



Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 540 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Rapport actualisé au titre de la surveillance renforcée – Grèce, juin 2019

{SWD(2019) 540 final}

HISTORIQUE

L'évolution et les politiques économiques menées en Grèce sont surveillées dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques et de la surveillance renforcée, conformément au règlement (UE) n° 472/2013 ⁽¹⁾. L'activation de la surveillance renforcée pour la Grèce ⁽²⁾ signifie qu'à moyen terme la Grèce doit continuer d'adopter des mesures pour remédier aux sources ou sources potentielles de difficultés économiques et financières et de mettre en œuvre des réformes structurelles pour permettre une reprise économique solide et durable.

La surveillance renforcée fournit un cadre global permettant le suivi de l'évolution économique et la poursuite des politiques nécessaires à une reprise économique durable. Elle prévoit une évaluation régulière de l'évolution économique et financière récente en Grèce, ainsi que le suivi des conditions de financement de la dette souveraine et des mises à jour de l'analyse de la soutenabilité de la dette. La surveillance renforcée permet également d'apprécier le respect de l'engagement général pris par la Grèce envers l'Eurogroupe, le 22 juin 2018, de poursuivre et d'achever les réformes adoptées au titre du Mécanisme européen de stabilité (MES) et de préserver les objectifs des réformes importantes adoptées au titre des programmes d'assistance financière. La Grèce a réitéré ces engagements dans la déclaration de l'Eurogroupe du 5 avril 2019 ⁽³⁾. Dans ce contexte, la surveillance renforcée permet le suivi de la mise en œuvre d'engagements spécifiques en vue d'achever, dans les délais convenus et d'ici à la mi-2022, des réformes structurelles fondamentales lancées au titre du programme dans six domaines clés, à savoir: i) les politiques budgétaires, y compris structurelles, ii) la protection sociale, iii) la stabilité financière, iv) les marchés du travail et des produits, v) la privatisation et vi) la modernisation de l'administration publique ⁽⁴⁾. Quinze engagements spécifiques sont assortis d'un délai fixé à la mi-2019 et leur progression est évaluée dans le présent rapport.

Le présent rapport est le troisième établi pour la Grèce au titre du cadre de surveillance renforcée. Il est publié parallèlement à l'évaluation du programme de stabilité de la Grèce et à la recommandation de la Commission présentant des recommandations par pays, dont celles adressées à la Grèce, dans le cadre du Semestre européen. Le présent rapport se fonde sur les résultats d'une mission effectuée à Athènes du 6 au 8 mai 2019 par la Commission en liaison avec la BCE ⁽⁵⁾. Le FMI y a participé dans le contexte de son cycle de surveillance pour 2019 au titre de l'article IV de ses statuts, tandis que le MES y a participé dans le cadre de son système d'alerte rapide et conformément au protocole d'accord du 27 avril 2018 sur les relations de travail entre la Commission européenne et le MES.

L'Eurogroupe a convenu, le 22 juin 2018, que l'ensemble des mesures d'allègement de la dette en faveur de la Grèce devait inclure des mesures d'incitation pour assurer une mise en œuvre forte et continue des réformes convenues dans le programme. À cette fin, certaines des mesures convenues relatives à la dette seront mises à la disposition de la Grèce, chaque semestre jusqu'à la mi-2022, sous réserve que le pays respecte ses engagements en matière de poursuite et d'achèvement des réformes, sur la foi de rapports positifs au titre de la surveillance renforcée. À la suite de la réunion de l'Eurogroupe du 5 avril 2019, la première tranche des mesures conditionnelles relatives à la dette a été débloquée, eu égard à l'évaluation de la mise en œuvre des engagements pris par la Grèce pour la fin 2018, exposée dans le rapport actualisé de surveillance renforcée adopté par la Commission le 3 avril 2019 ⁽⁶⁾.

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

⁽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), et décision d'exécution C(2019) 338 de la Commission du 20 février 2019 relative à la prolongation de la surveillance renforcée pour la Grèce.

⁽³⁾ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/05/eurogroup-statement-on-greece-of-5-april-2019/>

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

⁽⁵⁾ Le personnel de la BCE a participé à la mission d'évaluation, conformément aux compétences de la Banque, et a apporté son expertise sur les politiques relatives au secteur financier et sur les questions macroéconomiques essentielles, telles que les grands objectifs globaux et les besoins en matière de soutenabilité et de financement. La mission d'évaluation a été précédée d'une mission technique du 1^{er} au 4 avril.

⁽⁶⁾ Étant donné que la moitié des tranches pour l'année dernière ainsi que le total des tranches pour cette année étaient admissibles à un abandon de la marge de taux d'intérêt progressif, les mesures conditionnelles relatives à la dette se sont exceptionnellement chiffrées à

PERSPECTIVES ECONOMIQUES

La reprise économique de la Grèce devrait se poursuivre en 2019. Après un taux de croissance annuel de 1,9 % en 2018, la croissance du PIB réel devrait atteindre 2,2 % tant en 2019 qu'en 2020, soutenue principalement par la demande intérieure. La consommation privée a contribué de manière constante à la reprise et devrait également être satisfaisante en 2019. La consommation publique pourrait soutenir la croissance cette année selon les plans budgétaires, même si les antécédents de sous-utilisation des crédits de la Grèce comportent un risque de détérioration. Il en va de même pour l'investissement public, alors qu'un rebond de l'investissement résidentiel donne à penser que le marché du logement est sur la voie d'une normalisation malgré le frein que constitue la contraction continue de l'offre de crédit bancaire sur ce segment du marché. Le dynamisme des exportations a été un moteur de croissance essentiel en 2018, mais les résultats devraient être plus modérés en 2019 vu le contexte extérieur moins favorable. Les exportations de biens et de services devraient toutefois encore augmenter, de près de 5 % en 2019 et de près de 4 % en 2020, en termes réels.

Le marché du travail montre de nouvelles améliorations, même si la baisse du chômage a marqué une pause en octobre 2018, à 18,6 %, pour osciller ensuite autour de ce taux jusqu'en février 2019. L'emploi a tout de même affiché une croissance en glissement annuel de 2,4 % en février, bien que ce taux soit le reflet de créations d'emploi passées plutôt que d'améliorations récentes. Un suivi minutieux est prévu pour évaluer les incidences de la récente hausse du salaire minimum et de la suppression du salaire minimum réduit sur le rythme de la reprise dans le marché du travail. L'inflation devrait rester modérée tout au long de 2019 et ne reprendre qu'après 2020, à mesure que l'écart de production se résorbera.

Des risques de détérioration pèsent sur les prévisions à court et moyen termes. Les prévisions reposent largement sur des hypothèses techniques concernant l'exécution intégrale des plafonds budgétaires pour les investissements et les dépenses ordinaires. Les fragilités du secteur bancaire et l'augmentation des coûts salariaux pourraient produire d'autres entraves à la reprise de la demande intérieure et, en particulier, la reprise de l'investissement. En cas de détérioration plus forte que prévu de l'environnement extérieur ou en cas de répercussion plus marquée sur la Grèce, la reprise pourrait se révéler moins énergique.

POLITIQUES ET PERSPECTIVES BUDGETAIRES

La Grèce a dépassé l'objectif convenu d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB en 2018, essentiellement en raison de la sous-exécution persistante des plafonds de dépenses, notamment en ce qui concerne les investissements publics. Le solde nominal de l'administration publique a enregistré un excédent (1,1 % du PIB) pour la troisième année consécutive, tandis que l'excédent primaire faisant l'objet d'une surveillance renforcée a atteint 4,3 % du PIB, dépassant amplement l'objectif. L'excédent primaire aurait été encore plus important si la marge de manœuvre budgétaire qui se dessine n'avait pas été utilisée par les autorités pour acquitter des dettes imprévues découlant d'une décision de justice et de verser aux ménages des prestations sous conditions de ressources, à la fin de 2018. Pour l'essentiel, la sous-exécution des dépenses résulte de la fixation de plafonds budgétaires à un niveau supérieur à la capacité de dépense réelle des unités budgétaires et souligne la nécessité d'évaluations adéquates de l'état d'avancement des grands projets de dépenses et d'estimations réalistes des coûts des nouvelles politiques. Ces problèmes se sont produits pour plusieurs exercices par le passé. Les institutions encouragent les autorités à s'attaquer aux causes de la sous-utilisation systématique des crédits afin d'améliorer les pratiques budgétaires et à utiliser intégralement les ressources disponibles pour les investissements publics, qu'elles proviennent de l'UE ou de sources nationales, en vue de soutenir la croissance.

Les prévisions du printemps 2019 de la Commission, publiées avant l'adoption de nouvelles mesures budgétaires le 15 mai 2019, indiquaient que l'excédent primaire atteindrait 3,6 % du PIB en 2019, ce qui est nettement inférieur (de 0,5 % du PIB) à la projection présentée par les autorités grecques dans leur programme de stabilité. L'écart entre les prévisions s'explique principalement par le scénario macroéconomique plus favorable des autorités et de leur approche de la répartition du budget destiné aux investissements publics entre des entités de l'administration publique et des entités extérieures à celle-ci. Plus précisément, il s'agit d'une réaffectation d'une partie des dépenses auparavant prévues pour des investissements vers des subventions en

quelque 970 millions d'EUR. <https://www.esm.europa.eu/press-releases/efsf-approves-reimbursement-and-reduction-step-interest-margin-greece>

faveur d'entreprises publiques, sans que ces subventions ne soient utilisées par leurs bénéficiaires pour financer des dépenses supplémentaires. Cette opération comptable a un effet de rééquilibrage dans la projection des autorités (0,3 % du PIB en 2019 et 0,2 % du PIB en 2020). Faute d'informations suffisantes sur la nature ou les bénéficiaires spécifiques de ces subventions supplémentaires, cette réaffectation des dépenses n'apparaît pas dans les projections des institutions européennes. En revanche, les projections budgétaires établies par les institutions européennes présupposent une pleine exécution des plafonds conformément à la pratique courante.

Dans leur programme de stabilité, les autorités grecques ont annoncé leur intention de ne pas appliquer le train de mesures, légiféré par anticipation, relatif au crédit d'impôt sur le revenu, qui devait entrer en vigueur en janvier 2020. Cela implique de renoncer à des mesures qui auraient élargi l'assiette fiscale et créé une marge de manœuvre budgétaire de 1 % du PIB pour des réformes du système fiscal propices à la croissance.

Le 15 mai 2019, donc après la présentation du programme de stabilité, les autorités ont adopté un train de mesures budgétaires permanentes dont les institutions européennes estiment le coût budgétaire à plus de 1 % du PIB en 2019 et au-delà. Ces mesures comprennent de nouveaux régimes de paiement échelonné pour les dettes en matière fiscale et à l'égard des caisses de sécurité sociale et des municipalités, la réduction de certains taux de TVA, l'introduction d'un 13^e mois de retraite et l'annulation d'une réforme antérieure des pensions de survie. Les projections des institutions européennes montrent que les mesures budgétaires adoptées le 15 mai 2019 présentent un risque pour la réalisation de l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB en 2019 et au-delà. L'ampleur de ce risque dépendra de la participation aux nouveaux régimes de paiement échelonné et de leur incidence sur les régimes existants. En outre, et comme indiqué dans l'évaluation du programme de stabilité de la Grèce, les mesures soulèvent également des préoccupations quant à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) en termes structurels en 2020. Une réévaluation du respect des exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance sera effectuée à l'automne 2019. Elle comprendra une révision de la référence applicable pour la croissance nette des dépenses en 2020.

La qualité des mesures budgétaires adoptées le 15 mai 2019 est préoccupante, compte tenu de l'objectif consistant à rendre les finances publiques plus favorables à la croissance et à orienter une part plus importante des dépenses sociales vers les groupes présentant la plus forte incidence de pauvreté. Par exemple, les nouveaux régimes de paiement échelonné ont une très longue durée (120 mensualités) et ne comportent que des dispositions limitées pour évaluer la capacité contributive; il est rappelé qu'une réforme clé adoptée en 2013 a remplacé tous les anciens régimes de règlement de dettes par un régime unique «de base» accessible selon des critères stricts d'éligibilité. La réduction des taux de TVA pour les produits alimentaires, les restaurants et les services de restauration, l'électricité et le gaz s'inscrit en contraste avec une mesure importante adoptée en juillet 2015, tout en maintenant en place le taux normal très élevé de 24 % et en creusant l'écart de TVA, qui est déjà le deuxième le plus élevé de l'UE. En outre, l'introduction d'un 13^e mois de retraite permanent et l'assouplissement des critères d'octroi de pensions de survie modifient partiellement les mesures adoptées respectivement en 2012 et 2016. Ces réformes auront pour effet d'accroître les dépenses publiques consacrées aux retraites, qui représentent déjà la part la plus élevée du PIB parmi les États membres de l'UE, et sont en contradiction avec les mesures adoptées dans le cadre du budget 2019 qui orientent une part plus importante des dépenses sociales vers les jeunes et la population en âge de travailler exposés à des risques de pauvreté beaucoup plus élevés. Dans l'ensemble, les mesures adoptées en matière de pensions et de TVA sont axées sur la consommation et absorberont une partie importante des marges budgétaires qui étaient envisagées dans les instruments législatifs adoptés en 2017 pour réduire les taux d'imposition du travail et des sociétés, ce qui aurait été favorable à la croissance.

Les autorités grecques ont annoncé leur intention d'adopter, à l'automne de cette année, une série de mesures budgétaires expansionnistes supplémentaires pour 2020. Il s'agit notamment de réductions des taux d'imposition, ainsi que de l'introduction d'une série d'exonérations, de dépenses fiscales ou de subventions. Les autorités n'ont fourni qu'une estimation partielle de l'incidence budgétaire de ces mesures, pour un montant total de 1,2 milliard d'EUR ou 0,6 % du PIB. Pour l'heure, il ne s'agit que de déclarations d'intention à propos de mesures futures; ce n'est que si des propositions détaillées étaient réellement présentées que la qualité des mesures et leur incidence sur la réalisation des objectifs budgétaires seraient évaluées.

Les autorités grecques ont également fait part de leur intention de revoir l'accord conclu avec les partenaires européens en juin 2018 sur les objectifs d'excédent primaire annuel de 3,5 % du PIB jusqu'en 2022. Dans ce contexte, les autorités envisagent de transférer une partie des réserves de trésorerie résultant du dépassement des objectifs en 2016-2018 sur un compte de garantie bloqué. Toute proposition qui modifie

l'accord conclu avec les partenaires européens en juin 2018 devrait être discutée au sein de l'Eurogroupe dans le cadre d'une analyse actualisée de la soutenabilité de la dette.

Les finances publiques de la Grèce restent exposées à d'importants risques budgétaires, liés aux affaires en cours devant les tribunaux et à l'éventualité d'un élargissement des exemptions à l'application de la grille salariale unifiée. Il n'y a pas eu, depuis la publication du deuxième rapport relatif à la surveillance renforcée, de nouvelles informations sur l'affaire en cours concernant les pensions de retraite, et l'arrêt du Conseil d'État sur la constitutionnalité des baisses de primes saisonnières n'a pas encore été publié. En outre, les risques pesant sur l'intégrité de la grille salariale unifiée ont déjà commencé à se matérialiser et restent une source de préoccupation. Ils découlent principalement de la décision, prise en octobre 2018, d'en exempter certains fonctionnaires du ministère des finances, décision qui a été étendue depuis à d'autres entités publiques. Même si cette mesure a un coût relativement limité, elle augmente la probabilité que d'autres groupes de fonctionnaires intentent une action en justice et/ou que d'autres exemptions discrétionnaires soient accordées. L'instauration d'une grille salariale unifiée faisait partie des principales réformes mises en œuvre dans le cadre des programmes d'assistance financière. Si des décisions de justice devaient invalider des éléments structurels essentiels des réformes décidées dans le cadre de ces programmes, les implications budgétaires récurrentes de ces décisions devraient être largement prises en charge au moyen de mesures relevant du même domaine politique.

POLITIQUES BUDGETAIRES STRUCTURELLES

La Grèce a progressé dans la réforme du cadre d'évaluation des biens immobiliers aux fins de la taxe sur ces biens (ENFIA), mais les préparatifs en vue d'un réaligement des valeurs immobilières à l'été 2019 ne sont pas encore achevés. Des progrès considérables ont été faits en ce qui concerne les aspects opérationnels, informatiques et juridiques du processus d'évaluation, et il a été convenu qu'il n'était pas nécessaire de lancer à l'été 2019 un nouvel exercice d'évaluation par des experts à l'échelle nationale (un engagement spécifique avait été pris en ce sens). Dans le même temps, il faut encore mener à bien les travaux nécessaires à un réaligement partiel des valeurs immobilières en 2019, visé par les autorités en tant qu'étape intermédiaire vers un alignement complet sur les prix du marché, d'ici à 2020, des valeurs affectées aux différentes zones à des fins fiscales.

Des progrès sont enregistrés sur d'autres réformes fiscales de moindre ampleur. Grâce à un soutien technique, une révision du système de droit de timbre et de la responsabilité individuelle potentielle des dirigeants d'entreprise en cas d'infraction fiscale est actuellement en cours.

Les recrutements au profit de l'Autorité indépendante chargée des recettes publiques (AIRP) restent lents. Seule une augmentation marginale a été observée au premier trimestre 2019: si la tendance actuelle se poursuit, l'engagement spécifique pris pour la fin de l'année risque de ne pas être tenu. Par ailleurs, plusieurs mesures complémentaires ont été adoptées en début d'année pour garantir le renforcement continu de la capacité de l'AIRP, et des mesures de suivi sont attendues dans les prochains mois, notamment en ce qui concerne la réforme des ressources humaines, la mise en œuvre du plan stratégique détaillé et le système informatique.

Les progrès sont mitigés en ce qui concerne les autres engagements pris et les autres domaines de réforme. Du côté des douanes, des progrès réguliers sont constatés dans la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la contrebande et du plan d'action contre la fraude au carburant. Les travaux menés pour promouvoir les paiements électroniques progressent bien, mais, par ailleurs, le registre des actifs qu'il était prévu de mettre en place n'a pas été finalisé. Enfin, une modification récente de la législation augmente les risques de chevauchements entre les compétences de l'AIRP et celles du secrétariat général pour les systèmes informatiques; il est essentiel à cet égard d'arrêter un cadre de coopération.

Les résultats du premier trimestre 2019, mesurés à l'aune des indicateurs de performance clés fixés par l'AIRP, présentent un tableau contrasté. Les recettes fiscales ont été plus faibles que prévu, alors que les indicateurs de performance clés sont atteints dans la plupart des autres domaines, y compris en ce qui concerne les rentrées liées à des contrôles fiscaux. Le Centre commun de collecte des cotisations de sécurité sociale (KEAO) continue de tenir ses objectifs, qui sont plus ambitieux que l'année précédente, même si, en avril 2019, les montants recouverts avaient diminué en glissement annuel. L'AIRP et le KEAO s'emploient à renforcer leur coopération dans un cadre cohérent. Dans ce contexte, il conviendrait d'adopter sans délai la législation

nécessaire pour permettre au KEAO d'appliquer la classification de l'AIRP relative aux personnes ou entités considérées comme détentrices de créances irrécouvrables.

De nouveaux mécanismes de paiement échelonné pouvant aller jusqu'à 120 mensualités ont été adoptés pour le remboursement des dettes fiscales, de sécurité sociale et municipales. Ces nouveaux mécanismes vont à l'encontre d'une réforme clé adoptée en 2013, qui avait remplacé les anciens mécanismes de règlement par un seul mécanisme «de base», accessible selon des critères stricts d'éligibilité, et présentent des problèmes de conception identiques à ceux des anciens mécanismes. Alors que le système mis en place pour les dettes de sécurité sociale a un périmètre plus ciblé, puisqu'il vise essentiellement les travailleurs indépendants et lie les prestations aux cotisations, le nouveau système de rééchelonnement des dettes fiscales ne prévoit aucune priorité spécifique en termes d'éligibilité, ni aucune évaluation préalable de la viabilité. L'expérience acquise donne à penser que l'annonce de nouveaux mécanismes de paiement échelonné a pu contribuer à affaiblir la perception des recettes et pourrait menacer la discipline de paiement à l'avenir.

Les progrès restent décevants en matière d'apurement des arriérés de paiement. Les autorités grecques se sont engagées à éliminer l'encours d'arriérés de paiement, à éviter qu'il ne s'en accumule de nouveaux (poursuite de l'action entreprise) et à achever d'ici à l'été 2019 la mise en œuvre des réformes préconisées par la Cour des comptes grecque. Bien que l'encours net d'arriérés de paiement ait diminué depuis la fin du programme, le rythme de cette réduction s'est nettement ralenti, et de nouveaux arriérés continuent d'être enregistrés dans certains secteurs. Fin mars 2019, ils représentaient un encours net de 1,4 milliard d'EUR qui, bien qu'inférieur de 0,3 milliard à l'encours enregistré en fin de programme (août 2018), correspond au niveau de la fin décembre 2018. Sur les 7 milliards d'EUR au total décaissés sur la durée du programme pour résorber les arriérés de paiement, 0,1 milliard n'avait pas été utilisé à la fin du mois d'avril 2019.

Les autorités mettent actuellement en œuvre des mesures structurelles visant à supprimer les goulets d'étranglement qui perturbent la gestion des arriérés de paiement, en s'appuyant sur les recommandations de nature systémique formulées par la Cour des comptes grecque. Dans cette optique, elles ont bien avancé dans la mise en œuvre de deux plans d'action portant respectivement sur les compétences du Bureau général de la comptabilité et de l'AIRP. La Cour des comptes grecque évaluera la mise en œuvre de l'ensemble des réformes prévues par ces deux plans d'action à l'été 2019, dans le cadre de son audit de suivi.

Une solution a été trouvée pour la suppression des audits ex ante réalisés par la Cour des comptes grecque auprès d'entités extérieures à l'administration centrale. Les autorités ont modifié la législation applicable de façon à ce que les hôpitaux et l'organisme gestionnaire des prestations sociales ne fassent plus l'objet d'audits ex ante; pour les autres fonds extrabudgétaires et les municipalités, la suppression de ces audits prendra effet à la fin juillet 2019, pour des raisons de capacités. Les autorités se sont engagées à prendre une série de mesures complémentaires spécifiquement destinées à assurer la suppression sans heurts de ces audits, qui aura pour effet de rapprocher la Grèce des pratiques internationales. Elles devront respecter l'intégralité du plan d'apurement des arriérés et mettre en œuvre des mesures complémentaires ciblant les causes structurelles à l'origine de la constitution d'arriérés.

En ce qui concerne les autres réformes de la gestion des finances publiques, les autorités progressent vers la création d'un compte unique du Trésor auprès de la Banque de Grèce et d'une comptabilité nationale unifiée. Les premiers mois de 2019 ont vu certains progrès vers la mise en place d'un compte unique du Trésor, mais les mesures les plus importantes doivent encore être prises. Une étape intermédiaire décisive a été l'adoption d'un système de comptabilité unifié pour le budget de l'État 2019; les autorités devront poursuivre dans cette voie pour garantir l'application généralisée de ce système d'ici à 2023.

PROTECTION SOCIALE

Les autorités ont récemment adopté une législation qui abroge d'importants éléments des réformes des retraites adoptées en 2012 et 2016 et entraîne une augmentation des dépenses de retraites en proportion du PIB. En mai 2019, les autorités ont abrogé, avec assouplissement des critères d'éligibilité et augmentation des droits, la réforme des pensions de réversion de 2016, qui avait modernisé le système de droits et l'avait aligné sur les pratiques usuelles des autres États membres. En outre, elles ont rétabli le 13^e mois de retraite, qui avait été supprimé en 2012. Ces deux mesures vont réduire la part relative de prestations sociales disponible pour les jeunes et les actifs, qui sont beaucoup plus exposés au risque de pauvreté que les retraités.

Le rythme de récupération des dépenses de santé qui dépassent le budget (*clawback*) s'est récemment accéléré, et les montants dus pour 2018 sont en cours de recouvrement (engagement spécifique à respecter pour l'été 2019). Environ un tiers des sommes dues ont pu être recouvrées pour les médicaments correspondant à des soins ambulatoires et délivrés par les pharmacies affiliées à la caisse nationale d'assurance maladie; pour les services fournis par des prestataires privés, le montant à récupérer pour 2018 n'a pas encore été quantifié. De plus, il reste encore des trop-perçus à recouvrer pour les années précédentes. En dépit de l'amélioration du taux de recouvrement, les dépassements budgétaires sont importants et augmentent au fil du temps, atteignant des niveaux qui pourraient bientôt devenir insoutenables. Cela confirme la nécessité d'intensifier les efforts pour appliquer des mesures structurelles qui réduisent la demande induite par l'offre. À cet égard, certaines mesures récentes, dont des modifications apportées au mécanisme de retarification des médicaments, vont dans la mauvaise direction et pourraient exacerber les tensions liées au partage des charges entre secteur public et entreprises privées.

La mise en place du système de soins de santé primaires progresse, mais lentement et avec des disparités marquées dans le pays. Les autorités ont rempli l'engagement d'ouvrir avant la fin 2018 au moins 120 unités de soins de santé primaires et ont même dépassé cet objectif depuis (124 unités ouvertes). Toutefois, la généralisation de ces centres ne progresse que lentement, et ils ne sont pas uniformément répartis dans le pays, en partie à cause des difficultés de recrutement de médecins généralistes.

La centralisation des marchés publics dans le domaine de la santé se poursuit à un faible rythme, les contraintes de personnel continuant de peser sur la capacité de lancement d'appels d'offres. Atteindre le minimum de personnel nécessaire sera déterminant pour la capacité de l'organisme centralisé de passation des marchés publics de santé à fonctionner efficacement et à réaliser systématiquement les économies que doit permettre la centralisation de ces marchés.

Dans le domaine de la protection sociale, une nouvelle allocation logement destinée aux locataires est venue renforcer l'efficacité du système de protection sociale grec. Ce système vise à alléger la surcharge que peut représenter le coût du logement pour les ménages à faible revenu, en leur versant une allocation sous conditions de ressources pour le paiement du loyer de leur résidence principale. Fin avril 2019, environ 240 000 demandes avaient été acceptées, ce qui correspond à environ 630 000 personnes (près de 6 % de la population grecque) et aux résultats initialement prévus.

La réforme du système de pensions d'invalidité avance, mais avec des retards importants. Des procédures plus modernes et plus simples sont progressivement instituées dans tout le pays. Une nouvelle méthode de détermination de l'invalidité sur la base d'une évaluation à la fois médicale et fonctionnelle (et que les autorités se sont spécifiquement engagées à appliquer dès l'été 2019) devait être définie à partir d'un projet pilote qui a reçu le soutien technique de la Banque mondiale. En raison de retards administratifs, l'évaluation de ce projet pilote ne devrait pas être achevée avant la fin de l'année, ce qui signifie que l'engagement pris par les autorités ne pourra être tenu qu'en 2020. Il conviendrait de définir un nouveau calendrier détaillant les étapes intermédiaires et fixant un délai d'adoption final.

Le dispositif de revenu de solidarité sociale arrive à maturité. Sur les quatre premiers mois de 2019, quelque 270 000 ménages (soit environ 500 000 personnes) ont pu en bénéficier, pour une dépense annuelle d'environ 680 millions d'EUR. Ce chiffre est légèrement inférieur à celui de l'an dernier, probablement sous l'effet conjugué de contrôles plus efficaces, d'une meilleure vérification du respect des critères d'éligibilité et du redressement général de la situation économique et sociale. Dans l'intervalle, la mise en œuvre des deuxième et troisième piliers du dispositif progresse (engagement spécifique pour la fin 2019). En ce qui concerne le deuxième pilier (inclusion sociale), un réseau de centres communautaires a été mis en place dans tout le pays, avec le soutien du Fonds social européen, ce qui a permis de développer de manière coordonnée la prestation de services sociaux au niveau local. Pour le troisième pilier (intégration sur le marché du travail), les autorités ont opté pour une approche plus systématique de la conception et de la gestion des politiques actives de l'emploi, qu'elles testent actuellement dans le cadre d'un projet pilote.

MESURES CONCERNANT LE SECTEUR FINANCIER

La situation du secteur financier reste difficile, compte tenu de la grande lenteur des améliorations et de la persistance d'importantes vulnérabilités. Un aspect positif est que la situation des banques grecques a

continué de s'améliorer en termes de liquidité, même si celles-ci continuent de s'appuyer principalement sur leur capacité interne à générer du capital, qui a encore pâti d'une faible rentabilité due à la qualité médiocre de leurs actifs. La situation du système bancaire en termes de fonds propres, si elle reste globalement satisfaisante, s'est légèrement détériorée en 2018, sur fond de faible rentabilité et de piètre qualité des actifs, alors que les crédits d'impôt différés représentent encore une part non négligeable des fonds propres de base de catégorie 1. Le niveau des prêts non performants (PNP) a progressivement diminué, mais il reste élevé, puisqu'il atteignait encore 81,8 milliards d'EUR à la fin de 2018, après avoir culminé à 107,2 milliards d'EUR en mars 2016. Cela correspond à un ratio de PNP de 45,4 %, en baisse de 1,8 point de pourcentage par rapport à l'année précédente. Malgré les progrès accomplis jusqu'à présent, des efforts supplémentaires importants doivent être faits pour accélérer la résorption de ces prêts.

Une série d'initiatives est en cours d'élaboration pour renforcer le cadre de résolution des PNP, mais le rythme de mise en œuvre demeure inégal, et des efforts supplémentaires s'imposent. Concrètement:

- L'organisation d'enchères électroniques progresse sur l'ensemble du territoire, même si le rythme a tendance à se ralentir. En revanche, une part importante de ces enchères (environ les deux tiers pour le premier trimestre 2019, selon les données fournies par les autorités grecques) est annulée ou suspendue, ou échoue. Aucune mesure n'a été prise jusqu'à présent pour remédier à ces problèmes. Les autorités étudient actuellement, en collaboration avec l'Association bancaire hellénique, la question de possibles abus de procédure (un rapport étant prévu pour septembre 2019), et des mesures d'atténuation devraient être prises dans le cadre de l'examen en cours de la mise en œuvre du code de procédure civile grec.
- La résorption progressive de l'arriéré judiciaire constitué par les dossiers relevant de la loi sur l'insolvabilité des ménages a pris un net retard sur le calendrier prévu. La collecte et le traitement d'informations en vue du traitement de ces dossiers en souffrance se poursuivent; une fois terminés, ils devraient faciliter l'élaboration, par les autorités, d'un plan d'action révisé d'ici la fin juin 2019; quant à l'impact du nouveau mécanisme de protection des résidences principales, il devrait être pris en compte un peu plus tard dans l'année. Les premières données font apparaître une augmentation du nombre de dossiers au premier trimestre 2019, au lieu de la réduction anticipée par les autorités dans leur trajectoire indicative. Il est donc important d'augmenter les capacités de traitement pour que ces arriérés judiciaires puissent être complètement éliminés d'ici à 2021.
- À la suite de l'adoption de la législation primaire et secondaire établissant un nouveau système de protection des résidences principales éligibles en vue de favoriser la restructuration des prêts non performants, la plateforme électronique est en cours d'élaboration technique. La complexité du processus a conduit à une révision du calendrier initial et il est maintenant prévu que la plateforme soit opérationnelle d'ici à la fin du mois de juillet 2019. Sa date d'expiration, programmée pour la fin de 2019, ne devrait pas s'en trouver modifiée, mais cela pourrait avoir une incidence négative sur la procédure d'exécution au cours des deuxième et troisième trimestres 2019. En ce qui concerne l'approbation, par la Commission, du cadre de protection au regard des règles en matière d'aides d'État, les autorités grecques ont l'intention d'en présenter sous peu la demande officielle. Une question importante concernant l'efficacité du nouveau cadre dans le contexte de la résolution des PNP reste en suspens: la nécessaire adoption en temps utile de dispositions prorogeant le traitement fiscal des abandons de créances, arrivé à expiration à la fin de 2018.
- Dans le cadre du deuxième rapport au titre de la surveillance renforcée, les autorités grecques se sont engagées à harmoniser et à améliorer de manière globale les régimes de faillite et d'insolvabilité dans les mois à venir. Elles ont proposé d'aborder cette question au sein d'une commission législative ou d'un groupe de travail. Bien qu'aucune proposition n'ait été reçue à ce jour, elles se sont engagées à présenter prochainement une proposition plus concrète.
- En ce qui concerne la réforme du code de procédure civile, les travaux d'évaluation du bilan de sa mise en œuvre sont en cours et la phase de collecte des données touche à sa fin.
- Les autorités grecques ont fait état de progrès supplémentaires dans l'offre de formations financières à l'intention des magistrats, notamment dans le domaine de l'insolvabilité des ménages. Elles ont également continué à nommer les lauréats issus des concours récemment organisés pour la sélection de greffiers.

- Si le recours au mécanisme de règlement extrajudiciaire s'est légèrement intensifié jusqu'au premier trimestre de 2019, les récentes modifications législatives apportées au cadre sont source de préoccupation. Ces modifications ont à nouveau prolongé, pour la deuxième fois depuis l'adoption de la loi, la date limite fixée pour la prise en compte d'une dette dans la restructuration. Une caractéristique importante de ce mécanisme est la fixation d'une date limite ferme, qui décourage la planification d'une insolvabilité organisée et contribue ainsi à éviter l'aléa moral.
- Concernant le grand volume de garanties de prêts appelées par l'État, la vitesse de traitement est faible et le taux de rejet élevé. Le plan d'action adopté par les autorités en mars 2019 est jusqu'à présent sur la bonne voie, mais ne permettra pas un apurement complet des garanties appelées dans un délai raisonnable. Certaines mesures supplémentaires sont envisagées pour résoudre la question de l'apurement, notamment le recrutement temporaire de personnel.
- Des initiatives systémiques bien conçues pourraient être utiles dans la panoplie de mesures à employer pour résoudre le problème des PNP. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour étudier toutes les possibilités d'action susceptibles d'aider l'ensemble des banques à réduire rapidement le volume des prêts non performants. Les autorités poursuivent leurs travaux sur un programme de protection des actifs, mais on ne relève, à ce jour, aucune avancée sur la question de savoir si la création d'une société de gestion d'actifs pourrait également venir compléter ce programme.

Conformément aux engagements pris par la Grèce dans le cadre de l'Eurogroupe, le Fonds hellénique de stabilité financière conservera son statut et poursuivra ses efforts pour atteindre l'objectif ultime de repriver ses parts dans les banques d'importance systémique du pays au cours des prochaines années.

La participation éventuelle des autorités au stade final de mise en œuvre de la stratégie de cession du Fonds est toujours à l'examen. Au début du mois de mai 2019, les postes qui avaient été laissés vacants pendant plusieurs mois au sein du conseil d'administration (y compris celui de directeur général adjoint) et du conseil général du Fonds ont finalement été pourvus, après adoption des actes de nomination.

MARCHE DU TRAVAIL

Les autorités grecques continuent de suivre l'évolution du marché du travail et des salaires et elles ont l'intention de réaliser une évaluation ex post de la récente augmentation du salaire minimum. À cette fin, le ministère du travail a mis au point un outil de surveillance fondé sur des données administratives. Selon des données préliminaires, la croissance de l'emploi dans le secteur privé a été soutenue au cours des premiers mois suivant l'augmentation du salaire minimum (février-avril 2019), avec une forte augmentation du nombre des contrats enregistrés. L'exploitation et l'intégration de sources de données supplémentaires devraient aboutir à une estimation plus fiable des effets des récents changements de politique, et la Banque mondiale devrait commencer à fournir un appui technique en la matière à partir de juin 2019.

Le plan d'action contre le travail non déclaré progresse sans difficulté. Un nombre plus important d'inspections ont été réalisées en 2018 par rapport à l'année précédente, et les données qui en résultent offrent un tableau satisfaisant, dénotant une réduction constante de l'ampleur du travail non déclaré dans les secteurs à haut risque.

Une nouvelle disposition du régime de licenciement (prévoyant que le licenciement n'est pas valable s'il n'est pas fondé sur une «raison valable») a été adoptée en mai 2019. D'après les indications des autorités grecques, cette disposition ne semble pas modifier sensiblement les règles en vigueur, puisque la ratification de la charte sociale européenne révisée, en 2016, avait déjà introduit dans le système juridique grec le droit des travailleurs de ne pas être licenciés sans «raison valable». Il reste à voir dans quelle mesure la nouvelle disposition, qui vise, selon les autorités, à renforcer la clarté juridique, aura une incidence sur le nombre total des licenciements, entraînera une augmentation du contentieux, si un nombre plus élevé de décisions de licenciement sont contestées devant les tribunaux, et/ou permettra d'améliorer le traitement de ces affaires par les tribunaux.

Le système éducatif grec est confronté à des difficultés qui ne sont pas nouvelles. Citons notamment l'allocation inadéquate des ressources, le manque d'autonomie, les résultats médiocres de l'enseignement, une inadéquation des compétences et des faiblesses dans la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur. Sans une évaluation préalable complète, on perçoit mal comment la politique actuelle qui consiste à

revaloriser les établissements d'enseignement technique en les intégrant aux universités réduira la fragmentation du paysage de l'enseignement supérieur ou répondra à la nécessité de mieux adapter cet enseignement au marché du travail. À cet égard, on renvoie aux recommandations d'action spécifiques en vue d'une amélioration de la qualité et de l'efficacité du système éducatif que l'OCDE a formulées dans son examen par pays concernant la Grèce en 2018⁽⁷⁾.

MARCHES DE PRODUITS ET COMPETITIVITE

En dépit des progrès réalisés ces dernières années, la Grèce reste en proie à des difficultés majeures en matière de compétitivité. En témoigne sa stagnation voire la légère détérioration de ses performances au regard d'une série d'indicateurs de compétitivité couramment utilisés (comme le classement «Doing Business» de la Banque mondiale)⁽⁸⁾. Améliorer l'environnement des entreprises contribuerait également à remédier à la faible croissance de la productivité par son volet structurel, en s'attaquant au retard d'investissement dû à la crise, à l'émigration de la main-d'œuvre qualifiée et au chômage de longue durée, qui reste élevé.

Des efforts supplémentaires doivent être consentis en matière de promotion des exportations afin d'atteindre, d'ici à 2025, l'objectif de 50 % fixé par les autorités pour les exportations exprimées en pourcentage du PIB. Le rythme de mise en œuvre de deux plans d'action dans ce domaine a été mitigé. Les efforts devraient se concentrer sur le renforcement de la base des exportateurs, ainsi que sur la propension à exporter de l'économie grecque dans son ensemble. Des mesures supplémentaires sont également nécessaires pour lever les obstacles procéduraux aux échanges et ouvrir plus largement l'économie, notamment en rationalisant davantage les procédures douanières, moyennant l'assistance technique fournie par les services de la Commission.

Des travaux importants sont en cours en ce qui concerne la réforme des autorisations d'investissement. Malgré des retards dans certains domaines, la réforme semble globalement bien engagée et des délais en fin de période ont été fixés pour certains engagements spécifiques en matière d'autorisations d'investissement (système TIC, loi-cadre sur les inspections, extension de la simplification, réforme du classement des nuisances). Si l'on peut se réjouir des efforts poursuivis pour mener à bonne fin les engagements de réforme, il n'est toujours pas certain que les mécanismes de contrôle existants soient appropriés pour limiter le risque d'un éventuel abandon des politiques. Une participation plus massive de l'ensemble des parties prenantes est nécessaire pour préserver l'intégrité des réformes entreprises jusqu'à présent et en garantissant l'achèvement à terme.

Il est important d'évaluer l'incidence réelle des réformes du marché des produits adoptées ces dernières années, afin de pouvoir les affiner et les renforcer si nécessaire. Une analyse d'impact réalisée par le Centre for Planning and Economic Research (KEPE) sur les réformes concernant les pharmacies, les médicaments en vente libre et le travail dominical dans le commerce de détail semble indiquer que ces réformes ont déjà eu un effet positif sur la concurrence et la création d'emplois. Le KEPE fournira une analyse d'impact actualisée de ces réformes en septembre 2019 et procédera ensuite à une analyse d'impact de réformes antérieures concernant les ingénieurs (y compris dans le secteur public), les avocats et les cliniques privées.

Le projet de cadastre a continué de progresser au cours des derniers mois. La Commission a décidé de cofinancer, en puisant dans des fonds structurels, la dernière série de contrats (environ 84 millions d'EUR) et de mettre une assistance technique à disposition⁽⁹⁾. L'actuelle campagne nationale de déclaration des biens immobiliers progresse de façon satisfaisante, grâce à la mise en place d'une plateforme électronique et à l'activité d'un nombre considérable d'offices cadastraux dans toute la Grèce. Cela étant, les progrès dans l'élaboration du futur cadre institutionnel du cadastre sont mitigés, et le gouvernement s'est engagé à renforcer l'équipe chargée de mettre en œuvre la migration vers la nouvelle agence du cadastre et à préparer un plan

⁽⁷⁾ *Education for a Bright Future in Greece*, OCDE, avril 2018

⁽⁸⁾ Les difficultés qui touchent l'environnement des entreprises en Grèce ont été abordées dans le cadre de la conférence du Semestre européen organisée par la Commission européenne en collaboration avec la Foundation for Economic & Industrial Research (IOBE) à Athènes, en mars 2019. https://ec.europa.eu/info/events/integrating-greece-european-semester-policy-framework-2019-mar-20_en

⁽⁹⁾ Décision d'exécution C(2019) 299 de la Commission du 23 janvier 2019 portant approbation de la contribution financière au grand projet «Établissement des profils cadastraux provisoires et création de la base de références cadastrales dans les zones de relevés cadastraux de 4^e génération» sélectionné dans le cadre du programme opérationnel «Compétitivité, esprit d'entreprise et innovation» en Grèce. [traduction libre; en grec et en anglais uniquement]

détaillé pour l'intégration des bureaux de conservation des hypothèques afin de respecter les délais fixés sur les conseils de la Banque mondiale.

La préparation des cartes forestières (engagement pris pour la mi-2019) devrait être achevée à temps. En mai 2019, les cartes forestières correspondant à 55 % du territoire ont été transférées pour consultation; pour 41 % du territoire, ces cartes ont été ratifiées. D'ici juillet 2019, 98 % du territoire devrait être cartographié. L'élaboration des cartes forestières correspondant aux 2 % du territoire restants a été confiée à des contractants en mai 2019 et sera achevée au plus tard en février 2020. Dans une récente décision, le Conseil d'État a fait part de ses interrogations concernant l'exclusion provisoire des «groupements de constructions» des cartes forestières. Les autorités ont l'intention de légiférer rapidement pour répondre aux préoccupations du Conseil d'État et éviter des répercussions sur l'achèvement en temps voulu des cartes forestières.

Les progrès dans la mise en œuvre des réformes concernant le marché de l'énergie ont sensiblement ralenti ces derniers mois. La cession des centrales au lignite de PPC, l'entreprise publique d'électricité, (un engagement spécifique pris pour la fin de 2018 et reporté) a été relancée, aucune offre n'ayant été retenue après la première échéance. Une nouvelle procédure, dont le terme devait intervenir à la fin du mois de juin 2019 et qui devait inclure un avis d'équité sur les offres éventuelles, avait été convenue. Une décision prolongeant le délai de la procédure jusqu'au 15 juillet a été prise unilatéralement par PPC après consultation du ministère de l'énergie et de l'environnement et, par conséquent, le dossier ne sera pas clôturé dans le délai prévu. La Grèce a certes entamé quelques actions en vue de l'introduction du modèle cible pour le marché de l'électricité (engagement spécifique pris pour la mi-2019), mais il apparaît clairement, à ce stade, que la mise en service des marchés infrajournalier, à un jour et d'équilibrage, déjà reportée par rapport à la date initialement prévue d'avril 2019, n'interviendra pas avant 2020. Ces retards auront des répercussions sur le couplage de la Grèce avec les marchés voisins en Italie et en Bulgarie. Dans l'intervalle, les enchères d'électricité «NOME» se sont poursuivies avec les quantités qui lui ont été attribuées et, en raison des retards dans la cession des centrales au lignite, le mécanisme de correction prévu n'a pas été déclenché. On peut se réjouir que la part de marché de PPC soit lentement passée sous la barre des 77 % en mars 2019, alors qu'elle était de 80 % lors du dernier rapport au titre de la surveillance renforcée, mais l'entreprise est toujours loin de l'objectif initial fixé par le programme d'une part de marché inférieure à 50 % d'ici à 2020. Les résultats financiers de PPC pour 2018 publiés récemment dénotent une forte baisse de la rentabilité et une détérioration des flux de trésorerie: des efforts soutenus seront nécessaires pour résoudre les problèmes structurels de l'entreprise, tels que la politique des prix et la perception des arriérés. Par ailleurs, les réformes du marché du gaz ont globalement progressé, avec l'achèvement de la vente du gestionnaire de réseau de transport DESFA et la scission du fournisseur de gaz DEPA en une entité commerciale et une entité responsable des infrastructures, en vue de préparer les opérations de privatisation convenues conformément aux exigences en matière de dissociation. La comptabilité des sources d'énergie renouvelables (SER) est restée excédentaire, mais des problèmes de trésorerie subsistent, touchant les producteurs d'énergies renouvelables.

LA SOCIÉTÉ HELLENIQUE DES ACTIFS ET PARTICIPATIONS («HELLENIC CORPORATION OF ASSETS AND PARTICIPATIONS»), HCAP) ET LES PRIVATISATIONS

En juin 2018, la Grèce s'est engagée auprès des partenaires européens à poursuivre et achever les importants travaux de la HCAP, qui réunit dans une structure institutionnelle unique un considérable portefeuille d'actifs et de participations dans des entreprises publiques. La déclaration de l'Eurogroupe de juin 2018 prévoit que le plan stratégique de la HCAP sera mis en œuvre en continu. En outre, les autorités grecques se sont engagées à achever le réexamen et le remplacement, si nécessaire, des membres du conseil d'administration de toutes les entreprises publiques d'ici à la mi-2019. La mise en œuvre du plan stratégique s'est déroulée comme prévu et la revue des directoires progresse de manière satisfaisante. Jusqu'à présent, la HCAP a nommé 39 membres de conseil d'administration (exécutifs et non exécutifs) dans ses filiales directes et ses autres filiales. Cela étant, afin de garantir que le processus garde son efficacité au fil du temps, il est nécessaire de proposer une rémunération soutenant la concurrence aux membres professionnels de ces conseils d'administration.

La gouvernance d'entreprise dans les entreprises publiques qui relèvent de la HCAP a également progressé. La mise en œuvre du mécanisme de coordination régissant les interactions entre les autorités et la HCAP en ce qui concerne les mandats et les objectifs des entreprises publiques relevant de la HCAP a été lancée et a atteint un stade avancé pour les quatre premières entreprises publiques. Toutefois, il semble que la

législation et les mesures récemment adoptées dans certains secteurs (par exemple, les aéroports régionaux) pourraient faire double emploi avec la fonction du mécanisme de coordination, ou porter atteinte aux droits de la HCAP concernant certains actifs qui lui ont été transférés; il conviendrait donc de corriger cette situation et d'éviter qu'elle ne se reproduise à l'avenir.

La mise en œuvre du plan de développement des actifs est essentielle pour stimuler l'investissement privé, accroître l'efficacité et fournir un financement à l'État. En juin 2018, les autorités grecques se sont spécifiquement engagées auprès des partenaires de l'Eurogroupe à mettre en œuvre le plan de développement des actifs, qui sera mis à jour tous les six mois, et, dans ce contexte, à clôturer les opérations concernant Hellenic Petroleum (HELPE) et le port de plaisance d'Alimos d'ici à la mi-2019. D'autres engagements ont été pris pour la fin 2019 et au-delà. En outre, l'opération concernant Hellinikon (développement du site de l'ancien aéroport international d'Athènes, un engagement spécifique pris pour la fin 2018) est restée en suspens, malgré des progrès satisfaisants, compte tenu de la complexité du projet. Les autorités grecques ont poursuivi leurs efforts significatifs pour mettre en place toutes les conditions requises pour le transfert des actions à l'investisseur privilégié. Si elles continuent sur cette voie, la clôture financière pourrait être possible dans les prochains mois.

Les progrès en ce qui concerne les opérations figurant dans le plan de développement des actifs, qui devraient être achevées en 2019 (engagements spécifiques pris pour la mi-2019 et la fin de 2019), accusent du retard, les avancées sur les petites opérations étant contrebalancées par les retards enregistrés par ailleurs. L'état d'avancement peut être résumé comme suit:

- Port de plaisance d'Alimos: Le soumissionnaire retenu a été sélectionné dans le cadre d'une procédure d'enchère électronique en avril 2019; les progrès sont satisfaisants, mais la clôture financière ne devrait pas avoir lieu avant le quatrième trimestre de 2019.
- L'opération concernant Hellenic Petroleum (HELPE) connaît des retards, étant donné qu'aucune offre contraignante n'a été soumise pour la vente conjointe. Un accord a été conclu avec les autorités grecques afin que le Fonds de développement des actifs de la République hellénique (TAIPED) reçoive le mandat technique pour explorer toutes les options possibles pour procéder à l'opération.
- La vente de 30 % de l'aéroport international d'Athènes (AIA): La procédure demeure bloquée en raison de désaccords entre les autorités grecques et AviAlliance, actionnaire à 40 % d'AIA, en ce qui concerne les droits de gouvernance d'entreprise liés à la participation de 30 % résultant de la vente. Les autorités grecques se sont engagées à résoudre cette question immédiatement, en vue de lancer la procédure d'appel d'offres pour la vente de 30 % d'AIA d'ici à la fin du mois de juin 2019.
- DEPA - Entreprise publique de gaz: L'appel à manifestation d'intérêt pour la vente de 50 % plus une action de DEPA Commercial devrait être publié dans les prochaines semaines et être conforme aux conditions convenues entre les autorités et les institutions européennes.
- L'opération Egnatia implique l'octroi d'une concession à long terme pour l'exploitation et la maintenance de l'autoroute et de ses trois axes verticaux. En janvier 2019, les autorités ont approuvé un certain nombre de mesures afin de lever les obstacles récurrents à la concession. La plupart des mesures convenues qui devaient être exécutées à ce jour ont été mises en œuvre en fonction de leur faisabilité technique. Il est impératif que les autorités clôturent toutes les mesures en suspens qui sont nécessaires à la soumission d'offres contraignantes.
- Ports régionaux: Les investisseurs manifestent un intérêt marqué pour l'exploitation d'activités ou de services portuaires spécifiques et/ou combinés au moyen d'accords de sous-concession dans les ports d'Alexandroupolis, de Kavala, (engagements spécifiques pris pour la fin de 2019), d'Igoumenitsa et de Kerkyra (engagements spécifiques pris pour la mi-2021). La manifestation d'intérêt pour ces ports exige toutefois l'émission préalable d'une décision ministérielle conjointe qui contiendra les activités spécifiques faisant l'objet d'une sous-concession ainsi que les redevances à payer par les sous-concessionnaires aux autorités portuaires concernées.

ADMINISTRATION PUBLIQUE ET JUSTICE

De manière générale, des progrès ont été réalisés à l'égard des engagements spécifiques pris pour la mi-2019 en ce qui concerne la réforme du secteur public. Les autorités grecques ont demandé un appui technique à la Commission pour la préparation d'une évaluation indépendante de la procédure de sélection retardée des secrétaires administratifs; l'évaluation finale devrait être achevée d'ici juin 2019 et les actions de suivi sont attendues pour septembre 2019; parallèlement, la nomination des secrétaires administratifs suit un rythme très lent. La procédure de sélection pour l'ensemble des 90 directeurs généraux est terminée, un tiers des directeurs ont été nommés (les autres devraient l'être d'ici à la fin du mois de juillet) et le recrutement des chefs de division devrait être lancé d'ici à la fin du mois de juin pour se terminer en octobre. Le troisième cycle du programme de mobilité, lancé en août 2018, progresse; bien que le processus connaisse des retards et que des obstacles doivent être levés, l'augmentation progressive du nombre d'entités et de candidatures pour chaque cycle est le signal encourageant que le secteur public a fait sien cette réforme de l'administration publique. Le cycle d'évaluation des performances pour 2018 devrait être achevé dans les délais.

La mise en place d'un système intégré de gestion des ressources humaines a progressé de manière régulière et devrait aboutir pour la fin 2019. Plus précisément, 745 entités publiques (soit environ la moitié d'entre elles) ont complété leurs organigrammes numériques et près de 135 000 descriptions de postes ont été réalisées (ce qui correspond à environ 70 % de l'ensemble des postes). Lorsque cet exercice sera achevé, il fournira les principaux éléments du système intégré de gestion des ressources humaines.

Les progrès enregistrés dans la rationalisation du système de classification professionnelle existant, en vue de l'aligner sur les fonctions mentionnées dans les descriptions de postes génériques, ont été limités. La première réunion du groupe de travail interministériel qui s'est tenue en mai constituait une première étape bienvenue, mais les autorités devraient maintenant accélérer la mise en œuvre de sa feuille de route, en tirant aussi pleinement parti de l'assistance technique fournie.

Des progrès ont été accomplis sur le plan de la codification de la législation, avec l'adoption d'une loi qui renforce le mandat du comité central de codification, mais les travaux sur la coordination interministérielle sont au point mort. Il importe de définir clairement les modalités opérationnelles du processus de codification de la législation et la répartition des rôles, notamment entre le comité central de codification et les ministères. Les travaux techniques en vue de l'élaboration d'un code du droit du travail unifié et d'un code des dispositions réglementaires du travail (un engagement spécifique pris pour la mi-2020) ont débuté, mais des progrès concrets sont attendus. En ce qui concerne la coordination interministérielle, aucun progrès concret n'a été signalé depuis l'adoption d'un manuel interministériel en juin 2018, et le secrétariat général pour la coordination devrait préparer, à temps pour le prochain rapport de surveillance renforcée, une mise à jour sur les actions engagées et sur la planification des actions à lancer.

Les institutions européennes continuent à surveiller attentivement l'ampleur des recrutements dans le secteur public. Le plan de recrutement pour 2019 ainsi que pour la période 2020-2022, tel qu'il figure dans la stratégie budgétaire à moyen terme pour 2018, semble respecter la règle de remplacement d'un pour un pour le recrutement de nouveaux membres du personnel permanent dans le secteur public, bien que le plafond pour les agents temporaires n'ait pas été respecté en 2018. Selon les estimations, le nombre d'agents temporaires devra être réduit d'environ 1 550 personnes en 2019, afin de maintenir la taille globale du secteur public. En ce qui concerne le suivi effectif, les mesures convenues pour améliorer la communication d'informations sur le recensement doivent encore être mises en œuvre, tandis que les chiffres mis à jour sur le personnel pour 2019 doivent encore être chargés sur le site web du recensement.

Les dispositions salariales récemment adoptées mettent en péril la grille salariale unifiée et un certain nombre de décisions restent à prendre pour achever cette réforme. Bien que le coût budgétaire réel des récentes décisions visant à étendre la couverture des «différences personnelles» à certains ministères soit faible, il pose des problèmes structurels et un risque budgétaire étant donné que d'autres ministères pourraient solliciter des dispositions salariales similaires. Si des dispositions salariales spécifiques et des adaptations du processus de recrutement du personnel permanent sont envisagées pour des autorités indépendantes, il serait préférable que ces dispositions fassent partie d'une approche systématique plutôt qu'elles ne constituent des exceptions ponctuelles au cadre juridique actuel.

Les autorités grecques préparent la deuxième phase du système intégré de gestion des affaires judiciaires, qui a été activé au début de cette année et dont la finalisation est prévue pour la mi-2020. Dans ce contexte, l'achèvement de la procédure d'appel d'offres pour le dépôt des documents juridiques par voie électronique auprès des tribunaux constitue un engagement spécifique pris pour la mi-2019 et les procédures pour la consultation publique des projets d'appels d'offres dans le cadre de la deuxième phase doivent être finalisées prochainement. En outre, la mise en œuvre de l'archivage électronique des documents judiciaires (actes juridiques), déjà disponible dans un certain nombre de tribunaux, se poursuit, accompagnée d'activités juridiques et techniques visant à faciliter son déploiement intégral.

Dans le domaine de la lutte contre la corruption, les autorités ont poursuivi leurs efforts, sous la direction du secrétariat général chargé de la lutte contre la corruption. Un certain nombre d'initiatives juridiques promues par le secrétariat en rapport avec le lancement d'alerte, l'audit interne et le mandat du secrétariat doivent être présentées au parlement grec. En particulier, la loi sur l'audit interne devrait être adoptée sous peu et avant que les administrations locales nouvellement élues ne prennent leurs fonctions. Les autorités se sont également engagées à accélérer les travaux sur la mise en place d'un mécanisme de coordination pour les affaires de corruption, bien qu'aucun progrès concret n'ait été réalisé au cours de la période considérée.

La Commission a continué de suivre l'évolution des procédures judiciaires engagées contre les membres du comité d'experts du Fonds TAIPED et contre l'ancien président et des membres de l'encadrement supérieur de l'autorité statistique grecque (ELSTAT). Dans le recours engagé contre M. A. Georgiou, ancien président de l'ELSTAT, pour des infractions liées à des statistiques budgétaires, la cour d'appel d'Athènes a rendu un arrêt en sa faveur qui a été publié le 8 mars 2019. Le procureur de la Cour suprême n'ayant pas fait appel, le jugement est exécutoire et le recours relatif au déficit excessif a été irrévocablement rejeté, ce qui constitue une issue positive. En ce qui concerne les autres affaires pendantes, il est prévu que l'appel introduit par M. Georgiou dans une action en diffamation soit examiné en mai 2019. En ce qui concerne le comité d'experts, on note une évolution favorable depuis le dernier rapport de surveillance renforcée, puisque la cour d'appel d'Athènes en formation de chambre a rendu un arrêt de décharge (non encore publié). La Commission continuera de suivre de près l'évolution de la situation dans les deux procédures, et à en rendre compte dans le cadre de la surveillance renforcée.

ÉVALUATION GLOBALE DES PROGRES ACCOMPLIS PAR RAPPORT AUX ENGAGEMENTS DE REFORME

La Grèce se trouve à la croisée des chemins en ce qui concerne les choix politiques nécessaires pour assurer une reprise économique durable. Depuis l'expiration du programme du MES en août 2018, la Grèce a pris un départ satisfaisant dans l'environnement post-programme. La croissance réelle et la création d'emplois se sont maintenues, et la Grèce a de nouveau dépassé son objectif d'excédent primaire en 2018. Malgré un certain retard, la réalisation des engagements spécifiques de réforme qui étaient censés être honorés à la fin de 2018 a permis la mise en œuvre de mesures supplémentaires concernant la dette à hauteur de 970 millions d'EUR en avril 2019. La Grèce a également commencé à reprendre pied sur les marchés et a reçu de meilleures notes de la part des agences de notation. Toutefois, d'importantes répercussions de la crise subsistent, comme en témoignent les niveaux élevés de la dette publique, des prêts non performants et du chômage. Pour réduire ces déséquilibres, il faudra de nombreuses années pendant lesquelles, parallèlement à la croissance économique, il sera nécessaire de mettre en œuvre durablement les réformes institutionnelles et structurelles engagées ces dernières années pour moderniser l'économie et l'État.

Le rythme de la mise en œuvre des réformes s'est ralenti ces derniers mois et certaines mesures ne correspondent pas aux engagements pris auprès des partenaires européens. Bien que la mise en œuvre des réformes se poursuive dans quelques domaines d'action (par exemple, certains aspects liés au cadastre, Hellinikon), la plupart des 15 engagements spécifiques pris pour la mi-2019 risquent de ne pas être honorés dans les délais prévus. Dans certains cas, comme les réformes de la sécurité sociale (évaluations du handicap), de l'administration publique (nomination des secrétaires administratifs) et de l'énergie (mise en œuvre du modèle cible), il pourrait y avoir plusieurs mois de retard. La Commission souligne également qu'il est important que les autorités grecques prennent des mesures qui permettent le bon déroulement des procédures de privatisation en cours (par exemple HELPE, Egnatia, aéroport international d'Athènes) au cours du second semestre de 2019.

Selon les projections des institutions européennes, à la suite de l'adoption de mesures budgétaires en mai 2019, des risques pèsent sur la réalisation de l'objectif d'excédent primaire convenu de 3,5 % du PIB

en 2019 et au-delà, ainsi que sur le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020. La qualité des récentes mesures budgétaires est préoccupante étant donné l'objectif consistant à rendre les finances publiques plus propices à la croissance et à orienter une part plus importante des dépenses sociales vers les groupes les plus exposés à la pauvreté.

FINANCEMENT DE LA DETTE SOUVERAINE

Après avoir réussi son émission obligataire en janvier, la Grèce a refait appel aux marchés en mars 2019.

Profitant d'un environnement de marché favorable et du relèvement de la note de la Grèce, l'agence pour la gestion de la dette publique a émis pour la première fois depuis 2010 une obligation d'État à 10 ans, ce qui a permis de lever 2,5 milliards d'EUR à un rendement «reoffer» de 3,9 % dans un contexte de forte demande. Les écarts de rendement de la Grèce se sont encore améliorés en avril: l'écart par rapport au Bund allemand a atteint en moyenne 340 points de pourcentage pour les obligations à 10 ans. Toutefois, plus récemment, les obligations grecques ont subi des pressions, en particulier après l'annonce de nouvelles mesures budgétaires le 7 mai dernier. Les réserves de liquidités de l'État s'élevaient à 24,3 milliards d'EUR à la fin du mois de mars; et, en comptant les réserves de liquidités des administrations publiques sur le compte unique du Trésor, elles atteignaient 33,7 milliards d'EUR.

La mise à jour technique de l'analyse de soutenabilité de la dette montre que l'évaluation de la soutenabilité de la dette grecque est restée globalement inchangée. Selon le scénario de référence, la dette reste sur une trajectoire descendante bien qu'elle demeure supérieure à 100 % du PIB jusqu'en 2048. Les besoins de financement bruts de la Grèce oscilleront autour de 10 % du PIB jusqu'en 2032 pour rester autour de 17 % du PIB à la fin de la période de prévision. Il n'est pas encore possible d'intégrer pleinement dans l'analyse de soutenabilité de la dette les récentes mesures budgétaires car il est nécessaire d'examiner leur impact sur la croissance et de clarifier l'orientation des politiques à moyen terme. On peut néanmoins supposer que des politiques ayant un effet négatif sur l'excédent primaire et le potentiel de croissance auront un effet négatif sur la trajectoire de la dette.