DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2020/1142 DE LA COMMISSION

du 29 juillet 2020

relative à la prolongation de la surveillance renforcée pour la Grèce

[notifiée sous le numéro C(2020) 5086]

(Le texte en langue grecque est le seul faisant foi.)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) nº 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 ([1]), et notamment son article 2, paragraphe 1,

considérant ce qui suit:

(1) À la suite de l'expiration, le 20 août 2018, de l'assistance financière octroyée au titre du Mécanisme européen de stabilité, une surveillance renforcée de la Grèce a été activée par la décision d'exécution (UE) 2018/1192 de la Commission ([2]) pour une durée de six mois à compter du 21 août 2018. La surveillance renforcée a été prolongée à trois reprises ([3]), chaque fois pour une nouvelle période de six mois, la dernière ayant commencé le 21 février 2020.

(2) La Grèce ayant reçu un montant important d'assistance financière depuis 2010, l'encours de ses dettes envers les États membres de la zone euro, le Fonds européen de stabilité financière et le Mécanisme européen de stabilité se monte au total à 243 700 millions d'EUR. La Grèce a reçu un soutien financier à des conditions favorables de la part de ses partenaires européens, et des mesures spécifiques pour ramener sa dette sur des bases plus soutenables ont été adoptées en 2012, et à nouveau par le Mécanisme européen de stabilité en 2017. Le 22 juin 2018, un accord politique a été dégagé au sein de l'Eurogroupe sur la mise en œuvre de mesures supplémentaires visant à garantir la soutenabilité de la dette. L'activation de certaines de ces mesures, notamment le transfert à la Grèce de montants équivalents aux revenus que les banques centrales nationales de la zone euro perçoivent sur les obligations d'État grecques qu'elles détiennent dans le cadre de l'accord sur les actifs financiers nets et du programme pour les marchés de titres, peut être décidée deux fois par an par l'Eurogroupe sur la base d'un rapport favorable, élaboré dans le cadre de la surveillance renforcée, sur le respect par la Grèce de ses engagements post-programme. À cet égard, les trois premières séries de mesures conditionnelles relatives à la dette ont été débloquées après que l'Eurogroupe les a approuvées respectivement en avril 2019, décembre 2019 et juin 2020.

(3) La Grèce s'est engagée auprès de l'Eurogroupe à poursuivre et achever toutes les réformes clés adoptées dans le cadre du programme de soutien à la stabilité mis en place au titre du Mécanisme européen de stabilité (ci-après le «programme») et à préserver les objectifs des réformes importantes adoptées au titre de ce programme et des programmes précédents. Elle s'est également engagée à mettre en œuvre des actions spécifiques dans les domaines des politiques budgétaires, y compris structurelles, de la protection sociale, de la stabilité financière, des marchés du travail et des produits, de la privatisation et de l'administration publique. Ces actions spécifiques, qui sont exposées en annexe de la déclaration de l'Eurogroupe du 22 juin 2018, contribueront à lutter contre les déséquilibres macroéconomiques excessifs constatés en Grèce et à remédier aux sources avérées ou potentielles de difficultés économiques.

(4) Le 26 février 2020, la Commission a publié son rapport 2020 pour la Grèce ([4]). La Commission a conclu que la Grèce connaissait des déséquilibres macroéconomiques excessifs ([5]). Si des progrès sont visibles dans un certain nombre de domaines, il subsiste d'importants facteurs de vulnérabilité, dont certains hérités du passé, liés au niveau élevé de la dette publique, à la forte proportion de prêts non performants dans le bilan des banques, ainsi qu'au secteur extérieur, alors que le potentiel de croissance reste faible et le taux de chômage élevé. À la fin de l'année 2019, la dette publique de la Grèce s'établissait à 176,6 % du produit intérieur brut, soit le niveau le plus élevé de

([1]) JO L 140 du 27.5.2013, p. 1.
([2]) JO L 211 du 22.8.2018, p. 1.
([3]) Décision d'exécution (UE) 2019/338 de la Commission (JO L 60 du 28.2.2019, p. 17), décision d'exécution (UE) 2019/1287 de la Commission (JO L 202 du 31.7.2019, p. 110) et décision d'exécution (UE) 2020/280 de la Commission (JO L 59 du 28.2.2020, p. 9).
([4]) SWD(2020) 507 final.
([5]) COM(2020) 150 final.

l'Union. La position extérieure globale nette de – 150,6 % du produit intérieur brut en 2019 reste fortement négative, en dépit d'une dette publique extérieure importante financée à des conditions très favorables. De plus, pour importante qu'elle soit, la diminution du déficit de la balance courante enregistrée ces dernières années n'est pas suffisante pour réduire la position extérieure globale nette à un rythme satisfaisant et la ramener à un niveau considéré comme prudent. Le chômage a poursuivi sa décrue par rapport au pic de 27,8 %, atteint en 2013; il s'élevait encore toutefois à 16,1 % en février 2020. Le chômage de longue durée (11,9 % au quatrième trimestre de 2019) et le chômage des jeunes (35,6 % en février 2020) restent élevés, bien qu'ils aient aussi diminué de manière significative par rapport au pic atteint pendant la crise (19,9 % pour le chômage de longue durée au deuxième trimestre de 2014 et 60,2 % pour le chômage des jeunes en février 2013).

(5) Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a officiellement déclaré que la COVID-19 constituait une pandémie. Il s'agit d'une urgence de santé publique grave pour les citoyens, les sociétés et les économies, Elle constitue un choc économique majeur qui a de graves répercussions négatives sur les perspectives macroéconomiques de l'Union européenne. La Grèce risque d'être touchée de manière particulièrement brutale en raison de la composition sectorielle de son économie. Selon les prévisions de l'été 2020 de la Commission, la récession pourrait atteindre [X %] en 2020, mais elle devrait être suivie d'une reprise rapide, quoique partielle, en 2021. L'incertitude qui entoure les prévisions demeure élevée. La pandémie risque d'entraîner une augmentation significative de la dette publique et d'annuler une partie de la baisse du chômage enregistrée les années précédentes. Un retour rapide à la croissance sera essentiel pour prévenir les effets d'hystérèse et limiter l'incidence socio-économique de la crise. L'ampleur de la récession reflète la part importante du secteur du tourisme, qui fait face à une grande incertitude quant à la levée des restrictions en matière de déplacements. En outre, le secteur des transports, notamment le transport maritime, risque de subir un fort ralentissement en raison de la contraction des échanges mondiaux.

(6) Depuis le début de la pandémie, l'Union européenne et ses États membres ont pris des mesures sans précédent pour protéger les vies et les moyens de subsistance. En réaction à la pandémie de COVID-19, et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'Union, la Grèce a rapidement adopté des mesures budgétaires pour accroître les capacités de son système de santé, contenir la pandémie et venir en aide aux particuliers et aux secteurs les plus particulièrement touchés. L'Union a soutenu les efforts nationaux déployés pour faire face à la crise sanitaire et amortir les effets du choc économique. Elle a libéré son budget pour lutter contre le virus, activé la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, exploité toute la flexibilité des règles en matière d'aides d'État et proposé de créer un nouvel instrument pour aider les travailleurs à conserver leur emploi, l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (instrument SURE). En plus des mesures prises par la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement, l'Union fournit, dans le cadre de sa réaction à la pandémie, plus de 500 milliards d'EUR destinés à soutenir les travailleurs et les entreprises. Dans ce contexte, la Commission a proposé au Parlement européen et au Conseil, le 27 mai 2020, de mettre en place une facilité pour la reprise et la résilience qui vise à apporter un soutien important à la mise en œuvre des réformes et des investissements nécessaires pour renforcer les économies des États membres.

(7) Les conséquences à moyen et à long terme de la pandémie de COVID-19 dépendront essentiellement du rythme auquel les économies des États membres se remettront de la crise, rythme qui dépend lui-même des mesures que les États membres prendront, avec le soutien de l'Union européenne, pour atténuer les conséquences sociales et économiques de cette crise. Comme les autres États membres, la Grèce devrait bénéficier du plan de relance de l'Union, qui contribuera à financer les réformes et investissements indispensables pour stimuler le potentiel de croissance et accroître la résilience de l'économie. Cela permettra également d'éviter que les divergences au sein de l'Union ne continuent de se creuser.

(8) La Commission a publié sa sixième évaluation dans le cadre de la surveillance renforcée de la Grèce ([6]) le 20 mai 2020. Elle a conclu que, compte tenu des circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de COVID-19, la Grèce avait pris les mesures nécessaires pour réaliser ses engagements spécifiques de réforme arrivant à échéance. Cette évaluation a tenu compte de l'étroite coopération des autorités grecques avec les institutions européennes et admis la nécessité d'accorder la priorité aux politiques axées sur la mise en œuvre de mesures d'urgence en réaction à la pandémie. Dans ce contexte, le rapport a reconnu que les mesures de confinement avaient eu pour effet secondaire de nuire à la capacité de mise en œuvre des réformes au cours de la période d'évaluation et noté que, pour l'avenir, il sera essentiel, une fois la reprise enclenchée, de maintenir et, le cas échéant, de renforcer la dynamique de réforme.

([6]) Commission européenne: rapport au titre du cadre de la surveillance renforcée — Grèce, mai 2020, Institutional Paper n° 127, mai 2020.

(9) À la lumière du bilan approfondi 2020 et de l'évaluation réalisés par la Commission, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2020 et le programme de stabilité pour 2020. Le Conseil a tenu compte de la nécessité de lutter contre la pandémie et de favoriser la reprise économique, laquelle est une première étape nécessaire pour permettre un ajustement des déséquilibres. Il a recommandé ([7]) à la Grèce de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, notamment en renforçant la résilience du système de santé, de mettre en œuvre des dispositifs de chômage partiel et de garantir un soutien efficace à l'activation pour atténuer les conséquences de la crise sur le plan social et sur le plan de l'emploi, de mettre en œuvre des mesures visant à fournir des liquidités et de promouvoir les investissements publics et privés dans un certain nombre de domaines prioritaires, et notamment dans la transition écologique et la transition numérique. Le Conseil a également invité les autorités à poursuivre et à mener à leur terme les réformes, conformément aux engagements post-programme, afin d'amorcer une reprise économique durable, à la suite de l'assouplissement progressif des contraintes imposées par la pandémie de COVID-19.

(10) Le secteur bancaire grec a gagné en stabilité et est devenu plus résilient aux chocs depuis la fin du programme du Mécanisme européen de stabilité, mais il subsiste des risques hérités du passé et d'importantes vulnérabilités structurelles, qui sont accentués par les effets négatifs de la pandémie de COVID-19. Les banques maintiennent une liquidité adéquate, mais le niveau des prêts non performants reste élevé, représentant 68,5 milliards d'EUR, soit 40,6 % des expositions brutes sur prêts à la clientèle, en décembre 2019 ([8]). La pandémie pourrait mettre un coup d'arrêt à la baisse régulière de l'encours des prêts non performants, qui, depuis le pic de 107,2 milliards d'EUR atteint en mars 2016, n'a cessé de diminuer pour atteindre 71,2 milliards d'EUR fin septembre 2019. En outre, le choc économique actuel affecte les stratégies bancaires de réduction de l'encours des prêts non performants et le marché secondaire des prêts non performants, ainsi que la mise en œuvre du régime Hercules destiné à faciliter la titrisation de ces prêts, dont les premières opérations ont été menées à bien avec succès. Les banques grecques respectent les exigences réglementaires de fonds propres, mais, alors que leur rentabilité est faible, les exigences auxquelles elles sont soumises en matière de surveillance et leurs besoins en fonds propres pour financer le processus de réduction des PNP à moyen terme s'accroissent. En conséquence, les banques grecques sont particulièrement exposées au risque d'augmentation des coûts de financement et de nouvelle détérioration de la qualité des actifs du fait de la pandémie. Les autorités ont pris des mesures pour maintenir l'accès des entreprises concernées au financement, mesures qui s'ajoutent à celles déjà prises au niveau des banques commerciales et des gestionnaires de crédit. Elles se sont également engagées à poursuivre les réformes cruciales du secteur financier et à améliorer les outils existants de résolution des prêts non performants, compte tenu de l'incidence négative de la pandémie de COVID-19 sur le rythme des réformes en cours et sur les réformes passées. Ces réformes, comme la refonte du régime d'insolvabilité fragmenté, peuvent contribuer à atténuer l'impact à moyen terme de la crise sur l'endettement du secteur privé.

(11) En dépit des progrès accomplis ces dernières années, la Grèce doit encore faire face à des défis majeurs en ce qui concerne l'environnement des entreprises et son système judiciaire. Les autorités continuent d'œuvrer à l'amélioration de l'environnement réglementaire et au renforcement de la compétitivité, malgré la réorientation des priorités et les difficultés causées par la pandémie de COVID-19. La Grèce a certes accompli des progrès dans des domaines tels que la réduction du délai d'enregistrement des nouvelles entreprises et le renforcement de la protection des investisseurs minoritaires, mais elle reste, par rapport aux États les plus performants, très en retard dans plusieurs domaines (par exemple, l'exécution des contrats, l'enregistrement des biens immobiliers, la résolution de l'insolvabilité...). La pandémie a servi de catalyseur pour faire avancer le programme de gouvernance numérique, et les autorités se sont engagées à prendre des mesures complémentaires pour alléger davantage la charge administrative des entreprises et des particuliers.

(12) Exclue des marchés financiers en 2010, la Grèce en a retrouvé l'accès en juillet 2017, date à laquelle elle a pu émettre des obligations d'État. Le rendement des obligations de l'État grec a commencé à diminuer lentement en 2018, après la conclusion fructueuse du programme du MES, puis plus franchement en 2019. Depuis le début de la pandémie, la Grèce a émis avec succès des bons du Trésor et des obligations à longue échéance, ce qui témoigne d'un accès durable au financement du marché, mais ses conditions d'emprunt restent néanmoins exposées à une forte volatilité.

(13) À la lumière de ce qui précède, la Commission conclut que les conditions justifiant la mise en place d'une surveillance renforcée au titre de l'article 2 du règlement (UE) nº 472/2013 sont toujours réunies. Des risques continuent notamment de peser sur la stabilité financière de la Grèce, qui, s'ils se concrétisaient, pourraient avoir des retombées négatives sur les autres États membres de la zone euro. Il pourrait s'agir de retombées indirectes sur la confiance des investisseurs et donc sur les coûts de refinancement des banques et des émetteurs souverains dans d'autres États membres de la zone euro.

([7]) Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Grèce pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Grèce pour 2020.

([8]) *Source:* Banque de Grèce.

(14) Par conséquent, à moyen terme, la Grèce doit continuer d'adopter des mesures visant à remédier aux sources avérées ou potentielles de difficultés et de mettre en œuvre des réformes structurelles pour soutenir une reprise économique solide et durable, en vue d'atténuer les effets de plusieurs facteurs hérités du passé. Ces facteurs sont notamment la récession grave et prolongée pendant la crise; l'ampleur du fardeau de la dette grecque; les vulnérabilités du secteur financier du pays; les liens encore relativement forts entre le secteur financier et les finances publiques grecques, notamment ceux prenant la forme de participations de l'État; le risque que des tensions graves dans l'un ou l'autre de ces secteurs se propagent à d'autres États membres, ainsi que l'exposition des États membres de la zone euro à la dette publique grecque.

(15) Afin de remédier aux risques résiduels et de surveiller l'accomplissement des engagements en ce sens, il semble nécessaire et approprié de prolonger la surveillance renforcée à laquelle la Grèce est soumise au titre de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 472/2013.

(16) Par l'intermédiaire d'une lettre envoyée le 24 juin 2020, la Grèce a eu la possibilité d'exprimer son point de vue sur l'évaluation de la Commission. Dans sa réponse du 29 juin 2020, la Grèce a largement souscrit à l'évaluation réalisée par la Commission concernant les défis économiques auxquels elle est confrontée, et sur la base desquels la surveillance renforcée est prolongée.

(17) La Grèce continuera à bénéficier d'une assistance technique au titre du programme d'appui à la réforme structurelle [comme prévu par le règlement (UE) 2017/825 du Parlement européen et du Conseil [9]], et de la législation qui remplacera ce règlement, pour la conception et la mise en œuvre des réformes, y compris pour la poursuite et l'achèvement des réformes clés correspondant aux engagements de politique qui font l'objet d'un suivi dans le cadre de la surveillance renforcée.

(18) La Commission entend coopérer étroitement avec le Mécanisme européen de stabilité, dans le contexte de son mécanisme d'alerte rapide, pour la mise en œuvre de la surveillance renforcée,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La période de surveillance renforcée de la Grèce au titre de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 472/2013 activée par la décision d'exécution (UE) 2018/1192 est prolongée pour une nouvelle période de six mois, à compter du 21 août 2020.

Article 2

La République hellénique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 29 juillet 2020.

Par la Commission
Paolo GENTILONI
Membre de la Commission

[9] Règlement (UE) 2017/825 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013 (JO L 129 du 19.5.2017, p. 1).