

La Grèce a-t-elle maquillé ses comptes avant son entrée dans la zone euro et si oui comment ?

Mémoire réalisé par

Blondiaux Valentin

Promoteur

Yvan Stempniewsky

Lecteur

Natacha Gilson

Année académique 2014-2015

Master en Sciences de gestion

Avant-Propos

Ce mémoire de deuxième année de master de révisiorat et d'expertise comptable marque la fin de mon cycle universitaire et ce dernier a permis un réel enrichissement de mes connaissances dans divers domaines dont certains jusque-là encore inconnus.

Bien entendu, certaines questions restent encore sans réponses et nous espérons que l'avenir pourra faire lumière sur ces zones d'ombre. Les interrogations sur les crises financières et la volonté de compréhension de leur survenance nous ont dirigées, progressivement, sur le sujet abordé.

Je tiens tout d'abord à remercier mon promoteur, Monsieur Yvan Stempnierwsky, pour l'encadrement et le suivi dont j'ai bénéficié et pour l'aide reçue dans la précision du sujet. Il a su orienté l'avancée de mes recherches et a consacré le temps nécessaire à la bonne élaboration de ce mémoire.

La réalisation des analyses macro économiques de la première partie a pu compter sur les recommandations de Monsieur Jean Claude Koeune, professeur émérite de l'Université catholique de Louvain et à ce titre nous tenons à lui faire part de nos remerciements.

L'avancée de mes recherches m'a conduit jusqu'aux archives de la Commission européenne afin d'y consulter des rapports pertinents pour ma recherche. A ce titre, je remercie Monsieur Michel Roy et sa collègue Madame Silvia Perez pour l'attention qu'ils ont porté à mon travail et aussi pour avoir mis à ma disposition les rapports dont j'avais besoin dans l'entreprise de ce mémoire.

J'ai pu également compter sur le soutien de ma famille tout au long de l'élaboration de ce mémoire, tant sur l'aide qu'ils m'ont apportée que sur les conseils avisés qu'ils m'ont offerts.

Remerciement tout particulier à ma tante Pascale Blondiaux qui m'a été d'une aide précieuse et a su me faire profiter de son expérience et de son expertise ainsi qu'à Naïm, Lilie et mes parents pour le temps qu'ils m'ont accordé.

Table des matières

TABLE DES MATIERES.....	V
INTRODUCTION.....	6
PARTIE 1 : QUELQUES ELEMENTS D'ORDRE THEORIQUE ET HISTORIQUE	10
CHAPITRE 1 : LES PROCEDES D'ADHESION A LA ZONE EURO	12
CHAPITRE 2 : L'ECONOMIE HELLENIQUE AUTOUR DE DEUX PERIODES	17
<i>Section 2.1 : Entrée de la Grèce dans la C.E.E. en 1981.....</i>	<i>18</i>
<i>Section 2.2 : Entrée de la Grèce dans la dernière phase de l'Union Economique et Monétaire en 2001</i>	<i>26</i>
PARTIE 2 : L'APRES ENTREE DANS L'EURO ET LES PREMIERS SIGNES DE DERAPAGE.....	36
CHAPITRE 1 : LES CHIFFRES PUBLICS GRECS LORS DE L'ENTRÉE DANS L'EURO	38
<i>Section 1.1 : La tentative d'adhésion en 1998.....</i>	<i>38</i>
<i>Section 1.2 : Adhésion en 2001 : le miracle des chiffres grecs.....</i>	<i>41</i>
<i>Section 1.3 : Le Système européen de comptabilité 95 (SEC95) et les normes européennes de statistiques en vigueur.....</i>	<i>44</i>
CHAPITRE 2 : DÉCOUVERTE DES MANIPULATIONS COMPTABLES ORCHESTRÉES PAR LES AUTORITÉS GRECQUES	47
<i>Section 2.1 : L'audit budgétaire de 2004 et la mise en lumière des comptes maquillés.....</i>	<i>48</i>
<i>Section 2.2 : La découverte du camouflage de la dette par le swap de devise par Goldman Sachs en 2001</i>	<i>57</i>
CHAPITRE 3 : LE CADRE BUDGÉTAIRE EUROPÉEN ET SON ÉVOLUTION	61
<i>Section 3.1 : Le contrôle budgétaire au sein de l'UE lors du lancement de l'UEM.....</i>	<i>62</i>
<i>Section 3.2 : Les conséquences des dérapages des finances publiques européennes</i>	<i>65</i>
PARTIE 3 : EVOLUTION DU CADRE COMPTABLE	73
CHAPITRE 1 : LE SYSTEME EUROPEEN DE COMPTABILITE NATIONALE ET REGIONALE (SEC 2010)	76
<i>Section 1.1 : Origine du SEC2010 et notion de comptabilité nationale</i>	<i>76</i>
<i>Section 1.2 : SEC 2010 et ses modifications par rapport au SEC95.....</i>	<i>78</i>
<i>Section 1.3 : Influence du SEC2010 sur les PIB des Etats membres</i>	<i>80</i>
CHAPITRE 2 : LES NORMES IPSAS ET EPSAS.....	83
<i>Section 2.1 : Les normes internationales de comptabilité publique : Les IPSAS.....</i>	<i>83</i>
<i>Section 2.2 : Les normes européennes de comptabilité publique : Les EPSAS</i>	<i>89</i>
CHAPITRE 3 : VERS UN CONTROLE INDEPENDANT DES COMPTES PUBLICS PAR DES ENTITES PRIVEES	92
<i>Section 3.1 : Retour sur les grandes étapes de la crise de la dette grecque.</i>	<i>93</i>
CONCLUSION	105
BIBLIOGRAPHIE.....	108

Introduction

Le type de sujet, qui je le savais, m'intéressait, était plus orienté vers les systèmes financiers, leurs acteurs et les déséquilibres qu'ils créent dans la sphère économique mondiale mais également les monnaies et plus particulièrement l'euro. Je me suis, en effet, longtemps questionné sur les bienfaits ou non de la monnaie unique européenne depuis son entrée en vigueur en 2001. Les dernières grosses crises financières renforçant mes envies de compréhension de tout ce système économique.

Nous avons donc commencé, avec mon promoteur, à discuter d'éventuels sujets qui pouvaient nous convenir à tous les deux. Après discussion, Monsieur Stempnierswky m'a proposé de réaliser mon travail sur la crise qui ébranle la Grèce depuis l'année 2008. Comme un tel thème est assez vague, nous avons ciblé une question en adéquation avec l'option de mon master, le révisor. Le problème posé est celui de savoir si oui la Grèce a falsifié ses comptes avant son entrée dans la zone euro et si tel est le cas, de quelle manière ?

Le choix paraissait judicieux tant la question est actuelle et non close, le pays proche et faisant partie de l'Union européenne ce qui facilite dans un sens la recherche d'information. Et pour ma part ce sujet répondait aux attentes que je m'étais faite par rapport à ce travail : le besoin d'analyser et de comprendre une crise financière pour pouvoir traiter le problème et aussi d'investigation sur l'avènement et les conséquences de l'instauration de l'Union européenne et de son cadre budgétaire.

Ce travail a commencé par le biais de longues recherches en bibliothèque afin de mieux connaître le pays et sa situation économique plus ou moins récente, mais aussi et surtout dans le but de mieux comprendre les problèmes auxquels sont confrontés les grecs depuis de nombreuses années : gestion publique inefficace, problèmes liés à l'entrée dans la zone euro, ébranlement de crédit,...

Après une mise à jour des connaissances sur la Grèce, le plus dur était de ne pas confondre les données économiques récentes du pays qui sont vraies et les données qui ont été retraitées et modifiées, soit par les financiers grecs eux-mêmes, soit par Eurostat ou les autres organes de l'Union européenne depuis la crise que connaît le pays. Cela a pris du temps mais j'ai

commencé à voir progressivement les choses plus clairement et dessiné dans ma tête l'ossature de ce qui allait devenir mon mémoire.

La première partie est d'ordre théorique et concerne, d'une part les grandes étapes de la construction du cadre budgétaire européen et d'autre part une analyse économique de la Grèce sur deux périodes distinctes, l'année 1981 et l'année 2001.

Le premier chapitre de cette première partie est dédié à la compréhension des différentes étapes de la construction européenne pour arriver à une présentation des critères de convergence, qui sont dorénavant les indicateurs sur lesquels tous les yeux des différents Etats de l'Union sont braqués, leur respect étant devenu le premier devoir pour tout élève de la grande classe européenne ou pour ceux qui y convoitent chèrement une place.

Les diverses lectures entreprises amenèrent à traiter dans le deuxième chapitre, une analyse macroéconomique du pays afin que les futurs lecteurs puissent avoir une vue globale de la santé économiques du pays sur plusieurs périodes. Ces périodes, sur conseils avisés, se sont finalement transformées en deux années bien distinctes, très importantes pour la nation hellénique considérant son entrée dans l'euro. La première est l'année 1981, date de son entrée dans la Communauté économique européenne, premier pas vers son intégration européenne et synonyme des premières rentrées de fonds en provenance de l'Europe.

La deuxième période concerne une année encore plus importante, l'année 2001 qui signe l'entrée dans la zone euro de la Grèce. Cela marque le début du bal des dépenses sans compter et de l'endettement, avec la confiance que lui confère l'illusion d'être soutenue par une monnaie forte dont les fondations ne sont alors pas prêtes de s'effondrer. Dans ce chapitre, l'analyse est basée essentiellement sur les principaux indicateurs économiques en termes de convergence mais pas seulement. L'inflation, la dette publique, le déficit public et ses différentes composantes mais également les politiques publiques suivies-budgétaires et monétaires-sont autant de points qui seront traités dans ce second chapitre.

La deuxième partie débute par une présentation des chiffres transmis par les gouvernements grecs à l'Union européenne avant l'entrée du pays dans la zone euro. Dans le premier chapitre, présentation est fait des informations économiques grecques, en termes de critère de convergence, pour l'année 1998, date de la première tentative d'adhésion du pays à la zone euro mais également des chiffres présentés en 2001 lorsque le pays réussit à intégrer la zone

euro.

Le deuxième chapitre de cette partie se concentre sur la découverte des vrais chiffres de la Grèce en 2001 et sur l'audit réalisé par Eurostat qui vient mettre à jour les manipulations de comptes récurrentes organisées par les Grecs pour enjoliver leurs statistiques. Les opérations entre le gouvernement grec et la banque américaine Goldman Sachs font également l'objet de ce chapitre. Il ressort de ces opérations un manque criant d'harmonisation des pratiques comptables en Europe.

L'objectif poursuivi est de donner au lecteur toutes les informations nécessaires pour qu'il puisse comparer et comprendre les différences énormes entre ces chiffres, ce qui permet de mieux saisir l'importance des problèmes économiques qui vont suivre le pays grec jusqu'à nos jours.

Le troisième chapitre fait état de l'évolution des politiques budgétaires poursuivies au sein de l'Union européenne, consécutive aux dérives budgétaires des Etats membres. Ce chapitre débute par un bref rappel des lignes directrices émanant du Traité de Maastricht pour ensuite présenter les mesures les plus importantes prises par les législateurs européens en ce qui concerne le renforcement du cadre budgétaire au sein de la zone euro.

La partie la plus importante est celle dans laquelle, nous étudiants, nous tentons d'apporter une valeur ajoutée au travail que nous venons de réaliser. Nous essayons d'y inscrire notre réflexion et de marquer de notre empreinte ce mémoire, sonnant la fin de 5 années de notre vie.

En suivant l'option révisiorat et désireux d'exercer à l'avenir cette profession, il s'agit donc de pouvoir introduire une considération d'auditeur dans ma réflexion. Pouvoir montrer que ce travail n'est pas seulement le fruit de longues heures d'investigation mais également le fruit d'une réflexion sur comment améliorer, si tant est que ce soit possible, la fiabilité des données financières qui sont transmises par les Etats européens à la Commission européenne, de manière à diminuer la survenance d'une crise comme celle que subit la Grèce actuellement. La démarche a été d'approfondir, dans un premier chapitre, la présentation des systèmes comptables utilisés dans l'Union européenne par les Etats pour déjà se rendre compte du faible niveau d'homogénéité de ces derniers et donc des difficultés inhérentes au contrôle des comptes publics sachant qu'il est très dur de vérifier et comparer des données financières établies selon des systèmes comptables différents. La présentation du SEC 2010, qui est le système comptable en vigueur depuis l'année 2014 dans l'Union, ainsi que de ses nouveautés

par rapport à l'ancienne version SEC 1995, est abordée dans le chapitre premier de cette partie. Les conclusions concernant ce système européen de comptabilité amène à considérer ensuite la future implémentation des normes européennes de comptabilité vouées à être adoptées par tous les pays de l'UE dans les années à venir, les EPSAS.

Par l'approfondissement de ces notions, il a été plus aisé de comprendre les difficultés qui peuvent être rencontrées pour ceux qui sont chargés du contrôle des comptes publics des Etats européens. Et c'est en cherchant ce que la profession révisorale proposait au niveau des audits des comptes publics en Belgique qu'est arrivé le concept de l' « audit unique », inspiré par la région flamande. Cette approche intégrée de l'audit met en relation les différents acteurs du monde de l'audit en Belgique. Nous présentons ce concept et énonçons les éventuelles pistes qui pourraient être envisagées dans la perspective d'une plus haute qualité des données financières publiques.

Partie 1 : Quelques éléments d'ordre théorique et historique

La première partie de ce travail débute par le rappel d'éléments d'ordre historique. En effet, afin d'appréhender au mieux ce travail, il convient de clarifier au lecteur le cadre sur lequel repose le contenu de ce travail. Cette première partie a donc pour objectif de faciliter le travail du lecteur par une approche méthodologique simple, lui permettre de mieux visualiser la situation économique qui prévaut lors de l'entrée de la Grèce dans la **Communauté économique européenne** en 1981 (ci-après notée **CEE**) ainsi qu'au moment de l'entrée du pays dans la troisième phase de l'**Union économique et monétaire** en 2001 (ci-après notée **UEM**) et les conditions et procédés d'adhésion qui sont en vigueur au moment de l'entrée dans la zone euro.

Etant donné que le sujet se concentre sur l'entrée de la Grèce dans la zone euro en 2001, qui constitue à plusieurs points de vue tout le cœur de ce mémoire, nous ne nous attardons pas à faire un rappel de toute la construction européenne - un tel travail somme toute intéressant mais qui pourrait constituer à lui seul une analyse digne d'un mémoire - mais seulement des phases de la construction de l'**UEM** qui ont contribué à l'avènement de la zone euro en 2001 ainsi que, par voie de conséquence, de la gouvernance économique qu'elle suscite (qui sera largement abordée dans la partie 2 de mémoire).

Dans cette optique, le **premier chapitre** commence par le rappel des différentes phases qui ont engendré l'**UEM**. Pour chaque phase est fait un rappel des organes institués et des entreprises réalisées et le chapitre se termine par la présentation des **critères de convergence** que doivent respecter les pays afin de pouvoir rentrer dans la zone euro.

La présentation de la situation macroéconomique de la Grèce est un élément essentiel à la bonne compréhension du respect ou non des **critères de convergence**. C'est pourquoi est présenté dans le **second chapitre** une brève analyse des principaux paramètres économiques de la Grèce, d'une part lors de son adhésion dans la **CEE** en 1981 et d'autre part lors de l'entrée de la nation hellénique dans la troisième phase de l'**UEM**. Nous tenons à rappeler que de telles analyses macroéconomiques ne relèvent pas de notre principal domaine de compétences, ce master étant voué à l'obtention d'un master en sciences de gestion- et que ces analyses ont été construites avec prudence. Cependant, il semblait pertinent de pouvoir permettre au lecteur de disposer d'une approche économique afin qu'il comprenne mieux les besoins d'optimisations comptables auxquels s'est adonné la Grèce et s'est pourquoi ses introspections de la situation économique ont été réalisées.

Chapitre 1 : Les procédés d'adhésion à la zone euro

Dans un célèbre discours prononcé en 1946 à l'université de Zurich, l'ancien Premier ministre britannique **Winston Churchill** déclarait :

« Il existe un remède qui, s'il était généralement et spontanément adopté par la grande majorité des peuples dans de nombreux pays pourrait, comme par miracle, rendre l'Europe aussi libre et heureuse que la Suisse de nos jours. [...] Nous devons construire une sorte d'États-Unis d'Europe. [...] La première étape consiste à former un Conseil de l'Europe. Et de ce travail urgent, la France et l'Allemagne doivent ensemble prendre la direction. [...] Je vous dis donc : « Debout, l'Europe ! »¹

L'éloquence de ce discours a su toucher les dirigeants du vieux continent de l'époque puisque l'on voit naître quelques années plus tard les premiers organes européens.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, certains de ses membres décident de créer une Europe solidaire via les premières organisations supranationales: solidarité de la production du charbon et de l'acier (**CECA**) instituée en 1951 par la signature du **Traité de Paris** dont les signataires sont l'Allemagne de l'ouest, l'Italie et les pays du Benelux ; institution de la Communauté économique européenne (**CEE**) et institution de la Communauté européenne de l'énergie atomique (**EURATOM**) en 1957 par la signature des **deux Traités de Rome** avec les mêmes acteurs que le précédent Traité, ainsi que la France, comme signataires.

Le 9 novembre 1989, Berlin est à nouveau réunifiée.

Au lendemain de la chute du mur de Berlin, le 07 février 1992 le **Traité de Maastricht**, un des deux traités fondateurs de l'Union Européenne (ci-après noté **UE**) et surtout un des moteurs de l'entrée en vigueur de l'Union économique et monétaire (ci-après notée **UEM**), voit le jour. Cet accord se veut plein d'ambition et est empreint d'une réelle volonté de communautarisation. Il est signé par l'ensemble des membres de la **CEE**, à savoir :

¹ Discours prononcé à l'Université de Zurich, 19 septembre 1946.

Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Grèce, Espagne, Portugal

Ce Traité marque, entre autre, le lancement de l'**UEM**, processus d'intégration économique des pays membres de la **CEE** dont les objectifs principaux sont la coordination des politiques économiques et fiscales entre les Etats membres, une gestion monétaire indépendante sous le couvert de la Banque Centrale européenne (ci-après notée **BCE**), le lancement de la zone monétaire euro ainsi que la mise en circulation de la future monnaie unique : l'euro. L'instauration de cette Union monétaire a été appuyée lors d'une réunion du Conseil de l'Europe en 1988. On charge à cette époque un comité présidé par Jacques Delors, président de la Commission européenne de l'époque, de proposer un plan concret en plusieurs étapes devant contribuer à l'aboutissement de ce projet d'**UEM**.

Le dénommé « **Rapport Delors** », décrit sur le site de la **BCE**² proposait de réaliser l'**UEM** en trois étapes successives³ :

Première phase :

Cette phase commence le 01 juillet 1990, date à laquelle il est prévu d'affranchir la circulation des capitaux entre les Etats membres. Afin d'entamer les deux dernières phases de cette **UEM**, il faut au niveau juridique, un cadre institutionnel digne de ce nom, une structure supranationale, future première instance européenne. Pour ce faire, une conférence intergouvernementale sur l'**UEM** ainsi qu'une conférence sur l'union politique sont convoquées en 1991. C'est de ces conférences qu'est issu le **Traité de Maastricht** de 1992, instituant l'**UE**. La Communauté économique européenne (ci-après notée **CEE**) se dote alors d'une structure permettant la mise en œuvre des deux dernières phases de l'**UEM**.

² Source : site de la Banque centrale européenne, http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence_criteria.fr.html, consulté en mars 2015.

³ Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne, 12 avril 1989

Deuxième phase :

Cette deuxième étape démarre le 01 juillet 1994 avec la création de l'**Institut Monétaire européen** (ci-après noté **IME**), en même temps que la dissolution du comité des gouverneurs. Cet Institut a comme mission de renforcer la coopération entre les banques centrales, de coordonner les politiques monétaires, ainsi que d'assurer la préparation nécessaire à l'instauration du **Système européen des Banques Centrales (SEBC)**, à la conduite de la politique monétaire unique et à la création d'une monnaie unique lors de la troisième phase.

De plus, cette phase est marquée par :

- °L'instauration du nouveau *mécanisme de taux de change* (MC2), sous l'impulsion de l'**IME**, ayant conduit les travaux préparatoires menant à son adoption en 1997 ;

- °L'adoption du *pacte de stabilité et de croissance* par le Conseil en 1997 qui est constitué de deux règlements ayant pour but la discipline budgétaire dans le contexte de l'**UEM** ;

- °La détermination des pays respectant les critères souhaités afin de participer à la troisième phase de l'**UEM** et l'adoption de la monnaie unique à dater du **01 janvier 1999** (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Italie, France, Irlande, Autriche, Portugal et Finlande) ;

- °Les travaux dédiés à la fixation des taux de conversion : en mai 1998, un accord multilatéral est trouvé entre les ministres des finances des Etats membres, les gouverneurs des banques centrales de ces Etats membres ainsi que la Commission européenne (ci-après notée **CE**) et l'**IME**, sur la fixation des taux de conversion irrévocables de l'euro sur base des cours-pivots bilatéraux des monnaies des Etats membres ;

- °La Mise en place de différents organes et nominations : Instauration de la **BCE** par la nomination de ses Président, Vice-président et de 4 autres membres du directoire, le 25 mai 1998. Avec l'ensemble des banques centrales des Etats membres, la **BCE** constitue l'**Eurosystème**, seul gardien de la politique monétaire menée lors de la 3^{ème} phase de l'**UEM**. Par la mise en place de la **BCE**, on assiste parallèlement à l'arrêt de la mission de l'**IME**, conformément à l'*article 123 du Traité instituant la Communauté Européenne*.

Troisième phase :

Cette phase débute le 01 janvier 1999. Elle fixe de manière irrévocable les taux de conversion des monnaies des onze Etats membres participant dès le début et instaure le principe d'une politique monétaire unique sous la responsabilité de la **BCE**.

Le Traité de Maastricht et plus précisément son Article 140, contient également les procédés d'adhésion et les critères de convergence pour les Etats non membres mais candidats à l'entrée dans l'euro.

Il ressort, également, de cet article que la Commission et la **BCE** font rapport au Conseil, au moins une fois tous les deux ans, sur les efforts réalisés par les Etats membres qui font l'objet d'une dérogation dans l'exécution de leurs obligations en vue de la réalisation de l'**UEM**. Il s'agit, dans ces travaux, d'examiner la compatibilité de la législation nationale d'un Etat membre ainsi que des statuts de sa banque centrale nationale, avec les articles 130 et 131 mais également avec les statuts du Système européen de banques centrales (ci-après noté **SEBC**) et de la **BCE**.

En outre, ressortira de ces rapports, le degré de convergence atteint par chaque Etat membre, sur base des critères suivants⁴ :

1° **Stabilité des prix** : Le taux d'inflation ne peut pas dépasser de plus de 1,5 % que celui des 3 Etats membres présentant les meilleurs résultats.

2° **Finances publiques saines et viables** : Le déficit public ne peut pas être supérieur à 3 % du PIB. La dette publique ne peut être supérieure à 60 % du PIB.

3° **Stabilité du taux de change** : Le pays candidat doit participer au mécanisme de change (MCE II) pendant au moins 2 ans sans qu'il y ait d'écarts importants par rapport au taux central du MCE II et sans dévaluer le taux central bilatéral de sa monnaie par rapport à l'euro pendant la même période.

⁴ Sources : Site du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/joining-euro-area/convergence-criteria/>, consulté en mars 2015.

4° Le taux d'intérêt à long-terme : Le taux d'intérêt à long terme ne devrait pas excéder de plus de 2 % celui des 3 Etats membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix.

L'objectif de ces rappels est de donner au lecteur les informations nécessaires à la compréhension de la construction de l'**UEM** et qu'il puisse avoir mieux en tête les chiffres des critères de convergence du Traité de Maastricht. Ces critères et leurs chiffres occupent une place de choix dans ce travail, et plus généralement dans l'actualité économique de la zone euro, tant les efforts entrepris par chaque pays sont faits dans l'objectif de s'y conformer. C'est pourquoi il nous a semblé pertinent de rappeler ces critères mais aussi leurs origines au sein de la construction européenne.

Chapitre 2 : L'économie hellénique autour de deux périodes

Cette partie sera dédiée à présenter l'économie grecque, principalement à deux dates clés de son intégration européenne.

Tout d'abord, une présentation est faite de la dynamique économique du pays en 1981, date de son adhésion à la **Communauté économique européenne (C.E.E.)** et qui est également vu comme une période de renouveau pour le pays, quelques années après la chute du ***Régime des Colonels.***

En effet, la présentation des principaux indicateurs économiques du pays, des politiques économiques et budgétaires entreprises par le gouvernement grec de l'époque va permettre de mieux cerner l'évolution de la situation économique du pays depuis la fin de la junte militaire.

Ensuite, nous revenons sur une période tout aussi importante, puisqu'il s'agit de la période 1998-2001, marquée par l'entrée du pays dans la zone euro en 2000 et le refus de l'Europe de la voir accéder à l'Union économique et monétaire (ci-après notée **UEM**) deux ans plus tôt. A l'instar de la première section, une analyse est faite de la situation économique du pays, sur base des différents critères évoqués plus haut.

Ces deux analyses devraient permettre au lecteur de mieux s'imprégner de la situation économique du pays et de son évolution autour de ces deux dates mais également de comprendre ce que la Grèce a mis en place comme mesure pour faire converger les indicateurs économiques de son pays vers les critères de convergence de la zone euro en 2001.

Section 2.1 : Entrée de la Grèce dans la C.E.E. en 1981

En 1981 la Grèce se relève doucement des 7 années de dictature. C'est avec un nouveau souffle démocratique que Konstantinos Caramanlis, avec l'aide de son ami Valérie Giscard d'Estaing, plaide pour une adhésion de la Grèce dans la **C.E.E** en 1979.

Sous le **Régime des Colonels** (1967-1974), les politiques en matière économique s'alignent sur celles entreprises par les politiques précédentes. Des politiques qui visent en premier lieu la reconstruction de l'économie après les années de guerre subies par le pays, mais également à faire changer la structure économique de l'époque, encore trop peu industrialisée.

Papagos, premier ministre de l'époque (1952-1956), va contribuer à redorer la balance commerciale extérieure en élevant des barrières douanières sur les importations et en favorisant les exportations, après une dévaluation plus que substantielle de la drachme à un niveau de 50% (Honnay, 1998).

Konstantinos Karamanlis, son successeur (1956-1963) va à son tour participer à ce renouveau en contractant les politiques budgétaires et monétaires mais va également souscrire à une rémission des infrastructures économiques et à l'élargissement du réseau routier du pays. Dans son souci d'industrialisation du pays, il tenta également de favoriser les investissements publics et privés.

C'est donc sur ces bases que le régime militaire va calquer ses politiques en matière économique. En poussant les politiques des régimes précédents à l'extrême, l'économie va tourner, en 1969, à plein régime.

Sous le **Régime des Colonels**, les chiffres de la Grèce sont spectaculaires et sont parmi les plus performants des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (ci-après noté **OCDE**). Seulement, en 1971, les accords de Breton Woods - qui concernent l'organisation du système financier mondial - s'effondrent et induisent une poussée inflationniste sans précédent. Et ce n'est pas le premier choc pétrolier de 1973 et la chute de la junte militaire en Grèce en 1974 qui vont sauver le pays de la montée inflationniste à laquelle il va faire face.

Au lendemain de l'adhésion de la Grèce dans la **CEE**, son gouvernement déclare dans un rapport à au Conseil :

*« L'économie grecque diffère sensiblement de l'économie communautaire, tant en ce qui concerne son degré de développement que ses structures [...] Les particularités de l'économie grecque perturbent le bon fonctionnement de cette économie dans le cadre communautaire, d'autant qu'elles n'ont pas été prises en considération dans le traité d'adhésion de la Grèce. »*⁵

Ces constatations faites par le gouvernement hellénique nous permettent de nous imprégner de la structure économique de la Grèce de l'époque et des craintes qu'elle suscite déjà. Depuis le milieu de l'année 1979, l'économie grecque est entrée dans une phase de ralentissement de la croissance économique et lors de son entrée dans la **C.E.E.**, la situation économique du pays n'est pas vraiment au beau fixe. Outre les pressions inflationnistes mondiales dues aux effets des deux premiers chocs pétroliers qui affectent l'économie hellénique, cette dernière fait face également à d'épineux problèmes structurels qui exacerbent encore plus la contraction de son activité économique.

En 1981, le taux de croissance du PIB réel est passé de 5% pour la période 1976-1979 à seulement 1,5%. L'investissement, notamment productif, a enregistré une nette diminution alors que le chômage s'est encore aggravé. L'inflation, sous l'impulsion du contexte économique mondial défavorable est en constante augmentation et le déficit commercial ne cesse de s'agrandir, accentué lui aussi par le ralentissement de la conjoncture mondiale.

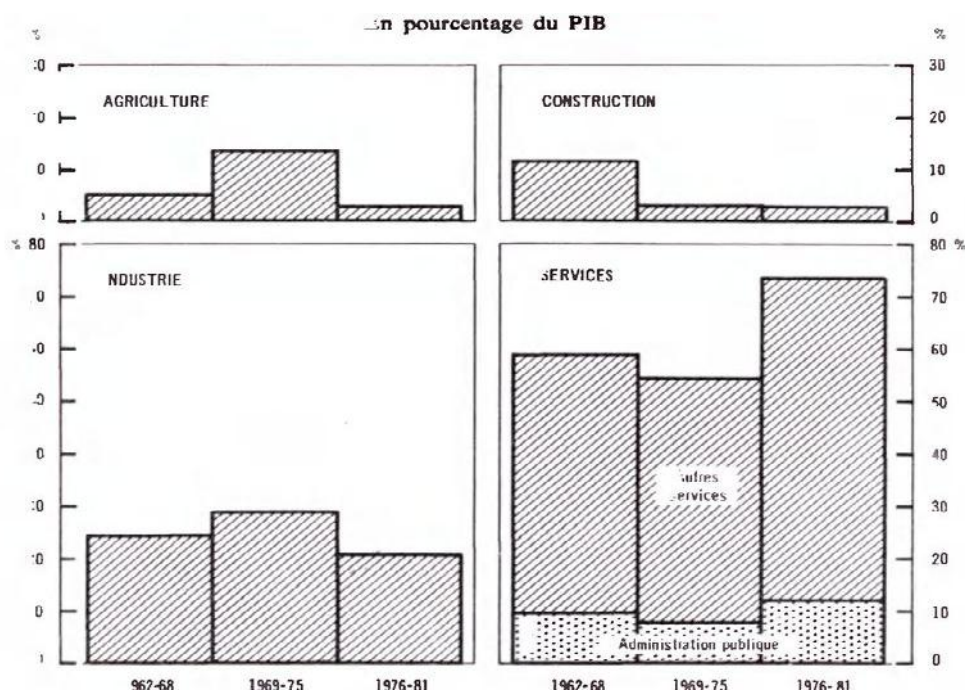
Cette récession est marquée par un recul de la demande intérieure-alors qu'elle augmentait depuis 1979, conséquence de la diminution de l'investissement fixe brut, mais qui a pu se voir compenser par une plus large contribution de la balance extérieure, bien aidée par le recul des importations de biens et services en volume.

Outre ce ralentissement de **croissance du PIB réel**, le plus conséquent de la zone **OCDE** en 1981, un changement dans la structure de la croissance s'est également opéré.

⁵ Position du gouvernement hellénique concernant les relations de la Grèce avec les Communautés européennes. (1980). Archives de la Commission européenne.

Le tableau numéro 1 nous donne un aperçu des éléments qui œuvrent à la croissance du PIB et montre leur évolution de 1962 à 1981. On constate que la proportion du secteur des services dans la progression du PIB s'est considérablement accrue - épaulée par les progrès réalisés en matière de compétitivité dans le secteur et par l'expansion de la clientèle touristique - depuis 1976, quand celle de l'industrie recule considérablement. La proportion du secteur agricole dans la croissance stagne quant à elle depuis l'année 1976, après avoir accusé un large recul l'année précédente.

Tableau numéro 1 : *Proportion des différents secteurs de l'économie dans la progression du PIB sur 3 périodes⁶



Source : Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 1981

* Les proportions des secteurs de la croissance sont données en pourcentage du PIB en ordonnée et les périodes données en abscisse sont successivement 1962-68, 1969-75 et 1976-81.

Il est important de noter la faiblesse de l'investissement productif en 1981. La modification de la politique sur le logement de 1979 et la hausse des prix de la construction ont contribué à diminuer la part dédiée à l'investissement résidentiel en 1981, même si on constate une légère

⁶ Il s'agit d'une source ancienne, de ce fait le tableau n'est pas de très bonne qualité et nous nous en excusons

augmentation de cette proportion au PIB depuis 1975. La proportion de l'investissement fixe dans le PIB a diminué de 4% depuis 1970. Ce sont essentiellement dans le secteur de la construction, le secteur public et le secteur manufacturier que les investissements fixes se sont le plus dégradés.

La Grèce entre donc dans la **CEE** avec un taux de croissance du PIB de 1,5%, signe malheureux de la contraction de l'activité économique du pays depuis le milieu des années 1970.

Le rapport **OCDE** de 1982 énonce à ce titre : « *Les principaux déséquilibres qui ont affecté l'économie résultaient de la faiblesse tendancielle des investissements productifs, du ralentissement des gains de productivité et de la montée des pressions inflationnistes* ». ⁷

Le **taux d'inflation** pour l'année 1981 est toujours en augmentation, mais croît à un rythme bien moindre que pendant l'année 1979. Outre les causes externes de la montée de l'inflation que sont la hausse des prix du pétrole et la baisse du taux de change, la montée des prix en 1981 est surtout due aux facteurs endogènes de l'économie grecque. A ce titre, on peut citer l'importance des revenus moyens totaux jusqu'en 1978. Avec une progression annuelle de 21%, bien supérieure à la hausse des prix à la consommation de 13%, et un taux de croissance de la productivité ralenti et qui tourne autour de 2% entre 1975 et 1980, cet accroissement a renforcé les pressions inflationnistes dans le pays. La politique budgétaire, largement expansionniste exacerbe également la montée de l'inflation en Grèce. Via l'augmentation des salaires, non alignée avec l'augmentation de la productivité du travail, et par une redistribution des revenus non réaliste - qui aurait pu servir à financer des investissements productifs dans le pays -, les autorités ont contribué à cette hausse des prix sur le sol grec. La politique monétaire ne contribue malheureusement pas à contenir l'inflation. En effet, par la libéralisation de la politique de crédit en 1980, le taux d'expansion du crédit intérieur a atteint un niveau élevé (37%), principalement dû à l'augmentation notable des emprunts du secteur public. Même si, les crédits accordés au secteur privé ont également dépassé les objectifs fixés, il reste tout de même à un niveau modeste au regard de ceux contractés par le secteur public.

⁷ Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 1981-1982.

Cette combinaison de politiques économiques non raisonnables et d'augmentation des revenus supérieure à la croissance de la productivité vont faire passer le taux d'inflation dans le pays de 12% avant 1979 et le second choc pétrolier, à 25% environ en 1981.

La balance des paiements de l'état hellénique est marquée à cette période par un déficit commercial constant et en croissance depuis le milieu des années 1970, dégradant le solde de la balance courante, qui voit heureusement en des entrées de capitaux, la compensation nécessaire au déficit qu'elle enregistre.

Le creusement du **déficit commercial** coïncide d'une part avec la hausse du prix du pétrole et la dégradation des termes de l'échange qui en découle mais également avec la faible part que représentent les exportations dans la balance commerciale. Quand on sait qu'au milieu des années 60, les exportations ne couvraient que 30% des importations et que ce chiffre n'a que peu augmenté jusqu'au milieu des années 70, il y a lieu de trouver ça inquiétant. La part des produits agricoles et des autres produits primaires dans les exportations (30%) est une part explicative du ralentissement du volume des produits exportés depuis 1975. Et même si les exportations de produits industriels ne cessent d'augmenter jusqu'en 1980, la profonde lenteur des ajustements- qui visent la diversification de la structure des exportations- et la perte de compétitivité envers l'extérieur contribuent au ralentissement de l'investissement productif et de la productivité.

Les échanges vers l'extérieur ont été freinés également par l'alignement du taux de change de la drachme vers les monnaies du Système monétaire européen (ci-après noté **SME**). Les importations ont quant à elles fortement augmentées depuis la seconde moitié des années 1970, avec un taux de croissance d'environ 4,5% par an. Notamment dû à une large augmentation des importations de bien de consommation, les importations de marchandise ayant baissé légèrement pour cette année.

Les recettes invisibles fournies en majorité par le tourisme, le secteur des transports maritimes ainsi que les envois de fonds des citoyens grecs résidant à l'étranger, occupent une place importante dans la couverture du déficit extérieur, qui se chiffre en 1981 à 18,1% du PIB⁸.

⁸ Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 1981-1982.

La **balance des capitaux** a marqué un recul prononcé depuis 1979, notamment par le ralentissement des entrées de capitaux autonomes. Les entrées de capitaux destinées aux entreprises augmentent pourtant en 1980 mais reposent sur des emprunts contractés par des sociétés grecques à l'étranger.

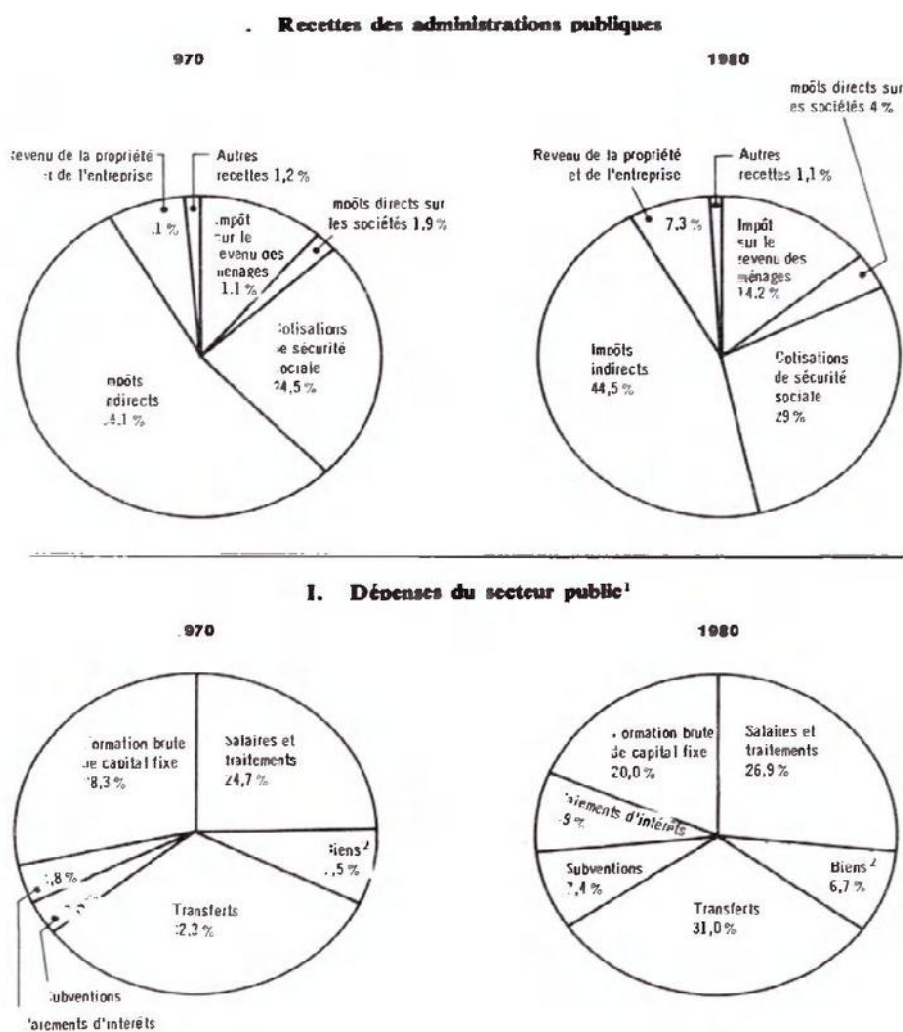
Le **déficit courant** s'établit finalement autour de 5% du PIB en 1981. Malgré la volonté d'infléchir la politique budgétaire afin de juguler l'inflation, la politique économique du pays a été bien plus expansionniste que ce qui avait été initialement prévu. Cela s'illustre par une augmentation des emprunts du secteur public qui atteignent 19% du PIB en 1981, quand ils ne dépassent pas 5% du PIB en 1975. Ces emprunts sont liés à l'accroissement du secteur public opéré depuis les années 1970, qui consiste principalement en une hausse des dépenses courantes (évolution salariale, hausse du taux d'emploi dans le secteur public, augmentation des dépenses sociales). Cependant, même si les dépenses courantes ont été en constante augmentation depuis les années 70, elles restent largement inférieures à la moyenne enregistrée dans la zone OCDE : elles représentent en Grèce 11,75% du PIB pour 18,75% en moyenne pour les pays de l'OCDE. Ces dernières, comme le montre le tableau numéro 2, augmentent surtout au niveau des paiements d'intérêts qui culminent à 9% du PIB en 1980, les dépenses de formation brute de capital fixe diminuent considérablement sur cette décennie et il en est de même pour les salaires publics qui n'évoluent que très peu sur ce laps de temps. Parallèlement à l'augmentation des dépenses courantes publiques, les recettes de l'Etat, pendant les années 70, ont évolué à un rythme moindre.

D'une part, le ralentissement de la progression des revenus réels contribue à diminuer le rendement de nombre de droits indirects déterminés, ce qui a pour conséquence que l'augmentation des recettes venant de la fiscalité indirecte (qui représentaient 75% du total des recettes fiscales au milieu des années 70, abstraction faite des cotisations de sécurité sociale) est devenue inférieure à celle du PIB.

D'autre part, des changements considérables se sont opérés dans **l'ossature de la fiscalité directe**. A ce titre, comme l'indique le tableau 2, la contribution des ménages a augmenté depuis les années 1970 et représente en 1980 14% des recettes de l'état, ce qui s'explique en partie par le bas niveau initial des revenus imposables des ménages, mais aussi par la progression des gains moyens réels jusqu'en 1979 et par l'alourdissement de la pression fiscale.

La contribution des sociétés à l'impôt n'a quant à elle presque pas augmenté depuis les années 1970 et se situe à un très faible taux de 4% du PIB en 1980, le couple évasion-fraude fiscale étant le premier responsable.

Tableau 2 : *Evolution de la provenance des recettes et des dépenses publiques grecques de 1970 à 1980 en pourcentage du PIB.



Source : Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 1981-1982

***Concernant ces deux graphiques**, nous tenons à préciser que concernant les recettes en 1970, les impôts indirects sont de 54,1%, les cotisations de sécurité sociale de 34,5% et les revenus de la propriété et de l'entreprise sont de 7,1%. Et en ce qui concerne les dépenses, la formation brute de capital fixe est de 28,3%, les transferts de 32,3% et les subventions et paiements d'intérêts respectivement de 3,4% et de 3,8%. Pour l'année 1980, les dépenses en subventions sont de 6,4%.

En outre, la plupart des agriculteurs ne sont pas soumis à l'impôt, nombres d'entreprises et groupes socioprofessionnels ne sont soit pas soumis à l'impôt ou l'éluent tout simplement, soit ils bénéficient de copieuses exonérations fiscales telles que celles sur les dividendes et les revenus.

De plus, dans le but de couvrir le besoin de financement du secteur public, l'Etat n'a pas hésité à relever, en 1977, le montant des placements obligatoires des banques commerciales auprès de la banque de Grèce, ainsi que le montant des dépôts en bons du Trésor non négociables auxquels ces banques sont tenues. Cette mesure, que l'on nomme « **seigneurage** » ont augmenté considérablement les placements obligatoires en effet publics, passant de 37% en 1978 à 46,5% en 1981.

Cet outil sera encore largement utilisé par les autorités et pour cause, en dehors de la création de monnaie, c'est le moyen le plus abordable financièrement pour financer le déficit du secteur public mais également parce qu'il est difficile de trouver un financement via l'émission d'obligations publiques (à revenus fixes non indexés) dans un contexte inflationniste tel que connu à l'époque.

Les **finances publiques** de la Grèce souffrent en 1981 d'une hypertrophie du secteur public, qui contraint d'engager de larges coûts, notamment par emprunt, pour financer ses larges dépenses et pour compenser la faible perception des recettes publiques. Ce qui amène la Grèce à accuser un **déficit public** à hauteur de presque 11% du PIB et une **dette publique** qui culmine autour des 30% en 1981. En ajoutant à cela le taux de 25% d'**inflation** que connaît la Grèce à l'époque et son faible **taux de croissance du PIB égal** à 1,5%, on se rend bien compte que la situation économique du pays est instable et en proie à de graves conséquences sur le long terme si des réformes, nécessaires, ne sont pas mises en place

Section 2.2 : Entrée de la Grèce dans la dernière phase de l'Union Economique et Monétaire en 2001

A l'aube des années 2000, la Grèce, motivée par son adhésion à l'**UEM**, est parvenue à combler son retard au niveau économique par rapport aux autres membres de la zone OCDE, à juguler l'inflation et à développer son économie. Le pays semble attaquer l'entrée dans le 21ème siècle sur des bases économiques beaucoup plus saines.

Ces efforts considérables se traduisent par une croissance de la production supérieure à la moyenne de la zone OCDE depuis 1996, une reprise des exportations - base de l'amélioration de la balance commerciale - et une dette publique en diminution depuis la seconde moitié des années 90.

L'entrée dans l'**UEM** permet aux Grecs de bénéficier de subventions et de faibles taux d'intérêts. Cette intégration européenne redonne confiance aux ménages grecs en l'avenir et ils consomment, ce qui engendrent une hausse de l'encours de l'emprunt privé.

Nous commençons cette description par l'analyse des différents composants du PIB de la Grèce ainsi que de son taux de croissance.

Tableau 1 : présentation des principaux agrégats du PIB de la Grèce depuis 1998 jusque 2001

Tableau 1. Demande et production Variations en pourcentage, volume				
	2000 Prix courants, milliards d'euros	1999	2000	2001 ¹
Consommation privée	84.8	2.9	3.3	3.2
Consommation publique	18.8	0.9	0.7	1.8
Formation brute de capital fixe	27.5	6.2	7.8	7.4
Investissement privé				
Résidentiel	5.9	3.6	-4.3	2.9
Non résidentiel	16.6	7.1	13.4	8.9
Investissement public	5.0	6.9	4.7	7.4
Demande intérieure finale	131.1	3.3	3.9	3.9
Formation de stocks ²	0.1	-0.6	0.3	-0.1
Demande intérieure totale	131.2	2.7	4.1	3.8
Exportations de biens et services	30.4	8.1	18.9	2.3
Importations de biens et services	40.0	3.6	15.0	1.9
Solde extérieur ³	-9.7	0.6	-0.4	-0.1
PIB à prix constants	121.5	3.6	4.1	4.1
Pour mémoire		0.6	6.1	1.7
Production industrielle		3.6	4.8	..
Production potentielle		2.8	2.8	3.1
Écart de production ³		-2.2	-0.9	0.1

1. Estimations de l'OCDE.
2. Contribution à la croissance du PIB.
3. En pourcentage du PIB potentiel.
Source : Ministère de l'Économie nationale ; OCDE.

Source : Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 2001

La **croissance du PIB** relativement forte depuis la fin des années 1990 se situe à un taux de 4,1% en 2001, un taux supérieur à la moyenne de **l'U.E.** mais également de la zone **OCDE**. Un des attributs principaux de cette croissance est la demande intérieure totale qui est toujours relativement soutenue, grâce notamment à l'impact de la large augmentation de l'investissement public (croissance de 7,5% en 2001) - qui a pu compter sur les fonds provenant du 3^{ème} cadre d'appui communautaire (**CCA**) ainsi qu'aux investissements liés à la survenance des Jeux Olympiques de 2004 - et de sa consommation, dans une moindre proportion. La croissance du PIB a également pu compter sur le regain de l'investissement privé, qui a vu son secteur résidentiel en progression d'environ 3% en 2001, compenser le ralentissement du secteur non résidentiel.

La faiblesse des **taux d'intérêts** inhérente à l'entrée dans la zone euro a su profiter aux entreprises qui, par une augmentation de leurs *encours de crédit*, (augmentation de 20% en 2000 et 2001) ont favorisé la croissance de leurs investissements.

Tableau 2 : Présentation de la balance des paiements pour la période 1998-2001

Tableau 2. **Balance des paiements**
Millions d'euros

	1998	1999	2000	2001 estimation
Balance des opérations courantes	-3 287	-4 801	-8 372	-8 069
Biens	-14 823	-16 889	-21 927	-21 299
Balance hors pétrole	-13 659	-15 451	-18 941	-18 500
Balance pétrolière	-1 164	-1 438	-2 987	-2 799
Exportations	5 923	8 030	11 099	11 858
Importations	20 746	24 919	33 026	33 157
Services	6 073	6 847	8 711	8 804
Recettes	9 968	15 576	20 977	21 744
Voyages	5 514	8 296	10 061	10 248
Transport	1 932	4 872	8 641	9 113
Autres services	2 523	2 408	2 275	2 383
Paievements	3 896	8 729	12 266	12 940
Voyages	1 558	3 761	4 949	4 665
Transport	429	2 266	4 458	5 351
Autres services	1 909	2 703	2 859	2 924
Revenus	-1 382	-627	-955	-1 982
Recettes	1 362	2 414	3 039	2 100
Rémunérations des salariés	335	577	631	606
Revenus d'investissement	1 027	1 838	2 408	1 494
Paievements	2 744	3 041	3 994	4 082
Rémunérations des salariés	323	231	272	281
Revenus d'investissement	2 421	2 809	3 722	3 801
Transferts	6 846	5 868	5 800	6 408
Transferts courants				
Recettes	7 276	6 795	6 767	7 719
dont : administrations publiques	4 327	4 250	3 972	4 695
Paievements	430	927	967	1 311
Compte financier	3 395	4 748	8 906	6 934
Investissements directs¹	309	9	-1 116	1 087
A l'étranger	246	-518	-2 319	-689
En Grèce	64	527	1 203	1 776
Investissements de portefeuille¹	10 700	5 706	9 108	9 465
Avoirs	379	-425	-933	-515
Engagements	10 321	6 131	10 040	9 980
Dérivés financiers	0	397	367	
Autres investissements¹	-3 220	-518	-4 857	-9 795
Avoirs	-5 694	-4 457	-1 061	-1 467
Engagements	2 474	3 939	-3 796	-8 328
(Prêts des administrations publiques)	2 174	604	-438	-2 810
Variation des avoirs de réserve²	-4 395	-449	5 772	6 177
Poste résiduel	108	-55	535	-1 134
Avoirs de réserve (en cours)³	15 576	18 837	14 520	7 031

1. (+) entrée nette, (-) sortie nette.

2. (+) diminution, (-) augmentation.

3. Définition des réserves utilisée par le SEBC.

Source : Banque de Grèce.

Source : Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 2001

En outre, la production potentielle marque une légère amélioration, après que sa croissance ce soit établie autour de 2% par an pendant une grande partie de la dernière décennie⁹. Cette augmentation est due, en partie, à une révision à la hausse des estimations de la population

⁹ Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 2001, p.29.

active potentielle et d'une plus grande proportion de l'investissement public dans le PIB depuis le milieu des années 1990.

Au niveau de la **balance des paiements** de la Grèce, le tableau 2 nous montre l'état de ses constituants sur la période 1998 à 2001

Le solde de sa **balance courante** fait état d'une augmentation par rapport à l'année 2000, mais d'un considérable ralentissement de sa croissance comparativement aux années précédentes. En effet, la large expansion des exportations de biens et services, entamée à la fin des années 90, a subi une diminution marquée, notamment en raison du mauvais état de la sphère économique mondiale, touchant les principaux partenaires économiques de la Grèce. La croissance des exportations de ces dernières années a pu compter sur l'objectif de convergence de la drachme vers son taux central ainsi que de l'affaiblissement du taux de change de l'euro, entraînant une dévaluation continue du taux de change et favorisant de la sorte les exportations. Les ventes vers les marchés extérieurs ont également été impactées positivement par les larges investissements dans les industries exportatrices auxquels ont procédé les entreprises.

En outre, malgré le recul des exportations vers les grands pays de l'**OCDE**, les échanges vers les pays d'Europe centrale, de l'ex-URSS et des Balkans - dont les investissements massifs antérieurement réalisés portent leurs fruits -, moins impactés par le ralentissement de l'activité économique mondiale, compensent largement en 2001 le recul des échanges vers les pays de l'**OCDE**.

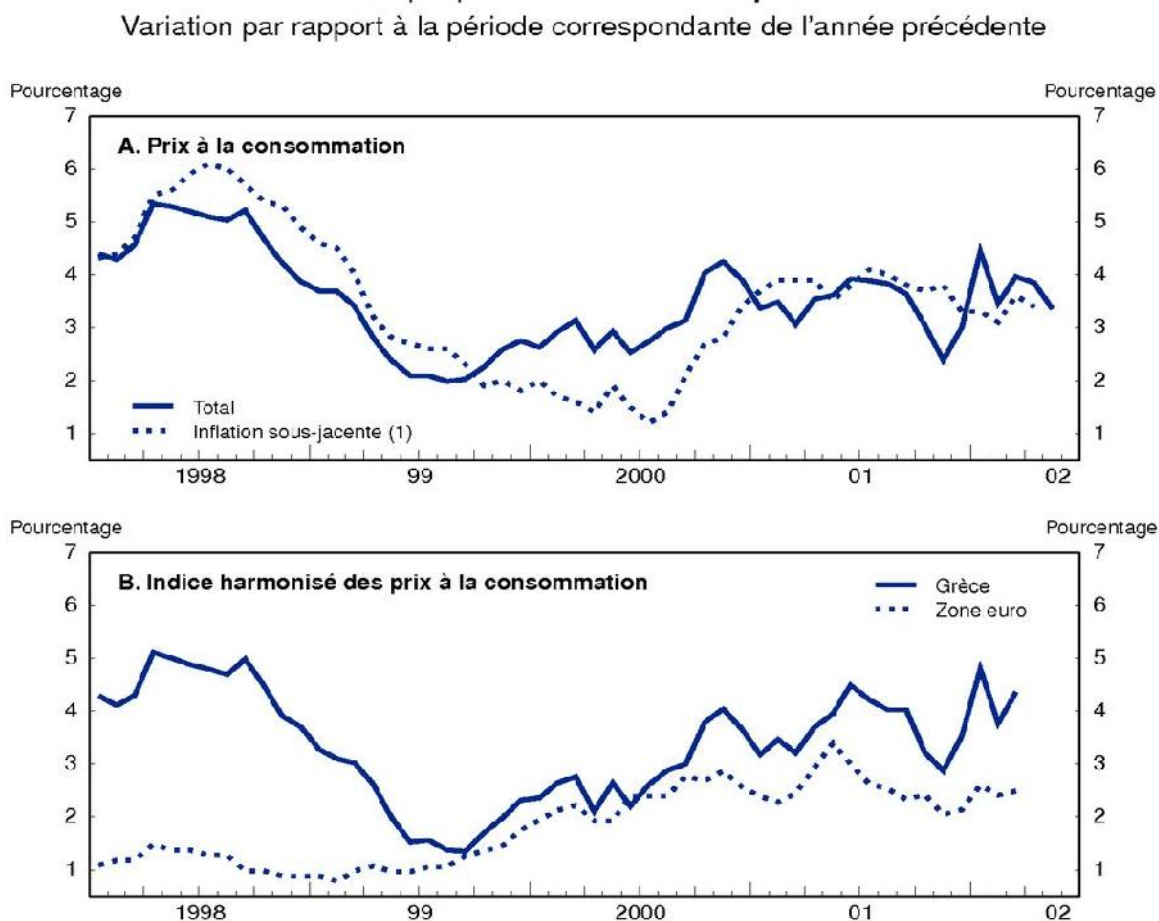
Par ailleurs, l'amélioration de la compétitivité prix/coûts des années précédentes, au regard des pays partenaires de la Grèce à l'intérieur de l'**UEM**, est également un facteur de la belle reprise des exportations de ces dernières années.

Dans une proportion similaire aux exportations, les chiffres de la balance des paiements concernant les importations font état d'un recul de celle-ci, en dépit d'une forte demande intérieure. Ce fort recul des importations permet en 2001 de voir le solde courant se résorber légèrement, avec un déficit présenté de 0,1% PIB selon les estimations de l'**OCDE**¹⁰.

¹⁰ Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 2002, p.28.

Concernant les **transferts de capitaux**, le solde est largement positif, le pays ayant su profiter de l'augmentation des apports de fonds, largement représentés par les transferts provenant de l'**U.E.** dans le cadre du troisième Cadre communautaire d'appui (**CCE**), ainsi que des recettes provenant de la vente des licences pour le système universel de télécommunication (UMTS). Le solde du **compte financier** est quant à lui en nette diminution, malgré l'augmentation des investissements directs et de portefeuille. Il semble ici que ce soit l'impact des autres investissements qui plombent le solde du compte, affichant une balance négative pour 2001. Finalement, le solde de la **balance courante**, bien que toujours négatif, s'est légèrement amélioré passant de 6,75% du PIB en 2000 à 6,25% en 2001. Le déficit de cette balance est toujours financé en 2001 par les *apports d'investissements de portefeuille*.

Graphique 1 : taux d'inflation en termes de prix à la consommation en Grèce pour la période 1998-2002. Graphique 2 : taux d'inflation selon l'indice harmonisé des prix à la consommation (IPCH) en Grèce pour la période 1998-2002



Source : Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 2005

L'inflation en Grèce a été drastiquement diminuée depuis les années 1990 où elle culminait à 20%, pour reculer à un niveau de 2,1% en 1999, comme l'indique le graphique 1, ce qui lui permet de rentrer dans le critère inflationniste de l'**UEM**. Cette diminution impressionnante, elle le doit à une série de facteurs qui montrent bien la volonté hellénique de satisfaire à l'ensemble des critères de convergence du **Traité de Maastricht**. Premièrement, elle a pu s'appuyer sur la modération des salaires dans le secteur privé, dont la croissance est passée de plus de 10% en 1997 à 5% en 1999 et qui concorde avec la politique de stabilisation lancée par le gouvernement. Concernant cette politique, le mauvais élève est ici encore la fonction publique qui fait état d'une croissance des salaires de 7% en 2000 et 2001. En outre, les politiques monétaires des années précédentes, largement restrictives, ont

également contribué à ce recul de l'inflation, tout comme les efforts consentis pour réduire les dépenses publiques.

On peut également citer les droits d'accises, constamment diminués entre 1998 et 1999 qui ont eu des effets bénéfiques sur le recul de l'inflation en 1999 et 2000, à l'instar de la baisse des tarifs des Télécommunication dont le secteur fait face à l'époque à une vive concurrence. Toutes ces mesures ont permis à la Grèce de réduire à néant l'écart qui séparait son *taux* d'inflation avec celui de la zone euro pour l'année 2000.

Cependant depuis 2000, la hausse des prix redevient réalité et même si on est loin des proportions atteintes dans les années 1990, l'augmentation est bien réelle. Ceci est la conséquence d'une augmentation considérable des prix des produits alimentaires et des services mais aussi de la hausse des prix en drachme des combustibles importés ainsi que la dépréciation du taux de change effectif en 2000. En outre, la hausse des droits d'accises sur les cigarettes et l'indexation des prix de l'électricité et des tarifs de taxi ont également joué un rôle dans ce léger vent inflationniste qui a caressé le pays à partir des années 2000, faisant culminer son taux à 3,5% pour l'année 2001 et l'écart avec la zone euro se situant à 1,25% pour cette même année.

Les efforts consentis par les Grecs dans leur stratégie de **gestion de la dette** ont donné des résultats considérables. On note une diminution du rapport dette/PIB de l'ordre d'environ 10% depuis le milieu des années 1990, même si cette stratégie aurait pu donner lieu à des chiffres à plus fière allure encore. En effet, la réévaluation de la dette grecque chiffrée en monnaie étrangère (plus d'actualité après 2001 car entrée dans l'euro), la détention de certaines dettes appartenant à des tiers, une émission obligataire pour le compte de la défense et l'acquisition d'actifs financiers sont autant de paramètres qui contribuent à freiner l'amélioration du ratio de la dette.

Heureusement, la stratégie d'assainissement budgétaire marque le coup et compense largement l'impact négatif des ajustements précités. Cette stratégie repose sur un excédent primaire élevé - allié à des taux d'intérêts plus faibles, une vive croissance et un processus de privatisation rigoureux - afin de diminuer l'endettement public.

En outre, les autorités helléniques opèrent des changements dans la structure de la dette, remplaçant les bons du Trésor aux échéances plus courtes, par des obligations de plus long

terme, rallongeant l'échéance des remboursements et de ce fait rendant l'évolution du budget moins tributaire des variations de taux d'intérêt.

De plus, la Grèce a su également modifier la structure de l'encours de la dette en termes de taux d'intérêt, faisant passer les emprunts à taux fixe dans une plus grande proportion en 2001, ces derniers atteignent 70% de l'encours de la dette pour cette année alors qu'ils n'en représentent à peine 50% en 1997.

Finalement, en dépit du fait que les objectifs concernant la dette ne sont pas atteints, il n'en demeure pas moins vrai que les hellènes ont réalisé de réels efforts afin de maîtriser leur **ratio d'endettement**. Cependant, ce ratio est tout de même supérieur aux critères de Maastricht lorsque le pays est entré dans l'UEM, atteignant près de 100% du PIB en 2000 et diminuant légèrement en 2001 à 99,7% du PIB.

De larges progrès ont été également réalisés afin de réduire le **déficit public** et ce depuis le début des années 90, dans l'optique de convergence vers le critère de 3%. On arrive quasiment à l'équilibre budgétaire en 2000 quand dix ans plus tôt il culmine encore à plus de 15% du PIB.

Les politiques budgétaires restrictives de ces dernières années, qui s'adoucissent légèrement depuis 1998, permettent de diminuer substantiellement les **dépenses publiques** et de respecter le budget initialement prévu pour ces dernières en 2001. Les dépenses salariales ont été un peu plus considérables que l'objectif fixé mais les sorties concernant les aides et subventions ont été moindres que ce qui était fixé, permettant aux dépenses publiques de tenir l'équilibre attendu. On note tout de même en 2001 que le total des dépenses courantes continue d'augmenter chaque année.

Les bons résultats budgétaires sont majoritairement dus aux copieuses recettes, en large augmentation depuis quelques années, mais également à des paiements d'intérêts afférents aux dettes en baisse depuis la moitié des années 1990.

Au titre des **recettes**, les impôts directs ont été inférieurs à ce qui est prévu dans le budget. Certaines mesures fiscales prises en 2000 contribuent à diminuer les impôts payés par les sociétés (également mis à mal par la plus faible rentabilité des entreprises grecques et par une difficulté à récolter l'impôt) ainsi que ceux sur les personnes physiques. Heureusement, ce recul de recettes est largement compensé par une meilleure perception de l'impôt dans le pays

via la modernisation de l'administration fiscale (informatisation), ainsi que par de nouvelles avancées concernant le combat contre la fraude fiscale.

Les mesures prises pour améliorer la perception de l'impôt ont également permis de voir arriver des recettes sur la TVA à un rythme plus croissant que les consommations y afférentes.

Finalement, le **solde budgétaire** est en excédent de 0,1% du PIB en 2001, ce qui est inférieur aux prévisions budgétaires mais reste tout de même un progrès considérable. Les recettes fiscales n'ont pas été vraiment à la hauteur des attentes mais elles sont compensées par des recettes non fiscales, notamment par la vente de licences UMTS et la réception de dividendes provenant des entreprises publiques supérieurs aux prévisions.

Les dernières politiques monétaires grecques avant l'entrée dans l'UEM et suite à la crise financière asiatique sont relativement restrictives et ce jusqu'à la fin de l'année 1999, l'objectif étant de continuer à faire baisser l'inflation jusqu'au taux nécessaire à l'adhésion de 2001.

Les **taux d'intérêts** à court terme sont très élevés jusqu'à la fin des années 1990 avant de diminuer considérablement suite à la certitude de l'entrée du pays dans l'UEM et de l'alignement conséquent sur les taux du Système européen de banques centrales (SEBC). Le taux d'intérêt court terme (3 mois) opère une réduction de 7 points de pourcentage depuis la fin de la dernière décennie, arrivant à un niveau de plus de 3% au début 2002.

Suite à son entrée dans l'UEM en 2001, la Grèce abandonne donc sa souveraineté monétaire au profit de la Banque Centrale européenne (BCE), qui réduira sur l'ensemble de l'année les taux directeurs de 125 points de base.

Finalement, on constate que le pays a fait de réels efforts pour voir sa situation économique s'améliorer. En vue de l'objectif UEM 2001, le pays a su mettre en place les mesures nécessaires pour voir la désastreuse situation des années 80 s'améliorer jusqu'à remplir les critères de convergence de Maastricht.

Avec un taux de croissance du PIB plus élevé que la moyenne de l'OCDE, la Grèce a retrouvé des couleurs et cela est dû notamment aux investissements réalisés dans le pays. La faiblesse des taux d'intérêts dont dispose la Grèce avec l'euro permet à certains de ces investissements

de se réaliser, via l'augmentation de l'encours de crédit public et privé. Mais même si l'encours a augmenté, la stratégie de gestion de la dette mise en place dans le pays a su voir l'ogre de l'endettement diminué drastiquement, même si, toutefois il reste toujours au-dessus du critère de Maastricht.

Avec une inflation plus que maîtrisée, car diminuant de près de 20% en 10 ans et un déficit budgétaire également contrôlé, on voit donc arriver la nation hellénique dans la zone euro avec une réelle volonté de changement et remplie de bonnes intentions pour le futur.

Au vu de la situation du pays en 1981, il semble impensable que la Grèce puisse réaliser la convergence espérée. L'ensemble des agrégats économiques sont dans le rouge et traduisent une structure économique encore trop peu industrialisée par rapport à l'ensemble des autres membres de la **CEE**. En effet, l'économie repose encore trop sur le tourisme et sur l'agriculture et ne compte que trop peu d'infrastructures industrielles.

Le pays sort pourtant à l'époque de plusieurs décennies caractérisées par un haut taux de croissance du PIB mais le contexte économique et politique que connaît la Grèce dans les années 1970 semble avoir eu raison de sa santé économique. Avec l'entrée dans la CEE, la Grèce reçoit quantité de fonds de la part de l'Europe et on s'attend à ce qu'ils soient utilisés de manière utile et dans l'intérêt du développement économique.

La situation 20 ans plus tard a bien changé, la Grèce a mis en place diverses stratégies pour retrouver une certaine santé économique et cela a porté ses fruits. En 2001, le pays arrive avec des signes économiques positifs sur tous les plans et ses indicateurs économiques semblent être en conformité avec les critères de convergence du Traité de Maastricht.

Partie 2 : L'après entrée dans l'euro et les premiers signes de dérapage

En 1976, Jean Monnet énonce : « *J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises.*¹¹ »

A l'heure où il énonce cela, Jean Monnet ne doit pas s'attendre à ce que plus tard, malgré l'évolution de l'organisation budgétaire européenne arriver une crise telle que celle que nous connaissons depuis 2008, remettant en cause toute la construction européenne engagée depuis l'après-guerre.

Cette crise a été progressive et est née au lendemain du lancement de la dernière phase de **l'Union économique et monétaire** (ci-après notée **UEM**). L'analyse réalisée dans cette partie se concentre sur les prémices de cette crise avec l'entrée dans la zone euro de la Grèce et la découverte progressive des malversations orchestrées concernant ses statistiques publiques.

Dans un **premier chapitre**, une présentation sera faite des chiffres grecs tels que transmis aux instances européennes avant son entrée dans la troisième phase de l'**UEM**.

La découverte de mécanismes utilisés par les autorités grecques sur leurs comptes publics, avant et après son entrée dans la troisième phase de l'**UEM**, et ce, afin de satisfaire aux critères de convergence du **Traité de Maastricht** fera l'objet du **second chapitre**.

Le **dernier chapitre** de cette seconde partie rend compte de l'évolution des mécanismes budgétaires mis en place depuis la signature du **Traité de Maastricht**.

11 Monnet, J. (1976). Mémoires. Paris, Fayard, p.488.

Chapitre 1 : Les chiffres publics grecs lors de l'entrée dans l'euro

Comme l'indique le titre de ce chapitre, nous nous attardons sur les chiffres des finances publiques grecques lors de l'entrée du pays dans la zone euro.

La **section première** rend compte de la situation du pays en 1998 lors de la première tentative hellénique d'entrée dans la zone euro et des conclusions du rapport de convergence émis à l'époque.

L'entrée effective du pays dans la troisième phase de l'**UEM** en 2001 est traitée dans la **seconde section** avec une présentation des chiffres grecs qui ont fait l'objet du rapport de convergence attestant le respect de la Grèce envers les critères de convergence.

Enfin la **troisième section** rappelle brièvement le référentiel comptable en application à l'époque ainsi qu'un retour sur certaines opérations comptables effectuées par certains pays membres antérieurement à ces dates.

Section 1.1 : La tentative d'adhésion en 1998

Dans son article « *La nouvelle gouvernance économique européenne* », Christophe Degryse rappelle :

« Or, dès avant la signature du traité de Maastricht, un débat existe sur la question de savoir si la convergence réelle des économies, c'est-à-dire la convergence des performances de croissance, de productivité, de compétitivité et d'emploi, découlera « automatiquement » de l'entrée dans l'UEM, où s'il est nécessaire d'instaurer une forme de gouvernement économique à cette fin »¹²

Cette déclaration nous permet de ressentir l'atmosphère dubitative qui prévaut au moment de la signature du Traité de Maastricht, et ce un peu moins de 10 ans avant la mise en place de la dernière phase de l'**UEM**, et de la mise en circulation de la monnaie unique européenne.

¹² Degryse, C. (2012). La nouvelle gouvernance économique européenne. Courrier hebdomadaire du CRISP, 23-24, n°2148-2149, p.5-82.

Nombreux sont les économistes de l'époque à douter de la solidité et de la convergence des économies périphériques de l'Europe, telles que celles de la Grèce, de l'Espagne, du Portugal ou encore de l'Irlande.

Cependant, la volonté politique a pris le pas sur la réalité économique et ce désir d'Etats-Unis d'Europe si cher aux dirigeants européens amena les pays comme la Grèce à porter leur candidature comme potentiel adhérent à l'**UEM**.

C'est dans ce contexte qu'en 1998, la Grèce réalise sa première tentative d'intégration de la dernière phase de l'**UEM**. Le tableau qui suit présente les indicateurs économiques de la Grèce en 1998 et met en parallèle les critères de convergence qui doivent être atteints.

Tableau 1 : Indicateurs économiques de la Grèce en 1998 et objectifs à atteindre en termes de critères de convergence

Année :1998 (Période de référence : 96-98)	Grèce	Critères de convergence¹³
Taux d'inflation	5%	1,5%+0,2% (France) ¹⁴
Solde public (% du PIB)	-5,5%	-3%
Dette publique (% du PIB)	105,8%	60%
Taux d'intérêts long terme	9,8%	7,8%

Source : Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 1998

La nation hellénique réalise de beaux efforts depuis le début des années 90' dans le but d'intégrer la zone euro. A ce titre, l'étude économique de l'OCDE de 1998 relative à la Grèce

¹³ Source : **site de la banque centrale européenne**, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.fr.html>, consulté en avril 2015.

¹⁴ Source : **site de statistiques internationales**, <http://fr.global-rates.com/statistiques-economiques/inflation/1998.aspx>, consulté en avril 2015.

note les efforts réalisés par le pays, notamment dans l'objectif de réduction du déficit budgétaire, qui toujours selon ce rapport, « *devrait atteindre un niveau inférieur au critère de Maastricht la même année* »¹⁵, après avoir culminé à 15% du PIB en 1990.

Cette étude souligne également le renouveau de la croissance de la production du pays, qui dépasse à l'époque la moyenne des pays de l'Union européenne (ci-après notée **UE**) même si elle a été marquée par un ralentissement à partir de mars 1998, avec l'entrée de la drachme dans le Mécanisme de Change Européen et la dévaluation qui l'accompagne, freinant dès lors la demande intérieure.

Enfin, le travail réalisé afin de juguler l'inflation pour la faire passer de quelques 20% début de la décennie à près de 5% en 1998, s'avère insuffisant, et ce n'est pas le montant de la dette publique qui s'élève à l'époque à 105% du PIB qui va favoriser l'entrée du pays dans la zone euro.

Par manque de convergence par rapport aux critères édictés par le ***Traité de Maastricht***, la Grèce rate donc cette première occasion de rentrer dans l'**UEM** et va, dans le même temps, être intégrée dans le processus de déficit excessif prévu par ***l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne***. Il est important de souligner qu'à l'époque, la **Commission européenne** (ci-après notée **CE**) estime que la Grèce ne remplit aucun des quatre critères de convergence¹⁶.

15 Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 1998.

16 Institut Monétaire européen. Rapport sur la convergence, Mars 1998.

Section 1.2 : Adhésion en 2001 : le miracle des chiffres grecs

Suite au refus des instances européennes de laisser la Grèce rejoindre *le train de l'euro* (Fassino P. 1997), le pays va continuer les efforts entrepris depuis la dernière décennie, notamment par le biais des réformes structurelles lancées quelques années plus tôt en vue de l'objectif **UEM** 2001.

Outre les ajustements d'ordre structurel dont le pays a le plus grand besoin, la maîtrise des déséquilibres macroéconomiques auxquels fait face le pays est également une des préoccupations grecques de l'époque. Et dans cette voie, on peut dire que le pays a rapidement progressé.

En effet, dans la continuité des efforts entrepris depuis le début des années 90, le pays arrive en 2001 avec des indicateurs économiques plus sains.

L'inflation, qui avait été une des causes du refus de 1998, a été considérablement réduite, même si on note un léger ralentissement de la désinflation en 2001. Les politiques budgétaires restrictives de la dernière décennie porte également leurs fruits, avec une augmentation des recettes publiques (dont les fonds européens représentent un pourcentage considérable), et une stabilisation de la dette publique par le maintien constant d'un excédent primaire plutôt élevé. La patrie des hellènes a réalisé de belles prouesses et veut les voir récompenser cette fois¹⁷.

C'est sur base de ces résultats encourageants, qu'en décembre 1999, la Commission européenne (ci-après notée **CE**) soutenue par le Conseil des Ministres un mois plus tard, décide de lever la procédure pour déficit excessif de la Grèce, en recommandant l'abrogation de la décision, qui avait été prise 5 ans plus tôt¹⁸.

Mars 2000 voit la Grèce poser une deuxième fois sa candidature à l'entrée dans la troisième phase de l'**UEM**. S'en suit alors une analyse par la **CE** et l'Institut Monétaire européen (ci-après noté **IME**) du degré de convergence de l'économie réalisé par la Grèce.

17 Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 2001.

18 **Directive européenne** 2000/33/CE: Décision du Conseil, du 17 décembre 1999, abrogeant la décision constatant l'existence d'un déficit excessif en Grèce.

La Commission rendra son verdict le 3 mai 2000, en concluant sur base de son propre rapport de convergence de 2000 et sur base du rapport de l'**IME** adopté le 27 avril 2000, que la Grèce a réalisé un degré de convergence nécessaire pour l'adoption de la monnaie unique, l'« euro »¹⁹.

Elle proposera au Conseil d'abroger sa décision de dérogation concernant la Grèce à compter du 01 janvier 2001²⁰

La Grèce fait donc son entrée dans la zone euro, malgré les réticences de nombreux économistes sur la capacité du pays à réaliser une convergence économique réelle, au-delà des indicateurs de convergence nominaux.

« L'adhésion de la Grèce devrait être différée une fois encore »

Parmi ceux qui ne croyaient pas en cette réelle convergence de la nation hellénique, Hans Reckers, alors membre du conseil de la Bundesbank, fut l'un des premiers à le dire publiquement et déclara cette phrase lors d'une conférence de presse.

Selon le rapport de la Commission sur l'état de convergence de la Grèce du 3 mai 2000²¹ mais également sur base du rapport de convergence établi par la **BCE** le même jour, les principaux indicateurs soumis à l'obligation de convergence présentent les chiffres suivants :

19 Ces deux rapports sont établis sur base des statistiques de l'année 1999

20 Commission des Communautés européennes. Rapport de la Commission sur l'état de la convergence, 2000.

21 Commission des Communautés européennes. Rapport de la Commission sur l'état de la convergence, 2000.

Tableau 2 : Indicateurs économiques de la Grèce de l'année 1998 et 2000 et objectifs à atteindre en termes de critères de convergence

Grèce	Année 1998	Année 2000²²	Critères de convergence
Taux d'inflation	5,2% ²³	2%	2,4%
Solde public (% du PIB)	-4%	1,6% (1999)	-3%
Dette publique (% du PIB)	108,7%	+99%	60%
Taux d'intérêt long terme	9,8%	6,4%	7,2%

Source : Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 1998

A la lecture de ces chiffres, on constate de réels progrès réalisés par le peuple hellénique en vue de faire converger son économie vers les normes édictées par le Traité de Maastricht. Avec un taux d'inflation et un déficit public en dessous de ce que prescrit Maastricht, la Grèce a pris le bon chemin vers la troisième phase de l'**UEM**. La dette publique est certes toujours élevée et bien au-dessus du critère de convergence mais cela ne suscite pas plus d'inquiétude à l'époque. La conclusion de la Commission dans son rapport, cette année-là, va dans le même sens, :

« Ces deux dernières années, la Grèce a accompli des progrès remarquables en matière de convergence. Le rapport de la Commission sur l'état de la convergence 2000 conclut que la Grèce a atteint un degré élevé de convergence économique durable. Au vu, également, du rapport de convergence de la BCE, la Commission propose donc que la Grèce adopte la monnaie unique le 1er janvier 2001. La Grèce a l'intention de mettre en circulation les pièces

22 Pour le rapport de convergence 2000, la BCE et l'IME se sont basés sur les chiffres de l'année 1998-1999

23 Pour l'année 1998, le taux d'inflation de référence s'élevait à 2,7%.

*et billets en euros le 1er janvier 2002, en même temps que les onze membres actuels de la zone euro.».*²⁴

Le tableau qui précède met en lumière l'écart impressionnant existant entre les conclusions des deux rapports de convergence de 1998 et de 2000. En l'espace de deux ans, le pays a réussi à booster son activité économique de manière à obtenir les chiffres précités et si tout le monde s'accorde à dire que la convergence nominale est bien présente, la question de la convergence réelle est déjà d'actualité et commence à se faire entendre.

Effectivement, malgré le renouveau des chiffres et l'apparente santé qu'ils dégagent, on ne peut s'empêcher de constater que la dette publique représente encore un problème qui convient d'être réglé au plus vite.

De plus, en interne, certains indicateurs méritent également une attention toute particulière, tel est le cas de la compétitivité de la production qui peine à se stabiliser à un niveau raisonnable alors que les salaires sont ajustés à la hausse presque chaque année, et bien entendu l'étendue du secteur public qui ne fait que croître et qui commence à alerter nombreux observateurs.

Cependant, au niveau européen, même si officiellement, pas un n'ose vraiment contredire l'arrivée des hellènes dans la zone euro, en coulisse nombreux doutes sont émis par les Eurocrates. Malgré ces quelques avertissements, souvent cachés entre les lignes, personne ne viendra remettre en question l'entrée du pays dans la dernière phase de l'**UEM**.

Section 1.3 : Le Système européen de comptabilité 95 (SEC95) et les normes européennes de statistiques en vigueur²⁵

Il convient de terminer ce chapitre en précisant le cadre référentiel comptable auquel sont soumis les Etats membres à cette époque.

24 Commission des Communautés européennes. Rapport de la Commission sur l'état de la convergence, 2000.

25 En 2000, date d'entrée de la Grèce dans la zone euro, les Etats membres étaient soumis au SEC95 mais les chiffres de 1999 sur lesquels a été basé le rapport de convergence de la Commission de 2000 se conformaient au SEC79.

Lors de l'entrée de la Grèce en zone euro, les Etats membres sont à l'époque tenus d'élaborer leurs statistiques en matière de finance publique selon les normes de « *comptabilité nationale* », comme l'explique Monsieur Jean Arthuis dans un rapport d'information réalisé en 2010, au nom de la commission des Finances. Toujours selon ce rapport, ces normes sont définies, précisément, par le **règlement (CE) n°223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, qui définit le « système européen de comptabilité 1995 », nommé « SEC95 »**²⁶.

Monsieur Arthuis rappelle, en outre, que « *C'est la comptabilité nationale qui est utilisée par Eurostat pour l'ensemble des statistiques relatives aux Etats membres, et en particulier pour les finances publiques, et donc pour l'application du pacte de stabilité... La notion de «comptabilité nationale» s'oppose à celle de «comptabilité publique», correspondant aux normes que les différentes administrations publiques choisissent d'appliquer. Ainsi, en ce qui concerne l'Etat, la comptabilité nationale est distincte de la comptabilité budgétaire. En particulier, le déficit de l'Etat est différent selon qu'on l'évalue en recourant aux normes de la comptabilité nationale ou à celles de la comptabilité budgétaire.* »

Selon son propre manuel d'utilisation le système européen de comptabilité 95 (ci-après noté **SEC95**) est censé décrire une économie totale et fractions de celle-ci par le biais d'une méthodologie commune permettant une harmonisation des données comptables au niveau européen²⁷. L'objectif est la comparabilité et la fiabilité des chiffres transmis. Ce système de comptabilité peut compter sur une base juridique solide, puisqu'il revêt la forme d'un règlement européen, directement applicable au sein des Etats membres de l'UE.

Ce système comptable a été introduit par un règlement en 1996 mais les Etats membres ne l'ont pas tous transposé en même temps. La conséquence est la divergence des règles comptables applicables et une certaine marge de manœuvre pour les pays dans l'élaboration de leurs comptes. A cette période, le laxisme des règles statistiques que préconisaient le pacte de stabilité et de croissance permettait aux Etats membres de réaliser des opérations

26 Le système statistique européen à l'épreuve de la crise grecque : renforcer la légitimité d'Eurostat, rapport d'information de Mr Jean Arthuis, fait au nom de la commission des Finances n°374 (2009-2010) -31 mars 2010

27 Règlement (CE) n°223/96 du Conseil du 26 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la communauté, qui définit le « système européen de comptabilité 1995 », nommé SEC95

comptables légales dans le but d'optimiser leurs statistiques de finances publiques. Comme le souligne Benoit Coeuré, lors d'une audition par la commission des Finances en 2010 :

« Je pense qu'il faut différencier l'optimisation comptable et la sincérité. Toute règle entraîne une forme d'optimisation, et pendant toute la période où les règles en matière de titrisation et de partenariat public/privé étaient relativement accommodantes, un certain nombre de pays ont procédé à ces opérations. Mais ils ont arrêté de le faire depuis que les règles ont été durcies. (...) Il y a donc eu de l'optimisation comptable par le passé. Elle n'était pas litigieuse mais elle résultait simplement de l'utilisation des règles existantes. »²⁸

Les principaux outils cités sont les *titrisations de revenus futurs*, les *partenariats public-privé*, les *swaps de devise*, l'*enregistrement des impôts en droits constatés* et d'une manière générale les *recettes exceptionnelles*²⁹.

Ce dernier artifice, les recettes exceptionnelles, revêt une importance capitale car nombreux sont les pays ayant eu recours à ces procédés d'optimisation. A ce titre, on peut citer la France, avec le cas bien connu de la soultte de France Telecom qui lui a permis d'atteindre les 3% de déficit tant convoité, mais également la Belgique, l'Italie, l'Allemagne et bien d'autres.

Il est dès lors un fait que ces arrangements de comptabilités publiques, dans le chef des principaux représentants de l'UE, pour répondre aux critères de convergence a de quoi donner des idées aux pays qui se trouvent en difficulté pour atteindre les objectifs de Maastricht.

Force est de constater que la Grèce s'est sublimée afin de rentrer dans le grand bal européen après sa première tentative et que ses efforts ont payé, malgré les quelques avertissements, timidement donnés par certains eurocrates. Cependant, les largesses du cadre comptable qui prévaut à l'époque, qui permet à certains pays de la zone de satisfaire aux critères de Maastricht posent déjà question et l'inquiétude plane déjà dans la patrie européenne lorsque les chiffres de la Grèce sont présentés pour le rapport de convergence qui lui fait prendre son envolée vers l'euro.

²⁸ Audition de Benoit Coeuré par la Commission des Finances sur le projet de loi de finances rectificatives pour 2010

²⁹ Le système statistique européen à l'épreuve de la crise grecque : renforcer la légitimité d'Eurostat, rapport d'information de Mr Jean Arthuis, fait au nom de la commission des Finances n°374 (2009-2010) -31 mars 2010

A l'heure où toute l'Europe a des doutes sur la véracité des chiffres grecs, pourrait-on blâmer un pays d'avoir voulu corps et âmes rentrer dans la machine européenne tant convoitée quand on sait que les deux grands promoteurs de la construction économique européenne ont de leur côté utilisé des stratagèmes comptables afin de rentrer dans les critères qu'ils avaient eux-mêmes imposés à l'ensemble des Etats membres. Le chapitre suivant aborde plus en profondeur les chiffres de la Grèce en 2001 et la manière dont ils ont été élaborés.

Chapitre 2 : Découverte des manipulations comptables orchestrées par les autorités grecques

Ce chapitre va traiter la manière dont les chiffres grecs ont été manipulés, tout en gardant à l'esprit que ce sont des comptes publics et donc basés sur les données nationales transmises par la Grèce. Une réelle analyse des comptes est de ce fait un travail qui dépasse, malheureusement, largement le cadre de ce mémoire.

La première section traite de la première découverte de la falsification des comptes grecs en 2004 lorsqu'un audit budgétaire a été lancé par le gouvernement grec en coopération avec Eurostat. Après une présentation des chiffres sur lesquels ont porté les principales révisions, nous tentons de comprendre comment ces derniers ont-ils pu à ce point être volontairement faussés pour satisfaire aux critères de convergence en matière de déficit et de dette dans l'optique de l'entrée dans la troisième phase de l'Union économique et monétaire (ci-après noté **UEM**).

La révélation en 2010 de l'utilisation de swap de devises par les autorités grecques en 2001 afin d'occulter une partie de sa dette fait l'objet de la **deuxième section**. Dans celle-ci, nous tentons de comprendre et d'expliquer les mécanismes mis en place ainsi que l'impact de ces opérations sur les statistiques du pays grec.

Ce chapitre se termine par **une troisième section** dédiée à une brève analyse d'une part du cadre budgétaire existant au lancement de l'**UEM** et d'autre part aux conséquences liées aux découvertes des manipulations orchestrées par les Grecs. Plus précisément ce qui a été mis en place au niveau des instances européennes en termes de surveillance budgétaire, afin de limiter la résurgence de telles opérations.

Section 2.1 : L'audit budgétaire de 2004 et la mise en lumière des comptes maquillés

En 2004, la question des statistiques publiques transmises par la Grèce est de plus en plus préoccupante, plus personne n'a en effet confiance dans les données transmises par le gouvernement hellénique.

Et encore moins Eurostat, qui refuse en mars 2004, de valider les chiffres avancés par le gouvernement grec et émet une ultime réserve. Une de plus quand on sait qu'Eurostat déclare déjà en 2002 qu'il n'« *est pas en mesure de certifier les chiffres de la notification de la Grèce³⁰* », faisant référence aux notifications de septembre 2002, alors que des doutes sont déjà émis depuis mars 2002.

C'est face à ce revers venant du centre statistique européen que le nouveau gouvernement de droite fraîchement élu, emmené par le leader du parti Nouvelle Démocratie **Costas Karamanlis**, décide de faire réaliser un audit budgétaire des finances publiques du pays par Eurostat.

Cet audit va mettre à jour une sous-évaluation systématique du déficit public ainsi que de la dette publique pour la période allant de 1997 à 2003, et ce malgré plusieurs avertissements d'Eurostat.

De plus, la révision de ces comptes va mettre en lumière le fait que le ratio déficit/ PIB est supérieur au 3% du **Traité de Maastricht**, et ce pour chacune des années de cette période suivant les méthodes de calcul du Système européen de comptabilité nationale (**SEC95**), entré en vigueur en 2000³¹.

En effet, les comptes grecs de 1999 sont censés se conformer au cadre comptable du **SEC95**. Seulement, les données qui ont servies pour le rapport de convergence de la Commission de

30 Question parlementaire du 28 octobre 2004 faisant référence au communiqué de presse émit par EUROSTAT le 16 septembre 2002 sur les notifications de la Grèce dans le cadre de la procédure PDE,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2004-2388&language=ES>

31 Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 2005

2000 - actant son entrée dans la zone euro- , sont élaborées sous l'égide du **Système européen de comptabilité 79**, qui a été remplacé par le **SEC95** en 2000.

Cependant, comme l'énonce un rapport de la BNB en 1998 :

*« Le "Système européen des comptes nationaux et régionaux 1995" (**SEC95**), instauré par le **Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996**, stipule que celui-ci doit obligatoirement être utilisé dans tous les Etats membres dès l'année de référence 1998.³² »*

La difficulté étant ici pour notre travail que le **SEC95** est d'application depuis 1998, mais son entrée en vigueur est prévue pour 2000. De la découle des divergences d'applications au niveau des statistiques grecques, certains éléments sont enregistrés sous le **SEC79** alors que d'autres le sont sous l'égide du **SEC95**.

Cet audit, avant même de montrer les problèmes d'ordre statistique, met déjà en lumière un problème de taille, et volontaire de surcroît : la décision unilatérale du ministère des Finances hellénique de ne pas se conformer aux règles du **SEC95**. Cette volonté n'est pas innocente, quand on sait qu'en passant des règles d'un système de comptabilité à un autre - dans le cas précis, du **SEC79 au SEC95** - les différences entre les chiffres présentés peuvent être énormes. Et bien entendu, une chose en entraînant une autre, le déficit public et la dette publique se trouve profondément changé si on se conforme à l'un ou à l'autre de ces deux systèmes.

Dans la situation présente, la Grèce a profité de certaines définitions du **SEC79** pour faire baisser le déséquilibre de ses finances publiques, notamment en matière de déficit et de dette publique.

³² Comptes nationaux 1998, partie 1 estimation des agrégats annuels, Banque nationale de Belgique, Bruxelles, 1998.

Tableau 1 : Principales révisions du déficit et de la dette publics pour la période 1997-2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Déficit des administrations publiques							
Avant révisions (mars 2004)	4.0	2.5	1.8	2.0	1.4	1.4	1.7
Corrections pour :							
Reclassification des recettes de TVA	..	..	..	..	..	..	0.9
Reclassification des fonds de l'UE	..	..	..	..	..	..	0.3
Reclassification des recettes de la Caisse d'épargne postale	..	..	..	..	..	..	0.2
Dépenses militaires	0.2	0.1	0.9	1.9	1.2	1.7	0.7
Reprises de dettes	0.1	0.1	0.1	..	..	..	..
Intérêts capitalisés	1.0	0.3	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1
Apports de capitaux	0.9	1.0	0.7	..	..	..	..
Reclassification de DEKA	0.2	0.2	0.1	..	..	..	..
Subventions de l'UC	0.2	0.2	-0.2	..	..	..	..
Excédent des organismes de sécurité sociale	..	..	..	0.0	1.0	0.4	0.6
Après révisions (novembre 2004)	6.6	4.3	3.4	4.1	3.7	3.7	4.6
Après révisions (mars 2005)¹	6.6	4.3	3.4	4.1	3.6	4.1	5.2
Différence par rapport aux chiffres de mars 2004	2.6	1.8	1.6	2.1	2.2	2.7	3.5
Dette des administrations publiques							
Avant révisions (mars 2004)	108.2	105.8	105.2	106.1	106.6	104.6	102.6
Correction pour :							
Intérêts capitalisés	4.9	4.7	4.5	4.5	4.2	3.9	3.4
Actifs consolidés des organismes de sécurité sociale	1.0	1.9	1.9	3.2	3.8	3.8	3.7
Autres	0.0	0.0	0.7	0.1	0.1	0.2	0.1
Après révisions (novembre 2004)	114.0	112.4	112.3	114.0	114.7	112.5	109.9
Après révisions (mars 2005)²	114.0	112.4	112.3	114.0	114.8	112.2	109.3
Différence par rapport aux chiffres de mars 2004	5.8	6.6	7.1	7.9	8.2	7.6	6.7

1. De nouvelles révisions des données concernant le déficit ont été communiquées dans la notification budgétaire officielle de mars 2005; elles reflètent essentiellement l'adoption (en 2004) d'une nouvelle loi concernant le remboursement de la dette des hôpitaux.

2. Le rapport dette/PIB pour 2002 et 2003 a été révisé légèrement à la hausse en mars 2005, avec la prise en compte, dans la dette, des obligations de l'organisme de sécurité sociale détenues par des fonds de placement.

Source : Etudes économiques de l'OCDE, Grèce 2005 p.50

Il ressort de ce tableau que les chiffres grecs concernant le déficit et la dette publics ont été largement et volontairement sous-estimés par le gouvernement grec pour cette période. En effet, le **déficit public** s'élève réellement à 3,4% du PIB au lieu de 1,8% et la **dette publique** atteint 112,3% et non les 105,2% affirmé par le gouvernement grec, concernant l'année 1999 utilisée pour l'estimation des statistiques publiques en vue du rapport de convergence de 2000 introduisant la Grèce dans la troisième phase de l'**UEM**.

Eurostat justifie cette ample révision du déficit entre les notifications de mars et de septembre 2004 par le fait que de nouvelles informations couvrant la période 2000-2003 lui avaient été transmises par les autorités grecques à la demande de l'Institut Statistique Européen³³.

Selon le rapport d'Eurostat de 2004, conséquent à l'audit budgétaire réalisé, il s'avère que presque l'entièreté de la révision du déficit grec entre mars 2004 et septembre 2004 s'explique

33 Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce, Commission Européenne, Janvier 2010.

par trois éléments : ***Le sous-enregistrement des dépenses militaires ; la surestimation de l'excédent des fonds de sécurité sociale et la révision à la baisse des recettes fiscales estimées (principalement la TVA).***

Le rapport souligne à ce titre:

« More precisely, the principal elements explaining the revision of the Greek deficit between the March 2004 and September 2004 notifications are the under-recording of military expenditure, the over-estimation of the surplus of social security funds, and the downward revision of tax revenue estimates (mainly VAT). These three elements alone explain almost 90% of the total revisions.³⁴ »

Cependant, notre objectif restant de montrer sur quels comptes le déficit et la dette ont été sous-évalués en 1999, nous nous attarderons en priorité sur les principaux éléments qui ont gonflé le déficit et la dette pour cette année-là. Et à ce titre, les plus importants sont pour ***le déficit public***: les *dépenses militaires* et les *apports de capitaux* et concernant la ***dette***: les *intérêts capitalisés* et les *actifs consolidés des organismes de sécurité sociale*. Une brève présentation des autres comptes semble pertinente pour mieux comprendre que ce n'est pas sur quelques comptes que les chiffres sont faussés mais sur pratiquement tous les comptes.

Eléments qui impactent le déficit public :

La question de la sous-comptabilisation relative aux dépenses militaires grecques est une discussion sur laquelle se penche la Commission depuis les années 90. Le problème repose ici sur le fait que les autorités grecques ne sont pas en mesure à l'époque de disposer d'informations claires et complètes sur les livraisons d'équipements militaires³⁵. En effet, les achats de matériels militaires sont dans une large mesure protégés par la confidentialité des autorités militaires et même le pouvoir public grec n'y avait pas accès.

De plus, la Grèce opte, jusqu'en 2004, pour un enregistrement des dépenses militaires au moment de la délivrance réelle des matériels. Et comme peu de ces livraisons sont connues

³⁴ Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures, 2010.

³⁵ Nous parlons ici de biens militaires durables et pas de salaires ou de consommables.

par les autorités nationales et donc enregistrées au titre de dépenses publiques, les enregistrements au titre de dépenses militaires sont très largement sous-évalués.

En 2000, l'entrée en vigueur du **SEC95** soulève un point de différence par rapport au **SEC79** dans l'enregistrement des dépenses militaires. En effet, à son paragraphe 3.7 concernant la consommation intermédiaire, il énonce que les « *armes de guerre et leur matériels de lancement ou de largage (à l'exclusion des armes légères ou des véhicules blindés acquis par les forces de police et de sécurité, qui sont traités comme formation brute de capital fixe) font partie des éléments de consommation intermédiaire* » et que « *Les produits utilisés à des fins de consommation intermédiaire doivent être enregistrés au moment où ils intègrent le processus de production et évalués aux prix d'acquisition de biens ou services similaires en vigueur à cette date*³⁶. »

Cependant, même si en 2002, Eurostat, sur base des informations fournies par les autorités grecques, pense que celles-ci se sont conformées aux règles du **SEC95**, il apparaîtra en avril 2004 que le pays est incapable d'implémenter complètement les règles du **SEC95** y compris pour l'enregistrement de ses dépenses militaires. De ce fait, l'enregistrement des achats de matériels militaires se fait depuis lors sur base d'une comptabilité de trésorerie, censée ne pas omettre la moindre dépense au niveau militaire.

Au final, le rapport d'Eurostat, sur base des informations fournies par les autorités grecques, penche pour une **révision des dépenses militaires** de l'ordre de 0,86% du PIB en 1999, ce qui représente un montant de 974 millions d'euros.

En sachant au vue du tableau plus haut que la révision du déficit a été de l'ordre de 1,77% du PIB, l'importance des dépenses militaires dans la surévaluation du déficit est de l'ordre d'environ 45%.

La question des difficultés d'enregistrement des apports de capitaux est discutée entre Eurostat et la Grèce depuis 1998. Cette problématique porte dans ce cas-ci sur la méthodologie utilisée pour l'enregistrement des apports de capitaux. En effet, il faut distinguer, lorsque l'on parle d'apports de capitaux : *les transferts de capitaux* qui augmentent le déficit public et les *transactions financières* sans impact sur le déficit.

36 Manuel SEC 95 pour le déficit et la dette publique, Commission européenne, 2002.

Dans ce contexte, les autorités grecques déclarent en août 1998 que tous les apports de capitaux enregistrés le sont en tant que transactions financières car les bénéficiaires de ces apports sont tous des « *quasi-corporations*³⁷ » et que les montants qu'elles reçoivent, à ce titre, doivent être traités comme des opérations financières.

Le problème est que les organismes qui reçoivent ces capitaux ont le statut légal d'entreprise (Greek Electricity, Telecommunication Company) et ne peuvent donc être considérés comme des « *quasi-corporation* », ce qui annule par voie de conséquence le statut de *transactions financières* de ces capitaux.

Eurostat demanda à la Grèce en février 2000, après l'entrée en vigueur du **SEC95**, de reconsidérer la classification dans les comptes nationaux de ce que les grecs appellent « *Apport de capitaux* » payés par l'état à des entreprises publiques.

Malgré cela, ces ajustements prennent encore du temps avant d'être appliquées et il faut attendre 2004 pour une mise à jour des chiffres sur ces apports de capitaux. Finalement, la volonté de la Grèce de faire passer tous les apports de capitaux en opérations financières, a servi à diminué d'une très large manière le déficit public.

Les chiffres relatifs aux apports de capitaux avancés par le présent rapport, en conformité avec les règles du **SEC95** **augmentent le déficit** de 1999 de 0,73% du PIB, ce qui représente une proportion de 41,2% dans la révision du déficit.

Les autres éléments qui ont aidé à diminuer le déficit représentent une proportion d'un peu plus de 18% de la révision du déficit pour l'année 1999. Ils sont respectivement :

Les reprises de dettes qui figurent parmi les préoccupations d'Eurostat depuis 1996, le différent ici est d'ordre méthodologique. En effet, les règles relatives aux reprises de dettes du **SEC95** ne sont pas appliquées par les autorités grecques depuis l'année 1996. Les Grecs semblent avoir joué sur l'interprétation des règles du **SEC95** (point 4.165³⁸) en matière de

37 Expression utilisée dans le « Report by Eurostat on the revision of the greek government deficit and debt figures, November 2004 ».

38 Manuel SEC95 pour le déficit et la dette publique, Commission européenne, 2002.

reprises de dettes, notamment en ce qui concerne les transferts de capitaux et les 3 exceptions qui l'accompagnent.

La Grèce s'est conformée aux règles du **SEC95** à partir de 2002, et les chiffres révisés concernant l'année 1999 impactent le déficit public d'un montant égal à 0,09% du PIB, représentant un pourcentage d'un peu plus de 0,05% dans la révision du déficit.

Les intérêts capitalisés dont le problème réside dans leur comptabilisation. En effet, bien qu'Eurostat plaide entre 1996 et 1998 pour une comptabilisation des intérêts courus capitalisés en charges financières pour l'année à laquelle ils se rapportent, les autorités grecques ne respectent pas cette règle. En effet, sachant que l'enregistrement de ces intérêts, tel que voulu par Eurostat, augmente le déficit et la dette publics, les hellènes ont conclu en 1995 un accord avec certaines banques afin de postposer d'exercice en exercice les paiements d'intérêts pour les obligations publiques. Une telle opération suggère donc que le solde à payer sur ces intérêts ne le soit jamais. La dette et le déficit public sont sous-évalués depuis 1995.

L'impact sur le déficit est ici plutôt maigre puisque la révision de ces intérêts a augmenté le déficit d'0,1% du PIB en 1999, représentant une maigre proportion de 0,056% de la révision du déficit pour cette même année.

L'incidence sur la dette est ici toute autre, le rapport d'Eurostat de 2004 annonce une réévaluation de la dette à hauteur de 4, 53% du PIB rien que pour ces intérêts. La révision de la dette publique se chiffrant à 7,08% du PIB pour l'année 1999, l'impact de ces intérêts représente une proportion de presque 64% de la révision pour cette année.

Les intérêts courus sur les obligations convertibles, ce problème a été traité par Eurostat dans la foulée des intérêts capitalisés³⁹. Ici encore, les règles du **SEC95** ne sont pas respectées et l'incidence est une omission de la comptabilisation de ces intérêts dans la dette publique ainsi que dans le déficit public, l'impact sur la dette étant ici moindre. La rectification opérée par Eurostat fait état d'une révision du déficit de 0,03% représentant 0,016% de la révision du déficit.

39 Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics, Commission européenne, Janvier 2010.

La reclassification de la société holding DEKA. Cette entreprise d'état est créée en 1997, outre la couverture d'entreprise devant être privatisées, DEKA investit dans le capital d'autres sociétés et en vend également, tout en prenant soin de verser des dividendes à l'état. Le problème est que cette société reste jusqu'en 2002 en dehors du secteur public, les dividendes versés à l'Etat rentrant dès lors comme recettes venant réduire le déficit public. Même si DEKA est clarifiée comme faisant partie du secteur public en 2002, l'incidence sur les comptes de 1999 n'est évaluée correctement qu'en 2004. L'impact de la classification de DEKA sur l'augmentation du déficit public est de l'ordre de 0,10% du PIB en 1999. Cette part représentant une proportion de 0,052% dans la révision du déficit de cette même année.

La comptabilisation des subventions de l'UE fait l'objet d'une comptabilisation non conforme à ce qui a été décidé en 1998 par les Etats membres. La Grèce affecte en effet ses entrées de fonds à des unités institutionnelles non publiques en les enregistrant comme recettes publiques non financières alors que ces fonds ne sont pas destinés au gouvernement. Et elle comptabilise l'utilisation de ces fonds en sortie comme transactions non financières. L'impact sur le déficit est double, puisqu'ils enregistrent en recettes les fonds lorsqu'ils entrent (diminution du déficit) et l'enregistrement en sortie comme transactions non financières (augmentation de capital dans les entreprises publiques) ce qui n'impacte pas négativement le déficit alors que cela devrait être le cas. Cependant, on remarque sur le tableau que l'impact diminue le déficit public, la notification du rapport d'Eurostat à ce sujet nous éclaire :

« The negative amount of the correction for the year 1999 is explained by the fact that the amounts to be added have been recorded under the item “capital injections” due to national accounts classifications practices in Greece. »⁴⁰.

Au niveau de **la dette publique**, largement sous-évaluée en 1999 (105,2% du PIB au lieu de 112,3% du PIB après révision), le premier point et le plus important est la mauvaise comptabilisation des intérêts capitalisés, que nous avons traitée plus haut, et il reste un point tout aussi important, à savoir :

40 Report by Eurostat on the revision of the greek government deficit and debt figures, November 2004

La surévaluation des actifs consolidés des organismes de sécurité sociale. Sur ce point, les différents rapports d'Eurostat sont assez discrets, se contentant d'énoncer le fait que ces actifs ont été réévalués après qu'une enquête ait été réalisée sur les organismes de sécurité sociale par Eurostat en 2004. La surévaluation tenant donc au fait que les données sur ces actifs se basent à l'époque sur une ancienne enquête peu fiable.

Nonobstant le peu d'informations à ce sujet, l'incidence de la sous-évaluation de ces actifs représentent une **augmentation de la dette**, après révision de 1,9% du PIB et une proportion de presque 25% dans la révision de la dette publique faite en 2004.

Outre ces deux éléments concernant la dette, un pourcentage de 0,7% du PIB représentant un peu moins de 0,09% de la révision de la dette est à imputé à d'autres paramètres que les présents rapports n'abordent pas, d'où l'absence d'une analyse les concernant.

Ce dernier élément nous permet de clôturer ce chapitre et d'en tirer certaines constations. Premièrement, on remarque qu'il y a une réelle volonté des pouvoirs publics grecs en 1999 d'opérer des manipulations sur les comptes ayant un impact sur le déficit et la dette. Preuve en est que les révisions ne touchent que des paramètres permettant l'alignement aux critères de convergence, à savoir les comptes influençant le déficit et la dette publics. En outre, il convient de constater que le passage du **SEC 79** au **SEC95** qui s'est opéré sur deux années (**règlement (CE) n°2223/96 du Conseil** et application obligatoire du **SEC95** en 1998), n'a laissé que peu de temps aux autorités nationales pour s'y conformer et pour un pays comme la Grèce où les largesses du service administratif sont bien connues à cette époque, il est aisé de comprendre que la transition fût hasardeuse. Ceci étant juste une constatation et n'altère en rien le fait que les optimisations comptables sont dépendantes de leur volonté.

Enfin, le rapport méthodologique d'Eurostat de 2010 met en lumière des problèmes d'ordre méthodologique mais également une coopération des services comptables et statistiques faibles, accentués par une gouvernance inappropriée en présence. Et surtout par le fait que

« la qualité des statistiques budgétaires est soumises à des pressions politiques et est tributaire des échéances électorales⁴¹. »

Ces divers éléments nous permettent de mieux comprendre le niveau élevé des manipulations orchestrées par le gouvernement grec mais la raison principale de tout cela et il ne faut pas le perdre de vue étant, bien entendu, l'adhésion à la zone euro, l'Eldorado qui suscite encore aujourd'hui toutes les convoitises des pays n'en faisant pas partie.

Section 2.2 : La découverte du camouflage de la dette par le swap de devise par Goldman Sachs en 2001

Février 2010, De Spiegel titre la phrase suivante :

« Greek debt crisis : How Goldman Sachs helped Greece to mask its true debt »

A ce moment-là, des titres de ce genre seront repris par les médias du monde entier et pour cause :

On vient d'annoncer publiquement, qu'en 2001, la Grèce et la banque d'affaire américaine Goldman Sachs avaient réalisé certaines opérations de manière à enjoliver les statistiques grecques et les conformer aux règles de Maastricht.

A l'époque, les acteurs du monde économiques, surtout européens jouent les grands stupéfaits mais l'information circulait déjà depuis longtemps. En 2001, Gustavo Piga, en dépit de la confidentialité entourant ces opérations, expose déjà certains détails des transactions et sera suivi un peu plus tard par le journaliste Nick Dumbouris⁴².

Il convient de préciser, avant d'aborder les mécanismes financiers mis en place, que dès le début des accords entre Goldman Sachs et les Hellènes, la banque avait fixé comme condition à la réalisation de ces opérations qu'elles soient faites dans la confidentialité la plus absolue.

⁴¹ Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce, Commission européenne, Janvier 2010.

⁴² Landon T., Louise S., Nelson S., Wall Street helped to mask debt fueling Europe's crisis
http://www.nytimes.com/2010/02/14/business/global/14debt.html?pagewanted=all&_r=0, 2010, consulté en avril 2015.

De ce fait, les informations reçues sont le fruit de fuites émanant de certaines personnes ayant eu connaissance des opérations. Mais en aucun cas, nous ne pouvons affirmer avec certitude que les informations présentées sont précises et complètes. C'est pourquoi nous traitons le sujet avec la plus grande retenue et ne nous focalisons pas sur les détails de l'opération mais nous nous efforçons d'exposer et de faire comprendre le montage financier qui a été mis en place entre les deux parties.

En 2001, juste après son entrée dans l'**UEM**, la Grèce en proie à de grosses difficultés liées à son endettement, va se voir proposer un deal par Goldman Sachs afin de pouvoir emprunter sans que cela vienne impacter le fardeau que représente sa dette publique.

L'opération proposée, alors peu connue à l'époque, est un « *swap de devises* », qui, par le biais d'un échange de dette libellée en dollars et en yen avec de la dette libellée en euros, permet à la Grèce d'emprunter un montant considérable sans que cela ne puisse se lire dans ses comptes.

L'opération se déroule de la manière suivante :

La Grèce détient à l'époque une dette libellée en dollars et en yen et la banque lui propose alors de l'échanger contre de la dette libellée en euros. Même si cela est favorable pour la Grèce, juste avant la mise en circulation de l'euro, jusque là l'opération ne présente rien d'anormal. Mais l'idée de Goldman Sachs est en fait, via ce swap de devises, de prêter de l'argent au pays méditerranéen sans que cela soit lisible dans ses comptes nationaux.

Pour ce faire la banque américaine va réaliser la transaction, non au taux du marché, mais à un taux de change fictif, largement avantageux pour la Grèce. Prenons l'hypothèse que le taux de change est égal à 0,9 dollars/yen pour un euro et que le montant du swap équivaut à 10 milliards de dollars. Avec ce taux « fictif », la Grèce échangeait donc sa dette de 10 milliards libellée en dollars/yen et recevait en contrepartie un peu plus de 11 milliards d'euros de la part de la banque. Le pays a donc enregistré une rentrée d'un milliard d'euros, par le biais de ce swap. Et là où l'opération devient intéressante, c'est qu'afin de pouvoir profiter de ce milliard d'euros, qui est en fait un prêt de la banque, sans devoir s'en justifier, la Grèce enregistre ce swap dans sa comptabilité au taux du marché en vigueur, et bien entendu à ce taux le pays n'engrangeait pas la soule précitée. Elle a pu donc emprunter de l'argent sans devoir y répondre devant les instances européennes, déjà fortement préoccupée par l'endettement du

pays.

Plusieurs médias font état d'un prêt avoisinant les 2,367 millions et c'est également la version officielle de Goldman Sachs sur son site internet⁴³.

Afin de pouvoir rembourser ce prêt et les commissions affolantes (on parle de 300-400 millions) que lui facture la banque, le pays européen va rentrer dans un nouveau swap, d'intérêt cette fois. Les montants à rembourser seraient, selon de multiples sources, de 2,8 milliards d'euros (2,367 de prêts plus 400 millions de commissions grassement payés à Goldman Sachs), soit le montant du contrat de swap de taux. Dans ce contrat, la banque s'engageait à payer des coupons fixes alors que la Grèce des coupons variables. Ces taux variables, qui, il semblerait, aient été arrangés à plusieurs reprises par l'institution américaine, en sa faveur. Le contrat s'étalait jusqu'en 2019.

En 2006, l'affaire commence à se faire entendre et Petros Christodoulos, chef de l'agence de gestion de la dette grecque, va favoriser la nomination de Goldman Sachs comme conseiller de la National Bank of Greece, première banque commerciale du pays. Cette nomination va permettre au pays, par l'intermédiaire de la bienveillante banque, de sortir de ses comptes une partie de sa dette (probablement l'équivalent de la dette contractée par le swap) et de la transférer, via une société off-shore du Delaware, sur un compte appartenant à la banque de Grèce et ce en toute discrétion.

Finalement, on constate au vu de ces informations que la Grèce a su réaliser deux opérations sur ses comptes bien distinctes l'une de l'autre. D'une part, le pays a déconsolidé la dette contractée auprès de la banque via le swap de devises conclu et d'autre part, quelques années plus tard le transfert de cette dette sur le compte d'une banque grecque ne rentrant pas dans le périmètre public a permis de débudgétiser cette dépense.

Ce qu'il importe de montrer ici c'est qu'à l'époque les organes européens avaient probablement eu vent de ces transactions et que les textes législatifs de l'Union permettaient que de telles opérations se fassent. La question qu'il convient de se poser est « pourquoi a-t-on laissé faire ? », pourquoi a-t-on laissé un pays, déjà fortement endetté, emprunter encore plus ? En connaissant, en plus, la réputation de la banque américaine, qui ne brade pas ses

⁴³ Site internet officiel de Goldman Sachs : <http://www.goldmansachs.com/media-relations/in-the-news/archive/greece-fr.html>, consulté en juillet 2015.

commissions, on pouvait prévoir que les remboursements auxquels devrait faire face la Grèce seraient exorbitants et la mettraient dans des difficultés telles que le respect de son échéancier ne serait plus possible.

Selon certains, Eurostat aurait eu connaissance de la transaction mais aurait laissé faire les choses et quand on connaît la fragilité de la situation hellénique en ce moment, on est en droit de se poser des questions quant à la bienveillance des organes européens.

On peut également s'interroger sur les principes éthiques et déontologiques qui encadrent les milieux financiers aujourd'hui. En effet, Goldman Sachs, à l'instar des autres grandes banques d'affaires ne semblent plus respecter le moindre principe déontologique, tant les scandales les concernant éclatent les uns après les autres (crise des subprimes où la banque était déjà au centre de l'affaire). Comment une banque d'affaire, censée être au service de ses clients, peut-elle proposer une opération dont elle sait déjà qu'elle sera néfaste pour son client ? Car c'est clairement ce qui s'est passé ici, elle connaissait l'état déclinant des finances de la Grèce, notamment en termes de dettes mais elle lui a quand même proposé un contrat dans le but de masquer une partie de sa dette. Et quand on sait que cette même banque a ensuite spéculé contre la dette de la Grèce, là encore un gros problème d'éthique se pose. La firme a donc joué les conseillers pour le pays tout en spéculant à la baisse contre ses rendements obligataires. Une stratégie payante certes mais qui devrait tout de même mettre en alerte les défenseurs de ce qui reste de vertu dans le monde financier actuel.

Oui, il est vrai la banque n'a pas outrepassé quelques règles que ce soit en vigueur dans le monde financier mais elle a franchi une ligne qui devrait sembler de trop. Jusqu'où cette outrancière recherche du profit va-t-elle aller et surtout quel prix est-on prêt à payer ? Nous verrons d'ici peu ce qu'il en adviendra de la Grèce mais à l'avenir nous ne pouvons qu'espérer que soient mis en place des mécanismes permettant d'éviter à un pays un humiliant défaut comme celui-ci mais plus encore que soit mieux régulé les milieux financiers, notamment les marchés de produits dérivés dont les paramètres ne sont plus intelligibles que pour ceux qui les créent.

Par la lecture de ce chapitre, nous constatons que la Grèce a validé son ticket dans la zone euro en misant sur les artifices que permet la comptabilité créative. La convergence de son économie vers les critères du Traité de Maastricht était, en effet, illusoire. Si la Grèce a su si facilement détourner les règles comptables européennes de l'époque, c'est en partie du au fait

que le cadre référentiel de l'époque n'est pas réellement adapté aux différentes économies européennes. Le swap conclut avec Goldman Sachs en est également la preuve, car à l'époque il n'y a pas vraiment de précision européenne sur la comptabilisation et les obligations qui concernent de telles opérations. Après ces événements, qui mettent en avant les faiblesses du cadre comptable en Europe et les désinvolture des Etats membres dans la gestion et l'élaboration de leur budget, il y a une volonté européenne de restreindre la probabilité de données financières établies frauduleusement.

Chapitre 3 : Le cadre budgétaire européen et son évolution

Le présent chapitre analyse l'évolution du cadre budgétaire existant au sein de l'Union européenne (ci-après notée **UE**) depuis le lancement de l'Union économique et monétaire (ci-après notée **UEM**) et ses premières règles budgétaires jusqu'au cadre actuel.

Dans une **première section**, nous abordons le cadre budgétaire européen à sa naissance, c'est-à-dire, lors du lancement de la première phase de l'**UEM**, au lendemain de la signature du *Traité de Maastricht*. Si nous revenons à cette époque, c'est dans l'optique de pouvoir montrer le renforcement progressif du cadre budgétaire au travers des étapes importantes qu'a connu l'**U.E.** depuis sa naissance.

La **seconde section** s'attèle à enregistrer les renforcements des mécanismes de surveillance budgétaire et l'émergence des organismes de contrôle postérieurement aux abus découverts.

Section 3.1 : Le contrôle budgétaire au sein de l'UE lors du lancement de l'UEM

Lors du lancement de l'**UEM** en 1991 par le Traité de Maastricht, les deux éléments/objectifs principaux de cette union sont d'une part *une coordination des politiques économiques et budgétaires des Etats membres* et d'autre part *une politique monétaire indépendante et une monnaie unique*.

[Bien que l'objectif de politique monétaire indépendante découlant de l'instauration de la monnaie unique est digne du plus grand intérêt, et, en dépit du fait qu'il peut constituer une potentielle cause de dérives budgétaires au niveau européen, nous nous concentrerons sur le volet de la politique budgétaire, qui constitue déjà un terrain d'étude assez large pour ce chapitre.]

Pour ce faire, c'est tout naturellement dans le **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** que l'on trouve les bases juridiques relatives au contrôle et la surveillance budgétaire des Etats membres de l'Union. Les principaux articles sont les suivants :

L'**article 126** du Traité concerne la procédure de déficit excessif (ci-après dénommée **PDE**). Les principales mentions sont le rôle de surveillant de la situation budgétaire des Etats membres octroyé à la Commission, son devoir d'établir des rapports et d'informer le Conseil dans le cadre de la procédure du déficit excessif. Le Conseil contribue, quant à lui, dans une plus large mesure à la prise de décision, la plupart du temps sur recommandations de la Commission⁴⁴

Dans son **article 136**, le dit Traité énonce :

« Afin de contribuer au bon fonctionnement de l'union économique et monétaire et conformément aux dispositions pertinentes des traités, le Conseil adopte, conformément à la procédure pertinente parmi celles visées aux articles 121 et 126, à l'exception de la procédure prévue à l'article 126, paragraphe 14, des mesures concernant les États membres dont la monnaie est l'euro pour :

⁴⁴ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 136.

a) renforcer la coordination et la surveillance de leur discipline budgétaire;

b) élaborer, pour ce qui les concerne, les orientations de politique économique, en veillant à ce qu'elles soient compatibles avec celles qui sont adoptées pour l'ensemble de l'Union, et en assurer la surveillance. ..⁴⁵ »

Cet article, accompagné par l'**article 126** sur les procédures de déficit excessif (ci-après dénommées **PDE**) et les **protocoles numéro 12 et 13**, concernant respectivement la **PDE** et les critères de convergence, qui l'accompagnent forment le principal volet budgétaire lors du lancement de la première phase de l'**UEM**.

Ces deux articles constituent pour les Etats membres le cadre budgétaire auquel ils doivent se conformer et font partie de ce que l'on appelle **le pacte de stabilité et de croissance**.

Ce pacte est adopté en 1997, dans la continuité des deux articles cités plus haut, et vient renforcer la politique budgétaire au sein de l'**U.E.** par l'instauration d'un ensemble de règles formant d'une part le *volet préventif* du pacte représenté par le **Règlement (CE) 1466/97 du Conseil** et d'autre part le *volet correctif* représenté par le **Règlement 1467/97 du Conseil**. Si l'intérêt du *volet préventif* réside dans l'engagement des gouvernements de l'**UE** à maintenir des finances publiques saines par le biais d'objectif budgétaire à moyen terme (**OMT**), le *volet correctif* se sublime par la correction progressive de déficit excessif ou de dette publique excessive engagée par un Etat membre.

A l'époque, le pacte de stabilité et de croissance a fière allure et semble jouir d'une certaine crédibilité au sein des différents Etats membres et cet avis est de manière générale partagé.

« Les règles du traité de Maastricht, intervenant avant cette entrée, ont été efficaces car la menace d'exclusion de l'union monétaire constituait une sanction lourde qu'il convenait d'éviter. » (Creel, Latreille et le Cacheux, 2002, p.248)⁴⁶

Cependant, malgré l'apparent bon encadrement des activités économiques des Etats membres et de leur gestion budgétaire, certains indicateurs vont venir mettre en lumière la fragilité et l'instabilité du cadre sur lequel repose l'ensemble de ces normes.

⁴⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 136.

⁴⁶ Creel, Latreille & Le Cacheux (2002). Le pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union européenne.

« En réalité, cependant, les programmes nationaux de stabilité qui, sur la base des prévisions de croissance, décrivent les orientations à moyen terme des finances publiques des États membres, n'ont pratiquement jamais été respectés, et ont fait l'objet d'amples révisions chaque année. » (Creel, Latreille et le Cacheux, 2002, p.245).

Cette phrase fait surgir l'ombre de l'instabilité du cadre budgétaire auquel les Etats membres doivent se conformer. En effet, comment se fier à un tel système budgétaire et s'y accommoder lorsque très peu sont ceux qui le respectent ? Les auteurs vont plus loin dans ce rapport et souligne : *« ...ces déficits budgétaires sont, partout, plus élevés que prévu, et deux pays — l'Allemagne et le Portugal — ont même fait l'objet d'un commencement de procédure d'avertissement de la part de la Commission, que le Conseil Ecofin de février 2002 n'a finalement pas voulu suivre. »* (Creel, Latreille et Le Cacheux, 2002, p.245).

Donc outre l'instabilité qui règne autour du cadre budgétaire de l'U.E., c'est la crédibilité des règles budgétaires qui est ici mise en avant. Il convient d'avouer qu'il est difficile d'appliquer des procédures contraignantes à des pays en cas de dérapage si le principal représentant de la construction européenne et de ses règles - notamment en matière budgétaire - n'est pas inquiété lorsqu'il fait face à un déficit supérieur à ce qui est admis.

Section 3.2 : Les conséquences des dérapages des finances publiques européennes



« Le traité de Maastricht, qui créait l'Union économique et monétaire (UEM), n'avait pas voulu, du fait de la réticence de certains Etats, aller jusqu'à instaurer des règles communes de gouvernance économique et budgétaire. Il avait été, dès l'origine, critiqué pour cela et cette absence a contribué fortement à la crise des dettes publiques qui a frappé la zone Euro.» (Giuliani J.-D., 2012).

Si le **Traité de Maastricht** est critiqué à l'époque pour son manque de rigueur au niveau budgétaire, les réformes entreprises par la suite ont largement compensé les manquements du cadre budgétaire.

C'est en 2004 avec la réalisation de l'audit budgétaire par Eurostat, en coopération et sur demande du gouvernement grec que l'on va voir arriver une nouvelle série de mesures, contraignantes, auxquelles les Etats de l'UE vont devoir dès lors se conformer. Pour rappel, cet audit met en lumière le fait que pendant la période 1997-2004, le déficit et la dette publics de la Grèce sont, chaque année, sous-évalués de manière volontaire, dans le but de respecter les critères de convergence lorsque le pays ne faisait pas encore partie de la zone

euro et également de respecter ces mêmes critères mais au titre du principe de stabilité, une fois la nation intégrée dans la zone euro.

Et à partir de cet audit, les procédures mises en place et les règlements entrés en vigueur l'ont été de manière continue, renforçant toujours plus la surveillance budgétaire instruite par les instances européennes.

Dans l'optique de ce mémoire, une énumération exhaustive de l'ensemble des normes prises au niveau européen concernant le renforcement du cadre budgétaire ne semble pas pertinente, tant le nombre de règles prises chaque année et les modifications apportées sont nombreuses. Mais l'analyse sera concentrée ce qui semble le plus pertinent et le plus représentatif de ce renforcement.

La première réforme que nous abordons vise à accorder à Eurostat des pouvoirs en matière de contrôle accrus, par le biais du **Règlement (CE) n°2103/2005 du Conseil**. Par son **article 10**, ce règlement contraint les Etats membres à fournir à Eurostat « *un inventaire détaillé des méthodes, procédures et sources utilisées pour établir les données de la dette et du déficit effectifs* », cet inventaire devant être régulièrement mis à jour, " et les comptes des administrations publiques sur la base desquels elles sont établies⁴⁷ ». Et par le biais de ses **articles 12 à 14**, ce règlement instaure « *deux sortes de visites qu'Eurostat effectuera " de façon régulière " sur place, dans les Etats membres : les visites de dialogue, qui existent déjà, et les visites de contrôle approfondi, que le projet de règlement institue en cas de risque sérieux sur la qualité des données transmises⁴⁸* ».

Cependant, ce règlement va confier à l'Institut des pouvoirs plus limités que ce que la Commission aurait voulu, à savoir, de réels pouvoirs en matière d'audit. La Commission ajoutera sur ce point : « *le point crucial (...) 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*

47 Source : Site de l'Assemblée nationale française, http://www.assemblee-nationale.fr/europe/dossiers_e/e2842.asp, consulté en juin 2015.

48 Source : Site de l'Assemblée nationale française, http://www.assemblee-nationale.fr/europe/dossiers_e/e2842.asp, consulté en juin 2015.

le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs », ce qui fournit aux États membres des arguments possibles pour restreindre l'accès aux informations⁴⁹. »

S'en suivent **les réformes du pacte de stabilité et de croissance** qui débutent en 2005. Cette révision du pacte se fait successivement par :

- a. deux nouveaux règlements en 2005,
- b. l'adoption de six nouveaux actes législatifs nommés « **6 pack** »
- c. et enfin les deux dernières armes législatives acquises par la Commission les « **two pack** », adoptés l'un et l'autre entre 2011 et 2013.

Le cadre qui régit cet élan de nouvelles réformes du dit-pacte se nomme « **Le semestre européen** » qui constitue un calendrier d'intégration des budgets européens⁵⁰, dont le premier cycle a eu lieu en 2011. Il s'agit, en s'appuyant sur l'armature législative des « **6 pack** », de faire aligner par les États membres « *leurs politiques économiques et budgétaires sur les règles et les objectifs arrêtés au niveau de l'U.E.*⁵¹ », sur base de prévisions faites par la Commission trois fois par an. Ces prévisions donnent lieu à l'élaboration d'un programme de stabilité, transmis ensuite à la Commission qui propose des recommandations à intégrer dans les programmes budgétaires des États membres.

- a. Les deux règlements précités sont respectivement, le **Règlement (CE) n°1055/2005 du Conseil** ainsi que le **Règlement (CE) n°1056/2005 du Conseil**. Ces règlements renforcent la surveillance de l'amélioration annuelle du solde budgétaire et remplacent la notion de mesures exceptionnelles⁵², qui ne sont plus prises en compte en ce qui concerne la variation annuelle du solde public. On utilise désormais la notion de « *solde budgétaire corrigé des variations*

49 Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce, Commission européenne, Janvier 2010.

50 Source: Godin R., (2014), Two pack, six pack, semestre européen : comprendre pourquoi Paris tremble devant Bruxelles, Média La Tribune.fr, <http://www.latribune.fr/actualites/economie/union-europeenne/20140406trib000823814/two-pack-six-pack-semestre-europeen-comprendre-pourquoi-paris-tremble-devant-bruxelles.html>, consulté en juin 2015.

51 Source: site du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne, <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-semester/>, consulté en mars 2015.

52 À titre de mesures exceptionnelles, on peut citer les soultes, les mesures fiscales ponctuelles ou encore des opérations de titrisation de revenus futurs.

conjoncturelles, déduction faites des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires» (Arthuis J. 2010).

b. Vient ensuite le « **6 pack** », un ensemble de 6 textes législatifs, entrés en vigueur le 13 décembre 2011 et qui selon les instances européennes « *constituent une étape importante pour garantir la discipline budgétaire, favoriser la stabilité de l'économie européenne et prévenir une nouvelle crise dans l'Union*⁵³. » Ce paquet législatif contient les **Règlements (UE) n°1173/2011 à 1177/2011** ainsi que la **Directive n°2011/85/UE**.

De ces normes ressort une considérable augmentation des pouvoirs octroyés à la Commission, notamment la possibilité de demander aux Etats membres de corriger leur projet en matière de budget ou de pouvoir limiter la croissance de leurs dépenses publiques afin de ne pas voir arriver de nouveaux dérapages. Ces pouvoirs constituent le *volet préventif* du pack, caractérisé par des règles encore plus exigeantes pour l'adoption des budgets nationaux. Mais l'importance de ce nouveau pack se fonde sur l'*aspect répressif*. Les sanctions sont en effet plus concrètes et se font sous forme d'un dépôt susceptible de ne pas être remboursé, dans le cadre de la procédure dite « *d'application rigoureuse* ». Le dépôt versé en garantie pouvant aller jusqu'à 0,1% du PIB. Mais le plus controversé reste la nouveauté de la « majorité qualifiée inversée ». Cette majorité des 4/5^{ème} doit être obtenue par le Conseil, si ce dernier tient à s'opposer à une décision de la Commission. Le principe précédent étant une majorité pour approuver les décisions de la Commission, on se rend bien compte que bon nombre de pouvoirs sont détenus dorénavant par la Commission, ce qui laisse entrevoir le débat sur le niveau démocratique que représentent les institutions européennes.

c. Le « **two pack** » vient compléter le cadre rigoureux du **semestre européen** et entre en vigueur à partir du 30 mai 2013. Ces nouvelles réformes prennent la forme de deux nouveaux règlements, le **Règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil** et le **Règlement (UE) n°473/2013 du Parlement européen et du Conseil**.

Dans le prolongement du renforcement des règles antérieures, ce nouvel ensemble législatif exige des Etats membres de transmettre à la Commission leur projet de budget pour l'année

⁵³ Source: site officiel de l'Union européenne,
http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/ec0021_fr.htm, consulté en mai 2015.

suivante avant le 15 octobre de chaque année. Sur base de ces projets, la Commission juge de leur fiabilité et propose le cas échéant des recommandations, qu'il convient bien entendu de suivre sous peine de sanction. Il convient de noter qu'à cet effet, un organe indépendant chargé du contrôle des budgets nationaux avant leur transmission est mis en place dans chaque pays membre.

En outre, les pays dont la stabilité financière est incertaine ou qui sont dépendant de l'assistance financière de l'Europe sont placés sous surveillance renforcée par l'Eurogroupe et sont contraints de voir la Commission investiguer sur place dans le but d'identifier les problèmes (Quatermer, 2013).

Vient alors la troisième grande réforme. Sous ce volet, le renforcement du pacte de stabilité et de croissance que nous venons de décrire a su trouver dans le ***Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*** (nommé ci-après TSCG) une base juridique plus forte que jamais puisqu'il prend la forme d'un traité intergouvernemental (s'appliquant uniquement aux membres de la zone euro), alors que l'évolution du cadre budgétaire européen s'appuyait essentiellement jusque lors sur des règlements et directives.

Ce traité signé en mars 2012 et applicable dès le premier janvier 2013 dispose de la dite « ***règle d'or européenne*** » en matière budgétaire. Selon cette règle, le budget des Etats se doit d'être équilibré par le biais de la « *nouvelle* » notion du « ***déficit structurel*** »⁵⁴. Autrement dit, le déficit structurel ne peut dépasser 0,5% du PIB. Ce traité impose aux Etats de mettre en place un « *mécanisme de correction* » voué à se déclencher en cas d'écarts importants par rapport à la règle d'or.

En outre, son ***article 4*** édicte qu'une dette supérieure à 60% du PIB doit être diminuée au rythme d'un vingtième par an. Bien que le Traité autorise une certaine souplesse s'il y a constatation d'efforts jugés suffisants pour retrouver l'équilibre budgétaire souhaité par la règle d'or, le travail à fournir pour résorber dette et déficit est maintenant clair, chiffres à l'appui comme l'énonce cet article.

54 Ce déficit correspond au déficit public auquel on soustrait les variations conjoncturelles et les mesures ponctuelles et temporaires

Par ailleurs, le **TSCG** inclut ici des *exceptions* permettant une certaine souplesse pour les pays étranglés par leur déficit et leur dette. A ce titre, on peut citer les *circonstances exceptionnelles* qui peuvent entraîner un déficit excessif et en conséquence de quoi des mécanismes moins contraignants pour les Etats membre sont mis en place afin qu'ils retrouvent leur équilibre budgétaire.

Dans son **article 3**, il énonce que les pays aux dettes publiques supérieures à 60% doivent résorber leur déficit d'un vingtième par an et si la dette ne dépasse pas le critère de 60% alors le déficit peut monter jusqu'à 1% du PIB en franc constant⁵⁵. Les avis concernant ce Traité sont bien entendu divergents. D'une part, certains se réjouissent du pragmatisme et de la souplesse du **TSCG** permettant le renforcement du pilier économique manquant de l'**UEM** et l'augmentation de la coordination budgétaire des Etats membres (Giuliani J.-D., 2012) et d'autres s'inquiètent de voir l'autonomie budgétaire des pays s'envoler tout en étant conscient des efforts considérables à consentir par les Etats de la zone euro dont les premières victimes seront les entreprises et les ménages (Artus P., Stoffaes C., 2012), allant même jusqu'à parler de « *surveillance multilatérale sourcilleuse* » pour qualifier le partenariat et la coordination entre Etats (Stoffaes C., 2012)

Enfin, il y a aussi des règlements instaurés isolément et des organes créés afin de satisfaire aux exigences nouvelles en matière de statistiques publiques et de contrôle budgétaire. A ce titre, nous citons le **Règlement (UE) n°679/2010** qui confie à Eurostat un droit de contrôle concret sur la comptabilité publique des pays ainsi qu'une possibilité pour l'Institut d'avoir recours à des experts nationaux⁵⁶. Ce règlement marque une avancée importante, à l'époque, car les données transmises jusque-lors à Eurostat reposent sur la confiance donnée aux autorités publiques des pays membres, ce qui a donné lieu à des dérapages comme ceux que l'on connaît en Grèce.

On peut également citer **le Code de bonnes pratiques des statistiques européennes**, proposé par Eurostat et qui constitue un manuel comprenant 15 principes pour l'élaboration des statistiques publiques au sein de l'**UEM**. Ce code a été lancé en 2005 et a été révisé en 2011.

55 Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, **article 3**.

56 Arthuis J., (2010), le système statistique européen à la dérive, renforcer la légitimité d'Eurostat, rapport d'information fait au nom de la Commission des finances.

Il énonce que : « *Pour chacun de ces principes, différents indicateurs de bonnes pratiques constituent des critères de référence permettant d'évaluer l'application du code.* »⁵⁷.

En guise de conclusion de cette section, il convient de reconnaître le renforcement croissant du cadre budgétaire qui s'opère depuis la signature du Traité de Maastricht. Partant de mesures dédiées à un encadrement des politiques budgétaires des Etats membres, nous sommes arrivés aujourd'hui à une déposition partielle des politiques nationales en matière de budget.

Nous énonçons au début de cette partie le rôle important que joue la politique monétaire laissée à la manœuvre de la **BCE**, seule détentrice de réels leviers d'actions en matière monétaire. A ce titre, nombreux sont les économistes qui se sont inquiétés de la perte par les Etats membres de leur souveraineté monétaire une fois rentré dans l'**UEM**. ET notamment par la privation de l'outil de dévaluation de la monnaie nationale, largement utilisé par les pays avant de rentrer dans la zone monétaire européenne. Donc en dépit du fait que les Etats perdent leur indépendance monétaire en entrant dans la zone euro, ils se voient maintenant contraints de réduire leur marge de manœuvre au niveau budgétaire, ce volet étant laissé dorénavant à l'appréciation de la Commission européenne qui endosse véritablement aujourd'hui le rôle de gendarme économique et budgétaire de la zone euro.

On est en droit de se demander jusqu'où iront ces mesures, même si la gouvernance économique européenne est voulue depuis le Traité de Maastricht par les émissaires européens, une telle gouvernance est-elle possible dans une zone monétaire où les divergences sont fortes, tant au niveau culturel, social, économique que linguistique.

La Grèce entre dans l'euro en 2001 après le refus de 1998 caractérisé par le manquement de chacun des indicateurs économiques du pays aux critères de Maastricht. A l'époque, les Etats européens établissent leur comptabilité de manière très disparate même si il y a bien un cadre référentiel obligatoire depuis 1996, le **SEC1995**. Cependant c'est la comptabilité budgétaire qui est la plus utilisée au sein des Etats membres (note) pour établir les comptes. Cela ne donne pas vraiment un fidèle aperçu de la tenue des comptes, notamment concernant l'état des dettes et engagement, la comptabilité budgétaire étant essentiellement une comptabilité de trésorerie qui n'enregistre que les entrées et sorties, les dépenses et les recettes.

57 Code de bonnes pratiques de la statistique européenne, comité du système statistique européen, 2011.

Pas d'information sur l'état du patrimoine et du passif des différentes Etats membres à l'époque.

La Grèce en profite et fait illusion jusqu'en 2004 ou Eurostat refuse d'approuver les données financières que lui fournit le pays. L'audit réalisé met à jour les sous-estimations successives du déficit et de la dette, des lacunes administratives notamment concernant les impôts et la non-conformité au **SEC95**, qui a permis à la Grèce de masquer pendant des années le vrai état de ses finances publiques.

Après la nouvelle découverte de 2010, annoncé par Papandreou et celle du swap organisé avec le concours de Goldman Sachs, de fortes inquiétudes sont émises quant à la fiabilité des systèmes de comptabilité européens et des disparités comptables existantes. Les instances européennes y voient aussi un besoin de contrôle plus effectif et régulier des finances publiques des Etats membres et un renforcement du cadre budgétaire. S'en suit la mise en place de toutes les réformes budgétaires durcissant les contrôles et réduisant la marge d'initiative de ceux-ci dans leur gestion du budget. La zone monétaire euro est très hétéroclite au niveau de ses caractéristiques et sans rentrer dans des considérations qui dépassent le cadre de ce travail, peut-être qu'à son lancement les conditions de sa bonne application n'étaient pas réunies. Si tel était le cas, la réponse donnée par l'Europe est l'application de règles budgétaires très rigoureuses.

Aujourd'hui, la Grèce et l'ensemble des Etats membres appliquent ses règlements et si nous prenons le cas de la Grèce, son taux d'endettement avant la mise en place de ses réformes et des mesures d'austérité qui s'en sont suivies, était de 114 % en pourcentage du PIB et actuellement la dette publique grecque s'élève à 180% du PIB⁵⁸ et son solde public est négatif. Quand beaucoup des Etats membres notamment la France (94%) ont des taux d'endettement proche de 100 mais en tout cas tous au-dessus des critères de Maastricht, y compris l'Allemagne (75%), on peut se demander si les mesures budgétaires présentées rencontrent les objectifs que s'était fixé l'Europe avant leur mise en œuvre.

La troisième et dernière partie de ce mémoire traite de la volonté d'harmonisation du cadre comptable européen et les mesures complémentaires qui pourraient être prises.

⁵⁸ Sources : Eurostat

Partie 3 : Evolution du cadre comptable
--

L'objectif en abordant cette partie est de pouvoir amener une réelle discussion, dans le contexte budgétaire européen, sur le domaine d'études qui a constitué l'option de mon master, à savoir, **la révision indépendante des comptes**. En effet, un tel travail ne pouvait être réalisé sans y consacrer une partie analysée avec l'œil d'un auditeur, d'autant plus que l'actualité sur le sujet s'y prête particulièrement bien.

Et au fil de l'élaboration de ce mémoire, les recherches effectuées ont permis de découvrir que ce rôle d'« auditeur » des comptes publics est, au sein de l'Union européenne (ci-après notée **UE**), laissé à Eurostat et aux organes qui le constituent.

Ensuite, afin de mieux comprendre et d'être familiarisé avec le cadre référentiel en vigueur au sein de l'**UE**, une prise de connaissance plus approfondie du référentiel comptable européen auquel se conforme les Etats membres depuis 2014, le Système européen des comptes nationaux et régionaux 2010 (ci-après noté **SEC2010**), a été nécessaire. C'est donc volontairement que ce volet n'a pas été ouvert dans le dernier chapitre de ma seconde partie⁵⁹ et ce afin de mieux l'aborder dans le **premier chapitre** de cette troisième partie et également en vue de l'inclure dans une démarche plus comptable que budgétaire.

Le besoin européen d'aller plus loin qu'un cadre référentiel harmonisé pour pouvoir compter sur des finances publiques saines et viables des Etats membres amène notre étude à se pencher sur l'implémentation future de normes de comptabilité publique européennes (ci-après notées **EPSAS**), qui font l'objet de notre **second chapitre**. Cet ensemble de normes est l'adaptation européenne des normes comptables internationales de comptabilité publiques (ci-après notées **IPSAS**), elles-mêmes calquées sur les normes comptables internationales au niveau privé (**IFRS**). Ce besoin d'harmonisation au niveau comptable nous fait réaliser, avant la prise de connaissance des normes **EPSAS**, que l'**UE** doit pouvoir disposer d'un référentiel comptable public aussi solide que ce qui est fait dans le privé, à savoir les normes **IFRS**. L'idée était de proposer l'implémentation d'un tel corpus de règles et la découverte qu'un tel projet était déjà en préparation, nous a conforté sur sa pertinence.

C'est fort de toutes ces découvertes et de la constatation que de plus en plus la gestion qu'elle soit comptable, financière ou statistique au niveau public, se conforme à ce que l'on fait au

59 Partie 2 chapitre 3 de ce mémoire : L'évolution du cadre budgétaire européen

niveau privé -plus précisément au niveau du monde des entreprises- que la question de l'**audit indépendant** au niveau public s'est naturellement posée par elle-même. Nous avons donc approfondi la question et investigué au niveau de la professions afin de prendre connaissance de ce qui y était proposé.

C'est fort de toutes ces découvertes et de la constatation que de plus en plus la gestion qu'elle soit comptable, financière ou statistique au niveau public, se conforme à ce que l'on fait au niveau privé - plus précisément au niveau du monde des entreprises - que la question de l'**audit indépendant** au niveau public s'est naturellement posée par elle-même.

En effet, le monde des entreprises regorge de techniques de gestion, d'optimisation, de budgétisation et aussi de maquillages de comptes pour pouvoir parvenir aux objectifs de rentabilité voulus par les assemblées d'actionnaires de ces sociétés. Et c'est dans un tel contexte que l'audit de leurs comptes est important. En effet, les chiffres de ces sociétés intéressent un grand nombre de monde, dont les investisseurs sont les premiers intéressés. Il s'agit donc de leur permettre d'avoir une vision la plus juste possible des perspectives de rentabilité et de continuité de ces entreprises, c'est là que le rôle d'**auditeur indépendant** prend tout son sens.

Maintenant quand on regarde au niveau des comptabilités publiques des pays, on s'aperçoit que de plus en plus, avec l'évolution du monde financier, les investisseurs trouvent dans les Etats européens des emprunteurs de premier choix, tant l'éventualité d'un défaut à l'intérieur de la zone euro semblait impossible⁶⁰. Cependant, après la crise des dettes souveraines commencée à Athènes qui a secoué la sphère économique mondiale, laissant craindre l'effondrement de la zone euro, il convient de permettre aux stakeholders des états d'avoir une réelle garantie sur les comptes publics via un contrôle indépendant de qualité.

60 A ce titre, l'Argentine en 2001 a du faire défaut après avoir arrimé son peso au dollar en 1991

Chapitre 1 : Le système européen de comptabilité nationale et régionale (SEC 2010)

L'objectif poursuivi en abordant ce référentiel comptable européen est de mieux approfondir cette notion et de mieux la comprendre afin de saisir l'importance qu'il représente pour les Etats membres et notamment concernant l'évolution du cadre comptable européen.

La première section reprend l'origine et les fondements de ce système de comptabilité européen et revient sur la notion de comptabilité nationale qui est au cœur de ce système de comptabilité.

Une présentation plus détaillée du **SEC2010** et des modifications qu'il a subies par rapport à la version précédente, **SEC95**, fait l'objet de **la seconde section** et ouvre la porte vers le besoin de normes comptables harmonisées au niveau européen.

Section 1.1 : Origine du SEC2010 et notion de comptabilité nationale

L'harmonisation des cadres comptables au niveau international a commencé avec le Système des comptes nationaux (ci-après nommé **SCN**), introduit par l'Organisation des Nations unies (ci-après dénommée **ONU**) en 1952. L'objectif de départ est, selon un rapport d'information de l'assemblée nationale française :

«Faciliter le calcul des grands agrégats économiques et leurs comparaisons entre les différents Etats. Toutefois, il s'agit seulement de recommandations, dont l'application est à la discrétion des Etats⁶¹ ».

S'en suit par la suite des révisions en 1968, 1993 et en 2008, afin de l'adapter à l'évolution du cadre économique mondial.

⁶¹ Rapport d'information sur le nouveau système européen de comptabilité nationale, Assemblée nationale française, Octobre 2014

C'est sur base des modèles développés par les Nations unies que l'Europe s'est doté de système de comptabilité, avec respectivement le système européen de comptabilité 79 (**SEC79**) (déclinaison du **SCN** de 1968), le système européen de comptabilité 95(**SEC95**)⁶² (adaptation du **SCN** de 1993) et enfin le système européen de comptabilité 2010 (**SEC2010**)⁶³ qui représente en version européenne les recommandations du **SCN** de 2008.

Mais avant d'approfondir la notion du **SEC**, qui peut être difficile à bien comprendre, il convient de revenir sur le concept, qui lui est lié, de « *comptabilité nationale* »⁶⁴. Dans un de ces rapports, la Banque nationale de Belgique (ci-après noté **BNB**) nous permet de mieux cerner son objectif :

*« Le but de la comptabilité nationale est de présenter une mesure de l'activité économique et de ses différents aspects. Pour ce faire, elle s'intéresse avant tout à la création de richesses, à leur répartition et à leur utilisation. Ces richesses, créées lors de la production de biens et services et sujettes à des droits de propriété, sont évaluées sous forme monétaire, ce qui permet de les agréger et d'offrir une image synthétique de l'activité économique, qui pourra être considérée de différents points de vue. »*⁶⁵.

[Par ailleurs et à titre d'information, il ne faut pas confondre la *comptabilité nationale* et la *comptabilité publique*. La première impose, par le biais d'un règlement européen⁶⁶, de se conformer aux règles qu'il édicte et la deuxième correspond aux normes que peuvent choisir d'appliquer les différentes administrations publiques.]

La *comptabilité nationale* est donc le système comptable utilisé par les pays au niveau national, de manière à pouvoir fournir aux instances européennes (dans notre cas) les indicateurs économiques fondamentaux permettant d'analyser la santé économique des Etats membres et notamment via son agrégat le plus connu, le PIB.

62 Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté.

63 Règlement (UE) n°549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

64 Ce concept a été brièvement décrit dans le deuxième chapitre de la partie 2 mais pour mieux le comprendre, il nous semblait important d'en approfondir les termes.

65 Le système européen des comptes SEC2010, Banque nationale de Belgique.

66 Règlement (CE) n° 2223/96 du conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, qui définit le « système européen de comptabilité 1995 », dit « SEC 95 ».

Mais, comme le dit la **BNB**, la comptabilité nationale n'a pas d'intérêt si elle est gérée de manière indépendante par chaque pays. Autrement dit, si chaque Etat utilise ses propres règles d'évaluation, ses propres nomenclatures ou encore ses propres schémas comptables, il est tout bonnement impossible de pouvoir comparer les différents paramètres économiques des pays (tels que le **PIB**, la dette ou le déficit public).

C'est dans cet objectif de comparabilité que les comptabilités nationales de chaque pays doivent être uniformisées dans des cadres comptables internationaux dont le premier est le **SCN** de l'**ONU** en 1952, qui a été décliné au niveau européen, pour répondre aux besoins plus spécifique de l'**UE**, en **SEC** que l'on connaît aujourd'hui.

Section 1.2 : SEC 2010 et ses modifications par rapport au SEC95

Mais revenons sur l'essence même de ce **SEC2010**. Dans son manuel méthodologique, Eurostat le décrit de la façon suivante :

*« Le système européen des comptes («SEC 2010» ou simplement «SEC») est un cadre comptable, compatible au plan international, permettant de décrire de façon systématique et détaillée ce que l'on appelle une «économie totale» (c'est-à-dire une région, un pays ou un groupe de pays), ses composantes et ses relations avec d'autres économies totales. »*⁶⁷

Ce système sert de cadre de référence pour les statistiques économiques et sociales de l'**UE** et de ses Etats membres. Il remplace, depuis son entrée en vigueur en septembre 2014, le **SEC95**, suite à l'adoption de la nouvelle édition du **SCN** en 2008.

La méthodologie du nouveau système, nous dit Eurostat, *« dispose de la même structure que le SEC95 concernant ses treize premiers chapitres mais il en comporte onze nouveaux orientés sur des aspects du système qui reflètent l'évolution de la mesure des économies modernes ou de l'utilisation du SEC95 dans l'UE »*.⁶⁸

67 Système européen des comptes-SEC2010, Eurostat, office des publications de l'Union européenne, 2013,Luxembourg

68 Système européen des comptes-SEC2010, Eurostat, office des publications de l'Union européenne, 2013,Luxembourg

En tout, c'est pas moins d'une cinquantaine de changements que comporte cette nouvelle version. Si la plupart sont mineurs, d'autres représentent des modifications importantes susceptibles d'impacter le PIB des pays européens de manière considérable. Bien entendu, suivant l'ossature économique de chaque pays et de son fonctionnement, les changements, en proportion du PIB, sont plus ou moins importants. Il n'est nullement pertinent de les énoncer de manière exhaustive mais nous pouvons extraire de tous ces changements, ceux qui semblent les plus importants pour l'ensemble des pays de l'Union.

A ce titre, en se basant sur un rapport spécial d'Eurostat sur l'implémentation du SEC2010⁶⁹, nous proposons une classification des changements les plus importants - en termes d'impact sur les indicateurs nationaux clés - contenus dans le **SEC2010** par rapport à la version antérieure, le **SEC95**. Ils sont respectivement :

La recherche et développement et les systèmes d'armes militaires sont maintenant inclus dans le périmètre des actifs fixes de même que les dépenses qui y sont afférentes ne sont plus enregistrées en tant que consommation intermédiaire mais comme Formation Brute de Capital Fixe. Ces deux éléments sont maintenant considérés comme des investissements faisant augmenter le PIB.

Les biens expédiés à l'étranger pour transformation, les opérations d'entretien et de réparation se voient modifiés par l'application plus stricte du principe de transfert de propriété et cette modification a son incidence également sur **le négoce international de marchandises**. En effet, ce critère devient universellement applicable pour l'enregistrement de ces opérations. Les deux premiers sont désormais considérés comme des opérations sur services. Inversement, le négoce international de marchandises est maintenant classé comme opérations sur bien, donnant lieu à un transfert de propriété.

Le traitement des droits à pension sous le **SEC2010** inclut de nouvelles règles pour leur enregistrement. En conséquence, un nouveau tableau est introduit dans les comptes, comprenant l'ensemble des informations nécessaires à une analyse intégrale des pensions. Il renseigne « sur les droits et les flux associés de l'ensemble des régimes de pensions privés et

69 Eurostat review on national accounts and macroeconomics indicators, special issue on the implementation of the european system of accounts

publics, avec ou sans constitution de réserve, y compris ceux de la sécurité sociale»⁷⁰

Par ailleurs, les **administrations publiques** (ci-après noté **APU**) font aussi partie des éléments ayant subi des modifications. On peut noter, à ce titre, la modification du périmètre des **APU** et des changements dans la comptabilisation des soultes versées par les entreprises publiques ainsi que dans l'enregistrement des crédits d'impôts.

Un autre changement important, relayé par Monsieur Christiaens, est la **perception de la TVA**, qui est maintenant laissée à l'UE⁷¹.

Section 1.3 : Influence du SEC2010 sur les PIB des Etats membres

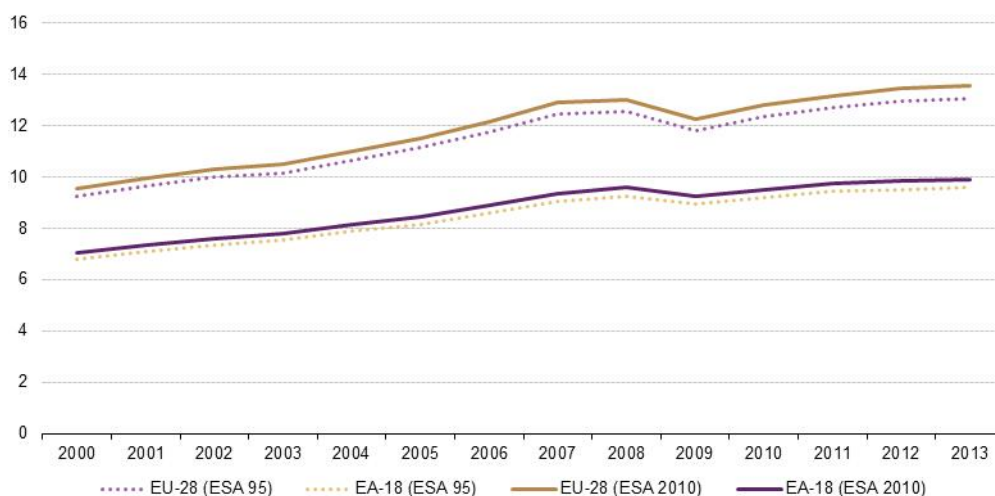
Ce même rapport d'Eurostat énonce qu'avec l'implémentation de cette nouvelle version du **SEC2010**, le PIB en prix courant de la zone euro, pour la période 1997-2003, a subi une révision moyenne de 3,4%.

En termes de comparaison, le graphique suivant montre le niveau de PIB pour la zone euro et l'Europe des 28 sous le **SEC95** et sous le **SEC2010**.

⁷⁰ Système européen des comptes-SEC2010, Eurostat, office des publications de l'Union européenne, 2013, Luxembourg

⁷¹ Christiaens J. (2014). Journée d'étude : Audit indépendant des comptes et budgets de l'état, SEC2010 considérations comptables et techniques.

Figure 1 : Révision du PIB après passage du SEC95 au SEC2010 pour la zone euro et l'Europe des 28 à partir de l'année 2000.



Source : Eurostat

On constate que pour l'Europe des 28, la transition vers la version 2010 du **SEC** relève le niveau du PIB de manière plus prononcée à partir de l'année 2007, tandis que l'augmentation du PIB pour l'Europe des 18 est stable depuis 2000.

Le rapport précité énonce ensuite que pour l'année 2010, le changement haussier, en terme de PIB, toujours pour la zone euro et l'Europe des 28, est de 3,7%. Selon ce même rapport, cette augmentation est due pour 2,3% aux changements méthodologiques et pour 1,4% aux améliorations sur les statistiques.

Ces améliorations de statistiques valent également pour la Grèce, qui, suite à l'introduction du **SEC2010**, voit son déficit baisser de 0,3pp du PIB en 2013⁷².

D'après un autre rapport, rédigé par la Commission européenne (ci-après noté **CE**), qui analyse l'évolution de la qualité des données budgétaires des Etats membres pour l'année 2014, il y a une réelle amélioration globale de la cohérence et de l'exhaustivité des données notifiées. Même s'il constate que certains problèmes subsistent encore, notamment concernant la couverture et la qualité des données. La Grèce fait partie de ces pays dont on attend encore des améliorations.

⁷² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la qualité des données budgétaires notifiées en 2014 pour les Etats membres.

Enfin, même si nous constatons une amélioration du PIB et du déficit public suite à l'introduction de ce nouveau système comptable en base 2010, il convient de garder à l'esprit que ces améliorations sont d'ordre méthodologique, dues uniquement aux ajustements des normes de la comptabilité nationale. Il ne s'agit en aucun cas de considérer que l'activité économique de ces pays bénéficie d'un regain de dynamisme. Leurs statistiques sont seulement élaborées différemment de manière à être plus compréhensibles, plus comparables entre elles et surtout afin d'éviter que l'on puisse les interpréter de manière à ajuster artificiellement les indicateurs principaux.

Il est encore trop tôt pour constater les résultats de ce nouveau système comptable européen, ce que l'on souhaite c'est qu'il permette une réelle harmonisation des comptabilités nationales de chacun des Etats membres et qu'un certain conformisme se dégage au niveau de l'élaboration des comptes publics européens.

La Commission, en évoquant un article de la directive 2011/85/UE, déclare :

« ... Il reconnaît ainsi l'incohérence fondamentale entre les comptes du secteur public, qui n'enregistrent que les flux de trésorerie, et le fait que la surveillance budgétaire de l'UE repose sur les données fondées sur les droits constatés conformément au SEC95. ⁷³ »

On comprend bien à la lecture de cette déclaration le besoin d'aller plus loin que l'instauration d'un cadre référentiel comptable européen et notamment la réelle nécessité de pouvoir compter sur un corpus de normes comptables destinées à être utilisées de manière homogène, par les Etats membres, pour l'élaboration de leurs comptes publics. En effet, ce même rapport met en avant le fait que pour pouvoir disposer de données financières de qualité au niveau macro comptable, il faut que les données établies au niveau micro comptable jouissent d'un niveau de qualité élevé également. Et, afin de compter sur des données micro comptables de qualité, il faudrait pouvoir harmoniser les règles de comptabilité utilisées par l'ensemble des Etats membres, afin de ne disposer que d'un seul corps de règles comptables. C'est là tout l'intérêt des **ISPAS** que nous présentons dans la section suivante.

⁷³ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres, 2013.

Chapitre 2 : Les normes IPSAS et EPSAS

Avant l'écriture de cette partie et la prise de connaissance de la construction des normes internationales de comptabilité publique (ci-après notées **IPSAS**), l'idée nous était venue de la possibilité d'implémenter un cadre référentiel européen pour la comptabilité publique digne de ce nom et aussi solide que celui qui s'applique dans le monde des entreprises au niveau international, le référentiel comptable international de comptabilité (ci-après noté **IFRS**).

Vu les difficultés rencontrées par les différents Etats membres pour se conformer aux définitions européennes en matière de comptabilité publique et aussi les divergences d'interprétation des normes existantes qui s'opèrent, il semble pertinent et indispensable que les pays membres de la zone euro puissent compter sur un référentiel robuste, qui mettent tout le monde d'accord par le biais d'un cadre clair et cohérent. Et c'est au départ de ce constat et suite aux recherches effectuées que le projet des normes **IPSAS** est abordé dans la ***première section***.

Les études réalisées sur ce projet ont donné lieu à certaines inquiétudes quant à la possibilité d'implémenter rapidement un tel corpus de normes comptables au niveau européen. De là, découle l'idée d'une déclinaison possible des **IPSAS** au niveau européen, les normes européennes de comptabilité publiques (ci-après notées **EPSAS**), qui sont présentées dans la ***seconde section*** de ce chapitre.

Section 2.1 : Les normes internationales de comptabilité publique : Les IPSAS

De nos jours, avec le passage de la crise financière de 2008, suivie par la crise des dettes souveraines en Europe et suite au constat que les Etats se comportent de plus en plus comme des entreprises en leur empruntant leurs techniques d'optimisation comptable, de titrisation, etc. , il y a une volonté globale et nécessaire d'amélioration de la gestion des finances publiques et de la comptabilité sous-jacente.

Un des éléments clés qui entrave cette révolution au niveau public est le repos des comptabilités publiques, encore aujourd'hui, sur *la comptabilité de caisse*. En effet, il demeure encore trop de pays, notamment dans la zone euro, qui gèrent leurs finances publiques sur base d'une *comptabilité enregistrant uniquement les recettes et les dépenses*, sans prendre en comptes les engagements envers les tiers, ce qui rend difficile une appréciation objective de la tenue de ces comptes.

Certains dépeignent même ce repos sur la comptabilité budgétaire comme l'origine des dérapages des pays européens concernant leurs statistiques publiques :

« *Elle enregistre les revenus des emprunts comme des recettes, ce qui est la cause réelle de l'endettement excessif des pays et autres entités publiques.* » (Des Robert & Colibert, 2008, p.14).

Il est très clair aujourd'hui qu'une comptabilité publique uniquement budgétaire ne peut plus prétendre à la transparence, à l'exactitude et à la complétude de ces comptes. Il convient dès lors de faire accompagner la comptabilité budgétaire par une comptabilité d'exercice enregistrant les transactions et les engagements utilisant des normes fondées sur *le principe des droits constatés*. (Deladriaire, 2014).

Et c'est en vertu de ces considérations que l'intérêt pour les **IPSAS** s'est vu grandissant étant donné leur vision patrimoniale qui préside la tenue des comptes publics.

« *The sovereign debt crisis has illustrated the dire consequences of insufficient transparency and accountability of governments and poor public finance management and reporting. Governments are not risk-free and the failure of fiscal management in the public sector has an economic impact that will far exceed the impact of losses incurred by corporate failures. This jeopardizes both the interests of the public as well as investors. Today, many key decision-makers, politicians, and public finance management leaders are taking the key steps toward meaningful reform, including the adoption and implementation of accrual accounting and International Public Sector Accounting Standards (IPSASs).*» (Lavia, 2012)

Ce discours prononcé par le CFO de la banque mondiale Vincenzo Lavia montre bien toute l'importance qui est accordée par les différentes organisations supranationales à

l'implémentation des normes **IPSAS** comme référentiel comptable pour la comptabilité publique dans le monde entier.

D'après son propre site, la fédération international des comptables (**IFAC**) est l'organisation mondiale de la profession comptable, qui « *se dédie à servir l'intérêt public en renforçant la profession et en contribuant au développement des économies internationales fortes.* »⁷⁴ Cette fédération internationale a créé en mai 1986, l'International Public Sector Accounting Standards Board (**IPSASB**) dont la vocation, sous forme de mandat, est la confection de programmes d'amélioration de la gestion financière et de la reddition des comptes publics ainsi que la rédaction et la publication de normes qui leur sont liées (Ghysels, 2013, p.20).

Ces normes, les International Public Sector Accounting Standards (**IPSAS**), connaissent une élaboration progressive depuis 1997 et sont aujourd'hui au nombre de 32. Eurostat énonce sur son site concernant ces normes :

« Les normes comptables internationales pour le secteur public sont développées et supervisées par le Conseil des Normes IPSAS, qui est un organisme indépendant de normalisation. Les normes IPSAS sont fondées sur les normes internationales d'information financière (IFRS), adaptées aux besoins spécifiques du secteur public. Les normes IPSAS sont axées sur la comptabilité d'exercice. »

Ce référentiel se calque donc sur le référentiel **IFRS** mais il convient de ne pas confondre les deux. En effet, ces deux ensembles de règles diffèrent en certains points, comme par exemple, *les normes spécifiques au secteur public, les produits d'opérations sans contrepartie (recette d'impôts), dépréciation des actifs non générateurs de trésorerie (la notion d'avantages économiques futurs est remplacée par celle de potentiel de services),...* (Colibert, 2010, p.26).

De plus, les **IFRS** sont employées dans le domaine privé alors que les **IPSAS** sont destinées au domaine public, ce qui a pour conséquence que beaucoup d'opérations ne se comptabilisent et ne se nomment pas de la même manière.

La crise de la dette souveraine et les abus qui concernent les niveaux de dettes excessifs qui règnent au sein de la zone euro ont mis en lumière la nécessité de disposer d'un *cadre*

⁷⁴ Site officiel de l'IFAC <http://www.ifac.org/about-ifac>.

référentiel fondé sur les droits constatés. Mais, non dans l'idée de supprimer la comptabilité de trésorerie, la comptabilité en droits constatés que promeuvent les **IPSAS** paraîtrait comme complémentaire à la comptabilité de caisse, cette dernière serait toujours utilisée pour l'élaboration et le contrôle des budgets (*Rapport de la Commission sur l'adéquation des normes IPSAS pour les Etats membres, 2013*).

Les **IPSAS** permettraient, également, de définir pour les comptes publics des Etats membres, les 4 caractéristiques fondamentales de l'information comptable, à savoir ; *l'intelligibilité, la pertinence, la comparabilité et la fiabilité.* (Ghysels, 2013, p.17)

En outre, la transition vers ces normes permettrait de disposer d'informations plus complètes, transparentes et cohérentes sur les coûts et recettes ainsi que d'une meilleure comparabilité des Etats financiers, notamment entre organisations (*Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Assemblée générale des états membres, 2007*).

De plus Colibert met en évidence le fait que de telles normes rendraient possible le suivi des flux de dépenses publiques afin de s'assurer de la pertinence de leur usage et permettraient également de responsabiliser d'avantage les fonctionnaires publics qui élaborent ou utilisent les informations financières publiques.

Enfin, cette harmonisation des règles comptables utilisées au sein de l'Union sonnerait le début d'une nouvelle ère comptable en Europe où on pourrait espérer compter sur des données financières comparables d'un pays à un autre. Où on pourrait espérer aussi voir diminuer drastiquement les manipulations de comptes qui ne passeraient plus inaperçues et en outre où les statistiques en termes de dette et de déficit seraient mesurées de la même manière pour tous les Etats et répondraient aux exigences de qualité les plus élevées.

L'instauration de normes comptables internationales pour l'harmonisation de la comptabilité publique n'est pas une idée nouvelle et nombreux sont les organismes supranationaux à déjà les utiliser (Commission européenne, OCDE, ONU, OTAN, etc.).

Le projet des **IPSAS** au niveau européen a été fondu dans la **Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres**, faisant elle-même partie de l'armada législatif européen, visant à renforcer la surveillance budgétaire, le « **6 pack** ».

Le principal considérant de cette directive, toujours selon le rapport de la Commission pointe le but suivant :

« La mise en place de systèmes harmonisés de comptabilité au niveau microéconomique pour toutes les entités du secteur public (c'est-à-dire les administrations publiques), dans tous les Etats membres de l'UE, combinée aux contrôles internes et aux audits externes, semble le seul moyen efficace d'établir des données sur le déficit et la dette sur la base des droits constatés, qui répondent aux normes de qualité les plus élevées conformément aux exigences légales en vigueur. »

Au niveau européen, on réfléchit donc depuis 2011 à la possible harmonisation des règles comptables utilisées par les Etats membres pour l'établissement des comptes publics. La Commission a, dans cette optique, lancé une première consultation publique sur internet en 2012, concernant l'évaluation de l'adéquation, pour les Etats membres des normes comptables internationales pour le secteur public avant d'établir en mars 2013 un rapport nommé *« Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres- l'adéquation des IPSAS pour les Etats membres. »*

Elle dresse dans ce rapport les nombreux avantages de l'implémentation de telles normes au sein de l'Union européenne (ci-après noté **UE**) et la nécessité que représente leur établissement pour disposer au sein de l'Union monétaire d'un réel pôle de gouvernance économique. Elle présente par après les freins que représentent les coûts de l'instauration d'un tel référentiel comptable dans l'Union.

Toujours dans ce rapport, la Commission énonce également les conclusions émanant des différents avis des Etats membres appelés à s'exprimer sur l'adéquation de ces normes internationales pour les Etats membres. Il ressort que 15 pays membres de l'**UE** établissent un lien avec les **IPSAS**, à différents niveaux de l'administration publique mais qu'aucun ne les a mises en œuvre intégralement.

En outre, sur base des avis exprimés, le rapport affirme : « *il apparait clairement que les IPSAS ne peuvent pas être aisément appliquées « en l'état » dans les Etats membres*⁷⁵ », même si ces derniers s'accordent sur le fait que les **IPSAS** demeurent une référence incontournable si une harmonisation des comptes publics au niveau européen se réalisait (Ghysels, 2013, p.5)

Concernant leur application, un certain nombre de craintes émanant des autorités des Etats membres ont été évoquées et sont bien résumées par Raymond Ghysels dans un article du magazine Actualité comptable de 2013 :

« 1. *La suite de ces normes n'est pas complète ; elles ne couvrent pas suffisamment certains types de flux importants, tels que les impôts (enregistrés en produits) et les prestations sociales (enregistrées en charges)*

2. *La consolidation des comptes prendra rapidement une acuité importante ; l'IPSAS 6 traite, il est vrai, des états financiers consolidés et de la comptabilisation des entités contrôlées, mais elle devra être réécrite*

3. *Les IPSAS sont actuellement en révision ; pas plus tard que fin janvier 2013 l'IPSAS board a publié le cadre conceptuel de l'information financière à usage général des entités du secteur public.*⁷⁶ »

Finalement, l'implémentation des **IPSAS** au sein de l'**UE**, comme référentiel comptable commun pour les Etats membres semble difficile sur le court terme. Tout le monde s'accorde à dire qu'une harmonisation des normes comptables en matière publique serait bénéfique pour l'ensemble des pays européens mais outre les inquiétudes décrites par Monsieur Ghysels, il existe encore aujourd'hui trop de disparités concernant les règles comptables utilisées pour la comptabilité publique. En effet, tandis que certains établissent leurs comptes sur base du principe des droits constatés (le cas de la France), trop nombreux sont ceux qui se basent sur le principe de comptabilité de caisse et sans compter que certains pays établissent leur

75 Vers l'application des normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres- L'adéquation des IPSAS pour les Etats membres, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 2013

76 Ghysels Raymond . (2013). Vers l'adoption de normes comptables harmonisées pour toutes les entités publiques des 27 Etats membres de l'UE, Actualité comptable n°9, p6.

comptabilité publique en **IFRS** (Royaume-Uni). Ces divergences représentent un coût énorme pour une potentielle instauration mais également demanderait un laps de temps assez long pour que chacun des Etats se coordonnent avec ce référentiel. La conclusion la plus importante de ce rapport est la réelle convergence de l'ensemble des avis sur le fait que les **IPSAS** constitueraient un cadre référentiel adapté pour la future implémentation d'un ensemble de normes comptables européennes pour le secteur public, les normes **EPSAS**.

Section 2.2 : Les normes européennes de comptabilité publique : Les EPSAS

Le projet des normes **EPSAS** est né suite au constat par les instances européennes que les **IPSAS** seraient difficiles à mettre en œuvre en l'état au niveau des Etats membres. Comme dit plus haut, il existe de réelles difficultés relatives à l'implémentation des normes internationales sur le continent européen et, à ce titre, les conclusions du rapport du 06 mars 2013 de la Commission vont très clairement dans ce sens⁷⁷. Par conséquent, au vu des difficultés que représentent l'implémentation des normes **IPSAS** au sein de l'Union, la Commission et les Etats membres ont dressé le constat qu'une déclinaison européenne de ces normes, les normes européennes de comptabilité publique (**EPSAS**) semble être la réponse idéale au problème que pose la mise en œuvre des **IPSAS**.

Comme cité plus haut, ces normes seront établies sur base du référentiel **IPSAS** mais avec les modifications qu'il convient d'opérer pour les adapter au contexte économique européen. En fait, ce qu'il convient de comprendre c'est que les normes **IPSAS** ne peuvent être appliquées par les Etats membres telles qu'elles ont été élaborées. Pose notamment problème, selon Eurostat, le manque de complétude, de précision et de stabilité qui émane de ce référentiel en plus des coûts qu'une telle harmonisation représenterait pour l'ensemble des Etats européens. Les normes européennes apparaissent dès lors comme salvatrices pour établir un tel référentiel au sein de l'Union. En effet, en disposant de ses propres normes, l'UE aura la

⁷⁷ Vers l'application des normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres- L'adéquation des IPSAS pour les Etats membres, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, 2013

possibilité de les adapter de manière précise aux particularités des Etats européens. De plus, par le fait que l'organe émetteur de ces normes est une entité publique (task force composée de la Commission, la cour des comptes et les cours des comptes nationales des Etats), et non privée comme l'est l'**IPSAS board**, cela permet de mieux légitimer le projet de ces normes aux yeux des civils européens (Assemblée générale de l'**IRE** et de l'Institut des experts-comptables (**IEC**), 2013)

De plus, outre le fait que les **EPSAS** soient mieux adaptées au contexte européen et seront donc plus bénéfiques pour le Etats membres, elles seront quand même calquées sur le référentiel **IPSAS** et disposeront donc de tous les intérêts et les qualités intrinsèques de ce dernier, qualités que nous avons citées plus haut.

Cela permettrait aux pays européens de pouvoir se doter d'un ensemble de règles comptables adapté aux spécificités de l'**UE** tout en rendant possible une harmonisation rapide de ces normes, tant la situation le nécessite.

Depuis le lancement du projet, un groupe de travail composé de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne et des cours des comptes nationales des Etats membres œuvrent à la définition de ces normes **EPSAS**. Ces normes favoriseront, selon Jean Arthuis « *une normalisation de la présentation des comptes publics, une surveillance harmonisée des comptes publics européens et des diligences de certification qui garantissent la sincérité des comptes. En outre, ces normes seront issues de l'UE et de ses États membres et pas d'une entité privée plus ou moins légitime*⁷⁸. »

L'établissement de ces normes, allié avec l'utilisation par les Etats membres du cadre comptable en vigueur en Europe, le **SEC2010**, devrait permettre de disposer d'un cadre comptable solide en termes de comptabilité publique. Déjà, depuis l'entrée en vigueur du **SEC 2010**, des progrès ont été fait en matière de transmission des données financières, même si le besoin d'un référentiel comptable digne de ce nom se fait toujours sentir. En effet, la crise des dettes souveraines et les errances de certains pays, notamment celles de la Grèce, ont mis en lumière le besoin impérieux d'une homogénéité des pratiques comptables en Europe.

78 Participation de la France au budget de l'Union européenne, rapport du Sénat français, 2014.

La coexistence du **SEC2010** et du référentiel **IPSAS** devrait, faciliter la transmission de données financières plus transparentes, alléger de ce fait les rapports de force entre les instances européennes et les Etats mais également renforcer la responsabilisation, la comparabilité des rapports financiers dans le secteur public et peut contribuer à accroître l'efficacité et l'efficience des audits des finances publiques⁷⁹.

Partant des normes IPSAS et du constat de leur inapplicabilité directe dans les Etats membres de l'Union, le projet ambitieux des EPSAS semble être la solution pour harmoniser les pratiques comptables au sein de l'Union européenne. Ce qui est en tout cas l'avis des instances européennes qui voient en cette harmonisation la voie à prendre vers des données financières publiques transparentes et de qualité.

L'utilisation commune d'une part, du cadre référentiel comptable européen (**SEC2010**) et d'autre part d'un ensemble de règles comptables établi sur le principe des droits constatés ne peut qu'améliorer la qualité et la comparabilité des finances publiques européennes. Mais il ne faut pas oublier que la bonne application de ces futures normes passe aussi par l'utilisation de chacun des Etats membres de comptabilité d'exercice (fondée sur les principes des droits constatés) pour l'établissement de leurs comptes. L'emploi de normes comptables en droits constatés n'a, en effet, de sens que si elles sont insérées dans le cadre d'une comptabilité d'exercice établie elle aussi selon ces principes de droits constatés.

Enfin, il convient d'ajouter que la Commission rappelle dans son rapport de mars 2013, concernant l'adéquation des normes IPSAS pour les Etats membres, qu'une des conditions à respecter pour l'obtention de données comptables publiques de haute qualité, est de pouvoir « compter sur un contrôle interne ainsi qu'un audit financier externe de la comptabilité publique »⁸⁰. L'approfondissement de cette question fera l'objet du prochain chapitre.

79 Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement, Vers l'application des normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres.

80 Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement, Vers l'application des normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres, p.11.

Chapitre 3 : Vers un contrôle indépendant des comptes publics par des entités privées

Pour commencer, il convient de rappeler que l'implémentation des normes européennes de comptabilité publique (ci-après notées **EPSAS**) en Europe n'est pas pour tout de suite, la Commission a demandé à plusieurs cabinets d'audit de réaliser des études quant à l'applicabilité de ces normes mais également de remettre un plan de mise en œuvre de ces normes. Demander pareil travail à des cabinets d'audit privés n'est pas innocent de la part des instances européennes, tant ces derniers vont de plus en plus avoir un rôle à jouer dans la comptabilité publique. En effet, l'implémentation des normes **EPSAS** seules, ne permettra pas à court terme la disponibilité de données publiques rapide et de qualité élevée. Il y aura encore d'autres choses à mettre en place afin d'accompagner cette transition. A ce titre la Commission dans son rapport de mars 2013 cite le besoin d'une synchronisation des systèmes informatiques avec ce nouveau référentiel, d'un épaullement du monde politique européen, de ressources et d'effectifs disponibles et d'une familiarisation du personnel des administrations publiques avec ces nouvelles normes.

Mais la condition la plus pertinente, pour notre travail, afin de mener à bien un tel projet est de pouvoir, dans chaque pays, « *disposer d'un contrôle interne effectif ainsi qu'un audit financier externe de la comptabilité publique.* » Cette condition émane de la **directive 2011/85/UE**, qui est contenu dans le pack législatif « *6pack* ». (Communiqué de presse de l'IRE)

Ce besoin de contrôle externe des comptes publics en Europe fera l'objet de notre **deuxième section**. La **première section** de ce chapitre revient sur les étapes importantes qui ont marqué la crise de la dette souveraine en Europe, de manière à mieux cerner en quoi l'audit des comptes publics des Etats membres est réellement aujourd'hui une nécessité.

Section 3.1 : Retour sur les grandes étapes de la crise de la dette grecque.

L'objectif de cette section est de permettre au lecteur de revenir sur les grandes étapes de la crise que connaît la Grèce et qui a secoué l'Europe entière depuis 2008. Ce faisant, il est plus aisé de cerner l'évolution des besoins en matière de comptabilité et de contrôle que connaît l'Union européenne (ci-après notée UE) depuis le lancement de la troisième phase de l'Union économique et monétaire (ci-après notée UEM).

En 2001, la Grèce, au terme de deux années d'efforts pour assainir ses finances publiques, parvient à prendre le train de l'euro, à l'instar des onze autres pays de la toute jeune zone euro. A l'époque, le montant de la dette publique s'élève à quelques 100% du PIB et pose déjà question. Cependant, grâce à son déficit public légèrement en dessous du critère de Maastricht, la Grèce obtient son ticket pour l'euro et assure qu'elle va régler le problème de sa dette élevée.

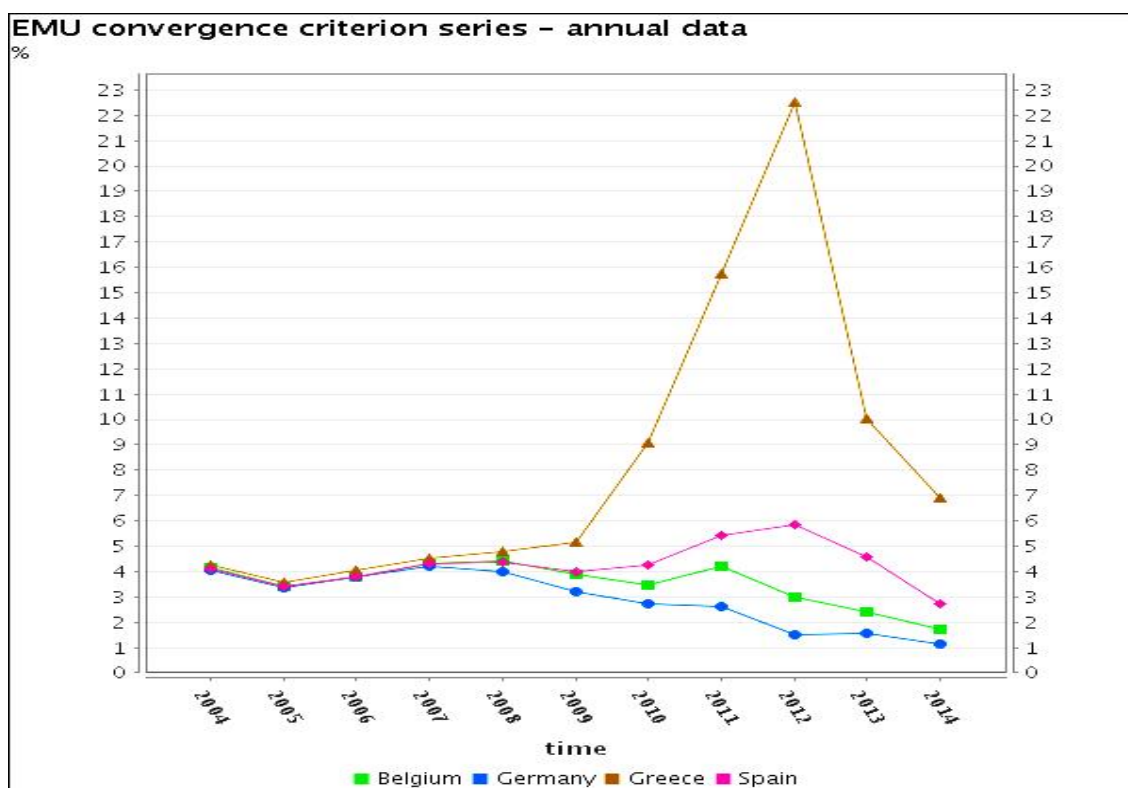
Son entrée dans la zone euro va véritablement lui donner un ballon d'air. Outre les recettes provenant des fonds européens, la Grèce peut emprunter des fonds sur les marchés à des taux d'intérêts alignés sur l'euro, et donc véritablement avantageux pour un pays dont les émissions de titres connaissent des taux bien supérieurs avant l'entrée dans l'UEM. La nation hellénique va alors commencer à emprunter, un peu sans compter, assurée du fait qu'avec l'euro, elle dispose d'une monnaie forte et d'un soutien européen en cas de problème.

En 2004, la Grèce organise les Jeux olympiques d'Athènes. Les montants empruntés pour l'évènement sont colossaux et mettent à mal le déficit et la dette publics du pays cette année-là. Quand on sait qu'aujourd'hui la plupart des infrastructures aménagées pour l'évènement sont laissées à l'abandon, on peut vraiment parler de gaspillage des deniers publics. Certains voient même en ces jeux un fait important dans la crise que connaît le pays par la suite. Vient ensuite la même année, l'audit des comptes publics grecs par Eurostat, demandé par le premier ministre Costas Karamanlis. Cet audit met à jour la sous-évaluation systématique de la dette et du déficit publics de l'Etat depuis l'année 1998. Cela va signer d'une part, le glas de la relation de confiance existante entre l'Etat hellénique et les instances européennes et d'autre part le renforcement du cadre budgétaire en vigueur dans la zone euro et ce par le biais de nombreux règlements et directives.

En 2008, c'est le monde économique qui est frappé de plein fouet par la crise des subprimes qui débute aux Etats-Unis et dont les répercussions européennes fragilisent le système bancaire qui doit se voir refinancer par la Banque centrale européenne (BCE) en Europe. Certaines grandes institutions ne résistent pas, c'est le cas de Lehmann Brother qui finit par tomber en faillite, quand d'autres grands acteurs se voient nationaliser ou recapitaliser. Les marchés financiers prennent panique et il y a un ébranlement de la confiance interbancaire. La recapitalisation des banques européennes par les Etats nationalise les dettes qui demeurent jusque-là privées.

L'année 2009 est marquée par l'annonce faite du premier ministre Papandreou sur la vérité concernant l'état chaotique des finances publiques de la Grèce. Il déclare que le déficit pour cette année est le double de ce que les autorités du pays ont déclaré à Eurostat. Cela vient remettre en cause la fiabilité de l'organe de contrôle européen et fait éclater le problème des dettes souveraines européennes.

Graphique 1 : Rendement des obligations à 10 ans de 4 pays de la zone euro (Allemagne, Belgique, Espagne, Grèce) sur la période 2004-2014



Cette déclaration va surprendre les marchés, eux qui accordent leur confiance aux titres obligataires grecs dont le rendement évolue, comme le montre le graphique 1 ci-dessus, jusqu'en 2007 à un taux similaire à celui de l'Allemagne (4%). A partir de là, va commencer pour la Grèce une descente aux enfers car la probabilité d'un défaut du pays, jusque-là inimaginable, va faire plonger les taux d'intérêts auxquels se négocient les obligations grecques, ce qui entraîne donc une perte de confiance des créanciers et un ébranlement de son crédit sur les marchés financiers.

Pour ne rien arranger, des titres nommés Credit default swap (ci-après notés **CDS**) émergent sur les marchés financiers. Ces **CDS** permettent aux investisseurs de spéculer sur la possibilité d'un défaut de la Grèce et comme la demande pour ces contrats augmente rapidement, le prix aussi. Ce dernier s'interprétant comme une indication objective du défaut de la Grèce, la conséquence est une montée des taux d'intérêts auxquels la Grèce emprunte sur les marchés financiers (De la Brosse, 2010). A l'heure actuelle, la Grèce se finance sur les marchés à un taux de 7%, après avoir culminé en 2012 à 22%.

Depuis lors, le pays est entré dans une spirale infernale, contraint de suivre multiples plans de sauvetage afin de retrouver une santé économique. Le pays a même failli faire défaut sur sa dette en 2012. La situation du pays ne s'est pas améliorée pour autant. Etouffée par les mesures d'austérité qui mettent à mal son économie et qui l'empêche de favoriser son relancement, la Grèce ne montre pas de signes évolutifs très positifs quand on sait que sa dette culmine actuellement autour des 180% et son solde public est toujours négatif (-3,5%). Socialement, ces mesures passent très mal et ont gonflé le taux de chômage jusqu'à 25,6%⁸¹.

Finalement, un élément majeur dans le déroulement de la crise de la dette grecque est le manque de transparence et de fiabilité dont souffrent les données financières transmises par la Grèce depuis l'entrée du pays dans l'**UEM**. On peut dès lors se poser la question de savoir comment peut être amélioré la fiabilité et la qualité des chiffres que transmettent les Etats de la zone euro à la Commission.

Certains éléments de réponse ont déjà été fournis avec l'entrée en vigueur du **SEC2010**, qui fournit un cadre référentiel comptable homogène pour les Etats membres, mais également

⁸¹ Les chiffres présentés proviennent du site internet d'Eurostat.

avec la future implémentation des normes de comptabilité publique européennes, les normes **EPSAS**. Ces deux éléments vont effectivement permettre, comme cela a déjà été dit, de pouvoir disposer de comptes publics plus fiables, qui seront harmonisés au standard européen et dont la surveillance sera plus aisée pour éviter d'éventuels dérapages.

Mais cela sera-t-il suffisant ? La question se doit d'être posée, l'amélioration de la gestion publique des Etats est tout de même une affaire d'intérêt public partagée par tous. **La directive 2011/85/UE du Conseil du 08 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres**, dans son troisième considérant, énonce le besoin d'aller plus loin que cette harmonisation comptable pour disposer de statistiques fiables et comparables au sein des Etats membres. Elle affirme : *«L'application de pratiques de comptabilité publique exhaustives et fiables dans tous les sous-secteurs des administrations publiques est une condition préalable à la production de statistiques de grande qualité qui soient comparables d'un Etat membre à l'autre. Le **contrôle interne** devrait assurer que les règles existantes sont mises en œuvre dans l'ensemble des sous-secteurs de l'administration publique. des **audits indépendants**, menés par des institutions publiques telles que les cours des comptes ou des organismes d'audit privés, devraient encourager les meilleures pratiques internationales⁸²»*.

Section 3.2 : La nécessité d'un contrôle indépendant des comptes publics européens

« La crise de 2008 constitue un échec politique, elle a révélé un manque de contrôle et des failles dans l'analyse des finances de l'Etat. Les pouvoirs publics sont en train de tirer des leçons du passé » (Kroes, 2013).

Cette conclusion de Monsieur Kroes rencontre totalement l'analyse effectuée jusqu'à maintenant et qui nous amène à ce besoin d'audit indépendant des finances publiques.

a. Qui prône un tel contrôle actuellement ?

⁸² Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2001 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres, considérant 3.

Avec le passage de la crise financière, suivie de la crise des dettes souveraines, il y a une réelle volonté politique et citoyenne d'amélioration de la gestion publique d'une part mais également le désir de voir renforcer la responsabilité des administrations publiques de rendre compte via le contrôle indépendant des comptes publics.

En effet, pour pouvoir à l'échelon national disposer de données financières de qualité, il faut pouvoir compter en aval, au niveau des différents secteurs des administrations publiques, sur des informations comptables établies avec un haut degré de qualité. Et la meilleure manière de garantir de tels attributs pour les comptes publics des Etats membres est de les faire contrôler successivement par des auditeurs internes mais surtout pas des contrôleurs externes, indépendants de l'autorité publique.

Tout d'abord, la volonté de voir des audits indépendants des comptes publics européens se réaliser émane de la ***Directive 2011/85/UE du Conseil du 08 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.***

En outre, cette volonté est également partagée par Eurostat, qui désire une collaboration plus effective avec les professionnels du contrôle externe dans le contrôle opéré sur les comptabilités publiques. Ce que nous rappelle Denis Bernard dans un communiqué de presse de l'IRE à ses membres : *« Enfin, il va de soi que la qualité des données de base est étroitement liée à l'efficacité des procédures de contrôle, des audits, des certifications, qui sont effectués en toute indépendance dans les Etats membres, pour toute unité considérée comme une administration publique. Eurostat recommande donc vivement le développement de relations entre statisticiens et les différentes instances de contrôle et d'audit, notamment la Cour des comptes et les réviseurs d'entreprise. »*⁸³

Les Cours des comptes nationales des Etats demandent également une aide de la part des auditeurs et ce pour pouvoir disposer de leur expertise et de leur approche méthodologique plus conceptuelle et structurée. Bien que dans divers pays européens, des collaborations sont déjà établies entre réviseur d'entreprises et Cour des comptes, ces dernières souhaiteraient voir se renforcer ces collaborations. En Belgique, ce souhait d'une collaboration renforcée a déjà été émis lors d'une assemblée parlementaire par le président de la Cour des comptes, qui

⁸³ Orages budgétaires sur les finances publiques belges : le besoin accru d'informations financières faibles se fait sentir, Communiqué de presse de l'IRE, septembre 2014.

préconise d'appliquer le concept d'audit unique (sur lequel nous reviendrons par après) au niveau fédéral. (Desomer, 2013, p.14)

Enfin, il convient de ne pas oublier que les premiers demandeurs du contrôle indépendant des comptes publics sont les réviseurs eux-mêmes, eux qui souhaitent apporter leur expertise et expérience dans l'audit des comptes des Etats. En Belgique, l'Institut des réviseurs d'entreprises (ci-après noté **IRE**) dans son mémorandum aux gouvernements de 2014 réitère son désir de devenir un acteur de premier plan dans l'audit des comptes publics. L'institut déclare vouloir apporter ses services et sa valeur ajoutée aux entités du secteur public, notamment en matière de certification des comptes des pouvoirs locaux, qui, selon l'organisme, devraient faire l'objet d'audit par un réviseur d'entreprises (**IRE**, mémorandum 2014).

Ce n'est donc pas un projet qui se meut uniquement par l'impulsion des cabinets d'audit privés mais qui est également souhaité par les instances européennes et les Cour des comptes nationales afin d'éviter la résurgence de dérives budgétaires.

b. Les instances en charge des audits des comptes publics européens à l'heure actuelle et leurs faiblesses

Actuellement, le contrôle des comptes des entités publiques en Europe est réalisé d'une part en interne par les cours des comptes nationales ou régionales (et selon les pays, épaulés ou non par des cabinets d'audits privés) en fonction du niveau de l'administration publique et d'autre part en externe par Eurostat, qui a la charge des budgets nationaux mais également régionaux et dont les responsabilités en la matière se sont vues grandement accrues depuis le renforcement du cadre budgétaire européen (« 6pack », « 2pack », « TSCG »).

Concernant le contrôle par la Cour des comptes, d'un pays européen à l'autre la situation est différente mais si nous prenons le cas de la Belgique, cette dernière, selon son propre site : *« exerce un contrôle financier, un contrôle de légalité et de régularité, et un contrôle du bon emploi des deniers publics. Ses vérifications concernent les recettes et les dépenses de l'État fédéral, des communautés et des régions, des organismes publics qui en dépendent, ainsi que*

des provinces. Les résultats de ces contrôles donnent lieu à une information adressée régulièrement aux parlements et aux conseils provinciaux. ⁸⁴»

Elle exerce donc un contrôle à chaque niveau du pays et pour certains d'entre eux la Cour exerce son travail en collaboration avec des réviseurs d'entreprises, comme c'est le cas dans certaines entités publiques flamande mais également à la Fédération Wallonie-Bruxelles. Cependant, la Cour des comptes doit faire face à un problème au niveau de la certification qu'elle propose car cette dernière n'est en effet pas assez réglementée. De plus, sans remettre en cause la qualité du travail effectué par la Cour des comptes, le temps qu'elle alloue au contrôle des comptes de chacun des niveaux de l'administration est considérable et serait significativement réduit si une collaboration plus effective avec d'autres acteurs de contrôle serait mise en place. Comme le dit le président de l'Institut des réviseurs d'entreprise Daniel Kroes, concernant le travail fait par la Cour des comptes en matière d'audit public : *« La surveillance de la Cour des comptes ne suffit plus. Ce qui est important à souligner, c'est la logique de progrès qui se met en place en ce moment, même s'il reste beaucoup de chemin à parcourir. Améliorer le contrôle des entités publiques, c'est aussi améliorer la démocratie ».* ⁸⁵

Enfin, pour rejoindre ce qui est dit plus haut, même si une collaboration avec des réviseurs d'entreprise existe déjà en Belgique concernant le contrôle des comptes publics de certaines entités, ce qui importe aujourd'hui c'est de renforcer cette coopération des acteurs de contrôle et de tendre vers une nouvelle approche de l'audit des comptes publics fait à l'intérieur du pays.

Depuis 2004 et l'annonce des révisions par Eurostat des statistiques transmises par la Grèce, l'office statistique européen a vu ses pouvoirs en matière de contrôle s'accroître de manière substantielle. Mais c'est en 2009 qu'Eurostat reçoit de réels pouvoirs en matière d'audit et dispose depuis, du « *droit d'accéder aux comptes de toutes les entités publiques* » et de la faculté « *de se voir fournir les informations comptables et budgétaires détaillées existantes sur la base desquelles ces comptes ont été établis* » ⁸⁶.

Toutefois, même si l'institut statistique a vu son nombre de fonctionnaires augmenter au fil des années, notamment dû à l'alourdissement des tâches qui lui sont dévolues, il n'en

84 Rapport annuel 2014, Cour des comptes de Belgique.

85 Les professionnels de l'audit sont là pour fortifier les digues, financemanagement.be, novembre 2013

86 Article 12, §2 du règlement (CE) n°479/2009, tel que modifié par l'article 1er, 5°, §2 du règlement (UE) n°679/2010

demeure pas moins vrai que réaliser des audits de chaque unité publique des Etats membres est un travail trop lourd à supporter pour un seul institut statistique, même s'il s'agit d'Eurostat.

De plus, son contrôle ne peut pas être optimal si les contrôles des comptes faits au niveau national ne sont pas également faits de la manière la plus efficace possible. En outre, Eurostat doit faire face à réel problème d'homogénéité des comptes qui lui sont transmis, que ce soit au niveau de l'établissement de la comptabilité (budgétaire contre comptabilité d'exercice), que des normes utilisées dans l'élaboration de cette dernière. C'est dans ce sens que l'institut trouverait très utile de pouvoir disposer de rapports d'auditeurs sur les comptes publics lors de ses tâches de contrôle et il encourage, à ce titre, une meilleure collaboration entre office statistique et auditeurs (Besnard, 2014, p.8).

c. Valeur ajoutée de ces contrôles indépendants

Cette volonté de s'orienter vers un contrôle indépendant des comptes publics apparaît aujourd'hui comme une nécessité tant les avantages que cela procure sont nombreux. Premièrement, l'ensemble des principes liés à la bonne gestion des comptes et les qualités qu'ils se doivent de dégager sont encore plus importants au niveau public. Du fait que l'argent qui y circule est l'argent du contribuable, l'ensemble des citoyens peuvent être considérés comme des « *parties prenantes* » intéressées par la tenue de ces comptes.

Deuxièmement, les stakeholders concernés d'un point de vue plus économique ou politique ont besoin de disposer d'informations fiables et exhaustives pour prendre des décisions stratégiques ou d'investissement. La meilleure façon de leur garantir ce degré de qualité, et de renforcer leur confiance dans les comptes qui leur sont soumis, consiste justement en un contrôle indépendant des comptes après la réalisation de l'ensemble des procédures de contrôle interne.

Ensuite, il ne peut être négligé que les cabinets d'audit privés, dont le contrôle des comptes est l'activité première, disposent d'une réelle expertise en la matière, qui ne peut être que bénéfique pour le contrôle des comptes publics. Les rapports délivrés par les cabinets de contrôle permettent aux entités contrôlées de disposer d'une analyse concrète du degré de fidélité des comptes aux principes comptables.

Par ailleurs, le contrôle par une entreprise privée apporte une évaluation et des conseils pertinents sur le contrôle interne en place dans les différents niveaux de l'administration publique (Acke, 2014). Même si ce contrôle est fait également par les instances publiques, le partage de connaissance est toujours un plus.

Cela peut également libérer des organes de l'administration publique qui peuvent dès lors se concentrer sur d'autres tâches et donc favoriser de la sorte une économie de coût engagés par l'Etat. Si on prend le cas de la Grèce, voir ses comptes publics certifiés via un rapport émis par un cabinet d'audit privé indépendant lui permettrait d'envoyer un signal fort à d'éventuels investisseurs et cela lui conférerait peut-être la possibilité de pouvoir réemprunter à des taux raisonnables sur les marchés financiers.

Enfin, toujours selon l'**IRE**, *« l'intervention d'un réviseur d'entreprises dans le secteur public permettra aux institutions publiques de travailler de façon plus efficace et qualitative, générant ainsi des économies. Les coûts d'un audit seront moins élevés que les gains générés par celui-ci ⁸⁷ »*. L'institut ajoute en outre, que les entités fédérées bénéficiant d'un cadre de contrôle cohérent et intégré se verraient soulagées des lourdeurs administratives que représentent l'enchaînement des contrôles successifs habituels.

d. Mise en œuvre pratique de ces contrôles et proposition de la profession

Le monde révisoral en Belgique, représenté par l'**IRE**, a déjà formulé dans son mémorandum de mai 2014 une proposition quant à une marche qui peut être suivie dans le cadre du contrôle et de la certification des comptes publics. Il propose, en effet, de se servir du modèle de *« single audit »* (*audit unique*) comme référence et source d'inspiration pour l'audit des comptes de l'Etat.

Ce concept vient de la région flamande, qui ce faisant, montre la voie vers une approche de l'audit plus intégrée où tous les acteurs en présence sont amenés à coopérer pour une meilleure qualité de l'information financière publique.

La notion du *« single audit »* émane de l'**article 67 du décret flamand du 08 juillet 2011 réglant le budget, la comptabilité, l'attribution des subventions et le contrôle de leur**

87 Mémorandum aux gouvernements, élections mai 2014, Institut des réviseurs d'entreprise.

utilisation, et le contrôle par la Cour des comptes. Avec ce concept, la Flandre propose une alternative qui consiste à réaliser le contrôle à un degré plus élevé de qualité en intégrant dans le processus l'ensemble des professionnels concernés (Audit interne de l'administration flamande, les fonctions d'audit interne des personnes morales flamandes, l'agence autonomisée interne Central Accounting, l'inspection des finances, la Cour des comptes et les réviseurs d'entreprise) et en les amenant à collaborer ensemble. Une telle collaboration ne peut amener que des avantages, c'est dans ce sens que va la déclaration de Jean-Michel Cassiers, président de l'Institut des Auditeurs Internes (IIA) qui affirme, en ce qui concerne cette collaboration : « *Chaque profession a tout à gagner en resserrant la collaboration avec les autres. Il y a de nombreuses synergies à créer dans l'idée d'amener davantage de transparence* »⁸⁸.

Dans son rapport annuel 2014, le centre d'informations du révisorat d'entreprise (ICCI) nous décrit ce concept d'audit unique :

« L'audit unique concerne un seul modèle d'audit pour une autorité, sur lequel chaque niveau de contrôle se base afin de soulager la charge de contrôlé et d'augmenter la qualité de l'audit, sans toutefois porter atteinte à l'indépendance des organes d'audit concernés. »

Dans une de ses circulaires de 2012, l'IRE nous décrit le cadre référentiel utilisé par le réviseur dans sa mission au sein des entités flamandes dans le cadre du concept du « *single audit* » ainsi que les 3 volets que couvre sa mission :

Dans un **premier volet**, le réviseur est tenu du contrôle des états financiers par la certification d'une part, de l'image fidèle des comptes annuels à transmettre au Gouvernement flamand et d'autre part, de l'état approprié et du fonctionnement de l'appareil administratif et comptable de l'entité.

Le **second volet** concerne l'établissement d'un rapport sur l'exécution du budget et de la cohérence de cette exécution avec les comptes annuels.

⁸⁸ Les professionnels de l'audit sont là pour fortifier les digues, 2013, www.financemangement.be

Dans le **troisième volet**, il est demandé au réviseur de se prononcer sur le degré de conformité des comptes et du rapport annuel de l'entité flamande avec le **SEC95** (Aujourd'hui **SEC2010**)⁸⁹.

Afin de mener des contrôles des comptes de l'Etat, une idée serait donc de s'inspirer de ce concept d'« *audit unique* » et de le transposer au niveau fédéral. En outre, une proposition également formulée est de faire procéder, par les réviseurs d'entreprises, à des audits de performance des services publics. Ce qui constituerait un outil précieux d'aide à la décision. En couplant l'audit financier des comptes avec un audit de performance, une assurance supplémentaire serait en effet fournie par les réviseurs concernant l'utilisation et la destination des ressources matérielles, financières et humaines de l'entité soumise au contrôle (Mathay, 2013, p.7)

Ce concept d'audit unique, comme dit précédemment, ne concerne pour le moment que les entités publiques de la région flamande. L'intérêt serait de transposer ce principe à chacune des entités du secteur public, des communautés aux régions en arrivant finalement vers une application au niveau fédéral. La discussion a déjà été amenée lors d'une assemblée parlementaire même si à l'heure d'aujourd'hui, il n'existe pas d'accord quant à l'application de l'« audit unique » au niveau fédéral.

En Belgique, le concept de l'« audit unique » mis en place par la région flamande fait office de projet ambitieux dans le cadre du développement des relations entre les différentes entités de contrôle et cela pourrait représenter une avancée significative vers la transposition des concepts de la directive 2011/85/UE concernant l'audit indépendant des comptes publics. Il convient de garder à l'esprit que pour une application optimale de ces principes, chacune des entités de contrôle amenées à collaborer devrait partager les mêmes méthodologies de travail, notamment concernant l'évaluation du contrôle interne et l'application de ses concepts clés, ainsi que les normes de révision applicables.

⁸⁹ Le cadre comptable européen à l'époque de cette circulaire était encore régi par le SEC95

En outre, l'harmonisation du cadre référentiel comptable et des normes de comptabilité utilisés dans les Etats membres présente de nombreux avantages permettant de faciliter la démarche d'audit.

Nous nous sommes concentrés sur le cas de la Belgique et ce que proposent les professionnels de l'audit du pays mais nous gardons à l'esprit que d'autres pays de l'Union mettent en œuvre des principes similaires ou tout du moins tendent vers les mêmes objectifs de qualité et de transparence.

Enfin, l'idée première lorsqu'a été évoqué le besoin d'un contrôle indépendant des comptes publics était de faire réaliser un audit des comptes publics des Etats membres au niveau européen. En d'autres termes, opérer des contrôles sur les comptes approuvés par les instances politiques de chacun des Etats membres. Car comme le passé l'a démontré en Grèce, le contrôle par les instances nationales ne fournissent pas tous les critères de probité et de transparence nécessaires si les politiques en ont décidé autrement. Dans cette optique, l'appel à des cabinets d'audit privés internationaux pour faire procéder à ces contrôles peut constituer une piste vers une meilleure transparence des comptabilités des Etats membres européens.

Conclusion

En nous familiarisant avec les étapes de la construction économique et budgétaire européenne et les règles qui en émanent, cela a permis de comprendre ce qui est attendu par les Etats membres européens au lendemain du lancement de la zone euro. Cette dernière exige de ses membres de disposer d'une dette publique dont le plafond s'établit à 60% du PIB, d'un solde public ne pouvant être négatif de plus de 3% et d'une inflation alignée sur le taux le plus bas de l'**UEM**.

L'entrée de la Grèce dans la CEE en 1981 fait état du niveau chaotique dans lequel se trouve l'économie du pays. Une dette élevée, un déficit en augmentation, une inflation qui ne se maîtrise plus et le repos de la structure économique du pays sur des secteurs peu porteurs d'avenir, voilà ce qui caractérise le pays à l'époque.

La situation en 2001 est tout à fait différente, on constate que des mesures ont été prises afin de juguler l'inflation et cela a remarquablement porté ses fruits. La croissance retrouve des couleurs sous l'impulsion des investissements réalisés et le solde public est en excédent. La dette s'est vue également diminuée par le biais de la stratégie de gestion de la dette mise en place. Les indicateurs économiques du pays ont réalisé une convergence incroyable en l'espace de 20 ans. En effet, l'ensemble répond aux critères de convergence du **Traité de Maastricht** et cela permet à la Grèce d'intégrer la 3^{ème} phase de l'**UEM**.

L'intégration de la Grèce dans la zone euro lui confère l'ensemble des avantages d'une monnaie forte qu'est l'euro et lui permet de disposer d'une position plus forte sur les marchés financiers. Le pays peut maintenant emprunter à des taux faibles et ne va pas s'en priver jusqu'en 2004. Le train de vie grec de l'époque est très confortable, mais s'appuie surtout sur l'endettement qui ne fait que croître depuis 2001, tant au niveau public que privé. En 2004, avec l'organisation des Jeux Olympiques, des sommes astronomiques sont dépensées via l'emprunt mais cela n'inquiète pas outre mesure l'Europe et encore moins les Grecs. Avec l'arrivée de l'audit budgétaire réalisé par Eurostat la même année, la dynamique européenne grecque va prendre une toute autre tournure. Les conclusions de cet audit sont alarmantes et mettent à jour la sous-évaluation récurrente de la dette et du déficit publics depuis 1998. En outre, les largesses de l'appareil administratif grec et de son fonctionnement sont également pointées par le rapport d'Eurostat. Ce qui a également été constaté, c'est les faiblesses inhérentes du cadre référentiel comptable européen de l'époque, le **SEC95**. Il

apparaît qu'encore trop d'opérations comptables ne sont pas adaptées à ce système qui relève du principe des droits constatés alors que la plupart des comptabilités des Etats membres européens repose sur la comptabilité budgétaire uniquement. Les manipulations réalisées par les Grecs l'ont dès lors été avec beaucoup de simplicité, tant le cadre s'y prêtait. Enfin, même si nombreux sont ceux à crier au loup et à blâmer la Grèce, il ne faut pas perdre de vue que la comptabilité créative, dans l'objectif du respect des critères de Maastricht est un sport que beaucoup d'Etats membres ont déjà pratiqué, comme la France, l'Italie, la Belgique, l'Allemagne, et bien d'autres.

Les scandales ne s'arrêtent pas là pour la République hellénique puisqu'en 2010, au lendemain de la crise des subprimes, on découvre le swap de devises réalisée par la Grèce avec le concours de Goldman Sachs, afin de cacher une partie de sa dette, juste après son entrée dans la zone euro. C'est encore une fois la Grèce qui est pointé du doigt et on ne remettra presque pas en cause le manque de déontologie de la banque d'affaire américaine, qui va spéculer sur un défaut de la Grèce quelques années plus tard.

Ces découvertes successives vont amener les eurocrates à prendre des réformes jugées nécessaires au niveau budgétaire. Et de 2005 à nos jours, l'Europe va mettre en place tout un tas de mesures rigoureuses qui vont venir restreindre la souveraineté budgétaire des Etats membres. Les dettes publiques européennes ne se conforment toujours pas, pour autant, à la règle des 60% édictée par Maastricht. La Grèce pour sa part est enlisée, depuis 2010, dans la spirale de l'austérité qui lui est dictée par Bruxelles et pourtant on ne peut pas dire que la situation économique du pays s'est améliorée depuis lors.

Ensuite, la crise de la dette souveraine en Europe a fait mettre à jour le besoin essentiel de transparence, de fiabilité et d'amélioration de la gestion des finances publiques au sein des Etats membres de l'Union européenne. Pour en arriver à des comptes de telles qualités, le passage par une harmonisation du cadre référentiel comptable mais également des normes comptables utilisées semble dessiner la voie vers des données financières de meilleure qualité, c'est en tout cas l'avis des instances européennes qui travaillent sur l'implémentation futures des normes européennes de comptabilité publique, les **EPSAS**. Cependant, les acteurs du monde économique public européen, dont la Commission européenne en premier plan, condamnent le manque de contrôle efficace des comptes publics européens et expriment le besoin d'un contrôle indépendant de ses comptes par des professionnels de l'audit.

A ce titre, les instances de contrôle actuelles au niveau national (Cour des comptes) et européenne (Eurostat) sont demandeurs, dans l'objectif d'une obtention des données financières de meilleure qualité, d'une consolidation des relations avec les réviseurs d'entreprise. Pouvoir disposer du soutien et de l'épaullement des instances de contrôle et d'audit, notamment privées, constituerait une garantie supplémentaire dans le cadre de leur travail.

Les recherches inhérentes à cette dernière partie nous ont fait prendre connaissance de ce que proposait le monde révisoral en Belgique concernant le contrôle des comptes publics. L'Institut des réviseurs d'entreprise de Belgique soutient le projet de « single audit » intronisé par les autorités de la région flamande pour le contrôle de ces comptes. Cette approche favorise la collaboration entre les différentes instances de contrôle en Belgique, dont les réviseurs d'entreprises, et mise sur des contrôles successifs plus intégrés, pour disposer de données financière publiques plus transparentes et fiables.

Le concept de « single audit » nous semble être une piste pertinente pour pouvoir dans le futur compter sur des comptes publics plus transparents et avec un plus haut degré de qualité. La Cour des comptes belge, qui s'occupe du contrôle des comptes de l'Etat, semble partisane de l'établissement de ce projet et aimerait travailler en plus étroite relation avec les réviseurs d'entreprise dans le cadre de ces contrôles. Son président a en tout cas émis le souhait de voir s'appliquer ce « single audit » au niveau fédéral en Belgique

Nous préférons rester prudent et même si nous considérons ce projet de l'audit unique comme une piste sérieuse dans l'optique de disposer des données financières publique fiables et transparentes, il convient de garder à l'esprit que les politiciens des Etats membres disposent en dernier ressort des comptes publics et qu'ils peuvent y apporter, de ce fait, des modifications C'est pourquoi nous nous demandons si les réviseurs d'entreprise et auditeurs ne peuvent pas également jouer un rôle plus en amont encore, au sein des instances européennes. Ils pourraient être acteurs dans le contrôle des comptes publics qui sont soumis par les Etats membres à Eurostat. Dans cette optique, les compte publics subiraient des contrôles indépendants à l'intérieur de l'Etat mais également en dehors de l'Etat et leur certification par des réviseurs agréés serait dès lors une réelle garantie. Il s'agit d'une piste non abordée dans ce mémoire, et à travailler bien entendu, mais qui serait intéressante de développer dans le cadre d'un autre travail.

Bibliographie

Acke, L. (2014). La comptabilité publique et son contrôle en Belgique- le contrôle par le réviseur d'entreprises.

Alogoskoufis, G. (1995). The two faces of Janus: institutions, policy regimes and macroeconomic performance in Greece. *Athens School of Economics and CEPR*, Athens.

Application des normes IPSAS (normes comptables internationales du secteur public) dans le cadre d'une réforme plus large du secteur public. PWC 2012.

Arthuis, J. (2010). Le système statistique européen à l'épreuve de la crise grecque : renforcer la légitimité d'Eurostat. *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la prise en compte de la dette publique dans les comptabilités nationales*, n°374, Présidence du Sénat.

Baudry, S. (2012). La crise grecque et le précédent argentin. *Regards croisés sur l'économie*, n°11, 40-43. doi :10.3917/rce.011.0040.

Besnard, D. (2014). Directive du Conseil 2011/85. Journée d'étude 19 septembre 2014, Institut des réviseurs d'entreprise.

Bordes, C. (2012). La BCE a-t-elle bien géré la crise ?. *Regards croisés sur l'économie*, n°11, 57-65. doi : 10.3917/rce.011.0057.

Chazot, C.; Claude, P. (2000). *Les swaps concepts et applications*, Economica ,Paris, 164-176.

Chazot, C.; Claude, P. (2000). *Les swaps concepts et applications*, Economica ,Paris, 818-823.

Christiaens, J. (2014). Audit indépendant des comptes et budgets de l'état, SEC2010 considérations techniques et comptables. Journée d'étude 19 septembre 2014, Institut des réviseurs d'entreprise.

Christiaens, J. (2012). The effect on reforming governmental financial reporting : a worldwide comparative study. Ghent university Belgium.

Circulaire du 13/11/2012 sur le décret flamand des comptes- arrêté d'exécution du Gouvernement flamand du 07/09/2012 relative au contrôle et à l'audit unique (single audit)- cadre référentiels pour la mission étendue du réviseur d'entreprises- calendrier. (2012).

Cohen, D. (2011). La crise grecque. Leçons pour l'Europe. *Revue économique*, 62, 383-394. doi : 10.3917/reco.623.0383

Colibert, J.(2010). Les normes IPSAS et le secteur public. *Science, Indépendance, Conscience*, 283.

Dees, M. (2014). Audit financier indépendant au sein du gouvernement néerlandais. Journée d'étude 19 septembre 2014, Institut des réviseurs d'entreprise.

Deliolanes, D. (2012). Comme la Grèce, quand la crise d'une nation devient celle de tout un système, *Outre terre*, 1, n°31, 235-246.

De Smet, G. (2014). La transposition de la directive 2011/85/UE. Journée d'étude 19 septembre 2014, Institut des réviseurs d'entreprise.

De Streel, A. (2012). La nouvelle gouvernance économique européenne : description et critique. *Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales*, Bruxelles.

Des Robert, J.-F. & Colibert, J. (2008). *Les normes IPSAS et le secteur public*. Paris, Dunod.

Dunbar, N.(2003). Revealed: Goldman Sachs' mega-deal for Greece. En ligne <http://www.risk.net/risk-magazine/feature/1498135/revealed-goldman-sachs-mega-deal-greece>

Etudes économiques de l'OCDE, Grèce, (1982).

Etudes économiques de l'OCDE, Grèce, (1992).

Etudes économiques de l'OCDE, Grèce, (1998).

Etudes économiques de l'OCDE, Grèce, (2005).

Eurostat review on national accounts and macroeconomic indicators, special issue on the implementation on the european system of accounts (ESA2010).(2014).Eurostat.

Examen de la situation économique de la Grèce à l'OCDE. (1980). Direction générale des affaires économiques et financières, Commission des Communautés européennes.

Exception à l'obligation du secret professionnel des réviseurs d'entreprises. (2013). en ligne <http://www.forumforthefuture.be/Fr/enews/article/exception-a-l-obligation-du-secret-professionnel-des-reviseurs-d-entreprises>, consulté le 01 août 2014.

Ghysels, R. (2013). Concept et application des IPSAS (1^{ère} partie- concept), *Comptabilité et fiscalité pratique*, 1.

Grjebine, A. (2012). Les déséquilibres intra-européens : à qui la faute ?. *Regards croisés sur l'économie*, 1,11, 44-52. doi : 10.397/rce.011.0044.

Hila, M. (2012). Papandréou : L'appel à la Grèce. *Outre-Terre*, 31, 247-256. doi : 10.3917/oute.031.0247

Honnay, E. (1998). *La Grèce face aux critères de convergence et à l'objectif de cohésion économique et sociale institués dans le Traité de Maastricht* (Mémoire de licence en sciences économiques). Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

Huneke Clowes, S.(2012). The accumulation of greek debt. En ligne <http://sevenpillarsinstitute.org/case-studies/1492-2>, consulté en août 2015.

La situation économique en Grèce. (1979). Archive de la Commission européenne.

Lavia, V.(2012). Global Seminar in the sovereign debt crisis. *International federation of accountants*.

Les comptes nationaux passent en base 2010. (2014). *INSEE*.

Le système européen des comptes SEC 2010. (sd). *Banque nationale de Belgique*.

Louise, S.; Landon, T.& Scwhartz, D. (2010). Wall Street helped to mask debt fueling Europe's crisis. En ligne http://www.nytimes.com/2010/02/14/business/global/14debt.html?pagewanted=all&_r=1, consulté avril 2015.

Manolopoulos, J. (2012). *La dette odieuse, les leçons de la crise grecque*. Pearson France/Les Echos.

Manual on the changes between ESA 95 and ESA 2010. (2014). Eurostat.

Martinuzzi, E. (2010). Goldman Sachs, Greece Didn't Disclose Swap Contract (Update1). En ligne <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=asBNXSLtIN9E>, consulté le 5 avril 2015.

Mathay, E.(2013). De performantie audit in de publieke sector en de non-profit sector . Journée d'étude 19 septembre 2014, Institut des réviseurs d'entreprise.

Mémorandum aux gouvernements: élections mai 2014 (2014). Institut des réviseurs d'entreprise .

Modard, C.(2013). SEC 1995/2010 et comptabilités publiques. Département statistique générale, Banque nationale de Belgique.

Orages budgétaires sur les finances publiques belges : le besoin accru d'informations financières fiables se fait sentir. (2012). Communiqué de presse, Institut des réviseurs d'entreprise.

Pays développés : Qui détient la dette publique ?. (2013). Société générale département des études économiques.

Petras, J. (2015). L'assassinat de la Grèce. En ligne <https://www.les-crises.fr/l-assassinat-de-la-grece/>, consulté en juillet 2015.

Piga, G. (2012). Bloomberg vs ECB in greek derivative case opens in court today. En ligne <http://www.gustavopiga.it/2012/bloomberg-vs-ecb-in-greek-case/>, consulté en mai 2015.

Position du gouvernement hellénique concernant les relations de la Grèce avec les Communautés européennes. (1980). Archive de la Commission européenne.

Prada, M. (2014). L'audit indépendant des comptes et des budgets de l'état. Journée d'étude 19 septembre 2014, Institut des réviseurs d'entreprise.

Prévoit, A.-C. (1994). *La Grèce face à l'Union économique et monétaire : état des lieux et perspectives* (Mémoire de licence en sciences économiques). Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

Projet de loi modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003, portant sur l'organisation du budget et de la comptabilité de l'état fédéral. (2014). Chambre des représentants de Belgique.

Rapport annuel. (2014). Institut des réviseurs d'entreprise.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la qualité des données budgétaires notifiées en 2014 par les Etats membres. (2015). Commission européenne.

Rapport d'information sur le nouveau système européen de comptabilité nationale. (2014). Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Assemblée nationale française.

Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce. (2010). Commission européenne.

Report on the revision on the greek government deficit and debt figures. (2004). European Commission (Eurostat).

Scumesch, P. (2014). Développement des normes IPSAS/EPAS- quel impact pour la Belgique. Journée d'étude 19 septembre 2014, Institut des réviseurs d'entreprise.

Service statistiques, financières et économiques .(1998). Le SEC95 comme système. *Banque nationale de Belgique*.

Stergiou, A. (2012). Ce que révèlent les relations germano-grecques .*Outre terre*, 1, 31, 311-319.

Strarsel, C. (2013). La crise de l'euro : une crise de la souveraineté européenne. *Hérodote*, 4, 151, 12-38.

Système européen des comptes SEC2010. (2013). Commission européenne (Eurostat), Office des publications de l'Union européenne.

Tiron-Tudor, A. (2014). International public sector accounting standard board (IPSASB). Journée d'étude 19 septembre 2014, Institut des réviseurs d'entreprise.

Toscer, O. (Réalisateur). (2013) *La crise dette, une faillite européenne*. France: Les films de la chance.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée). (2012). Journal officiel de l'Union européenne.

Traité sur l'Union européenne (version consolidée). (2012). Journal officiel de l'Union européenne.

Ugeux, G. (2010). Les chiffres grecs ont-ils été manipulés avec l'aide de Goldman Sachs ?. En ligne <http://finance.blog.lemonde.fr/2010/02/17/les-chiffres-grecs-ont-ils-ete-manipules-avec-l%E2%80%99aide-de-goldman-sachs-2/>, consulté en mai 2015.

Vers l'application de normes comptables harmonisées pour le secteur public dans les Etats membres l'adéquation des IPSAS pour les Etats membres . (2013). Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Commission européenne.

Vesperini, J.-P.(2013). *L'euro*. Dalloz.

Wyplosz, C.& al. (2012). Les racines de la crise. *Regards croisés sur l'économie*,1, 11, 26-30. DOI : 10.3917/rce.011.0026.