

Bruxelles, le 26.2.2020
COM(2020) 100 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Rapport actualisé au titre de la surveillance renforcée – Grèce, février 2020

{SWD(2020) 45 final}

CONTEXTE

L'évolution de la situation économique de la Grèce et les politiques économiques menées dans ce pays 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⁾. La mise en œuvre de la surveillance renforcée pour la Grèce ⁽²⁾ signifie qu'à moyen terme, le pays doit continuer à adopter des mesures destinées à remédier aux causes ou causes potentielles de ses difficultés économiques et financières et à mettre en œuvre des réformes structurelles pour permettre une croissance 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 permet d'évaluer régulièrement les évolutions économiques et financières récentes de la Grèce, de suivre les conditions de financement de la dette souveraine et d'actualiser l'analyse de la soutenabilité de la dette. La surveillance renforcée fournit également le cadre pour apprécier si la Grèce respecte l'engagement général qu'elle avait pris envers l'Eurogroupe, le 22 juin 2018, de poursuivre et d'achever les réformes adoptées au titre du Mécanisme européen de stabilité et de préserver les objectifs des réformes importantes adoptées au titre

⁽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), décision d'exécution (UE) 2019/338 de la Commission du 20 février 2019 relative à la prolongation de la surveillance renforcée pour la Grèce (JO L 60 du 28.2.2019, p. 17), décision d'exécution (UE) 2019/1287 de la Commission du 26 juillet 2019 relative à la prolongation de la surveillance renforcée pour la Grèce (JO L 202 du 31.7.2019, p. 110) et décision d'exécution de la Commission C(2020) 901 du 19 février 2020.

des programmes d'assistance financière. Dans ce contexte, la surveillance renforcée permet de suivre la mise en œuvre d'engagements spécifiques consistant à achever, dans les délais convenus et d'ici à la mi-2022, des réformes structurelles fondamentales engagées 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) les privatisations et vi) la modernisation de l'administration publique ⁽³⁾. Le présent rapport évalue les progrès réalisés sur les dix engagements spécifiques pris pour la fin 2019, ainsi que les actions de suivi d'engagements antérieurs.

Le présent rapport est le cinquième établi pour la Grèce au titre du cadre de surveillance renforcée. Il est publié parallèlement au rapport 2020 sur la Grèce dans le cadre du Semestre européen. Il se fonde sur les conclusions d'une mission conduite à Athènes du 22 au 24 janvier 2020 par la Commission en liaison avec la Banque centrale européenne ⁽⁴⁾. Le Fonds monétaire international y a participé dans le contexte de son cycle de surveillance post-programme, tandis que le Mécanisme européen de stabilité 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 Mécanisme européen de stabilité.

ÉVALUATION GLOBALE DES PROGRÈS ACCOMPLIS PAR RAPPORT AUX ENGAGEMENTS DE REFORME

Le présent rapport conclut que la Grèce a bien progressé dans la mise en œuvre des engagements spécifiques de réforme qu'elle avait pris pour la fin 2019. Grâce aux mesures supplémentaires en cours de mise en œuvre ou annoncées par le gouvernement, les engagements en question devraient être remplis en temps voulu pour le sixième rapport de surveillance renforcée prévu pour mai 2020. Les autorités grecques devront faire preuve d'un engagement constant à cet effet, en particulier dans le secteur financier où des mesures supplémentaires fortes sont requises.

- Les dix engagements spécifiques qui avaient été pris pour la fin de l'année 2019 incluent des réformes importantes visant à rendre le secteur public grec plus efficient, à renforcer l'efficacité de la politique sociale, à faire progresser le programme de privatisations et à améliorer encore la qualité de l'environnement des entreprises. Les autorités ont rempli ou sont sur le point de remplir certains de leurs engagements clés, notamment les réformes visant à renforcer les capacités de l'Autorité indépendante chargée des recettes publiques, ou les organigrammes numériques du secteur public, qui s'inscrivent dans la stratégie de gestion des ressources humaines. Les délais d'exécution concernant d'autres engagements spécifiques clés ont été adaptés pour tenir compte de la complexité des projets ou des retards hérités du passé. Tel a été le cas, par exemple, pour le déploiement du pilier «marché du travail» du dispositif de revenu de solidarité sociale, qui vise à favoriser une croissance durable et à long terme de l'emploi, ou le programme de privatisations, même si la dynamique observée

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Le personnel de la BCE a participé à la mission d'évaluation conformément aux compétences de la Banque et a ainsi apporté son expertise sur les politiques relatives au secteur financier et les questions macroéconomiques essentielles, telles que les objectifs budgétaires globaux, la soutenabilité des finances publiques et les besoins de financement. La mission d'évaluation a été précédée d'une mission technique du 13 au 21 janvier 2020.

dans le dernier rapport s'est maintenue. L'annexe en présente un aperçu complet. Les autorités sont encouragées à présenter des mesures complémentaires en vue d'assurer des progrès satisfaisants en ce qui concerne les réformes dont le calendrier a été adapté, notamment dans les domaines de la gestion des finances publiques ou de la charge réglementaire pesant sur les entreprises.

- S'agissant de leurs engagements continus, la mise en œuvre du plan stratégique de la société hellénique des actifs et participations se poursuit et on enregistre des progrès pour un certain nombre de transactions du plan de développement des actifs, tandis que les efforts devront s'intensifier en ce qui concerne la mise en œuvre du plan d'apurement des arriérés et le recouvrement de sommes liées au dépassement du budget des soins de santé (clawback). Pour ce qui est des engagements du secteur financier, certains progrès se poursuivent sur les réformes nécessaires pour résorber l'encours de prêts non performants. Il reste cependant nécessaire d'accorder une priorité plus élevée à certaines actions importantes et d'accélérer leur mise en œuvre. En particulier, la résorption de l'arriéré des dossiers d'insolvabilité des ménages a pris du retard et les progrès accomplis en vue de supprimer les obstacles à la bonne conduite des enchères électroniques restent limités.
- Les autorités progressent simultanément sur leurs engagements pris pour la mi-2020, qui feront l'objet d'une évaluation au cours du second semestre. Elles déploient leurs efforts en étroite coopération avec les institutions et mettent en œuvre des mesures allant au-delà des engagements pris au sein de l'Eurogroupe, dans le cadre de leur programme de réformes plus vaste, par exemple dans les domaines du mieux légiférer, de la gouvernance numérique et de l'éducation.

PERSPECTIVES ECONOMIQUES ET BUDGETAIRES

La reprise économique s'est poursuivie en 2019 et devrait se renforcer. La croissance économique devrait atteindre 2,2 % en 2019, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne de 1,2 % pour la zone euro, principalement grâce aux bons résultats à l'exportation. Une saison touristique remarquable a stimulé les exportations de services, mais les exportations de biens ont également bien résisté, malgré la croissance plus faible dans la zone euro. La croissance économique devrait augmenter pour atteindre 2,4 % en 2020, grâce à l'essor escompté de la demande intérieure, soutenue par des attentes positives et par un transfert fiscal favorable à la croissance qui a été intégré dans le budget 2020. La reprise du marché du travail devrait se poursuivre et le chômage diminuer jusqu'à 15,2 % en 2020, tandis que l'inflation devrait rester modérée à court terme.

Les perspectives restent sujettes à des risques de surestimation et de sous-estimation. Des révisions statistiques récentes et les indicateurs rendant compte des attentes des entreprises et des consommateurs font état de risques de sous-estimation pour 2019 et 2020. Les projections restent prudentes en ce qui concerne la contribution du secteur extérieur à la croissance en 2020, compte tenu également de l'augmentation lente du coût salarial unitaire en Grèce, mais les gains du pays en termes de parts de marché à l'exportation observés en 2019 et précédemment pourraient s'avérer plus durables, surtout s'ils se doublent de gains de productivité. Les risques de surestimation sont principalement liés à la situation géopolitique incertaine et aux tensions politiques persistantes dans l'ensemble de la région, ainsi qu'à la sous-exécution de projets d'investissement public prévus et aux effets de ces projets sur la demande intérieure. Ces projections sont sujettes à la poursuite du processus de réforme convenu au titre de la surveillance renforcée. En particulier, le financement de projets

d'investissement par le secteur bancaire dépendra d'une mise en œuvre rapide des réformes du secteur financier, conçues pour soutenir la capacité d'intermédiation des banques.

Sur la base des premières données pour 2019, la Grèce devrait aller au-delà de l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB, surpassant ainsi ses objectifs budgétaires pour la cinquième année consécutive. L'excédent primaire devrait atteindre environ 4 % en 2019, après prise en compte du «dividende social» de 186 millions d'EUR distribué aux ménages vulnérables, et de la liquidation de 200 millions d'EUR d'obligations de service public arrivant à échéance à la fin de l'année. Cela correspond à un excédent nominal d'environ 1,6 % du PIB, contre un déficit de 0,8 % projeté pour la zone euro. Avant les paiements de fin d'année, le dépassement des objectifs par rapport au solde de 3,8 % du PI projeté dans le rapport précédent aurait atteint environ 4,2 % du PIB. La différence s'explique surtout par un niveau de recettes supérieur aux prévisions en ce qui concerne les cotisations sociales et taxes, et par la sous-exécution des dépenses de consommation. Des facteurs ponctuels sont à l'origine d'une partie de la hausse des recettes.

Tout en ayant une incidence globalement neutre sur le solde, les investissements des administrations publiques ont été inférieurs de 1,1 % du PIB aux prévisions initiales. Pour remédier à la sous-utilisation récurrente du budget d'investissement public, les autorités ont commencé à mettre en œuvre un plan d'action afin d'en assurer un meilleur suivi. Ce plan d'action est actuellement en bonne voie pour fournir les résultats attendus d'ici fin 2021. Les plans visant à créer un mécanisme de la préparation de projets en sont à leurs débuts, mais ils devraient contribuer à une exécution plus ciblée et plus complète du budget d'investissement public. La sous-exécution du budget d'investissement public est une source de préoccupation croissante, y compris en rapport avec les travaux techniques relatifs à l'utilisation possible des montants équivalents aux revenus tirés du programme SMP-ANFA pour des investissements préalablement convenus (voir également ci-dessous).

Les autorités ont commencé à exécuter le budget 2020, qui a été jugé conforme à l'objectif budgétaire de 3,5 % du PIB dans le rapport précédent, et elles s'attendent à ce qu'une marge de manœuvre budgétaire se fasse jour au printemps pour financer des mesures supplémentaires. Le gouvernement cherche à réduire encore l'impôt foncier (ENFIA), tout en élargissant la base d'imposition, et à réduire le prélèvement spécial de solidarité et les cotisations de sécurité sociale. Pour y parvenir, il est possible qu'il reporte la réduction progressive de l'impôt sur les sociétés à 20 %, annoncée en juillet 2019. Une évaluation de ces mesures sera effectuée dans le cadre de la préparation de la stratégie budgétaire à moyen terme, attendue en mai 2020, parallèlement à la réévaluation de certaines des mesures budgétaires mineures figurant dans le budget 2020. La stratégie budgétaire à moyen terme devrait également tenir compte de la future réforme des retraites élaborée actuellement pour donner suite à l'arrêt du Conseil d'État de 2019 d'une manière neutre sur le plan budgétaire, et du coût de l'apurement des garanties d'État liées à des prêts bancaires appelées, qui s'élèvent à 1,1 % du PIB dans un délai de cinq ans.

Compte tenu de l'accélération des flux migratoires, les autorités ont souligné que l'actuel facteur d'ajustement pour la migration ne reflète pas intégralement les coûts de la crise migratoire ⁽⁵⁾. Le facteur d'ajustement pour la migration convenu permet d'éliminer

⁽⁵⁾ On trouve la définition du facteur d'ajustement pour la migration en vigueur actuellement dans l'avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Grèce, SWD (2018) 516, note de bas de page 5.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c_2018_8016_el_en.pdf

du solde primaire jusqu'à 0,2 % du PIB des dépenses liées à la migration (nettes des fonds de l'UE), mais sur la base de la méthode actuelle, les montants réellement déduits du solde primaire sont constamment très inférieurs à ce niveau. Les autorités et les institutions européennes ont commencé à évaluer les obstacles qui empêchent les autorités d'imputer l'intégralité des coûts dans le facteur d'ajustement et elles rendront compte de leurs conclusions dans le prochain rapport.

Dans l'ensemble, les perspectives budgétaires et économiques de la Grèce se sont améliorées. Le maintien d'une évolution budgétaire favorable et le programme d'action propice à la croissance ont eu des effets positifs sur le climat économique, avec des indicateurs de confiance qui approchent les niveaux d'avant la crise. La Grèce a réussi son retour sur les marchés d'obligations souveraines, en obtenant des taux historiquement bas. Les écarts de rendement se sont considérablement réduits au cours de l'année écoulée et l'amélioration des perspectives de l'économie grecque a entraîné un relèvement progressif de la notation de crédit de la Grèce. Il sera essentiel de respecter les engagements en matière de réformes pour maintenir les perspectives de croissance à moyen et à long terme.

Malgré les perspectives positives, les finances publiques de la Grèce restent exposées à des risques budgétaires difficiles à quantifier à ce stade. Premièrement, malgré l'arrêt récent du Conseil d'État concernant les réformes antérieures du système de retraites, un grand nombre d'affaires dans lesquelles des paiements rétroactifs sont réclamés au profit de retraités sont toujours pendantes et seront examinées par le Conseil d'État au moyen d'un «procès pilote», afin de garantir une approche harmonisée dans toutes les juridictions. Un risque budgétaire supplémentaire découle des affaires contentieuses opposant Attikos Helios, une société opérant dans le secteur du tourisme et de l'hôtellerie, à la société foncière de l'État (KED). L'affaire est actuellement pendante devant la Cour d'appel d'Athènes. Des pressions budgétaires supplémentaires pourraient résulter des dispositions prévues en ce qui concerne le fonds de pension complémentaire privé de la National Bank of Greece (une banque commerciale privée). L'incidence budgétaire dépendra du moment de l'enregistrement statistique du transfert des engagements en matière de retraites aux administrations publiques, ainsi que de l'issue judiciaire de deux affaires en cours impliquant toutes les parties concernées (l'État, la banque et les retraités).

Des discussions techniques ont débuté sur l'utilisation éventuelle des montants équivalents aux revenus SMP-ANFA pour réduire les besoins bruts de financement ou pour d'autres investissements préalablement convenus. Dans le prolongement du mandat donné par l'Eurogroupe en décembre 2019 ⁽⁶⁾, les autorités ont rendu compte, au cours de la mission de surveillance renforcée, de leur réflexion initiale sur l'utilisation des montants équivalents aux revenus SMP-ANFA et les effets connexes sur le solde structurel. Les institutions européennes coopèrent avec les autorités sur le plan technique, en vue de faire rapport à l'Eurogroupe en juin 2020. Il existe un consensus sur le fait que les investissements doivent être porteurs de croissance. Les autorités ont également proposé d'étudier la mise en place d'un mécanisme de lissage budgétaire permettant de tenir compte, pour une année

⁽⁶⁾ L'Eurogroupe a mandaté les institutions européennes pour engager des travaux techniques sur l'utilisation éventuelle des montants équivalents aux revenus du programme pour les marchés de titres (SMP) et de l'accord sur les actifs financiers nets (ANFA) afin de réduire les besoins bruts de financement ou de financer des investissements convenus d'un commun accord, conformément aux objectifs budgétaires fixés et à la déclaration de l'Eurogroupe de juin 2018. Déclaration de l'Eurogroupe sur la Grèce du 4 décembre 2019: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/04/eurogroup-statement-on-greece-of-4-december-2019/>

donnée, du dépassement des objectifs d'excédent primaire l'année précédente, ainsi que la réduction de l'objectif d'excédent primaire jusqu'en 2022. Toute proposition qui modifie l'accord conclu avec les partenaires européens en juin 2018 devrait être examinée au sein de l'Eurogroupe et tenir compte du respect du cadre budgétaire de l'UE et de la soutenabilité de la dette.

FINANCEMENT DE LA DETTE SOUVERAINE ET SOUTENABILITÉ DE LA DETTE

La Grèce a renforcé sa présence sur le marché des obligations souveraines en émettant de nouvelles obligations en janvier 2020. Une obligation à 15 ans, notamment, a été émise à la fin du mois de janvier, pour un montant de 2,5 milliards d'EUR. Dans un climat de vif intérêt des investisseurs, le carnet de commandes définitif s'est élevé à près de 19 milliards d'EUR, et le rendement obtenu de 1,9 % a été inférieur aux attentes. Environ 84 % de l'émission a été adjugée à des investisseurs étrangers, principalement des investisseurs de la sphère réelle. C'est la première fois que la Grèce émet un emprunt obligataire avec une durée aussi longue par adjudication depuis la crise, et aussi la première fois qu'elle émet une obligation qui arrivera à échéance après la fin de la période de report actuelle des prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière, c'est-à-dire après 2032. C'est un signe que les investisseurs jugent le risque de refinancement limité, même à un tel horizon. La stratégie de financement laisse prévoir d'autres émissions obligataires cette année, qui pourraient financer d'autres remboursements anticipés de dette des secteurs public et privé. Les taux obligataires grecs ont continué à diminuer, l'écart avec le taux d'emprunt allemand à 10 ans atteignant environ 140 points de base à la mi-février, tandis que la notation de crédit de la Grèce s'est encore améliorée. L'État grec conserve des réserves de liquidités importantes, estimées à quelque 23,5 milliards d'EUR à la fin de 2019, soit un montant suffisant pour couvrir les besoins de financement pendant plus de deux ans si les objectifs de solde primaire sont atteints.

L'analyse de la soutenabilité de la dette a fait l'objet d'une mise à jour par étapes. La mise à jour des hypothèses macroéconomiques et les données relatives à la récente émission obligataire semblent indiquer que la dette resterait sur une trajectoire descendante (à l'exception d'un saut de niveau dû à la capitalisation des intérêts différés en 2033), mais supérieure à 100 % du PIB jusqu'en 2040. Un second scénario, comportant une mise à jour supplémentaire des taux d'intérêt tels que modélisés selon le cadre actuel, laisse penser que la dette resterait supérieure à 100 % du PIB jusqu'en 2039. Les besoins de financement bruts de la Grèce avoisinent 13,5 % du PIB dans le premier scénario et 12 % du PIB dans le second scénario à la fin de la période de prévision. Une révision complète des hypothèses qui sous-tendent l'analyse de la soutenabilité de la dette utilisées par les institutions européennes est en cours et sera achevée au plus tard pour le 6^e rapport de surveillance renforcée.

FISCALITÉ ET GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Des progrès considérables ont été accomplis en vue d'élargir la base d'imposition pour l'exercice 2020 de l'impôt foncier (ENFIA), portant de 85 % à 98 % la part de la population couverte par le système zonal. Un nouvel exercice de réévaluation à l'échelle nationale devrait se terminer au printemps 2020, en vue d'aligner les valeurs retenues aux fins de l'impôt foncier sur les prix du marché d'ici la mi-2020, ce qui correspond à un engagement spécifique. Le budget 2020 suppose un exercice d'imposition foncière quasi fiscalement neutre sur la base des nouvelles valeurs, avec une légère augmentation de 140 millions d'EUR des recettes de la taxe foncière ENFIA par rapport à l'année 2019.

L'élargissement de la base d'imposition pourrait offrir des possibilités de restructurer les taux et les seuils d'imposition foncière.

Les effectifs de l'Autorité indépendante chargée des recettes publiques ont augmenté en 2019, mais sans atteindre l'objectif fixé pour la fin de la même année (un engagement spécifique pris pour la fin 2019, remplacé par des mesures équivalentes). Les effectifs de l'Autorité ont augmenté de 264 unités en 2019 par rapport au début de l'année, pour atteindre 11 902 personnes. Toutefois, en raison des retards accumulés précédemment, le niveau réel des effectifs est resté inférieur à l'objectif initial de 12 500. Le renouvellement du mandat du gouverneur de l'Autorité indépendante est un gage de continuité et facilitera sa transformation en une autorité fiscale efficace et efficiente, se conformant aux bonnes pratiques.

Les mesures complémentaires convenues pour remédier à la réalisation insuffisante de l'objectif d'étoffement des effectifs ont globalement bien progressé, notamment en ce qui concerne la réforme des ressources humaines et les questions de locaux, et devraient se poursuivre jusqu'à la fin avril 2020. La législation complémentaire en matière de classification professionnelle, qui est une condition préalable à la réforme des ressources humaines, a été adoptée et sera complétée par un acte législatif définissant le cadre de rémunération associé au système de classification, dont l'adoption est prévue pour la fin avril. Pour ce qui est du cadre informatique, on a déterminé les domaines clés pour lesquels il faudra clarifier, d'ici à avril 2020, la répartition des compétences et des ressources entre l'Autorité et les services compétents du ministère de la gouvernance numérique, ce qui devrait permettre de conclure un accord de niveau de service d'ici la mi-2020. Enfin, une feuille de route détaillée pour la relocalisation de l'Autorité en un seul lieu a été définie; elle prévoit la décision de faire déménager l'entité publique qui occupe actuellement les locaux, et l'offre qui devrait permettre à l'Autorité de conclure son bail de location d'ici mars 2020. D'après la feuille de route, l'Autorité devrait emménager dans ses nouveaux locaux au plus tard en avril 2021.

Les autorités progressent sur un certain nombre de projets clés renforçant les capacités de l'Autorité et préparent un plan plus ambitieux de lutte contre la contrebande. Des travaux portant sur un système informatique destiné à un système totalement intégré de collecte des recettes (un engagement spécifique pris pour la mi-2021) et sur le «bureau des recettes type» sont en cours, tandis que les plans d'introduction de la facturation électronique en 2020 progressent. Les autorités prévoient également de renforcer le centre de coordination opérationnelle, qui a été établi dans le cadre d'un engagement programmatique, et dont la mission est de lutter contre la contrebande et de coordonner les services concernés. Le centre a récemment vu sa capacité réduite, étant donné que les détachements de personnel n'ont pas été renouvelés. La législation primaire qui doit remédier à ce problème devrait être adoptée sous peu. Les autorités prévoient d'élever la composition du comité directeur du centre au niveau des vice-ministres et du gouverneur de l'Autorité, ce qui rendrait la coordination plus efficace. D'un point de vue opérationnel, le centre restera intégré dans la structure de l'Autorité et verra sa capacité globale renforcée.

Les autorités ont rouvert le système de paiement échelonné jusqu'à 120 mensualités pour les cotisations de sécurité sociale, en faveur de ceux qui sont sortis du système, ce qui a suscité certaines préoccupations quant à la crédibilité de l'engagement des autorités à mettre fin à l'octroi de modalités de paiement échelonné sur une longue durée. Les autorités ont fait valoir que de nombreux débiteurs avaient quitté le système involontairement, en raison d'erreurs dans le système informatique. Toutefois, la disposition

légale qui a rendu possible une réintégration avant la fin mai 2020 semble excessivement généreuse, en ce qui concerne tant la durée de la période de réintégration que les conditions d'admissibilité, étant donné qu'elle a aussi permis de réintégrer des débiteurs dont il est clair qu'ils n'ont pas respecté les règles. Il est donc satisfaisant de constater que les autorités ont déposé un amendement à cette loi qui raccourcira la période de réintégration à la fin mars 2020 et limitera également l'admissibilité à une réintégration.

Fin 2019, l'encours d'arriérés nets atteignait 1,2 milliard d'EUR, soit 220 millions d'EUR au-dessus de l'objectif du plan d'apurement d'octobre 2019 (un engagement continu). Par rapport à août 2019, l'encours d'arriérés nets a diminué de 50 millions d'EUR. La plus grande partie des dérapages s'explique par des lacunes dans l'apurement des droits à pension et par des erreurs de calcul pour établir de manière précise l'encours net des arriérés de pension. On a également observé certaines lacunes par rapport à l'objectif en ce qui concerne les arriérés au niveau de l'État et des administrations locales. Des mesures supplémentaires, axées en particulier sur les arriérés de pension, sont en préparation et certaines ont déjà commencé à être mises en œuvre. Elles comprennent certaines modifications législatives visant à régler le paiement de certains arriérés, une surveillance renforcée, des formations complémentaires et l'échange de bonnes pratiques. Les autorités restent déterminées à mener à bien le plan d'apurement d'octobre 2019 et escomptent que l'objectif d'apurement des droits à pension en suspens pour la mi-2021 soit atteint.

Alors que le volume net d'arriérés diminue, de nouveaux arriérés continuent à apparaître, ce qui laisse entrevoir des faiblesses dans la chaîne de paiement et les fonctions de contrôle interne. Dans le contexte de l'établissement de chaînes de paiement respectant les délais, l'absence de mécanismes efficaces de contrôle interne reste une source de préoccupation et un facteur qui ralentit le traitement des paiements, notamment dans des entités où il a été mis fin récemment aux audits ex ante réalisés par la Cour des comptes. La Cour mène actuellement une vaste enquête sur cette problématique au sein de l'administration publique, en vue d'accélérer la mise en place de systèmes de contrôle interne efficaces d'ici à la fin de l'année, au besoin en fournissant des orientations supplémentaires. Le Bureau général de la comptabilité s'est engagé à examiner les recommandations relatives à la rationalisation de la chaîne de paiement résultant d'un récent projet d'appui technique assuré par le Fonds monétaire international, et à adopter des mesures de remédiation le cas échéant.

Le cadre de surveillance des liquidités du système de comptabilité du Trésor des administrations publiques a été mis en place et un projet pilote portant sur les prévisions de trésorerie est en cours d'exécution (il s'agit de deux engagements spécifiques pris pour la fin 2019). Toutes les administrations publiques importantes ont ouvert un compte auprès de la Banque de Grèce et l'utilisent pour l'encaissement des aides ou des subventions publiques. Certaines petites entités n'ont pas encore adhéré au système, mais le Bureau général de la comptabilité prévoit de prendre des mesures à brève échéance afin d'assurer une couverture totale. Un projet pilote relatif aux prévisions de trésorerie a débuté fin 2019 et débouchera sur l'élaboration d'une stratégie en vue de son déploiement aux autres entités d'ici à octobre 2020. Compte tenu de sa complexité, le projet sera évalué sur la base d'un rapport intermédiaire attendu pour la fin du mois de mars, suivi d'un projet de stratégie de déploiement prévu pour la fin avril.

La mise en œuvre globale de la comptabilité unifiée (un engagement spécifique pris pour la mi-2021) progresse, mais son déploiement dans tous les secteurs de l'administration centrale, y compris le budget d'investissement public, reste problématique. La structure de gouvernance du projet de comptabilité unifiée a été considérablement renforcée et la comptabilité unifiée est désormais considérée comme un outil de gestion des finances publiques d'application variée, englobant les marchés publics et la facturation électronique. Toutefois, les progrès restent insuffisants en ce qui concerne l'application intégrale de la comptabilité unifiée au budget des investissements publics. Le plan révisé des autorités nécessitera des travaux supplémentaires, notamment pour la mise en œuvre de la comptabilité unifiée dans la phase de planification budgétaire, dans le respect du principe de la comptabilité d'exercice.

PROTECTION SOCIALE

La situation sociale reste certes difficile, mais elle devrait continuer à s'améliorer sous l'effet conjugué de la reprise économique et des réformes de la sécurité sociale entreprises ces dernières années. Des mesures importantes ont été prises pour améliorer l'efficacité, l'efficacités et l'adéquation du système de protection sociale, à savoir l'instauration d'un régime de revenu minimum garanti et l'allocation de logement. D'après les dernières données disponibles, la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a diminué entre 2017 et 2018, passant de 34,8 % à 31,8 %, et le taux de privation matérielle aiguë a également diminué, passant de 21,1 % à 16,7 %. Alors que l'allocation de logement aide les ménages vulnérables à payer leur loyer, il n'existe pas d'aide permanente comparable pour les propriétaires vulnérables qui remboursent un prêt hypothécaire ⁽⁷⁾. L'achèvement de la réforme du système de pensions d'invalidité et le réexamen du système de subventions aux transports publics locaux pourraient rendre le système de protection sociale encore plus efficace.

Les autorités préparent actuellement des adaptations de la législation sur les retraites afin de se conformer à l'arrêt du Conseil d'État de 2019. Ces adaptations incluront des taux d'accumulation de droits à retraite plus élevés pour les carrières de plus de 30 ans, un nouveau système de cotisations sociales pour les travailleurs indépendants et le rétablissement des niveaux antérieurs à 2014 pour les pensions complémentaires, dont la réduction a été jugée inconstitutionnelle. L'augmentation des taux d'accumulation rendra le système encore plus généreux pour les personnes créditées d'une carrière plus longue, ce qui entraînera des taux de remplacement moyens jugés élevés selon les critères européens. S'agissant des cotisations sociales, les autorités prévoient de dissocier les cotisations versées par les travailleurs indépendants de leurs revenus déclarés, tout en augmentant le minimum exigible. L'incidence projetée des nouvelles mesures est inférieure à 0,5 % du PIB, et les autorités prévoient de les financer en réorientant (une partie) des ressources correspondant au 13^e mois de retraite réintroduit en 2019. La partie restante du budget précédemment alloué au 13^e mois de retraite servira à couvrir les coûts de politiques de santé et de protection sociale; elle pourrait par exemple soutenir une augmentation du revenu minimum garanti dans le cadre du dispositif de revenu de solidarité sociale, ou la mise en place d'une prestation permanente en faveur des propriétaires vulnérables qui remboursent un prêt hypothécaire.

⁽⁷⁾ La loi sur l'insolvabilité des ménages (loi Katseli) contient un dispositif de protection de la résidence principale, mais qui ne concerne que les prêts hypothécaires non performants et expirera à la fin avril 2020.

Les autorités ont élaboré un plan d'action afin de remédier au retard dans la mise en place du fonds unique de sécurité sociale (EFKA), un engagement spécifique pris pour la mi-2020. Au cours des prochains mois commencera la mise en œuvre d'un ambitieux plan d'action pour la numérisation du fonds unique de sécurité sociale, visant à unifier les systèmes informatiques de tous les fonds antérieurs et à numériser les services, avec des échéances fixées à la fin 2020 et à la mi-2021. Les autorités ont également annoncé leur décision de fusionner le fonds de pension complémentaire avec le fonds unique de sécurité sociale, dans un souci d'efficience.

Les procédures administratives en matière de recouvrements (un engagement continu) ont repris, et des mesures sont en préparation pour limiter l'ampleur des montants à récupérer. Le recouvrement des montants liés aux dépassements budgétaires sur les produits pharmaceutiques (clawback) progresse (via le système de paiement échelonné jusqu'à 120 mensualités introduit en 2019) et débutera sous peu en ce qui concerne les cliniques privées et d'autres prestataires. L'augmentation constante des montants à récupérer, en particulier sur les produits pharmaceutiques, est une source de préoccupation. Les autorités prévoient de renforcer les efforts de mise en œuvre de protocoles de prescription/traitement obligatoires, qui visent à faire reculer les pratiques de prescription inappropriées, et de renforcer leur pouvoir de négociation sur les prix des produits pharmaceutiques, en particulier pour les médicaments les plus coûteux. Les institutions européennes ont encouragé les autorités à envisager d'inclure un élément de partage des risques dans le système de clawback et à faire en sorte que les budgets hospitaliers correspondent aux besoins de la population en matière de soins de santé.

La mise en place d'un réseau global d'unités de soins de santé primaires, soit un engagement spécifique pris pour la mi-2020, a repris après la révision annoncée du système. Selon la stratégie révisée, les 120 unités de soins de santé primaires locales («TOMY») restantes deviendront opérationnelles dans les locaux de centres de santé existants. Néanmoins, le déploiement complet du réseau de soins de santé primaires reste confronté à d'importants goulets d'étranglement, notamment la difficulté à recruter le nombre requis de médecins généralistes et le fait que l'inscription obligatoire auprès du médecin traitant et la régulation de l'accès aux soins spécialisés restent incomplètes. Il ne sera pas possible de couvrir toute la population d'ici à la mi-2020, mais la nouvelle stratégie s'attaque à certaines des principales sources de retard et les autorités sont convaincues de pouvoir finaliser le déploiement du réseau, y compris les fonctions de filtrage et d'orientation vers les soins spécialisés, d'ici fin 2020.

Il sera difficile d'atteindre l'objectif de 30 % de marchés publics centralisés (un engagement spécifique pris pour la mi-2020), mais le lancement prévu de marchés décentralisés au niveau régional est susceptible d'accélérer le processus. Les autorités ont présenté une stratégie révisée pour la centralisation des marchés publics, tout en transformant parallèlement le nouvel organisme centralisé de passation des marchés publics de santé en une entité juridique de droit privé. La nouvelle stratégie prévoit la passation de marchés décentralisés au niveau régional, ce qui devrait rendre les procédures moins lourdes sur le plan administratif, accélérer la procédure d'adjudication et augmenter les possibilités de soumissionner. Les autorités prévoient de faire un meilleur usage de l'observatoire des prix pour corriger le plus rapidement possible toutes les dépenses inefficaces évitables.

Des progrès sont à noter sur la réforme du cadre des prestations d'invalidité (un engagement spécifique pris pour la mi-2019), mais avec d'importants retards indépendants de la volonté des autorités. La nouvelle méthode aurait dû être élaborée en

s'appuyant sur l'évaluation d'un projet pilote, dont la version finale se fait encore attendre. Les autorités ont convenu de présenter, d'ici avril 2020, un calendrier révisé pour un déploiement à l'échelle nationale, qui tiendra compte des questions soulevées par le projet de rapport d'évaluation. Les autorités ont annoncé leur intention de réexaminer l'ensemble des prestations et services en faveur des personnes handicapées, en vue de renforcer la fourniture de prestations et de services en nature.

L'évaluation du système de subventions aux transports publics locaux, un engagement spécifique pris pour la fin 2019, devrait être achevée d'ici fin avril 2020. Le retard est dû à la multiplicité des profils de bénéficiaires (dix groupes de population différents bénéficient de telles subventions) et au fait que plusieurs ministères sont concernés.

POLITIQUE FINANCIÈRE

À la suite de la levée des contrôles sur les capitaux en septembre 2019, le secteur bancaire a continué de se renforcer, mais les difficultés et les risques hérités du passé demeurent importants. Les dépôts nationaux ont poursuivi leur tendance à la hausse, continuant à renforcer la liquidité des banques grecques. La rentabilité des banques montre des signes de reprise, mais reste faible. Les banques se conforment aux exigences de fonds propres qui leur sont applicables, mais la structure de leur capital dépend fortement d'actifs liés à l'État, notamment en raison du montant élevé des passifs d'impôts différés. En 2019, l'embellie des prêts bancaires nets aux entreprises non financières s'est poursuivie, tandis que la croissance du crédit aux ménages demeurait négative, dans un contexte de nouvelle baisse des taux débiteurs.

Le rythme de réduction de l'encours des prêts non performants (PNP) s'est accéléré en 2019, mais leur ratio demeure très élevé. L'encours des PNP est redescendu à 71,2 milliards d'EUR fin septembre 2019, soit une diminution de 36 milliards d'EUR par rapport à son niveau record de mars 2016, et représente 42,1 % du total des prêts à la clientèle. Si, jusqu'à présent, la réduction de l'encours des PNP a été opérée principalement au moyen de ventes et d'abandons de créances, la capacité interne des banques à résorber les prêts non performants reste très faible.

La mise en œuvre prompte et réussie du dispositif «Hercules» de protection des actifs pourrait accélérer la réduction de l'encours des PNP des quatre banques d'importance systémique. Le dispositif, qui doit être doté d'une enveloppe maximale de 12 milliards d'EUR de garanties d'État, sera déployé sur une période de 18 mois. Les quatre banques d'importance systémique ont toutes marqué leur intérêt pour une participation au dispositif et sont en train d'actualiser en conséquence leur stratégie de réduction de l'encours des PNP. L'accent est mis désormais sur la mise en œuvre prompte et réussie du dispositif.

Les autorités travaillent à réformer le cadre d'insolvabilité en place, qui est fragmenté, d'une manière qui contribue dans un proche avenir à réduire durablement l'endettement public et privé, tout en accélérant la mise en œuvre des instruments existants de résolution des PNP et en rendant ces instruments plus efficaces. Les mesures décrites ci-dessous font l'objet d'un suivi et d'une évaluation au titre de la surveillance renforcée, dans le cadre de l'**engagement continu** de *«poursuivre la mise en œuvre des réformes visant à assainir le système bancaire, y compris les efforts de résolution des prêts non performants»*.

- **Harmonisation du cadre d'insolvabilité:** Les travaux préparatoires en vue de l'harmonisation et de l'intégration des régimes d'insolvabilité des entreprises et des personnes physiques se poursuivent, et le nouveau cadre devrait être adopté avant la fin avril 2020. Indépendamment de la mise en œuvre du nouveau cadre, le dispositif de protection de la résidence principale expirera également fin avril. Le nouveau cadre devrait notamment lever les obstacles réglementaires existants au traitement des situations d'endettement excessif, mettre fin à la complexité procédurale des régimes actuels et favoriser la coopération entre les créanciers. Les autorités envisagent de concevoir un cadre qui ferait d'abord appel à un mécanisme de règlement précontentieux, soutenu par des moyens électroniques, dans le but de parvenir à une restructuration amiable des dettes. Cependant, la bonne mise en œuvre du nouveau cadre dépendra de façon cruciale de l'optimisation et de l'accélération effectives des procédures judiciaires d'insolvabilité. Les autorités ont préparé un avant-projet de loi qui, avant la poursuite de son élaboration, fait l'objet d'une évaluation et d'une consultation des institutions.
- **Résorption des dossiers d'insolvabilité des ménages en souffrance:** Fin décembre 2019, le nombre d'affaires pendantes relatives à des situations d'insolvabilité des ménages dépassait les 86 000, soit un chiffre supérieur d'environ 50 % à l'objectif fixé pour la fin de l'année, qui, selon toute probabilité, ne sera donc pas atteint. Un plan d'action global visant à accélérer la résorption de cet arriéré était attendu pour la fin décembre 2019. Les autorités se sont à présent engagées à le présenter pour la fin mars 2020. Il est prévu de recourir à différentes techniques afin de réduire de façon réaliste la période s'écoulant entre le dépôt d'un dossier et son passage en justice et de faciliter le contrôle de la recevabilité des pièces présentées à titre de preuves. Dans ce contexte, il convient de noter que les autorités ont également présenté un projet de proposition législative relative à la formation à dispenser aux juges de paix, qui traitent les affaires d'insolvabilité des ménages.
- **Résorption de l'arriéré des garanties d'État appelées:** Les autorités ont intensifié leurs efforts et se sont engagées à accélérer la mise en œuvre du plan d'action pour la résorption de l'arriéré des garanties appelées, qui demeure considérable. Le plan actualisé prévoit de traiter toutes les garanties actuellement appelées d'ici fin 2022 en ce qui concerne les garanties liées à des prêts aux entreprises, et d'ici fin 2023 pour les garanties liées à des prêts aux personnes physiques. Le règlement des créances devrait intervenir immédiatement après la phase de traitement de chaque créance, sauf i) dans le cas des créances litigieuses, qui ne pourront être réglées avant l'issue des procédures judiciaires, et ii) dans le cas où des pièces documentaires supplémentaires sont à fournir par les créanciers. Dans de tels cas, les paiements devraient être effectués dans un délai d'un an après le traitement de la créance, en vue d'un achèvement complet pour la fin 2025. Le coût budgétaire de la trajectoire d'apurement envisagée devrait être intégré dans l'actualisation 2020 de la stratégie budgétaire à moyen terme. Le fait d'exécuter une partie significative des paiements dès 2020, avec des résultats visibles pour le milieu de l'année, et d'étudier des moyens supplémentaires de traiter encore en 2023 les garanties prévues pour 2024, améliorerait l'efficacité du plan d'action et enverrait le bon signal concernant les paiements futurs de l'État vers le système financier.
- **Protection de la résidence principale:** Le dispositif de protection de la résidence principale, mis en place avec une subvention de l'État pour aider les débiteurs à

commencer à rembourser leur crédit hypothécaire, reste peu utilisé, et les autorités ont réaffirmé leur engagement d'y mettre un terme à la fin avril 2020.

- **Enchères électroniques:** Il n'y a pas encore eu d'analyse globale des raisons pour lesquelles les enchères électroniques n'ont pas eu un taux de réussite élevé jusqu'ici, ni de proposition prévoyant de possibles solutions législatives. Les autorités connaissent l'existence d'obstacles conduisant fréquemment à une défaillance des enchères électroniques conduites par les banques en vue de liquider leurs sûretés et s'engagent à mettre en œuvre des mesures pour prévenir les abus de procédure. Elles prévoient notamment d'élaborer un mécanisme procédural efficace pour traiter les demandes d'ajustement des prix.
- **Autres initiatives:** Les institutions européennes se félicitent de ce que le traitement fiscal favorable applicable aux abandons de créances, qui avait expiré fin 2018, a été rétabli, parce que les restructurations de dettes s'en trouveront encouragées. Les autorités ont achevé d'évaluer la mise en œuvre du code de procédure civile réformé, visant à rendre les procédures juridictionnelles plus efficaces et à accélérer le traitement des affaires par les instances civiles, et elles devraient finaliser la formulation et d'éventuelles propositions en vue de l'adoption de mesures législatives porteuses de nouvelles améliorations d'ici la mi-juillet 2020.

Le Fonds hellénique de stabilité financière a continué d'exercer ses droits d'actionnaire dans les quatre banques d'importance systémique. Au cours de la dernière période de référence, il s'est attaché en priorité à améliorer la gouvernance des banques, à évaluer leurs modèles économiques et à avancer dans la mise en œuvre de sa stratégie de sortie. Les discussions entre le Fonds et le ministère des finances sur l'éventuelle participation des autorités au stade final de la cession et sur la protection juridique des organes de direction et du personnel du Fonds n'ont pas encore trouvé leur conclusion. La préservation de l'indépendance du Fonds revêt une importance essentielle dans le processus d'assainissement du secteur bancaire.

MARCHÉS DU TRAVAIL ET DES PRODUITS ET COMPÉTITIVITÉ

Les autorités préparent une nouvelle stratégie nationale pour la croissance. Cette nouvelle stratégie bénéficiera de la contribution d'un groupe d'experts de haut niveau ⁽⁸⁾ et devrait être finalisée pour la mi-2020 au plus tard. Elle devrait définir un ensemble complet et réalisable de priorités de réforme à moyen terme, en vue de dynamiser les exportations et l'investissement. À la suite de l'adoption de la loi sur le développement en octobre 2019, les autorités élaborent à présent la législation secondaire, indispensable pour rendre le nouveau cadre pleinement opérationnel.

Les autorités se sont engagées à préserver la compétitivité lors de l'actualisation annuelle du salaire minimum, en gardant également à l'esprit l'exigence de préservation du pouvoir d'achat inscrite dans la législation grecque. Une évaluation ex post de la dernière augmentation du salaire minimum et de l'abolition du salaire minimum réduit pour les jeunes, intervenues en février 2019, est en préparation avec le soutien d'un projet d'appui technique de la Commission européenne mis en œuvre par la Banque mondiale. Le

⁽⁸⁾ Ce groupe est composé d'experts de renom et il est présidé par le prix Nobel d'économie Christopher Pissarides.

gouvernement devrait fixer le nouveau niveau du salaire minimum en juin 2020, à la suite de cette évaluation ex post, de consultations des partenaires sociaux et de recommandations d'un comité d'experts indépendants. Conformément au cadre légal, cela doit se faire sur la base d'une analyse des fondamentaux économiques et d'un véritable dialogue avec les partenaires sociaux.

Les autorités ont achevé de mettre en œuvre le plan d'action 2017-2019 de lutte contre le travail non déclaré, un engagement spécifique pris pour la fin 2019, et elles préparent actuellement un suivi. Le plan d'action achevé a promu une approche intégrée du travail non déclaré, avec des mesures pour renforcer la coopération entre les différentes institutions et améliorer la capacité de détection du travail non déclaré. Les autorités s'emploient à présent à lui donner une suite.

Les autorités ont élaboré un plan d'action pour étendre à tout le territoire un nouveau modèle de mise en œuvre des politiques d'activation du marché du travail, progressant ainsi vers le plein déploiement du dispositif de revenu de solidarité sociale, qui est un engagement spécifique pris pour la fin 2019. L'axe stratégique de ce plan d'action actualisé est de promouvoir une croissance de l'emploi durable à long terme, par une approche ciblée et intégrée. À la suite d'un projet pilote initial, le nouveau modèle de mise en œuvre devrait être étendu à trois autres régions, dans la perspective, à terme, d'un déploiement à l'échelle nationale.

Les autorités se sont engagées dans un ambitieux programme de réforme globale de l'enseignement. Ce programme va au-delà des engagements pris envers l'Eurogroupe et est pertinent pour la politique macroéconomique et sociale, puisqu'il vise à remédier à l'inadéquation des compétences, favorise la croissance et contribue à réduire la pauvreté et à améliorer la situation sociale. La réforme se concentre sur des défis tels qu'améliorer la qualité des écoles publiques et relever le niveau de l'enseignement et de la formation professionnels ainsi que des établissements d'enseignement supérieur, afin de combler le déficit de compétences ⁽⁹⁾. Une nouvelle loi sur l'enseignement supérieur vise à relever le niveau des exigences pour l'évaluation et l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur et à lier le financement des universités à leurs résultats, tandis qu'un certain nombre de changements concernant l'enseignement obligatoire sont en préparation, notamment la mise en œuvre d'un programme de préscolarisation obligatoire de deux ans.

Les progrès attendus dans le domaine de la diplomatie économique et de la facilitation des échanges, qui devraient contribuer à renforcer les performances de la Grèce à l'exportation, ont été entravés par l'incomplétude des dispositions institutionnelles. La législation élargissant le mandat et les responsabilités du ministère des affaires étrangères en matière de diplomatie économique a été retardée. Elle devrait être finalisée en mars 2020, tandis que la stratégie elle-même est attendue pour avril 2020. Doter l'autorité unique d'une

⁽⁹⁾ La Grèce se classe parmi les derniers États membres de l'UE en ce qui concerne le volet «adéquation des compétences» de l'indice européen des compétences; elle affiche un des taux les plus élevés de surqualification des diplômés de l'enseignement supérieur (31,6 %) et d'inadéquation des qualifications. Ce constat est également corroboré par les résultats des dernières évaluations PISA, qui placent la Grèce nettement en dessous de la moyenne de l'OCDE en lecture, mathématiques et science. En ce qui concerne l'éducation numérique, 46 % seulement des personnes âgées de 16 à 74 ans semblent posséder au moins des compétences numériques de base, et 31 % en sont totalement dépourvues (contre 17 % en moyenne dans l'UE). Ces défis sont également soulignés dans le rapport 2020 de la Commission sur la Grèce, adopté le 26 février 2020 parallèlement au présent rapport [COM(2020) 507].

base juridique solide et adapter les structures interinstitutionnelles sont des prérequis indispensables pour que les autorités puissent dégager des synergies et garantir la cohérence des politiques dans ce domaine.

En dépit des retards causés surtout par des facteurs échappant au contrôle des autorités, les travaux relatifs aux autorisations d'investissement sont largement en bonne voie, et les autorités restent déterminées à mener la réforme à bien dans les délais convenus. Les autorités ont renforcé les capacités administratives du service qui coordonne la réforme et se sont assurées du soutien technique de la Commission européenne pour le reste des travaux. La signature du contrat d'achat du système informatique, qui est la première étape vers le déploiement de ce système (engagement spécifique pris pour la fin 2019), a été retardée en raison d'une complication échappant au contrôle des autorités qui est apparue dans le cadre de la procédure d'appel d'offres. Les travaux relatifs à la mise en œuvre de la loi-cadre sur les inspections (un engagement spécifique pris pour la mi-2020) progressent, si l'on excepte de rares retards. Les autorités restent également déterminées à respecter l'engagement spécifique pris pour la mi-2020 de simplifier les procédures d'autorisation dans les derniers secteurs économiques concernés, en dépit de quelques retards.

Les autorités entendent conclure la révision de la classification des nuisances avant la mi-2020, soit bien avant l'échéance de la mi-2021 fixée pour l'engagement spécifique, et elles travaillent aussi sur d'autres mesures visant à améliorer le cadre en matière d'autorisations et d'inspections environnementales. Les autorités ont signé un contrat avec un conseiller externe, qui doit les aider à mettre la classification des nuisances en adéquation avec le système de classification environnementale, en vue de l'adoption d'une législation secondaire pertinente pour la mi-2020. Parmi les autres mesures en préparation en vue d'améliorer le cadre en matière d'autorisations, on citera la simplification de la procédure de renouvellement et de modification des permis environnementaux, la certification d'assesseurs environnementaux externes, la réorganisation de l'encadrement administratif des inspections et la certification d'inspecteurs externes. Cette dernière mesure représenterait une avancée importante dans les efforts tendant à remédier aux faiblesses actuelles du contrôle de la bonne application de la législation. Les autorités sont également en train de revoir certaines dispositions législatives adoptées par le précédent gouvernement pour la détection d'écarts potentiels par rapport aux principes de la réforme des autorisations d'investissement, en vue d'adopter les éventuels amendements nécessaires au plus tard en septembre 2020. Veiller à ce que le service compétent qui coordonne cette réforme reste engagé et lui conférer un rôle plus important dans l'examen de la future législation permettraient de préserver la continuité de la réforme.

Le projet de cadastre avance bien dans l'ensemble, mais les délais ont dû être adaptés, compte tenu des retards accumulés précédemment. Le problème des retards dans les déclarations de propriété, qui avait ralenti le processus de cartographie cadastrale, a été surmonté en grande partie et, dans la plupart des régions, la phase suivante de la cartographie peut être lancée. Cela étant, compte tenu des retards accumulés précédemment, il était justifié de revoir la feuille de route du projet cadastral en adaptant de façon crédible le calendrier et les échéances d'exécution intermédiaires. Le délai d'achèvement du plan cadastral a donc été reporté de la mi-2021 à mai 2022, avec des échéances intermédiaires. On observe une bonne dynamique générale dans le projet, et les autorités sont fortement engagées dans celui-ci, ce qui constitue une base solide pour son achèvement à terme. Sur le plan institutionnel, en vue d'accélérer les travaux vers la pleine mise en place de l'agence du cadastre (un engagement

spécifique pris pour la mi-2020), les autorités prévoient d'ouvrir immédiatement des bureaux régionaux dans l'ensemble de la Grèce et de leur donner le pouvoir d'ouvrir les antennes locales envisagées.

La Grèce a continué à progresser dans la réalisation de ses engagements relatifs au marché de l'énergie, avec la présentation initiale de propositions révisées pour tenter de répondre, jusqu'à l'élimination définitive du lignite, aux préoccupations concernant l'existence de pratiques anticoncurrentielles, parallèlement à la formulation d'une stratégie globale en matière d'énergie et de climat. Il s'agit d'une avancée vers un règlement des problèmes de concurrence existants, liés à l'accès privilégié de la société publique d'électricité à la production d'électricité à partir de lignite et, finalement, vers une mise en règle avec la décision de la Commission et les arrêts de la Cour. Le fait de mettre un terme aux distorsions existant de longue date sur le marché de gros (y compris en tenant l'engagement de mesures antitrust, qui couvre à présent l'**engagement spécifique pris pour la fin 2019** en prévoyant des mesures supplémentaires dans le secteur de l'énergie) intensifiera la concurrence sur le marché grec de l'électricité, posera les fondements de nouveaux investissements et aidera la Grèce à réformer son secteur de l'énergie. Dans ce contexte, il convient de noter que la Grèce a adopté son plan national en matière d'énergie et de climat en décembre 2019, conformément au règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, avant d'autres États membres. Ce plan définit la stratégie énergétique de la Grèce à l'horizon 2030, fondée sur le démantèlement des centrales au lignite, et ambitieuse puisqu'elle prévoit d'augmenter la production d'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique et de réduire les émissions de CO₂. Pour la gestion des défis sociaux liés à la transition, la Grèce est encouragée à coopérer étroitement avec la Commission, notamment dans le cadre du plan d'investissement pour une Europe durable et du mécanisme pour une transition juste.

La mise en œuvre du modèle cible pour le marché de l'électricité, un engagement spécifique reprogrammé pour la mi-2020, avance dans une large mesure selon le calendrier convenu. Des avancées, telles que l'approbation des règles de compensation pour le marché au comptant, sont à porter au crédit de la Grèce depuis le dernier rapport. Les dernières règles techniques ont presque toutes été présentées à l'autorité de régulation pour approbation. D'autres travaux ont été réalisés pour garantir le couplage du marché local avec les marchés bulgare et italien sans retard indu après la mise en service du marché au comptant.

SOCIÉTÉ HELLÉNIQUE DES ACTIFS ET PARTICIPATIONS («HELLENIC CORPORATION OF ASSETS AND PARTICIPATIONS»)

Les travaux de la Société hellénique des actifs et participations portant sur les principaux aspects couverts par les engagements pris envers l'Eurogroupe se poursuivent. Depuis la publication du quatrième rapport de surveillance renforcée en novembre 2019, la gouvernance des entreprises publiques a été améliorée (notamment pour ce qui est de revoir la composition des conseils d'administration, et des politiques de rémunération). La Société concentre aussi davantage son action sur les améliorations opérationnelles dans les entreprises publiques. L'un des principaux défis à cet égard sera de remédier efficacement aux importantes difficultés opérationnelles et financières de la Poste grecque et de coopérer avec les autorités pour le financement du plan de restructuration, dans le respect du cadre de l'UE en matière d'aides d'État. Les autorités ont fait preuve d'un engagement fort envers les travaux importants de la Société et les ont fermement soutenus. Le mécanisme de coordination entre les autorités et la Société a été lancé dans l'intervalle

pour toutes les entreprises, les mandats pour huit entreprises ont été présentés sous leur forme définitive au comité du cabinet, et la mise à jour des orientations ministérielles est en cours. La Société poursuit la mise en œuvre de son plan stratégique (**engagement continu**) et surveille les indicateurs de performance clés qu'elle a établis pour ses filiales. La réalisation de tout le potentiel du portefeuille de biens immobiliers dans le cadre de la société immobilière publique (ETAD) reste un défi majeur, tandis que l'examen aux fins du transfert d'actifs immobiliers supplémentaires devrait être achevé prochainement. Le transfert du centre olympique d'athlétisme (OAKA), qui était un engagement spécifique à honorer fin 2018 au plus tard, sera retardé en raison de sa complexité pratique, laquelle est inévitable au regard du statut de l'actif.

Les autorités ont maintenu la dynamique du processus de privatisation, comme en attestent les progrès satisfaisants réalisés sur plusieurs opérations. La poursuite des efforts sera essentielle pour mener à bien les projets. Comme indiqué dans les rapports précédents, le calendrier des projets phares énumérés ci-après a subi des retards ou été affecté par des facteurs qui échappent largement au contrôle des autorités. Globalement, les autorités font des progrès constants dans la mise en œuvre du plan de développement des actifs (**engagement continu**). En particulier:

- **Hellinikon (engagement spécifique pris pour la fin 2018):** la procédure d'appel d'offres pour l'octroi de la licence d'exploitation d'un casino pourrait être retardée pour des raisons échappant au contrôle du gouvernement, mais les autorités s'efforcent de mettre en place les autres conditions indispensables au bon déroulement de l'opération. Elles ont adopté la législation secondaire relative au parc métropolitain et aux zones de développement et d'urbanisation, et un accord a été conclu entre toutes les parties concernées sur la répartition du site d'Hellinikon. Parallèlement, les autorités s'emploient à régler les dernières questions en suspens concernant la relocalisation des utilisateurs restants du site (tant publics que privés) ainsi que la légalisation et le processus de démolition des bâtiments.
- **Port de plaisance d'Alimos (engagement spécifique pris pour la mi-2019):** la Cour des comptes a approuvé la procédure d'appel d'offres le 26 juin 2019. Le retard pris dans le bouclage du montage financier de l'opération est dû principalement au temps demandé par la procédure de diligence raisonnable que doivent conduire les banques aux fins du financement de l'opération.
- **Hellenic Petroleum (engagement spécifique pris pour la mi-2019):** la cession d'une participation majoritaire ayant échoué, des retards importants dans le bouclage du montage financier sont inévitables. La structure et le calendrier devraient être révisés au mieux des intérêts commerciaux et stratégiques de la Grèce. Les autorités doivent encore décider de la démarche à suivre et un calendrier provisoire est désormais attendu en mars 2020 au plus tard.
- **Vente de 30 % de l'aéroport international d'Athènes (engagement spécifique pris pour la fin 2019):** la procédure d'appel d'offres se déroule de manière satisfaisante. Le 31 janvier 2020, le conseil d'administration du Fonds de développement des actifs de la République hellénique (TAIPED) a annoncé que neuf investisseurs avaient été retenus pour la phase de soumission d'offres contraignantes, donnant ainsi le coup d'envoi de cette phase. Le montage financier de cette opération devrait être bouclé avant la fin de l'année.

- **Entreprise publique de gaz (engagement spécifique pris pour la fin 2019):** la législation nécessaire à la scission partielle de l'entreprise et à la vente de l'intégralité de la participation détenue par le Fonds de développement des actifs dans cette société (65 %) a été adoptée en novembre 2019. La procédure internationale d'appel d'offres concernant DEPA Infrastructure a été lancée le 9 décembre 2019, le Fonds et Hellenic Petroleum agissant dans ce cadre en tant que covendeurs (proposant 100 % du capital social de DEPA Infrastructure). La procédure internationale d'appel d'offres pour la vente de 65 % du capital de DEPA Commercial a été lancée le 23 janvier 2020.
- **Egnatia (engagement spécifique pris pour fin 2019):** l'octroi de la concession d'exploitation à long terme d'Egnatia Motorway a été caractérisé par des retards et des problèmes systématiques, signe d'un manque d'engagement. Les autorités se disent résolument déterminées à procéder à l'opération. Depuis le dernier rapport de surveillance renforcée, trois gares de péage d'entrée ont été mises en service, tandis que les institutions ont reçu une feuille de route détaillée assortie d'un calendrier spécifique de mise en œuvre, d'ici mai 2020, de toutes les actions requises encore en attente. La mise en œuvre de cette feuille de route a débuté, et il sera essentiel de s'appuyer sur les progrès déjà accomplis et de prendre toutes les mesures nécessaires bien avant le nouveau délai de soumission des offres contraignantes, fixé au 26 juin 2020.
- **Ports régionaux (engagement spécifique pris pour la fin 2019):** Les autorités sont déterminées à offrir une certaine liberté de choix quant à la structure de l'opération de privatisation (sous-concession, vente de capitaux propres) afin que la meilleure structure soit choisie pour chaque port. La modification législative nécessaire à cette fin a été adoptée par le Parlement le 12 février, tandis que le Fonds de développement des actifs a lancé le processus de recrutement de consultants externes en vue de la vente des capitaux propres de quatre ports.

ADMINISTRATION PUBLIQUE

Les autorités prennent actuellement des mesures pour faire progresser la gouvernance numérique, domaine dans lequel la Grèce est l'un des pays de l'UE les moins avancés. Malgré quelques retards, une nouvelle «bible numérique» devrait être prête en mars 2020; elle définira des projets pour l'administration publique ainsi que des mesures visant à améliorer les performances numériques globales. Elle ne pourra être mise en œuvre efficacement que si les rôles et les responsabilités au sein de l'administration sont clairement définis. On note des progrès sur des projets importants: création d'une plate-forme unifiée (gov.gr) pour les services électroniques, amélioration de l'interopérabilité des systèmes publics, simplification et numérisation de procédures concernant les citoyens. La poursuite de la simplification des procédures qui constituent une charge pour les entreprises devrait également être une priorité pour la Grèce.

La nomination des secrétaires permanents au sein de l'administration publique progresse, et la procédure de sélection des directeurs a repris. Selon les autorités, les secrétaires permanents devraient être nommés d'ici mars 2020, tandis que les postes de directeurs devraient être pourvus en août 2020 au plus tard. Il sera essentiel que les modifications législatives prévues pour les futures nominations de directeurs et de chefs de division préservent le rôle joué par le conseil supérieur de sélection du personnel de la fonction publique (ASEP) dans ce processus.

Les autorités ont accompli certains progrès dans la mise en place – censée être achevée d’ici mai 2020 – d’une procédure de sélection ouverte pour les postes d’encadrement supérieur dans les entités du secteur public ⁽¹⁰⁾. L’instauration d’une telle procédure de sélection ouverte en tant que cadre normatif pour ces entités juridiques contribuera à professionnaliser leur gestion et enverra un message clair en faveur de la poursuite de la dépolitisation de l’administration publique. Si certaines entités devaient ne pas être soumises à ce cadre, au regard du rôle particulier qu’elles jouent en matière de politique publique, il serait judicieux de limiter au minimum le nombre de ces exceptions, sur la base de critères clairement établis, et de veiller à ce que le cadre qui leur est applicable permette une gestion efficace de ces entités.

Les autorités ont continué à progresser dans l’élaboration d’une stratégie de gestion des ressources humaines, tandis que la plupart des organigrammes et des descriptions de postes numériques ont été réalisés (engagement spécifique pris pour la fin 2019). Cela étant, certaines grandes entités (notamment le Fonds de sécurité sociale, EFKA, et le Fonds pour l’emploi, OAED) doivent encore être pleinement intégrées à cet exercice. C’est une priorité pour les autorités en vue d’achever le déploiement de la stratégie d’ici fin avril 2020. Le système de mobilité et l’évaluation des performances ont été solidement établis dans l’ensemble de l’administration publique, et des ajustements sont prévus pour améliorer encore leur efficacité. En octobre 2019, les autorités ont mis en place un cadre permettant aux entités du secteur public d’assigner une description de poste spécifique à chaque titulaire de poste, créant ainsi un lien avec l’autorité unique de paiement. Les autorités sont censées vérifier, d’ici avril 2020, que ce cadre est parfaitement respecté.

Les autorités prévoient de procéder à l’amélioration du système de sélection du personnel et de mettre en place une approche cohérente en vue de rationaliser le système de classification professionnelle. Un comité a été créé pour réviser la loi d’habilitation du conseil supérieur de sélection du personnel de la fonction publique (ASEP), en vue de simplifier et d’accélérer les procédures de recrutement. Dans ce contexte, il conviendrait que la réorganisation prévue du conseil supérieur renforce également sa capacité à assumer efficacement ses nouvelles responsabilités, telles que la supervision de la sélection du personnel d’encadrement dans l’administration publique.

Les autorités ont confirmé leur intention d’adopter, d’ici la mi-2020, une nouvelle loi de codification du code du travail et des dispositions réglementaires du travail, conformément à l’engagement spécifique qu’elles ont pris. Les autorités sont très attachées à cette mesure, car elles voient dans le processus de codification une chance de réviser en profondeur le cadre juridique actuel. Un certain nombre de dispositions législatives de la loi sur l’État exécutif seront utiles à cet égard, notamment le rétablissement du comité central de codification, et des moyens suffisants devront impérativement être alloués à cette tâche, compte tenu de sa complexité.

Les nouvelles dispositions de la loi sur l’État exécutif en matière de qualité du processus législatif sont entrées en vigueur en janvier 2020. Elles devraient améliorer la qualité de la législation et réduire de manière significative le nombre d’amendements non pertinents ou de dernière minute. Le nouveau cadre prévoit des analyses d’impact complètes, des consultations publiques standard et un contrôle renforcé de la qualité, ainsi

⁽¹⁰⁾ Dans le contexte grec, ces organismes du secteur public sont appelés «entités juridiques de droit public» et «entités juridiques de droit privé».

qu'une formation appropriée pour le personnel sélectionné. Cette initiative est susceptible de renforcer considérablement la clarté et la cohérence du processus législatif, au bénéfice du climat d'investissement, mais une mise en œuvre complète sera essentielle à cette fin. La loi comporte également des dispositions relatives à la délégation de pouvoirs de signature au niveau non politique, qui sont entrées en vigueur en février 2020. Selon les estimations, une fois que ces dispositions auront été mises en œuvre, environ 80 % des décisions prises dans chaque ministère seront signées au niveau de la direction générale.

Les recrutements d'agents permanents se déroulent conformément au plan de recrutement, tandis que les recrutements d'agents temporaires, qui tendaient à augmenter, ont ralenti et devraient continuer à diminuer en 2020. D'après des données préliminaires, le nombre d'agents permanents recrutés en 2019 était nettement inférieur au nombre des départs (dus principalement à la retraite). Le nombre d'agents temporaires devrait être moindre en 2020, en raison de la transformation prévue de postes temporaires d'enseignants et d'aides à domicile en postes permanents, conformément au plan de recrutement. Au niveau opérationnel, les autorités envisagent de prendre des mesures pour renforcer les capacités de suivi et d'orientation relatives au personnel temporaire.

Si les nouvelles dispositions salariales soulèvent des questions au sujet de l'intégrité de la grille salariale unifiée, le contrôle central exercé sur la grille des salaires et sur les procédures de recrutement a été renforcé. Un certain nombre de modifications législatives ont introduit de nouvelles exceptions à la grille salariale unifiée, notamment en ce qui concerne les indemnités. Face aux risques qui pèsent sur l'intégrité de la grille salariale, les autorités ont décidé, dans un premier temps, de mettre en place un comité interministériel chargé d'assurer la cohérence globale et de renforcer le contrôle. Elles envisagent en outre de prendre des mesures supplémentaires pour limiter encore les risques. Sur un plan plus positif, la législation primaire adoptée récemment pour autoriser la réorganisation de l'autorité de paiement unique a permis la mise en œuvre d'un projet informatique longtemps retardé qui vise à instaurer un système de paie intégré et entièrement numérisé pour tout le personnel de la fonction publique. Les autorités cherchent le moyen de procéder à la dernière phase de cette réforme, à l'issue de laquelle l'autorité de paiement unique serait chargée d'effectuer aussi le versement de tous les salaires.

JUSTICE

La transition progressive vers le dépôt et le traitement électroniques obligatoires des documents juridiques, qui concerne dans un premier temps les juridictions administratives, se poursuit (engagement spécifique pris pour la fin 2019). Compte tenu de la complexité du projet, il a été décidé précédemment qu'un déploiement intégral dans toutes les juridictions d'ici fin 2019 était techniquement irréalisable et que le respect de l'engagement serait évalué à l'aune des progrès accomplis au cours de la deuxième phase de la mise en place du système intégré de gestion des affaires judiciaires, et ce, afin que le déploiement complet du projet puisse avoir lieu sur une période de 36 mois à compter de l'activation du contrat correspondant.

Des progrès ont été accomplis, avec un certain retard, dans la préparation de l'appel d'offres pour la deuxième phase du système intégré de gestion des affaires judiciaires (engagement spécifique pris pour la mi-2020). Après des retards imputables à des changements de gouvernance interne, les autorités se sont engagées à publier prochainement cet appel d'offres. Compte tenu du retard déjà accumulé, la deuxième phase du système intégré de gestion des affaires judiciaires ne pourra pas, pour des raisons techniques, être

intégralement mise en œuvre dans le délai initialement prévu (mi-2020). Il est par conséquent justifié d'évaluer le respect de l'engagement sur la base de la conclusion de la procédure d'appel d'offres concernée, d'ici fin 2020, et d'un plan de mise en œuvre sur 36 mois pour l'achèvement du projet, durée également stipulée dans le projet de documentation de l'appel d'offres.

À la suite de l'adoption de plusieurs modifications législatives, le cadre de médiation obligatoire, dont l'entrée en vigueur avait été reportée à deux reprises, est progressivement mis en œuvre. La législation adoptée en novembre 2019 a instauré un cadre de médiation réformé qui a redéfini les catégories de litiges devant obligatoirement faire l'objet d'une médiation, le coût minimal de la médiation et un certain nombre d'aspects procéduraux et techniques. La mise en œuvre de la première phase de la médiation obligatoire, qui couvre certaines catégories de litiges relevant du droit de la famille, a débuté le 15 janvier 2020; la mise en œuvre de la seconde phase, qui sera étendue aux procédures ordinaires en première instance, suivra en mars 2020.

L'autorité nationale de la transparence nouvellement créée se met en place progressivement, tandis que la mise en œuvre du plan national de lutte contre la corruption progresse. L'Autorité devrait être pleinement opérationnelle en novembre 2020. La mise en œuvre du plan d'action est globalement en bonne voie, même si certaines décisions essentielles doivent encore être adoptées. Par exemple, les cadres législatifs applicables aux bureaux de recouvrement et de gestion des avoirs en sont encore au stade de la rédaction, ce qui laisse craindre de nouveaux retards dans la mise en place de cet instrument essentiel pour la lutte contre la corruption. La mise en œuvre de ce cadre, notamment dans les domaines du financement des partis politiques, de la lutte contre la criminalité financière et de l'audit interne, devra absolument faire l'objet d'un suivi étroit.

La modification de la loi portant modification du code pénal et du code de procédure pénale est bienvenue, mais des inquiétudes demeurent. En juin 2019, une modification a abaissé le degré de gravité de la corruption active, du statut de délit aggravé à celui de délit simple. Bien que supprimée en novembre 2019, cette modification aura une incidence sur un certain nombre d'affaires en cours (voir le rapport de 2020 sur la Grèce pour de plus amples détails). Les autorités ont créé un comité en vue de mettre en œuvre, d'ici fin 2020, les autres recommandations formulées par le Groupe d'États contre la corruption dans le domaine des codes pénaux. L'autorité nationale de la transparence y aura le statut d'observateur.