COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2010
COM(2010) 26 final

2010/0031 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

rendant publique la recommandation visant à mettre fin à la non-conformité aux grandes orientations des politiques économiques en Grèce et à supprimer le risque de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire

{SEC(2010) 93 final}
{SEC(2010) 94 final}
{SEC(2010) 95 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

Au cours des dix dernières années, la Grèce a enregistré une croissance économique soutenue de 4 % l'an, en raison notamment de politiques budgétaires expansionnistes. Parallèlement, les déséquilibres macroéconomiques intérieurs et extérieurs se sont considérablement aggravés, ce qui a provoqué une rapide augmentation de la dette extérieure tandis que la dette publique demeurait très élevée. Compte tenu de l'incidence de la crise économique et financière mondiale sur l'économie grecque, la réévaluation des risques qui doit s'ensuivre aggrave la pression sur la charge de la dette.

Selon les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission, la croissance du PIB réel a ralenti en 2009, à un peu plus de 1 %, et devrait rester négative en 2010. Le fléchissement de l'activité économique a provoqué une dégradation considérable des finances publiques et des conditions de financement. Avec un déficit public largement supérieur à 3 % du PIB en moyenne ces dix dernières années et d'importantes opérations financières récurrentes entraînant un gonflement de la dette, le ratio de la dette publique au PIB dépasse 100 %. La Grèce doit relever le défi consistant à opérer un assainissement budgétaire substantiel, tout en améliorant la qualité des finances publiques et en corrigeant les facteurs à l'origine des profonds déséquilibres intérieurs et extérieurs de l'économie, dans un contexte macroéconomique défavorable.

La situation de l'économie grecque se caractérise par une crise budgétaire combinée à de profonds déséquilibres macroéconomiques, qui trouvent leur origine dans des problèmes structurels profondément enracinés. À cet égard, il convient de mettre en œuvre simultanément les différents instruments de surveillance économique et budgétaire prévus par le traité. En plus de répondre à la gravité objective de la situation en Grèce et de ses éventuelles retombées sur la zone euro, leur mise en œuvre simultanée améliorerait l'efficacité de la surveillance.

Le présent exposé des motifs résume la situation macroéconomique et budgétaire en Grèce, expose les modalités d'application des instruments et leur interaction et justifie la possibilité d'adresser des recommandations à la Grèce sur la base de l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de prendre des mesures conformément à l'article 126, paragraphe 9, TFUE et d'émettre un avis sur la version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité conformément au règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil[1]. C'est la première fois qu'une décision de mise en demeure au titre de l'article 126, paragraphe 9, et qu'une recommandation au titre de l'article 121, paragraphe 4, sont adoptées conjointement.

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

2. DEVELOPPEMENTS MACROECONOMIQUES, COMPETITIVITE ET DESEQUILIBRES BUDGETAIRES

2.1. Développements macroéconomiques récents

La situation et les perspectives macroéconomiques et budgétaires en Grèce se sont considérablement dégradées depuis avril 2009, date à laquelle le Conseil a adopté une décision constatant l'existence d'un déficit excessif en Grèce et a adressé à ce pays des recommandations sur la base de l'article 104, paragraphe 7, du traité instituant la Communauté européenne (TCE). La crise a ébranlé la confiance des consommateurs et des entreprises, affaiblissant l'activité économique depuis la fin de 2008 et pesant sur les perspectives économiques à moyen terme. Par rapport aux prévisions intermédiaires de janvier 2009 des services de la Commission, sur lesquelles s'est fondé le Conseil pour formuler ses recommandations d'avril 2009 au titre de l'article 104, paragraphe 7, TCE, les prévisions en matière de croissance ont été révisées à la baisse. Au lieu d'enregistrer une croissance quasiment nulle en 2009, suivie d'une reprise modérée en 2010, le PIB réel devrait se contracter d'environ 1 % en 2009 puis de ¼ % en 2010, dans l'hypothèse de politiques inchangées, selon les prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission[2] (tableau 1). De plus, compte tenu des évolutions récentes, on ne peut exclure que la contraction de l'activité en 2010 sera plus grave que ce qui était annoncé dans les prévisions de l'automne 2009. La contraction de l'activité économique pèse aussi lourdement sur l'emploi, qui a chuté de plus de 1 % en 2009. Cette chute a provoqué une hausse du taux de chômage, à environ 9 %, qui, selon les prévisions de la Commission, devrait dépasser 10 % en 2010.

Les développements macroéconomiques ont conduit à une correction substantielle du déficit extérieur (besoin net/capacité nette de financement par rapport au reste du monde): alors qu'il dépassait 12 % du PIB en 2008, il est retombé à 7½ % du PIB en 2009. Toutefois, dans leurs prévisions, les services de la Commission s'attendent à ce que la poursuite de l'amélioration des comptes extérieurs et de la compétitivité à moyen terme soit beaucoup plus modérée, en raison des faiblesses structurelles de l'économie. En particulier, en dépit d'une amélioration, les déséquilibres extérieurs pourraient encore représenter près de 8 % du PIB en 2011. Dans un contexte de faible croissance, en termes réels comme en termes nominaux, les contraintes extérieures s'aggravent et rendent nécessaire un ajustement substantiel.

[2] Prévisions économiques de la Commission européenne, automne 2009, *European Economy* 10.

Tableau 1: Développements et perspectives macroéconomiques

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	COM	COM	PS	COM	PS	COM	PS	PS	PS
PIB réel (variation en %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Consommation privée (variation en %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Consommation publique (variation en %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Formation brute de capital fixe (variation en %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Exportations de biens et services (variation en %)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Importations de biens et services (variation en %)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
RNB (déflateur du PIB) (variation en %)	1,6	-1,6	n.d.	-0,7	n.d.	0,7	n.d.	n.d.	n.d.
Contributions à la croissance du PIB réel:									
- demande intérieure finale	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- variations des stocks	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- exportations nettes	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Emploi (variation en %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Taux de chômage (définition d'Eurostat)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Rémunération par employé	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Coûts unitaires de main-d'œuvre (ensemble de l'économie)	3,9	2,5	n.d.	0,9	n.d.	0,9	n.d.	n.d.	n.d.
Couts unitaires de main-d'œuvre réels	0,3	0,8	n.d.	-0,5	n.d.	-1,3	n.d.	n.d.	n.d.
Déflateur du PIB (variation en %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Indice des prix à la consommation harmonisé	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Besoin de financement net / capacité de financement nette par rapport au reste du monde	**-12,4**	**-7,5**	**-8,8**	**-6,8**	**-6,6**	**-6,7**	**-5,9**	**-4,9**	**-4,0**

Sources: Ameco, services de la Commission, programme de stabilité (janvier 2010)

Les pertes de compétitivité, en constante augmentation ces dix dernières années, se traduisent par une évolution relative des coûts unitaires de main-d'œuvre par rapport aux partenaires commerciaux. La progression rapide des coûts salariaux et les hausses de prix supérieures à la croissance de la productivité ont favorisé la persistance d'un différentiel d'inflation positif avec la zone euro. Alors que la rémunération nominale par salarié a progressé d'environ 2¼ % en 2009, l'inflation IPCH est restée proche de 1 % en 2009, ce qui s'est traduit par une croissance élevée des salaires réels, largement supérieure à la croissance de la productivité. La déconnexion entre les salaires et la situation du marché de l'emploi et l'évolution de la productivité, notamment le peu d'impact de la récession actuelle sur la croissance des salaires, risque, si elle se poursuit à moyen terme, de nuire à la compétitivité de l'économie. Un accroissement de la productivité, combiné à une évolution appropriée des salaires, aiderait à retrouver la compétitivité perdue. L'inflation est faible actuellement, mais elle devrait rapidement repartir à la hausse à moyen terme. L'inflation sous-jacente devrait, elle aussi, augmenter plus rapidement que la moyenne de la zone euro. Le mauvais fonctionnement des marchés intérieurs, notamment le marché des services, se traduit par des hausses de prix élevées dans certains secteurs protégés.

2.2. Compétitivité et potentiel de croissance

Selon Eurostat, en 2008, le PIB par habitant en SPA a représenté 94¼ % de la moyenne de l'UE-27, du fait de niveaux relativement faibles de la productivité horaire. En revanche, l'utilisation de la main-d'œuvre est supérieure à la moyenne de l'UE-27, en raison du nombre moyen annuel d'heures travaillées, qui est élevé. La Grèce a maintenant beaucoup de mal à rattraper le revenu par habitant de la zone euro. En premier lieu, la crise risque de mettre à mal la capacité de production de l'économie grecque. La Commission a calculé qu'en 2020, la perte cumulée de PIB potentiel pourrait être d'environ 16¼ % par rapport à la période 2000-2006. C'est une des baisses les plus marquées de la zone euro, même si elle s'explique en partie par le taux élevé de croissance potentielle enregistré en Grèce avant la crise. De plus, en 2020, la Grèce commencera à pâtir des effets négatifs du vieillissement de sa population, ce qui réduira également le taux de croissance potentielle à partir de 2020.

Ainsi, pour ramener résolument l'économie grecque sur une trajectoire de convergence, il est impératif de corriger les déséquilibres en procédant à un ajustement budgétaire profond et en engageant des réformes de grande ampleur. La Commission a appelé l'attention sur les faiblesses de l'économie grecque à de nombreuses reprises. Par exemple, ses prévisions mentionnent depuis longtemps les problèmes de compétitivité des prix en Grèce, qui reflètent notamment la tendance à la hausse du taux de change réel effectif. De plus, dans les recommandations fondées sur la stratégie de Lisbonne[3], des domaines spécifiques ont été retenus pour améliorer la compétitivité de la Grèce autrement que par les prix (investissement dans la R&D, réforme de l'administration publique et qualité de l'éducation). Les calculs du groupe de travail sur le vieillissement du comité de politique économique indiquent que la réforme du régime des retraites est une priorité[4]. Dans son analyse du marché de l'emploi[5], la Commission a également recensé des problèmes sur le marché de l'emploi en Grèce, notamment sa segmentation et les réglementations en matière de négociations salariales. Enfin, plusieurs indicateurs montrent qu'il est possible d'améliorer le fonctionnement des marchés de produits (industries de réseau, services professionnels, etc.). Mis bout à bout, ces éléments nuisent à la compétitivité structurelle de la Grèce et laissent à penser que le profond déséquilibre extérieur du pays n'est pas dû uniquement à la vigueur de la demande intérieure. Les défis à relever dans chaque domaine sont exposés en détail ci-après.

S'agissant de la compétitivité des prix, deux indicateurs doivent être pris en compte. Premièrement, ces dix dernières années, la Grèce a cumulé des différentiels d'inflation d'environ 1 point de pourcentage par an par rapport à la zone euro. Deuxièmement, la croissance des salaires a été plus élevée en Grèce que dans la zone euro et a dépassé la croissance de la productivité, ce qui a entraîné une hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre. Les différentiels d'inflation seraient imputables à la vigueur de la demande intérieure (au cours des années qui ont précédé la crise), mais aussi à des imperfections du marché de l'emploi et des marchés de produits, qui ont entraîné respectivement une hausse excessive des salaires et des prix. La progression des salaires plus rapide que la croissance de la productivité est favorisée par la nature du système de négociations salariales en Grèce, ainsi que par le comportement du secteur public. En effet, les salaires de la fonction publique

---

3 JO L 183 du 15.7.2009, p. 1.

4 Économie européenne nº 2/2009. Rapport 2009 sur le vieillissement: projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE-27 (2008-2060).

5 *European Economy* nº 8/2009: Labour market and wage developments in 2008.

représentent une grande partie de la masse salariale globale. Ils influencent fortement la fixation des salaires dans le secteur privé et les ont dépassés ces dernières années[6].

Plus généralement, l'amélioration de la qualité de l'administration contribue grandement à accroître l'efficacité globale de l'économie. Le nombre d'institutions publiques, d'organismes publics, de municipalités et de conseils locaux a augmenté au fil du temps. Les recommandations fondées sur la stratégie de Lisbonne ont mis l'accent sur la nécessité de créer des capacités chargées de la réglementation, du contrôle et de l'application, d'un point de vue général et en ce qui concerne l'utilisation des fonds structurels. Les autorités grecques se sont engagées à améliorer le fonctionnement de l'administration et ont mis en place un programme opérationnel sur la réforme administrative. Il reste encore à renforcer le rôle des analyses d'impact et la transparence des consultations publiques, à accélérer le travail de codification, en créant au sein de chaque ministère des services ayant pour mission d'améliorer les réglementations, et à améliorer l'absorption des fonds structurels. Ce dernier point sera examiné ci-après.

Le régime des retraites doit, lui aussi, faire l'objet d'une importante réforme. Au cours des prochaines décennies, les dépenses de retraite du système de sécurité sociale devraient croître considérablement en pourcentage du PIB, de 11¾ % du PIB en 2007 à près de 24 % en 2060. La Commission considère donc dans son tout dernier rapport sur la viabilité[7] qu'un risque élevé pèse sur la viabilité des finances publiques en Grèce. L'évolution démographique, marquée par le quasi-doublement du taux de dépendance des personnes âgées au cours de la période de référence allant jusqu'en 2060, influe fortement sur l'augmentation des dépenses de retraite tout au long de la période prévisionnelle[8]. De plus, le taux de prestation[9] en Grèce est l'un des plus élevés de l'Union européenne, même si, en moyenne, les plus de 65 ans sont exposés à un risque de pauvreté plus important que dans les autres pays de l'Union européenne. Des réformes menées récemment (par exemple la loi nº 3655/2008[10]) ont permis de pallier certaines faiblesses du système des retraites, telles que la fragmentation excessive. La version actualisée de 2010 du programme de stabilité contient également des engagements en matière de réforme des régimes de retraite et des soins de santé. Dans l'ensemble, le système des retraites demeure inéquitable et non viable. Les régimes de préretraite

---

6 Cette affirmation se fonde sur des données de comptabilité nationale établissant une comparaison entre la rémunération par employé dans le secteur public et la rémunération par employé dans l'ensemble du secteur privé sur la période 2000-2007. La croissance des salaires du secteur public par rapport à ceux du secteur privé est aussi plus élevée que dans les autres États membres de la zone euro pour lesquels des données sont disponibles (l'Espagne ou l'Italie, par exemple).

7 European Economy nº 9/2009.

8 En effet, les prévisions ont toujours annoncé que le vieillissement démographique en Grèce serait plus grave que la moyenne de l'Union européenne, et les prévisions 2008 d'Eurostat indiquent que le taux de dépendance des personnes âgées passera de 27,8 % en 2008 à 57,1 % en 2060. Le rapport entre les cotisants et les retraités est de 1,75:1 alors qu'il faut un rapport de 4:1 pour qu'un système de retraite par répartition soit viable.

9 Le taux de prestation est égal à la prestation moyenne du régime public de retraite, exprimée en pourcentage du salaire moyen dans l'ensemble de l'économie.

10 La loi nº 3655/2008 traite quelques-unes des faiblesses administratives du système des retraites en Grèce, tout en ajustant certains paramètres. En premier lieu, la loi ramène le nombre de caisses de retraite de 113 à 13, ce qui réduit les coûts administratifs et améliore le contrôle. Deuxièmement, elle crée un numéro personnel de sécurité sociale en vue d'améliorer le contrôle des dépenses et de réduire la fraude aux cotisations sociales. Troisièmement, elle crée le fonds d'assurance pour la solidarité intergénérationnelle afin de sauvegarder les futurs paiements de retraite. Enfin, la loi prévoit des incitations financières destinées à prolonger la vie active de trois ans au maximum par rapport à l'âge légal de départ à la retraite et renforce les dispositions relatives au congé de maternité afin de relever le taux de participation des femmes au marché du travail.

représentent une «passerelle» alternative, mais coûteuse, vers la retraite et ont un impact négatif sur les incitations au travail. Ainsi, les réformes doivent enrayer la hausse substantielle des dépenses liées à l'âge afin de renforcer la viabilité à long terme des finances publiques. La réforme du système de santé est elle aussi nécessaire, en particulier pour améliorer la qualité et l'efficacité des services, notamment des soins primaires, ainsi que la gestion financière, cause de dépassements budgétaires[11].

Le programme de stabilité actualisé prévoit également la réforme des marchés de produits. Plusieurs domaines méritent une attention particulière. Il convient tout d'abord de renforcer la concurrence dans le secteur des services professionnels, qui représente 2½ % du PIB et 7 % de l'emploi[12]. À l'aune de l'indicateur de réglementation des services professionnels élaboré par l'OCDE, la Grèce est mal classée, notamment pour les services juridiques. Deuxièmement, il apparaît à la lumière de l'indicateur de l'OCDE relatif aux obstacles à la concurrence que la Grèce figure parmi les pays de l'Union européenne membres de l'OCDE où les entraves à la concurrence sont les plus nombreuses. Troisièmement, la libéralisation des industries de réseau (secteur de l'énergie, par exemple), ainsi que l'ouverture des marchés du secteur des transports, notamment ferroviaires[13], accusent un retard par rapport à la moyenne de l'Union européenne[14]. Par exemple, dans le secteur du gaz, la première importation privée de gaz naturel liquéfié (GNL) a été annulée (en décembre 2009), car le gestionnaire public du réseau, DESFA, n'avait pas signé de contrats d'accès au réseau. L'absence de libéralisation a un impact réel sur les entreprises grecques. Le marché de l'électricité en est l'illustration: ainsi, selon la Banque mondiale[15], les délais et les coûts de raccordement au réseau électrique d'une entreprise nouvellement créée sont plus élevés que la moyenne des pays de l'OCDE.

Enfin, en ce qui concerne l'environnement commercial, les entreprises sont confrontées à des procédures complexes, fastidieuses et longues, ainsi qu'à une insécurité juridique dans leurs relations avec l'administration. Malgré ses progrès, la Grèce est, parmi tous les États membres de l'Union européenne et de l'OCDE, celui qui obtient les plus mauvais résultats selon les indicateurs «Doing Business» 2009 de la Banque mondiale. Cela s'explique par les délais et les coûts relatifs à une création d'entreprise, ainsi que par la rigidité générale du marché de l'emploi, la faible protection des investisseurs et les difficultés d'accès aux financements. La Grèce s'est engagée à réduire de 25 % la charge administrative d'ici à 2013, mais il lui faut maintenant franchir le premier stade de la mise en œuvre. En bref, des réformes dans ces domaines, conformément au «Small Business Act» de l'Union européenne, pourraient doper les investissements privés et l'emploi, à moindres coûts pour les finances publiques. Elles pourraient aussi favoriser la mise en œuvre de réformes sur le marché de l'emploi, en réduisant les pressions des coûts.

Au-delà des tentatives de réforme de l'emploi dans le secteur public, il est nécessaire également de réformer le marché du travail de la Grèce selon les principes communs de la «flexisécurité». Le marché du travail de la Grèce se caractérise par sa forte segmentation en

---

11 OCDE (2009), *Étude économique de la Grèce 2009*, chapitre 3: améliorer la performance du système public de santé en Grèce.

12 Sources: EU KLEMS, 2005.

13 Indicateur de réglementation de l'OCDE pour 2007 égal à 5,3, contre 3,4 pour les pays de l'Union européenne membres de l'OCDE.

14 C'est ce qui ressort des indicateurs de réglementation de l'OCDE dans les secteurs de l'énergie, des transports et des communications pour l'année 2007. Dans le cas de la Grèce, l'indicateur de réglementation du secteur de l'électricité est égal à 2,1, celui du secteur du gaz à 3,5 contre 1,5 et 2,5 dans les pays de l'Union européenne membres de l'OCDE.

15 *Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project*, Banque mondiale, 2010.

fonction du sexe (plus que dans n'importe quel autre pays de l'Union), de l'âge (difficultés des jeunes à trouver un premier emploi), du type de contrat (meilleure protection juridique des contrats temporaires par rapport aux contrats classiques) et des compétences (meilleure protection juridique pour les employés que pour les ouvriers). Parallèlement, la nécessité d'améliorer le niveau de qualification de la main-d'œuvre, ainsi que l'adaptation aux besoins du marché de l'emploi, en améliorant la qualité de l'enseignement secondaire et supérieur, l'efficacité du service public en matière d'emploi et les politiques actives en faveur de l'emploi, est patente. La toute dernière mise à jour du programme de stabilité aborde quelques-unes de ces problématiques. Enfin, la définition du «licenciement collectif» est très large, puisqu'elle s'applique aux licenciements concernant quatre salariés dans des entreprises de 20 à 200 employés. La réglementation actuelle de la Grèce en matière de licenciement collectif est si lourde qu'elle entrave la création d'emplois. Elle constitue également un frein au développement des entreprises.

Enfin, une absorption plus rapide et plus efficace des fonds de l'Union européenne pourrait contribuer grandement à la réussite des efforts déployés pour rétablir la compétitivité du pays et la viabilité des finances publiques. Depuis 2007, la Grèce a présenté à la Commission un nombre relativement restreint de demandes de paiement. Cela témoigne d'un faible niveau d'absorption par rapport à la plupart des États membres, alors que débute la quatrième année de la période de programmation 2007-2013. En alignant ses priorités nationales en matière d'investissement sur les objectifs visés par les politiques structurelles et la politique de cohésion, et en collaborant avec la Commission pour améliorer la mise en œuvre de programmes opérationnels, la Grèce pourrait financer des investissements publics essentiels pour le potentiel de croissance à long terme tout en assainissant ses finances publiques. Il convient d'accorder une attention particulière aux programmes opérationnels «Réforme administrative» et «Convergence numérique» qui sous-tendent les réformes indispensables de l'administration, ainsi qu'aux programmes «Développement des ressources humaines» et «Éducation et apprentissage tout au long de la vie» qui sous-tendent les réformes du marché du travail et du secteur de l'éducation, car ils constituent le cœur de la stratégie de réforme et de croissance exposée dans la version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité. Les fonds de l'Union européenne pourraient être utilisés pour accroître l'efficacité de l'administration et soutenir les réformes du système de santé, les services publics de l'emploi, les réformes concernant l'apprentissage tout au long de la vie, et pour créer les capacités chargées de contrôler et d'appliquer efficacement les dispositions réglementaires.

2.3. Secteur bancaire

Les banques grecques restent relativement solides, au regard des exigences de solvabilité, avec un ratio moyen d'adéquation des fonds propres de 11,7 %, et sont demeurées rentables. Les établissements bancaires ont reçu une aide publique, sous forme de garanties et d'injections de capitaux, mais dans une proportion moindre que la plupart des autres États membres de l'Union. Néanmoins, leurs performances futures seront influencées par les faiblesses structurelles de l'économie, comme le montre la récession actuelle qui ralentit la croissance du crédit.

En dépit d'un ratio prêts/dépôts relativement faible, le secteur bancaire grec a eu du mal à accéder aux liquidités sur les marchés de gros, ce qui l'a rendu largement dépendant des

facilités de prêt offertes par l'Eurosystème[16]. Actuellement, environ 8 % des actifs des banques grecques sont formés de titres d'État, grecs pour la plupart. Les banques grecques et d'autres investisseurs restent disposés à détenir des titres de l'État grec, mais un nouvel abaissement de la note de crédit de la Grèce pourrait les en dissuader. De nouvelles contraintes pèseraient alors sur la capacité d'autofinancement de l'État.

En ce qui concerne le secteur financier en général et le secteur de l'assurance en particulier, l'autorité de surveillance grecque est en voie de remédier à une faiblesse liée à la défaillance d'une grande entreprise et de quatre plus petites[17].

2.4. Déséquilibres des finances publiques

En 2009, les finances publiques grecques se sont dégradées bien au-delà de ce que pouvaient laisser craindre le ralentissement de l'activité économique et l'adoption des mesures d'aide au secteur financier. Selon l'estimation officielle contenue dans le budget de 2010, le déficit public a atteint 12¾ % du PIB en 2009 (compte tenu d'une incidence nette temporaire de 1¼ % du PIB[18] sur l'aggravation du déficit), ce qui correspond aux prévisions établies par les services de la Commission à l'automne 2009 et est à comparer avec l'objectif budgétaire de 3,7 % du PIB en 2009 fixé dans la version actualisée de janvier 2009 du programme de stabilité[19] (tableau 2). Selon les estimations actuelles, le déficit en 2009 sera sensiblement plus élevé que ce qui était prévu en avril 2009 lorsque le Conseil a adopté sa recommandation au titre de l'article 104, paragraphe 7, TCE.

---

16 Pour faciliter l'accès aux financements proposés par l'Eurosystème, les règles en matière de garanties financières de la BCE ont été modifiées. Toutefois, l'Eurosystème devrait rétablir fin 2010 les critères d'admissibilité qui s'appliquaient avant la crise.

17 Aspis Pronoia S.A. et quatre autres plus petites entreprises du groupe Aspis opérant en Grèce se sont vues retirer leur licence le 21 septembre 2009, en raison principalement de leur bilan très fragile. Toutefois, le montant que le gouvernement grec pourrait être appelé à garantir afin de préserver la stabilité du secteur est minime.

18 Soit, dans le détail, des dépenses exceptionnelles de 1¼ % du PIB et des recettes exceptionnelles d'environ ¼ % du PIB. Ces recettes exceptionnelles proviennent notamment de l'impôt spécial sur les ménages à haut revenu et des mesures d'amnistie fiscale, mis en œuvre en 2009.

19 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16053_en.htm

Tableau 2: Estimations révisées de la croissance économique et des finances publiques

	Croissance du PIB réel (variation en %)					Capacité/besoin de financement des administrations publiques (en % du PIB)				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Budget 2009	2,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Prévisions COM jan. 2009	0,2	0,7	n.d.	n.d.	n.d.	-3,7	-4,2	n.d.	n.d.	n.d.
PS jan. 2009	1,1	1,6	2,3	n.d.	n.d.	-3,7	-3,2	-2,6	n.d.	n.d.
Notification PDE (avril 2009)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-3,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Prévisions COM printemps 2009	-0,9	0,1	n.d.	n.d.	n.d.	-5,1	-5,7	n.d.	n.d.	n.d.
Notification PDE (octobre 2009)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-12,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Prévisions COM automne 2009	-1,1	-0,3	0,7	n.d.	n.d.	-12,7	-12,2	-12,8	n.d.	n.d.
Budget 2010	-1,2	-0,3	n.d.	n.d.	n.d.	-12,7	-9,1	n.d.	n.d.	n.d.
PS janvier 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Sources: services de la Commission, versions actualisées du programme de stabilité

Les conditions macroéconomiques défavorables n'expliquent qu'en partie le déficit 2009 nettement plus élevé que prévu dans le budget (tableau 3). Dans leurs estimations officielles les plus récentes, les autorités grecques estiment à -1¼ % la croissance du PIB réel en 2009, ce qui correspond globalement aux prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission. Toutefois, seule une petite partie des dérapages budgétaires enregistrés en 2009 (environ 1½ % du PIB) est imputable au fonctionnement des stabilisateurs automatiques alors que l'économie entrait en récession. Le dérapage budgétaire est dû également à un effet de base lié à la forte révision à la hausse du déficit public pour l'année 2008 (en octobre 2009, le chiffre du déficit 2008 a été revu à la hausse de 2¾ % du PIB par rapport aux données communiquées au printemps)[20].

La détérioration des finances publiques s'explique par ces facteurs mais aussi par des déficits de recettes d'environ 2½ % du PIB et des dépassements de dépenses de presque 2½ % du PIB, par rapport à l'objectif budgétaire figurant dans la version actualisée de janvier 2009 du programme de stabilité. Le déficit de recettes est dû en grande partie aux déficiences du mécanisme de collecte de l'impôt. Plus spécifiquement, les recettes fiscales indirectes ont diminué de 1¼ % du PIB, tandis que les cotisations sociales ont diminué de presque ½ % du PIB sous l'effet de la montée du chômage, ce qui a notamment confirmé que les prévisions initiales en matière de recettes qui ont sous-tendent l'objectif budgétaire étaient particulièrement optimistes (pour les impôts directs comme pour les impôts indirects). En ce qui concerne les dépenses, comme il a été indiqué plus haut, des dépenses exceptionnelles[21]

[20] Selon l'article 15, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 479/2009 du Conseil, Eurostat a exprimé des réserves quant à la qualité des données notifiées par la Grèce, en raison des sérieuses incertitudes qui entouraient les chiffres communiquées par l'Institut statistique grec (communiqué de presse nº 149 d'Eurostat du 21 octobre 2009). Eurostat n'a pas encore levé ses réserves concernant les statistiques financières présentées par le gouvernement grec. Voir également le rapport de la Commission sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce, COM (2010) 1 du 8.1.2010.

[21] Versement d'une allocation spéciale aux ménages à faible revenu (203 millions EUR), coûts administratifs liés aux élections anticipées d'octobre 2009 (244 millions EUR) et paiement d'arriérés au secteur hospitalier (975 millions EUR), subventions et aides à d'autres organismes publics (394 millions

représentant environ 1¼ % du PIB expliquent les dépassements de dépenses. De plus, la masse salariale dans le secteur public a augmenté d'environ 0,7 % du PIB, en raison essentiellement de l'augmentation du nombre des contrats d'embauche à court terme et des hausses de salaires. Les frais liés au service de la dette ont eux aussi augmenté de 0,5 % du PIB, compte tenu de la forte augmentation du taux d'endettement. Ces dérapages budgétaires compensent largement l'effet des mesures d'assainissement budgétaire annoncées par le gouvernement en juin 2009[22], notamment parce qu'elles n'ont été mises en œuvre que partiellement au cours de l'année[23].

Tableau 3: Principaux facteurs déterminant le déficit public de 2009 (*)

	Effet sur le déficit (°)	**Déficit en 2009**
Objectif initial dans la loi de finances 2009		**2,0**
Version actualisée de janvier 2009 du programme de stabilité		**3,7**
Effet d'année de base	1,4	
Stabilisateurs automatiques	1,5	
Dépenses exceptionnelles	1,5	
Incidence des mesures visant à accroître les recettes	-1,0	
Incidence des mesures visant à réduire les dépenses	-0,3	
Déficits de recettes	3,5	
Dépassements de dépenses	2,2	
Différence concernant des opérations «swap»	0,2	
Version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité		**12,7**

(*) Ce tableau synthétise, en % du PIB, les principales révisions, corrections et différences concernant le budget 2009 depuis son adoption par le (précédent) gouvernement grec à la fin de 2008, et le nouveau programme de stabilité.

(°) Les signes «+» et «–» indiquent respectivement des mesures accroissant et réduisant le déficit.

En conclusion, les conditions macroéconomiques se sont dégradées au-delà de ce qui avait été envisagé, mais cela n'explique qu'en partie l'aggravation rapide des déséquilibres budgétaires.

2.5. Statistiques budgétaires

En ce qui concerne le système statistique grec, les carences récurrentes dans les statistiques financières du gouvernement restent préoccupantes. Le 22 octobre 2009, Eurostat a émis des réserves générales sur les chiffres communiqués par les autorités grecques, «*en raison des*

EUR), et paiement d'une pénalité à la compagnie aérienne nationale par décision de justice et divers (541 millions EUR), soit 3 228 millions EUR au total (ou 1¼ % du PIB).

[22] La plupart des mesures prévues visaient principalement à accroître les recettes sur une base temporaire (règlement des impôts, taxes supplémentaires sur les gros revenus, taxe sur les bâtiments construits en violation des dispositions en matière d'utilisation du sol, etc.) ou permanente (augmentation des accises sur le tabac et l'alcool, augmentation du taux d'imposition des dividendes et des stock-options, etc.). En ce qui concerne les dépenses, des mesures (réduction des dépenses courantes, gel des salaires et des pensions dans le secteur public, réduction de l'aide publique au développement, etc.) ont été annoncées en cours d'année.

[23] Par exemple, la taxe sur les bâtiments construits en violation des dispositions en matière d'utilisation du sol (dont l'effet budgétaire était estimé à environ ½ % du PIB), annoncée en juin 2009, n'a pas été appliquée car des juridictions grecques l'ont déclarée contraire à la Constitution. D'autres mesures n'ont pas généré les recettes escomptées. C'est le cas du gel des salaires et des pensions dans le secteur public, de l'allongement du délai pour le paiement des impôts, de la hausse des tarifs de la téléphonie mobile et de la taxe sur les yachts.

incertitudes considérables qui les entourent», et n'a donc pas validé les données. Plus précisément, la notification d'octobre 2009 a révisé substantiellement les données concernant le déficit et la dette publics pour les exercices précédents.

Le chiffre du déficit public pour 2008 a été révisé à près de 7¾ % du PIB, soit une augmentation de 4 points de pourcentage par rapport à la version actualisée de janvier 2009 du programme de stabilité, et de 2¾ points du PIB par rapport à la notification d'avril 2009. Dans le rapport qu'elle a élaboré récemment sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce[24], la Commission a fait les constatations suivantes: «*graves irrégularités dans les notifications PDE d'avril et d'octobre 2009, y compris manque de fiabilité des données, non-respect des règles comptables et du calendrier des notifications; mauvaise coopération entre les services nationaux participant à l'établissement des chiffres PDE et manque d'indépendance de l'Institut statistique grec et du Bureau général de la comptabilité; un cadre institutionnel et un système comptable public inappropriés pour une notification correcte des statistiques PDE, notamment une comptabilité non transparente ou insuffisamment documentée; absence de responsabilisation lors de la fourniture individuelle des chiffres utilisés dans les notifications PDE, comme par exemple, dans certains cas, absence de documentation écrite ou de certification; responsabilités peu claires et/ou manque de responsabilité des services nationaux fournissant des données sources ou établissant des données statistiques, ajustements inappropriés des données et habilitations peu claires des fonctionnaires responsables des données.*» Par conséquent, des efforts sont encore nécessaires pour améliorer la collecte et le traitement des données publiques. Compte tenu de l'incapacité persistante de la Grèce à produire des statistiques fiables sur le déficit public aux fins de la mise en œuvre du programme de stabilité et de croissance, les efforts d'assainissement budgétaire doivent à l'avenir faire l'objet d'un suivi fondé non seulement sur les chiffres du déficit public mais aussi sur une évaluation de l'évolution du niveau de la dette publique.

En raison de problèmes structurels et endémiques liés à l'enregistrement des comptes publics, les recettes et les dépenses n'ont pas pu faire l'objet d'un contrôle efficace et en temps utile. De plus, des actions visant à améliorer le processus et l'exécution budgétaires, ainsi que la qualité des données budgétaires, sont aussi essentielles, dans le cadre de la refonte indispensable du système statistique grec (notamment le Bureau général de la comptabilité) et de l'indépendance professionnelle de l'Institut statistique national.

La Commission vient d'ouvrir une procédure d'infraction concernant le non-respect d'une série de dispositions juridiques de l'Union européenne en matière de collecte et de communication des statistiques budgétaires en Grèce.

3. VERSION ACTUALISEE DE JANVIER 2010 DU PROGRAMME DE STABILITE DE LA GRECE

Le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques dispose que les pays qui ont adopté la monnaie unique présentent annuellement des programmes de stabilité actualisés. Conformément à l'article 5, paragraphe 3, dudit règlement, le Conseil peut examiner ces programmes actualisés sur la base des évaluations effectuées par la Commission et le comité économique et financier. Dans son évaluation, le

[24] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=COM_2010_report_greek

Conseil examine également si les politiques économiques de l'État membre concerné sont conformes aux grandes orientations de politique économique.

Le budget 2010, qui a été adopté par le parlement le 23 décembre 2009, fixe un objectif de déficit public de 9,1 % du PIB en 2010. Entre-temps, les autorités grecques ont reconnu la nécessité d'accélérer l'ajustement budgétaire dès 2010, en fixant pour cette année-là un objectif budgétaire plus ambitieux de 8,7 % du PIB. La version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité, qui a été présentée le 15 janvier 2010, couvre la période 2010-2013 et confirme l'objectif budgétaire révisé de 8,7 % du PIB pour 2010. Pour atteindre les objectifs révisés, le programme de stabilité actualisé envisage un certain nombre de mesures, en plus de celles annoncées dans la loi de finances 2010. Le programme présente pour 2010 un ensemble détaillé de mesures d'assainissement budgétaire, qui visent à améliorer le recouvrement de l'impôt et, dans une moindre mesure, à limiter et à rationaliser les dépenses publiques primaires. Il fournit également une estimation du montant de chacune des principales mesures budgétaires pour 2010 et précise le calendrier de leur adoption et de leur mise en œuvre. Certaines de ces mesures ont déjà été soumises au parlement et seront mises en œuvre au cours des premiers mois de 2010. Les plans pour 2011, 2012 et 2013 comprennent un large éventail de réformes structurelles, mais ils sont moins détaillés et ne fournissent pas de calendrier précis de mise en œuvre.

En l'absence du budget 2010, qui n'a été communiqué qu'après la date butoir des prévisions de l'automne 2009, les services de la Commission ont estimé que le déficit public resterait supérieur à 12 % du PIB en 2010 et en 2011. Dans le scénario macroéconomique qui sous-tend la loi de finances 2010, ainsi que dans la version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité, la croissance du PIB réel en 2010 est estimée à -0,3 %, ce qui est globalement conforme aux prévisions de l'automne 2009 des services de la Commission. Toutefois, ce scénario macroéconomique pour 2010 est optimiste dans la mesure où il se fonde sur l'hypothèse de politiques inchangées et ne tient pas compte de l'évolution récente des marchés financiers.

Selon la version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité, l'objectif budgétaire des administrations pour 2010 implique un ajustement budgétaire, déterminé par l'évolution du déficit global de 4 points de pourcentage du PIB, liée à une hausse du ratio des recettes au PIB de 2,6 points de pourcentage du PIB et à une réduction du ratio des dépenses au PIB de 1,4 point de pourcentage du PIB. En 2010, l'ajustement devrait donc concerner essentiellement le volet des recettes, avec la mise en œuvre de mesures temporaires (exceptionnelles) visant à accroître les recettes, d'environ ¼ % du PIB[25], et d'un train de mesures permanentes visant à accroître les recettes fiscales, qui devrait être adopté par le parlement en mars 2010. En ce qui concerne les dépenses, la diminution prévue est due à la suppression des dépenses exceptionnelles de plus de 1 % en 2009, tandis que l'effet de certaines réductions de dépenses permanentes annoncées est annulé par une augmentation des dépenses dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et de l'investissement public.

Plus précisément, le programme présente un certain nombre de mesures d'assainissement permanentes dans le volet des recettes, qui s'élèvent à environ 2½ % du PIB et seront mises en œuvre en 2010. Il décrit les mesures visant à accroître les recettes fiscales, notamment

[25] Il s'agit de l'effet net sur le budget de recettes exceptionnelles de ½ % du PIB (recettes tirées du système de liquidité en faveur du secteur financier et d'un impôt spécial sur les entreprises très rentables et les grandes propriétés) et de dépenses exceptionnelles de ¼ % du PIB (liées à la deuxième tranche de l'allocation de solidarité versée aux ménages modestes).

l'instauration d'un régime d'imposition progressif pour tous les revenus des ménages et la suppression d'exonérations fiscales (effet budgétaire estimé à 0,4 % du PIB), la réforme du régime de l'impôt foncier (effet budgétaire estimé à 0,2 % du PIB), l'augmentation des accises sur le tabac et l'alcool (déjà soumise au parlement, avec un effet budgétaire estimé à 0,4 % du PIB) et l'augmentation des tarifs de la téléphonie mobile et des accises sur le carburant[26] (effet budgétaire estimé à 0,4 % du PIB). Toutefois, une grande partie (environ 1 % du PIB) de la hausse permanente des recettes attendue pour 2010 repose sur le renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale. Le programme présente un certain nombre de mesures visant à améliorer le mécanisme de recouvrement de l'impôt, en élargissant l'assiette fiscale et en renforçant le respect des obligations fiscales[27]. Il importe que les modifications législatives nécessaires pour la mise en œuvre de la plupart des mesures fiscales esquissées, et qui devraient être soumises au parlement en mars, soient adoptées sans délai pour qu'elles aient les effets escomptés en 2010. De plus, au vu de l'expérience acquise, les mesures prévues pour lutter contre l'évasion fiscale doivent être résolument mises en œuvre pour que les bénéfices attendus se concrétisent.

En ce qui concerne les dépenses, la baisse prévue pour 2010 est due essentiellement à la suppression de dépenses exceptionnelles en 2009. Bien qu'un effort ait été fait pour réduire la masse salariale du secteur public, des coûts opérationnels et des dépenses dans le domaine de la défense (d'environ ¾ % du PIB), des dépenses accrues dans les domaines de l'éducation et de l'investissement public (d'environ ¾ % du PIB) annulent l'impact sur la réduction du déficit. L'impact budgétaire net devrait donc être négligeable. Plus précisément, le programme actualisé prévoit des mesures destinées à améliorer l'efficacité des marchés publics dans le secteur hospitalier (effet budgétaire permanent estimé à 0,3 % du PIB), ainsi que l'engagement du gouvernement à limiter les coûts opérationnels de 0,1 % du PIB, à réduire les marchés publics militaires de 0,2 % du PIB, à réduire les indemnités des fonctionnaires[28] de 0,3 % du PIB, à geler les recrutements en 2010 dans le secteur public et à appliquer par la suite la règle d'un recrutement pour 5 départs à la retraite. Toutefois, la masse salariale nominale devrait se maintenir aux niveaux de 2009, compte tenu des «dérives salariales».

En plus de ces mesures et sans inclure d'impact budgétaire dans l'objectif budgétaire, le ministère des finances a constitué une réserve pour imprévus et a gelé 10 % de tous les crédits

---

[26] La hausse des tarifs de la téléphonie mobile et des accises sur le carburant a déjà été approuvée par le parlement, avant les élections générales d'octobre.

[27] Fusion des systèmes de collecte de l'impôt et des cotisations sociales, adoption d'une méthode d'audit fondée sur le risque, obligation légale pour les entreprises d'ouvrir un compte professionnel auprès de banques commerciales et d'effectuer leurs paiements via le système bancaire, réexamen des systèmes existants de vérification croisée, remplacement des vérifications formelles de livres de compte et de documents par des audits approfondis, collecte de données auprès des entreprises de service public (électricité, téléphone, eau) afin d'effectuer des vérifications croisées, collecte des informations figurant sur tous les reçus émis, suppression des phases de négociation dans le processus d'évaluation des sanctions et instauration d'un système à points fondé sur des critères objectifs, mise en place et utilisation d'un système de gestion d'audit informatisé, amnistie fiscale pour les particuliers ou les entreprises qui aident à traduire en justice des fonctionnaires corrompus, fin de l'intervention des directeurs des bureaux régionaux des impôts dans le processus de résolution des différends et centralisation de la gestion de ce processus, réduction du nombre des bureaux régionaux des impôts en mettant en place de nouveaux dispositifs pour le retrait de formulaires, l'obtention d'une aide ou la déclaration d'impôts (internet, poste et centres d'appel), etc.

[28] Le système des indemnités mensuelles versées aux fonctionnaires, en plus de leur traitement de base, n'est pas harmonisé dans les administrations publiques. Dans certains ministères, les indemnités dépassent le traitement de base total, ce qui double le salaire, tandis qu'elles ne dépassent pas 30 % du traitement de base dans d'autres ministères et organismes publics.

budgétaires ministériels (autre que les salaires, les retraites et les paiements d'intérêts). En fonction des dépenses qui auront été réalisées au cours des six premiers mois de 2010, les crédits budgétaires ainsi bloqués pourraient ne pas être totalement réalloués aux ministères, et ce, afin de réduire encore les dépenses d'ici à la fin de l'année.

Globalement, sur la base des informations détaillées contenues dans la version actualisée, et malgré les risques qui pèsent sur lui, l'objectif budgétaire pour 2010 semble réalisable, pour autant que toutes les mesures annoncées soient mises en œuvre efficacement et en temps voulu. Une grande partie de la correction du déficit global prévue dans le programme de stabilité actualisé reflète d'une part, la suppression de mesures ponctuelles de nature à accroître le déficit en 2009 et d'autre part, la mise en œuvre de mesures ponctuelles de nature à réduire le déficit en 2010. La suppression de dépenses exceptionnelles, comme indiqué dans la version actualisée, réduira automatiquement le déficit d'un peu plus de 1 % du PIB en 2010, tandis que les mesures exceptionnelles visant à accroître les recettes auront un effet net total d'environ ¼ % du PIB. Ainsi, l'effet global des facteurs temporaires sur la réduction du déficit en 2010 est légèrement inférieur à 1½ % du PIB (presqu'un tiers de l'assainissement de 4 points de pourcentage du PIB prévu pour 2010). La réduction du déficit global non induite par des mesures exceptionnelles en 2010 devrait être de l'ordre de 2½ % du PIB.

À ce stade, les incertitudes entourant l'objectif budgétaire de 8,7 % du PIB en 2010 restent élevées, et le risque de dérapages budgétaires, lié essentiellement à l'optimisme des hypothèses macroéconomiques défavorables qui sous-tendent le programme et de l'estimation officielle concernant les bénéfices de la lutte contre l'évasion fiscale, est important. En dépit d'informations détaillées sur les mesures (et sur leur impact budgétaire escompté) qui sous-tendent l'objectif budgétaire, la mise en œuvre rapide et rigoureuse des mesures annoncées est cruciale. Outre des incertitudes sur l'impact des mesures d'assainissement envisagées, des risques pèsent sur les prévisions relatives aux recettes et aux dépenses qui sous-tendent l'objectif budgétaire de 2010. En particulier, compte tenu de l'augmentation attendue du ratio de la dette au PIB de 7 points de pourcentage du PIB en 2010 et de la hausse des taux d'intérêts des nouveaux emprunts (ou des emprunts à taux variables), la prévision relative aux dépenses d'intérêts pour 2010 dans la version actualisée semble optimiste. De plus, les résultats budgétaires de 2008 n'ont pas été validés par Eurostat. Toute révision des données concernant les exercices précédents pourrait avoir un effet de report sur 2010. De même, un déficit public en 2009 supérieur à l'estimation de 12¾ % du PIB impliquerait un point de départ moins favorable pour 2010[29]. Il est donc essentiel que les mesures présentées dans le programme de stabilité (notamment leur incidence budgétaire estimé) et qui sous-tendent l'objectif budgétaire soient rapidement et rigoureusement mises en œuvre et que la Grèce soit prête à annoncer et à mettre en œuvre des mesures supplémentaires, si ces risques se concrétisent.

Selon le programme, le déficit public devrait continuer à se résorber à moyen terme pour atteindre 5,6 % du PIB en 2011, 2,8 % du PIB en 2012 et 2 % du PIB en 2013. De même, le solde primaire affichera un excédent de 3,2 % du PIB en 2013 au plus tard, par rapport à un déficit primaire de 7,7 % en 2009. La stratégie budgétaire exposée dans le programme vise à ramener le déficit structurel (recalculé par les services de la Commission sur la base de la méthode commune) de 11½ % du PIB en 2009 à 7¾ % du PIB en 2010 et à 1½ % en 2013 au

[29] Jusqu'à présent, les indicateurs disponibles, mais incomplets, laissent à penser que les risques d'un dérapage budgétaire en 2009, avec un déficit supérieur à 12,7 % du PIB, sont infimes. Conformément au règlement (CE) nº 479/2009 du Conseil, les premiers résultats budgétaires pour 2009 seront communiqués par l'Institut statistique grec le 1er avril 2010 au plus tard.

plus tard, tandis que l’objectif à moyen terme (OMT) d’un budget équilibré en termes structurels (c’est-à-dire corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires) ne devrait pas, d’après les prévisions, être atteint durant la période de programmation. L'assainissement budgétaire qui sera opéré de 2011 à 2013 reposera sur un accroissement des recettes et une diminution des dépenses, mais aucune précision n'a pour l'instant été fournie à cet égard. Des risques pèsent donc sur les résultats budgétaires en 2011 et ultérieurement. De plus, le scénario macroéconomique central se fonde sur des hypothèses de croissance optimistes, selon lesquelles la croissance du PIB réel redeviendra positive en 2011, à 1,5 %, et en 2012, à 1,9 %, et atteindra 2,5 % en 2013. Dans l'ensemble, des risques élevés pèsent sur la trajectoire d'ajustement à moyen terme.

La dette publique brute, estimée à 113,4 % du PIB en 2009, devrait, selon le programme de stabilité, dépasser 120 % du PIB en 2010, avant de retourner sur une trajectoire descendante en 2012. Outre l'aggravation du déficit et la diminution de la croissance du PIB, un ajustement stock-flux substantiel a contribué à l'augmentation du taux d'endettement en 2009, en raison d'opérations financières liées au système de liquidité en faveur du secteur financier et au règlement des arriérés. Les risques liés à l’évolution prévue du ratio de la dette au PIB semblent également être en hausse, en raison des risques liés aux projections relatives au déficit et au PIB. Ces risques pourraient être aggravés par l'incertitude qui entoure les ajustements stock-flux: en effet, bien qu'ils soient significativement réduits par rapport aux années précédentes (0,2 % du PIB pour chaque année couverte par le programme), aucune information sur leurs composantes n'apparaît dans le programme.

La version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité fournit en revanche des informations sur un large éventail de réformes structurelles, qui devraient être lancées ou mises en œuvre en 2010. Selon le programme actualisé, la mise en œuvre efficace et en temps voulu de ces réformes aura un effet positif sur la qualité des finances publiques et remédiera aux faiblesses structurelles internes de l'économie grecque. Plus précisément, le gouvernement a déjà présenté au parlement le projet de loi pour rendre l'Institut statistique indépendant, et prévoit de créer un bureau de contrôle de l'exécution budgétaire qui serait placé sous les auspices du parlement et d'adopter des règles budgétaires contraignantes pour la préparation et la bonne exécution à moyen terme du budget. À moyen terme et au plus tard en 2011, les autorités grecques s'engagent à appliquer une méthode d'établissement du budget par activités qui, en 2012 au plus tard, remplacera le système actuel. L'établissement du budget s'inscrira dans un cadre budgétaire contraignant pluriannuel et reposera sur un système comptable en partie double. De plus, le programme présente un vaste ensemble de réformes, qui prévoit notamment des politiques en faveur de projets d'investissement écologiques et une révision de la loi actuelle sur les investissements, la promotion des partenariats public-privé et la constitution d'un fonds de développement hellénique, la diminution des pressions inflationnistes par une meilleure régulation des marchés, la mise en œuvre de politiques actives en faveur de l'emploi, l'amélioration de l'administration, le renforcement de la transparence et de la responsabilisation, la réduction du nombre de municipalités et de conseils locaux, et le soutien à l'investissement dans la recherche, la technologie et l'innovation.

4. SURVEILLANCE DE L'UNION EUROPEENNE AU STADE ACTUEL

4.1. Combinaison des instruments de surveillance

Bon nombre de pays de l'UE sont actuellement confrontés à des déficits publics supérieurs à la valeur de référence de 3 % établie dans le traité. L'accroissement souvent significatif du déficit et l'évolution de la dette doivent être replacés dans le contexte de la crise financière mondiale et du ralentissement économique sans précédent. Plusieurs facteurs sont en jeu. Tout d'abord, le fléchissement de l'activité économique entraîne une diminution des recettes fiscales et un accroissement des dépenses de sécurité sociale (prestations de chômage, par exemple). Ensuite, reconnaissant que les politiques budgétaires sont appelées à jouer un rôle important dans la situation économique exceptionnelle que nous connaissons, la Commission a proposé une impulsion budgétaire dans son plan européen pour la relance économique[30] de novembre 2008, approuvé par le Conseil européen en décembre 2008[31]. Ce plan indiquait que les mesures de relance devraient être prises en temps voulu, ciblées, temporaires, différenciées selon les États membres en fonction de la situation de chacun en termes de viabilité des finances publiques et de compétitivité, et qu'elles devraient être abandonnées lorsque la reprise s'autoalimenterait. Enfin, plusieurs pays ont pris des mesures pour stabiliser le secteur financier, et certaines d'entre elles ont eu une incidence sur la situation de la dette ou font peser un risque d'accroissement du déficit et de la dette à l'avenir[32], bien qu'une partie des coûts du soutien apporté par l'État puisse être récupérée.

En Grèce, même si la détérioration actuelle des finances publiques doit également être analysée dans le même contexte, les déséquilibres budgétaires sont marqués et persistants depuis des années, malgré l'activité économique soutenue jusqu'en 2008, ce qui laisse penser qu'ils ont des origines structurelles. Les déficits publics, notamment, reflètent une maîtrise insuffisante des dépenses publiques, tandis que les projections relatives aux recettes et au PIB se sont révélées systématiquement trop optimistes. De plus, des déficiences structurelles et endémiques liées à l'enregistrement des comptes publics grecs dans le passé récent ont également nui à un contrôle effectif des recettes et des dépenses en temps utile, ainsi qu'à la surveillance macroéconomique. Les déficits élevés ont conduit à l'un des taux d'endettement public les plus élevés de l'UE, qui non seulement est nettement supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB, mais conserve même une trajectoire ascendante non viable.

Eu égard à la situation en Grèce, qui se caractérise par une crise budgétaire combinée à de profonds déséquilibres macroéconomiques trouvant leur origine dans des problèmes structurels profondément enracinés, il est nécessaire d'appliquer simultanément les instruments de surveillance économique et budgétaire prévus par le traité et les actes de droit dérivé applicables. À cette fin, l'application simultanée d'instruments pour réaliser un assainissement budgétaire durable et engager les réformes structurelles nécessaires dans le domaine plus large de l'activité économique est essentielle. Une recommandation au titre de l'article 121, paragraphe 4, une mise en demeure au titre de l'article 126, paragraphe 9, et un avis sur la version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité conformément au

---

30 «Plan européen pour la relance économique», communication de la Commission au Conseil européen, COM (2008) 800 du 26.11.2008.

31 Voir les conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2008, sous la référence 17271/1/08 REV 1.

32 Voir la décision d'Eurostat sur l'enregistrement statistique des interventions publiques destinées à soutenir les institutions et les marchés financiers durant la crise financière, communiqué de presse d'Eurostat nº 103/2009 du 15 juillet 2009, et «Accounting for Bank Rescues» dans *Public Finances in EMU-2009*, European Economy, 5, p. 59-63.

règlement (CE) nº 1466/97 («volet préventif du pacte de stabilité et de croissance») et leur application simultanée devraient renforcer le cadre de la surveillance de l'Union européenne.

4.2. Application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Conformément à l'article 121, paragraphe 2, TFUE, le Conseil, sur recommandation de la Commission et sur la base d'une conclusion du Conseil européen, adopte une recommandation fixant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union. Conformément à l'article 121, paragraphe 3, du traité, le Conseil, sur la base de rapports présentés par la Commission, surveille l'évolution économique dans chacun des États membres et dans l'Union, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations des politiques économiques. S'il est établi que les politiques économiques ne sont pas conformes aux grandes orientations des politiques économiques, ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, l'article 121, paragraphe 4, dispose que la Commission peut adresser un avertissement à l'État membre concerné et peut recommander au Conseil d'adresser les recommandations nécessaires à cet État membre. Compte tenu de la gravité de la situation en Grèce, et afin de garantir la conformité avec la décision prise en vertu de l'article 126, paragraphe 9, il convient que le Conseil adopte la recommandation nécessaire. De plus, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations.

Le Conseil a adopté sa recommandation la plus récente sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union le 14 mai 2008[33]. Selon les grandes orientations pour 2008-2010, les États membres devraient *«respecter leurs objectifs budgétaires à moyen terme» et «ceux affichant un déficit excessif* [prendre] *des mesures efficaces pour remédier rapidement à cette situation»*. De plus, les États membres confrontés à des déséquilibres extérieurs devraient les corriger *«en réalisant des réformes structurelles propres à renforcer la compétitivité extérieure et* (…) *mener des politiques budgétaires qui contribuent à la résorption du déficit»*. Sur cette base, le 25 juin 2009[34], le Conseil a observé dans ses recommandations structurelles qu'il est *«plus que jamais impératif pour la Grèce d'intensifier ses efforts pour corriger les déséquilibres macroéconomiques et remédier aux faiblesses structurelles de son économie»* et a adressé à ce pays des recommandations spécifiques l'invitant notamment à poursuivre l'assainissement de ses finances publiques; à renforcer la concurrence dans le domaine des services professionnels et à mette en œuvre des réformes pour accroître les investissements dans le secteur R&D; à utiliser les fonds structurels de manière plus efficace; à mettre en œuvre la réforme de son administration et prendre toute une série de mesures en faveur de l'emploi dans le cadre d'une stratégie intégrée en matière de «flexisécurité». Dans le même temps, la Grèce étant membre de la zone euro, le Conseil lui a recommandé de garantir la viabilité des finances publiques et d'en améliorer la qualité, notamment par la modernisation de l'administration et l'application des principes communs de «flexisécurité» de l'Union européenne.

Compte tenu de l'incidence de la crise économique et financière mondiale sur l'économie grecque, la réévaluation des risques qui s'ensuit aggrave la pression sur la charge de la dette, augmente les primes de risque sur la dette publique et pourrait compromettre la solvabilité de l'économie grecque, avec des retombées potentielles sur d'autres économies de la zone euro.

---

33 Recommandation 2008/390/CE du Conseil (JO L 137 du 27.5.2008, p. 13).

34 JO L 183 du 15.7.2009, p. 1.

4.3. Application de l'article 126 du traité et précédentes étapes de la procédure concernant les déficits excessifs à l'égard de la Grèce

L'article 126, TFUE, prévoit une procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Cette procédure est précisée dans le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil «visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs»[35], qui fait partie du pacte de stabilité et de croissance.

Conformément à l'article 126, paragraphe 2, TFUE, il incombe à la Commission d'examiner si la discipline budgétaire a été respectée, et ce, sur la base de deux critères: a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut (PIB) dépasse la valeur de référence de 3 % (à moins que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et n'atteigne un niveau proche de la valeur de référence; ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence); et b) si le rapport entre la dette publique et le PIB dépasse la valeur de référence de 60 % (à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant).

L'article 126, paragraphe 3, TFUE (ex article 104, paragraphe 3, TCE) dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission «examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Sur la base des données relatives au déficit et à la dette communiquées par les autorités grecques en octobre 2008[36] puis validées par Eurostat[37], et en tenant compte des prévisions intermédiaires de janvier 2009 de ses services, la Commission a adopté un rapport au titre de l'article 104, paragraphe 3, TCE, à l'égard de la Grèce le 18 février 2009[38]. Ensuite, et conformément à l'article 104, paragraphe 4, TCE, le comité économique et financier a rendu un avis sur le rapport de la Commission le 27 février 2009. Le 24 mars 2009, compte tenu de son rapport adopté au titre de l'article 104, paragraphe 3, TCE, et de l'avis rendu par le comité économique et financier, la Commission a adressé au Conseil, conformément à l'article 104, paragraphe 5, TCE, un avis constatant l'existence d'un déficit excessif en Grèce.

Le 27 avril 2009, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté, conformément à l'article 104, paragraphe 6, TCE, une décision constatant l'existence d'un déficit public

---

35 JO L 209 du 2.8.1997, p. 6. Il est également tenu compte de l'avis du comité économique et financier sur les «spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence», approuvées par le Conseil Ecofin le 20 novembre 2009, disponibles à l'adresse suivante: *http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm*

36 Conformément au règlement (CE) nº 3605/93 du Conseil (remplacé entre-temps par le règlement (CE) nº 479/2009 du Conseil), les États membres doivent communiquer à la Commission deux fois l'an leur déficit et dette publics attendus et effectifs. La notification la plus récente de la Grèce se trouve à l'adresse suivante: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables

37 Communiqué de presse Eurostat nº 147/2008 du 22.10.2008.

38 Tous les documents relatifs à la procédure concernant le déficit excessif de la Grèce se trouvent à l'adresse: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

excessif en Grèce[39]. Parallèlement, conformément à l'article 104, paragraphe 7, TCE, le Conseil a adressé des recommandations à la Grèce afin qu'elle mette fin à la situation de déficit excessif en 2010 au plus tard, en ramenant le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB d'une manière durable et crédible. Le Conseil a en outre déclaré «*qu'à cette fin, [les autorités grecques] devraient: i) renforcer l'ajustement budgétaire en 2009 au moyen de mesures permanentes visant à maîtriser les dépenses, y compris en mettant en œuvre les mesures déjà annoncées*; *ii) mettre en œuvre des mesures permanentes supplémentaires en 2010 afin de ramener le déficit global nettement en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB avant la fin de l'année; iii) poursuivre leurs efforts visant à contrôler les facteurs autres que le recours net à l'emprunt qui contribuent à la variation du niveau de la dette, afin de faire en sorte que le ratio de la dette publique brute diminue suffisamment et se rapproche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant; et (iv) poursuivre leurs efforts pour améliorer la collecte et le traitement des données statistiques et, en particulier, des données publiques.»* Le Conseil a fixé à la Grèce la date limite du 27 octobre 2009 pour engager une action suivie d'effets afin de renforcer la trajectoire d'assainissement budgétaire dès 2009 et de déterminer les mesures qui seront nécessaires pour progresser vers la correction du déficit excessif d'ici à 2010.

Le 11 novembre 2009, la Commission a évalué l'action engagée par la Grèce pour corriger le déficit excessif en 2010 au plus tard en réponse à la recommandation du Conseil du 27 avril 2009, et a conclu que l'action engagée par la Grèce était insuffisante et a adressé une recommandation en vue d'une décision du Conseil[40]. Le Conseil a adopté une décision en ce sens le 2 décembre 2009 au titre de l'article 126, paragraphe 8, TFUE.

Conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil, *«Toute décision du Conseil de mettre l'État membre participant concerné en demeure de prendre des mesures visant à réduire le déficit, conformément à l'article 104, paragraphe 9* (article 126, paragraphe 9, TFUE), *est prise dans un délai de deux mois à compter de la décision du Conseil constatant qu'aucune action suivie d'effets n'a été prise, conformément à l'article 104, paragraphe 8* (article 126, paragraphe 8, TFUE)», à savoir *«mettre l'État membre concerné en demeure de prendre, dans un délai déterminé, des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire par le Conseil pour remédier à la situation»*.

5. NECESSITE D'UN AJUSTEMENT BUDGETAIRE DES 2010 ET EXTENSION DU DELAI POUR LA CORRECTION DU DEFICIT EXCESSIF

Sur la base des prévisions macroéconomiques de l'automne 2009 des services de la Commission et d'estimations de la croissance potentielle, le déficit structurel en 2009 s'établit à 11½ % du PIB. En conséquence, l'ajustement structurel total nécessaire pour que la Grèce ramène le déficit global sous la valeur de référence de 3 % du PIB est supérieur à 9 % du PIB. La correction du déficit excessif dès 2010, comme l'a recommandé le Conseil précédemment, n'est donc plus réaliste.

Il est indispensable que la Grèce procède à un assainissement structurel, anticipé et crédible, des finances publiques pour améliorer les perspectives de croissance à moyen terme, mais de toute évidence, un effort aussi important n'est pas réalisable sur une seule année et serait difficile à réaliser sur trois ans. Néanmoins, les profonds déséquilibres budgétaires persistants,

---

39 Décision 2009/415/CE du Conseil, JO L 135 du 30.5.2009, p. 21.

40 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16243_en.pdf

combinés au niveau élevé et en rapide augmentation de la dette, ainsi que les indicateurs disponibles en matière de viabilité à long terme sont préoccupants et exigent une action déterminée à court terme. Dans son rapport 2009 sur la viabilité[41], la Commission indique qu'un risque élevé à long terme pèse sur la viabilité à long terme des finances publiques de la Grèce. À long terme, les effets du vieillissement de la population sur le budget sont nettement supérieurs à la moyenne de l'UE, principalement en raison de l'augmentation relativement importante en pourcentage du PIB que les dépenses consacrées aux retraites pourraient connaître durant les prochaines décennies, si aucune réforme du régime des retraites n'est engagée. La situation budgétaire de 2009 accentue l'incidence budgétaire du vieillissement de la population sur l'écart de viabilité. Des excédents primaires à moyen terme et, surtout, une nouvelle réforme du régime des retraites visant à ralentir l'augmentation significative des dépenses liées à l'âge contribueraient à réduire les risques qui pèsent sur la viabilité à long terme des finances publiques. Si les déséquilibres budgétaires de la Grèce ne sont pas corrigés rapidement, ils pèseront sur les anticipations des agents économiques et nuiront aux perspectives de croissance non seulement à long terme mais aussi à court terme.

Eu égard à ce qui précède, la Commission considère que le report à 2012 du délai dans lequel la Grèce doit avoir remédié au déficit excessif conformément à ce qui est annoncé dans la version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité créerait les conditions propices à un assainissement équilibré et durable (rendant nécessaire par la suite une correction afin d'atteindre l'objectif à moyen terme d'un budget proche de l'équilibre ou excédentaire). Pour atteindre cet objectif, le gouvernement grec devrait mettre rigoureusement en œuvre les mesures de réduction du déficit et les réformes structurelles annoncées dans la version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité, et être prêt à adopter des mesures supplémentaires dans le cas où l'ajustement ne serait pas suffisant pour atteindre l'objectif. Cela rendrait plus crédible l'objectif d'un retour du déficit public sous les 3 % du PIB en 2012.

Si en 2010 le déficit public atteint 8,7 % du PIB sous l'effet des mesures permanentes envisagées, il serait également nécessaire, pour que la trajectoire d'ajustement visant à ramener durablement le déficit sous les 3 % du PIB en 2012 au plus tard soit crédible, d'améliorer significativement le solde structurel (solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et temporaires), également en 2011 et en 2012. Ainsi, pour ces deux années, l'effort budgétaire structurel devrait être d'au moins 3½ % du PIB en 2011 et de 2½ % du PIB en 2012.

Si les recettes en 2010 sont meilleures que prévu, les autorités grecques devraient utiliser la marge de manœuvre supplémentaire pour poursuivre la réduction du déficit et contribuer ainsi à la diminution durable du niveau de la dette publique. Dans le cas contraire, le gouvernement grec devrait prendre les mesures nécessaires pour compenser les déficits de recettes en réduisant les dépenses courantes.

Bien qu'elle se réduise, la contribution des facteurs influençant le taux d'endettement, autres que le recours net à l'emprunt et la croissance du PIB nominal (c'est-à-dire des opérations financières et d'autres composantes de l'ajustement stock-flux), qui ont provoqué une augmentation du taux d'endettement ces dernières années, devrait diminuer en 2010. Bien que

---

[41] Selon les projections contenues dans le rapport 2009 sur la viabilité (*European Economy*), les dépenses publiques liées à l'âge pourraient augmenter, dans l'hypothèse de politiques inchangées, de 16 % du PIB entre 2010 et 2060, dont 12,5 points concernent les pensions. Voir aussi la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Viabilité à long terme des finances publiques dans le contexte de la relance économique», COM(2009) 545 du 14.10.2009.

l'évolution attendue de l'ajustement stock-flux représente une amélioration par rapport aux années antérieures, des préoccupations subsistent quant à son rôle dans l'augmentation globale du niveau de la dette. En conséquence, il est nécessaire que le gouvernement grec prenne des mesures supplémentaires pour contrôler les éléments, autres que le déficit, qui accroissent la dette.

La hausse annuelle du niveau de la dette publique sur la période 2010-2012 ne devrait pas dépasser la hausse impliquée par les objectifs d'un déficit nominal maximal de 8,7 % du PIB en 2010, 5,6 % du PIB en 2011 et 2,8 % du PIB en 2012, et par l'émission de la dette requise pour le règlement des arriérés et la gestion normale des liquidités. Ainsi, le niveau de la dette brute ne devrait pas dépasser 22,240 milliards EUR en 2010, 11,320 milliards EUR en 2011 et 4,510 milliards EUR en 2012. Cela correspond à un ajustement stock-flux total de ¼ % du PIB par an, en 2010, 2011 et 2012.

Une fois le déficit excessif corrigé, la Grèce devra prendre les mesures nécessaires pour parvenir rapidement à un budget équilibré en termes structurels afin de réduire suffisamment et durablement le niveau d'endettement. Il reste essentiel d'atteindre l'équilibre budgétaire pour une gestion budgétaire appropriée durant les périodes de récession économique.

Ces dernières années, les comptes extérieurs de l'économie grecque se sont sensiblement détériorés, les profonds et persistants déséquilibres extérieurs reflétant dans une large mesure la dégradation marquée des finances publiques du pays. La position extérieure nette s'est considérablement détériorée depuis 2004. Le solde net négatif des investissements internationaux dépasse déjà 115 % du PIB en 2009. En conséquence, non seulement le secteur public absorbe l'essentiel des financements extérieurs disponibles, mais en outre, il empêche le secteur privé d'y accéder. Ainsi, un assainissement budgétaire ambitieux est également essentiel pour récupérer les pertes de compétitivité et corriger les déséquilibres extérieurs actuels. Des mesures structurelles et une modération salariale seraient elles aussi nécessaires pour rétablir la compétitivité des prix et corriger les déséquilibres extérieurs.

Un assainissement budgétaire est aussi indispensable pour récupérer les pertes de compétitivité et corriger les déséquilibres extérieurs actuels. À cette fin, les autorités grecques devraient mettre en œuvre des mesures permanentes pour contrôler les dépenses primaires courantes, notamment les coûts salariaux dans le secteur public, et mettre en œuvre d'urgence des réformes structurelles. Les autorités grecques devraient notamment veiller à ce que les mesures d'assainissement budgétaire visent également une amélioration de la qualité des finances publiques dans le cadre d'un programme de réforme global, tout en mettant rapidement en œuvre des politiques destinées à poursuivre la réforme de l'administration fiscale.

La Commission recommande à la Grèce de présenter, le 16 mars 2010 au plus tard, un rapport définissant les mesures visant à atteindre les objectifs budgétaires de 2010, ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre. La Grèce devrait également présenter le 15 mai 2010 au plus tard (puis tous les trimestres) un rapport dans lequel elle expose les mesures à mettre en œuvre conformément à la recommandation émise par le Conseil au titre de l'article 121, paragraphe 4, et à la décision prise au titre de l'article 126, paragraphe 9. Le rapport devrait notamment contenir des informations détaillées sur les mesures concrètes qui, à la date de son élaboration, ont été mises en œuvre pour se conformer à la présente décision; sur les mesures concrètes dont la mise en œuvre est envisagée après la date d'élaboration du rapport pour se conformer à la présente décision; sur le calendrier d'adoption des mesures structurelles décrites dans la version actualisée de janvier 2010 du programme de stabilité; sur l'exécution

mensuelle du budget de l'État; sur des données infra-annuelles relatives à l'exécution du budget de la sécurité sociale, des autorités locales et des fonds hors budget; sur l'émission et le remboursement de la dette publique; sur l'évolution de l'emploi permanent et temporaire dans la fonction publique, sur les dépenses publiques en attente de paiement (arriérés cumulés); et sur la situation financière des entreprises publiques et autres organismes publics (à un rythme annuel).

*

* *

Compte tenu de l'évaluation qui précède, la Commission recommande au Conseil (i) d'adresser des recommandations à la Grèce en vue de mettre fin à la non-conformité aux grandes orientations des politiques économiques et de supprimer le risque de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, conformément à l'article 121, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, (ii) de mettre la Grèce en demeure, conformément à l'article 126, paragraphe 9, de prendre les mesures jugées nécessaires par le Conseil pour remédier à la situation de déficit public excessif et (iii) de rendre un avis sur le programme de stabilité actualisé. De plus, la Commission considère que la publication de la présente recommandation du Conseil conformément à l'article 121, paragraphe 4, facilitera la coordination des politiques économiques des États membres et de l'Union et contribuera à une meilleure compréhension entre les agents économiques et facilitera ainsi la mise en œuvre des mesures recommandées. Par conséquent, la Commission propose également au Conseil d'adopter une décision rendant publique la recommandation ci-jointe. Les autres recommandations et décision sont elles aussi publiques.

2010/0031 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

rendant publique la recommandation visant à mettre fin à la non-conformité aux grandes orientations des politiques économiques en Grèce et à supprimer le risque de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 4,

vu la proposition de la Commission,

considérant ce qui suit:

(1) Le [16 février 2010], le Conseil a adopté une recommandation [nº …] visant à mettre fin à la non-conformité aux grandes orientations des politiques économiques en Grèce et à supprimer le risque de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire.

(2) La publication de cette recommandation devrait faciliter la coordination des politiques économiques des États membres et de l'Union et devrait contribuer à une meilleure compréhension entre les agents économiques et faciliter ainsi la mise en œuvre des mesures recommandées,

DÉCIDE:

Article premier

La recommandation [nº … du 16 février 2010] visant à mettre fin à la non-conformité aux grandes orientations des politiques économiques en Grèce et à supprimer le risque de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 2

La présente décision prend effet le [16 février 2010].

Fait à Bruxelles, le [16 février 2010].

Par le Conseil,
le Président