien évidemment aussi les conditions de financement interne. Cela ne doit toutefois pas être considéré comme une aide indirecte.

146
La déclaration concernant la Hongrie ne tient pas compte du renforcement de la capacité d'absorption des fonds de l'UE.

147
Il est important de distinguer, sur le plan conceptuel, l'effet d'augmentation des recettes produit par les nouvelles mesures de la baisse des recettes due à une chute de l'activité économique. L'effet réel d'une réforme fiscale ne peut être jugé en examinant les performances globales des recettes dans une

économie. Une estimation du scénario contrefactuel en l'absence de réforme est nécessaire.

148
Tous les actes législatifs mentionnés n'ont pas introduit de changements affectant le ratio recettes fiscales/PIB et tous ne concernent pas les conditions du programme relatif à la balance des paiements. Les raisons de leur introduction étaient complexes.

Réponse commune de la Commission aux points 150 et 151
Le changement du solde structurel est affecté non seulement par les objectifs fixés et les choix politiques arrêtés pour atteindre ces objectifs, mais également par une série plus large de facteurs échappant au contrôle du gouvernement et en rapport avec l'environnement extérieur. Parmi ces facteurs figurent les taux d'inflation, la composition de la croissance, la confiance du marché qui influence les coûts de l'emprunt, ainsi que les révisions ex post des données. De plus, en fixant les objectifs, des considérations spécifiques à chaque pays et dépassant les relations exposées ci-dessous ont été prises en compte. Les relations entre les variables mentionnées aux points 150 et 151 sont donc complexes. De ce fait, une comparaison des pays fondée sur ces relations peut ne pas révéler les défis rencontrés avant la mise en œuvre du programme ou les résultats de celui-ci.

Alors qu'en règle générale, une situation budgétaire de départ plus faible garantit un rythme de consolidation plus rapide, ce facteur ne doit pas être examiné isolément d'autres facteurs spécifiques à chaque pays et affectant les déséquilibres budgétaires à corriger. Il y a également lieu d'observer que le délai accordé par le Conseil pour corriger le déficit excessif (avec l'effort structurel recommandé sous-jacent) peut ne pas coïncider avec la période de programmation.

152
L'effort budgétaire décrit dans les programmes a été déterminé en tenant compte d'un grand nombre de facteurs. Le taux d'endettement initial a été pris en compte, mais d'autres facteurs spécifiques à chaque pays étaient également importants.

En tant qu'économie à revenu moyen extérieure à la zone euro, la Roumanie est plus vulnérable face à sa dette publique que des pays de la zone euro à revenu supérieur. Au moment de l'adoption du programme, les taux d'intérêt de la dette publique roumaine avaient augmenté de 300 points de base, ce qui suggère que les marchés financiers internationaux nourrissaient des doutes sur le financement de la dette souveraine du pays.

153
Bien que des mesures budgétaires temporaires ne représentent pas un changement permanent du solde budgétaire sous-jacent, elles peuvent avoir un effet permanent sur le niveau d'encours de la dette et, partant, améliorer ou dégrader sa viabilité à long terme.

Durant les années couvertes par les programmes, toutes les mesures temporaires n'ont pas été introduites dans le but d'atteindre les objectifs de déficit. Dans certains cas, des mesures temporaires ou ponctuelles étaient nécessaires (comme les mesures de soutien aux banques) ou échappaient au contrôle du gouvernement (comme les décisions de la Cour). Pour finir, des mesures temporaires ont dû être remplacées par des mesures structurelles pour s'assurer que les objectifs continuent d'être atteints.

Le cadre de surveillance budgétaire de l'UE établit une distinction importante entre le solde budgétaire nominal (qui inclut les mesures ponctuelles) et le solde structurel, qui mesure l'effort budgétaire permanent (hors mesures ponctuelles). C'est la raison pour laquelle il est non seulement recommandé aux pays ayant un déficit excessif de le corriger en valeur nominale (c'est-à-dire de ramener le déficit en dessous du seuil de 3 % du PIB imposé par le traité), mais aussi de consentir un effort structurel spécifique compatible avec la réalisation de l'objectif nominal.

Par conséquent, l'existence de mesures ponctuelles et temporaires n'est pas automatiquement incompatible avec une correction durable du déficit excessif.

153 i)
Il convient d'ajouter que le Portugal se heurtait également à des mesures ponctuelles augmentant les dépenses représentant 2,8 % du PIB en 2010 et 0,6 % du PIB en 2011.

153 iii)
En Roumanie, la procédure concernant les déficits excessifs a été abrogée en juin 2013 eu égard aux résultats de 2012. Une condition importante de l'abrogation de toute procédure concernant les déficits excessifs est la durabilité de la correction, ce qui signifie que le déficit doit se maintenir, selon toute vraisemblance, en dessous du seuil de 3 % du PIB pendant la période couverte par la prévision correspondante de la Commission. La prévision elle-même est basée sur des mesures annoncées de façon crédible par le gouvernement et suffisamment détaillées.

153 iv)
En Irlande, la garantie de passif n'était pas motivée au premier chef par le fait qu'elle était considérée comme une mesure génératrice de recettes.

155
La Commission estime qu'il n'est pas utile de comparer les chiffres du FMI et de la Commission sur le respect des conditions à la fin du programme parce que les deux institutions les évaluent à l'aune de critères différents.

Au départ, certains délais ont été fixés de façon très ambitieuse afin d'encourager la mise en œuvre des programmes, mais ils ont ensuite été ajustés à mesure de l'évolution de ces derniers.

158
De l'avis de la Commission, la notion de «contenu structurel» utilisée par la Cour n'est pas une mesure valable pour analyser des mesures politiques et tirer des conclusions sur leur importance. Les conditions nécessitant davantage d'étapes intermédiaires (et que la Cour qualifie donc de conditions «à faible contenu structurel») peuvent être tout aussi importantes que des conditions plus simples à mettre directement en œuvre.

La classification utilisée concernant le contenu structurel des conditions ne reflète pas la teneur et l'importance des conditions individuelles. Parmi les réformes structurelles les plus cruciales, un grand nombre nécessitera des étapes intermédiaires, telles que des réexamens ou des consultations (considérées comme ayant un «faible contenu structurel») avant que la réforme soit finalement transposée dans la législation et mise en œuvre. La qualification de «fort contenu structurel» utilisée par la Cour n'est donc pas synonyme d'«important».

160 iii)
Pour certaines réformes, l'effet souhaité ne se concrétisera qu'à plus long terme, après la fin du programme.

161
La référence au cas de la Hongrie pour l'abandon des réformes (baisses de salaire dans la fonction publique) semble inappropriée, étant donné que la mesure ayant permis les économies les plus importantes dans ce domaine (abolition du 13e mois) a été conservée. Des abandons explicites de réformes ont pu être observés dans le domaine des allocations familiales et de la gouvernance budgétaire.

164
Voir la réponse de la Commission à l'encadré 10.

Encadré 10 – Premier alinéa
En Hongrie, le faible intérêt du secteur bancaire s'expliquait aussi par le succès final des efforts de coordination avec les banques mères d'Europe occidentale, qui ne pouvait pas être connu à l'époque où le programme a été lancé et où les mesures de soutien aux banques ont été conçues. En particulier, les principales banques commerciales sous contrôle étranger se sont engagées à maintenir leur exposition globale en Hongrie, d'abord sur une base bilatérale avec la banque centrale et, plus tard, dans le cadre multilatéral de l'initiative européenne de coordination bancaire. Cette action combinée a contribué à renforcer la stabilité financière et la confiance des investisseurs, y compris à un niveau régional plus large.

Encadré 10 – Cinquième alinéa
L'emploi dans le secteur public au Portugal a baissé de près de 10 % entre 2011 et 2014, soit plus que la réduction annuelle de 2 % imposée par le protocole d'accord. Étant donné que les fonctionnaires ne peuvent pas être licenciés, une partie considérable de la baisse a dû passer par le non-remplacement des départs. Les départs anticipés à la retraite ont représenté une partie importante de la réduction des effectifs. Ils se sont révélés significatifs, mais cela ne veut pas dire que l'impact budgétaire ait été limité.

De plus, le gouvernement a adopté d'autres mesures en vue de réduire les effectifs, comme le programme de départ d'un commun accord. Le résultat global des réductions de personnel et du niveau des salaires est que la masse salariale du secteur public a diminué de près de 17 % entre 2010 et 2014.

165

Les programmes de la zone euro visaient à restaurer la stabilité financière et budgétaire et à renforcer la compétitivité en luttant contre les défaillances structurelles. Le rétablissement du solde extérieur était un élément implicite des conditions imposées par les programmes destinés à la zone euro, mais pas la préoccupation immédiate essentielle.

La balance courante et la balance commerciale ne devraient pas être utilisées comme des indicateurs de compétitivité de manière isolée, puisque les soldes extérieurs peuvent être influencés à la fois par des changements structurels et par des facteurs conjoncturels. Cela laisse penser qu'une partie de l'amélioration peut se produire lorsque la conjoncture s'améliore. En n'examinant que la balance courante/commerciale sans analyser les moteurs sous-jacents, il n'est pas possible de déceler les améliorations de la compétitivité.

167

En tant qu'État membre de la zone euro, l'Irlande n'était pas visée par un programme de soutien à la balance des paiements. Le *déficit de financement externe* ne constituait pas un axe prioritaire du programme, comme c'était le cas dans les États membres n'appartenant pas à la zone euro. Il est à noter que l'Irlande a toujours affiché un excédent commercial important associé à une volatilité élevée. Dans ce contexte, la présentation de données cumulées sur les erreurs prévisionnelles peut être trompeuse. De plus, la balance commerciale a connu un léger mieux entre 2011 et 2014, apportant ainsi une contribution positive à l'ajustement du solde extérieur. Prévoir le solde extérieur irlandais est fortement compliqué par les activités des grandes multinationales qui dominent le secteur commercial en Irlande.

La Commission considère qu'aucun enseignement ne peut être tiré de la figure 11.

168

L'affirmation selon laquelle «la balance commerciale rend mieux les effets de l'évolution de la compétitivité d'un pays» que le solde extérieur est discutable.

Réponse commune de la Commission aux points 176, 177 et 178

En Hongrie, l'endettement en devises des ménages (essentiellement en francs suisses) n'était pas une question politique particulièrement brûlante durant la période de programmation (c'est-à-dire jusqu'au premier trimestre 2010).

Les prêts domestiques en devises n'étaient pas un problème pour les programmes destinés aux pays de la zone euro ou à la Lettonie, dont le programme avait pour objectif politique de maintenir l'ancrage du taux de change avec l'euro.

En Roumanie, des conditions ont été incluses pour réduire/limiter les prêts en devises par le biais de réglementations concernant le secteur financier et suivies de très près. Un dialogue permanent a été maintenu avec la Banque nationale. Pour résoudre les risques associés aux prêts libellés en devises, la Banque nationale de Roumanie a adopté des mesures visant à décourager les consommateurs de contracter des emprunts en devises non couverts en 2011. Certaines de ces mesures ont également été étendues par la suite aux petites et moyennes entreprises non couvertes, conformément aux recommandations du CERS (comité européen du risque systémique). De plus, parmi les conditions du programme, dans le cadre du «Prima Casa – Première maison», en août 2013, le gouvernement roumain a cessé de fournir des garanties d'État pour les crédits hypothécaires libellés en devises.

Conclusions et recommandations

179
Voir la réponse de la Commission au point III.

180
Voir la réponse de la Commission au point IV.

182
La Commission a renforcé sa capacité à mobiliser l'expertise nécessaire après 2009, dans le contexte des programmes destinés à la zone euro, et a été davantage capable de se procurer une expertise externe.

Recommandation n°1
La Commission accepte la recommandation n°1.

La Commission a renforcé sa capacité à mobiliser l'expertise appropriée durant la crise, comme en témoigne le fait qu'elle a été capable de mobiliser davantage d'expertise dans le cadre des programmes de la zone euro, qui ont vu le jour après ceux des pays extérieurs à cette zone. Le service de soutien et de réforme structurelle (SSRS) a été récemment créé au sein de la Commission. La Commission va étudier comment certains principes clés permettant une mobilisation rapide de l'expertise nécessaire pourraient être encore renforcés si besoin dans un cadre englobant toute l'institution.

La Commission tiendra compte, le cas échéant, de la nécessité d'élaborer des procédures pour la surveillance accrue et la gestion d'éventuels nouveaux programmes d'assistance financière pour les pays de la zone euro.

183
Voir la réponse de la Commission au point VIII.

Il était très difficile d'évaluer a posteriori la vraisemblance des hypothèses principales lors des réexamens ultérieurs.

Recommandation n°2
La Commission accepte la recommandation n°2, tout en soulignant la nécessité de veiller à ce que la consignation de leur travail ne fasse pas peser une charge disproportionnée sur les prévisionnistes, en particulier dans le contexte d'un programme et compte tenu des ressources limitées.

La Commission a amélioré les procédures et la gestion des documents depuis la mise en place des premiers programmes. Elle s'efforcera d'améliorer encore la mise en œuvre de sa politique de contrôle de la qualité et de gestion des documents.

La Commission développe actuellement un modèle prévisionnel pilote destiné, dans un premier temps, à toute la zone euro, avec des modules spécifiques pour chaque pays. L'objectif n'est pas de remplacer les prévisions existantes fondées sur l'appréciation de prévisionnistes, mais d'étudier comment la Commission peut utiliser ce modèle pour effectuer des contrôles de qualité qui complètent l'appréciation des prévisionnistes. La Commission observe toutefois qu'il est peu probable qu'un modèle soit véritablement utile en cas d'événement économique inhabituel.

184
Voir la réponse de la Commission aux points IX et X.

Recommandation n°3 a)
La Commission accepte la recommandation n°3, point a).

La Commission a amélioré sa procédure de conservation des documents depuis le lancement des programmes. Elle veillera tout particulièrement à ce que les nouvelles procédures soient pleinement appliquées, conformément à la politique de la Commission en matière de gestion des documents, sans gêner la capacité des équipes des programmes à respecter des calendriers serrés.

Recommandation n°3 b)
La Commission accepte la recommandation n°3, point b), et étudiera comment améliorer encore l'enregistrement des décisions principales conformément à la politique de la Commission en matière de gestion des documents, sans ralentir le processus décisionnel.

185
Voir la réponse de la Commission au point XI.

186
Voir la réponse de la Commission au point XII.

187
Voir la réponse de la Commission au point XII.

188
Voir la réponse de la Commission au point XIV.

189
Voir la réponse de la Commission au point XIII.

Les principaux documents résultant de l'analyse des experts ont fait l'objet d'un réexamen par des fonctionnaires extérieurs à l'équipe principale du programme, notamment des membres de l'encadrement supérieur et les chefs des unités horizontales. Les rapports de réexamen ont fait l'objet de procédures de consultation avec les directions générales compétentes. Des projets de documents ont été échangés avec des institutions partenaires et ont fait l'objet de vérifications croisées et les résultats des négociations ont été communiqués en détail au CEF et au groupe de travail de l'Eurogroupe.

Recommandation n°4
La Commission accepte la recommandation n°4. La Commission renforcera ses procédures d'examen de la gestion des programmes et du contenu des documents y afférents, compte tenu des ressources disponibles et sans provoquer de retards indus.

190
La réponse de la Commission au point XV expose les raisons pour lesquelles les données de la comptabilité d'exercice sont utilisées.

Recommandation n°5
La Commission accepte la recommandation n°5. Elle s'efforcera d'inclure dans les protocoles d'accord des variables supplémentaires qu'elle peut obtenir dans des délais courts, comme le solde de trésorerie trimestriel et/ou un objectif en matière d'arriérés, afin de faciliter le suivi des objectifs budgétaires.

191
Voir la réponse de la Commission aux points XV et 104 à 107.

Les versements ont été effectués après une évaluation approfondie du respect des conditions par les pays concernés. Les retards pris dans le respect des conditions ont été évalués au cas par cas. De plus, des conditions qui ne sont «pas vraiment importantes pour la résolution de la crise et le remboursement des prêts» peuvent néanmoins être utiles dans la mesure où elles favorisent la croissance et réduisent le risque de non-remboursement des prêts en cas de circonstances imprévues. L'audit n'apporte aucune preuve que des réformes non pertinentes aient été incluses dans les programmes.

Recommandation n°6 a)
La Commission accepte la recommandation n°6, point a).

Recommandation n°6 b)
La Commission accepte la recommandation n°6, point b), mais souligne que, dans certains cas, garantir l'adoption de réformes n'aurait pas de sens avant que les étapes préparatoires n'aient permis de déterminer l'ampleur du problème à résoudre ou les solutions possibles.

Recommandation n°6 c)
La Commission accepte en partie la recommandation n°6, point c). La Commission n'accepte pas que les équipes des programmes soient tenues de justifier la nécessité de chacune des conditions étant donné le rôle majeur dévolu au pays bénéficiaire dans l'élaboration de sa propre vision du programme de réforme.

La Commission insiste sur le fait que le plus important est qu'il existe un ensemble cohérent et intégré de réformes pour relever les défis économiques majeurs. À l'intérieur d'un tel programme, il peut souvent être nécessaire d'opérer des choix concernant le paquet de réformes à retenir. Par conséquent, les conditions ne doivent pas être examinées isolément. La Commission souligne également que des réformes renforçant la croissance à moyen terme sont également importantes pour améliorer la situation budgétaire et réduire le risque de non-remboursement de l'assistance financière. L'assistance financière de l'UE a souvent des échéances très éloignées, faisant d'une croissance forte un facteur important de la capacité du pays à rembourser ses prêts.

Enfin, la sélection des conditions est le fruit d'une négociation avec le pays bénéficiaire. Elle doit soutenir la capacité des pays à fixer un calendrier pour leurs programmes respectifs. Il s'agit d'une condition préalable indispensable pour qu'ils s'approprient le processus de réforme, un facteur déterminant pour la réussite du programme. Les conditions sont vérifiées par le management ainsi qu'au niveau politique.

Recommandation n°6 d)

La Commission accepte la recommandation n°6, point d). Pour les conditions fixées, elle s'efforcera de répondre avec des données mesurables dans toute la mesure du possible. La Commission insiste toutefois sur le fait que l'effet des conditions n'est pas mesurable de la même manière, que certains résultats ont un caractère plus qualitatif que quantitatif et que toutes les conditions ne font pas l'objet de données aisément disponibles permettant leur évaluation.

Recommandation n°7

La Commission accepte en partie la recommandation n°7. Elle a déjà élaboré des lignes directrices concernant la coopération avec le FMI et la BCE et elle prend actuellement d'autres dispositions visant à faciliter la coopération interinstitutionnelle pendant les programmes. La Commission est toutefois d'avis que la clarification de cette coopération devrait éviter toute formalisation qui rendrait le processus décisionnel lourd, eu égard en particulier aux contraintes de temps. Il convient de garder une certaine flexibilité pour résoudre les divergences de vues, étant donné que tenter de codifier formellement une procédure de règlement des différends serait tout à la fois difficile et peu utile.

193

La Cour s'est penchée sur la question de savoir si le prix à la date de commercialisation était justifié en le comparant simplement avec l'indication de prix initiale émise par les banques dans leurs propositions, sans tenir compte de l'évolution du marché entre la date de cette indication initiale et la date d'émission effective. Les écarts par rapport à l'indication de prix initiale sont inhérents au processus en général, et dans le cas d'un délai aussi long entre les deux dates en particulier.

194

La Commission considère qu'il n'y a pas eu de manquements dans le processus de gestion de la dette, mais uniquement quelques lacunes au niveau de la documentation des transactions initiales.

Recommandation n°8 a)

La Commission accepte la recommandation n°8, point a).

La recommandation a déjà été appliquée. La répartition est décidée en étroite coopération avec le syndicat et tous les ordres sont communiqués en toute transparence à la Commission, qui contrôle pleinement le processus.

Recommandation n°8 b)

La Commission accepte la recommandation n°8, point b).

La recommandation a déjà été appliquée. Depuis janvier 2011, les processus d'envoi d'«appels à propositions», de réception des propositions des banques et d'octroi des mandats aux banques chefs de file sont bien documentés.

Recommandation n°8 c)

La Commission accepte la recommandation n°8, point c).

La recommandation a déjà été appliquée. Les chefs de file acceptent formellement des «engagements de prise ferme» lorsque le carnet de commandes n'atteint pas l'objectif quantitatif fixé (avant l'émission) ainsi que des «engagements sur le marché secondaire» pour favoriser l'activité sur ledit marché (après l'émission).

Recommandation n°8 d)
La Commission accepte la recommandation n°8, point d).

La recommandation a déjà été appliquée. Une évaluation régulière des marchés est faite dans les rapports du comité de gestion de la trésorerie. Une évaluation plus spécifique est réalisée avant chaque émission obligataire et est également documentée a posteriori dans une note rédigée après la transaction. De plus, les banques communiquent tous les trimestres le volume des opérations d'achat et de vente d'obligations de l'UE, qui est contrôlé par la Commission.

195
Voir la réponse de la Commission à la recommandation n°9.

196
Voir la réponse de la Commission au point 139.

197
Il est à noter que le Portugal n'a pas utilisé toute l'assistance financière disponible au titre du programme et que le programme s'est achevé avec une réserve de trésorerie considérable.

198
Cette observation mêle l'effet des nouvelles mesures à l'effet budgétaire des conditions économiques. Voir également la réponse de la Commission au point 147.

199
Comme indiqué dans la réponse de la Commission au point 150 i), l'effet de la situation de départ sur le rythme de la consolidation ne doit pas être examiné isolément d'autres facteurs, parfois spécifiques à un pays, qui affectent les déséquilibres budgétaires à corriger. La réponse de la Commission au point 153 explique pourquoi des mesures ponctuelles peuvent être nécessaires et pourquoi on ne peut pas affirmer qu'elles ne produisent pas de résultats durables.

200
Voir la réponse de la Commission au point XVII.

201
La réponse de la Commission au point 158 explique pourquoi la Commission estime que le système de classement des conditions structurelles utilisé par la Cour n'est pas représentatif de leur importance.

202
Le fait que des conditions aient été incluses dans le programme et n'aient pas produit de résultats observables pendant la durée de vie du programme ne signifie pas qu'elles ont échoué ou que leurs effets devaient se produire pendant la durée du programme. Les réformes structurelles mettent du temps à se concrétiser et, dans la plupart des cas, leur effet ne peut être observé qu'à long terme.

203
Voir la réponse de la Commission au point 165.

Recommandation n°9
La Commission accepte la recommandation n°9. Elle s'efforcera d'approfondir sa compréhension du processus d'ajustement au titre des programmes à travers la série actuelle d'évaluations ex post exhaustives et d'en tirer des enseignements. Ces évaluations couvrent tous les aspects de l'ajustement économique dans le cadre des programmes, y compris les trois suggestions formulées par la Cour. Une évaluation ex post du programme d'ajustement économique de l'Irlande a déjà été publiée.

Recommandation n°9 a)
La Commission accepte la recommandation n°9, point a).

Recommandation n°9 b)

La Commission accepte la recommandation n°9, point b). Conformément aux orientations politiques du président Juncker, la Commission a récemment réalisé une évaluation ex ante des effets sociaux du nouvel ajustement en Grèce. Une évaluation de ce type sera réalisée pour tout nouveau programme.

Recommandation n°9 c)

La Commission accepte la recommandation n°9, point c).

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).

Lorsque la crise financière de 2008 a déclenché une crise de la dette souveraine en Europe, certains États membres n'ont eu d'autre choix que de demander une assistance macrofinancière. Dans le présent rapport, nous examinons dans quelle mesure la Commission européenne a réussi à gérer l'aide fournie à cinq pays, à savoir la Hongrie, la Lettonie, la Roumanie, l'Irlande et le Portugal. Nous avons constaté qu'elle n'était pas préparée à une crise d'une telle ampleur, ce qui explique en grande partie les importantes insuffisances qui ont caractérisé ses procédures de gestion au départ. Plusieurs de ces faiblesses sont toujours d'actualité. Le principal message véhiculé par le rapport est que la Commission doit renforcer ses procédures en matière de gestion de l'assistance financière.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications