DÉCISIONS

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2022/216 DE LA COMMISSION

du 15 février 2022

relative à la prolongation de la surveillance renforcée pour la Grèce

[notifiée sous le numéro C(2022) 865]

(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) 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 ([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. Cette surveillance renforcée a été prolongée à six reprises ([3]), chaque fois pour une nouvelle période de six mois, la dernière ayant commencé le 21 août 2021.

(2) La Grèce ayant reçu un important montant 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 240 875 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, dont 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. Les six premières séries de mesures conditionnelles relatives à la dette ont été débloquées après avoir été approuvées par l'Eurogroupe respectivement en avril 2019, décembre 2019, juin 2020, novembre 2020, juin 2021 et décembre 2021.

(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. Ces engagements, dont dépend le déblocage de mesures supplémentaires d'allègement de la dette, vont jusqu'à la mi-2022; la Grèce est donc entrée dans la dernière année de cet accord. Les autorités ont fait part de leur intention de concentrer leurs efforts sur la mise en œuvre d'ici la mi-2022 des engagements qui n'ont pas encore été honorés. Les décisions relatives à l'activation des dernières mesures d'allègement de la dette et à la fin de la surveillance renforcée devront tenir compte des progrès accomplis sur la voie de l'achèvement de l'exécution des engagements et, de façon plus générale, de l'environnement économique.

([1]) JO L 140 du 27.5.2013, p. 1.

([2]) 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).

([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); décision d'exécution (UE) 2020/280 de la Commission (JO L 59 du 28.2.2020, p. 9); décision d'exécution (UE) 2020/5086 de la Commission (JO L 248 du 31.7.2020, p. 20); décision d'exécution (UE) 2021/271 de la Commission (JO L 61 du 22.2.2021, p. 3) et décision d'exécution (UE) 2021/1279 de la Commission (JO L 280 du 3.8.2021, p. 2).

(4) Le 2 juin 2021, la Commission a publié le bilan approfondi de 2021 pour la Grèce ([4]). La Commission a conclu que la Grèce continuait de connaître des déséquilibres macroéconomiques excessifs. Ces déséquilibres sont liés au niveau élevé de la dette publique, à la forte proportion de prêts non performants et à l'incomplétude du rééquilibrage extérieur, dans un contexte marqué par une faible croissance potentielle et par un taux de chômage qui, bien qu'en baisse, demeure élevé. L'analyse effectuée dans le rapport 2022 sur le mécanisme d'alerte ([5]) a conduit à placer la Grèce parmi les États membres où la persistance de risques macroéconomiques et les progrès accomplis dans la correction des déséquilibres excessifs feraient l'objet d'un examen plus détaillé dans le cadre du bilan approfondi du printemps 2022. Cette analyse s'est appuyée sur un certain nombre de considérations, parmi lesquelles: Premièrement, le ratio de la dette publique au PIB a augmenté de 26 points de pourcentage en 2020 pour atteindre 206,3 % du PIB, du fait de l'ampleur de la récession et de l'incidence des mesures visant à limiter le coût économique et social de la crise de la COVID-19. La dette publique de la Grèce est certes élevée, mais elle a en grande partie été contractée à des taux concessionnels auprès de créanciers officiels, ce qui, conjugué à une réserve de liquidités importante, protège le pays des fluctuations à court terme. Selon les prévisions, le ratio de la dette publique devrait commencer à diminuer en 2021. Deuxièmement, la rentabilité du secteur bancaire grec est devenue négative en 2020 et son ratio de fonds propres de base de catégorie 1 est l'un des plus bas de l'Union européenne, en partie en raison du nettoyage en cours des bilans des banques. Bien qu'il reste élevé, puisqu'il s'établissait à 15 % en septembre 2021 ([6]), le ratio de prêts non performants a fortement diminué en 2020 et a continué de baisser en 2021. Troisièmement, la viabilité de la position extérieure s'est détériorée en 2020, la position extérieure globale nette (en pourcentage du PIB) s'étant encore enfoncée en territoire négatif en raison de la contraction du PIB et du creusement marqué du déficit de la balance courante, qui s'est établi à − 6,6 % du PIB. Toutefois, avec le retour du tourisme, le déficit de la balance courante devrait se réduire en 2021 et 2022. Enfin, le taux de chômage a continué de baisser, même pendant la pandémie, principalement en raison de mesures de soutien du gouvernement. Selon les données les plus récentes concernant le troisième trimestre 2021, le taux de chômage de la Grèce se situe à 13,0 %, soit trois points de pourcentage de moins qu'au même trimestre de 2020. Le gouvernement a continué de prendre des mesures visant à remédier au déséquilibre excessif malgré la pandémie actuelle. En ce qui concerne l'avenir, le plan pour la reprise et la résilience de la Grèce fournit l'occasion de répondre aux besoins d'investissements et de réformes.

(5) La Commission a publié le 24 novembre 2021 sa douzième évaluation dans le cadre de la surveillance renforcée de la Grèce ([7]). La conclusion de cette évaluation est que la Grèce a continué de progresser dans la réalisation de ses engagements spécifiques, malgré des retards dans certains domaines, imputables en partie aux circonstances difficiles créées par la pandémie ou les incendies catastrophiques d'août 2021. Les autorités ont tenu les engagements spécifiques concernant le secteur de l'énergie et la gestion des finances publiques, et ont parallèlement pris des mesures importantes et bienvenues en vue d'honorer la plupart de leurs engagements spécifiques d'ici à avril 2022.

(6) Le 23 décembre 2021, l'Union européenne a mis en place un instrument de relance de 750 milliards d'EUR pour faire face aux conséquences économiques négatives de la crise de la COVID-19 et stimuler la reprise. Cet instrument doit être mis en œuvre notamment au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après la «facilité»), dotée d'une enveloppe de 672,5 milliards d'EUR. Le semestre européen de coordination des politiques 2020-2021 a été temporairement adapté pour permettre le lancement de la facilité. Dans le cadre de la facilité, la Grèce peut prétendre à recevoir jusqu'à 17,8 milliards d'EUR de soutien non remboursable et jusqu'à 12,7 milliards d'EUR de prêts sur la période 2021-2026.

(7) Le plan pour la reprise et la résilience de la Grèce (ci-après le «plan») a été approuvé par le Conseil le 13 juillet 2021 ([8]). Le Conseil a notamment estimé que le plan contribuait à relever efficacement une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays, y compris leurs aspects budgétaires, et dans les recommandations formulées dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Les réformes prévues dans le plan grec pour la reprise et la résilience s'appuient sur l'important effort de réforme entrepris dans le cadre des programmes d'ajustement économique et sont complémentaires des réformes faisant l'objet d'un suivi au titre de la surveillance renforcée. Le 29 décembre 2021, la Grèce a présenté sa première demande de versement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience.

(8) Le 24 novembre 2021, la Commission a examiné le projet de plan budgétaire 2022 de la Grèce, en tenant compte du maintien de la clause dérogatoire générale et en se penchant en particulier sur le respect des recommandations du Conseil du 18 juin 2021. Selon l'évaluation de la Commission ([9]), l'orientation budgétaire de la Grèce en 2022 devrait être expansionniste. Conformément à la recommandation du Conseil, la Grèce prévoit de continuer à

([4]) Communication de la Commission – Coordination des politiques économiques en 2021: surmonter la COVID-19, soutenir la reprise et moderniser notre économie, COM(2021)500. Bilan approfondi concernant la Grèce, SWD(2021)403.

([5]) Rapport 2022 sur le mécanisme d'alerte, COM(2021) 741.

([6]) Source: Banque de Grèce, mesuré sur une base individuelle.

([7]) Commission européenne: Rapport actualisé au titre de la surveillance renforcée - Grèce, novembre 2021, COM(2021)916.

([8]) Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Grèce.

([9]) Avis de la Commission concernant le projet de plan budgétaire de la Grèce, C (2021) 9503.

soutenir la reprise en faisant appel à la facilité pour la reprise et la résilience afin de financer des investissements supplémentaires. Conformément à la recommandation du Conseil, la Grèce prévoit également de préserver les investissements financés au niveau national. La Commission a souligné que, compte tenu du niveau d'endettement public de la Grèce et des importants problèmes de viabilité à moyen terme rencontrés par le pays avant la pandémie de COVID-19, il importait, lors de l'adoption de mesures de soutien budgétaires, de conserver une politique budgétaire prudente afin de garantir la viabilité des finances publiques à moyen terme. La Commission a également rappelé l'importance de la composition des finances publiques et de la qualité des mesures budgétaires.

(9) Depuis le début de la pandémie, la Grèce a maintenu sa présence sur les marchés obligataires et a dépassé son plan de financement en 2021, levant 14 milliards d'EUR sur les marchés. La note de crédit de la dette souveraine de la Grèce a continué de s'améliorer en 2021 malgré la pandémie, et s'est encore rapprochée de la catégorie «investissement» («*investment grade*»). Les conditions de financement sont actuellement favorables à la faveur des mesures de soutien à la liquidité décidées au niveau européen, dont le programme d'achats d'urgence face à la pandémie de la Banque centrale européenne. D'après l'analyse de la soutenabilité de la dette présentée dans le 12e rapport au titre de la surveillance renforcée, les besoins de financement bruts des administrations publiques devraient rester élevés à court terme, principalement en raison du déficit primaire élevé prévu pour 2021 et 2022, et de l'enregistrement de flux financiers au titre de la facilité de prêt présentés dans le plan pour la reprise et la résilience, mais ce dernier besoin de financement supplémentaire devrait être couvert par le versement du prêt au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Au cours des années ultérieures, les besoins de financement devraient être modérés et rester inférieurs à 15 % du PIB jusqu'en 2030. La Grèce continue de présenter un niveau élevé de réserve de liquidités, qui protège le pays contre les fluctuations à court terme.

(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 dépôts ont continué de s'accroître régulièrement et les banques maintiennent un niveau adéquat de liquidité, profitant du contexte de politique monétaire accommodante. Le ratio de prêts non performants dans le secteur bancaire a fortement baissé pour atteindre 15 % en septembre 2021, contre 40,6 % en décembre 2019 ([10]), principalement sous l'effet d'une série de titrisations réalisées grâce au dispositif de protection des actifs «Hercules». De nouvelles opérations prévues dans le cadre de ce dispositif devraient encore soutenir les efforts des banques grecques pour atteindre des ratios à un chiffre de prêts non performants en 2022, ratios qui devraient néanmoins rester supérieurs à la moyenne de l'Union européenne. Le risque que l'expiration des mesures de moratoire sur les dettes entraîne un impact négatif sur la qualité des actifs ne s'est pas matérialisé jusqu'à présent. Toutefois, des aléas baissiers demeurent et pourraient se concrétiser en 2022 lorsque les programmes d'aide de l'État restants seront supprimés. La capacité des ménages et des sociétés non financières à rembourser leurs dettes reste faible, tandis que le sous-développement du marché des capitaux limite les possibilités des entreprises de se financer autrement que par endettement. Les titrisations de prêts non performants accroissent les besoins de provisionnement, ce qui pèse sur la rentabilité des banques et sur leur niveau de fonds propres à court terme, mais leur permettra de réduire le coût du risque et de dégager dans leur bilan des marges pour de nouveaux prêts. L'interdépendance banques-dettes souveraines a été renforcée pendant la crise pandémique et la qualité globale des fonds propres des banques reste faible, mais des mesures de renforcement des fonds propres ont été menées avec succès en 2021. Les autorités maintiennent leur engagement à l'égard des réformes pertinentes du secteur financier, concernant notamment le fonctionnement effectif du nouveau cadre en matière d'insolvabilité, qui est entré en vigueur en juin 2021 et est désormais soutenu par les infrastructures électroniques adéquates. L'adoption récente d'une refonte du code de procédure civile devrait également accroître l'efficacité des procédures d'exécution, notamment pour ce qui concerne la conduite des enchères électroniques, tandis que des travaux sont en cours pour améliorer la fonctionnalité de la plateforme d'enchères électroniques et achever la résorption de l'arriéré des dossiers d'insolvabilité des ménages et de l'arriéré des garanties d'État appelées. L'incidence de ces réformes dépendra de la rapidité et de l'efficacité de leur mise en œuvre, mais le fait que le processus de recouvrement des dettes redémarre, après les perturbations des procédures judiciaires provoquées par la pandémie, est positif.

(11) En outre, malgré des retards dans certains domaines, liés en partie aux circonstances difficiles créées par la pandémie actuelle et, plus récemment, par les incendies de forêt de l'été 2021, les autorités ont adopté, dans le cadre de la surveillance renforcée, d'autres réformes clés pertinentes pour remédier aux causes profondes des difficultés économiques de la Grèce. Les autorités ont notamment adopté une réforme salariale pour l'autorité chargée des recettes publiques, permettant à celle-ci d'attirer du personnel qualifié et de le retenir, ainsi que des réformes de la gestion des finances publiques améliorant les systèmes de comptabilité et de suivi de trésorerie. Les autorités ont encore considérablement augmenté la part centralisée de la passation de marchés publics pour les achats dans le domaine de la santé et continuent de façon satisfaisante de récupérer auprès des prestataires de soins de santé toute dépense dépassant les plafonds de dépenses fixés par la législation. Elles ont également achevé le déploiement du régime de revenu de solidarité sociale et entrepris une révision du système de subventions pour les transports publics locaux. Ces mesures devraient accroître l'efficacité des dépenses publiques et de la perception des recettes, contribuant ainsi à la réduction future du taux d'endettement élevé. Les mesures prises pour lutter contre le travail non déclaré et la mise en œuvre ordonnée de l'actualisation des salaires minimaux devraient être bénéfiques au

([10]) Source: Banque de Grèce, mesuré sur une base individuelle.

marché du travail. En outre, le gouvernement a achevé une réforme du secteur de l'énergie et adopté des dispositions législatives en matière d'autorisations d'investissement pour simplifier les procédures dans ce domaine. Les autorités ont également introduit des critères environnementaux harmonisés avec la législation de l'Union européenne pour l'évaluation des activités économiques et ont accru la transparence du cadre d'inspection pour la surveillance des activités économiques et des marchés de produits. Toutes ces mesures devraient alléger sensiblement la charge pesant sur le secteur industriel, soutenir les investissements privés et les exportations et la croissance de la productivité à l'avenir. Les autorités ont également mené à terme avec succès un certain nombre d'opérations de privatisation emblématiques et continuent d'améliorer en permanence la gouvernance des entreprises publiques. L'efficience du secteur public devrait être encore améliorée par des réformes renforçant l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes de l'encadrement supérieur dans l'administration publique et l'exercice continu d'évaluations des performances des agents de la fonction publique. Un certain nombre d'engagements spécifiques restent à honorer et les autorités continuent de progresser vers l'achèvement de leur mise en œuvre ([11]). Les réformes entreprises dans le cadre de la surveillance renforcée ont été complétées par des réformes structurelles plus vastes, notamment en ce qui concerne le cadre des marchés publics, l'accès aux services publics numériques, l'éducation, la gestion des investissements publics ou les réformes améliorant la coordination au niveau de l'administration centrale.

(12) 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 se sont considérablement améliorées mais sont toujours présentes. En particulier, la stabilité financière de la Grèce a été renforcée, des aléas baissiers subsistant. Dans le même temps, les risques d'effets de contagion sur d'autres États membres de la zone euro ont fortement diminué.

(13) Par conséquent, la Grèce doit achever la mise en œuvre des mesures énoncées en annexe à la déclaration de l'Eurogroupe du 22 juin 2018 qui visent à remédier aux sources avérées ou potentielles de difficultés et à soutenir une reprise économique solide et durable.

(14) 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 en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 472/2013.

(15) Par une lettre envoyée le 21 décembre 2021, la possibilité a été offerte à la Grèce d'exprimer son point de vue sur l'évaluation de la Commission. Dans sa réponse du 10 janvier 2022, la Grèce a largement souscrit à l'évaluation réalisée par la Commission concernant les défis économiques auxquels elle est confrontée, et sur la base de laquelle la surveillance renforcée est prolongée.

(16) La Grèce continuera à bénéficier d'une assistance technique fournie au titre de l'instrument d'appui technique, qui aidera en particulier les États membres à préparer et à mettre en œuvre leurs plans respectifs pour la reprise et la résilience.

(17) 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 durée de la surveillance renforcée à laquelle la Grèce est soumise au titre de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 472/2013 et qui a été activée par la décision d'exécution (UE) 2018/1192 est prolongée d'une nouvelle période de six mois à compter du 21 février 2022.

Article 2

La République hellénique est destinataire de la présente décision.

([11]) Voir notamment Commission européenne: Rapport actualisé au titre de la surveillance renforcée - Grèce, novembre 2021, COM(2021)916, et décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la Grèce ainsi que l'évaluation de la Commission qui l'accompagne [SWD(2021)155].

Fait à Bruxelles, le 15 février 2022.

Par la Commission
Paolo GENTILONI
Membre de la Commission