

Bruxelles, le 17 décembre 2018  
(OR. en)

EG 46/18

EUROGROUP 46  
ECOFIN 1137  
UEM 393

#### NOTE DE TRANSMISSION

---

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	21 novembre 2018
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2018) 808 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION <b>Surveillance renforcée – Grèce, novembre 2018</b>
Pièce jointe:	COM(2018) 808 final

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2018) 808 final.



Bruxelles, le 21.11.2018  
COM(2018) 808 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Surveillance renforcée – Grèce, novembre 2018**

{SWD(2018) 508 final}

## COMMUNICATION DE LA COMMISSION

### Surveillance renforcée - Grèce, novembre 2018

#### Contexte

**La Grèce a achevé avec succès son programme de soutien à la stabilité mis en œuvre au titre du Mécanisme européen de stabilité (MES) le 20 août 2018.** À l'issue de ce programme, la Grèce a été intégrée dans le cadre de surveillance économique régulier des États membres de la zone euro au titre du semestre européen de la coordination des politiques économiques. Afin de répondre aux besoins et aux défis spécifiques de la Grèce, la Commission a activé la surveillance renforcée pour la Grèce en vertu du règlement (UE) n° 472/2013<sup>1</sup>, à partir du 21 août 2018<sup>2</sup>. Il est reconnu, dans cette décision, qu'à moyen terme, la Grèce doit continuer d'adopter des mesures pour remédier aux sources ou sources potentielles de difficultés économiques et financières et de mettre en œuvre des réformes structurelles pour permettre une reprise économique solide et durable.

**La Grèce a affirmé son engagement général au sein de l'Eurogroupe du 22 juin 2018 à poursuivre et achever les réformes adoptées dans le cadre du programme du MES et à veiller à préserver les objectifs des réformes importantes adoptées dans le cadre des programmes d'assistance financière.** Les autorités ont en outre élaboré une stratégie de croissance et prévoient d'assurer le suivi de sa mise en œuvre.

**La Commission publiera des rapports relatifs à la surveillance renforcée sur une base trimestrielle, selon un calendrier aligné sur les principales étapes du semestre européen.** Dans le cadre de la surveillance renforcée, la Commission effectue régulièrement, en liaison avec la BCE<sup>3</sup> et, le cas échéant, le FMI, des missions d'évaluation afin de vérifier les progrès accomplis. Le MES intervient à la fois dans le cadre du mécanisme d'alerte rapide et du protocole d'accord du 27 avril 2018 sur les relations de travail entre la Commission et le MES. En préparation du présent rapport, une mission conjointe a eu lieu à Athènes du 10 au 14 septembre 2018.

**Ce premier rapport de surveillance renforcée est publié parallèlement au paquet du semestre européen de l'automne 2018, qui comprend une évaluation du projet de plan budgétaire 2019 envoyé par les autorités grecques à la Commission le 15 octobre 2018.** À la suite de la présentation du projet de plan budgétaire, un ensemble de mesures discrétionnaires à inclure dans le budget 2019 a été finalisé, atteignant l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB. La Commission considère que le train de mesures final constitue une approche équilibrée pour atteindre les objectifs budgétaires et économiques convenus d'une manière qui favorise également l'inclusion sociale.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (JO L 140 du 27.5.2013, p. 1).

<sup>2</sup> Décision d'exécution (UE) 2018/1192 de la Commission du 11 juillet 2018 relative à l'activation de la surveillance renforcée pour la Grèce, JO L 211 du 22.8.2018, p. 1.

<sup>3</sup> Le personnel de la BCE a participé à la mission d'évaluation, conformément aux compétences de la Banque, et a de ce fait apporté son expertise sur les politiques relatives au secteur financier et les questions macroéconomiques, telles que les objectifs budgétaires globaux et la soutenabilité et les besoins de financement.

**La surveillance renforcée fournit un cadre global permettant de suivre l'évolution économique et la poursuite des politiques nécessaires afin d'assurer une reprise économique durable.** Elle comprend une évaluation de la situation économique et financière de la Grèce et de la mise en œuvre des engagements de réforme généraux et spécifiques pris par la Grèce à l'égard de ses partenaires européens<sup>4</sup>. Les engagements spécifiques d'achever les réformes structurelles clés entamées dans le cadre du programme d'ici à la mi-2022 portent sur six domaines clés, à savoir i) les politiques budgétaires, y compris structurelles, ii) la protection sociale, iii) la stabilité financière, iv) les marchés du travail et des produits, v) la privatisation et vi) la modernisation de l'administration publique. Enfin, le présent rapport relatif à la surveillance renforcée comprend une mise à jour sur les conditions de financement du pays ainsi qu'une mise à jour technique de l'analyse de la soutenabilité de la dette.

**L'Eurogroupe a convenu, le 22 juin 2018, que l'ensemble des mesures d'allègement de la dette pour la Grèce devait inclure des mesures d'incitation pour assurer une mise en œuvre forte et continue des réformes convenues dans le programme.** À cette fin, certaines des mesures concernant la dette qui ont été convenues seront mises à la disposition de la Grèce sur une base semestrielle, jusqu'à la mi-2022, sous réserve du respect, par ce pays, de ses engagements en matière de poursuite et d'achèvement de la réforme, et sur la base de rapports positifs au titre de la surveillance renforcée. Elles incluent, d'une part, la restitution de l'équivalent des montants correspondant aux revenus provenant des obligations grecques détenues par les banques centrales au titre du programme pour les marchés de titres et de l'accord sur les actifs financiers nets et, d'autre part, l'abandon de la marge de taux d'intérêt progressif liée à une partie des prêts fournis par le Fonds européen de stabilité financière. Ces deux mesures s'élèvent respectivement à 1,3 milliard d'EUR et à 0,2 milliard d'EUR par an.

### Une croissance constante, mais comportant des risques et des défis

**La Grèce connaît actuellement une période de croissance constante.** Le PIB réel devrait augmenter de 2 % en 2018, pour atteindre 2,2 % du PIB en 2019 et 2,3 % en 2020<sup>5</sup>. En 2019, la croissance devrait être soutenue par le budget 2019, qui comprend des mesures discrétionnaires visant à atteindre un excédent primaire de 3,5 % du PIB, conformément aux objectifs fixés. La demande intérieure et, en particulier, les investissements privés devraient devenir le moteur de la croissance dans les années à venir, avec une importante augmentation des exportations, qui devrait être compensée par une hausse des importations à la faveur d'une forte croissance des investissements. La reprise sur le marché du travail devrait se poursuivre à mesure que l'activité économique se redresse et est soutenue par les réformes adoptées dans le cadre du programme. Le taux de chômage est tombé à 18,9 % en août 2018, contre 20,8 % un an plus tôt et 24,5 % en août 2015, date de début du programme du MES. Malgré cette tendance positive, le taux de chômage reste très élevé, en particulier chez les jeunes (il est de 38 % chez les moins de 25 ans), et près de trois chômeurs sur quatre sont des chômeurs de longue durée. Le déploiement complet des réformes relatives à la protection sociale visant à accroître l'efficacité, l'efficacité et l'adéquation du système de protection sociale grec pourrait contribuer à

<sup>4</sup> [https://www.consilium.europa.eu/media/35749/z-councils-council-configurations-ecofin-eurogroup-2018-180621-specific-commitments-to-ensure-the-continuity-and-completion-of-reforms-adopted-under-the-esm-programme\\_2.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/35749/z-councils-council-configurations-ecofin-eurogroup-2018-180621-specific-commitments-to-ensure-the-continuity-and-completion-of-reforms-adopted-under-the-esm-programme_2.pdf)

<sup>5</sup> Selon les prévisions de croissance, le train de mesures budgétaires devrait dégager un excédent primaire de 3,5 % du PIB en 2019. Ces prévisions diffèrent de celles fournies par la Commission à l'automne 2018, qui partaient de l'hypothèse de politiques inchangées, le paquet final n'étant pas encore finalisé au moment de la remise de ces prévisions. Les prévisions pour 2020 restent fondées sur la réalisation de l'objectif budgétaire.

améliorer la situation sociale dans les années à venir. L'évolution des salaires a été modérée et, dans l'avenir, il sera essentiel que les partenaires sociaux et les autorités grecques maintiennent l'évolution des salaires alignée sur l'augmentation de la productivité pour préserver les gains de compétitivité salariale et la création d'emplois dans le cadre du programme.

**Malgré certains signes positifs, les conditions de financement restent difficiles et pourraient entraver la reprise.** À la suite de la sortie réussie de la Grèce du programme du MES, de la création d'une réserve de liquidités considérable et de la conclusion d'un accord sur un vaste ensemble de mesures visant à garantir la soutenabilité de la dette publique, les notations souveraines de la Grèce se sont améliorées. Toutefois, les écarts de rendement des obligations souveraines sont restés élevés compte tenu du climat international difficile et des vulnérabilités internes. Ce contexte pose des défis particuliers au secteur privé. Dans l'ensemble, les risques macroéconomiques penchent du côté négatif, en raison des risques de dérapage des politiques intérieures et d'une faible capacité d'intermédiation du secteur bancaire, ainsi que de conditions internationales défavorables, y compris un net ralentissement du commerce mondial.

**La décennie de crise qu'a connue la Grèce a de nombreuses répercussions, non seulement en ce qui concerne le chômage, mais aussi la dette publique et les expositions non performantes (ENP).** Plusieurs années de croissance soutenue et la poursuite des réformes structurelles seront nécessaires pour venir à bout des problèmes de bilan ou de stocks, des années durant lesquelles la Grèce risque de rester exposée aux chocs économiques.

**L'érosion du stock de capitaux est une question clé qui requiert une attention particulière pour permettre une croissance durable.** L'investissement fixe annuel de la Grèce a chuté de 65 % entre son niveau record de 2007 et son niveau le plus bas en 2017. L'écart entre les flux d'investissement peut être corrigé en l'espace de quelques années et, pour y parvenir, les efforts pour renforcer l'environnement des entreprises, notamment en ce qui concerne le système judiciaire et l'enregistrement des biens, seront déterminants.

Un budget 2019 conforme à l'objectif d'excédent primaire de 3,5 % du PIB

**Après les discussions qui ont suivi la présentation du projet de plan budgétaire à la Commission, les autorités grecques ont finalisé un ensemble de mesures discrétionnaires à inclure dans le budget 2019: la Commission prévoit que le budget 2019 atteindra l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB.** Comme indiqué dans l'avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire<sup>6</sup>, le train de mesures respecte les exigences du cadre budgétaire de l'Union, car il garantit qu'un excédent primaire de 3,5 % du PIB et un solde des finances publiques de 0,2 % du PIB seront atteints en 2019.

**Le train de mesures discrétionnaires diffère de l'ensemble de mesures fiscalement neutres relatives aux réductions de pension qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et qui ont été programmées à la mi-2017.** Les autorités grecques prévoient de geler les pensions jusqu'en 2022, mais ne procéderont pas aux réductions de pensions liées au recalibrage immédiat des différences personnelles dites négatives. En outre, les autorités visent à renforcer le système de prestations sociales moyennant le lancement d'une nouvelle allocation de logement d'un montant de 400 millions

---

<sup>6</sup> Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Grèce, C(2018) 8016 du 21 novembre 2018.

d'EUR en 2019. Elles prévoient également de réduire les cotisations de sécurité sociale pour certaines catégories de travailleurs indépendants, de subventionner les cotisations de sécurité sociale des employeurs pour les personnes âgées de moins de 24 ans, de réduire la taxe sur la propriété immobilière (ENFIA), d'abaisser le plafond des dépenses du budget d'investissement public à des niveaux que les autorités jugent plus réalistes compte tenu de la sous-utilisation persistante des crédits, et de réduire progressivement l'impôt sur le revenu des sociétés à partir de 2020. Les autorités grecques n'ont pas informé les institutions du projet de modification de la mesure programmée concernant l'abaissement du crédit d'impôt sur le revenu prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

**La Commission considère que le train de mesures discrétionnaires final qui sera inclus dans le projet de budget 2019 constitue une approche équilibrée pour atteindre les objectifs budgétaires et économiques convenus d'une manière qui favorise également l'inclusion sociale, et ce pour plusieurs raisons:**

- le train de mesures aboutit à un excédent primaire de 3,5 % du PIB, conformément aux objectifs fixés;
- la mise en œuvre des réductions programmées des pensions de retraite n'est nécessaire ni pour atteindre ni pour maintenir un objectif d'excédent primaire de 3,5 % du PIB à moyen terme. En outre, le gel des pensions proposé jusqu'en 2022 devrait aboutir au même niveau de dépenses de retraite, en part de PIB stabilisé, que si les réductions de pension programmées étaient pleinement mises en œuvre en 2019. Si les réformes adoptées en 2015 et 2016 continuent d'être pleinement mises en œuvre, les dépenses de retraite devraient passer de 17 % du PIB en 2016 à 13 % en 2027, soit la moyenne de la zone euro;
- on estime que la mise en œuvre des réductions de pension programmées réduirait de 14 % en moyenne les pensions principales de quelque 1,4 million de retraités. Une analyse distributionnelle montre que la mise en œuvre des réductions de pension programmées entraînerait une augmentation considérable du nombre de retraités exposés au risque de pauvreté;
- le projet de budget 2019 permet de mettre en œuvre partiellement des mesures programmées visant à augmenter les dépenses consacrées à d'autres prestations sociales qui ciblent les risques de pauvreté chez les enfants et les familles en âge de travailler. La Commission se félicite du lancement, prévu en 2019, d'une allocation de logement d'un montant de 400 millions d'EUR, sur la base d'une réforme des prestations familiales en place depuis le début de l'année 2018. Selon les simulations d'Euromod, grâce à un ciblage efficace, cette mesure devrait avoir une incidence significative sur la réduction des risques de pauvreté chez les jeunes et se concentrer sur les cohortes à faible revenu. Combinées, ces mesures aboutissent à des dépenses supplémentaires de 0,35 % du PIB consacrées aux prestations sociales autres que les pensions, soit l'équivalent de la moitié de l'augmentation prévue dans le train de mesures programmées de 2017;
- le train de mesures discrétionnaires incluses dans le budget 2019 comprend des mesures de réduction des impôts sur le travail, les sociétés et la propriété immobilière et va, à ce titre, dans le sens du train de mesures programmées pour 2020. Ces mesures pourraient soutenir la croissance, même si leur incidence est relativement modeste compte tenu de leur échelle et de leur composition. Toutefois, la conception de la mesure visant à abaisser les cotisations de sécurité sociale pour les indépendants, qui prévoit une réduction plus importante pour

certaines catégories de professionnels, remet en question l'objectif de la réforme des pensions de 2016 d'adopter une approche unifiée pour les différents types de contributeurs. Des plafonds plus bas n'auront pas nécessairement d'incidence sur le niveau réel des investissements publics en 2019, compte tenu de la sous-utilisation persistante des crédits pendant plusieurs années. En outre, le service d'appui à la réforme structurelle fournira une assistance technique pour aider à combler les lacunes structurelles dans la mise en place et le suivi de projets d'investissements publics par le ministère des finances.

Les projections budgétaires sont incertaines. La sous-exécution des dépenses, qui a contribué à de meilleures performances budgétaires ces dernières années, n'est toutefois pas souhaitable sur le plan du processus budgétaire ou de l'impact sur la croissance. La réduction du plafond des dépenses d'investissement a eu pour effet de diminuer les risques de surestimation des prévisions budgétaires concernant la sous-utilisation des crédits. En ce qui concerne les risques de sous-estimation, un problème particulier, qui ne relève toutefois pas de la responsabilité directe des autorités grecques, est la série d'affaires et de décisions judiciaires récentes qui ont invalidé ou pourraient invalider certains aspects des réformes adoptées dans le cadre du MES et de programmes antérieurs. Il s'agit notamment des affaires/décisions relatives aux réformes des pensions adoptées en 2012, 2015 et 2016, ainsi que des mesures adoptées en 2012 qui ont supprimé les 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> salaires mensuels des employés du secteur public. L'incidence réelle des décisions précitées, y compris leur incidence budgétaire, dépendra largement du raisonnement des juridictions, lesquelles peuvent exiger l'adoption de mesures correctives de manière à garantir la poursuite des caractéristiques structurelles des réformes et la préservation des objectifs budgétaires. Les autorités grecques devraient surveiller les risques budgétaires, y compris ceux découlant des décisions judiciaires, et sont invitées à prendre les mesures de compensation nécessaires pour respecter les objectifs budgétaires à moyen terme dans le cadre de la stratégie budgétaire à moyen terme (SBMT) et de ses mises à jour annuelles.

**Les autorités grecques ont l'intention d'adopter des mesures ponctuelles en utilisant une partie du dépassement attendu de l'objectif d'excédent primaire de 3,5 % du PIB pour 2018, mais elles n'ont fourni aucune proposition concrète à cet égard.** De telles mesures ne devraient être envisagées que si une marge de sécurité suffisante est prévue pour faire face à d'éventuelles futures révisions des résultats budgétaires. Dans le cas où de telles mesures seraient envisagées, il faudrait accorder la priorité à l'apurement des engagements restants découlant de décisions de justice, et à la pleine compatibilité avec les politiques faisant l'objet d'un suivi dans le cadre de la surveillance renforcée.

Réformes structurelles budgétaires: progrès accomplis par rapport aux engagements de réforme

**Les autorités progressent dans la réforme de la taxe foncière (ENFIA), afin d'aligner progressivement l'évaluation des valeurs zonales sur les prix du marché.** Des capacités administratives sont mises en place grâce au soutien technique et une loi-cadre permanente sur l'évaluation est en cours d'élaboration.

**En ce qui concerne l'autorité indépendante chargée des recettes publiques (IAPR), les progrès sont mitigés.** Les indicateurs de performance clés en matière de perception de l'impôt continuent d'être atteints. Toutefois, on observe des retards et des insuffisances dans certains domaines importants. Plus particulièrement, l'objectif concernant les effectifs de l'IAPR pour la fin 2018

pourrait ne pas être atteint en raison du retard pris dans l'organisation d'un concours externe de recrutement de fonctionnaires pour l'administration fiscale/des douanes et la mise en œuvre du programme de mobilité. En outre, la finalisation du plan d'action pour la réforme de l'IAPR, qui fixe les investissements nécessaires au renforcement des capacités de l'IAPR, continue d'accuser du retard, tout comme l'adoption de la loi permettant de mener à bien la réforme des ressources humaines, qui introduira un système de classement, de rémunération et d'évaluation des performances adapté à l'IAPR.

**L'apurement des arriérés accuse aussi un retard.** Les autorités mettent en œuvre des mesures structurelles afin de remédier à l'accumulation d'arriérés et de les apurer. Cela dit, l'apurement des arriérés n'est pas totalement à la hauteur des prévisions; en effet, l'encours des arriérés de fin d'août 2018 était encore de 3,2 milliards d'EUR en dessous de l'objectif du programme. Une définition plus précise des arriérés à des fins de surveillance renforcée fait état d'un encours net d'arriérés de 1,7 milliard d'EUR, compte tenu des nouvelles données détaillées et des éléments qui sont compensés ou qui ne peuvent pas être apurés en raison de contraintes juridiques ou techniques indépendantes de la volonté des autorités. Des crédits d'apurement des arriérés pour un montant d'1,1 milliard d'EUR ont été transférés vers les comptes des entités publiques, mais ils y sont restés jusqu'à fin août 2018, en raison d'un retard dans le transfert des fonds, laissant aux entités un temps d'absorption limité. Ces fonds devront être répercutés sans tarder sur les bénéficiaires finals. À plus long terme, il sera essentiel, conformément aux engagements pris par la Grèce, de procéder à la mise en œuvre intégrale et en temps utile des plans d'action convenus.

**Il serait justifié que les autorités mettent en œuvre des actions visant à résorber l'arriéré des créances détenues par les banques au titre de prêts garantis par l'État.** Dans ce contexte, les autorités sont invitées à procéder à un examen des processus et capacités internes afin de garantir une évaluation rapide et efficace et le paiement des créances au titre de prêts garantis par l'État au plus tard à la fin du premier semestre 2019.

[Un système de protection sociale moderne et durable: progrès accomplis par rapport aux engagements de réforme](#)

**Ces dernières années, d'importantes réformes ont été entreprises pour moderniser tous les aspects du système de protection sociale en Grèce, y compris des réformes globales des retraites, des soins de santé et d'autres prestations sociales.** Ces réformes ont bénéficié de l'appui technique de l'Organisation mondiale de la santé et de la Banque mondiale par l'intermédiaire du service d'appui à la réforme structurelle de la Commission.

**Des progrès sont réalisés dans la mise en œuvre de la réforme des retraites de 2016, le recalcul des pensions progressant selon les prévisions.** Le plan d'action pour le fonds de pension unifié EFKA a été mis à jour en vue d'achever pleinement sa mise en place d'ici à la mi-2020, conformément aux engagements pris.

**Les progrès de la réforme des soins de santé sont plus mitigés.** Bien que les autorités continuent de mettre en œuvre de nombreuses mesures, la résistance, voire l'opposition des parties prenantes ainsi que les contraintes en matière de ressources et de capacités entravent les progrès. Ces facteurs ont ralenti les progrès concernant la compensation et la perception des récupérations, la création de centres de soins de santé primaires ainsi que l'établissement permanent et la dotation en ressources humaines de l'organe responsable de la passation de marchés centralisés en matière de soins de santé (EKAPY). L'extension prévue des délais de perception des restitutions, déjà longs, ou le projet de passer d'une



périodicité semestrielle à une révision annuelle des prix pharmaceutiques serait un pas dans la mauvaise direction. Les réformes visant à mettre en place des centres de soins de santé primaires et la passation de marchés centralisés se poursuivent, mais à un rythme plus lent que prévu. Elles doivent être poursuivies avec détermination.

**Des progrès sont accomplis en ce qui concerne le report des réformes des filets de protection sociale initiés dans le cadre du programme du MES.** Les autorités ont pris des mesures bienvenues en vue de l'achèvement du régime de revenu de solidarité sociale et, en particulier, du pilier de réinsertion sur le marché du travail; toutefois, pour assurer le bon fonctionnement de ce pilier, il est nécessaire d'achever la réforme en cours des politiques actives du marché du travail, en introduisant un nouveau modèle de mise en œuvre pour permettre la fourniture de services personnalisés aux demandeurs d'emploi, ainsi que la prestation de services sociaux. Les autorités progressent également vers l'achèvement des réformes en matière de prestations d'invalidité et de subventions dans le secteur des transports. Dans le cadre du budget 2019, une aide au logement, dotée d'un budget annuel de 400 millions d'EUR sera mise en place.

Le secteur financier: progrès accomplis par rapport aux engagements de réforme

**Des mesures importantes ont été prises au cours du programme du MES afin de renforcer le secteur bancaire.** Au cours du premier semestre 2018, le ratio de fonds propres de base de catégorie 1 moyen des banques grecques est resté globalement stable, aux alentours de 16 %. Les banques ont continué de réduire leur dépendance vis-à-vis du financement de l'Eurosystème; les dépôts du secteur privé ont augmenté, ce qui a permis un assouplissement supplémentaire des contrôles sur les capitaux au 1<sup>er</sup> octobre 2018. Les banques ont globalement atteint leurs objectifs de réduction des expositions non performantes (ENP), mais il leur faudra déployer d'importants efforts supplémentaires pour accélérer la résolution d'ENP nécessaire pour atteindre les objectifs en 2019. Dans l'ensemble, le système bancaire reste confronté au lourd héritage de la crise. Malgré de récentes améliorations, les banques doivent encore s'atteler à leur principale tâche – assainir leurs bilans –, étant donné que les ENP demeurent à peine inférieures à 48 % du total des expositions et que le lien entre les banques et la dette souveraine reste fort, deux éléments qui continuent de peser sur la rentabilité des banques. L'activité de prêt bancaire reste modérée, ce qui est un facteur clé. Les banques doivent concentrer leurs efforts sur le développement de leur activité de prêt afin de générer des profits suffisants pour couvrir le coût de la réduction des ENP. Les marges d'intérêts nettes, bien que saines (environ 2,5 %), sont sous pression.

**En ce qui concerne les outils de réduction des ENP, les banques ont jusqu'à présent principalement eu recours à l'abandon de créances et à la cession d'ENP.** Le recours aux enchères électroniques s'améliore, bien qu'il reste faible par rapport aux niveaux d'avant la crise, et suscite un intérêt limité auprès des tiers acheteurs. Les banques conservent 80 % des actifs vendus aux enchères dans leurs bilans. Il est nécessaire de continuer à surveiller l'efficacité du cadre des enchères électroniques et de remédier de manière appropriée à tous les obstacles recensés. L'adoption de la nouvelle procédure institutionnelle reste lente, de même que le traitement des cas d'insolvabilité des ménages, même si ce dernier devrait s'améliorer sous l'effet de mesures récentes visant à accroître son efficacité et à décourager les comportements de défaut stratégique. Le volume et le chiffre d'affaires des règlements extrajudiciaires restent très modestes par rapport aux prévisions initiales; des mesures réglementaires et techniques sont prises pour améliorer la performance du système.

**Les autorités grecques ont fait part de leur intention d'ajuster la protection des résidences principales au titre de la loi sur l'insolvabilité des ménages, qui expire le 1<sup>er</sup> janvier 2019.** Étant donné qu'un ajustement constituerait une modification substantielle par rapport à la réforme convenue à la fin de 2015, et compte tenu des contraintes de temps très serrées, des informations plus détaillées sont nécessaires pour réaliser une évaluation appropriée. De plus, toute modification législative ne devrait être entreprise qu'à la suite d'un dialogue avec toutes les parties prenantes concernées. Un éventuel ajustement ne devrait pas entraver le processus de restructuration des ENP, devrait avoir une portée plus étroite et être combiné à des conditions strictes, notamment des critères de valeur de propriété permettant à ladite protection de mieux cibler les personnes les plus vulnérables de la société. Un autre principe important est que toute protection n'entrave pas indûment la capacité des banques à poursuivre les cas d'insolvabilité organisée. Toute proposition devrait éliminer les pratiques consistant à utiliser le cadre de manière abusive pour bloquer les mises aux enchères électroniques déjà planifiées. L'arriéré judiciaire au titre de la législation sur l'insolvabilité des ménages a été ramené à environ 135 000 affaires en septembre 2018. Le rythme des réductions doit encore s'intensifier pour parvenir à l'élimination de l'arriéré judiciaire d'ici à la fin de 2021.

**Les travaux visant à établir une stratégie de cession pour le Fonds hellénique de stabilité financière (HFSF) progressent** et devront se poursuivre dans les semaines à venir, l'objectif étant de finaliser cette stratégie à la fin de 2018. Les autorités se sont également engagées à étendre le mandat du comité de sélection du HFSF pour le rendre conforme au mandat du Fonds.

Réformes des marchés des produits et du travail: progrès accomplis par rapport aux engagements de réforme

**Les réformes des institutions du marché du travail et de la négociation salariale entreprises ces dernières années ont permis à la Grèce de recouvrer la compétitivité des coûts et contribuent à augmenter les taux d'emploi et à faire baisser le taux de chômage.** Le fonctionnement du marché du travail est en outre soutenu par un plan d'action sur le travail non déclaré, dont la mise en œuvre est en cours et devrait être achevée d'ici à la fin de 2019.

**Les choix qui seront faits par les partenaires sociaux et les autorités grecques au cours des prochains mois seront essentiels pour déterminer si les négociations salariales menées après la période du programme donnent des résultats économiquement viables et cohérents avec le soutien de la compétitivité et de la croissance, ou si les défaillances de la période précédant la crise réapparaissent.** En particulier:

- à ce stade, il n'est pas possible pour la Commission d'évaluer l'incidence des modifications convenues du cadre de négociation collective qui sont entrées en vigueur à l'expiration du programme du MES. À ce jour, plusieurs conventions collectives ont été étendues au niveau sectoriel, entraînant une augmentation des salaires dans certains secteurs, comme le tourisme. Pour l'avenir, il est essentiel de déterminer si les partenaires sociaux peuvent, au moyen de conventions collectives, introduire une marge de flexibilité suffisante pour répondre de manière adéquate aux besoins des entreprises confrontées à des difficultés spécifiques;
- les autorités œuvrent à la révision du niveau du salaire minimum légal, qui aura lieu en janvier 2019. Il sera essentiel que toute décision sur le nouveau niveau du salaire minimum soit prise sur la base d'une véritable consultation des partenaires sociaux, conformément au processus inscrit dans la loi 4172/2013. Afin de préserver la compétitivité et de maintenir le chômage sur

une trajectoire descendante, la révision doit être fondée sur une analyse rigoureuse de la situation sous-jacente de l'économie et du marché du travail;

- les autorités ont fait part de leur intention de ne pas maintenir le salaire inférieur au salaire minimal qui s'applique actuellement aux personnes de moins de 25 ans, ce qui impliquerait une augmentation considérable du niveau du salaire minimum pour ce groupe. La Commission estime qu'une décision finale sur cette question ne devrait être prise qu'après une analyse d'impact exhaustive démontrant que l'impact potentiel sur les perspectives d'emploi des jeunes est limité, étant donné que le taux de chômage des jeunes reste élevé et que la part des bas salaires dans la population des jeunes semble également importante (41 % en 2017).

**Le rythme des progrès accomplis dans les réformes des marchés de produits est irrégulier, les avancées réalisées dans certains domaines étant contrebalancées par des retards dans d'autres.**

Le projet de cadastre et de plan forestier progresse grâce à des nominations aux postes d'encadrement et au recrutement d'équipes spécialisées. Dans le même temps, l'adoption d'une législation subordonnée permettant de définir les procédures d'autorisation d'installation et d'exploitation des activités dans le secteur des infrastructures environnementales accuse un retard par rapport au délai d'octobre 2018 prévu par la législation primaire. Les travaux devraient s'intensifier de manière à ce que le délai de fin 2018 soit respecté. Les autorités grecques n'ont pas encore adopté la loi sur les cliniques privées, qui est en instance depuis juillet 2018. De plus amples précisions sont également attendues sur l'incidence réelle de la réforme précédente concernant les cliniques de jour pour ce qui est de l'obtention de nouvelles licences.

**Les réformes dans le secteur de l'énergie progressent.** Malgré un certain retard imputable à des tiers, la cession de la capacité de production d'électricité à partir du lignite par l'entreprise publique d'électricité devrait être conclue début de 2019. Les mesures nécessaires pour le lancement du modèle cible d'ici avril 2019 sont en bonne voie, les corpus réglementaires pertinents étant prêts pour l'approbation réglementaire et les autres étapes préparatoires se déroulant selon le calendrier prévu. Il sera essentiel de maintenir la dynamique des réformes. Il importe de veiller à ce que le modèle cible permette effectivement l'entrée de nouveaux acteurs et une tarification réaliste pour soutenir le développement futur du marché de l'énergie, tout en prenant des mesures qui apportent le soutien nécessaire à l'investissement dans les sources d'énergie renouvelables.

HCAP et privatisation: progrès accomplis par rapport aux engagements de réforme

**Les travaux de la société hellénique des actifs et participations (HCAP) sur ses portefeuilles d'actifs et la restructuration de ses filiales continuent de progresser.** Point positif, la restructuration du fonds immobilier ETAD progresse, le processus sur la question cruciale des effectifs entrant dans sa phase finale. Diverses initiatives en matière de gouvernance se poursuivent dans les entreprises publiques et des rapports normalisés sont en cours d'élaboration. Certains engagements de réforme spécifiques sont confrontés à des difficultés. En particulier, le transfert du centre olympique d'athlétisme (OAKA) n'aura pas lieu d'ici à la fin de 2018, en partie en raison de la complexité, de l'extension de la portée du projet et des retards indépendants de la volonté du gouvernement. Le processus d'examen et, le cas échéant, le remplacement des membres du conseil d'administration des entreprises publiques se heurte à des retards. Il se peut qu'une législation récente fasse double emploi avec certains aspects du mécanisme de coordination ou affecte les droits de la HCAP en ce qui concerne certains actifs. L'effet de cette législation est en cours d'examen et des ajustements peuvent être justifiés afin de préserver les objectifs et l'équilibre du cadre. Afin de contribuer à la gestion des

interactions entre la HCAP et les ministères sur les questions liées aux objectifs de politique publique, il importera également de déployer rapidement les travaux préparatoires de la HCAP pour la mise en œuvre du mécanisme de coordination.

**Dans l'ensemble, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne le processus de privatisation par appels d'offres qui devrait s'achever d'ici la fin de 2018.** En particulier, l'appel d'offres pour le gestionnaire de réseau de transport de gaz naturel DESFA est en cours, tandis que la transaction relative à l'aéroport international d'Athènes a accusé un retard compromettant sérieusement sa clôture financière d'ici fin 2018. En ce qui concerne le projet Hellinikon, des progrès considérables sont enregistrés sur toutes les questions en suspens. Toutefois, en raison de la complexité du projet, un retard est attendu en ce qui concerne les autorisations urbanistiques et environnementales, ainsi que l'octroi de la licence pour l'exploitation d'un casino. Si les autorités maintiennent leurs efforts soutenus, le projet pourrait être achevé au cours du premier trimestre de 2019.

**En revanche, des retards importants sont enregistrés dans certaines offres de privatisation devant être finalisées en 2019.** Bien que des progrès satisfaisants aient été accomplis en ce qui concerne le port de plaisance d'Alimos, une question demeure en suspens dans la vente conjointe (avec l'autre actionnaire stratégique) d'une participation majoritaire (50,1 %) dans Hellenic Petroleum. L'appel d'offres relatif à Egnatia Motorway se caractérise par des retards et des problèmes systématiques, ce qui témoigne d'un manque d'appropriation. Pratiquement aucun progrès n'a été réalisé dans la mise en œuvre de cette opération en raison de divers retards imputables à Egnatia S.A. ou au ministère des infrastructures. Des retards importants ont également été enregistrés dans l'adoption de la modification législative concernant les sous-concessions pour les ports régionaux. Les autorités grecques doivent prendre d'urgence des mesures pour remédier aux causes des retards, étant donné que ces derniers contrebalancent les effets positifs sur la confiance des investisseurs pouvant résulter des appels d'offres qui se déroulent bien.

L'administration publique et le système judiciaire: progrès accomplis par rapport aux engagements de réforme

**Les travaux de réforme de la gestion des ressources humaines de l'administration publique sont en cours.** En particulier, les programmes de mobilité et d'évaluation des performances progressent de manière satisfaisante: le troisième cycle de mobilité a été lancé au milieu de l'année 2018 et a affiché une remarquable augmentation de la participation, ce qui suggère que l'administration a de plus en plus recours à cet outil. La réforme complexe consistant en la mise en place d'un système intégré de gestion des ressources humaines progresse également et devrait être complètement aboutie à la fin de 2019. L'établissement des organigrammes numériques a dépassé son objectif et les travaux de préparation technique sont en cours pour l'ensemble du système. La réforme en matière de codification de la législation avance. Le «Conseil national pour la codification de la législation» a adopté une stratégie nationale décrivant l'approche générale que les ministères doivent suivre lorsqu'ils procèdent à une codification législative, y compris un code du travail unifié prévu pour la mi-2020. Les travaux en vue de la création de la plateforme nationale pour la codification et la réforme de la législation grecque d'ici à la mi-2022 progressent conformément aux prévisions.

**Il n'y a eu que des progrès mitigés en ce qui concerne les nominations aux postes d'encadrement prévus pour la fin 2018: la nomination des directeurs généraux est presque terminée, tandis que la nomination des secrétaires d'administration a pris du retard.** Les travaux devraient accélérer afin de tenir le délai que les autorités se sont engagées à respecter.

**Une modification récemment adoptée dans la politique de rémunération du ministère des finances manque de cohérence avec une réforme antérieure concernant l'établissement d'une grille des salaires uniforme.** La mesure introduit une nouvelle allocation pour certains membres du personnel du ministère des finances, ce qui entraîne une différenciation des niveaux de rémunération du personnel exécutant des tâches similaires dans les ministères et les entités publiques. Si le coût budgétaire initial peut être faible, la mesure porte atteinte à l'essence de la grille de salaires uniforme et peut entraîner des risques budgétaires liés à des demandes de paiements similaires provenant d'autres secteurs de l'administration publique.

**La taille du secteur public en Grèce est désormais globalement comparable à celle des autres États membres de la zone euro, et un défi majeur consiste à éviter le retour aux pratiques de recrutement excessif dans le secteur public d'avant la crise.** Les nouvelles embauches de personnel permanent en 2018 semblent globalement conformes à la règle d'attrition d'une nouvelle entrée pour trois sorties. Toutefois, en ce qui concerne les agents temporaires, les données les plus récentes pour 2018 indiquent qu'il pourrait y avoir une augmentation par rapport aux niveaux de 2017, un suivi attentif donc nécessaire. Pour 2019 et jusqu'en 2022, la règle d'attrition prévue dans le plan de recrutement inscrit dans la stratégie budgétaire à moyen terme est ajustée à 1:1, ce qui permettra de procéder à de nouvelles embauches dans des secteurs prioritaires tout en maintenant la taille globale du secteur public à son niveau actuel. Exceptionnellement, les autorités prévoient, pour 2019, de convertir en contrats à durée indéterminée les contrats temporaires d'un groupe spécifique de personnel perçu comme couvrant des besoins permanents (par exemple, des enseignants). Étant donné que cette conversion (7 500 au total) sera compensée par une réduction correspondante des contrats temporaires, la masse salariale sera maintenue à son niveau actuel et aucune incidence budgétaire n'est attendue. Le plan de recrutement actuel défini dans la stratégie budgétaire à moyen terme est fondé sur le nombre prévu de sorties du secteur public, principalement en raison de la retraite. Il est donc essentiel que le plan d'embauche fondé sur la règle d'attrition de 1:1 dans la stratégie budgétaire à moyen terme soit effectivement respecté et, par conséquent, que la planification et les annonces de recrutement dans le secteur public reposent sur des estimations prudentes.

**Les efforts visant à accroître l'efficacité du système judiciaire affichent des progrès mitigés, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel pour renforcer l'environnement des entreprises et attirer les investissements au lendemain de la crise.** Conformément à l'engagement spécifique pris à l'égard de l'Eurogroupe, les autorités devraient achever la mise en place de la première phase du système de justice électronique d'ici à la fin du mois de décembre 2018. La deuxième phase suivra immédiatement après avoir tiré les enseignements de la première. À cette fin, le projet a été considérablement remodelé et modernisé depuis septembre 2018 et son budget est passé de 13 millions à 24 millions d'euros; une révision du calendrier est nécessaire, ce qui est a priori justifié compte tenu de la portée étendue de ce projet. Le report de l'entrée en vigueur de certaines dispositions du cadre de médiation extrajudiciaire récemment adopté de la mi-octobre 2018 à la mi-septembre 2019 est source de préoccupation. Ce report semble excessif compte tenu de la portée limitée des récentes décisions de la Cour suprême, qui pourraient être raisonnablement traitées dans un délai plus court.

**Conformément à la demande de l'Eurogroupe du 22 juin 2018, la Commission a continué de surveiller l'évolution de la situation en ce qui concerne les procédures judiciaires à l'encontre des membres du comité d'experts (CoEx) du Fonds de développement des actifs de la République hellénique (TAIPED), d'une part, et de l'ancien président et du personnel d'encadrement de l'autorité statistique grecque (ELSTAT), d'autre part.** En ce qui concerne le CoEx, en avril 2018, le Conseil de la cour d'appel d'Athènes a rendu un arrêt renvoyant l'affaire à un

procès public devant la cour d'appel pénale d'Athènes. Le procureur de la Cour suprême a fait appel de cette décision, recours qui a récemment été examiné par le Conseil de la Cour suprême. La décision est actuellement attendue. Dans l'affaire contre l'ancien président de l'ELSTAT, M. A. Georgiou, relative à la procédure concernant les déficits budgétaires excessifs, le Conseil de la Cour suprême grecque a renvoyé l'affaire devant le Conseil de la Cour d'appel d'Athènes en mai 2018. En septembre 2018, le procureur a proposé que l'affaire soit soumise à un procès public: l'affaire est actuellement pendante devant le Conseil de la Cour d'appel d'Athènes. L'évolution de ces deux procédures continue de susciter de vives inquiétudes; la Commission continuera de les suivre de près et de faire rapport dans le contexte de la surveillance renforcée.

## Évaluation globale des progrès accomplis par rapport aux engagements spécifiques de réforme pour fin 2018

**Une partie de l'évaluation porte sur les engagements de réforme spécifiques annexés à la déclaration de l'Eurogroupe du 21 juin 2018.** Seize engagements de réforme spécifiques, portant sur les six domaines d'action, devaient être accomplis pour la fin de 2018. À ce jour, tous progressent, mais aucun n'a encore abouti. Dans de nombreux cas, il n'est pas surprenant que des réformes assorties d'un délai en fin d'année n'aient pas été achevées à la mi-novembre, date butoir pour ce premier rapport de la surveillance renforcée. Le rythme de mise en œuvre est globalement conforme aux prévisions ou accuse de légers retards très courts pour des engagements tels que l'adoption d'un budget adapté aux objectifs budgétaires convenus, l'assouplissement des contrôles sur les capitaux, l'achèvement de la première phase de la réforme de la justice électronique, la stratégie de cession du HFSF, la cession de la capacité de production à partir de lignite de l'entreprise publique d'électricité, la restructuration d'ETAD et le processus de privatisation par appels d'offres de fin 2018, étant donné que le retard dans le projet d'Hellinikon est indépendant de la volonté des autorités.

**Toutefois, plusieurs engagements spécifiques de réforme accusent des retards qui devraient être traités d'urgence, de manière à garantir que tous les engagements soient menés à bien dans les plus brefs délais et bien avant la publication du deuxième rapport de la surveillance renforcée attendu pour la fin du mois de février 2019.** Ces engagements portent notamment sur la dotation en personnel de l'IAPR, l'apurement des arriérés, le déploiement du système de soins de santé primaires et du système centralisé de passation de marchés en matière de soins de santé, le cadre juridique des instruments de résolution des ENP (et en particulier la législation sur l'insolvabilité des ménages), la législation subordonnée permettant de définir les procédures d'autorisation d'installation et d'exploitation des activités dans le secteur des infrastructures environnementales, la cession du centre olympique à la HCAP et la nomination de secrétaires administratifs.

## Analyse du financement souverain et de la soutenabilité de la dette

**La Grèce a amorcé son retour sur le marché des obligations souveraines depuis juillet 2017, avec plusieurs émissions et un important exercice de gestion des liquidités.** Les notations de crédit se sont améliorées, notamment à la lumière de l'accord de l'Eurogroupe de juin 2018, bien qu'elles restent nettement en deçà de la notation «investissement sûr».

**Malgré l'amélioration des notations de crédit, les conditions du marché restent volatiles, ce qui montre que la Grèce demeure vulnérable aux variations de sentiment du marché.** Le bureau de gestion de la dette prévoit de publier un calendrier des émissions pour 2019. Alors que les émissions

serviront à renforcer la confiance des marchés et à créer des liquidités pour les obligations grecques, elles ne sont pas nécessaires pour répondre aux besoins de financement à court terme. La réserve de liquidités de la Grèce s'élève actuellement à plus de 26 milliards d'EUR, ce qui couvre confortablement les besoins de financement jusqu'à la fin de 2020.

**Compte tenu du profil de financement de la dette souveraine de la Grèce à court et à moyen terme, les besoins de financement restent relativement limités** en raison de la structure exceptionnelle de sa dette, l'amortissement des dettes à moyen et long termes se maintenant généralement à des niveaux bas de 2 % à 6 % du PIB au cours de la décennie à venir.

**La réserve de liquidités considérable, le profil de financement favorable et les excédents primaires convenus sont à la base de la capacité de remboursement de la Grèce.**

**Une mise à jour technique de l'analyse de soutenabilité de la dette montre que l'évaluation de la soutenabilité de la dette grecque est restée globalement inchangée par rapport à la dernière publication de cette analyse en juin 2018.** La mise en œuvre des mesures à moyen terme concernant la dette garantit la soutenabilité de la dette tout au long de la période d'analyse et selon le scénario de référence, en maintenant les besoins de financement bruts en dessous du seuil convenu, c'est-à-dire à 20 % du PIB à long terme.