



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8 janvier 2010
COM(2010) 1 final

RAPPORT

**SUR LES STATISTIQUES DU DÉFICIT ET DE LA DETTE PUBLICS
DE LA GRÈCE**

COMMISSION EUROPÉENNE – JANVIER 2010

Table des matières

Résumé

1	Introduction	4
2	Cadre institutionnel	6
2.1	Le système statistique européen et l'assurance de la qualité	6
2.2	Code de bonnes pratiques des statistiques européennes	7
2.3	Aspects institutionnels et juridiques des notifications PDE	8
2.4	Gouvernance et cadre institutionnel des notifications PDE en Grèce	9
3	Chronologie des principaux événements.....	11
3.1	Le rapport méthodologique de 2004.....	11
3.1.1	Révisions exceptionnelles des notifications PDE de septembre 2004.....	11
3.1.2	Le rapport méthodologique de 2004 et la procédure d'infraction	12
3.2	Les données communiquées par la Grèce entre les visites méthodologiques PDE du 29 mai au 2 juin 2006 et du 27 au 29 septembre 2006, le plan d'action et les mesures de suivi (jusqu'au 17 juillet 2008)	13
3.3	Communication de données par la Grèce en 2008: suivi de la visite méthodologique PDE des 2 et 3 juin 2008 et deuxième visite du 15 au 19 septembre 2008	17
3.4	Chiffres du déficit et de la dette publics de la Grèce: révisions avril 2009 – octobre 2009 ..	18
4	Résumé des problèmes méthodologiques.....	21
4.1	Solde des comptes publics.....	21
4.2	Révision des comptes du Trésor.....	22
4.3	Recettes en provenance de comptes extrabudgétaires abolis	22
4.4	Annulations de swaps	23
4.5	Ajustement pour paiement d'intérêts	23
4.6	Reprise de dettes et garanties	24
4.7	Injections de capital.....	24
4.8	Administrations de sécurité sociale	25
4.9	Sous-secteur des administrations locales.....	25
4.10	Dépenses d'équipement militaire.....	26
4.11	Enregistrement des recettes fiscales	26
4.12	Fonds extra-budgétaires et DEKA.....	27
4.13	Subventions de l'UE	27
4.14	Engagements financiers des hôpitaux	28
5	Conclusions	30

Résumé

Le présent rapport fait suite aux conclusions du Conseil ECOFIN du 10 novembre 2009 qui a invité la Commission à préparer un rapport sur «les problèmes qui se posent à nouveau avec les statistiques budgétaires grecques» et «à formuler des propositions sur les mesures qu'il conviendrait de prendre en l'occurrence». En réponse à cette invitation, la Commission va recommander l'adoption d'une décision du Conseil en application de l'article 126, paragraphe 9, du TFUE et d'un plan d'action visant à résoudre les problèmes que connaît la Grèce en matière de statistiques ainsi que de gouvernance.

Le 2 et le 21^{octobre} 2009, les autorités grecques ont transmis à Eurostat deux séries différentes de tableaux de notification au titre de la procédure de déficit excessif (PDE) contenant la totalité des données du déficit et de la dette publics pour la période 2005-2008, ainsi que des données prévisionnelles pour 2009. Dans la notification du 21 octobre, le déficit public grec pour 2008 a été révisé, passant de 5,0 % du PIB (le chiffre notifié par la Grèce qui a été validé et publié par Eurostat en avril 2009) à 7,7 % du PIB. En même temps, les autorités grecques ont revu leur ratio de déficit prévu pour 2009, le faisant passer de 3,7 % du PIB (le chiffre notifié au printemps) à 12,5 % du PIB. Cette hausse s'explique par divers facteurs (impact de la crise économique, dérapages budgétaires en une année d'élections et diverses décisions comptables). Conformément aux dispositions réglementaires et pratiques en vigueur, le présent rapport porte uniquement sur les estimations des exercices passés¹.

Si des révisions d'une telle ampleur du déficit public notifié pour un exercice passé ont été extrêmement rares de la part des autres États membres de l'UE, elles se sont produites à plusieurs reprises pour la Grèce. Les dernières révisions opérées illustrent la mauvaise qualité des statistiques budgétaires (et, de façon générale, des statistiques macroéconomiques) de la Grèce. Elles montrent également que les progrès réalisés par ce pays en matière d'établissement des statistiques budgétaires et que les examens approfondis de ces données menés par Eurostat depuis 2004 (y compris 10 missions PDE et 5 réserves sur les données notifiées) n'ont pas suffi pour porter le niveau de qualité de ces données à celui des autres États membres de l'UE.

Les données transmises dans le cadre de la notification PDE du 21 octobre 2009 n'ont pas été validées par Eurostat. Il subsiste en effet un grand nombre de questions non résolues et de problèmes en

¹ D'après les dispositions réglementaires et pratiques en vigueur, les données prévisionnelles concernant la dette et le déficit qui sont communiquées par les États membres ne sont vérifiées ni par Eurostat, ni par un quelconque autre service de la Commission. Celle-ci publie ses propres prévisions macroéconomiques. Dès lors, même si la qualité des statistiques (c'est-à-dire des données d'une année passée) et la fiabilité des prévisions (c'est-à-dire des estimations pour la période en cours ou une période future) sont intrinsèquement liées, le présent rapport

suspens dans certains domaines clés comme les administrations de sécurité sociales, les arriérés des hôpitaux et les opérations entre administrations publiques et entreprises publiques. Il va falloir apporter des réponses à ces questions et il n'est pas exclu que cela conduise à de nouvelles révisions des chiffres du déficit et de la dette grecs, notamment pour 2008 mais peut-être aussi pour les années précédentes.

Comme le montre le présent rapport, la révision des statistiques du déficit public de la Grèce trouve son origine dans deux types de problèmes, différents mais en partie liés: ceux découlant de carences statistiques et ceux provenant de manquements imputables aux institutions grecques concernées, au sens large. Le premier type de problèmes concerne les faiblesses méthodologiques et les procédures techniques insatisfaisantes de l'institut statistique grec (NSSG) et de plusieurs autres services qui lui fournissent des données et informations, en particulier le Bureau général de comptabilité (GAO) et le ministère des Finances (MOF). Le deuxième type de problèmes résulte d'une gouvernance inappropriée, caractérisée par un manque de coopération et un partage peu clair des responsabilités entre les différents services et institutions grecs chargés des notifications PDE, la dilution des responsabilités individuelles, le manque de clarté dans la désignation des fonctionnaires habilités ou encore l'absence d'instructions et de documentation écrites. De ce fait, la qualité des statistiques budgétaires est soumise à des pressions politiques et est tributaire des échéances électorales.

Le rapport met notamment en évidence:

- de graves irrégularités dans les notifications PDE d'avril et d'octobre 2009, y compris la communication de données incorrectes et le non-respect des règles comptables et des délais de notification;
- la faible coopération entre les services nationaux responsables du calcul des données PDE, ainsi que le manque d'indépendance du NSSG et du GAO vis-à-vis du ministère des Finances;
- une organisation institutionnelle et un système de comptabilité publique ne convenant pas pour une transmission correcte de statistiques PDE, et plus particulièrement une comptabilité documentée de façon inadéquate et non transparente qui a conduit à plusieurs révisions, parfois significatives, des données par les autorités grecques sur une longue période;
- une responsabilisation insuffisante au plan individuel lors de la transmission des données utilisées dans les notifications PDE (p.ex. absence de documentation ou de certification écrite dans certains cas, échange de données par téléphone);
- une définition peu claire et/ou insuffisante des responsabilités des services nationaux chargés de fournir les données de base ou d'établir les statistiques, combinée à un manque de clarté dans la désignation des fonctionnaires responsables des données.

n'aborde pas les procédures techniques ou les questions institutionnelles relatives à la préparation et à la diffusion de prévisions.

Ces différentes constatations montrent qu'en plus des graves problèmes qui affectent le fonctionnement d'autres entités responsables de la gestion des recettes et dépenses publiques grecques, qui ne font pas l'objet du présent rapport, l'organisation actuelle ne garantit pas l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales. C'est ainsi notamment que l'indépendance professionnelle du NSSG à l'égard du ministère des Finances n'est pas assurée. La notification des données PDE n'a donc pas suivi les principes réglementaires et juridiquement contraignants qu'il convient d'appliquer pour la production de statistiques européennes de haute qualité mais a été influencée par d'autres facteurs.

Les outils de contrôle dont dispose Eurostat pour améliorer la transparence des statistiques liées à la PDE et vérifier la qualité des données dans le cadre du système d'assurance de la qualité et de la structure de gouvernance présentent à l'évidence des lacunes et limites, qui ressortent d'autant plus dans le cas de la Grèce. Les problèmes rencontrés par la Grèce sont bien trop importants que pour pouvoir être résolus uniquement à l'aide des outils de contrôle statistique dont dispose la Commission qui, d'après le règlement n° 479/2009 du Conseil, n'a aucun pouvoir d'audit. Malgré les efforts conséquents que les services d'Eurostat ont déployés de façon concertée depuis 2004 pour garantir le respect des règles et méthodes en vigueur, seule une action déterminée du gouvernement grec permettra de corriger la situation.

Les autorités grecques doivent non seulement s'attaquer résolument aux questions méthodologiques en suspens, mais également et avant tout mettre en place des méthodes de travail transparentes et fiables entre les services nationaux concernés et revoir leur organisation institutionnelle afin de garantir l'indépendance professionnelle et la totale responsabilisation du NSSG et des autres services concernés par la notification des données PDE. À défaut de remédier aux carences institutionnelles mises en évidence dans le présent rapport et d'introduire les contrôles et mises en équilibre adéquats, la fiabilité des données grecques relatives au déficit et à la dette restera sujette à caution.

La Commission est déterminée à poursuivre sa coopération avec les autorités grecques et à les aider à améliorer la collecte et le traitement des statistiques publiques afin de remédier aux lacunes existantes et de restaurer la confiance dans les statistiques grecques.

1 Introduction

Le 22 octobre 2009, Eurostat a publié son communiqué de presse semestriel présentant les données du déficit et de la dette publics des États membres, de la zone euro (ZE16) et de l'UE27 pour la période 2005-2008. Dans ce communiqué, Eurostat exprime une réserve (conformément au règlement n° 479/2009 du Conseil relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs) en ce qui concerne la qualité des données de la Grèce «en raison de grandes incertitudes sur les chiffres notifiés par les autorités statistiques grecques».

Cette réserve porte principalement sur les données de 2008, compte tenu de la révision de grande ampleur (par rapport aux révisions moyennes effectuées par les États membres de l'UE) dont a fait l'objet le chiffre du déficit entre les notifications PDE d'avril et d'octobre 2009. En fait, les autorités grecques ont soumis deux notifications en octobre, l'une le 2 et l'autre le 21, les données communiquées la seconde fois ayant subi une importante révision. En raison de cette communication tardive, la notification n'a pas pu être analysée de manière approfondie. De plus, Eurostat éprouvait des doutes sérieux quant à la qualité des chiffres fournis.

La notification d'octobre des autorités grecques est exceptionnelle du point de vue de la procédure, mais elle n'est pas sans précédent et ne constitue pas non plus un épisode isolé:

- après avoir constaté qu'il existait de nombreuses erreurs dans les données relatives au déficit et à la dette notifiées par les autorités grecques au cours des années précédentes, Eurostat a publié, en novembre 2004, un rapport sur la révision des chiffres du déficit et de la dette publics de la Grèce, dont il ressort qu'au cours des années précédentes, pas moins de onze problèmes différents liés à des erreurs dans les données communiquées avaient été relevés;
- à cinq occasions entre 2005 et 2009, Eurostat a formulé des réserves sur les données grecques dans le communiqué de presse semestriel relatif aux données du déficit et de la dette;
- au cours des huit dernières années, lorsque les données PDE de la Grèce ont été publiées sans réserves, c'était très souvent le résultat d'interventions d'Eurostat avant ou pendant la période de notification afin de corriger des erreurs ou des enregistrements inappropriés.

Dans ses conclusions du 10 novembre 2009, le Conseil «Affaires économiques et financières» (ECOFIN) a regretté² que les chiffres communiqués par le gouvernement grec posent à nouveau problème et a appelé celui-ci à restaurer la confiance dans les informations statistiques grecques et le cadre institutionnel correspondant. Le Conseil ECOFIN a en outre invité la Commission à établir un rapport et à proposer les mesures qu'il conviendrait de prendre en l'occurrence.

Comme les problèmes de qualité qui affectent les informations statistiques grecques ne se limitent pas aux données relatives aux finances publiques – les chiffres des comptes nationaux (PIB) ont également fait l'objet de profondes révisions dans le passé – et que les événements d'octobre 2009 ne sauraient être considérés comme exceptionnels, le rapport ne se bornera pas aux seules questions de méthodologie statistique. Il convient également d'analyser la gouvernance et le cadre institutionnel du système grec de production d'informations statistiques.

Le rapport est structuré de la manière suivante: la partie 2 fournit des informations sur le cadre institutionnel des statistiques en Grèce; la partie 3 présente une chronologie des principaux

² «Le Conseil REGRETTE que des problèmes se posent à nouveau dans les statistiques budgétaires grecques. Il APPELLE le gouvernement grec à prendre d'urgence des mesures pour restaurer la confiance de l'Union européenne dans les informations statistiques grecques et le cadre institutionnel correspondant. Le Conseil INVITE la Commission à publier un rapport avant fin 2009. Il l'INVITE en outre à formuler des propositions sur les mesures qu'il conviendrait de prendre en l'occurrence. Dans ce contexte, le Conseil SE FÉLICITE que le gouvernement grec se soit engagé à s'attaquer sérieusement et rapidement à la question et CONSIDÈRE que les mesures annoncées récemment, qui visent notamment à rendre l'Institut national grec de la statistique totalement indépendant, vont dans la bonne direction.»

événements relatifs aux statistiques PDE grecques de 2004 à 2009; la partie 4 résume les questions méthodologiques qui ont conduit à des révisions de données entre 2005 et 2009, et notamment entre avril 2009 et octobre 2009; la partie 5, enfin, expose les conclusions du rapport.

2 Cadre institutionnel

2.1 Le système statistique européen et l'assurance de la qualité

En Europe, la statistique officielle s'inscrit dans le cadre du «système statistique européen (SSE)», un partenariat entre, d'une part, l'autorité statistique de l'Union européenne, à savoir la Commission (Eurostat), et, d'autre part, les instituts nationaux de statistique (INS) et d'autres autorités nationales responsables, dans chaque État membre, de l'élaboration, de la production et de la diffusion des statistiques européennes. Les États membres collectent des données et établissent des statistiques pour répondre à des objectifs nationaux et à des objectifs de l'UE. Le SSE fonctionne comme un réseau, dans lequel le rôle d'Eurostat est d'ouvrir la voie en matière d'harmonisation des statistiques, en étroite coopération avec les autorités statistiques nationales.

L'assurance de la qualité au sein du SSE est le fruit d'évolutions intervenues au cours de nombreuses années dans le domaine statistique. Un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, les objectifs de supervision et de contrôle par Eurostat et, d'autre part, les contraintes découlant du principe de subsidiarité et de l'autonomie des États membres dans la façon dont ils organisent et produisent les statistiques officielles. Bien que la responsabilité du suivi des données statistiques incombe à la Commission (et que, dans le cas de la procédure concernant les déficits excessifs, ce soit la Commission qui «fournisse» les données), celle-ci n'établit pas directement de statistiques ni ne contrôle leur production dans les États membres. À cet égard, elle dépend dans une large mesure des données établies et notifiées par les États membres, ainsi que de la capacité administrative, de la bonne volonté et de la coopération loyale des autorités nationales concernées. Des cadres institutionnels appropriés («gouvernance»), le respect des principes, la conformité avec les méthodes de production, des contrôles de plausibilité appliqués aux données transmises: tels sont les outils disponibles pour l'assurance de la qualité des statistiques européennes.

- Les États membres sont tenus de coopérer de bonne foi, conformément aux principes statistiques énoncés dans le règlement n° 223/2009³. Ces principes prévoient que les statistiques sont produites d'une manière indépendante, à l'abri de toute pression émanant de groupes politiques ou de groupes d'intérêt, mais aussi d'une manière systématique, fiable et non biaisée, selon des normes professionnelles et éthiques. Des critères scientifiques doivent être utilisés pour la sélection des sources, des méthodes et des procédures. Dès lors, les États membres ont pour première obligation de fournir des données statistiques conformément à ces principes et à ces normes minimales concernant l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales, et ils doivent prendre toutes les mesures qui s'imposent pour s'assurer que leur dispositif institutionnel et organisationnel respecte les règles de droit.
- Les États membres doivent organiser la gouvernance du système statistique national et définir de manière précise le rôle de chaque institution concernée, en déterminant quelle autorité est chargée de la coordination, quelles sont les institutions qui appartiennent au groupe des producteurs et quelles sont celles qui ne relèvent pas de la statistique officielle.
- Les autorités statistiques doivent appliquer des prescriptions et définitions méthodologiques (par exemple celles du Système européen de comptes nationaux).
- Eurostat a pour tâche de vérifier le respect de la législation européenne (application de méthodes et fourniture de données statistiques) et d'assurer la plausibilité des informations statistiques.

³ Antérieurement, le règlement (CE) n° 322/97 mettait en exergue les principes d'impartialité, de fiabilité, de pertinence, de rentabilité, de secret statistique et de transparence.

Ce système d'assurance de la qualité, ainsi que ses caractéristiques, repose toutefois sur des hypothèses dont il est apparu qu'elles présentaient des lacunes et des limites, qui ont joué un rôle important dans le cas de la Grèce:

- les partenaires du SSE sont censés coopérer de bonne foi. Le règlement n'envisage pas l'éventualité d'erreurs volontaires dans les données ou de fraudes;
- la structure de gouvernance doit être mise en œuvre conformément à l'environnement administratif d'un État membre; il n'existe pas de modèle unique permettant d'assurer une «bonne» gouvernance;
- seules les institutions qui ont le statut de producteurs de statistiques (conformément au règlement n° 223/2009) sont dans l'obligation d'appliquer les procédures méthodologiques de la statistique européenne; le contrôle statistique ne permet guère de déceler des carences dans les pratiques comptables en dehors du domaine statistique;
- l'exactitude des données émanant de différentes sources et de différents déclarants nationaux échappe également au pouvoir de contrôle d'Eurostat. Dès lors, les pouvoirs conférés à Eurostat par le règlement n° 223/2009 en ce qui concerne la structure de gouvernance et le contrôle de la qualité des données en dehors des étroites limites des «producteurs de statistiques» sont quasiment nuls.

2.2 Code de bonnes pratiques des statistiques européennes

À la suite des erreurs contenues dans les données PDE de la Grèce en 2004, le Conseil ECOFIN a exigé la définition de normes minimales en matière d'indépendance, d'intégrité et de responsabilité des autorités statistiques nationales; après 2005, toutefois, la priorité a été donnée à l'indépendance d'Eurostat. Un compromis s'est dégagé en novembre 2005, lorsque le conseil ECOFIN a conclu qu'il convenait d'instituer un organisme externe chargé de contrôler le respect de ces normes par Eurostat et par le SSE dans son ensemble.

La Commission a adopté une stratégie globale de renforcement de la gouvernance de l'Union européenne en matière de statistiques budgétaires articulée en trois axes: le développement du cadre législatif, l'amélioration des capacités opérationnelles des services compétents de la Commission et l'élaboration du «Code de bonnes pratiques des statistiques européennes»⁴. Ce code repose sur le principe de l'autoréglementation.

En 2007, la Commission a adopté une proposition de règlement concernant la création d'un organisme externe chargé de contrôler le respect du code par les autorités statistiques nationales et par Eurostat. Le Conseil consultatif européen pour la gouvernance statistique (CCEGS) a été institué en 2008 par une décision du Parlement européen et du Conseil afin d'exercer un contrôle indépendant sur le SSE pour ce qui est de l'application du code. Il a entamé ses travaux en mars 2009 et a publié en novembre de la même année son premier rapport, qui inclut des recommandations générales concernant le cadre institutionnel en réaction aux premières informations concernant le cas récent de la Grèce: «Un cadre institutionnel approprié est crucial pour sauvegarder l'indépendance professionnelle des autorités statistiques. Tout soupçon d'intervention ayant un effet sur les données doit faire l'objet d'une enquête. En outre, les procédures de nomination et de révocation des directeurs d'instituts nationaux de la statistique devraient être transparentes et rester séparées des mandats politiques.» Le rapport souligne aussi ce qui suit: «Un engagement plus ferme de la part des hauts responsables des instituts statistiques ainsi qu'une plus grande adhésion aux normes de qualité au niveau du SSE seront essentiels.»

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales et communautaire [COM 2005(217) du 25.5.2005].

2.3 Aspects institutionnels et juridiques des notifications PDE

L'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que les États membres évitent les déficits publics excessifs. Conformément au protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, les États membres notifient régulièrement à la Commission leurs niveaux de déficit et de dette effectifs et prévus; les données sont «fournies» par la Commission. En vertu de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 223/2009, la Commission (Eurostat) assure la production de statistiques européennes selon des règles et des principes statistiques bien établis. À cet égard, elle est seule compétente pour décider des processus, des méthodes, des normes et des procédures statistiques. Conformément au règlement (CE) n° 479/2009, la Commission est également chargée d'assurer le respect de la discipline budgétaire requise en surveillant l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres. La cohérence et la comparabilité des données des statistiques budgétaires dépendent de la bonne mise en œuvre, par les États membres, des actes juridiques applicables dans le contexte de la PDE, tels que le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil⁵ (SEC 95) et le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil⁶ établissant le système de référence statistique pour les normes, les définitions et les prescriptions comptables.

L'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 479/2009 prévoit que la Commission (Eurostat) évalue régulièrement la qualité des données effectives notifiées par les États membres et des comptes des secteurs des administrations publiques élaborés selon le SEC 95 (ci-après dénommés «comptes publics») sur la base desquels ces données sont établies. La qualité des données effectives s'entend comme la conformité aux règles comptables, l'exhaustivité, la fiabilité, l'actualité et la cohérence des données statistiques. En outre, l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 479/2009 dispose que les États membres fournissent dès que possible à la Commission (Eurostat) les informations statistiques pertinentes qui sont nécessaires à l'évaluation de la qualité des données, sans préjudice des dispositions relatives au secret statistique.

En raison du «cas de la Grèce» en 2004 et de la demande, formulée par le Conseil, de «renforcer la surveillance de la qualité des données budgétaires reportées», la Commission a proposé de modifier le règlement du Conseil en vigueur concernant la qualité des données PDE (règlement n° 3605/93)⁷. Le règlement n° 2103/2005 du Conseil⁸ a accordé à Eurostat des pouvoirs de contrôle accrus, mais plus limités que ceux que la Commission avait demandés initialement. Ces pouvoirs s'exercent dans des limites strictes:

- les visites méthodologiques sont exceptionnelles (elles «ne devraient être effectuées que si la Commission (Eurostat) détecte des risques importants ou des problèmes potentiels de qualité des données, en particulier en ce qui concerne les méthodes, les concepts et les nomenclatures appliqués aux données que les États membres sont tenus de notifier»). La proposition de la Commission prévoyait quant à elle systématiquement de telles visites dans tous les États membres;

⁵ Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (JO L 310 du 30.11.1996, p. 1).

⁶ Règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne (version codifiée) (JO L 145 du 10.6.2009, p. 1).

⁷ Les modifications proposées dans le document COM(2005)71 visaient à accroître la transparence des statistiques liées à la PDE et à renforcer les pouvoirs d'Eurostat en matière de qualité des données. En particulier, la Commission souhaitait des «visites de contrôle approfondi». Avec l'obligation générale, pour les États membres, d'accorder promptement à la Commission (Eurostat) l'accès aux informations nécessaires à l'évaluation de la qualité des données, cela aurait quasiment conféré à Eurostat des pouvoirs d'audit.

Voir [http://www.cc.cec.sg_vista/cgi-](http://www.cc.cec.sg_vista/cgi-bin/repository/getdoc/COMM_PDF_COM_2005_0071_F_FR_ACTE.pdf)

[bin/repository/getdoc/COMM_PDF_COM_2005_0071_F_FR_ACTE.pdf](http://www.cc.cec.sg_vista/cgi-bin/repository/getdoc/COMM_PDF_COM_2005_0071_F_FR_ACTE.pdf).

⁸ Voir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:337:0001:0006:FR:PDF>.

- plus important encore, et contrairement à la proposition de la Commission, il n'y a pas de mention générale de l'obligation, pour les États membres, de fournir à Eurostat l'accès «aux informations» nécessaires à l'évaluation de la qualité des données;
- le point crucial, toutefois, c'est que les travaux d'Eurostat se bornent aux questions statistiques, le cadre institutionnel ne relevant pas de son champ d'action: «Les visites méthodologiques ne devraient pas aller au-delà du domaine purement statistique» et les interlocuteurs d'Eurostat devraient être «les services responsables de la notification dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs», ce qui fournit aux États membres des arguments possibles pour restreindre l'accès aux informations.

Les États membres doivent toutefois prendre «toutes les mesures nécessaires pour faciliter les visites méthodologiques» et mettre «à disposition des documents disponibles pour justifier les données effectives concernant la dette et le déficit qui ont été notifiées et les comptes publics sur la base desquels ces données sont établies». Sont notamment concernées les «autorités nationales qui ont une responsabilité fonctionnelle dans le contrôle des comptes publics» (c.-à-d. les instances de contrôle nationales). Donc, malgré les contraintes mises en évidence plus haut (et compte tenu de certaines contradictions possibles entre différentes parties du règlement), Eurostat dispose en principe des instruments juridiques pour obtenir l'accès aux documents nécessaires et, au moins, aux organismes chargés de la vérification des comptes publics. Reste toutefois la question de savoir s'il a les moyens d'assurer le respect de ces compétences.

Dans le cas particulier de la Grèce, Eurostat a fait un usage large et quasi-permanent des pouvoirs existants pour contrôler les données PDE, consacrant bien plus de ressources et plus de missions à ce pays qu'à aucun autre État membre de l'UE. La Grèce est le seul État membre où ont eu lieu des visites méthodologiques. À la suite de celles-ci, des plans d'action de grande envergure ont été mis en place, sur la base d'une analyse de toutes les informations fournies par les autorités grecques. Cependant, même un tel déploiement d'activité n'a pas permis de déceler pleinement le degré d'ingérence dans les données PDE grecques.

En définitive, bien que le règlement n° 2103/2005 du Conseil ne soit pas allé aussi loin que l'avait proposé la Commission, des pouvoirs élargis auraient uniquement permis de réduire le risque qu'un pays notifie des données incorrectes, sans le supprimer pour autant.

2.4 Gouvernance et cadre institutionnel des notifications PDE en Grèce

En Grèce, les institutions responsables de la transmission de chaque tableau de la notification PDE sont celles indiquées par les autorités grecques dans la notification PDE d'avril 2009: l'institut statistique grec (le NSSG), le ministère des Finances (le MOF, à travers le Bureau général de la comptabilité – le GAO), l'Office central de paiement (le SPA, qui fait également partie du ministère des Finances) et la Banque de Grèce (la BOG). Plus particulièrement, le NSSG est responsable, avec le MOF, de la notification du déficit, tandis que la responsabilité des chiffres de la dette appartient au seul MOF.

Le ministère des Finances est chargé de l'établissement des tableaux relatifs à l'administration centrale, tandis que le NSSG est responsable des données concernant les administrations locales et le secteur de la sécurité sociale. Le SPA est chargé de fournir des données sur les subventions de l'UE. La Banque de Grèce est responsable de l'établissement d'un ensemble complet de comptes et de bilans financiers couvrant l'ensemble de l'économie⁹. Cela signifie qu'elle est également responsable de

⁹ En vertu de l'orientation de la Banque centrale européenne du 31 juillet 2009 relative aux statistiques de finances publiques (SFP), la Banque de Grèce est également tenue de communiquer à la BCE les données servant à l'analyse économique et monétaire. Les SFP demandées par la BCE couvrent les informations suivantes sur les administrations publiques: i) les recettes et les dépenses, y compris le déficit/l'excédent par sous-secteur (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale), certaines données sur les flux de l'UE et certains agrégats; ii) des statistiques sur les ajustements déficit-dette; iii) des statistiques sur la dette. Les données doivent être conformes aux principes et définitions du SEC 95. Des explications quant aux raisons ayant conduit à des

l'exactitude des données PDE, notamment pour ce qui est de l'établissement des opérations financières et des bilans du secteur des administrations publiques. Cette répartition des compétences n'est pas rare dans l'UE.

La structure de gouvernance et le cadre institutionnel généraux restent néanmoins peu clairs¹⁰. Le gouvernement a désigné le NSSG et la BOG en tant qu'autorités statistiques agissant dans le cadre de la législation statistique européenne¹¹, mais pas le MOF (autrement dit le Bureau général de la comptabilité) ni le SPA (l'Office central de paiement), qui sont toutefois des acteurs majeurs de l'établissement des données PDE. La révision de la loi statistique grecque a été reportée à plusieurs reprises. En outre, contrairement à l'engagement pris par les autorités statistiques grecques vis-à-vis d'Eurostat en septembre 2008 (voir point 3.3), l'institution d'un conseil statistique n'a pas encore eu lieu.

Lors de la visite méthodologique PDE de novembre 2009, la question des lacunes du cadre institutionnel a de nouveau été évoquée, en tant que conséquence directe de la réserve formulée à l'égard des données PDE grecques. Tous les participants à la réunion, y compris les autorités grecques (NSSG et GAO), ont conclu que le cadre institutionnel actuel ne permettait pas de garantir que les chiffres figurant dans les notifications PDE soient totalement à l'abri d'ingérences politiques. En outre, un manque préoccupant de responsabilisation et une définition peu claire des compétences des entités participant à l'établissement des statistiques PDE ont été mis en évidence, ce qui pose le problème d'une possible ingérence politique/externe dans les chiffres PDE devant être transmis à la Commission.

Pour y remédier:

- les responsabilités des différentes entités concernées doivent être précisées. La coopération entre organismes doit être formalisée, si possible au moyen d'un protocole d'accord, et il y a lieu d'indiquer clairement quel organisme est responsable de quelles données dans les notifications PDE;
- les responsabilités doivent devenir personnelles. Les hauts fonctionnaires devraient être responsables des données produites sous leur autorité;
- dans ce contexte, des chiffres ne devraient être notifiés que si l'organisme qui fournit les données brutes nécessaires pour remplir la cellule de la notification PDE garantit leur fiabilité à travers un processus de certification et de signature;
- les dispositions du code de bonnes pratiques doivent être respectées.

Par ailleurs, l'indépendance du NSSG, à assurer par une révision de la loi statistique actuelle, sera une condition nécessaire mais pas suffisante pour le respect des principes ci-dessus.

Outre ces aspects, et compte tenu des conclusions de l'évaluation par les pairs menée en 2007, il y a lieu d'intensifier la coopération et le transfert de connaissances professionnelles entre les statisticiens grecs et leurs partenaires du système statistique européen.

révisions de grande ampleur doivent être fournies à la BCE par l'institution responsable (en Grèce, il s'agit de la BOG). Voir BCE/2009/20; 2009/627/CE.

¹⁰ En octobre 2007, une évaluation par les pairs portant sur les statistiques en général a été réalisée en Grèce dans le cadre de la première vague d'examens de ce type menés dans tous les INS/à Eurostat. Elle a recommandé au NSSG de renforcer considérablement le cadre institutionnel; des mesures d'amélioration ont été convenues avec les hauts responsables de cet organisme.

¹¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=1758246.PDF.

3 Chronologie des principaux événements

La fiabilité des statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce fait l'objet d'une attention continue depuis plusieurs années. Les données des administrations publiques grecques notifiées par les autorités ont été régulièrement contestées par Eurostat, bien plus souvent que celles de tout autre État membre. Du fait de la mauvaise qualité observée des données publiques grecques, des réserves ont été émises à plusieurs reprises dans les communiqués de presse semestriels (voir l'annexe 3, qui contient la liste et le libellé de ces réserves depuis mars 2005) à propos des chiffres communiqués par cet État membre sur le déficit et la dette.

Les paragraphes ci-après présentent un récapitulatif des révisions des données effectuées, ainsi que des mesures prises pour aider les autorités grecques à améliorer la qualité des statistiques publiques en vue de se conformer aux règles et aux lignes directrices existantes.

3.1 Le rapport méthodologique de 2004

3.1.1 Révisions exceptionnelles des notifications PDE de septembre 2004

En mars 2004, Eurostat a exprimé une réserve quant à la qualité des chiffres grecs¹². En septembre 2004¹³, les données du déficit et de la dette publics de la Grèce ont fait l'objet d'une importante révision pour l'ensemble de la période 2000-2003. Dans le communiqué de presse suivant concernant le déficit et la dette publics dans l'UE et la zone euro, Eurostat a expliqué dans le détail les raisons pour lesquelles les données des années précédentes (depuis 1997) avaient été fortement révisées¹⁴. En particulier, la révision des données notifiées pour l'année 2003 intervenue entre les notifications de mars 2004 et de septembre 2004 était de près de trois points de pourcentage du PIB en ce qui concerne le déficit et de plus de sept points de pourcentage du PIB en ce qui concerne la dette. Les déficits notifiés concernant les années 2000, 2001 et 2002 ont aussi été revus à la hausse, de plus de deux points de pourcentage du PIB. Ces révisions à la hausse significatives ont été le résultat de

¹² Grèce: En raison de discussions en cours avec les autorités statistiques grecques, notamment concernant l'excédent des administrations de sécurité sociale, les chiffres notifiés concernant le déficit et la dette doivent être considérés comme des chiffres provisoires, susceptibles d'être révisés.

¹³ En vertu du règlement n° 3605/93 du Conseil, les notifications PDE devaient être effectuées avant le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre.

¹⁴ Grèce:

La révision des données concernant le déficit entre les notifications de mars et de septembre 2004 a été faite sur la base de nouvelles informations, se référant à la période 2000-2003, transmises par les autorités grecques à la demande d'Eurostat.

La différence au niveau du déficit est principalement due à:

- une révision à la baisse en 2003 des estimations de recettes d'impôts (principalement la TVA) dans les comptes publics;
- une révision à la baisse en 2003 des paiements reçus des institutions de l'UE dans le cadre des programmes de certains fonds structurels;
- le reclassement en 2003, comme une transaction financière, d'un paiement à l'État, de la caisse d'épargne postale (pour ces trois premiers points, voir le communiqué de presse n° 62/2004 du 7 mai 2004);
- un sous-enregistrement des dépenses militaires entre 2000 et 2003;
- une surestimation de l'excédent des fonds de sécurité sociale entre 2001 et 2003;
- un sous-enregistrement des intérêts entre 2000 et 2003.

La révision des données de la dette entre les notifications de mars et de septembre 2004 a été faite sur la base de nouvelles informations transmises par les autorités grecques, concernant la période 2000-2003. La différence au niveau de la dette est principalement due à:

- une sous-estimation de l'encours de la dette, liée notamment aux obligations à intérêts capitalisés;
- une surestimation de la consolidation des actifs de la sécurité sociale.

mesures mises en œuvre antérieurement par Eurostat, ainsi que de l'initiative prise au printemps 2004 par les autorités grecques de procéder à un audit budgétaire complet.

Le tableau 1 montre l'ampleur de la révision des chiffres de la Grèce de mars à septembre 2004, pour les différents postes ayant fait l'objet de la révision.

Tableau 1. Principales composantes de la révision des données grecques entre mars et septembre 2004

	2000	2001	2002	2003
DÉFICIT	% du PIB	% du PIB	% du PIB	% du PIB
Mars 2004	-2,0	-1,4	-1,4	-1,7
Recettes fiscales				0,9
Versements émanant de l'UE				0,3
Reclassement de versements de la caisse d'épargne postale				0,2
Dépenses militaires	1,9	1,2	1,7	0,7
Excédent des administrations de sécurité sociale	0,0	1,0	0,4	0,6
Sous-évaluation des intérêts	0,3	0,1	0,1	0,1
Septembre 2004	-4,1	-3,7	-3,7	-4,6
DETTE				
Mars 2004	106,1	106,6	104,6	102,6
Intérêts capitalisés	4,5	4,2	3,9	3,4
Actifs consolidés de la sécurité sociale	3,2	3,8	3,8	3,7
	0,1	0,1	0,2	0,1
Septembre 2004	114,0	114,7	112,5	109,9

3.1.2 Le rapport méthodologique de 2004 et la procédure d'infraction

Le 22 novembre 2004, Eurostat a publié un rapport complet sur la révision des chiffres du déficit et de la dette publics de la Grèce. Il ressort dudit rapport que, durant les années qui ont précédé 2004, les autorités grecques ont commis des erreurs en notifiant les chiffres du déficit à la Commission sans se conformer aux règles du SEC 95. Pas moins de onze problèmes différents d'erreurs dans les données communiquées ont été relevés.

Dans ce contexte, la Commission a ouvert une procédure d'infraction en 2004 à l'encontre de la Grèce concernant les notifications dans le cadre de la PDE, en raison de problèmes méthodologiques dans l'enregistrement des impôts et cotisations sociales, l'excédent des administrations de sécurité sociale et des hôpitaux, ainsi que dans la comptabilisation des reprises de dettes et des dépenses militaires. La procédure n'a été close qu'en 2007 (voir l'encadré 2 et l'annexe 6 du présent rapport).

En 2005, Eurostat a procédé à trois visites de dialogue en Grèce afin de vérifier la conformité des données grecques sur le déficit et la dette aux exigences méthodologiques applicables. Elles ont principalement porté sur les dettes des hôpitaux, les reprises de dettes, les subventions de l'UE et les swaps, ainsi que de nombreuses autres questions.

3.2 Les données communiquées par la Grèce entre les visites méthodologiques PDE du 29 mai au 2 juin 2006 et du 27 au 29 septembre 2006, le plan d'action et les mesures de suivi (jusqu'au 17 juillet 2008)

Après la notification effectuée par les autorités grecques au printemps 2006 (voir le tableau 2 pour les révisions successives des données notifiées), Eurostat a, en avril 2006, émis une nouvelle réserve concernant les statistiques des finances publiques de la Grèce. S'en sont suivies deux visites méthodologiques, l'une en mai et l'autre en septembre 2006, ainsi que l'élaboration, par Eurostat, d'un rapport méthodologique, en accord avec les autorités grecques. Ce rapport, publié sur le site internet d'Eurostat, présente une liste détaillée de recommandations à court, moyen et long termes visant à améliorer la qualité et la fiabilité des données sur les soldes des administrations de sécurité sociale, des administrations locales et des fonds extrabudgétaires, ainsi que concernant l'enregistrement des opérations avec le budget de l'UE conformément aux règles en vigueur.

Tableau 2 – Données du déficit et de la dette publics notifiées par la Grèce entre 2005 et 2009

GRÈCE Déficit (% du PIB)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Notification de								
2005								
Mars*	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1	-	-	-	-
Septembre*	-6,1	-4,9	-5,7	-6,6	-	-	-	-
2006								
Avril	-	-4,9	-5,8	-6,9	-4,5	-	-	-
Octobre	-	-5,2	-6,1	-7,8	-5,2	-	-	-
2007								
Avril	-	-	-6,2	-7,9	-5,5	-2,6	-	-
Octobre	-	-	-5,6	-7,3	-5,1	-2,5	-	-
2008								
Avril	-	-	-	-7,4	-5,1	-2,6	-2,8	-
Octobre	-	-	-	-7,5	-5,1	-2,8	-3,5	-
2009								
Avril	-	-	-	-	-5,1	-2,8	-3,6	-5,0
Octobre	-	-	-	-	-5,2	-2,9	-3,7	-7,7

GRÈCE								
Dette (% du PIB)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Notification de								
2005								
Mars*	114,8	112,2	109,3	110,5	-	-	-	-
Septembre*	114,4	111,6	108,8	109,3	-	-	-	-
2006								
Avril	-	110,7	107,8	108,5	107,5	-	-	-
Octobre	-	110,7	107,8	108,5	107,5	-	-	-
2007								
Avril	-	-	107,8	108,5	107,5	104,6	-	-
Octobre	-	-	97,9	98,6	98,0	95,3	-	-
2008								
Avril	-	-	-	98,6	98,0	95,3	94,5	-
Octobre	-	-	-	98,6	98,8	95,9	94,8	-
2009								
Avril	-	-	-	-	98,8	95,9	94,8	97,6
Octobre	-	-	-	-	100,0	97,1	95,6	99,2

* Le règlement n° 3605/93 prévoyait la transmission obligatoire des données avant le 1^{er} mars et le 1^{er} septembre.

Dans ce contexte, un accord a été trouvé avec les autorités grecques concernant l'adoption d'un plan d'action pour la mise en application des recommandations d'Eurostat (voir l'encadré 1 et l'annexe 4). Il a également été convenu qu'aux fins du suivi effectif de la mise en œuvre de ce plan d'action, les autorités grecques devraient communiquer régulièrement à Eurostat un rapport formel sur les progrès accomplis.

Encadré 1. Le plan d'action

À titre de suivi des réserves émises par Eurostat le 24 avril 2006 concernant les données budgétaires de la Grèce, qui soulignaient la persistance de problèmes d'ordre structurel et systémique liés aux comptes publics de la Grèce¹, deux visites méthodologiques dans le cadre de la PDE ont été effectuées à Athènes, l'une du 29 mai au 2 juin 2006 et l'autre du 27 au 29 septembre 2006. Les constatations résultant de la visite de juin 2006 en Grèce ont servi de base à l'élaboration d'un plan d'action, adopté de commun accord et dans le détail par Eurostat et les autorités grecques.

Le plan d'action initial prévoyait des mesures destinées à permettre la communication de données appropriées sur les administrations de sécurité sociale, les administrations locales et les fonds extrabudgétaires, ainsi que sur les opérations avec le budget de l'UE. Il a ensuite été étoffé à l'occasion des visites méthodologiques réalisées en 2008 afin d'inclure les corrections adéquates à apporter concernant les flux UE et de résoudre le problème de l'écart existant dans les chiffres de l'administration centrale pour 2006 et 2007: il a fallu pour cela procéder à une analyse détaillée de l'établissement des statistiques budgétaires de l'administration centrale et examiner la possibilité de recourir plus largement à l'enquête pour l'établissement des statistiques sur les fonds extrabudgétaires (voir l'annexe 4).

Eurostat a suivi de près la mise en application du plan d'action.

À l'époque de la notification PDE d'avril 2007, certaines des mesures avaient déjà commencé à être appliquées et à donner de premiers résultats partiels, principalement en ce qui concerne les contrôles de cohérence pour les plus grandes unités dans le cadre de l'enquête pour les fonds extrabudgétaires de l'administration centrale, des administrations locales et des administrations de sécurité sociale, améliorant ainsi la couverture de l'enquête, modifiant les postes transitoires dans le tableau présentant la conversion des résultats de l'enquête en concepts des comptes nationaux et modifiant le calcul des montants à recevoir liés à des opérations avec le budget de l'UE.

Durant l'été 2007, de nouveaux échanges avec les autorités grecques ont suscité de nouvelles préoccupations à Eurostat concernant la mise en œuvre de mesures spécifiques du plan d'action, en particulier sur l'enregistrement des impôts et des cotisations sociales et sur les recettes et les dépenses des administrations de sécurité sociale et des hôpitaux.

Les échanges et les missions effectués jusqu'à la visite méthodologique menée par Eurostat à Athènes du 16 au 18 novembre 2009 ont donné lieu à la remise, par les autorités grecques, d'une liste actualisée d'actions. Bien qu'un certain nombre d'initiatives qui auraient déjà dû être menées à bien sont toujours en cours ou viennent de démarrer (notamment en ce qui concerne l'amélioration de l'actualité et de la couverture de l'enquête pour les administrations de sécurité sociale et les hôpitaux, la vérification de la cohérence interne de chaque questionnaire et l'exigence de rectification et de renvoi de questionnaires systématiquement mal équilibrés), la majorité des mesures à prendre par les autorités grecques dans le cadre du plan d'action ont été mises en œuvre. Certaines des actions restantes ne sont pas du ressort du NSSG et requièrent une volonté politique des autorités, spécifiquement pour la mise en œuvre de réglementations existantes et le renforcement de la législation en vigueur concernant les administrations de sécurité sociale et les autorités locales, ainsi que concernant l'introduction de l'établissement de comptes de patrimoine et de la comptabilité en droits constatés dans les organismes publics. Néanmoins, même une application de la totalité du plan d'action (qui prévoyait des mesures à prendre au niveau technico-statistique uniquement) par les autorités grecques n'aurait pas évité les erreurs délibérées dans les chiffres notifiés par les autorités grecques en 2009.

¹ Les réserves renvoyaient également au communiqué de presse n° 120/2005 du 26 septembre 2005 d'Eurostat, qui mentionnait notamment la réserve suivante concernant les chiffres de la Grèce: «Il reste des questions en suspens concernant l'enregistrement des transactions avec l'UE, les comptes de la sécurité sociale et les montants d'autres comptes à recevoir/payer pour les années 2002-2004.»

La procédure d'infraction a été close en mai 2007 (voir l'encadré 2).

Encadré 2. La clôture de la procédure d'infraction en 2007

En 2007, la Commission a clos la procédure d'infraction ouverte en 2004 après avoir conclu que, compte tenu des mesures prises par les autorités grecques, les motifs spécifiques justifiant la procédure d'infraction avaient cessé d'exister (voir l'annexe 6). En outre, la Commission a tenu compte des considérations générales suivantes en arrêtant sa décision:

- la lettre de mise en demeure faisait état de problèmes systémiques persistants au sein des services concernés de l'administration grecque;
- les autorités grecques ont pris des mesures concrètes en vue de tenter d'y remédier, leur mise en œuvre devant faire l'objet d'un suivi par Eurostat;
- malgré l'amélioration récente des processus statistiques et la bonne coopération entre Eurostat et les autorités statistiques nationales de Grèce, des problèmes d'ordre structurel et systémique concernant les comptes publics grecs persistent;
- Eurostat a remarqué des améliorations dans l'établissement des statistiques des finances publiques et devrait mettre la dernière main à son rapport, puis le publier, ainsi que le plan d'action comportant un calendrier de mise en œuvre pour les questions restantes.

Le fait que les conditions précises ayant donné lieu à l'ouverture de la procédure d'infraction avaient cessé d'exister ne signifiait pas pour autant que les données de la Grèce respectaient pleinement les règles et procédures en vigueur sur le plan de la qualité. Cela signifiait uniquement que cet instrument juridique spécifique ne pouvait plus être utilisé, ce qui amène à s'interroger sur l'efficacité dudit instrument dans le cas d'affaires complexes conjuguant des aspects méthodologiques et institutionnels et souligne la nécessité de tenir compte de cette complexité à l'avenir. En fait, entre 2005 et 2009, Eurostat a émis des réserves concernant la qualité des données fournies par les autorités grecques à pas moins de cinq reprises sur plus de dix notifications PDE, soit bien plus souvent que pour n'importe quel autre État membre. Dans le cas particulier de la Grèce, Eurostat a fait un usage large et quasi-permanent des pouvoirs existants pour contrôler les données PDE grecques. La Grèce est le seul État membre où des visites méthodologiques ont été effectuées jusqu'à présent. À l'issue de ces visites, des plans d'action détaillés ont été élaborés sur la base d'une analyse de l'ensemble des informations fournies par les autorités grecques. Cependant, même un tel déploiement d'activité n'a pas permis de déceler le degré d'ingérence (cachée) dans les données PDE grecques.

En particulier, après la clôture de la procédure d'infraction à la fin de 2007, Eurostat a émis une réserve concernant la qualité des données grecques dans la notification d'avril 2008 et n'a validé celles d'octobre 2008 et d'avril 2009 qu'après son intervention avant et pendant la période de notification pour corriger des erreurs ou des enregistrements inappropriés, avec pour résultat une hausse du déficit notifié dans les deux cas. À titre d'exemple, les missions méthodologiques effectuées par Eurostat en 2008 ont eu pour effet d'augmenter, de 2,8 % à 3,5 % du PIB, le chiffre du déficit de 2007 notifié par les autorités grecques. La liste et le libellé des réserves émises par Eurostat entre 2005 et 2009 figurent à l'annexe 3.

Conformément au plan d'action et aux engagements convenus par les autorités grecques, Eurostat a invité celles-ci, par une lettre datée du 27 juin 2007, à rendre un rapport sur les progrès accomplis concernant la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le rapport faisant suite à la visite méthodologique PDE. La réponse des autorités grecques (du 3 juillet 2007) a mis en lumière les principales mesures prises par elles pour l'application du plan d'action, mais uniquement en ce qui concerne les recommandations à long terme. C'est la raison pour laquelle, par lettre du 13 juillet 2007, Eurostat a demandé un exposé plus détaillé de la situation concernant les actions à court et moyen termes. Les autorités grecques ont également été invitées à fournir des informations détaillées sur l'actualité et la couverture de leur enquête annuelle par sous-secteur.

À la suite de la nouvelle réponse des autorités grecques (du 31 juillet 2007), Eurostat leur a adressé une lettre, le 7 septembre 2007, indiquant que, malgré les progrès évoqués par les autorités grecques, certaines recommandations essentielles, principalement concernant les contrôles internes de cohérence (pour l'enquête), demeuraient en souffrance et les a invitées à présenter un rapport exhaustif des

progrès accomplis pour la fin janvier 2008. Eurostat leur a également demandé de joindre un rapport spécifiquement consacré à la question de la cohérence interne de la notification PDE d'octobre 2007.

Après cet échange de lettres, certaines informations sur les avancées réalisées concernant l'actualité, la couverture et la cohérence interne de l'enquête ont été fournies à l'occasion des notifications PDE d'octobre 2007 et un rapport plus complet a enfin été communiqué le 17 juillet 2008.

3.3 Communication de données par la Grèce en 2008: suivi de la visite méthodologique PDE des 2 et 3 juin 2008 et deuxième visite du 15 au 19 septembre 2008

Après la notification faite par les autorités grecques en avril 2008, Eurostat a de nouveau exprimé des réserves sur le déficit grec ainsi notifié, en particulier en ce qui concerne l'enregistrement des subventions de l'UE en 2006 et 2007, l'existence d'un écart statistique substantiel en 2007 de l'ordre de 0,6 % du PIB et la couverture insuffisante des données sources pour les fonds extrabudgétaires, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale aux fins de la première estimation du solde 2007.

Il s'en est suivi une nouvelle visite méthodologique en Grèce les 2 et 3 juin 2008, visant principalement à clarifier les questions faisant l'objet des réserves émises. Cette visite a donné lieu à la publication d'un rapport sur les principales conclusions et mesures à prendre («Main conclusions and action points»)¹⁵, envoyé par Eurostat aux autorités grecques le 8 juillet 2008, avec les recommandations et les mesures à mettre en œuvre convenues. Ces dernières ont été intégrées dans le plan d'action.

Le 11 septembre 2008, à titre de suivi du rapport d'évaluation par les pairs de 2007, une mission de haut niveau d'Eurostat s'est penchée sur les actions à mener pour améliorer encore la qualité des données communiquées dans le cadre de la PDE, ainsi que pour mettre en œuvre les améliorations du dispositif institutionnel du système statistique grec dans l'esprit des recommandations de l'évaluation par les pairs de 2007. Le ministre des Finances et le directeur du NSSG se sont explicitement engagés à renforcer l'appareil institutionnel en Grèce conformément aux recommandations émises à l'issue de l'évaluation par les pairs de la mise en œuvre du code de bonnes pratiques en Grèce. En particulier, le ministre des Finances et de l'économie et le secrétaire général du NSSG ont réaffirmé leur volonté de s'acquitter de leur obligation de fournir des chiffres fiables dans le cadre de la PDE et de coopérer sans restrictions et en toute transparence en vue de régler pleinement les dernières questions en souffrance. Ils ont notamment indiqué que la révision de la législation statistique grecque et la constitution d'un comité d'utilisateurs étaient bien avancées. Eurostat a souligné que le respect plein et entier du code de bonnes pratiques est une condition indispensable de la confiance dans les statistiques de la Grèce et, partant, dans celles du SSE tout entier.

Une nouvelle visite méthodologique a eu lieu du 15 au 19 septembre 2008 en Grèce. Il s'agissait plus spécifiquement de s'entendre sur les corrections adéquates à apporter concernant les flux UE, discussions qui n'avaient pas abouti lors de la visite méthodologique précédente, et de résoudre le problème de l'écart statistique substantiel dans les données de l'administration centrale pour 2006 et 2007. Les constatations et les actions à court et moyen termes convenues sont décrites dans le rapport publié par Eurostat au terme de cette visite méthodologique en Grèce¹⁶. Les discussions ont donné lieu à une hausse importante de l'estimation du déficit pour 2007 notifiée par la Grèce (de 2,8 % – notifiés en avril – à 3,5 % du PIB) et, de ce fait, à la levée des réserves émises en avril quant aux données PDE de la Grèce.

¹⁵ Voir le site internet d'Eurostat: [Rapports de la visite méthodologique en Grèce en 2008](#).

¹⁶ Voir le site internet d'Eurostat: [Rapports de la visite méthodologique en Grèce en 2008](#).

3.4 Chiffres du déficit et de la dette publics de la Grèce: révisions avril 2009 – octobre 2009

En avril 2009, Eurostat a validé les données notifiées par les autorités grecques qui ont déclaré pour 2008 un déficit de 5 % du PIB (le chiffre notifié initialement par la Grèce était de 4,8 % du PIB). Avec le recul, il semble que cette décision n'était pas appropriée; elle était fondée sur les informations disponibles à ce moment et est intervenue après que les autorités grecques, suivant les conseils d'Eurostat qui avait émis des doutes quant à l'excédent du secteur de la sécurité sociale, ont réduit de moitié l'écart statistique positif de la sécurité sociale, imputant la différence à une réduction de l'excédent du secteur (augmentant le déficit public d'un peu plus de 0,2 % du PIB).

Après la notification d'avril et avant la diffusion du communiqué de presse, Eurostat a contacté les autorités grecques pour clarifier un point concernant l'enregistrement des dettes des hôpitaux publics envers leurs fournisseurs. En réponse, les autorités grecques ont envoyé des documents officiels du ministère de la Santé certifiant que les montants déclarés dans la notification étaient ceux reconnus par le gouvernement grec (annexe 5).

Dans le contexte de la notification PDE d'avril 2009, Eurostat a de nouveau attiré l'attention des autorités grecques sur les mesures convenues dans le plan d'action. Même si, dans leur réponse, les autorités grecques mentionnent des améliorations (notamment concernant la couverture de l'enquête des administrations de sécurité sociale), de nombreux points restent sans solution (comme la classification des comptes extrabudgétaires et la classification des administrations publiques).

Le 27 avril 2009, le Conseil a recommandé ce qui suit (recommandation du Conseil à la Grèce du 27 avril 2009 visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif, conformément à l'article 104, paragraphe 7 du traité, concernant la Grèce): «Les autorités grecques devraient poursuivre leurs efforts pour améliorer la collecte et le traitement des données statistiques et, en particulier, des données publiques, en renforçant notamment les mécanismes assurant une transmission correcte et rapide des données publiques requises par la législation en vigueur».

Lorsque les autorités grecques ont notifié leurs données le 2 octobre 2009, qui reflétaient une révision importante par rapport à la notification d'avril, Eurostat a demandé aux autorités grecques d'expliquer l'écart constaté avec les comptes financiers trimestriels des administrations publiques. Eurostat a également demandé des informations complémentaires sur la révision des recettes en provenance de l'UE enregistrées comme dues en 2008, des précisions manquantes dans les autres comptes à payer en 2007 et 2008 et a fait remarquer que la classification des comptes extrabudgétaires n'était pas encore achevée¹⁷.

Les autorités grecques n'ont pas répondu concernant la deuxième demande de clarification et ont demandé un report du délai du 13 octobre 2009 fixé par Eurostat. Une réponse incomplète a finalement été obtenue le 21 octobre, suivie d'informations complémentaires le 22 octobre, après la publication des données PDE par Eurostat.

Faits à signaler concernant la notification d'octobre 2009:

- une notification PDE révisée a été reçue par Eurostat le 21 octobre, soit l'après-midi précédant la publication de son communiqué de presse;
- les questions d'Eurostat sont restées pas moins de 9 jours sans réponse, du 12 au 21 octobre, soit un laps de temps anormalement long;

¹⁷ Eurostat a été informé que les soldes de certains de ces comptes apparaissaient à la fois dans les comptes des ministères et dans les bilans des administrations publiques «par l'intermédiaire desquelles les différents projets ont été réalisés». Eurostat a demandé aux autorités grecques si cela pourrait impliquer une double comptabilisation de ces comptes dans les notifications précédentes.

- durant la période du 16 au 21 octobre, le secrétaire général de l'Institut statistique grec a contacté Eurostat à plusieurs reprises en mentionnant des pressions politiques concernant la fourniture des chiffres et l'envoi d'une notification révisée¹⁸.

Plus précisément, concernant les aspects de l'établissement des statistiques, l'enquête d'Eurostat a révélé des insuffisances dans les services nationaux principalement responsables des données PDE: l'Institut statistique grec (NSSG), le Service comptable général (GAO) et le Ministère des finances (MOF). Dans le contexte des notifications PDE d'avril, du 2 octobre et du 21 octobre 2009 transmises par les autorités grecques, il est évident que l'Institut statistique grec a modifié les chiffres concernant la correction des subventions de l'UE communiquée par l'Office central de paiement et modifié les résultats de l'enquête sur les recettes et dépenses des hôpitaux, diminuant le montant de l'encours des dettes constaté dans l'enquête et réduisant le déficit public en 2007 et 2008. Le Service comptable général (lui-même rattaché au Ministère des finances) a communiqué à l'Institut statistique grec des données erronées sur les annulations de swaps, les comptes extrabudgétaires et les intérêts courus en tant que dépenses publiques, réduisant le déficit public en avril et le 2 octobre 2009. Le Ministère des finances a pris en octobre 2009 des décisions sur l'enregistrement d'opérations qui ont eu lieu en 2008 et ont concerné les administrations publiques, en modifiant l'enregistrement des opérations ex-post même si les opérations avaient résulté de décisions prises en 2008. En outre, le Ministère des finances a donné l'instruction à l'Institut statistique grec d'enregistrer en 2008 une dette des hôpitaux d'un montant de 2,5 millions d'euros dans la notification PDE du 21 octobre 2009, alors qu'aucune preuve ni aucune justification du moment de l'enregistrement de la transaction n'a été produite.

Les révisions introduites entre la notification PDE d'avril 2009 et celles du 2 octobre 2009 et du 21 octobre 2009 sont indiquées dans le tableau 3.

Grèce – Explication des révisions de la capacité nette (+) / du besoin net (-) de financement pour 2008 entre octobre 2009 et avril 2009

	Entre avril et le 2 octobre 2009		Entre le 2 octobre et le 21 octobre		Total révisions	
	Montant de la révision	% PIB	Montant de la révision	% PIB	Total révisions	% PIB
Total révisions	-1274	-0.53	-5038	-2.11	-6312	-2.64
Solde des institutions de sécurité sociale et des administrations locales	-600	-0.25	0	0.00	-600	-0.25
Impôts	-650	-0.27	0	0.00	-650	-0.27
Subventions UE	186	0.08	-216	-0.09	-30	-0.01
Solde des comptes publics	0	0	-710	-0.30	-710	-0.30
Dettes des hôpitaux	-100	-0.04	-2500	-1.05	-2600	-1.09
Annulation de swaps	0	0.00	-210	-0.09	-210	-0.09
Recettes de comptes extrabudgétaires abolis	0	0.00	-300	-0.13	-300	-0.13
Transfert de capital DEKA	0	0.00	-230	-0.10	-230	-0.10

¹⁸ Dans sa correspondance avec Eurostat, le secrétaire général de l'Institut statistique grec a affirmé avoir reçu initialement du Service comptable général les nouveaux chiffres pour la notification PDE, en vertu de laquelle le déficit pour 2008 atteignait 6,7 % du PIB, avoir ensuite reçu l'instruction de ne pas envoyer la nouvelle notification PDE à Eurostat avant que le Service comptable général n'ait une entrevue avec le ministre, et finalement d'avoir reçu l'instruction le 21 octobre, d'envoyer une nouvelle notification PDE à Eurostat en remplacement de celle du 2 octobre, quelles que soient les objections que pourrait avoir l'Institut statistique grec au sujet des nouveaux chiffres.

Ajustement pour paiements d'intérêts	0	0.00	-450	-0.19	-450	-0.19
Révision comptes du Trésor	0	0.00	-192	-0.08	-192	-0.08
Reprise de dette	0	0.00	-218	-0.09	-218	-0.09
Autres révisions	-110	-0.05	-12	-0.01	-122	-0.05
PIB 2008						239141

Grèce – Capacité nette (+) / besoin net (-) de financement entre 2005 et 2008 entre octobre 2009 et avril 2009

	2005	2006	2007	2008
Déficit déclaré en avril 2009 en EUR	-10056	-5987	-8272	-12195
Déficit déclaré en avril 2009 en % du PIB	-5.1	-2.8	-3.6	-5.0
Déficit déclaré le 2 octobre 2009 en EUR	-10056	-6064	-8263	-13469
Déficit déclaré le 2 octobre 2009 en % du PIB	-5.1	-2.9	-3.6	-5.6
Déficit déclaré le 21 octobre 2009 en EUR	-10068	-6110	-8287	-18507
Déficit déclaré le 21 octobre 2009 en % du PIB	-5.1	-2.9	-3.7	-7.7

Note: Chiffres sur la capacité nette / le besoin net de financement pour 2005 - 2008 tels que déclarés par les autorités statistiques grecques et non validés par Eurostat

4 Résumé des problèmes méthodologiques

Ce chapitre résume les principaux aspects méthodologiques abordés dans le présent rapport, en précisant s'ils ont déjà été discutés dans le passé (en particulier dans le rapport d'Eurostat sur la révision des chiffres du déficit et de la dette publics de la Grèce, appelé ci-après le «rapport 2004 d'Eurostat») et en donnant des informations sur les conclusions provisoires pour chaque aspect. Des informations complémentaires sur les questions traitées dans les différents chapitres sont fournies à l'annexe 1 du présent rapport.

Pour ce qui est d'un possible parallèle entre les situations de 2004 et 2009, la suite du document montre qu'il existe des traits méthodologiques communs aux épisodes 2004 et 2009. Dans les deux cas, des révisions substantielles ont eu lieu à la suite d'élections politiques, révélant une pratique récurrente de déclarations erronées, dans un environnement où vérifications et mises en équilibre semblent faire défaut, où les informations sont opaques et déformées et les institutions, faibles et insuffisamment coordonnées. Les fréquentes missions réalisées par Eurostat dans l'intervalle entre ces périodes, les nombreuses visites méthodologiques, les maintes réserves concernant les notifications des autorités grecques et le non-respect des recommandations d'Eurostat, malgré l'assurance du contraire, apportent une preuve de plus que les problèmes ne sont que partiellement de nature méthodologique et vont bien au-delà de la sphère statistique.

Les cinq réserves exprimées entre 2005 et 2008 sur la qualité des données PDE de la Grèce étaient motivées par l'enregistrement non approprié des subventions de l'UE (deux fois), l'existence d'un écart statistique non négligeable, les comptes de la sécurité sociale, des doutes sur l'enregistrement des montants d'autres sommes à recevoir et à payer et la couverture insuffisante des données sources concernant les fonds extrabudgétaires, les administrations locales et les institutions de sécurité sociale lors de la première estimation dans le contexte de la notification PDE d'avril. Toutes ces questions ont ensuite été clarifiées entre Eurostat et les autorités grecques et ont donc été clôturées. Cependant, certains de ces problèmes (enregistrement des subventions de l'UE, comptes de la sécurité sociale et dettes des hôpitaux) ont refait surface en 2009.

Pour ce qui est des subventions de l'UE, il existe toutefois une différence importante entre la situation de 2005-2008 et celle de 2009. Entre 2005 et 2008, la révision des données par Eurostat était due principalement à des raisons méthodologiques alors que le 2 octobre 2009, il ne semble pas s'agir d'un quelconque problème méthodologique mais simplement d'une fausse déclaration des données communiquées par les autorités grecques. Dans le cas de la sécurité sociale, les révisions de 2005-2008 étaient également imputables pour l'essentiel à des problèmes méthodologiques. Il est en revanche permis de douter que l'excédent gonflé de la sécurité sociale déclare dans la notification d'avril 2009 soit uniquement le résultat d'incertitudes méthodologiques.

S'agissant de la dette des hôpitaux, le problème en 2005 concernait d'anciennes dépenses des hôpitaux qui n'avaient jamais été enregistrées. Il apparaît aujourd'hui que près d'un milliard d'euros de dettes déclarées dans l'enquête sur les hôpitaux a été omis par les autorités grecques dans les notifications d'avril et du 2 octobre 2009. Les fausses déclarations avaient en fait commencé dès 2007, pour des montants moins importants.

4.1 Solde des comptes publics

Le problème de l'enregistrement des flux entrants et sortants dans les comptes publics et de leur lien avec le solde des comptes publics n'apparaissait pas dans le rapport 2004 d'Eurostat, même s'il a été amplement discuté lors des missions méthodologiques PDE de 2006 et 2008.

Dans la notification PDE du 21 octobre 2009, le solde des comptes publics a été augmenté de 722 millions d'euros par le Service comptable général pour l'année 2008 (d'environ 13,9 à 14,6 milliards d'euros). Selon les explications reçues par les autorités grecques au cours de la visite

méthodologique PDE réalisée par Eurostat les 16 et 18 novembre 2009 (ci-après la visite méthodologique de novembre 2009), la révision était due dans sa quasi-totalité à l'inclusion de dépenses précédemment omises (pour un montant de 710 millions d'euros) équivalant au transfert du budget de l'État à l'institution de sécurité sociale d'une société appartenant à l'État, OEP-DEH.

L'Institut statistique grec et le Service comptable général ayant communiqué des informations contradictoires aux autorités grecques, il subsiste toujours des doutes, après la communication des informations demandées par Eurostat, concernant la question de savoir:

- si les recettes de la privatisation ont été incluses ou non dans les soldes des comptes publics des années précédentes;
- si le transfert à OEP-DEH a été enregistré en tant que dépense publique ou non (s'il a fait l'objet d'une consolidation des flux à l'intérieur des administrations publiques);
- si les autres flux à l'intérieur des administrations publiques ont été consolidés correctement par le passé.

Sans préjudice de ce qui précède, Eurostat a actuellement de sérieux doutes quant à la révision réalisée par le Service comptable général dans la notification du 21 octobre.

4.2 Révision des comptes du Trésor

Dans la notification PDE du 21 octobre 2009, le montant des autres comptes à payer des administrations centrales grecques a augmenté de 192 millions d'euros en 2008 et de faibles montants pour les années 2005 à 2007, creusant le déficit public pour toutes les années. Cela était la conséquence de la révision des comptes du Trésor, qui est chargé, en Grèce, de soutenir des opérations spécifiques qui ne transitent pas par le budget, comme les dépenses militaires ou les paiements sur les appels en garantie.

Bien que cette question n'ait jamais été abordée dans le détail avant 2004 et ne figurait pas dans le rapport 2004 d'Eurostat, l'enregistrement des flux dans les comptes du Trésor a été discuté de manière approfondie au cours des années suivantes et en particulier en 2008. Ces comptes ont été à l'origine d'écarts statistiques par le passé, étant donné que de nombreux sous-comptes du compte central du Trésor ont été exclus de la notification PDE. Eurostat a demandé en 2008 que les autorités statistiques grecques décident de la classification finale de ces comptes (en déterminant s'ils sont la propriété d'administrations publiques ou non). Bien que le 10 octobre 2009, le Service comptable général ait informé Eurostat qu'il ne serait pas possible de conclure les travaux de recherche et d'identification pour chaque compte avant la fin de l'année, le 16 octobre 2009, tout était déjà terminé, apparemment parce que les nouvelles autorités politiques avaient donné l'instruction au Service comptable général de terminer l'examen des comptes du Trésor le plus rapidement possible.

Compte tenu de ce qui précède, Eurostat n'est pas actuellement en mesure d'évaluer si chaque compte extrabudgétaire a été correctement classifié et si la révision des comptes des administrations publiques est correcte. Bien que cette question semble être de nature méthodologique, il est surprenant que malgré les informations communiquées en octobre par le Service comptable général sur l'impossibilité de conclure les travaux avant la fin de l'année, cette mission ait pu être apparemment menée à bien en seulement quelques jours après le changement de gouvernement. Dans ce contexte, les modalités et le montant exact de la révision devront être évalués par Eurostat.

4.3 Recettes en provenance de comptes extrabudgétaires abolis

Cette question n'a pas été abordée dans le rapport de 2004.

Dans la notification PDE du 21 octobre 2009, le déficit public de 2008 a augmenté de 300 millions d'euros du fait de l'exclusion, dans les recettes, des comptes extrabudgétaires abolis. Ces comptes sont la propriété de l'État mais ne sont pas inclus dans le solde des comptes publics. La raison de cette correction est qu'en 2008, le gouvernement a décidé de supprimer ces comptes et de transférer les

encours dans le budget de l'État. Ces montants ont été inclus de façon erronée par le Service comptable général, dans les notifications PDE d'avril et du 2 octobre, en tant que recettes dans le solde des comptes publics du tableau 2A. Ne concernant que des administrations publiques, ce flux aurait dû être consolidé à l'intérieur des administrations publiques et le montant n'aurait pas dû être inclus dans le solde des comptes publics, ou alors, en cas d'inclusion, un ajustement correspondant de signe opposé aurait dû être imputé dans le tableau 2A, ce qui n'a pas été fait.

Bien que l'exclusion de ces montants des recettes publiques dans la notification PDE du 21 octobre semble correcte, il faut encore vérifier si un flux sortant correspondant a bien été enregistré (à des fins de neutralisation), dans le poste d'ajustement reflétant la balance des comptes extrabudgétaires. En outre, il reste à examiner si les flux résultant d'opérations similaires ont déjà été enregistrés dans le passé et de quelle façon.

Il peut être considéré que le Service comptable général a délibérément communiqué des chiffres erronés dans les notifications PDE d'avril et du 2 octobre 2009.

4.4 Annulations de swaps

La question des annulations de swaps ne faisait pas partie des points abordés dans le rapport de 2004. En revanche, au cours des années 2005 à 2008, cette question ainsi que celle du traitement de leur flux d'intérêts restant a été discutée entre Eurostat et les autorités grecques.

Dans la notification PDE du 21 octobre 2009, les chiffres ont été corrigés de 210 millions d'euros pour l'année 2008, augmentant le déficit public, à la suite d'une annulation de swap. Il s'agissait là en fait plutôt d'un problème de chiffres erronés communiqués par le Service comptable général dans les notifications d'avril et du 2 octobre 2009 que d'une question méthodologique ou de l'introduction d'une erreur.

En résumé, dans le contexte des annulations de swaps, les sommes forfaitaires reçues par les administrations publiques ne devraient pas être considérées comme des recettes publiques dans les comptes nationaux. Étant donné que ces montants ont été inclus dans le solde des comptes publics, un ajustement négatif du même montant aurait dû être inclus dans les tableaux PDE. Il existe des preuves que le Service comptable général connaissait déjà en avril 2009 à la fois le montant de la correction à imputer et la façon dont il aurait dû être neutralisé. Or, il ne l'a fait que le 21 octobre, sous-estimant ainsi le déficit public dans les notifications PDE d'avril et du 2 octobre.

Il peut être considéré que le Service comptable général a délibérément communiqué des chiffres erronés dans les notifications PDE d'avril et du 2 octobre 2009.

4.5 Ajustement pour paiement d'intérêts

L'enregistrement des intérêts était l'un des points abordés dans le rapport 2004 d'Eurostat. Cependant, la question était alors d'ordre méthodologique et traitée avec l'enregistrement des intérêts capitalisés dans les cas où le gouvernement grec avait émis des obligations ne produisant aucun intérêt les premières années.

En revanche, le problème en 2009 était simplement lié au fait que les chiffres sur les intérêts courus qui constituaient des dépenses publiques, bien que calculés correctement depuis mars 2009 par la division de la dette publique du Service comptable général, en utilisant sa base de donnée sur la dette instrument par instrument, n'ont pas été communiqués correctement par le Service comptable général dans les notifications PDE d'avril et du 2 octobre: un montant négatif de seulement 45 millions d'euros, au lieu du chiffre correct de 495 millions d'euros, a été inclus dans les tableaux PDE que le Service comptable général a envoyés à l'Institut statistique grec, ce qui a eu pour effet de réduire artificiellement la dette publique de 450 millions d'euros. Le chiffre correct a finalement été introduit dans la notification PDE du 21 octobre.

Il peut être considéré que le Service comptable général a délibérément communiqué des chiffres erronés dans les notifications PDE d'avril et du 2 octobre 2009.

4.6 Reprise de dettes et garanties

Les reprises de dettes par les administrations publiques liées à l'appel en garantie faisaient partie des questions les plus discutées avant 2004 et ont été abordées dans le rapport 2004 d'Eurostat. Il était alors apparu clairement que les règles sur les reprises de dettes n'avaient pas été suivies les années antérieures à 2004, avec pour conséquence une réduction inappropriée du déficit public et de la dette publique.

Le 21 octobre 2009, les autorités grecques ont communiqué les chiffres révisés du déficit, à la suite de la précédente communication de données erronées concernant les reprises de dettes résultant d'appels en garantie entre 2005 et 2008, pour des montants d'environ 200 millions d'euros à la fois en 2007 et en 2008, et pour des montants nettement inférieurs en 2005 et 2006.

Au cours de la visite méthodologique de novembre 2009, le problème semblait dû à des flux supplémentaires associés aux garanties alors inconnus et qui ont été identifiés à la suite d'un examen approfondi des comptes du Trésor (voir paragraphe 4.2 ci-dessus). Cependant, bien que l'identification de ces flux constitue une amélioration, des questions préoccupantes subsistent:

- des encours importants de dette garantie ont été identifiés pour l'ensemble de la période de déclaration PDE (2005-2008). Cela pourrait signifier qu'une partie de cette dette, si ce n'est la totalité, devrait être considérée comme une dette publique conformément aux règles du SEC 95;
- le Service comptable général a informé Eurostat le 30 novembre 2009 qu'en cas d'appel en garantie, s'il a été supposé qu'une garantie serait remboursée par le bénéficiaire, rien n'a été enregistré dans les tableaux PDE, alors que conformément aux règles du SEC 95, il aurait fallu dans ce cas imputer une dépense publique, et plus tard, au moment du remboursement (partiel ou total) de la dette, imputer une recette publique.

En résumé, il semble qu'à partir de 1996, bien que les autorités grecques aient affirmé le contraire à plusieurs reprises, les règles n'ont pas été totalement respectées à cet égard. Une analyse complète des montants des dettes reprises par le gouvernement dans le contexte des appels en garantie pourraient nécessiter une révision du déficit et de la dette publics pour les années précédentes.

Il peut être considéré que le Service comptable général n'était pas disposé à suivre les règles méthodologiques lors de l'enregistrement des garanties dans les notifications PDE d'avril et du 2 octobre 2009 ainsi que par le passé.

4.7 Injections de capital

Les injections de capital dans les entreprises publiques faisaient partie des thèmes abordés dans le rapport 2004 d'Eurostat. En effet, il est apparu que dans les années précédant 2004, les règles sur les injections de capital n'ont pas été appliquées, si bien que de nombreuses injections de capital qui, selon les règles auraient dû être enregistrées en tant que transfert de capital (augmentant le déficit public de la Grèce) ont été considérées comme des opérations financières sans impact sur le déficit.

Actuellement, la question est de savoir, comme en 2004 et les années précédentes, si les injections de capital dans les entreprises publiques doivent être considérées comme des opérations financières ou non. Au cours de la visite méthodologique de novembre 2009, il a été constaté que certaines injections de capital effectuées en 2008 et les années précédentes dans les entreprises publiques Themis et Tram, jusque-là considérées par les autorités grecques comme des acquisitions d'actions sans impact sur le déficit, auraient dû être considérées comme des transferts de capital étant donné le manque de

rentabilité des deux unités en question. De plus, l'Institut statistique grec a constaté que certaines injections de capital effectuées par le passé dans d'autres entreprises, jusque-là considérées comme des acquisitions d'actions, seraient également reclassées en tant que transfert de capital même si cette fois (contrairement aux années 2004 et précédentes), le montant de la révision ne devrait pas être important.

Actuellement, Eurostat ne dispose pas d'informations précises sur les entreprises concernées par la reclassification des injections de capital ni sur les montants exacts en jeu.

Il est probable que le traitement erroné des injections de capital, prétendument pour de faibles montants, dans les notifications de 2009, mais éventuellement aussi dans les notifications passées, soit dû à un manque d'informations des autorités grecques sur les injections de capital et/ou la profitabilité des entreprises.

4.8 Administrations de sécurité sociale

La question de l'excédent considérable et continu du secteur de la sécurité sociale figurait en bonne place dans le rapport 2004 d'Eurostat, qui décrivait à quel point les données présentées dans le passé par les autorités grecques étaient peu fiables, vu qu'elles avaient été obtenues à partir d'une ancienne enquête et grâce à la formulation d'un certain nombre d'hypothèses fragiles concernant les estimations. Par conséquent, l'excédent du secteur de la sécurité sociale avait été surestimé de 2,8 milliards d'euros entre 2001 et 2003 par les autorités grecques.

Après 2004, la question de l'estimation et de l'établissement des données relatives à sécurité sociale a constamment fait l'objet de discussions entre Eurostat et les autorités grecques. De nouvelles enquêtes annuelles et trimestrielles, plus fiables, ont été mises en place.

Le 2 octobre 2009, l'excédent de la sécurité sociale a été révisé à la baisse de 600 millions d'euros¹⁹. La forte diminution de l'excédent entre les notifications d'avril et du 2 octobre 2009 (au cours des années précédentes, ces révisions avaient été moins importantes) a suscité des questions de la part d'Eurostat, compte tenu du fait que le taux de couverture des administrations de sécurité sociale (en termes de recettes et dépenses) au mois d'avril était, selon les autorités grecques, déjà très bon et s'établissait à 90 % du total.

D'après les autorités grecques, la révision était due à la réception de nouveaux questionnaires entre avril et octobre (même si le taux de couverture n'a que peu augmenté, passant de 90 % à 92 % du total), à l'exploitation incomplète des questionnaires trimestriels et au processus d'unification de certaines administrations de sécurité sociale, qui semble avoir compliqué la communication de données par les unités publiques enquêtées.

Eurostat juge ces explications insuffisantes et procédera, dans les prochains mois, à un examen approfondi du processus de calcul appliqué par les autorités grecques pour établir l'excédent/le déficit du secteur de la sécurité sociale.

4.9 Sous-secteur des administrations locales

L'estimation de l'excédent/du déficit du sous-secteur des administrations locales ne faisait pas partie des questions abordées dans le rapport 2004 d'Eurostat, bien qu'elle ait fait l'objet de discussions à plusieurs occasions avant 2004. Jusqu'en 2005, les informations sur les communes étaient collectées au moyen d'un questionnaire annuel exhaustif appelé "le recensement", dont les résultats n'étaient disponibles pour les notifications PDE qu'après 3 ou 4 ans. Ces dernières années, les autorités grecques ont néanmoins complété le recensement par une enquête trimestrielle, qui s'est avérée utile pour accroître la fiabilité des données relatives aux administrations locales.

¹⁹ En fait, la révision aurait été plus importante si Eurostat n'avait pas conseillé aux autorités grecques d'affecter la moitié de l'écart positif pour la sécurité sociale à la réduction de l'excédent de ce secteur.

Lors de la visite méthodologique de novembre 2009, Eurostat a cependant été informé que les autorités grecques avaient décidé d'arrêter ou envisageaient de suspendre l'enquête trimestrielle pour la remplacer par un questionnaire annuel exhaustif. La mise en place d'une enquête trimestrielle ayant été décidée et approuvée dans le cadre de missions méthodologiques, Eurostat a vivement déconseillé une telle démarche avant que toutes les implications statistiques et comptables de la décision n'aient été dûment évaluées et discutées préalablement avec Eurostat.

Aucune question méthodologique n'est en suspens actuellement, en ce qui concerne l'enregistrement de l'excédent/du déficit des administrations locales.

4.10 Dépenses d'équipement militaire

Les dépenses d'équipement militaire des administrations publiques avaient été largement sous-estimées dans les années 1997 à 2003. Cela était dû au fait que les autorités grecques avaient déclaré disposer d'informations complètes sur la valeur des équipements militaires livrés, alors que tel n'était pas le cas en réalité, puisque les informations sur les livraisons étaient confidentielles et que, par conséquent, seule une petite partie des équipements militaires livrés étaient enregistrés comme dépenses des administrations publiques. Suite à cela, il a été décidé, à titre temporaire, d'utiliser des données de caisse pour l'enregistrement des dépenses d'équipement militaire, afin d'assurer qu'aucune dépense ne reste non enregistrée.

Depuis la notification PDE de 2007, les autorités grecques sont en mesure de se conformer aux règles du SEC 95, c'est-à-dire d'enregistrer les dépenses militaires comme consommation intermédiaire au moment de la livraison des équipements concernés, car, selon lesdites autorités, des informations complètes sur les livraisons sont maintenant disponibles. Les données sur les dépenses militaires n'ont pas été révisées entre les notifications d'avril et d'octobre.

Aucune question méthodologique n'est en suspens actuellement, en ce qui concerne l'enregistrement de l'excédent/du déficit des dépenses militaires.

4.11 Enregistrement des recettes fiscales

L'enregistrement des recettes fiscales a été évoqué à plusieurs reprises avec les autorités grecques au cours des années antérieures à 2004 et la question a été abordée dans le rapport 2004 d'Eurostat. Jusqu'en 2003, les autorités grecques ont, en particulier, utilisé un système fondé sur des rôles et déclarations, dans lequel les montants enregistrés auraient dû être ajustés à l'aide d'un coefficient tenant compte des montants peu susceptibles d'être perçus. En 2003, Eurostat s'est toutefois aperçu que les coefficients appliqués par les autorités grecques étaient anormalement bas et sans rapport avec la réalité et que les montants des impôts enregistrés comme recettes pour les administrations publiques grecques avaient donc constamment été surestimés. De ce fait, Eurostat a demandé aux autorités grecques d'adopter une nouvelle méthode fondée sur les encaissements ajustés dans le temps²⁰.

Lors de la notification du 2 octobre 2009, les données sur les recettes fiscales ont été révisées à la baisse de 650 millions d'euros. Dans le cadre de la discussion engagée sur la question pendant la visite méthodologique de novembre 2009, il est apparu clairement que, contrairement à ce que les autorités grecques avaient indiqué au cours des missions effectuées par Eurostat entre 2005 et 2008, les données sur les recettes d'impôts directs et indirects pour les mois de janvier et février de l'année n (à prendre en compte dans le calcul des recettes de l'année n-1) n'étaient tout simplement pas disponibles et pas connues à la fin mars (date de la première notification PDE de l'année) et qu'elles devaient donc intégralement (et non partiellement) être estimées, à partir des données contenues dans les rapports de présentation du budget de l'année n et des chiffres annuels des impôts, établis sur la base des faits générateurs, figurant dans le programme de stabilité et de croissance élaboré par la division en charge de la politique macroéconomique au sein du ministère des finances. Même si, par rapport aux deux

²⁰ Les recettes fiscales pour l'année n sont calculées en tenant compte des recettes fiscales obtenues entre le mois de mars de l'année n et le mois de février de l'année n+1.

sources précitées, l'Institut statistique grec a finalement utilisé des taux de croissance plus prudents pour les recettes fiscales, son estimation s'est néanmoins avérée plutôt optimiste pour les mois de janvier et février 2009, ce qui a conduit à une révision à la baisse des recettes fiscales de 2008.

Il convient cependant de souligner que, d'après les autorités grecques, le problème sera résolu dans un proche avenir, car, à partir de 2010, les notifications PDE d'avril seront toutes fondées sur des informations complètes relatives aux recettes fiscales des mois de janvier et février.

Il est probable que la surestimation des recettes fiscales lors de la notification d'avril 2009 soit due à des erreurs méthodologiques commises par l'Institut statistique grec dans l'estimation des recettes fiscales des mois de janvier et février 2009.

4.12 Fonds extra-budgétaires et DEKA

La question du nombre de questions déficit/de l'excédent des 385 fonds extra-budgétaires existant en Grèce ne faisait pas partie des sujets traités dans le rapport 2004 d'Eurostat. Des discussions ont toutefois souvent eu lieu entre Eurostat et les autorités grecques concernant la couverture et la fiabilité de l'enquête qui constitue la source des informations sur les fonds extra-budgétaires ainsi que sur DEKA, une unité créée en 1997 afin de s'occuper des entreprises à privatiser, qui (sur instruction d'Eurostat) a été reclassée comme unité des administrations publiques en 2003 et dont les comptes figurent depuis lors parmi les fonds extra-budgétaires. Le rapport de 2004 a examiné diverses questions relatives au classement de DEKA, aux opérations entre DEKA et les unités des administrations publiques (dont certaines avaient, de façon incorrecte, été traitées, à l'époque, comme des recettes des administrations publiques), ainsi qu'aux apports de capitaux des administrations publiques à DEKA (traités, de façon incorrecte, comme des augmentations de participations).

Dans le cadre de la notification PDE du 21 octobre 2009, l'un des postes révisés pour 2008, par rapport à la notification d'avril, concernait un montant que DEKA avait reçu de la part des administrations publiques à titre de facilité de trésorerie, pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations financières. Selon les informations recueillies par Eurostat durant la visite méthodologique de novembre 2009, il a été procédé à cette révision parce que le nouveau gouvernement avait décidé d'annuler le prêt et de le traiter comme une dépense des administrations publiques. Eurostat a fait observer que, dans la mesure où le gouvernement avait décidé de prendre en charge le prêt en 2009, et non en 2008, la révision des données accroissant le déficit public devait être comptabilisée en 2009 et non en 2008, d'où une augmentation du déficit public de 2009.

Eurostat a néanmoins également fait valoir que, puisque DEKA était, depuis 2003, classé à l'intérieur du secteur des administrations publiques, l'opération devait aussi être consolidée au niveau des administrations publiques et que, de ce fait, l'annulation de la dette par le gouvernement n'aurait dû avoir aucun impact du tout. Il s'est cependant également avéré que le montant reçu par DEKA en 2008 de la part des administrations publiques pouvait, de façon incorrecte, avoir été traité comme une opération financière pour les administrations publiques, mais comme une recette pour DEKA. Par conséquent, la correction de 230 millions d'euros ayant pour effet d'accroître le déficit public de 2008 était peut-être correcte après tout, même si les raisons qui la fondent sont différentes de celles avancées par les autorités grecques pour justifier la révision.

Il est probable que l'enregistrement incorrect des flux entre les administrations publiques et DEKA dans le passé soit dû à des erreurs méthodologiques commises par le Bureau général de la comptabilité. La question devra, en tout état de cause, être examinée de manière approfondie par Eurostat, afin notamment de s'assurer que les opérations réalisées entre les administrations publiques et DEKA ont été correctement enregistrées au cours des années antérieures à 2008.

4.13 Subventions de l'UE

La question des subventions de l'UE occupait une place de choix dans le rapport 2004 d'Eurostat. Eurostat avait découvert, à l'époque, que lorsque les paiements reçus de la part de l'UE en faveur

d'unités institutionnelles extérieures au secteur des administrations publiques transitaient par les comptes publics, ils y entraient en tant que recettes des administrations publiques (ayant un impact positif sur le déficit public) et en ressortaient non pas en tant que dépenses (comme cela aurait été approprié), mais en tant qu'opérations financières, sans aucun impact sur le déficit. À la suite de l'intervention d'Eurostat, les autorités grecques ont procédé à une correction, ce qui a eu pour effet d'accroître le déficit public. D'autres irrégularités et erreurs ont été relevées au cours de la période 2005-2008 et, lors de la notification d'avril 2008, une réserve a été émise en raison de "l'enregistrement des subventions de l'UE en 2006 et 2007".

Dans le cadre de la notification du 2 octobre 2009, Eurostat a constaté, dans le tableau 2A pour 2008, une révision à la baisse de l'ajustement en droits constatés des subventions de l'UE, par rapport à la notification d'avril (abaissement de 1 636 millions d'euros à 1 450 millions d'euros), ce qui a eu pour effet de réduire le déficit public. Eurostat ayant cherché à connaître les raisons de cette révision, les autorités grecques (Institut statistique grec) ont répondu que cette dernière était due à de nouvelles informations sur les demandes soumises en vue de l'obtention de subventions de l'UE. En fait, lors de la notification du 21 octobre, le chiffre a de nouveau été révisé à la hausse – à 1 666 millions d'euros – (d'où une augmentation du déficit de 2008) et il est apparu que la correction apportée par les autorités grecques le 2 octobre n'aurait jamais dû être effectuée, car, d'après les indications de l'autorité de paiement unique, les données relatives aux demandes soumises n'ont à aucun moment changé entre les notifications d'avril et d'octobre.

Cet état de fait doit être considéré comme un cas de communication délibérée de chiffres erronés par l'Institut statistique grec dans le cadre de la notification PDE du 2 octobre 2009.

4.14 Engagements financiers des hôpitaux

Aucun problème particulier concernant les hôpitaux publics ne s'est manifesté avant 2004 et n'a donc été mentionné dans le rapport 2004 d'Eurostat. La question des engagements financiers des hôpitaux a commencé à être évoquée en 2005, lorsqu'il s'est avéré que des montants considérables relatifs à des dépenses passées des hôpitaux (1,3 milliard d'euros), se rapportant aux années 2002 à 2004, n'avaient, en fait, jamais été enregistrés. Il a alors été décidé d'imputer ces engagements à l'année au cours de laquelle ils avaient été contractés. À l'époque, les autorités grecques ont assuré à Eurostat qu'un tel enregistrement tardif des dépenses ne se reproduirait pas à l'avenir.

L'examen des notifications d'octobre a néanmoins fait apparaître deux problèmes:

- Bien que, pour la période 2005-2008, un montant total de quelque 3,3 milliards d'euros de dépenses impayées des hôpitaux (qui aurait dû avoir un impact sur le déficit public) ait été déclaré lors de l'enquête sur les hôpitaux, l'Institut statistique grec n'a signalé qu'environ 2,3 milliards d'euros d'engagements dans les notifications PDE d'avril et du 2 octobre, abaissant ainsi, de façon incorrecte, le déficit public (par rapport au résultat de l'enquête) d'un montant minime en 2006, mais de montants plus importants en 2007 et 2008. Cet état de fait doit être considéré comme un cas de communication délibérée de chiffres erronés dans le cadre des notifications PDE de 2007, de 2008 et du 2 octobre 2009.
- Lors de la notification du 21 octobre 2009, un montant de 2,5 milliards d'euros a été ajouté au déficit public de 2008, en sus des 2,3 milliards d'euros susmentionnés. Selon les autorités grecques, il en a été fait ainsi sur instruction directe du ministère des finances, en dépit du fait que le montant total réel des engagements des hôpitaux est toujours inconnu, que rien ne justifiait d'imputer ce montant à la seule année 2008 et de ne pas le répartir sur les années précédentes également et que l'Institut statistique grec avait exprimé son désaccord sur la question vis-à-vis du Bureau général de la comptabilité et du ministère des finances. Cet état de fait doit être considéré comme une décision méthodologique erronée prise par le Bureau général de la comptabilité.

En résumé, il convient de retenir que, malgré les assurances données par les autorités grecques en 2005, selon lesquelles le problème du non-enregistrement des engagements des hôpitaux au cours

d'années passées (et donc de l'enregistrement ex post de montants considérables de dépenses passées) ne se reproduirait plus, la même situation, mettant en jeu des montants éventuellement plus élevés encore qu'en 2005, s'est à nouveau présentée en 2009. Au-delà de la communication de données erronées par les autorités statistiques déclarantes, il apparaît que les hôpitaux eux-mêmes n'enregistrent pas correctement leurs engagements de dépenses, ce qui jette de sérieux doutes sur la capacité des autorités grecques de respecter les règles comptables, ainsi que sur la fiabilité du cadre institutionnel grec.

5 Conclusions

Le présent rapport donne suite à la conclusion du Conseil ECOFIN du 10 novembre 2009 invitant la Commission à élaborer un rapport sur "les problèmes qui se posent à nouveau dans les statistiques budgétaires grecques".

La fiabilité des statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce suscite une attention continue et toute particulière depuis plusieurs années. En 2004, Eurostat a établi un rapport exhaustif sur la révision des chiffres du déficit et de la dette publics de la Grèce, montrant à quel point les autorités grecques avaient communiqué des chiffres erronés sur le déficit et la dette au cours des années 1997 à 2003. Depuis 2004, Eurostat a, à cinq reprises, exprimé des réserves sur les données grecques dans le communiqué de presse semestriel consacré aux chiffres du déficit et de la dette. Lorsque les données PDE de la Grèce ont été publiées sans réserves, elles le devaient aux interventions d'Eurostat avant ou pendant la période de notification, qui étaient destinées à corriger les erreurs ou les enregistrements inappropriés et ont eu pour effet d'accroître le déficit notifié. Parmi les autres éléments attestant de cette attention continue figurent un nombre élevé de visites, dont quatre visites méthodologiques, et un plan d'action convenu avec les autorités grecques pour s'attaquer aux problèmes statistiques susceptibles d'être diagnostiqués par Eurostat. Ce plan d'action a régulièrement été réexaminé par Eurostat. Un certain niveau d'achèvement a finalement été atteint dans l'ensemble, mais comme le travail d'Eurostat se limite aux affaires statistiques, les mesures prévues par le plan d'action étaient principalement de nature méthodologique et ne portaient pas sur les questions liées à l'environnement institutionnel, à l'obligation de rendre des comptes, à la responsabilité et aux interférences politiques.

Les événements de 2004 ont conduit à apporter des modifications au cadre juridique communautaire pour les données budgétaires, dans le but de renforcer ledit cadre et d'améliorer le suivi, par la Commission, des données transmises par les États membres lors des exercices de notification PDE. Le cadre juridique et le système de gouvernance existant au niveau de l'UE pour les données du déficit et de la dette publics fonctionnent bien dans l'ensemble et permettent de produire des données budgétaires de qualité généralement élevée. Il importe de faire état de la coopération globalement efficace et loyale entre les autorités nationales et la Commission qui caractérise ce système de gouvernance. Les événements qui se sont produits en Grèce, tels que décrits dans le présent rapport, ne sont dès lors pas considérés comme systémiques et sont liés à des problèmes particuliers, spécifiques au pays.

Les dernières révisions en date illustrent les lacunes qualitatives des statistiques budgétaires grecques (ainsi que des statistiques macroéconomiques grecques, en général) et montrent que les progrès accomplis par ce pays dans l'établissement de statistiques budgétaires, de même que l'intense surveillance exercée par Eurostat depuis 2004, n'ont pas suffi à hisser la qualité des données budgétaires grecques au niveau atteint par les autres États membres. Même si le cadre de gouvernance existant au niveau de l'UE pour les statistiques budgétaires fonctionne de manière satisfaisante et permet des améliorations de nature statistique ou méthodologique, il ne peut empêcher la communication délibérée de données erronées.

La situation décrite dans le présent rapport et, en particulier, les enseignements généraux tirés des informations recueillies par Eurostat pendant la visite méthodologique de novembre 2009, ainsi que de l'échange de correspondance qui s'en est suivi avec les autorités grecques, peuvent se résumer comme suit:

1) Données sur le déficit et la dette publics de la Grèce: au vu de l'ampleur et de la nature décrites des révisions de données, de l'absence de fiabilité et du manque de preuves à l'appui des chiffres de déficit notifiés, Eurostat n'est actuellement pas en mesure de valider des chiffres de qualité statistique acceptable.

2) Aspects institutionnels, acteurs et procédures: le cadre institutionnel actuel, qui a démontré ses faiblesses, son inefficacité et sa perméabilité aux interférences politiques au fil des ans, ne garantit ni l'indépendance professionnelle ni la pleine responsabilité de l'Institut statistique grec et des autres services intervenant dans le domaine des données PDE.

3) Les constatations suivantes sont à mentionner:

- graves irrégularités dans les notifications PDE d'avril et d'octobre 2009, y compris manque de fiabilité des données, non-respect des règles comptables et du calendrier des notifications;
- mauvaise coopération entre les services nationaux participant à l'établissement des chiffres PDE et manque d'indépendance de l'Institut statistique grec et du Bureau général de la comptabilité;
- un cadre institutionnel et un système comptable public inappropriés pour une notification correcte des statistiques PDE, notamment une comptabilité non transparente ou insuffisamment documentée;
- absence de responsabilisation lors de la fourniture individuelle des chiffres utilisés dans les notifications PDE, comme par exemple, dans certains cas, absence de documentation écrite ou de certification;
- responsabilités peu claires et/ou manque de responsabilité des services nationaux fournissant des données sources ou établissant des données statistiques, ajustements inappropriés des données et habilitations peu claires des fonctionnaires responsables des données.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne les aspects liés à l'établissement des statistiques, l'enquête d'Eurostat a révélé des faiblesses significatives au sein des services nationaux principalement responsables des données PDE, à savoir l'Institut statistique grec, le Bureau général de la comptabilité et le ministère des finances.

D'un point de vue plus général, bien que la responsabilité du suivi des données budgétaires incombe à la Commission, celle-ci n'établit directement aucune donnée sur les administrations publiques pour les États membres. La Commission est largement tributaire des données établies et communiquées par les ces derniers, ainsi que des aptitudes administratives, de la bonne volonté et de la coopération des différentes autorités nationales; en outre, elle ne possède aucune compétence d'audit.

Dans ces conditions, les lacunes au niveau des capacités opérationnelles et administratives de certaines des institutions intervenant dans la production des statistiques PDE en Grèce, et mentionnées dans le présent rapport, devront être comblées résolument et sans plus tarder par les autorités grecques. Tant que les faiblesses institutionnelles mises à jour lors de l'enquête sur les irrégularités sous-jacentes aux notifications de données de 2009 n'auront pas été corrigées et qu'un système de contrôles et d'équilibres appropriés n'aura pas été mis en place, la fiabilité des données du déficit et de la dette de la Grèce continuera d'être mise en question.

La Commission est pleinement résolue à poursuivre sa coopération avec les autorités grecques en vue de soutenir leurs efforts visant à améliorer la collecte et le traitement des statistiques sur les administrations publiques, afin de remédier ainsi aux carences récurrentes et de restaurer la confiance dans les statistiques grecques.

Liste des annexes

Annexe 1 – Questions méthodologiques

Annexe 2 – Statistiques trimestrielles non financières et financières des administrations publiques

Annexe 3 – Réserves sur la qualité des données grecques émises par Eurostat entre 2005 et 2009

Annexe 4 – Plan d'action/liste de recommandations mis en œuvre en décembre 2009

Annexe 5 – Échange de correspondance sur les engagements financiers des hôpitaux

Annexe 6 – Procédure d'infraction