

Statistiques de finances publiques : après les crises, l'harmonisation se renforce



François Lequiller

Directeur des statistiques de finances publiques, Eurostat

Après le déclenchement de la crise de la dette grecque, en 2010, l'Union Européenne a renforcé les pouvoirs et les moyens de son office statistique – Eurostat - pour rétablir la confiance des utilisateurs dans les statistiques de finances publiques des pays européens. Un système de vérification piloté par Eurostat implique de nombreux acteurs dans les 28 pays. L'Europe a adopté une norme commune de comptabilité nationale et envisage d'adopter une norme comptable commune pour toutes les entités publiques. Les statistiques de finances publiques sont donc harmonisées en profondeur. Faut-il aller dans la même voie pour d'autres indicateurs macro-économiques ?

Les statistiques de finances publiques constituent l'exemple le plus avancé de l'utilisation directe d'indicateurs quantitatifs dans le cadre de la gouvernance économique européenne. C'est le résultat d'un double contexte : celui, original, des institutions européennes, et celui de la crise économique.

L'Europe est une construction unique au monde. Elle n'est ni une fédération, ni une organisation internationale. Elle est l'Europe : une construction institutionnelle compliquée, dont une des caractéristiques est un exécutif faible. Cette faiblesse explique le recours marqué à des règles quantitatives, du type des pourcentages de PIB à ne pas dépasser sous peine de sanction : 3 % pour le déficit public ou 60 % pour la dette publique (les deux principaux "critères de Maastricht"), seul moyen de tenter d'imposer une politique faisant prévaloir l'intérêt collectif sur les intérêts de chaque État membre. "Tenter" car on se rappelle comment, en 2005, les deux plus grands États membres que sont l'Allemagne et la France ont allègrement ignoré ces règles, eux qui auraient pourtant dû être les garants de leur application.

La crise économique qui a commencé en 2008 est d'abord d'origine américaine. Mais en Europe, et en particulier en zone euro, elle s'est aggravée sur le terreau des mauvais fondamentaux économiques de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne et d'autres pays membres. Elle s'y est transformée en une crise des dettes souveraines. Mais, signe du rôle particulier des statistiques en Europe, l'histoire retiendra que le feu s'y est déclaré en 2010 du fait de la perte totale de confiance des marchés financiers dans les chiffres de finances publiques grecs (voir encadré).

La « crise des chiffres grecs » : il s'agissait de prévisions plus que de statistiques

Un non spécialiste confondra souvent statistiques et prévisions. L'utilisateur averti doit savoir faire la différence. En Grèce, en 2009, l'essentiel du problème a trouvé son origine dans des prévisions biaisées, et non dans des statistiques du passé faussées. En effet, en avril 2009, les vues ultra optimistes du gouvernement grec pour l'année 2009 conduisent à une prévision de déficit public de 3 % du PIB. En octobre 2009, le nouveau gouvernement fraîchement élu corrige cette prévision à plus de 12 %, soit une augmentation de neuf points. Les statisticiens, qui n'interviendront que plus tard, ex-post, établiront ce déficit à 15 %, soit seulement trois points de plus que la prévision révisée. Comme on le voit, il y a autant sinon plus à faire dans la mise en place de prévisions fiables et indépendantes des pouvoirs politiques que de statistiques fiables et indépendantes des pouvoirs politiques ! La réflexion sur de meilleurs systèmes de prévision a d'ailleurs conduit à de nouveaux règlements européens en cours d'application.

Souvent l'Europe a été critiquée pour ses atermoiements en pleine crise financière, sa lourdeur, ses "sommets" interminables se terminant à quatre heures du matin dans la confusion, etc. Mais il faut aller au-delà de cette image négative et reconnaître les avancées remarquables effectuées malgré (ou plutôt à cause ?) des turbulences. Face à la crise, l'Europe ne s'est pas autodétruite. Au contraire, elle a sauvé l'euro en se donnant les moyens d'un véritable renforcement de sa gouvernance économique (avec les règlements sur la gouvernance économique, le Mécanisme européen de Stabilité, etc.). Cette réponse par le haut à la crise financière s'est également produite dans le domaine des statistiques.

Eurostat a en effet tiré deux leçons de la crise dite « des statistiques grecques ». D'abord, la nécessité de renforcer l'indépendance des instituts de statistique, à commencer par l'institut grec (voir encadré). Ainsi, de nouveaux règlements statistiques sont en cours de négociation, instituant une procédure indépendante de nomination du chef statisticien dans chaque pays membre.

Grèce: quand les politiques se mêlent trop de statistiques

Eurostat et l'office statistique grec, ELSTAT, ont réussi à rendre à la statistique de finances publiques grecque la crédibilité internationale qu'elle avait perdue en 2009. Depuis novembre 2010, Eurostat n'a émis aucune réserve sur les statistiques de finances publiques grecques, alors que, au cours des années précédentes, les réserves avaient été nombreuses. Ce résultat satisfaisant a été obtenu malgré un contexte de critique aiguë d'ELSTAT en Grèce même, et en particulier de son directeur, Andreas Georgiou, en place depuis 2010, qui a été accusé de trahir les intérêts de son pays. Il fallait un bouc émissaire à la classe politique grecque, traumatisée par la crise. Elle a tenté de le trouver en la personne de A. Georgiou, dont le courage et l'indépendance sont pourtant exemplaires. Sur initiative d'Eurostat, il a reçu le soutien moral de l'ensemble de ses pairs européens, directeurs généraux des offices statistiques.

Ensuite, Eurostat a décidé de faire du renforcement de la qualité des statistiques de finances publiques la priorité des années 2010-2013. Avant de décrire ce renforcement, il faut comprendre les spécificités de ce domaine, qui constitue encore un cas à part de la statistique européenne.

Les “statistiques” de finances publiques : un domaine à part

La mise en place de l'euro à la veille du XXI^e siècle s'est accompagnée du Pacte de Stabilité et de Croissance (juin 1997) dont le but était d'éviter que certains pays membres de la zone profitent abusivement de la monnaie unique pour financer des politiques publiques insoutenables dans le moyen terme, aux dépens des autres membres. Ce pacte repose essentiellement sur deux critères : un déficit public inférieur à 3 % du PIB, une dette publique inférieure à 60 % du PIB. On l'aura compris, le pacte n'a pas été suffisant et la crise a même failli faire voler l'euro en éclats. Actuellement, 21 pays sur 28 sont en “procédure de déficit excessif (PDE)” et trois pays (Grèce, Irlande et Portugal) font l'objet de procédures contraignantes allant largement au-delà des exigences du Pacte !

Ce sont les statisticiens, et en particulier les comptables nationaux, qui ont hérité de la mesure des deux critères. Ils ont été choisis pour deux raisons. La première est que les comptes nationaux constituaient à l'époque, et constituent encore, le seul cadre comptable international permettant d'établir des chiffres de finances publiques vraiment comparables. En particulier, ils ont permis à tous les acteurs de converger sur un périmètre commun d'application, celui des “administrations publiques” au sens de la comptabilité nationale¹. La seconde est que, par leur positionnement institutionnel particulier, les statisticiens disposent d'une indépendance professionnelle qui devrait les protéger des interférences politiques, particulièrement à craindre dans le contexte de chiffres relatifs aux finances publiques, domaine régalién par excellence.

Les statisticiens, avec à leur tête Eurostat, ont pris ce rôle à bras le corps. En quinze ans a été bâti un solide système, doté d'une véritable gouvernance méthodologique (Eurostat en tant que décideur, conseillé par les pays membres réunis en divers comités), basé sur des règlements européens (le SEC 1995 puis le SEC 2010², le règlement 479/2009), des règles d'interprétation (le manuel MGDD « Manual of government debt and deficit »), des procédures détaillées de visites et de publication de rapports, de transmission des “données PDE” et de validation de ces données. Cette construction est unique dans le domaine statistique. Elle dépasse d'ailleurs le concept même de “statistique” (voir encadré ci-dessous). Elle implique une relation tout à fait spécifique entre Eurostat et les instituts de statistique, car Eurostat ne joue plus simplement un rôle de coordonnateur des statistiques européennes mais un rôle de vérificateur. Il suffit de se reporter aux rapports publics des visites d'Eurostat dans les pays membres pour voir dans quels détails techniques peuvent aller les échanges.³ On peut même dire qu'Eurostat “audite” les comptes agrégés des administrations publiques des Etats-membres puisque, comme dans les procédures générales d'audit, il peut émettre des “réserves” ou même des “amendements” (Eurostat corrige un chiffre considéré comme incorrect).

Est-ce à dire que la qualité des statistiques de finances publiques est entièrement de la responsabilité d'Eurostat ? Non, loin de là. La qualité des comptes des administrations publiques dépend d'abord du travail collectif des milliers de comptables, des centaines d'auditeurs internes et externes, et des dizaines de statisticiens qui contribuent au calcul des données agrégées dans chaque pays membre. Eurostat n'est que le sommet plus visible de cet iceberg.

-
1. Le terme français “administrations publiques” n'est pas très parlant du fait de son pluriel. Le terme anglais “general government” a l'avantage de faire comprendre que le Pacte suppose implicitement qu'il y a un pouvoir central qui a prise sur l'ensemble des déficits et de dettes des milliers d'unités constituant “les administrations publiques”, en particulier les unités des administrations locales et de sécurité sociale.
 2. Système européen de comptes nationaux. La particularité européenne est que le manuel de comptes nationaux est lui-même un règlement. C'est un cas où un texte statistique est devenu une loi.
 3. Voir http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction

Faut-il encore parler de “statistiques” pour les comptes des administrations publiques ?

La spécificité du domaine est telle que l'on peut se poser la question de la pertinence du qualificatif de “statistiques” pour ce domaine particulier des statistiques macro-économiques. En effet, on y dispose, pour autant qu'on attende quelques mois, de l'exhaustivité des données. En octobre de l'année N+1, la plupart des pays membres disposent en effet des comptes détaillés pour l'année N de toutes les unités des administrations publiques. En matière de données PDE, il n'y a donc ni sondage, ni enquête, comme dans les autres domaines de la statistique. Le terme “statistique” peut tout juste s'appliquer du fait qu'en avril de l'année N+1 (date de la première notification à Eurostat de l'année N), certaines données de l'année N ne sont pas encore disponibles et doivent donc être estimées. Mais cela reste marginal. Enfin, l'absence de publication par certaines unités publiques d'une comptabilité complète (i.e. comprenant des données de bilan cohérentes avec les données de flux) fait qu'il y a des sources différentes pour la dette et le déficit, conduisant à des “écarts statistiques”. Mais ces derniers sont d'environ 0.1 % du PIB. On est très loin des écarts statistiques dans d'autres domaines macroéconomiques, par exemple en balance des paiements. Au total, en matière de données PDE, les statisticiens sont des “macro-comptables” !

Après la crise, renforcement des contrôles.

L'effet direct de la crise des statistiques grecques en 2009-2010, s'est traduit logiquement par un renforcement des pouvoirs et des moyens d'Eurostat. Une des leçons a en effet été de reconnaître l'importance de s'assurer de la qualité des comptes publics situés en amont des données du SEC 95. Ainsi, un amendement au règlement 479/2009, adopté en 2010, permet à Eurostat et aux instituts de statistique d'accéder à tous les comptes des milliers d'entités publiques “amont” qui contribuent au compte agrégé des administrations publiques. Eurostat peut même maintenant proposer au Conseil une sanction financière (jusqu'à 0.2 % du PIB) en cas de manipulation (délibérée, ou par sérieuse négligence) de ces comptes.

Parallèlement, Eurostat s'est doté d'un département de 55 personnes (soit trois fois les moyens de 2009) entièrement dévolu à la vérification des “données PDE”. Le nombre de missions a doublé. Une analyse de risque, inspirée des procédures d'audit, est dorénavant conduite chaque année et permet de concentrer les vérifications sur les points faibles. Des chiffres trimestriels de dette et déficit sont publiés. Un ensemble d'informations complet sur les engagements dits “hors bilan” de tous les pays membres sera disponible dès fin 2014 (garanties, dette des entreprises publiques, obligations de retraite, obligations implicites des partenariats publics/privés, prêts non performants). Par ailleurs, Eurostat est intervenu ces dernières années à de multiples reprises, en service d'appui des sommets européens, pour faire des recommandations sur les traitements comptables des nouveaux instruments financiers, avec en toile de fond l'objectif d'éviter qu'un surplus d'endettement, quel qu'il soit, soit masqué en utilisant des “Special Purpose Vehicles” (SPV), tentation constante des magiciens de la finance.

Aller encore plus loin

Mais Eurostat veut aller encore plus loin avec son projet ambitieux de moyen terme de mettre en place des standards harmonisés de comptabilité publique. C'est le projet dit EPSAS. Le projet est parti de l'article 16.3 de la directive 85/2011 qui a exigé de la Commission qu'elle publie une étude sur la pertinence des “International Public Sector Accounting Standards”

(IPSAS).⁴ Ces standards comptables en droits constatés⁵ pour le secteur public sont les seuls aujourd'hui ayant une audience internationale (la France a adopté en 2006 ses propres normes en droits constatés pour l'Etat). Ils ont été d'abord conçus comme une transposition pour les administrations publiques des "International Financial Report Standards" (IFRS), qui constituent la norme comptable internationale pour les entreprises cotées.

Eurostat a pris au sein de la Commission le leadership de cette étude qui a été publiée en mars 2013. Elle comporte deux principales conclusions. La première, négative, est que les normes IPSAS ne sont pas applicables telles quelles en Europe. Plusieurs pays membres, dont la France, contestent en effet certaines des 32 normes IPSAS. Les normes IPSAS véritablement spécifiques au secteur public (enregistrement des impôts, des prestations sociales) sont soit inappropriées soit absentes. Enfin, la gouvernance des IPSAS laisse à désirer, "l'IPSAS Board" n'étant pas assez représentatif des autorités de comptabilité publique des pays membres.

La seconde conclusion a été positive. C'est la reconnaissance de l'importance qu'il y aurait à mettre en place, via une gouvernance européenne, des normes comptables européennes harmonisées pour le secteur public. Ces normes futures, Eurostat les appelle "EPSAS" : "European Public Sector Accounting Standards". S'inspirant du travail déjà accompli par les IPSAS, mais en s'autorisant à les amender, les compléter ou créer des normes spécifiques, les EPSAS seraient adoptées par des règlements européens et deviendraient l'unique norme comptable en droits constatés applicable à toutes les entités significatives des administrations publiques en Europe. Ce vaste projet de long terme (2020 ?) permettrait de faire passer le monitoring européen des finances publiques du stade quasi-statistique actuel au stade véritablement comptable.

On ne s'étonnera pas qu'une institution européenne comme Eurostat préconise "plus d'Europe" pour sortir de la crise actuelle. Plus d'Europe, c'est plus d'intégration budgétaire européenne. Pour plus d'intégration budgétaire, il faut un outil commun, qui serait les EPSAS. Le projet est maintenant lancé ; il devrait prendre forme au cours des années qui viennent. Il pose inévitablement la question de savoir si le domaine des finances publiques ne sortirait pas alors du réseau statistique (et d'Eurostat) pour entrer dans son cœur d'origine, qui est le réseau des comptables publics (et d'une agence européenne à créer ?).

Faut-il étendre ce dispositif à d'autres statistiques européennes?

La crise économique commencée en 2009 en Europe n'a pas en fait son origine uniquement dans des déficits et dettes excessifs des Etats. En Irlande, en Espagne, le niveau de la dette était, avant la crise, bien en-dessous de 60 %. Dans ces pays, comme dans d'autres, ce sont d'autres déséquilibres macro-économiques qui ont explosé : bulle immobilière en Espagne et en Irlande, mais surtout perte inexorable de compétitivité de pays trop longtemps abrités par la zone euro.

Parallèlement à la procédure de déficit excessif, l'Union européenne a créé une procédure dite "de correction des déséquilibres macro-économiques" ("Macro-economic imbalance procedure", MIP). Comme la procédure PDE, elle est fondée sur des indicateurs. Dans ce cas ils sont au nombre de onze, pour moitié issus de la balance des paiements (déséquilibres extérieurs), et pour le reste des statistiques de prix (inflation relative et prix immobiliers) et des comptes financiers (la dette privée).

4. Ces normes sont établies par un groupe indépendant, "l'IPSAS Board", rattaché à la Fédération internationale des comptables. Voir : <http://www.ifac.org/public-sector/about-ipsasb>

5. En comptabilité en droits constatés, les opérations sont enregistrées lorsque le droit est constaté (je sais que je vais recevoir) ou que l'obligation est constatée (je sais que je vais devoir payer). La comptabilité en droits constatés est la base de la comptabilité d'entreprise, et s'applique également en comptabilité nationale.

Se pose alors la question de savoir s'il faut construire pour ces indicateurs un système de vérification calqué sur celui décrit plus haut pour les statistiques de finances publiques. Un débat est en cours entre Eurostat et les INS sur ce point. S'il y a consensus sur la nécessité de renforcer la qualité des statistiques à la base de ces onze indicateurs, le mode de gouvernance de ce processus pourrait être différent de celui adopté pour les données PDE. Une des raisons parmi d'autres en est que ces indicateurs sont, eux, de véritables statistiques. La balance des paiements, autrefois plus ou moins exhaustive (quand les flux monétaires extérieurs étaient contrôlés), est devenue, particulièrement en zone euro, une construction reposant sur des enquêtes. On est loin dans ce domaine d'avoir un objectif de précision à 0,1 % du PIB comme pour les statistiques de finances publiques, ou alors il faudrait y consacrer des moyens hors de proportion, alors même que les moyens des producteurs de statistiques sont, comme pour toutes les entités publiques, en régression et que l'on vise une réduction des enquêtes sur les entreprises. Un mode de fonctionnement original doit donc être inventé. Mais l'approfondissement de la qualité et de l'harmonisation des données à la base de ces onze indicateurs sera là aussi le premier impératif.