

Rapport spécial

L'intervention de la Commission dans la crise financière grecque

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)



4
1977 - 2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent rapport a été réalisé par la Chambre IV, compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la réglementation des marchés et à l'économie concurrentielle. M. Baudilio Tomé Muguruza, Doyen de cette Chambre, est le Membre rapporteur. Il a été assisté dans l'établissement de ce rapport par MM. Daniel Costa de Magalhães, Ignacio García de Parada Miranda et Simon Dennett, agents de son cabinet, M. Zacharias Koliass, directeur, et M^{me} Kamila Lepkowska, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de MM. Efstathios Efstathiou, Athanasios Koustoulidis, Adrian Savin et Giuseppe Diana ainsi que de M^{mes} Marion Schiefele et Natalia Krzempek.



De gauche à droite: Daniel Costa de Magalhães, Giuseppe Diana, Marion Schiefele, Adrian Savin, Kamila Lepkowska, Simon Dennett, Baudilio Tomé Muguruza, Ignacio García de Parada Miranda, Efstathios Efstathiou, Zacharias Koliass et Natalia Krzempek.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Sigles, acronymes et formes abrégées	
Synthèse	I - XIV
À propos du présent rapport	I
À propos des programmes d'ajustement grecs	II - V
Comment avons-nous réalisé notre audit?	VI - VII
Qu'avons-nous constaté?	VIII - XIII
Quelles sont nos recommandations?	XIV
Introduction	1 - 15
Les trois programmes d'ajustement économique grecs	1 - 6
Objectifs des programmes	7
Les partenaires des programmes et le rôle des institutions européennes	8 - 10
Le processus de programmation	11 - 15
Approche d'audit	16 - 20
Observations	
Première partie – Gestion des programmes d'ajustement économique en faveur de la Grèce	21 - 54
Dispositions relatives à la définition et au suivi des conditions des programmes	22 - 40
Lancement des programmes dans l'urgence	22 - 23
Les procédures de conception et leurs résultats	24 - 28
Stratégie générale de croissance	29 - 30
Instabilité politique pendant la période couverte par les programmes	31 - 32
Procédures de suivi	33 - 35
Pratiques en matière de suivi	36 - 40
Coopération avec les partenaires des programmes	41 - 43
Les hypothèses économiques sous-tendant les programmes	44 - 54

Les forces et les faiblesses méthodologiques	45 - 48
Tests de sensibilité et justification des hypothèses	49 - 51
Exactitude et ajustements	52 - 54
Deuxième partie – Élaboration et mise en œuvre des réformes	55 - 102
Fiscalité	58 - 66
Définition des conditions - Politiques fiscales	59 - 62
Définition des conditions - Recouvrement des impôts	63 - 64
Mise en œuvre et résultats	65 - 66
Réforme de l'administration publique	67 - 76
Définition des conditions	68 - 73
Mise en œuvre et résultats	74 - 76
Réformes dans le secteur financier	77 - 94
Définition des conditions	79 - 93
Résultats financiers escomptés	94
Réformes du marché du travail	95 - 102
Définition des conditions	97 - 100
Mise en œuvre et résultats	101 - 102
Troisième partie - Réalisation des objectifs des programmes	103 - 130
Garantir la viabilité des finances publiques	107 - 116
Accès aux marchés	108
Utilisation des fonds et financement post-programmes	109 - 110
Assainissement budgétaire	111 - 114
Viabilité du régime de retraite	115 - 116
Rétablissement de la stabilité financière	117 - 123
Solvabilité	118
Risque de crédit et qualité des actifs	119 - 120

Liquidité	121
Rentabilité	122 - 123
Relance de la croissance	124 - 130
La croissance économique et son contexte	125 - 128
Prix et chômage	129 - 130
Conclusions et recommandations	131 - 146
Gestion des programmes d'ajustement économique en faveur de la Grèce	131 - 138
Conception et mise en œuvre des réformes	139 - 143
Réalisation des objectifs du programme	144 - 146

Réponses de la Commission

Annexe I – Chronologie de la crise économique grecque

Annexe II – Contrôles des capitaux

Annexe III – Faiblesses en matière de contrôle de la conformité

Annexe IV – Réformes fiscales

Annexe V – Évolution de la méthode du déficit de financement

Annexe VI - Précision des projections macroéconomiques

Annexe VII - Conditions reportées et non remplies

Annexe VIII – Administration publique

Annexe IX - Réformes du secteur financier

Annexe X – Stabilité financière

Annexe XI – Croissance durable

SIGLES, ACRONYMES ET FORMES ABRÉGÉES

BCE: Banque centrale européenne

CE: Commission européenne

CJUE: Cour de justice de l'Union européenne

DG ECFIN: Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne

FESF: Fonds européen de stabilité financière

FHSF: Fonds hellénique de stabilité financière

FMI: Fonds monétaire international

MEFP: Mémoire des politiques économiques et financières

MES: Mécanisme européen de stabilité

MESF: Mécanisme européen de stabilisation financière

MSU: Mécanisme de surveillance unique

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

PDE: Procédure concernant les déficits excessifs

PIB: Produit intérieur brut

PO «réforme administrative»: Programme opérationnel «réforme administrative», pour la période de programmation 2007-2013

Programme d'ajustement: Programme d'ajustement économique

SEC: Système européen des comptes

Task force: *Task force* pour la Grèce

Taxe ENFIA: Taxe unique sur les biens immobiliers

TFUE: Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

SYNTHÈSE

À propos du présent rapport

I. Nous nous sommes intéressés à la gestion, par la Commission européenne, des trois programmes d'ajustement économique en faveur de la Grèce, en tenant compte de la structure institutionnelle des différents instruments d'assistance financière utilisés. En ce qui concerne le programme en cours, l'audit a porté uniquement sur la manière dont il a été conçu. Le premier programme, lancé en 2010 dans le cadre du mécanisme de prêt à la Grèce, a été financé à hauteur de 110 milliards d'euros, le deuxième, lancé en 2012 au titre du FESF, à hauteur de 172,6 milliards d'euros et le troisième, lancé en 2015 au titre du MES, était doté de 86 milliards d'euros. La Grèce avait toujours besoin d'un soutien financier extérieur à la mi-2017 et nous avons constaté que les objectifs des programmes n'ont été atteints que dans une mesure limitée. Globalement, la manière dont les programmes ont été conçus a permis aux réformes de progresser en Grèce, mais nous avons constaté des faiblesses. Nous adressons plusieurs recommandations à la Commission pour les futurs programmes d'aides.

À propos des programmes d'ajustement grecs

II. Après son passage à l'euro, la Grèce a connu une expansion économique alimentée par un accès facile à l'emprunt et par une politique budgétaire généreuse. Mais la crise financière mondiale de 2008-2009 a révélé les vulnérabilités du pays: des déséquilibres macroéconomiques grandissants, une dette publique et une dette extérieure très élevées, une faible compétitivité extérieure, un régime de retraite non viable et des institutions fragiles. Conjugués aux révélations sur les fausses déclarations concernant les statistiques officielles, ces facteurs ont sapé la confiance de la communauté internationale. En avril 2010, les taux d'emprunt imposés à la Grèce sur les marchés financiers étant devenus prohibitifs, le pays s'est tourné vers les États membres de la zone euro et le FMI pour demander une assistance financière.

III. Le premier programme d'ajustement économique en faveur de la Grèce a été adopté en 2010 et prévoyait un financement de 110 milliards d'euros. Cependant, ni les mesures budgétaires et structurelles prises ni la restructuration de la dette opérée en 2012 n'ont suffi

pour permettre au pays d'emprunter de nouveau sur les marchés. Deux autres programmes ont donc été adoptés, l'un doté de 172,6 milliards d'euros, en 2012 et l'autre, de 86 milliards d'euros, en 2015.

IV. Les programmes d'ajustement visaient à traiter le problème des déséquilibres économiques en Grèce, afin d'éviter que la crise économique grecque se propage dans le reste de la zone euro. Ils avaient pour finalité d'instaurer une situation économique et financière saine et durable dans le pays et de rétablir la capacité de celui-ci à se financer intégralement sur les marchés. L'aide était soumise à des conditions en matière de politiques, définies d'un commun accord par les autorités grecques et les créanciers. Ces conditions concernaient la quasi-totalité des fonctions de l'État grec et répondaient à trois grands objectifs: la viabilité budgétaire, la stabilité financière et la reprise de la croissance. La Commission européenne était chargée de vérifier que la Grèce respectait ces conditions et d'en rendre compte.

V. La Commission a géré les programmes d'ajustement en liaison avec la Banque centrale européenne et au nom des créanciers européens, à savoir les États membres de la zone euro pour le premier programme, le Fonds européen de stabilité financière pour le deuxième et le Mécanisme européen de stabilité pour le troisième.

Comment avons-nous réalisé notre audit?

VI. Nous avons examiné si la Commission avait géré les programmes d'ajustement en faveur de la Grèce de manière satisfaisante. Nous nous sommes notamment posé les questions ci-après.

- La Commission disposait-elle de procédures adéquates pour gérer les programmes?
- Les conditions en matière de politiques à mener ont-elles été définies de manière appropriée et appliquées efficacement?
- Les principaux objectifs des programmes d'ajustement ont-ils été atteints?

VII. En vertu du mandat de la Cour, qui l'autorise à examiner l'efficacité de la gestion de la BCE, nous avons cherché à évaluer la participation de cette dernière aux programmes d'ajustement économique grecs. Cependant, la BCE ayant contesté le mandat de la Cour à

cet égard et ne nous ayant pas fourni suffisamment d'éléments probants, nous ne sommes pas en mesure de faire rapport sur le rôle joué par la BCE dans les programmes grecs.

Qu'avons-nous constaté?

VIII. Lorsque le premier programme en faveur de la Grèce a été lancé, la Commission ne possédait aucune expérience de la gestion d'un tel processus. Des procédures ont été mises en place près d'un an plus tard, mais elles étaient centrées sur les dispositions formelles relatives à l'approbation des documents, aux flux d'informations et au calendrier des déboursements. Il n'existait pas de lignes directrices internes spécifiques de la Commission sur la manière de définir concrètement les conditions des programmes, par exemple en ce qui concerne leur champ d'application ou leur niveau de détail. Malgré leur nombre croissant, les conditions des deux premiers programmes n'étaient pas correctement classées en fonction de leur importance relative et ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une stratégie plus large pour le pays. La Commission a mis en place un système opérationnel pour vérifier si elles étaient respectées, mais nous avons constaté des faiblesses lourdes de conséquences, notamment en matière d'évaluation de la mise en œuvre des réformes structurelles.

IX. En dépit de la complexité des dispositions institutionnelles prévues par les programmes, les modalités opérationnelles de la coopération entre la Commission et les partenaires des programmes, à savoir, pour l'essentiel, le FMI et la BCE, n'ont jamais été formalisées.

X. Le cadre économique général régissant la conception des programmes reposait sur les calculs relatifs au déficit de financement et sur des projections macroéconomiques. La Commission a régulièrement actualisé son analyse à cet égard et le degré de précision des projections était comparable à celui observé dans d'autres organisations internationales. Nous avons toutefois constaté que la documentation, la justification des hypothèses qui sous-tendent les projections et les contrôles de la qualité présentaient des faiblesses.

XI. Une analyse approfondie de la manière dont les réformes ont été conçues et mises en œuvre dans quatre domaines de politique économique (fiscalité, administration publique, marché du travail et secteur financier) livre un tableau contrasté. Les réformes de la fiscalité

et de l'administration publique ont permis de réaliser des économies budgétaires, mais la mise en œuvre des volets structurels a été moins satisfaisante. La flexibilité et la compétitivité ont été renforcées sur le marché du travail, tandis que d'autres changements réglementaires sont toujours en cours au titre du troisième programme. Le secteur financier a connu une restructuration importante, mais celle-ci a nécessité l'injection de 45 milliards d'euros dans le système bancaire, dont une petite partie seulement pourrait éventuellement être recouvrée. Dans tous ces domaines de politique économique, un certain nombre de réformes clés ont enregistré des retards importants ou se sont avérées inefficaces.

XII. Globalement, la manière dont les conditions ont été définies a permis de faire avancer les réformes, mais nous avons constaté des faiblesses. Certaines mesures de premier plan n'ont pas été suffisamment justifiées ni adaptées en fonction des faiblesses propres aux différents secteurs. Pour d'autres mesures, la Commission n'ayant pas pleinement tenu compte des capacités de mise en œuvre de la Grèce lors de l'élaboration des conditions, elle n'en a pas adapté la portée et le calendrier en conséquence. Nous avons également constaté que certaines conditions avaient une portée trop limitée pour permettre de combler les déséquilibres affectant des secteurs clés, et que des mesures de correction de déséquilibres majeurs avaient été intégrées tardivement dans les programmes.

XIII. La Commission n'a pas procédé à une évaluation complète des deux premiers programmes, alors que les résultats d'une telle analyse auraient pu utilement servir à adapter le processus de réforme. À la mi-2017, la Grèce avait toujours besoin d'un soutien financier extérieur, ce qui indique que les programmes précédents, notamment en raison de lacunes au niveau de la mise en œuvre, n'ont pas permis de rétablir la capacité du pays à emprunter sur les marchés pour financer ses besoins. Les objectifs spécifiques des programmes n'ont été atteints que dans une mesure limitée:

- *reprise de la croissance*: le PIB s'est contracté de plus d'un quart pendant la durée des programmes et la Grèce n'a pas renoué avec la croissance en 2012 comme cela était envisagé au départ;
- *viabilité budgétaire*: les effets de l'assainissement budgétaire de grande ampleur sur les soldes structurels sont manifestes. Mais le taux d'endettement par rapport au PIB

a continué à augmenter en raison d'évolutions macroéconomiques défavorables et de la charge des intérêts sur la dette existante;

- *stabilité financière*: les programmes ont permis d'assurer la stabilité financière à court terme, mais pas d'éviter une nette détérioration des bilans des banques, principalement due à des évolutions macroéconomiques et politiques défavorables, et la capacité des banques à financer l'économie réelle s'en est trouvée réduite.

Quelles sont nos recommandations?

XIV. La Commission européenne devrait:

- a) améliorer les procédures d'élaboration, notamment en définissant l'étendue de tous les travaux analytiques nécessaires pour justifier le contenu des conditions;
- b) mieux classer les conditions par ordre de priorité et préciser quelles mesures s'imposent d'urgence pour corriger les déséquilibres qui doivent impérativement l'être pour pouvoir atteindre les objectifs des programmes;
- c) à chaque fois que cela est nécessaire pour traiter le problème des déséquilibres économiques sous-jacents, veiller à ce que les programmes s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de croissance pour le pays;
- d) mettre en place des procédures claires et, le cas échéant, définir des IPC permettant de garantir que le suivi des programmes est systématique et correctement documenté;
- e) remédier plus globalement et dès le départ aux lacunes en matière de données;
- f) s'efforcer de parvenir à un accord avec les partenaires des programmes afin que les rôles et les modalités de coopération soient définis clairement et en toute transparence;
- g) mieux documenter les hypothèses qui sous-tendent les calculs économiques sous-jacents à la conception des programmes, ainsi que les modifications apportées à ces calculs;

- h) analyser plus systématiquement la capacité administrative de l'État membre à mettre en œuvre les réformes et la nécessité d'une assistance technique, et adapter les conditions en fonction des résultats de cette analyse;
- i) renforcer ses travaux analytiques concernant la conception des programmes. Elle devrait, en particulier, étudier l'opportunité et le calendrier des mesures en tenant compte de la situation dans laquelle se trouve l'État membre;
- j) réaliser une évaluation intermédiaire pour les programmes successifs dont la durée combinée dépasse trois ans et se servir des résultats pour en évaluer la conception et les modalités de suivi;
- k) déterminer quel cadre d'appui et de surveillance approprié peut être mis en place pour la période suivant la fin du programme.

INTRODUCTION

Les trois programmes d'ajustement économique grecs

1. L'éclatement de la crise financière mondiale a radicalement modifié l'environnement international. La crise a imposé un renflouement sans précédent des établissements financiers, ainsi que d'autres mesures exceptionnelles de politique monétaire et budgétaire. Elle a malgré tout été suivie d'une récession économique au niveau mondial et d'une crise de la dette en Europe. Même si les pays dont les fondamentaux étaient solides sont parvenus à retrouver le chemin de la croissance dans un délai relativement court, ceux présentant des déséquilibres macroéconomiques et des faiblesses structurelles ont éprouvé de grandes difficultés¹.

2. Dans le contexte de la crise financière mondiale, l'accumulation des déséquilibres macroéconomiques, le niveau élevé de la dette publique et de la dette extérieure, la faible compétitivité extérieure, la précarité du régime de retraite et la faiblesse des institutions ont rendu la Grèce particulièrement vulnérable du fait de la plus grande aversion au risque sur les marchés internationaux. Tous ces facteurs, conjugués aux révélations sur les fausses déclarations concernant les statistiques officielles et à la profonde révision des données budgétaires pour les exercices 2008 et 2009, ont provoqué une perte de confiance des marchés financiers. En conséquence, les principales agences de notation de crédit ont revu les notations souveraines à la baisse (de niveaux «A» en 2008 à des niveaux «C» en 2011). Le marché a vigoureusement réagi à cette évolution négative et le coût du financement de la dette grecque a atteint des niveaux insoutenables au cours des semaines qui ont précédé le dépôt d'une demande d'assistance financière par le pays.

3. Le 23 avril 2010, n'ayant plus accès au marché à un prix raisonnable, la Grèce a demandé l'assistance financière des États membres de la zone euro et du FMI². Malgré les

¹ Dès 2008, outre la Grèce, quatre pays de la zone euro (l'Irlande, l'Espagne, Chypre et le Portugal) et trois autres qui n'en font pas partie (la Lettonie, la Hongrie et la Roumanie) ont demandé une assistance financière internationale.

² Le Fonds monétaire international (FMI) est une organisation regroupant 189 pays, dont l'objectif premier est de veiller à la stabilité du système monétaire international. Entre autres actions, le FMI octroie aux pays membres confrontés à des difficultés, réelles ou potentielles, de

mesures budgétaires et structurelles prises par le gouvernement, le premier programme d'ajustement économique n'a pas suffi pour permettre au pays d'emprunter de nouveau sur les marchés et deux programmes supplémentaires ont donc dû être adoptés, en 2012 et en 2015 respectivement (voir [tableau 1](#)).

Tableau 1 - Les programmes d'ajustement économique grecs

Programme	Instrument	Début	Fin	Dotation totale (milliards d'euros)	Aide versée par la zone euro (milliards d'euros)	Aide versée par le FMI (milliards d'euros)
Grèce I	Mécanisme de prêt à la Grèce ⁽¹⁾	2010	2012	110	52,9	20,7 (en milliards d'euros)
Grèce II	FESF	2012	2015	172,6	141,8	11,6 (en milliards d'euros)
Financement-relais	MESF	2015	2015	7,16	7,16	-
Grèce III	MES	2015	2018 (programme en cours)	86	39,4 ⁽²⁾	-

¹ Prêts bilatéraux, coordonnés par la Commission pour le compte des États membres participants de la zone euro.

² Situation au mois de juillet 2017.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission et du Mécanisme européen de stabilité.

4. Le premier programme d'ajustement a été signé en mai 2010 (voir [figure 1](#) et [annexe I](#)). Il devait courir jusqu'en juin 2013 et a été doté (par le FMI et les États membres de la zone euro) de 110 milliards d'euros destinés à couvrir les besoins de financement de l'économie et à soutenir le système bancaire (voir [tableau 1](#)). En échange, la Grèce a accepté de mettre en œuvre un programme de réformes structurelles concernant les politiques économique, budgétaire, financière et du marché du travail. Ce premier programme s'est arrêté de

balance de paiements des prêts en échange de la mise en œuvre de politiques visant à corriger les problèmes sous-jacents.

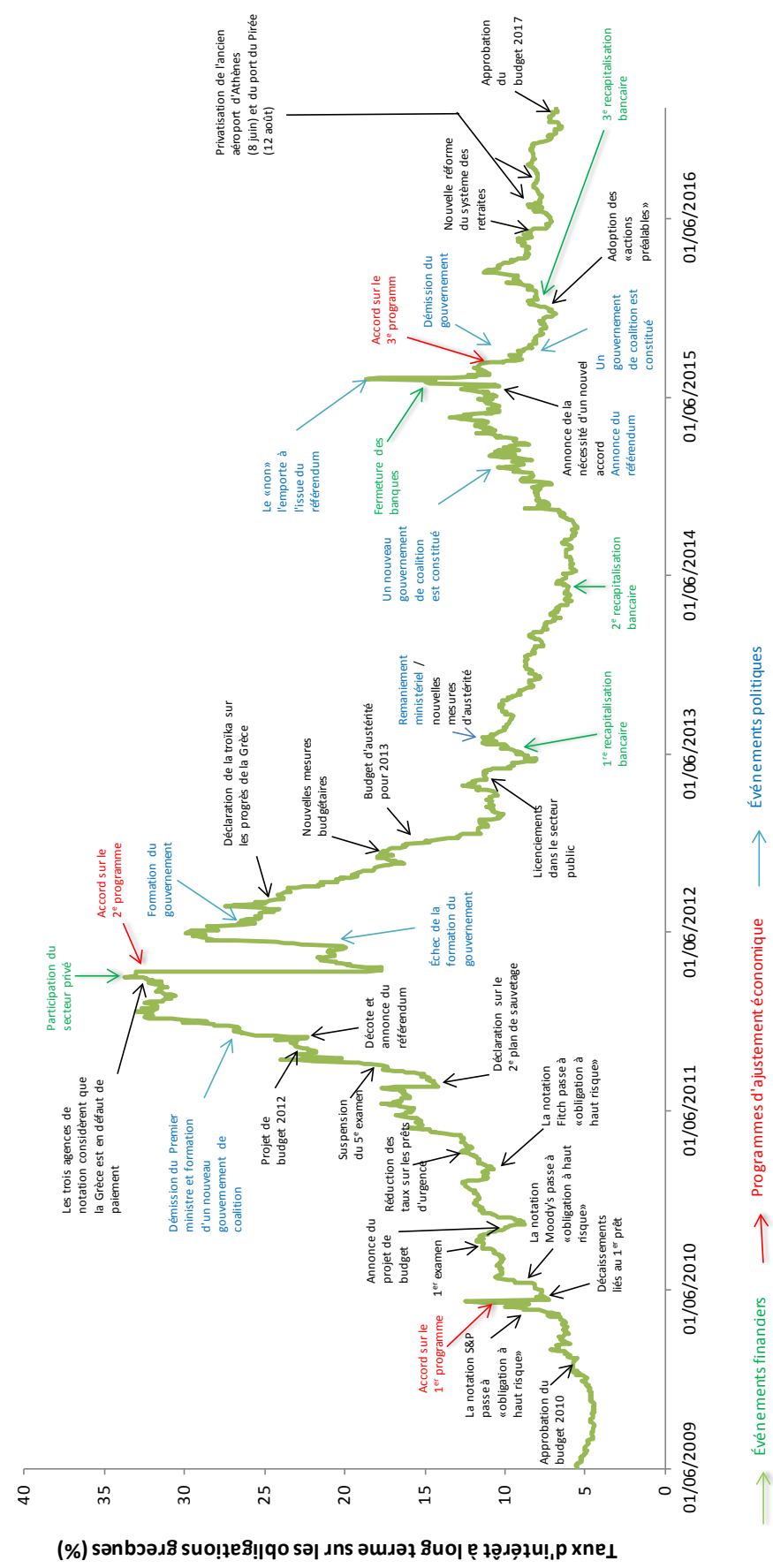
manière prématurée en mars 2012, le niveau insoutenable de la dette et la contraction plus forte que prévu de l'activité économique ayant mis en lumière la nécessité d'injecter des fonds supplémentaires. À l'époque, 73,6 milliards d'euros avaient déjà été déboursés.

5. Le deuxième plan d'aide financière a été convenu avec les États membres de la zone euro et le FMI en mars 2012 et doté d'un montant total de 172,6 milliards d'euros. Les pays de la zone euro y ont finalement contribué à hauteur de 141,8 milliards d'euros sous la forme de prêts consentis par le Fonds européen de stabilité financière (FESF), qui avait été créé à cet effet. L'un des éléments principaux du deuxième programme était la participation du secteur privé, les investisseurs privés ayant accepté de réduire la valeur de leurs créances, à concurrence de 107 milliards d'euros environ.

6. Au terme du deuxième programme en décembre 2014, puis de ses deux prolongations³, et compte tenu des négociations en cours sur le troisième plan d'aide financière, la Grèce s'est vu octroyer un prêt-relais par le mécanisme européen de stabilisation financière en juillet 2015. Dans ce contexte incertain, en juin 2015, des restrictions ont été imposées en matière de libre circulation des capitaux afin de préserver la stabilité financière (voir l'*annexe II*). En août 2015, les autorités grecques et les partenaires de la zone euro sont parvenus à un accord sur le troisième programme proprement dit, qui a pris la forme d'un emprunt public octroyé par le Mécanisme européen de stabilité (MES). Ce programme devrait se poursuivre jusqu'en 2018. Le 20 juillet 2017, le conseil d'administration du FMI a approuvé, à la requête de la Grèce, le principe d'un accord de confirmation à titre de précaution pour un montant de 1,6 milliard d'euros, sous réserve de garanties supplémentaires. En septembre 2017, le FMI n'avait encore procédé à aucun décaissement.

³ Jusqu'à la fin février et la fin juin 2015 respectivement.

Figure 1 – Chronologie de la crise économique grecque



Source: Cour des comptes européenne.

Objectifs des programmes

7. La logique d'intervention des programmes d'ajustement grecs a essentiellement consisté à traiter le problème des déséquilibres économiques du pays et à **prévenir ainsi toute propagation de la crise économique grecque au reste de la zone euro**. À cette fin, l'objectif des programmes a été d'assainir durablement la situation économique et financière du pays et de rétablir sa capacité à se financer intégralement sur les marchés. Pour l'atteindre, les programmes grecs⁴ ont été centrés sur les trois grands défis ci-après, auxquels la Grèce s'est engagée à répondre au moyen d'un train complet de mesures de réforme:

- A) **restaurer la confiance des marchés financiers et la viabilité budgétaire**: les programmes prévoyaient des mesures budgétaires vigoureuses (y compris une réduction des dépenses consacrées aux retraites, au système de santé et à l'administration publique), ainsi que des réformes de la politique et de l'administration fiscales. Les réformes budgétaires visaient à renforcer la confiance, à redonner accès aux marchés et à ramener le taux d'endettement par rapport au PIB à des niveaux supportables;
- B) **préserver la stabilité du secteur financier**: les programmes ont permis d'apporter un soutien financier aux banques grecques par l'intermédiaire du Fonds hellénique de stabilité financière (FHSF), destiné à répondre à leurs besoins urgents en capitaux. La restructuration et la consolidation du secteur, ainsi que la gestion des prêts non productifs, la gouvernance, la surveillance et la liquidité faisaient également partie des domaines concernés par les réformes;
- C) **stimuler la croissance économique et rétablir la compétitivité**: par des réformes structurelles, les programmes visaient à améliorer la compétitivité des coûts et le climat général des affaires. Le but était de faciliter la transition de la Grèce vers un

⁴ Les objectifs des trois programmes étaient les mêmes. Dans le cadre du troisième programme, la modernisation de l'administration publique constitue un objectif à part entière, eu égard à l'importance des réformes dans ce domaine; cependant, les deux premiers programmes traitaient également la question de la réforme de l'administration publique, dans le cadre de l'objectif «Croissance et compétitivité».

modèle de croissance davantage fondé sur les investissements et les exportations. Les réformes portaient notamment sur les marchés du travail et des biens et services, l'administration publique, le système juridique et l'enseignement.

Les partenaires des programmes et le rôle des institutions européennes

8. Les deux premiers programmes ont été élaborés dans le cadre des discussions entre les autorités grecques et la «troïka» composée de la Commission, de la BCE et du FMI (dénommés «institutions» dans le troisième programme). Il n'existait pas de dispositions formelles définissant les modalités de leur coopération. Conformément au traité qui l'a institué⁵, le MES a également participé à la conception et au suivi du troisième programme. Bien que le FMI n'ait pas contribué au financement de ce dernier, il a continué à participer activement aux discussions sur le champ d'application des conditions et la trajectoire d'ajustement.

9. Tout au long des programmes, le rôle de la Commission a consisté à agir pour le compte des États membres de la zone euro, en étroite coopération avec les autres partenaires. Dans le cadre du mécanisme de prêt à la Grèce, la Commission était chargée de coordonner et de mettre en œuvre le programme au nom et selon les instructions des États membres de la zone euro, de contribuer à l'établissement d'une convention de prêt et d'un protocole d'accord sur les conditions imposées à la Grèce en matière de politiques, ainsi que de négocier et de signer ces derniers avec elle. L'accord-cadre régissant le FESF et le règlement de l'UE⁶ applicable au deuxième programme ont conféré des responsabilités similaires à la Commission. Le traité instituant le MES invitait le conseil des gouverneurs du MES à confier à la Commission européenne le mandat «de négocier, en liaison avec la BCE, la conditionnalité de politique économique dont est assortie chaque assistance financière».

⁵ Traité instituant le mécanisme européen de stabilité, paragraphes 12 et 13.

⁶ 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).

10. Le rôle joué par la BCE pendant toute la durée des programmes a consisté à agir en coordination avec la Commission pour évaluer les conditions en matière de politiques liées à l'assistance financière et à assurer un suivi régulier des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces conditions. Pour le premier programme, le Conseil européen a invité la Commission, dès le 11 février 2010, à suivre la mise en œuvre des mesures de réforme en coopération avec la BCE. L'accord-cadre régissant le FESF, le traité instituant le MES et la réglementation de l'UE⁷ prévoyaient un rôle similaire pour la BCE en ce qui concerne les deuxième et troisième programmes. Dans ce contexte, la BCE a fourni des conseils et une expertise dans différents domaines de politique économique. Depuis la création du mécanisme de surveillance unique (en novembre 2014), elle a également participé aux discussions avec les institutions et les autorités grecques. En outre, de 2010 à 2016, indépendamment du déroulement des programmes, elle a publié plusieurs avis sur des projets de réglementation des autorités grecques qui auraient pu influencer de manière substantielle sur la stabilité financière⁸.

Le processus de programmation

11. L'assistance financière octroyée à la Grèce était soumise à des conditions en matière de politiques⁹, inscrites dans les programmes d'ajustement économique grecs et structurées en fonction de leurs principaux objectifs (d'ordre budgétaire, financier et structurel). Les autorités grecques ont officiellement lancé le processus de programmation en présentant aux créanciers une série de documents (voir **encadré 1**), qu'elles ont ensuite dû mettre à jour pour chaque examen du programme¹⁰. Le FMI et les créanciers européens ont approuvé

⁷ Règlement (UE) n° 472/2013.

⁸ En vertu des dispositions des articles 127 et 282 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que de l'article 2 de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (JO L 189 du 3.7.1998, p. 42).

⁹ Conditions prévoyant la mise en œuvre de réformes ou la modification de la législation pour telle ou telle politique.

¹⁰ Pour les deux premiers programmes, les courriers étaient adressés au président de l'Eurogroupe, au vice-président de la Commission et au président de la BCE. Un courrier identique a été envoyé au FMI.

les documents de programmation et les décisions de prêt en toute indépendance

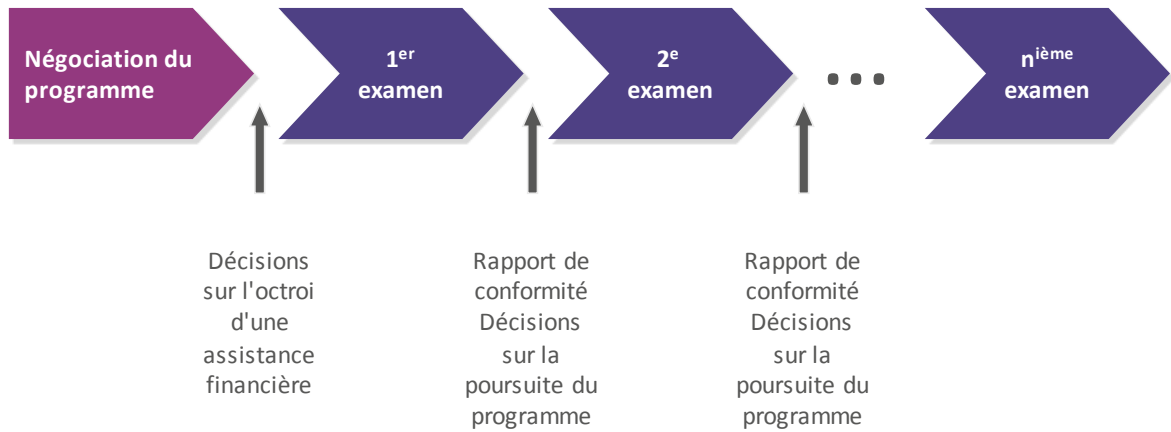
(voir **figure 2**).

Encadré 1 - Documents présentés par les autorités grecques pour les deux premiers programmes

- La lettre d'intention – décrivant les grands engagements politiques, le financement du programme et les étapes ultérieures du processus de programmation.
- Le mémorandum des politiques économiques et financières (MPEF) – indiquant quelles politiques devaient être mises en œuvre par les autorités grecques. Convenu au préalable avec le FMI, il devait aussi servir de base aux évaluations de conformité effectuées par ce dernier.
- Le protocole d'accord relatif aux conditions spécifiques de politique économique (ci-après le «protocole d'accord») - précisant les mesures de politique économique, convenues essentiellement avec la Commission, à l'aune desquelles l'efficacité des politiques devait être évaluée dans le cadre des examens trimestriels du programme d'assistance financière de la zone euro.
- Le protocole d'accord technique – définissant les indicateurs, les méthodes d'évaluation et les exigences en matière d'information.

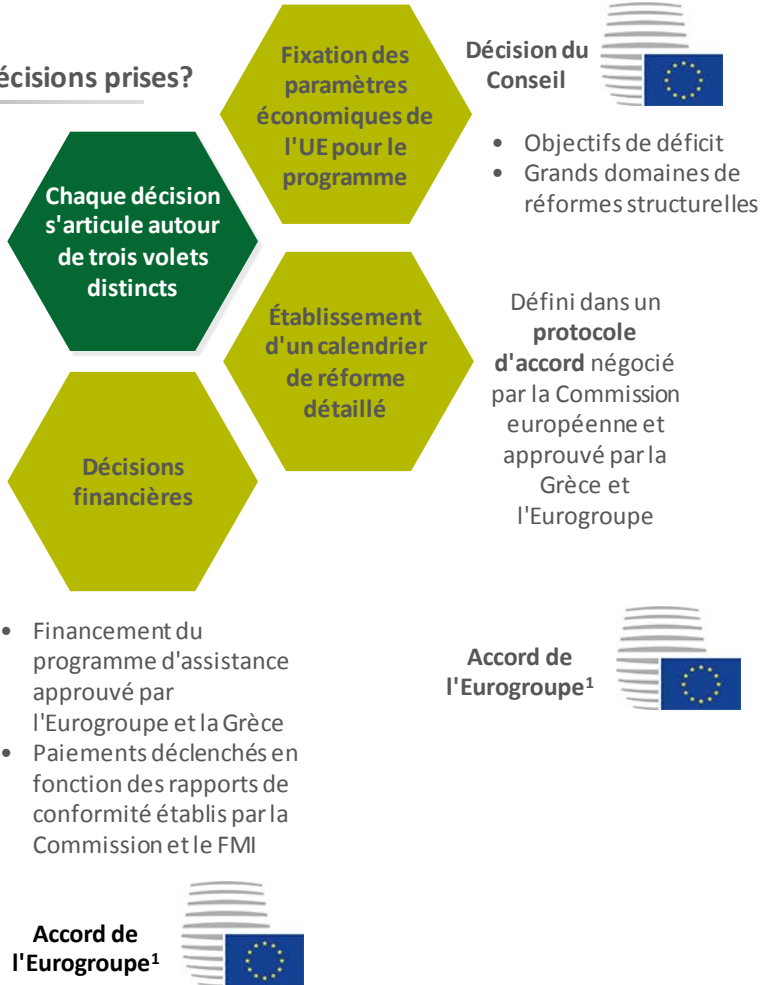
Figure 2 – Le processus de programmation

A Chronologie d'un programme

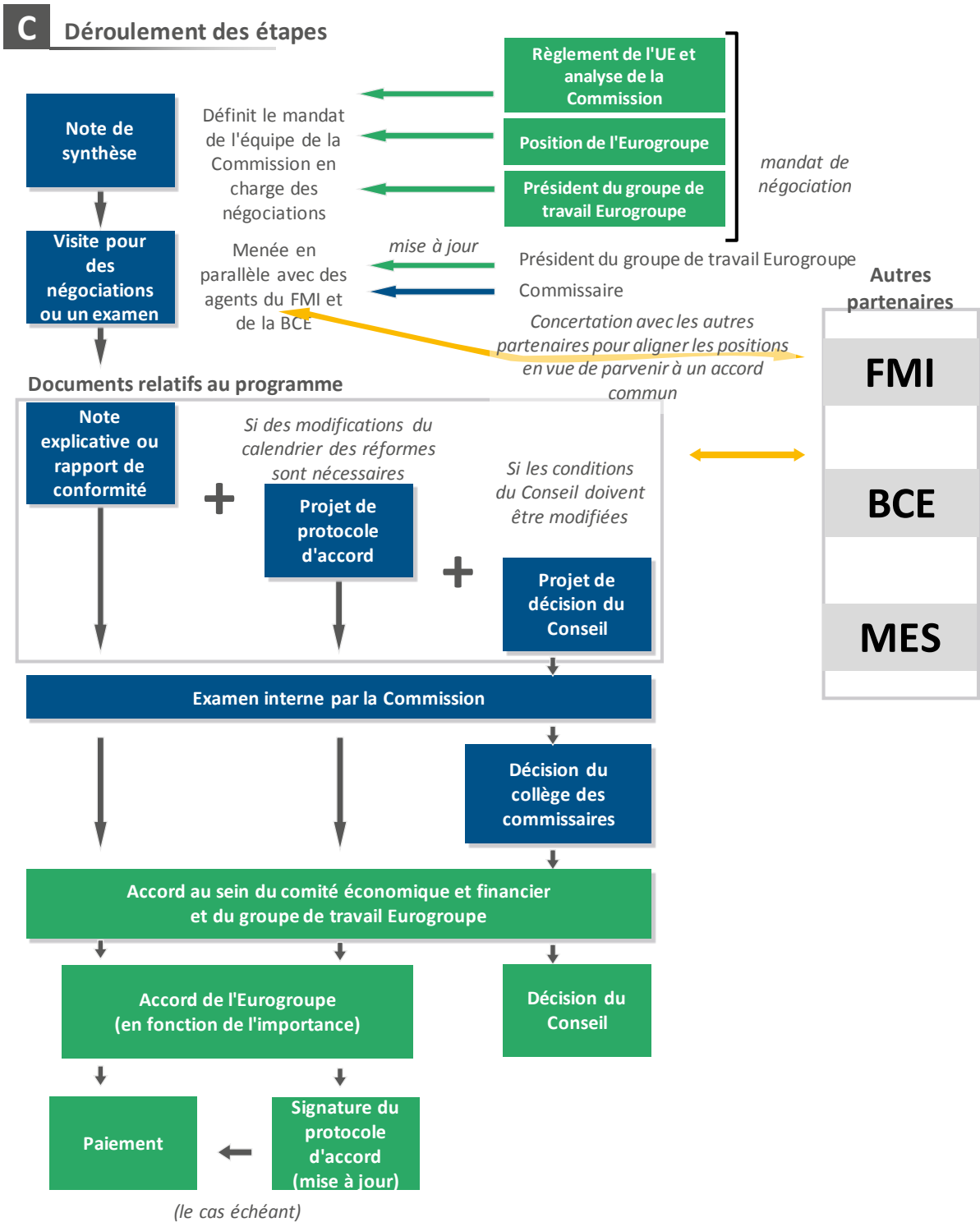


B Quelles sont les décisions prises?

Toutes les décisions ne doivent pas nécessairement être prises à chaque examen. Ainsi, si aucune modification substantielle n'est apportée (par exemple pour les objectifs budgétaires), la décision du Conseil ne doit pas être modifiée. Cependant, une mise à jour du protocole d'accord a eu lieu après chaque examen «mené à bien».



¹ Pour le premier programme, les décisions ont été prises dans le cadre d'accords unanimes des membres de l'Eurogroupe, à l'exclusion de la Grèce. Pour les deuxième et troisième programmes, elles ont officiellement été prises par le conseil d'administration du FESF et celui du MES, sur la base d'accords unanimes des membres de l'Eurogroupe, à l'exclusion de la Grèce.



Source: Cour des comptes européenne.

12. Les documents de programmation ont été élaborés dans le cadre d'un processus de négociation avec la Commission, le Fonds monétaire international¹¹ et la Banque centrale européenne; celui-ci s'est déroulé au cours de visites ad hoc des représentants de ces institutions¹². Le mandat de négociation de la Commission a été défini à l'avance dans une note de synthèse qui analysait la situation en Grèce dans certains grands domaines de politique économique et proposait des mesures à inclure dans le programme. Aux fins des négociations, les services de la Commission ont établi les prévisions macroéconomiques sous-jacentes au programme. Ces prévisions, accompagnées d'une analyse qualitative de la situation macroéconomique et financière, d'une évaluation de la conformité et des documents de programmation officiels, ont été publiées par la Commission à l'issue de chaque examen.

13. Au terme des négociations, le Conseil a examiné le texte soumis par les autorités grecques, à la lumière des documents présentés par la Commission¹³, et a rendu une décision au titre des articles 126 et 136 du TFUE¹⁴. Une fois la décision du Conseil adoptée, le vice-président de la Commission (habilité par le collège des commissaires) a signé le protocole d'accord définitif au nom des États membres créanciers (pour le premier programme) ou du FESF (pour le deuxième). Les détails techniques et juridiques du prêt (comme le calcul de l'échéance moyenne, les taux d'intérêt et les modalités de versement et

¹¹ Au printemps 2017, le FMI n'était pas parvenu à un accord sur sa participation financière au troisième programme. Il a cependant été pleinement associé aux travaux préparatoires.

¹² Les missions d'examen ont été effectuées par de hauts responsables de la Commission, du FMI et de la BCE. Elles avaient pour but: 1) d'actualiser les prévisions et l'évaluation de la situation du pays dans les grands domaines de politique économique; 2) d'évaluer le respect des conditions imposées; 3) de réexaminer les conditions en matière de politiques dans la perspective du prochain examen.

¹³ Les projets de documents de programmation présentés par la Commission au Conseil étaient accompagnés d'une communication établissant, conformément à la décision 2010/320/CE du Conseil du 10 mai 2010, le respect de la conditionnalité, ainsi que d'un document intitulé «Recommandation en vue d'une décision du Conseil modifiant la décision 2010/320/UE du Conseil du 10 mai 2010» (conformément aux dispositions des articles 126 et 136 du TFUE).

¹⁴ À partir du troisième examen relatif au deuxième programme (décembre 2012), le Conseil n'a plus arrêté de décisions spécifiques concernant les examens en question, car ceux-ci n'entraînaient pas de modifications majeures des exigences liées aux politiques.

de remboursement) ont été fixés dans l'accord de prêt (pour le premier programme)¹⁵ ou dans la convention d'assistance financière du FESF (pour le deuxième).

14. Le troisième programme a fait l'objet d'un protocole d'accord entre la Commission européenne (agissant pour le compte du MES), la République hellénique et la Banque de Grèce. Il a ensuite été approuvé par le Conseil. Les modalités et conditions financières du prêt ont été définies dans une convention d'assistance financière, et le versement des fonds a été approuvé par le conseil des gouverneurs du MES sur la base des rapports de conformité établis par la Commission (en coopération avec la BCE).

15. L'Eurogroupe¹⁶ a fourni des orientations politiques concernant le processus tout au long de la période couverte par les programmes, parvenant notamment à un accord sur le lancement de ceux-ci, les principales conditions en matière de politiques, l'enveloppe financière et les conditions financières les plus importantes. Il a bénéficié de l'appui du «groupe de travail Eurogroupe»¹⁷, consulté au sujet de la conception des programmes, et a pris la décision de verser les fonds pour les deux premiers programmes (pour le troisième, cette décision a été prise par le conseil des gouverneurs du MES).

APPROCHE D'AUDIT

16. La Cour a examiné si la Commission avait géré les programmes d'ajustement grecs de manière satisfaisante. Le présent rapport vient compléter deux de nos précédents rapports spéciaux, dans lesquels nous avons évalué respectivement la gestion, par la Commission, de l'aide financière octroyée aux pays en difficulté au titre du mécanisme de soutien à la balance des paiements et du mécanisme européen de stabilisation financière (rapport

¹⁵ L'accord de prêt a été élaboré par la Commission, qui s'est chargée de gérer les opérations de prêt. Dans le cadre du premier programme, il a été conclu de manière bilatérale entre les États membres de la zone euro et la Grèce.

¹⁶ L'Eurogroupe est un organe informel au sein duquel les ministres des finances des États membres de la zone euro examinent les questions relevant des responsabilités qu'ils partagent en ce qui concerne la monnaie unique.

¹⁷ Instance préparatoire constituée de représentants des États membres de la zone euro siégeant au comité économique et financier, de la Commission et de la Banque centrale européenne.

spécial n° 18/2015)¹⁸ et l'assistance technique fournie à la Grèce (rapport spécial n° 19/2015). L'audit s'est articulé autour des sous-questions ci-après:

- a) La Commission disposait-elle de procédures adéquates pour gérer les programmes?
- b) Les conditions en matière de politiques à mener ont-elles été définies de façon appropriée et mises en œuvre efficacement?
- c) Les principaux objectifs des programmes d'ajustement ont-ils été atteints?

17. L'audit a porté sur la gestion, par la Commission, des trois programmes d'ajustement économique grecs, mais, pour ce qui est du troisième programme, toujours en cours, il a été centré sur la manière dont il a été conçu. La définition, la mise en œuvre et le suivi des conditions des programmes ont été contrôlés sur la base d'un échantillon couvrant l'ensemble des principaux objectifs des programmes. Nous nous sommes également intéressés à la coopération entre la Commission et les partenaires des programmes, mais pas aux actions du FMI¹⁹ et du MES²⁰. Nous n'avons pas non plus contrôlé les actions des autorités grecques, y compris celles concernant les questions d'appropriation, qui auraient pu avoir une incidence sur le processus de mise en œuvre. **Notre rapport ne porte pas sur la participation de la BCE en raison des limitations de l'étendue de l'audit** (voir point 20).

¹⁸ Par comparaison avec les travaux d'audit réalisés pour le RS n° 18/2015 sur les cinq pays faisant l'objet d'un programme d'ajustement, ce rapport présente une analyse plus détaillée, par politique, des programmes d'ajustement économique grecs. Cependant, les conclusions et recommandations des deux rapports sont de nature comparable, puisque la DG ECFIN a géré ces différents programmes en parallèle. Nous constatons toutefois que le programme grec avait une portée et une envergure exceptionnelles et que la complexité de sa gestion représentait un véritable défi.

¹⁹ La participation du FMI au programme d'ajustement économique grec a fait l'objet d'une évaluation du Bureau indépendant d'évaluation en 2016, intitulée «*The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*».

²⁰ Le MES est une organisation intergouvernementale financée par les États membres de la zone euro. Il est audité par un comité de commissaires aux comptes, auquel siège un représentant de la Cour des comptes européenne, mais la Cour en tant que telle n'est pas habilitée à auditer le MES. Ce problème est évoqué dans le rapport de la Cour intitulé «Analyse panoramique des dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public» (2014). Un rapport d'évaluation publié récemment sous le titre «*The EFSF/ESM financial assistance*» examine la participation de cette institution au programme de la Grèce.

18. Nous n'avons pas contrôlé les décisions politiques de haut niveau prises par l'UE, par exemple en ce qui concerne la justification de l'octroi d'une assistance financière à la Grèce, et avons limité l'étendue de l'audit à plusieurs égards. Nous n'avons pas pris en considération le scénario contrefactuel d'absence d'assistance financière. Nous n'avons pas non plus vérifié si les enveloppes financières, les objectifs de déficit et les trajectoires budgétaires retenus par le Conseil étaient les plus appropriés pour résoudre la crise. Nous n'avons pas porté d'appréciation sur les conditions financières des prêts octroyés à la Grèce, ni sur l'opportunité et la pertinence de l'allègement de la dette ou sur la soutenabilité de cette dernière. Nous avons évalué les projections macroéconomiques de la Commission et ses calculs relatifs au déficit de financement. Lorsque nous avons examiné la coopération entre la Commission et les autres partenaires, nous ne nous sommes pas demandé si leur participation était justifiée.

19. Les informations probantes ont été obtenues sur la base: d'un examen approfondi de la documentation relative aux programmes d'assistance financière de l'UE (documents relatifs aux programmes, analyses internes de la Commission, tableaux de prévisions et évaluations et études effectuées par d'autres organisations); d'une analyse sous forme de grille d'évaluation des conditions des programmes et d'entretiens avec des agents de la Commission; d'entretiens avec des membres du personnel d'autorités nationales, telles que les ministères compétents et la Banque de Grèce, ainsi que d'unions d'entreprises, de parties prenantes du monde de l'entreprise, du FMI, du MES et de l'OCDE.

Limitation de l'étendue des travaux d'audit en ce qui concerne la participation de la BCE

20. Conformément au mandat de la Cour, qui l'autorise à examiner l'efficacité de la gestion de la BCE²¹, nous avons cherché à évaluer la participation de cette dernière aux programmes d'ajustement économique grecs²². La BCE a contesté le mandat de la Cour à cet égard et les

²¹ Article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en liaison avec l'article 27, paragraphe 2, des statuts du SEBC et de la BCE. Les limitations du mandat d'audit de la Cour en ce qui concerne la BCE ont été évoquées dans notre analyse panoramique des dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public (2014).

²² Le Parlement européen a expressément demandé à la Cour d'analyser le rôle de la BCE dans les programmes d'assistance financière (voir la résolution du Parlement européen du 27 avril 2017

documents qu'elle nous a fournis ne constituaient pas des éléments probants suffisants pour réaliser les travaux d'audit²³. En raison de cette limitation, nous n'avons pas été en mesure de faire rapport sur la participation de la BCE aux programmes d'ajustement économique grecs.

OBSERVATIONS

PREMIÈRE PARTIE – GESTION DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT ÉCONOMIQUE EN FAVEUR DE LA GRÈCE

21. La gestion des programmes d'ajustement économique grecs a fait appel à un certain nombre de procédures internes complexes au niveau de la Commission, qui ont formé un cadre horizontal pour les analyses et les évaluations de conformité spécifiques aux différentes politiques (voir deuxième partie). D'une manière générale, on distingue trois types de procédures transversales:

- les procédures relatives à la conception et au suivi des programmes – elles définissent les principes et les mécanismes de la gestion des programmes, ainsi que les procédures de prise de décision;
- les procédures de coopération avec les partenaires des programmes – elles concernent la répartition des responsabilités, la communication et la coordination des actions avec le FMI, la BCE et le MES;
- les procédures d'analyse économique fondamentale – elles portent sur l'élaboration des projections macroéconomiques et des calculs du déficit de financement à la base des principales hypothèses économiques qui sous-tendent les programmes.

sur les rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne dans le cadre de la décharge de la Commission pour l'exercice 2015 (2016/2208)).

²³ La BCE considère que les réponses écrites, ainsi que la documentation y afférente, qu'elle a fournies concernant sa participation aux programmes grecs ont permis à la Cour d'exercer son mandat, juridiquement limité à l'examen l'efficacité de la gestion de la BCE. Nous avons rencontré des problèmes similaires pour l'obtention d'éléments probants auprès de la BCE dans le cadre de l'audit du mécanisme de surveillance unique (rapport spécial n° 29/2016, point 29).

Dispositions relatives à la définition et au suivi des conditions des programmes

Lancement des programmes dans l'urgence

22. L'élaboration et les dispositions institutionnelles du premier programme d'ajustement économique grec doivent être replacées dans le contexte d'urgence dans lequel il a été mis en place. La raison qui a poussé les autorités grecques à demander sans délai une assistance financière était la nécessité d'emprunter neuf milliards d'euros pour rembourser une dette arrivant à échéance le 19 mai 2010. Au printemps 2010, les coûts de financement de la dette grecque sur les marchés ayant atteint des niveaux insoutenables, le gouvernement grec a dû rechercher très rapidement d'autres sources de financement²⁴ (voir ***figure 1*** et ***annexe I*** pour une chronologie détaillée de la crise).

23. Le 25 mars 2010, anticipant les difficultés que la Grèce allait rencontrer pour financer sa dette à court terme sur les marchés, les dirigeants de la zone euro réunis en sommet²⁵ se sont accordés sur les conditions du soutien financier à octroyer au pays. Les autorités grecques ont déposé la demande officielle de financement le 23 avril 2010, soit moins d'un mois avant la date de remboursement prévue. Le premier programme d'ajustement économique grec a été signé le 3 mai 2010. Compte tenu de l'ampleur des déséquilibres de l'économie grecque, le temps disponible pour concevoir un programme complet permettant de corriger toutes les faiblesses était très court.

Les procédures de conception et leurs résultats

24. Les procédures générales de la Commission en matière de gestion des programmes d'assistance macroéconomique ont été établies en avril 2011, soit 11 mois après le lancement du programme grec et alors que celui-ci avait déjà fait l'objet de trois examens. Le document correspondant définissait les modalités internes en matière de circuits

²⁴ En janvier 2010, la dernière émission de dette sur le marché avait permis de lever 5 milliards d'euros à un coût déjà élevé (6,2 %). Entre janvier et avril de la même année, les marges d'intérêt par rapport au taux réputé sans risque pour les obligations à deux ans sont passées de 347 à 1 552 points de base.

²⁵ Les sommets de la zone euro réunissent les chefs d'État et de gouvernement des États membres de la zone euro.

d'information et d'approbation au sein de la Commission, ainsi qu'avec le Conseil et les partenaires des programmes. Il précisait par exemple les étapes de l'approbation des principaux documents de programmation (notes de synthèse, rapports de conformité, projets de protocoles d'accord et projets de recommandations de décisions du Conseil, le cas échéant). La Commission a également établi des feuilles de route pour chaque mécanisme de financement, définissant les étapes formelles à franchir en vue du décaissement.

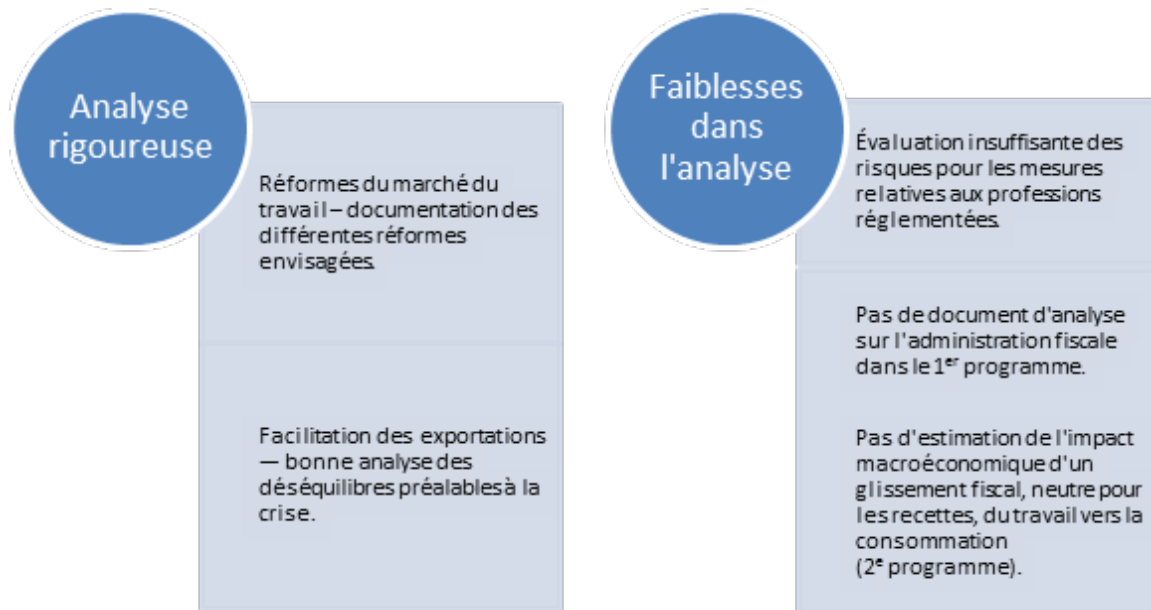
25. Cependant, les procédures ne portaient pas sur le contenu des conditions du programme. Il n'existait pas de lignes directrices internes spécifiques de la Commission sur la manière de définir les conditions des programmes sur le plan de la portée, du niveau de détail et du degré d'approfondissement des travaux analytiques nécessaires à leur justification²⁶.

26. Les principaux documents de travail sur lesquels reposaient les conditions étaient les notes de synthèse. Ces documents, centrés sur les différentes politiques, ont été publiés à l'occasion de chaque examen des programmes et ont servi de base aux négociations relatives à ces examens (avec un certain degré de flexibilité). Le processus de révision des notes de synthèse était décrit dans les procédures de la Commission, mais il n'était pas documenté.

27. À plusieurs occasions, les services de la Commission ont élaboré des documents analytiques à l'appui des notes de synthèse qui validaient la manière dont les conditions avaient été définies dans certains domaines. Cependant, ce n'était pas systématiquement le cas pour tous les programmes et tous les domaines d'action (voir ***figure 3***).

²⁶ Le FMI dispose de lignes directrices de ce type (comme les lignes directrices sur la conditionnalité - *Guidelines on Conditionality* - de septembre 2002).

Figure 3 - **Documentation de la conception des programmes – Exemples**



Source: Cour des comptes européenne.

28. Nous avons relevé certains problèmes dans la définition des conditions, et ce dans plusieurs domaines d'action:

- plusieurs conditions étaient décrites en des termes généraux et vagues et portaient sur des éléments non mesurables, notamment au début des programmes. À titre d'exemple, dans le domaine de la promotion des exportations, des conditions telles que «l'adoption de mesures pour faciliter les partenariats public-privé» ou le «renforcement de la politique de promotion des exportations» ne définissaient aucune action précise ou concrète. Dans le secteur financier, une des conditions du deuxième programme consistait à établir, pour la fin juillet 2013, un plan de mise en œuvre visant à améliorer le recouvrement des prêts non productifs et à fixer des objectifs en la matière pour les banques en liquidation. Cette condition était sujette à interprétation, ce qui a contribué à retarder considérablement son application.
- Les conditions ont progressivement gagné en précision. Dans le deuxième programme, elles étaient bien plus nombreuses et beaucoup plus détaillées, en partie à cause des problèmes de mise en œuvre et des retards enregistrés précédemment. D'un autre côté, **le fait que les conditions soient très détaillées a**

mis à rude épreuve les capacités administratives des autorités, qui ont eu du mal à se les approprier dès lors qu'elles ont parfois été définies sans avoir été suffisamment négociées avec ces autorités et sans leur accord²⁷.

- À ce niveau de détail croissant s'ajoutait le fait que l'importance relative de chacune des conditions du programme n'avait pas été clairement indiquée au départ. L'importance particulière de certaines d'entre elles n'ayant été reconnue qu'a posteriori, c'est-à-dire quand il est apparu qu'elles n'avaient pas été mises en œuvre dans les délais, elles ont été qualifiées d'«actions préalables» lors des examens des programmes. Le versement des tranches du prêt était explicitement subordonné au respect de ces conditions²⁸. Dans le cadre du troisième programme, les conditions les plus importantes sont à présent considérées comme des «éléments livrables essentiels».

Stratégie générale de croissance

29. Les programmes avaient des objectifs clairs à moyen terme, le principal résultat escompté étant le rétablissement de l'accès de la Grèce aux marchés financiers, ce qui nécessitait de mettre l'accent sur l'assainissement budgétaire. Cependant, malgré les efforts déployés par la Commission, les programmes ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une stratégie générale de croissance conduite par les autorités grecques et pouvant se prolonger au delà de leur terme. Une stratégie à long terme aurait permis de coordonner avec davantage d'efficacité le processus d'ajustement et la conception des mesures dans les différents domaines d'action concernés.

²⁷ À titre d'exemple, il n'existait pas de consensus sur le niveau ciblé d'autonomie de l'administration fiscale par rapport au ministère des finances (en matière de planification des travaux et des ressources, ainsi que de prise de décision). Malgré l'augmentation du nombre de conditions dans ce domaine, l'objectif du programme n'a pas été atteint (les questions d'autonomie non résolues sont traitées dans le troisième programme).

²⁸ Le premier programme ne prévoyait pas d'actions préalables dans le domaine de l'administration fiscale, tandis que dans le deuxième, 10 % des conditions dites «uniques» sont des actions préalables. Trois quarts d'entre elles ne figuraient pas au départ dans le deuxième programme.

30. **L'absence de stratégie s'est particulièrement fait ressentir dans celui de la facilitation des exportations.** À cet égard, les mesures prévues dans les programmes, qui étaient centrées sur la compétitivité des prix et l'allègement de la charge administrative, n'avaient pas une portée suffisante pour favoriser la transition vers un modèle de croissance fondé sur les exportations et ne permettaient pas de corriger toutes les faiblesses mises en évidence lors de l'analyse de pré-programmation. Pour les secteurs bénéficiant d'un avantage concurrentiel, le premier programme ne proposait notamment pas de stratégie qui tienne compte de la structure spécifique de l'économie grecque. Les conditions sectorielles figuraient toutefois dans le deuxième programme. Certains exemples de mesures conçues de manière incohérente et le manque de coordination transsectorielle (voir **encadré 2**) montrent que, d'une manière générale, **les programmes grecs n'ont pas non plus été élaborés suivant une stratégie bien définie.**

Encadré 2 - Faiblesses affectant la coordination transsectorielle

Réformes du marché des biens et services ou réformes du marché du travail et de la fiscalité?

Malgré les grandes réformes du marché du travail et la forte réduction des coûts salariaux, **les prix n'avaient pas encore suffisamment baissé fin 2013.** Cela montre que les réformes du marché des biens et services n'ont pas permis de pallier ses rigidités au début du programme. Par ailleurs le fait que les prix baissent si peu s'expliquait en partie par la **hausse des impôts indirects et des charges** allant de pair avec l'assainissement budgétaire, qui a limité l'impact des réformes structurelles sur les prix et la croissance. Les réformes fiscales prévues par les programmes d'ajustement ont nécessité des arbitrages et, au départ, la priorité immédiate était l'assainissement budgétaire, compte tenu de l'ampleur du déficit public de la Grèce.

Santé financière des banques ou mesures budgétaires? Après que les banques se sont révélées sous-capitalisées en 2012 et que la notation de la dette souveraine grecque s'est complètement dégradée, aucune évaluation n'a été effectuée pour déterminer de quelle manière les mesures budgétaires allaient encore impacter la solvabilité des débiteurs des banques et, donc, la valeur de marché des créances détenues par celles-ci. Par exemple, l'effet de l'augmentation des impôts fonciers récurrents sur les prix de l'immobilier et les prêts hypothécaires n'a pas été analysé.

Réformes de l'environnement des entreprises ou réformes fiscales? En l'absence de feuille de route stratégique pour stimuler les moteurs potentiels de la croissance en Grèce, **la stratégie**

d'assainissement budgétaire n'a pas été propice à la croissance. Il n'y a pas eu d'évaluation des risques visant à déterminer comment les différentes mesures budgétaires envisageables (comme la réduction des dépenses et l'augmentation des impôts) et leur succession dans le temps influeraient sur la croissance du PIB, sur les exportations et sur le chômage.

Instabilité politique pendant la période couverte par les programmes

31. Une autre difficulté qui a pesé sur la gestion des programmes est la mise en œuvre des réformes par à-coups, due en partie à l'instabilité politique du pays. Entre octobre 2009 et janvier 2015, la Grèce a connu six élections, ainsi qu'un changement de gouvernement sans élections en novembre 2011 (voir *annexe I*). À chaque fois, il a fallu un certain temps pour que les nouveaux dirigeants reconfirmant l'engagement du pays à engager des réformes et l'approche retenue en la matière, et pour qu'ils redéfinissent les modalités de travail avec les institutions. Le référendum organisé en juillet 2015 sur le train de mesures proposé par la troïka a également contribué à renforcer l'incertitude sur l'avenir du programme et l'instabilité économique²⁹. Les longues tractations politiques et les doutes sur la poursuite du programme ont été préjudiciables à la bonne gestion des programmes et à la mise en œuvre des réformes.

32. Le fait que le calendrier des examens du programme se soit en réalité largement écarté des échéances trimestrielles prévues initialement est révélateur de retards dans la mise en œuvre et de difficultés à parvenir à un accord sur de nouvelles mesures (voir *tableau 2*). La situation la plus problématique à cet égard a été la transition entre le deuxième programme et le troisième, puisque 16 mois se sont écoulés entre la fin du dernier examen et l'approbation du nouveau programme. Si le deuxième programme n'a jamais été mené à terme³⁰, il a tout de même été prolongé à deux reprises pour assurer la transition, tandis qu'un prêt relais a dû être accordé par le MESF.

²⁹ La Grèce a décrété la fermeture temporaire des banques en raison de la panique bancaire et des files d'attente qui s'étaient formées devant les distributeurs automatiques de billets à l'annonce du référendum.

³⁰ Malgré de longues négociations, aucun accord n'a été trouvé avec les autorités grecques sur les réformes nécessaires, ce qui a empêché de conclure les derniers examens du deuxième programme.

Tableau 2 - Examens des programmes d'ajustement économique grecs

Année	Examen	Date du rapport	Durée de l'examen (en mois)
2010	1^{er} programme	Mai 2010	
	1 ^{er} examen	Août 2010	3
2011	2 ^e examen	Décembre 2010	4
	3 ^e examen	Février 2011	2
	4 ^e examen	Juillet 2011	5
	5 ^e examen	Octobre 2011	3
2012	2^e programme	Mars 2012	5
	1 ^{er} examen	Décembre 2012	9
2013	2 ^e examen	Mai 2013	5
	3 ^e examen	Juillet 2013	2
2014	4 ^e examen	Avril 2014	9
2015	3^e programme	Août 2015	16
2016	Protocole d'accord supplémentaire	Juin 2016	10

Source: Cour des comptes européenne.

Procédures de suivi

33. Le processus de suivi du respect des conditions des programmes est décrit dans les procédures générales de la Commission relatives à la gestion des programmes d'assistance macrofinancière, mais uniquement sous l'angle procédural (répartition des responsabilités et processus d'approbation du rapport de conformité). Toutefois, la Commission ne disposait d'aucune procédure définissant les principales exigences concernant l'étendue, la nature et la documentation de ce suivi.

34. Le principal outil utilisé par les institutions pour vérifier si la Grèce respectait les conditions du programme était le «tableau de conformité». Pour les deux premiers programmes, ce document faisait partie intégrante des documents publiés à l'issue de chaque examen. Le tableau de conformité était rempli et revu par les services de la Commission avant d'être présenté au groupe de travail Eurogroupe avec les autres documents de programmation. Cependant, les processus d'examen n'étaient pas documentés. En outre, la Commission informait officiellement le Conseil de la manière dont

elle avait contrôlé le respect des conditions expressément visées dans les décisions de ce dernier.

35. Les tableaux précisaient généralement dans quelle mesure chacune des conditions nécessitant un examen spécifique était respectée, en présentant une justification succincte (références à la base juridique, état d'avancement et causes des retards éventuels). Les conditions n'étaient cependant pas toutes contrôlées de cette façon ni en temps voulu. Le deuxième programme n'ayant pas été mené à son terme, le respect des conditions ajoutées lors du quatrième et dernier examen n'a pas fait l'objet d'une évaluation formelle. Entre le moment où le deuxième programme s'est arrêté et celui où le troisième a commencé, la Commission a suivi l'évolution de la situation en Grèce, notamment au moyen de notes de synthèse. Le premier rapport de conformité relatif au troisième programme (publié en juin 2016) ne contenait pas de tableau de conformité, alors que plusieurs conditions devaient avoir été remplies pour juin 2016.

Pratiques en matière de suivi

36. La Commission a pu démontrer qu'elle avait évalué le respect de la plupart des conditions des programmes analysées et qu'elle disposait d'une base solide pour ce faire. Dans plusieurs domaines d'action, la Commission a examiné de manière approfondie les actes juridiques visés par les conditions et assuré un suivi des modifications nécessaires. Elle a parfois fait appel à des experts externes (par exemple dans le domaine des professions réglementées) afin de garantir une évaluation complète et a dûment modifié les conditions concernées lors des examens de programme suivants.

37. Bien que le respect formel des conditions des programmes ait régulièrement fait l'objet d'un suivi et de rapports de la part de la Commission, nous avons constaté çà et là des faiblesses, telles que des évaluations manquantes ou inexactes (voir **annexe III**). En outre, les rapports de conformité établis par la Commission manquaient parfois de clarté en ce qui concerne l'évaluation du respect des conditions. L'utilisation de nombreux termes

différents³¹ pour indiquer qu'une condition n'était pas remplie prêtait à ambiguïté quant au sens global de l'évaluation.

38. Néanmoins, dans certains cas, le respect formel d'une condition (par exemple, l'adoption d'un texte législatif déterminé) n'a pas permis de garantir l'efficacité de sa mise en œuvre, en ce sens qu'il n'a pas donné les résultats escomptés. La mise en œuvre du programme pour une meilleure réglementation en est un exemple. Après l'adoption de la loi correspondante en 2012, les faiblesses censées être corrigées ont persisté, comme l'a souligné l'OCDE dans ses «Perspectives sur la politique de réglementation 2015»³².

39. Globalement, bien que la Commission ait vérifié si les valeurs cibles quantitatives des programmes (à savoir la réduction des effectifs de la fonction publique, des coûts salariaux et du nombre de postes d'encadrement) étaient atteintes, elle ne disposait guère d'instruments permettant de contrôler que les réformes structurelles étaient correctement mises en œuvre. Les difficultés d'accès à des données complètes ne sont pas étrangères à ce problème. Nous avons notamment constaté des lacunes en matière de données dans les domaines de la fiscalité (voir ***annexe IV, partie A***) et des professions réglementées (données incomplètes sur les restrictions d'accès à des professions importantes comme celles d'avocat, de notaire, d'ingénieur et d'architecte). Les programmes n'ont pas permis de combler entièrement ces lacunes, même si certaines améliorations ont été constatées lors des examens ultérieurs. Pour la plupart des conditions concernant les réformes structurelles, la Commission a pu suivre l'adoption des modifications de la législation, mais elle manquait d'indicateurs de performance et de valeurs cibles appropriés pour évaluer la mise en œuvre des réformes.

40. L'absence d'indicateurs de performance appropriés a par exemple empêché la Commission de vérifier si, en matière d'efficience, les objectifs de la réorganisation de

³¹ Par exemple, «non respectée», «en cours», «non respectée, progrès réalisés», «respectée et en cours», «partiellement respectée», «en grande partie respectée» ou encore «retardée».

³² Par exemple, le bureau de l'amélioration de la réglementation a en effet été officiellement créé dans le cadre du programme, mais il est resté en sous-effectif et ne disposait d'aucun pouvoir pour rejeter les propositions de lois accompagnées d'analyses d'impact réglementaires superficielles.

l'administration centrale avaient été atteints. Dans le secteur financier, ce n'est qu'en avril 2014 que le deuxième programme a introduit une condition imposant à la Banque de Grèce de définir des indicateurs de performance clés pour surveiller les progrès des banques dans la réduction de leurs imposants portefeuilles de prêts non productifs. Toujours dans le secteur financier, la Commission n'a pas tiré pleinement parti de sa qualité d'observateur au sein des organes de décision du FHSF, qui lui offrait une autre possibilité de veiller au respect des conditions des programmes³³.

Coopération avec les partenaires des programmes

41. Au niveau technique, les conditions ont essentiellement été définies par la Commission (la coordination étant assurée par la DG ECFIN) et le FMI, en concertation avec la BCE. Dans le cadre du troisième programme, ils ont été rejoints par un quatrième partenaire institutionnel, à savoir le MES. Les textes définitifs des protocoles d'accord montrent que les institutions sont parvenues à un accord entre elles, ainsi qu'avec les autorités grecques, ce qui a nécessité que chacune des parties adapte sa position en fonction des besoins.

42. Il n'existait ni ligne directrice ni procédure spécifique concernant le processus de coopération entre institutions et le fait qu'il n'ait pas été formellement documenté (par exemple par des procès-verbaux) en a affecté la transparence. Cependant, les équipes de programme respectives ont mis en place un cadre de coopération informelle. Elles ont entretenu des contacts réguliers par téléphone et par courrier électronique, ainsi que lors de réunions. Elles se sont échangé des informations, des données et des analyses préliminaires et ont discuté des différentes solutions possibles pour la conception des programmes. La Commission et le FMI ont partagé leurs projets de documents de programmation pour assurer la cohérence des conditions. Le fait que les agents des trois institutions disposaient d'expertises et d'expériences différentes a permis de réaliser des évaluations plus

³³ Nous avons relevé un cas particulier de 2013, dans lequel la Commission n'a pas exprimé de façon convaincante, au sein du FHSF, ses préoccupations quant à une éventuelle fusion entre deux banques. L'opération n'a été annulée que plus tard, et, du fait de ce retard, l'occasion de recapitaliser l'une de ces banques en partie avec des fonds privés a été manquée (elle a finalement été intégralement recapitalisée par le FHSF).

approfondies et des prévisions plus précises, ce qui a réduit le risque d'erreurs et d'omissions lors de l'élaboration et de l'actualisation des programmes.

43. La BCE et la Banque de Grèce ont ajusté certains de leurs instruments en fonction des mesures de politique économique prévues par les programmes³⁴. Cependant, les programmes n'indiquaient pas explicitement jusqu'à quel point l'apport de liquidités à la Grèce était subordonné au respect des conditions fixées³⁵, ni comment ce soutien était pris en considération pour établir les prévisions macroéconomiques et estimer les déficits de financement.

Les hypothèses économiques sous-tendant les programmes

44. Les projections macroéconomiques et le calcul du déficit de financement constituaient les deux principaux processus définissant le cadre économique pour l'élaboration et la modification des programmes (voir **encadré 3**). La Commission a procédé à ces analyses pour chaque programme et les a mises à jour lors de chaque examen. Chacune des institutions participant à la gestion des programmes a effectué ses propres analyses économiques, mais le résultat final reflète le consensus auquel elles sont parvenues.

³⁴ Par exemple, avec le programme concernant les marchés de titres mis en place en mai 2010 pour les achats d'obligations d'État sur le marché secondaire, ainsi que qu'avec la fourniture de liquidités d'urgence aux banques solvables, à partir de 2010.

³⁵ Le 4 février 2015, la BCE a décidé de suspendre la dérogation permettant d'accepter les obligations d'État grecques comme garanties de prêts, ce qui a eu automatiquement pour effet d'augmenter le coût des emprunts contractés par les banques du pays. Il n'est pas certain que la décision ait été prise en coordination avec les partenaires concernés par le deuxième programme. Plus tard au cours de ce même mois de février 2015, l'Eurogroupe a décidé de prolonger le deuxième programme de quatre mois (jusqu'à fin juin 2015).

Encadré 3 - Éléments clés des processus économiques qui sous-tendent la conception des programmes

Les projections macroéconomiques – elles fournissent à la Commission la meilleure estimation possible des principales évolutions économiques dans le pays, avec pour hypothèse que les conditions des programmes seront pleinement remplies. Les projections informent sur l'évolution de l'économie réelle (évolution du PIB et de ses composantes, ainsi que du marché du travail) et sur la trajectoire budgétaire (dette et déficit) aux fins de l'évaluation de la soutenabilité de la dette. Elles reposent sur un processus qui s'inspire des prévisions économiques habituelles de la Commission, mais qui va également plus loin. Même lorsque le calendrier diffère, les prévisions effectuées pour les besoins des programmes d'ajustement économique peuvent s'appuyer sur les dernières prévisions économiques européennes disponibles, qui sont utilisées comme base par les services compétents.

Le calcul du déficit de financement – estimation des besoins de financement de la Grèce réalisée pour s'assurer que l'assistance financière prévue au titre du programme suffira à couvrir le déficit de financement. On entend par «déficit de financement» les besoins de financement de l'État, à savoir la différence entre les dépenses, d'une part, et les recettes provenant de sources autres que les programmes d'assistance, d'autre part.

Les forces et les faiblesses méthodologiques

45. Les feuilles de calcul utilisées pour les projections macroéconomiques fournissaient des informations claires et détaillées sur les données et projections historiques pour l'ensemble des variables macroéconomiques. Les tendances prévisionnelles concernant les principales variables macroéconomiques et budgétaires étaient conformes aux projections de leurs composantes et se fondaient sur un large éventail de sources d'information. La Commission a utilisé les hypothèses les plus récentes sur l'évolution de l'économie internationale et sur les indicateurs techniques. Elle n'a toutefois pas explicitement tenu compte de certains facteurs habituellement utilisés dans les modèles macroéconomiques et n'a pas suffisamment pris en considération les projections macroéconomiques et budgétaires (voir **encadré 4**).

Encadré 4 - Faiblesses de la méthodologie de la Commission en matière de prévisions

Exhaustivité – Certains facteurs (tels que la production potentielle ou le taux de chômage n'accéléralant pas l'inflation) n'ont pas véritablement été pris en considération dans les projections macroéconomiques. La Commission a également omis de documenter la manière dont ils ont été utilisés dans la phase de jugement et quels éléments des prévisions économiques européennes ont été utilisés pour les prévisions des programmes.

Coordination des projections - La Commission a établi les projections macroéconomiques et budgétaires séparément et ne les a pas intégrées dans un modèle unique. La prise en considération de l'impact mutuel des deux types de projections comporte donc une part d'arbitraire.

Approche de l'analyse de la soutenabilité de la dette - La trajectoire à long terme de la dette exprimée en pourcentage du PIB a été définie au moyen d'une procédure couramment appliquée fondée sur l'effet mécanique d'accumulation de la dette. Dans cette approche, il manque un mécanisme interne permettant de relier la trajectoire de la dette à l'activité économique (production, distribution et consommation de biens et de services).

46. Globalement, la complexité de la méthodologie relative au déficit de financement s'est accrue tout au long des programmes et les feuilles de calcul du deuxième programme comportaient des calculs, des évaluations et des outils de modélisation beaucoup plus complexes. La base de calcul du déficit de financement a en outre été élargie pour tenir compte de facteurs et d'éléments supplémentaires à un stade ultérieur du programme, même si certaines faiblesses méthodologiques ont subsisté (voir **annexe V**). La méthodologie n'a guère été modifiée pour le troisième programme.

47. Aucune procédure n'était prévue à la Commission pour lancer, autoriser, enregistrer et traiter les calculs relatifs au déficit de financement, ni pour en rendre compte. Les contrôles de qualité revêtaient un caractère informel et nous avons relevé des faiblesses importantes dans l'environnement de contrôle en ce qui concerne les feuilles de calcul³⁶. Aucune amélioration n'a été enregistrée à cet égard au cours des trois programmes.

³⁶ Par exemple, les modifications, les versions et l'accès ne faisaient l'objet d'aucun contrôle et il n'y avait pas de rapprochement des données saisies ou de fonction d'analyse intégrée pour assurer la cohérence et l'intégrité des données.

48. Alors que plusieurs sources différentes ont été utilisées, les données n'étaient ni référencées ni datées. Le rapprochement des données a de ce fait été problématique et nous n'avons pas pu vérifier si les informations utilisées étaient toujours les plus récentes. Dans la présentation des résultats du premier programme concernant le déficit de financement, nous avons relevé un certain nombre d'erreurs. Même si elles n'avaient aucun impact sur le montant du déficit de financement, ces erreurs sont révélatrices d'insuffisances dans les dispositions internes de la Commission en matière de contrôle de la qualité³⁷.

Tests de sensibilité et justification des hypothèses

49. La Commission a assuré un suivi régulier de la situation de la Grèce en matière de liquidité bancaire et a également mis à jour, avant chaque examen, le fichier utilisé pour calculer le déficit de financement. Les documents de programmation accessibles au public ne présentent pas les tests permettant de déterminer le degré de sensibilité du calcul du déficit de financement à certains résultats ou faits nouveaux, mais ces analyses figurent dans les documents de travail de la Commission. Celle-ci a fondé ses scénarios sur divers éléments, tels que le calendrier de différents décaissements, le niveau des recettes issues de la privatisation et les arriérés remboursés. Par ailleurs, aucune analyse des scénarios n'a été réalisée pour les projections macroéconomiques. Celles-ci ne tenaient pas systématiquement compte de l'effet sur l'économie grecque de chocs extérieurs tels que la dépréciation importante de l'euro ou la chute vertigineuse des prix des matières premières, qui se sont en réalité produits à des stades ultérieurs des programmes.

50. Nous avons relevé des faiblesses dans les processus de justification des hypothèses et de documentation. En ce qui concerne le déficit de financement, les documents de programmation comportaient un paragraphe sur la gestion de la trésorerie et le financement des programmes. Cependant, les commentaires étaient souvent vagues et ne fournissaient pas d'explication sur les modifications apportées aux mises à jour du calcul du déficit de financement. Dans un certain nombre de cas, les hypothèses spécifiques sous-tendant ce

³⁷ Par exemple, le montant total des besoins de refinancement de la dette était sous-estimé dans le calcul initial du déficit de financement, et le total des chiffres relatifs à l'amortissement de la dette n'était pas correct dans le calcul effectué en décembre 2010.

calcul appelaient une véritable justification³⁸. Les problèmes de justification ont perduré dans le troisième programme. La Commission a accepté, à la suggestion du FMI, de porter le coussin de liquidité à huit milliards d'euros. Elle n'était toutefois pas en mesure d'expliquer pourquoi le coussin de liquidité devait atteindre ce niveau précis, invoquant l'expérience acquise avec d'autres programmes.

51. Lorsqu'elle a intégré l'impact des réformes structurelles dans les projections macroéconomiques, la Commission s'est appuyée sur des éléments qu'elle a introduits de façon discrétionnaire et qui n'ont pas été documentés. En outre, en raison du traitement séparé des projections budgétaires et macroéconomiques, il n'a pas été possible de vérifier comment la Commission avait déterminé et quantifié l'impact des mesures budgétaires sur les projections macroéconomiques.

Exactitude et ajustements

52. La Commission a sous-estimé l'ampleur de la crise dans ses prévisions, en particulier dans le cadre du premier programme (voir [annexe VI](#)). Cela s'explique principalement par une sous-estimation de la baisse de la consommation et de l'investissement privés. Cependant, la précision d'ensemble des prévisions macroéconomiques de la Commission était généralement comparable à celle d'autres organisations³⁹, et elle a été partiellement altérée par les fausses données statistiques fournies par les autorités grecques pour la période précédant les programmes. Pour 2010 et 2011, la Commission a sous-estimé le solde des administrations publiques dans sa prévision initiale, ce qui n'était pas le cas pour 2012-2013.

³⁸ Par exemple, l'estimation des besoins de financement des entreprises publiques, l'utilisation de montants calculés selon la méthode de la comptabilité d'exercice plutôt que sur la base des besoins réels de trésorerie, les conditions de financement sur le marché et le niveau des ajustements entre stocks et flux.

³⁹ À cet égard, nous avons réalisé une étude statistique comparant les prévisions macroéconomiques de la Commission pour les deux premiers programmes avec celles d'autres organisations et avec d'autres modèles macroéconomiques. Globalement, cette analyse comparative, fondée sur des prévisions à cycle continu, a montré que les prévisions de la DG ECFIN et des autres institutions examinées étaient d'une précision comparable.

53. Les calculs relatifs au déficit de financement n'ont laissé qu'une très faible marge de manœuvre à la Grèce en ce qui concerne le coussin de liquidité, exprimé en solde de trésorerie. En moyenne, il a diminué au cours de la période de programmation, mais sans qu'aucune justification ne soit fournie. Il était même prévu que ce coussin soit réduit à zéro à la fin du premier trimestre de 2014. Or la position de trésorerie, avec 3 milliards d'euros disponibles en moyenne, ne représentait que 11 jours de dépenses primaires. Un gonflement du coussin de liquidité aurait en revanche nécessité d'adapter le financement global du programme ou d'y introduire de nouvelles mesures budgétaires.

54. Avec un coussin de liquidité peu important et une situation budgétaire qui se détériorait, la Grèce a dû emprunter à court terme en émettant des bons du Trésor ou en laissant ses arriérés s'accumuler. Le volume de bons du trésor à émettre variait sensiblement d'un calcul du déficit de financement à l'autre et servait de principale variable d'ajustement pour poursuivre le financement de l'économie grecque.

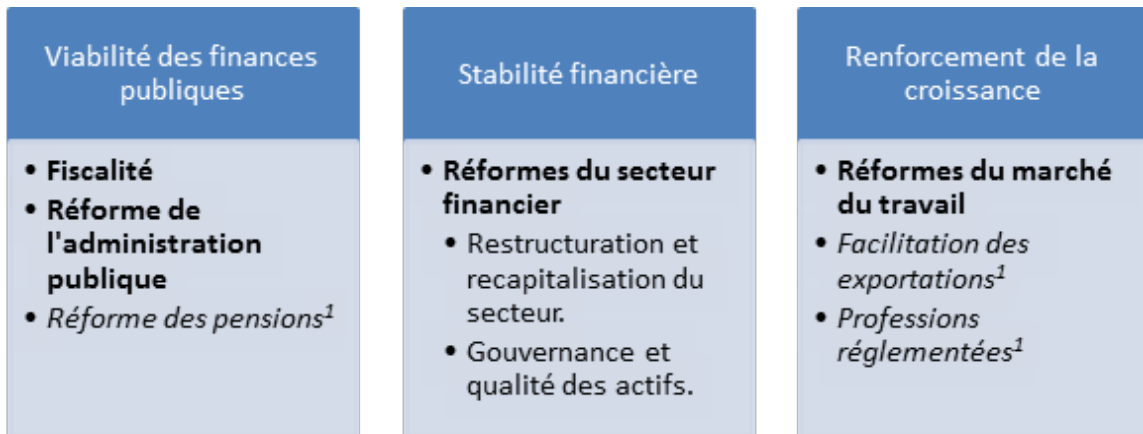
DEUXIÈME PARTIE – ÉLABORATION ET MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES

55. Le versement de l'assistance financière au titre des trois programmes d'ajustement économique était subordonné à la mise en œuvre de réformes correspondant aux trois types d'objectifs de ces programmes, à savoir budgétaires, financiers et relatifs à la croissance. La conception et le périmètre spécifiques des réformes, qui étaient très larges dès le départ, ont évolué tout au long des programmes. Ces derniers portaient sur la quasi-totalité des fonctions de l'État grec, nécessitant parfois des mutations structurelles profondes. Le respect des conditions des programmes a accusé des retards importants dans tous les domaines d'action (voir **annexe VII**).

56. L'analyse que nous présentons dans cette section du rapport a porté sur un échantillon de politiques, avec une attention particulière pour celles ayant le plus d'impact sur la réalisation des objectifs. Cette partie comporte des sections consacrées à la fiscalité ainsi qu'aux réformes de l'administration publique, du secteur financier et du marché du travail,

tandis que les autres domaines d'action couverts par notre audit sont analysés dans la première et la troisième parties (voir **figure 4**)⁴⁰.

Figure 4 - Domaines d'action audités



¹ Les résultats de l'analyse sont pris en considération dans les constatations transsectorielles (première et troisième parties).

Source: Cour des comptes européenne.

57. Pour chaque domaine d'action, nos travaux d'audit ont porté sur les aspects suivants:

- la définition des conditions relatives aux politiques à mener (justification et fondements analytiques des mesures, caractère approprié, spécificité et calendrier);
- la mise en œuvre et les résultats (respect des conditions relatives aux politiques et progression des réformes dans les domaines spécifiquement visés par les conditions du programme). Par contre, nous avons examiné les répercussions plus générales des réformes (sur la croissance, la viabilité budgétaire et la stabilité financière) dans la troisième partie du rapport afin de les distinguer des résultats des conditions spécifiques, qui sont présentés dans le reste de cette deuxième partie.

⁴⁰ Les autres grands domaines de réformes, absents de notre analyse, sont le système de santé, l'enseignement, le système judiciaire et l'industrie.

Fiscalité

58. L'amélioration durable du solde budgétaire de la Grèce et la stimulation de la croissance faisaient partie des principaux objectifs des trois programmes d'ajustement économique. Ces objectifs à moyen terme étaient également ceux du FMI. Pour les atteindre, les programmes prévoyaient des conditions visant à accroître les recettes fiscales et l'efficacité de l'administration fiscale en matière de perception des impôts (c'est-à-dire des réformes susceptibles de renforcer la capacité des pouvoirs publics de percevoir les recettes). Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux modifications du régime d'imposition (y compris les cotisations sociales) ainsi qu'aux réformes de l'administration publique visant à améliorer la perception des recettes fiscales.

Définition des conditions - Politiques fiscales

Combinaison et stabilité des mesures fiscales

59. Les recommandations stratégiques générales en matière d'assainissements budgétaires (émanant par exemple de l'OCDE) et les évaluations de la fiscalité en Grèce effectuées avant la crise préconisaient de donner la priorité, parmi les mesures fiscales, à celles concernant les impôts sur la consommation (impôts indirects) et l'élargissement des assiettes fiscales, du fait que leur impact négatif sur la croissance économique est moindre. L'augmentation des taux d'imposition et les impôts temporaires ont cependant été privilégiés par rapport à l'élargissement des assiettes fiscales au cours du premier programme, parce qu'ils étaient censés contribuer rapidement à la réalisation des objectifs budgétaires à court terme.

60. Les mesures d'élargissement des assiettes fiscales ont surtout été prises dans le cadre du deuxième et du troisième programmes, et certaines d'entre elles ont nécessité une réforme en profondeur du code des impôts. Conformément aux prévisions, l'augmentation des recettes fiscales au cours des deux premiers programmes a été principalement due aux impôts indirects (en particulier, les taux d'imposition indirecte ont été augmentés et un impôt foncier récurrent à large assiette a été introduit). Cependant, certaines hausses de taux d'imposition indirecte (par exemple sur l'énergie ou sur la pollution) ont exercé une pression supplémentaire sur les coûts de production des entreprises.

61. Les conditions des programmes ont conduit à une instabilité considérable de la politique fiscale qui a touché tous les types d'impôts et même affecté l'orientation des changements (par exemple, le premier programme préconisait un traitement fiscal unifié de toutes les sources de revenu des particuliers, tandis que le deuxième allait dans le sens opposé; voir **annexe IV, partie B**). Comme l'a reconnu la Commission, l'instabilité était due, dans une certaine mesure, aux problèmes de capacité administrative en matière d'élaboration des politiques fiscales et à une mise en œuvre déficiente, qui ont fréquemment nécessité un ajustement des conditions des programmes. Durant le premier programme, l'instabilité a également résulté des efforts déployés pour prendre, dans l'urgence, des mesures fiscales ponctuelles en vue d'atteindre les objectifs de déficit. Le fait que la Commission n'avait au départ défini aucune stratégie concernant les politiques fiscales, ainsi que les lacunes affectant les données (voir **annexe IV, partie A**) font également partie des causes du problème, même si des améliorations ont pu être observées pendant toute la durée des programmes.

Justification des mesures

62. La justification des conditions relatives à la politique fiscale n'était pas systématiquement documentée⁴¹. Les hausses importantes de la TVA et des accises de 2010 ont été justifiées par le nécessaire assainissement budgétaire et convenues avec les autorités, mais aucune étude n'a été menée sur les conséquences des autres mesures fiscales envisageables, comme l'introduction d'un impôt foncier récurrent à large assiette⁴², qui a finalement eu lieu en 2011 dans le cadre d'un plan budgétaire supplémentaire. La documentation de la phase d'élaboration s'est améliorée avec le temps, grâce à la meilleure qualité des données fournies par les autorités compétentes (cela vaut, par exemple, pour la

⁴¹ Par exemple, la condition suivante n'a pas été justifiée: «modification de la législation par le gouvernement pour réduire les entraves fiscales aux fusions et acquisitions, telles que le non-transfert des pertes accumulées avec la société et le calcul complexe des «profits excessifs» (article 11 de la loi n° 3522/2006) lors du transfert de propriété des sociétés privées à responsabilité limitée» (premier programme, mai 2010).

⁴² L'OCDE considérait cet impôt comme le moins préjudiciable à la croissance.

modélisation des réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans le cas du deuxième programme et pour les augmentations des taux de TVA prévues par le troisième).

Définition des conditions - Recouvrement des impôts

63. Plusieurs institutions internationales (FMI, OCDE et Commission européenne) avaient signalé les problèmes considérables liés au respect des obligations fiscales en Grèce avant la crise. Les résultats du premier programme dans le domaine du recouvrement de l'impôt n'étaient pas bons⁴³, et ce en raison de trois grands types de problèmes: i) la priorité accordée aux conditions était faible et celles-ci n'étaient ni clairement définies ni suffisamment solides (voir **encadré 5**); ii) la mise en œuvre des plans des autorités en matière de lutte contre la fraude fiscale n'était pas satisfaisante; iii) le suivi assuré par la Commission était fondé sur des données et des critères insuffisants (voir première partie).

Encadré 5 - Exemples de problèmes concernant la conception des mesures d'exécution des obligations fiscales

Inclusion tardive dans les programmes

Les conditions du premier programme n'accordaient la priorité aux mesures spécifiques de lutte contre la fraude fiscale que dans une certaine mesure. Un certain nombre de mesures clés ne sont apparues que dans le deuxième programme (unification des numéros d'identification fiscale des contribuables, mise en place d'un système informatique reliant tous les bureaux d'imposition entre eux, création d'un registre central des comptes bancaires), voire dans le troisième (promotion et facilitation des paiements électroniques, publication des noms des contribuables ayant des arriérés d'impôts et de cotisations de sécurité sociale, etc.).

Les mesures prises ne permettaient pas d'exploiter toutes les possibilités

La comparaison avec d'autres États membres montre que des mesures plus spécifiques auraient pu être envisagées en Grèce, comme un mécanisme de paiement fractionné de la TVA pour les opérations réalisées avec des institutions publiques ou encore une utilisation plus intensive des dispositifs fiscaux électroniques.

⁴³ La Commission a elle-même reconnu que les progrès accomplis en matière de respect des obligations fiscales 2010 et 2011 étaient faibles.

Le niveau de détail était insuffisant au départ

Le premier programme prévoyait l'adoption d'«un acte législatif améliorant l'efficacité de l'administration fiscale et des contrôles fiscaux», mais il n'existait aucune liste des mesures spécifiques convenues. Cette condition était inspirée des recommandations formulées par le FMI dans le cadre de l'assistance technique en mai 2010, qui n'ont toutefois pas été intégralement transposées.

64. La plupart des conditions concernant le renforcement de l'administration fiscale ont été ajoutées à partir du deuxième programme, ce qui a permis de corriger certains défauts de conception du premier. Ces conditions, qui reposaient principalement sur les recommandations de la *task force* pour la Grèce, ont permis de rendre les choses plus claires, mais elles ont aussi considérablement augmenté le niveau de détail⁴⁴. Cette évolution tenait au fait que les conditions précédentes n'avaient pas été mises en œuvre de manière satisfaisante. Certaines conditions étaient également assorties de délais irréalistes (voir **annexe IV, partie C**).

Mise en œuvre et résultats

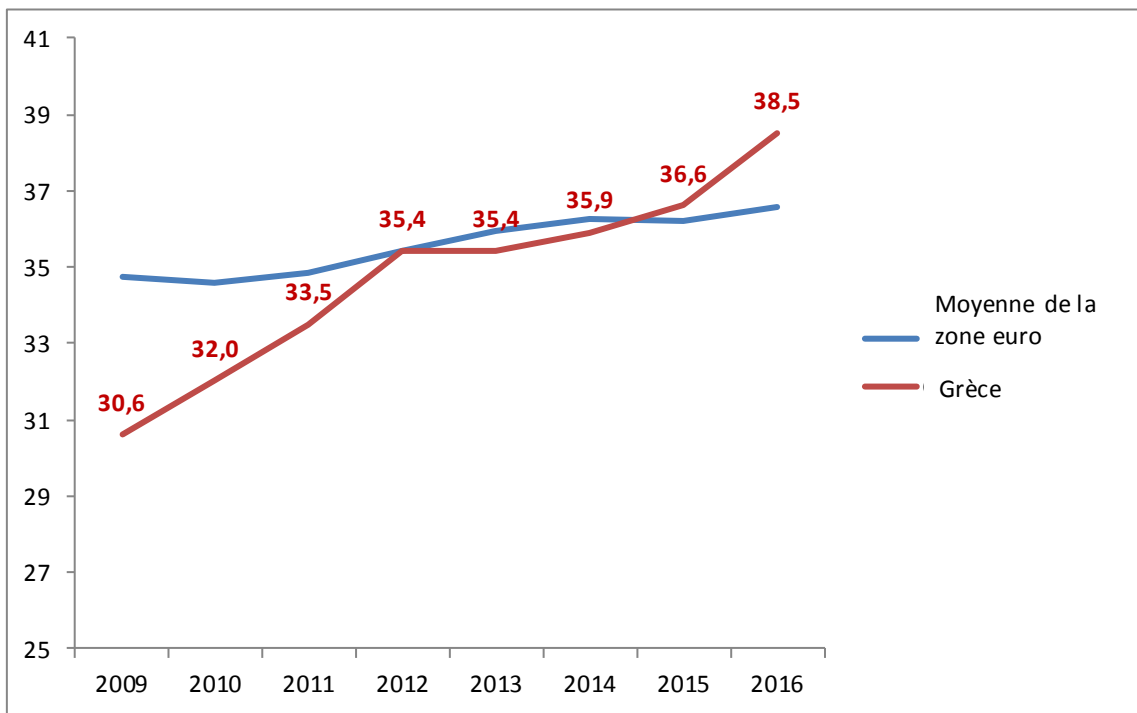
65. Les mesures de politique fiscale convenues dans le cadre des programmes ont entraîné un accroissement de la pression fiscale⁴⁵ sur l'économie de 2010 à 2014 (à concurrence de 5,3 % du PIB), qui s'est encore accentué avec les nouvelles mesures fiscales du troisième programme. Cela montre que les mesures mises en œuvre ont durablement contribué à l'amélioration des finances publiques. Cette hausse, qui était plus importante que dans n'importe quel autre pays faisant l'objet d'un programme d'ajustement, a permis à la Grèce d'atteindre la pression fiscale moyenne (non pondérée) des États membres de la zone euro à

⁴⁴ Les protocoles d'accords du premier programme comportaient 32 conditions uniques concernant l'administration fiscale, contre 194 dans le cadre du deuxième. Cette augmentation importante du niveau de détail ne se reflète pas dans les conditions du FMI, qui prévoyaient 6 repères structurels en la matière dans le premier programme et 14 dans le deuxième.

⁴⁵ Recettes fiscales et cotisations sociales (selon les données communiquées par Eurostat), après déduction des cotisations sociales imputées exprimées en proportion du PIB. Par définition, cet indicateur ne tient pas non plus compte des montants non perçus, étant donné que la Grèce enregistre les impôts et les cotisations sociales suivant la méthode dite des «encaissements ajustés dans le temps».

la fin de 2014 (voir [figure 5](#)). L'essentiel de cette augmentation a été enregistré entre 2010 à 2012, soit au moment où la crise économique grecque était la plus profonde.

Figure 5 - Pression fiscale dans les pays de la zone euro sous programme d'ajustement (en % du PIB)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat (printemps 2017).

66. À la fin du deuxième programme, la Commission considérait que la Grèce avait rempli un large éventail de conditions concernant la fraude fiscale et la perception des impôts; cependant, cela n'a contribué à l'assainissement budgétaire que dans une mesure limitée⁴⁶. Cela tenait au fait que certaines des réformes n'avaient pas été mises en œuvre correctement, qu'il était encore trop tôt pour que leurs effets soient visibles dans les statistiques ou que l'instabilité de l'environnement fiscal limitait leur efficacité. Les indicateurs de performance des programmes concernant l'administration fiscale montrent une amélioration partielle et précaire du nombre de contrôles fiscaux et des taux de

⁴⁶ En particulier, contrairement à ce qui était prévu au départ, les recettes de TVA exprimées en pourcentage du PIB n'ont pas augmenté entre 2009 et 2014, malgré les nombreuses hausses de taux et le fait que la part de la consommation des ménages dans le PIB n'ait pas baissé.

recouvrement dans les centres d'audit spécialisés, tandis que les valeurs cibles ont rarement été atteintes entre 2012 et 2014 (voir ***annexe IV, partie D***). Les dettes fiscales ont augmenté d'environ 8,2 milliards d'euros par an (soit 4,2 % du PIB) en moyenne de 2010 à 2014, malgré les abandons de créances et les mesures de recouvrement. Les programmes ne prévoyaient pas d'indicateurs pour suivre l'estimation des impôts non perçus pour cause d'absence de déclaration (le «manque à gagner fiscal») ou du travail non déclaré, mais l'estimation de l'écart de TVA⁴⁷ a montré que la fraude a augmenté au cours du premier programme avant de connaître une faible amélioration en 2014 par rapport à 2010.

Réforme de l'administration publique

67. La réforme de l'administration publique visait à améliorer l'efficacité par une baisse des dépenses correspondantes et, parallèlement, une amélioration de la qualité des services publics proposés. Les programmes comportaient donc des volets budgétaires et des volets structurels. Une plus grande importance a été accordée à la réforme de l'administration publique dans le troisième programme, dont elle constituait un des piliers. Nos travaux d'audit ont principalement porté sur les gains d'efficacité que la réforme a permis d'obtenir au niveau central de l'administration publique.

Définition des conditions

Priorités à court terme et perspectives stratégiques de la réforme de l'administration publique

68. Dans un contexte de crise budgétaire, la principale priorité du premier programme dans le domaine de l'administration publique était l'assainissement budgétaire⁴⁸. Les aspects structurels ont gagné en importance dans les conditions du deuxième programme, mais ils ne relevaient pas d'une planification stratégique appropriée. En ce qui concerne

⁴⁷ «*Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 member states*» (DG Fiscalité et union douanière, 2016).

⁴⁸ Les salaires et les pensions, poste de dépense connaissant une croissance rapide depuis 2000, ont représenté trois quarts de l'ensemble des dépenses primaires en 2009. La masse salariale a augmenté de près de 100 % entre 2000 et 2008 et de 7,5 % supplémentaires en 2009.

l'administration publique, la conditionnalité relative aux réformes structurelles ne s'inscrivait pas dans le cadre d'un programme plus large de réformes applicable, par étapes successives, de manière cohérente et planifiée, à l'ensemble des services publics. Les réformes structurelles de l'administration publique ne tenaient pas compte de facteurs essentiels que la Commission elle-même jugeait indispensables à l'élaboration d'une réforme globale de l'administration publique, à savoir l'échange de bonnes pratiques au niveau de l'UE, la participation des parties prenantes et de la société civile ainsi que la continuité et la stabilité des réformes (voir **annexe VIII, partie A**).

69. En 2013, le deuxième programme exigeait de la Grèce qu'elle présente une stratégie et un plan d'action pour les réformes de l'administration publique, sans que cette exigence ne soit synchronisée avec les actions clés du programme (la réorganisation du secteur public grec a démarré en 2012, soit deux ans avant la date de présentation de la stratégie). Ce plan n'a pas été mis en œuvre et, en 2015, une nouvelle stratégie de réforme de l'administration publique a été réclamée dans le cadre du troisième programme.

Degré d'exhaustivité des réformes

70. Le premier programme demandait la réalisation d'une évaluation du fonctionnement de l'administration centrale par l'OCDE, pour permettre de classer par ordre de priorité les réformes dans ce domaine et de définir une approche spécifiquement adaptée au pays. Si cette évaluation a clairement mis en évidence les faiblesses de l'administration grecque et les domaines d'actions nécessitant un soutien administratif, 13 des recommandations de l'OCDE ont été intégrées dans les conditions avec un certain retard (voir **encadré 6**). Les recommandations n'ont pas systématiquement fait l'objet d'un suivi, et aucun dispositif n'était prévu pour surveiller la progression des réformes, ni aucune stratégie pour résoudre les problèmes de collecte et de gestion des données (voir **annexe VIII, partie B**).

Encadré 6 - Exemples de retards dans la mise en œuvre des recommandations de l'OCDE

Dans le domaine des TIC, un plan visant à assurer l'interopérabilité entre les différents services de l'administration centrale a été ajouté dans le programme un an après la publication du rapport de l'OCDE, tandis que pour les stratégies des ressources humaines et de la communication, il a fallu attendre deux ans.

71. Avant même que le premier programme ne débute, l'UE disposait d'instruments permettant de remédier aux faiblesses de l'administration publique grecque (à savoir, pour l'essentiel, le PO «réforme administrative» financé par le FSE). Les programmes ne prévoyaient pas de mesures spécifiques pour développer les capacités institutionnelles, alors que la Commission avait connaissance de la gravité des problèmes en la matière⁴⁹. Certaines mesures de soutien à cet égard⁵⁰, quoique d'une portée et d'une ampleur limitées, ont été coordonnées par la *task force* pour la Grèce. Par contre, aucun lien n'a été établi entre les conditions du programme et les projets de renforcement des capacités qui étaient déjà en place en 2010 dans le cadre du PO «réforme administrative», dont certains ont même été supprimés au cours de la période couverte par les programmes d'ajustement. Le degré d'exhaustivité des conditions et la coordination avec les autres instruments (y compris l'assistance technique) se sont améliorés dans le cadre du troisième programme, notamment grâce à l'établissement d'un véritable lien entre l'assistance technique et le programme d'ajustement.

Justification des mesures

72. Malgré les quelques travaux d'analyse de la Commission concernant l'élaboration des réformes de l'administration publique, la justification avancée pour certaines mesures spécifiques n'était pas satisfaisante. En particulier, la Commission n'était pas en mesure de présenter la moindre analyse quantitative ou qualitative pour les deux principaux objectifs chiffrés de la réforme (à savoir la suppression de 150 000 postes dans la fonction publique entre 2011 et 2015 et le licenciement obligatoire de 15 000 agents pour 2014 au plus tard⁵¹).

⁴⁹ Les capacités institutionnelles recouvrent généralement trois volets d'intervention, à savoir: 1) les structures et processus, 2) les ressources humaines et 3) la fourniture des services.

⁵⁰ L'ampleur de l'assistance technique dans le domaine des réformes de l'administration publique et sa contribution à ces réformes ont été limitées. Elle a été dotée d'un budget de 750 000 euros. Cependant, le contrat concerné n'a été que partiellement exécuté (37 % du budget et 44 % des 620 personnes-jours disponibles pour la période allant du 30 janvier 2013 au 1^{er} janvier 2014).

⁵¹ La suppression des 150 000 postes devait être définitive et a été mise en œuvre par le remplacement d'un seul départ naturel sur cinq, la réduction du nombre d'emplois temporaires, la constitution d'une réserve de personnel, ainsi que par des régimes de mise à la retraite ou à la préretraite et par le contrôle des recrutements. Pour les 15 000 licenciements obligatoires, les

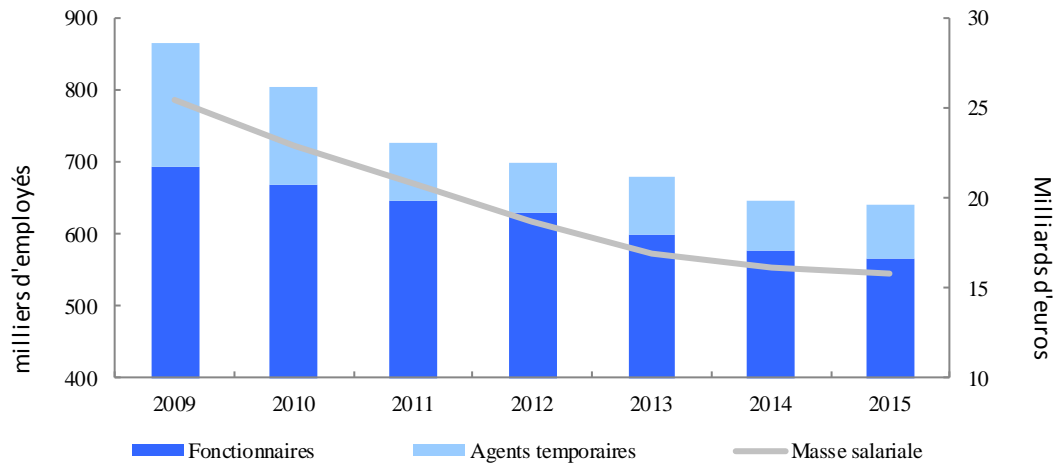
73. Le problème du manque de justification valait également pour l'échelonnement des réformes et les délais de mise en œuvre. La Commission n'était pas en mesure de produire l'analyse qui sous-tendait la conception des programmes à cet égard; cependant, les délais fixés pour certaines conditions se sont finalement avérés trop ambitieux et ne tenaient pas compte des capacités de mise en œuvre. Par exemple, la mise en place et l'application d'un nouveau système d'évaluation du personnel pour l'ensemble de l'administration publique étaient censées durer 11 mois, alors qu'une étude comparative du programme SIGMA de l'OCDE menée dans six pays de l'UE suggère qu'une telle réforme devrait idéalement s'étaler sur une période d'un an et demi à trois ans. Le personnel de l'administration publique n'a pas fait l'objet d'une évaluation au cours du deuxième programme. Par conséquent, le troisième programme a comporté une nouvelle condition selon laquelle le législateur devait introduire un nouveau système, moderne, d'évaluation de la performance dans les quatre mois (soit au plus tard en novembre 2015). La loi a été adoptée en février 2016, mais des actes d'exécution supplémentaires devaient être adoptés pour juin 2016 (soit sept mois plus tard). La première évaluation était prévue pour juin 2017, soit près de deux ans après le début du troisième programme.

Mise en œuvre et résultats

74. Les réformes de l'administration publique grecque ont permis d'atteindre l'objectif de compression des coûts fixé par les programmes. L'objectif de réduction globale de l'emploi public a été atteint en 2013, c'est-à-dire avec deux ans d'avance, du fait du non-remplacement d'une partie des départs naturels, de la diminution des emplois contractuels et du régime de préretraites. Les effectifs de la fonction publique ont fondu de plus de 225 000 agents entre 2009 et 2015 (voir ***figure 6***).

agents concernés pouvaient être remplacés par de nouveaux agents dont les profils correspondaient davantage aux besoins de l'administration.

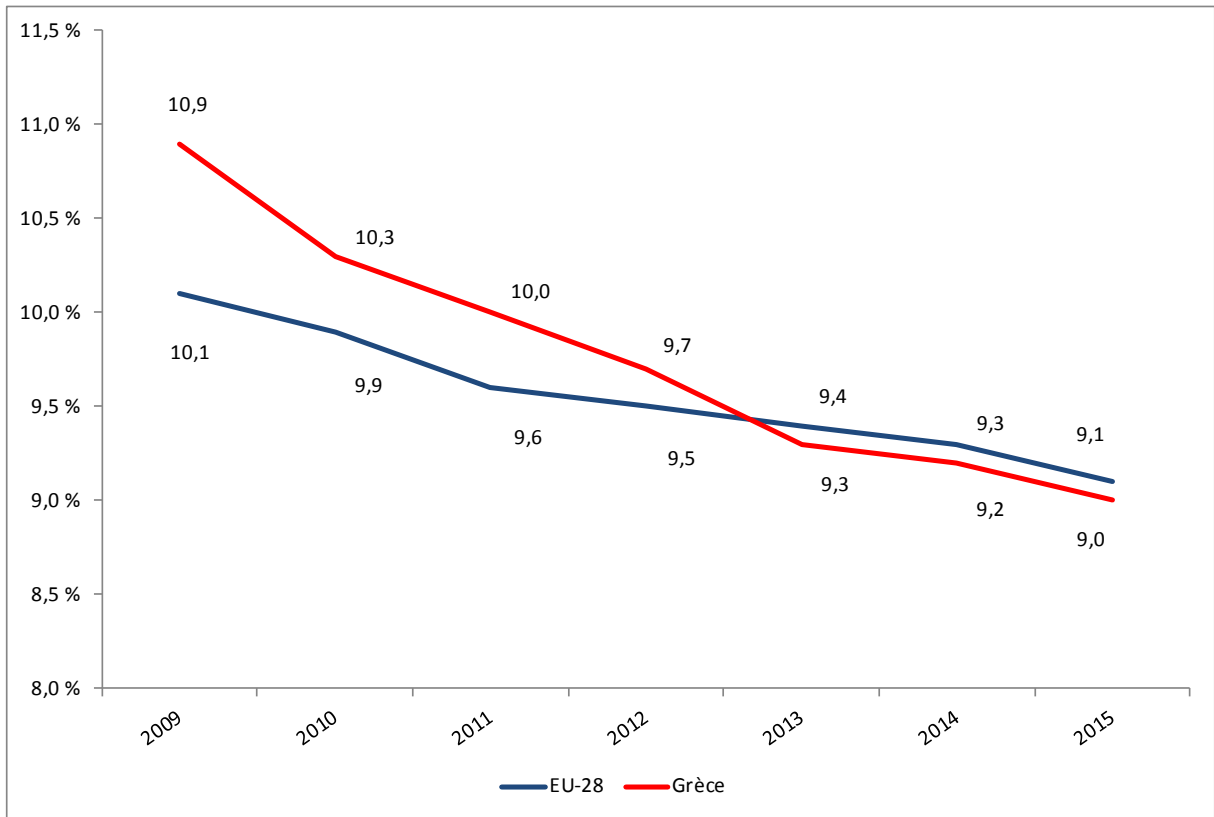
Figure 6 - Évolution du nombre d'employés dans le secteur public central et de la masse salariale des administrations publiques entre 2009 et 2015



Source: Commission européenne, base de données Apografi et Eurostat.

75. En ce qui concerne les résultats obtenus sur le plan budgétaire, le coût annuel de l'emploi public a chuté de 37,9 % (9,6 milliards d'euros) entre 2009 et 2015. En 2015, la part des salaires de la fonction publique dans le PIB a été alignée sur la moyenne de la zone euro (9,1 % dans la zone euro, contre 9 % en Grèce; voir **figure 7**). Ces économies ont cependant entraîné une augmentation des dépenses consacrées aux retraites.

Figure 7 – Rémunération des agents de la fonction publique en pourcentage du PIB



Source: Données fournies par Eurostat (montants payables hors cotisations sociales).

76. Les volets structurels de la réforme de l'administration publique ont bénéficié d'un soutien limité au niveau national et ont pâti de l'instabilité politique (voir points 31 et 32). Par conséquent, ils n'ont pas permis d'obtenir des résultats aussi tangibles que dans le cas des mesures budgétaires. Les premiers programmes n'ont guère permis de progresser en matière de réorganisation des entités publiques, de gestion des ressources humaines et de dépolitisation de la fonction publique (voir **encadré 7**). En revanche, un certain nombre d'avancées ont été rendues possibles, comme la création d'un conseil gouvernemental pour les réformes, du secrétariat général pour la coordination de l'action gouvernementale et d'une base de données pour le recensement des emplois publics.

Encadré 7 - Réforme de l'administration publique – volets structurels

Évaluation des entités publiques - à l'issue de l'examen de juillet 2011 relatif au premier programme, de nouvelles évaluations, comportant notamment une procédure d'évaluation comparative complète, ont été réclamées pour 1 500 entités publiques en plus des 153 déjà examinées. Aucune action n'a cependant été entreprise à cet égard.

Gestion des ressources humaines et dépolitisation - des mesures (concernant la sélection des managers et l'adoption d'un nouveau système d'évaluation) ont été ajoutées à un stade avancé du deuxième programme (en 2013), sans pour autant être mises en œuvre. La dépolitisation des cadres et des cadres supérieurs, y compris les secrétaires généraux et le personnel des entités publiques et de droit privé, a été introduite dans le cadre du troisième programme.

Grilles des salaires - l'objectif du premier programme était de réduire la charge budgétaire, mais ce n'est que dans le deuxième programme que des conditions visant à mieux tenir compte des compétences et des responsabilités du personnel ont été introduites, sans toutefois être mises en œuvre. En 2015, dans le cadre du troisième programme, une nouvelle réforme de la grille unifiée des salaires a été exigée. Celle-ci visait à modifier la grille des salaires (sans incidence budgétaire) afin de mieux tenir compte des compétences et des responsabilités correspondant aux différents emplois.

Réformes dans le secteur financier

77. La préservation de la stabilité financière nationale était l'un des principaux piliers de tous les programmes d'ajustement économique grecs. Pour atteindre cet objectif, les programmes fixaient des conditions visant à consolider la santé et la résilience du secteur financier en prévoyant de renforcer les fonds propres des banques, de maintenir un niveau de liquidité suffisant, de s'attaquer aux prêts non productifs et d'améliorer la gouvernance et la supervision (voir **encadré 8**, ainsi que le détail des stratégies des programmes et des principales conditions applicables au secteur financier présenté à **l'annexe IX, partie A**). Notre analyse a porté essentiellement sur les mesures prises pour restructurer et recapitaliser le secteur bancaire et sur les réformes concernant la gouvernance et la qualité des actifs, en particulier les prêts non productifs.

Encadré 8 - Aspects essentiels des réformes du secteur financier

Fonds hellénique de stabilité financière (FHSF) - Création du Fonds hellénique de stabilité financière (FHSF) dans le but de contribuer à la stabilité financière du système bancaire grec en fournissant des fonds propres, le cas échéant.

Recapitalisation des banques et résolution des défaillances - Un montant de 10 milliards d'euros a été affecté à des interventions sur les fonds propres des banques par l'intermédiaire du FHSF dans le cadre du premier programme, mais il n'a été utilisé que de façon marginale. Dans le cadre du deuxième programme, un montant de 50 milliards d'euros a été affecté à la recapitalisation des banques et aux éventuels coûts de résolution des défaillances par l'intermédiaire du FHSF. Une réserve supplémentaire de 25 milliards d'euros a été prévue à cette même fin dans le cadre du troisième programme.

Liquidité - Maintien d'un niveau suffisant de liquidité dans le système bancaire conformément aux règles de l'Eurosystème. À moyen terme, mise en place d'un modèle durable de financement des banques permettant de réduire leur dépendance aux emprunts consentis par la banque centrale.

Prêts non productifs - Renforcement du dispositif relatif à l'insolvabilité des banques et de leur capacité de gestion des prêts non productifs, développement d'un marché consacré à la vente et au remboursement des créances non productives et amélioration de la gestion des banques en liquidation.

Gouvernance et supervision - Renforcement de la gouvernance du FHSF, des banques et de la Banque de Grèce. Renforcement de la supervision et de la réglementation au niveau national.

78. Malgré la faible demande de prêts au cours de la période de programmation, les programmes prévoyaient tous très peu de réformes du secteur financier⁵² pour résoudre directement le problème de la contraction du crédit en Grèce, que ce soit sur le plan de l'offre de crédits bancaires ou sur celui du coût du crédit. Les restrictions en matière de facilités de crédit ont entravé les efforts visant à rétablir la compétitivité de l'économie grecque, les PME du pays ayant eu très difficilement accès au crédit.

⁵² Même si les programmes comportaient des conditions visant à améliorer l'accès des PME au financement, les réformes du secteur prévoyaient uniquement la création d'un institut de la croissance. En outre, les montants alloués à cette fin (environ 200 millions d'euros) étaient faibles en comparaison des besoins de financement des entreprises grecques.

Définition des conditions

79. L'analyse de la Commission ne fournissait pas toujours une justification suffisante des risques associés à certaines options stratégiques. Par exemple, lors de la recapitalisation des banques en 2013, la Commission a étudié plusieurs options pour attirer les investisseurs. Après avoir conclu que les propositions des autorités grecques offraient des incitations excessives aux investisseurs privés, elle a finalement opté pour l'émission de bons de souscription⁵³. Cependant, cette analyse ne tenait pas compte de tous les risques que présentent ces bons de souscription, comme celui de leur impact potentiel sur le prix des actions des banques (voir ***annexe IX, partie B***).

Restructuration et recapitalisation du secteur bancaire

i) Évaluations des besoins en fonds propres

80. Les évaluations des besoins en fonds propres prévues par les deux premiers programmes ne reposaient pas toujours sur des hypothèses suffisamment prudentes. Par exemple, même le scénario de croissance du PIB le plus défavorable, établi en janvier 2011, tablait sur des taux dépassant la performance économique réelle de 4,6, 7,8 et 8,5 points de pourcentage pour, respectivement, 2011, 2012 et 2013⁵⁴. En outre, les fonds restants du deuxième programme (environ 11 milliards d'euros) ont en partie influencé l'analyse, par la Commission, d'une deuxième évaluation des besoins en fonds propres réalisée au début de 2014 par la Banque de Grèce.

⁵³ Un bon de souscription est un titre qui donne à son détenteur le droit de souscrire un certain nombre d'actions ou d'obligations de la société émettrice à un prix déterminé jusqu'à sa date d'expiration.

⁵⁴ Les banques grecques ont connu six évaluations des besoins en fonds propres depuis le début de la crise. Celles-ci sont généralement réalisées sur la base de deux scénarios d'évolution des principales variables macroéconomiques (dits «de référence» et «défavorable»). Il importe de souligner que, dans tous les cas, la Commission a joué un rôle essentiel dans l'élaboration des scénarios (voir également le rapport spécial de la Cour n° 5/2014, point 58 et encadré 1). Le FMI a relevé des faiblesses concernant les évaluations des besoins en fonds propres dans son évaluation ex post relative au deuxième programme (rapport par pays du FMI n° 17/44, février 2017, point 39 et figure 19).

ii) Évaluation de la viabilité

81. L'une des conditions du deuxième programme imposait à la Banque de Grèce d'évaluer quelles banques parmi les quinze que comptait le pays étaient viables et pouvaient donc bénéficier d'une recapitalisation à l'aide des fonds du programme. Les autres devaient faire l'objet d'une procédure de résolution, à moins que des capitaux privés ne puissent être levés. Le programme n'exigeait pas de la Banque de Grèce qu'elle veille à ce que le processus soit suffisamment transparent. Les banques n'avaient par exemple pas accès aux évaluations les concernant, ni aux calculs sous-jacents.

iii) Recapitalisations bancaires de 2014 et 2015

82. En vertu des conditions fixées dans les deuxième et troisième programmes, la contribution du FHSF ne pouvait être utilisée qu'en dernier recours pour les recapitalisations de 2014 et 2015 (voir **annexe IX, partie B**). Cela signifiait que le fonds ne pouvait pas prendre part aux recapitalisations bancaires en cas d'intérêt de la part du secteur privé, afin de limiter autant que possible de nouvelles injections d'argent public. Dans le processus de recapitalisation, une forte pression à la baisse a donc été exercée sur les prix des actions, ce qui a eu un effet dilutif important sur les participations du FHSF⁵⁵, déjà devenu actionnaire majoritaire à la suite de la recapitalisation de 2013.

Qualité des actifs – Les prêts non productifs

83. Pour gérer les prêts non productifs, la création d'une société de gestion d'actifs est l'une des solutions le plus répandues au niveau international. Cependant, cette solution n'a pas été retenue pour les programmes grecs en raison des problèmes de financement et d'autres facteurs, tels que la diffusion des prêts non productifs dans tous les secteurs, les problèmes de gouvernance et d'autres considérations liées aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. Malgré les contraintes potentielles, les estimations de la Commission relatives aux besoins de financement d'une société de gestion d'actifs n'étaient pas suffisamment réalistes pour

⁵⁵ En 2014, les investisseurs privés ont pu se procurer des actions des quatre plus grandes banques avec une décote comprise entre 7 % et 23 % par rapport au dernier prix de clôture. En 2015, la décote était considérablement plus élevée, se situant entre 34 % et 93 %, car aucun prix minimum n'avait été préalablement fixé en raison du niveau élevé d'incertitude.

permettre d'évaluer de manière approfondie si la mesure était adaptée au contexte de la Grèce.

84. Les deux premiers programmes ont mis l'accent sur la recapitalisation des banques et l'apport de liquidités, sans qu'il soit demandé que cela s'accompagne d'une action efficace en matière de gestion des prêts non productifs (le premier programme ne prévoyait par exemple qu'un engagement à revoir la législation relative à l'insolvabilité). Une tentative de résolution du problème des prêts non productifs a eu lieu dans le cadre du deuxième programme; elle consistait à s'appuyer principalement sur la gestion de ces prêts en interne par les banques, qui, bien qu'essentielle, s'est avérée largement inefficace⁵⁶. À mesure que le deuxième programme avançait, la capacité des banques à gérer les prêts non productifs a fait l'objet d'une plus grande attention, mais il a fallu attendre le troisième programme pour que des réformes tangibles visant à améliorer les procédures de gestion internes soient adoptées.

85. En ce qui concerne l'insolvabilité des entreprises et des personnes physiques en Grèce, les conditions des deux premiers programmes avaient un caractère général et la plupart des amendements législatifs introduits à juste titre pour le traitement des actifs en difficulté avaient une portée limitée et étaient inefficaces⁵⁷. Plusieurs réformes ont été menées suivant une approche disparate et caractérisées par une grande diversité de priorités d'action qui ont souvent débouché sur des objectifs stratégiques contradictoires. Dans certains cas, les réformes ont même été adoptées sans véritable consultation des parties prenantes ni analyse d'impact digne de ce nom. La complexité du dispositif concernant l'insolvabilité a perpétué le problème des prêts non productif plutôt que de permettre de le traiter dans un cadre stratégique cohérent, centralisé et assorti de priorités d'action claires.

⁵⁶ Cette solution s'est notamment heurtée au report à fin 2015 de la mise en œuvre du code de conduite sur la gestion des prêts non productifs, à la gestion moins active des portefeuilles de prêts (les banques se concentrant surtout sur les solutions à court terme et repoussant ainsi le problème à plus tard) et à la faible collaboration entre les banques. Citons également l'inaction observée dans les cas où les banques avaient dénoncé des accords de prêt sans que cela donne lieu à une action en justice.

⁵⁷ Le FMI et la BCE ont tous deux recensé plusieurs obstacles à la résolution des prêts non productifs (BCE, «*Stocktake of national supervisory practices and legal frameworks related to NPLs*», annexe III, septembre 2016 et FMI, Rapport par pays n° 17/41, février 2017, p. 3 à 15).

En outre, ce dispositif a été conçu sans qu'il soit tenu compte de la capacité limitée du système judiciaire à traiter efficacement un si grand nombre d'affaires. Cumulés, cette complexité et ces problèmes de capacité ont généré un arriéré judiciaire, de sorte que le défaut stratégique et l'aléa de moralité se sont propagés dans l'ensemble du système (voir **encadré 9**).

Encadré 9 - Insolvabilité des personnes physiques

Le cadre juridique en matière d'insolvabilité des personnes physiques a donné lieu à l'introduction d'environ 200 000 demandes qui ont inondé le système judiciaire, les débiteurs se voyant octroyer un moratoire en raison d'un énorme arriéré dont la résorption pourrait durer jusqu'à quinze ans. L'insuffisance des orientations fournies aux juges a aggravé la situation, de même que les problèmes qui affectaient la conception du cadre en question avant la loi de 2015 (une condition du troisième programme), comme le fait que les débiteurs ne devaient payer qu'un montant minimal, voire pouvaient ne rien payer du tout, dans l'attente de leur comparution.

Le cadre juridique n'était donc pas suffisamment ciblé, car il a permis à des débiteurs inéligibles de déposer des demandes en insolvabilité et d'éviter ainsi toute action de la part de leurs créanciers pendant le traitement de leur affaire. L'absence de ciblage des règles relatives au surendettement des ménages a également contribué au développement d'une culture du non-remboursement parmi les emprunteurs. La Banque de Grèce et les banques du pays estiment en effet qu'un sixième des entreprises et au moins un quart des ménages ont organisé leur insolvabilité.

86. Seul le troisième programme comportait une condition visant à créer un marché pour la vente et le remboursement des créances non productives qui soit opérationnel. Cependant, plusieurs obstacles majeurs n'ayant été levés ni par la loi adoptée fin 2015 ni par deux autres amendements adoptés en 2016 (qui s'appliquent également aux prêts productifs), le cadre juridique est resté aussi pesant.

87. Dans le cas des banques faisant l'objet d'une procédure de liquidation spéciale qui géraient principalement des prêts non productifs, les opérations ont été fragmentées durant une longue période, d'où une efficacité moindre sur le plan du recouvrement des prêts non productifs et celui des frais d'exploitation. Par exemple, la consolidation des opérations (par le regroupement de 16 entités en une seule) n'est devenue une condition que dans le troisième programme et n'a été mise en œuvre que trois ans après avoir été proposée pour

la première fois par des consultants externes. La procédure de liquidation a nécessité 13,5 milliards d'euros octroyés par le FHSF sur les crédits des programmes (voir **tableau 3**), ainsi qu'1,7 milliard d'euros supplémentaires provenant du fonds national de garantie des dépôts.

Gouvernance

i) Gouvernance des établissements bancaires

88. Si les réformes du secteur financier ont gagné en importance tout au long du premier programme, le programme lui-même ne prévoyait pas de conditions visant à améliorer la gouvernance des banques. Or, la gouvernance d'entreprise des banques grecques étant, depuis le début, d'une qualité largement inférieure à celle des autres banques européennes, les problèmes en la matière (comme l'octroi de prêts à des parties liées ou à des conditions ne correspondant pas à celles du marché) existaient bien avant la crise.

89. Le deuxième programme prévoyait que les quatre plus grandes banques grecques (dites «systémiques») seraient recapitalisées principalement avec les fonds du programme, par l'intermédiaire du FHSF, mais sans garantir un contrôle suffisant de la gestion du management privé. Contrairement aux pratiques internationales, les transferts de propriété qui ont conduit à une nationalisation quasi intégrale du secteur bancaire grec en 2013 n'ont eu aucun effet sur la plupart des conseils d'administration des banques. En réalité, dans certains cas, la gestion a continué d'être contrôlée par les actionnaires historiques et le FHSF n'a pas été habilité à juger de leur expérience, de leur réputation ou de leur indépendance. La première condition concernant l'évaluation de la gouvernance d'entreprise des banques n'est apparue que dans le troisième programme, qui chargeait le FHSF d'examiner la situation de tous les membres des conseils d'administration.

90. Pour ce faire, ainsi que pour empêcher toute ingérence politique ou commerciale, le programme prévoyait des critères de sélection plus stricts en ce qui concerne les qualifications et l'expérience des membres des conseils d'administration des banques. Cependant, ces critères limitaient les candidatures aux personnes disposant d'une expertise bancaire et financière, ce qui n'est pas totalement conforme aux pratiques internationales ni aux prescriptions de l'UE/du MSU, selon lesquelles, en principe, la diversité doit être assurée

au sein des organes de direction et les membres de ceux-ci doivent disposer collectivement des connaissances requises.

91. Les réformes du secteur financier n'étaient pas non plus suffisamment centrées sur la gouvernance des banques de moindre envergure ni sur leur surveillance au niveau national. Près de six ans après le lancement du premier programme, une inspection sur place effectuée par la Banque de Grèce et le MSU en 2016 a révélé de graves déficiences internes en matière de gouvernance, de gestion des risques et de pratiques de prêt au sein d'une banque.

ii) Gouvernance du FHSF

92. La structure de gouvernance du FHSF a d'abord été définie dans le premier programme, mais elle n'a pas permis de conforter son indépendance par rapport aux autorités. Le deuxième programme a ajouté une condition selon laquelle le FHSF devait disposer d'une structure de gestion à deux niveaux (composée d'un conseil général et d'un conseil d'administration), mais les problèmes d'indépendance ont persisté. Le troisième programme a permis de remédier à cette faiblesse en se focalisant sur le processus de sélection des membres de l'encadrement supérieur du fonds. Les solutions proposées dans le deuxième et le troisième programmes n'ont toutefois pas permis d'assurer une répartition efficiente des responsabilités et des pouvoirs entre les deux organes de décision. Le processus décisionnel du FHSF a également suscité de graves inquiétudes quant à sa transparence. En 2013, le fonds a par exemple approuvé la vente d'une participation majoritaire dans une filiale bancaire, alors que l'opération n'était pas fondée sur un appel d'offres concurrentiel avec plusieurs soumissionnaires.

93. Les conditions des programmes ont entraîné des changements fréquents dans l'encadrement supérieur du FHSF (34 personnes lors des six premières années, y compris quatre présidents et quatre directeurs généraux), qui ont créé un risque de déficit de connaissances et ont réduit l'influence du fonds dans les banques dont il était actionnaire.

Résultats financiers escomptés

94. À partir de décembre 2016, le FHSF a injecté 45,4 milliards d'euros dans le secteur bancaire grec, avec 36,4 milliards d'euros de pertes attendues (voir **tableau 3**). Globalement, une petite partie seulement des pertes attendues pourrait éventuellement être recouvrée au fil du temps grâce à l'appréciation de la valeur marchande des actions détenues dans les banques systémiques, tandis que la plupart des fonds octroyés aux banques du pays au titre des programmes devraient continuer à grever la dette publique nationale.

Tableau 3 – Résultats escomptés de l'intervention dans le secteur bancaire grec (en milliards d'euros, 2016)

	Fonds utilisés	Fonds recouvrés	Montant recouvrable estimatif	Pertes prévues
Banques systémiques	31,9 ¹	2,7 ²	3,8 ³	25,4
Banques en liquidation	13,5	0,5	1,9	11,0
Total	45,4	3,2	5,7	36,4

¹ Y compris les fonds utilisés pour injecter des capitaux dans deux établissements de crédit temporaires (banques relais).

² Y compris le produit découlant de l'émission de bons de souscription, le remboursement des instruments convertibles et les intérêts respectifs

³ Y compris la juste valeur des participations dans les banques et des produits convertibles.

Source: Comptes financiers provisoires du FHSF, décembre 2016

Réformes du marché du travail

95. L'objectif général des réformes du marché du travail inscrit dans les programmes était d'améliorer la performance de celui-ci, notamment en favorisant un ajustement rapide du coût de la main-d'œuvre. Les réformes du marché du travail devaient contribuer à rétablir la compétitivité de l'économie grecque en matière de coûts et à limiter les pertes d'emploi durant la récession. En ce qui concerne le coût de la main-d'œuvre, le deuxième programme a fixé comme objectif indicatif une réduction de 15 % des coûts salariaux unitaires sur la période 2012-2014.

96. Depuis leur lancement en 2010, les programmes ont comporté un large éventail de mesures destinées à remédier aux rigidités du marché du travail en Grèce. Ces mesures concernent essentiellement la négociation et la fixation des salaires, la détermination et le niveau du salaire minimum, la législation en matière de protection de l'emploi et la flexibilité des horaires de travail. Parallèlement aux mesures de libéralisation, à partir du deuxième programme, l'accent a de plus en plus été mis sur la lutte contre le travail non déclaré et sur les politiques du marché du travail ciblant directement la création d'emploi, mais notre audit ne couvre pas ces aspects.

Définition des conditions

Justification et fondements analytiques des réformes

97. L'approche de la Commission concernant les réformes du marché du travail était étayée par des notes de synthèse et d'autres documents de travail, qui analysaient les autres options possibles (par exemple, pour réduire les coûts salariaux unitaires ou établir le cadre de négociation des salaires). La Commission n'a toutefois pas tenu compte de certains risques dans ces analyses, notamment aux tout premiers stades de la conception. En particulier, elle n'a pas évalué l'impact que la réforme pouvait avoir sur la «zone grise» du marché du travail, alors que certaines des mesures ont entraîné une augmentation du risque dans ce domaine⁵⁸. L'impact social n'a été évalué que pour le troisième programme, mais l'analyse avait un caractère descriptif et rien n'a été fait pour estimer quantitativement les effets ou la répartition des charges, que ce soit pour des mesures spécifiques ou pour les réformes du marché du travail dans leur ensemble.

98. La Commission a documenté les nombreux échanges d'informations et discussions stratégiques qu'elle a eus avec les parties prenantes (y compris les autorités grecques, les associations d'entreprises et d'autres partenaires non gouvernementaux) et le FMI, ainsi qu'en interne. En ce qui concerne le compromis trouvé par les partenaires de la troïka, le

⁵⁸ Par exemple, la réduction du salaire minimum augmente la tentation de verser une partie du salaire (excédant le salaire minimum) «au noir» afin de réduire les impôts et les cotisations de sécurité sociale. D'un autre côté, des mesures spécifiques ont été mises en place pour s'attaquer aux circuits informels du marché du travail.

point de vue de la Commission a prévalu dans certains cas (la réduction des salaires du secteur privé prônée par le FMI a été abandonnée) et celui du FMI, dans d'autres (les règles de protection de l'emploi ont par exemple connu une nouvelle libéralisation après la première vague de réformes). Pour ces cas, la Commission n'était pas en mesure de justifier pleinement pourquoi elle s'était écartée de sa position initiale.

Caractère approprié des mesures

99. Dans certains cas, la définition des conditions spécifiques n'a pas non plus tenu compte de certaines particularités de l'économie grecque, et notamment de la forte proportion de microentreprises et de petites entreprises. Dans sa première mouture, la réforme du système de négociation des salaires prévoyait par exemple la possibilité que ceux-ci soient négociés au niveau de l'entreprise, mais une représentation officielle du personnel restait requise. Comme leur personnel dispose rarement d'une telle représentation, les petites entreprises n'ont pas pu bénéficier de ces réformes. Cette question n'a été réglée que plus tard dans le cadre du premier programme, avec l'introduction des «associations de personnes»⁵⁹, qui a rendu possible la négociation directe des salaires avec les membres du personnel au niveau des entreprises.

Calendrier

100. Les réformes du marché du travail ont été engagées en 2010 et les autorités grecques ont mis en œuvre la première vague de réformes (négociations salariales et législation sur la protection de l'emploi) peu de temps après que le programme a été approuvé. Cependant, même si plusieurs actions du programme ont été menées entre 2010 et 2016, les mêmes sujets figuraient de nouveau au menu des négociations pour le troisième programme. Ces évolutions témoignent de problèmes liés au calendrier et à l'échelonnement des réformes, qui vont au delà de simples retards de mise en œuvre (voir **encadré 10**).

⁵⁹ Une forme de représentation du personnel sans syndicats.

Encadré 10 - Calendrier des réformes du marché du travail

Certains éléments déterminants pour l'efficacité du cadre de négociation salariale ne sont apparus que dans le deuxième programme (par exemple la création des associations de personnes et la limitation des reconductions automatiques de conventions collectives arrivées à échéance en cas d'absence de compromis sur leur renouvellement).

Le délai pour la première baisse nominale du salaire minimum était fixé à 2012. Le nouveau cadre de fixation du salaire minimum ne devait entrer en vigueur qu'un fois le deuxième programme terminé.

Les délais de mise en œuvre des réformes étaient trop courts pour être réalistes dans certains cas (principalement dans le cadre du troisième examen du deuxième programme). La révision de la réglementation du travail et la compilation de toute la législation du travail existante avaient par exemple le même délai.

Mise en œuvre et résultats

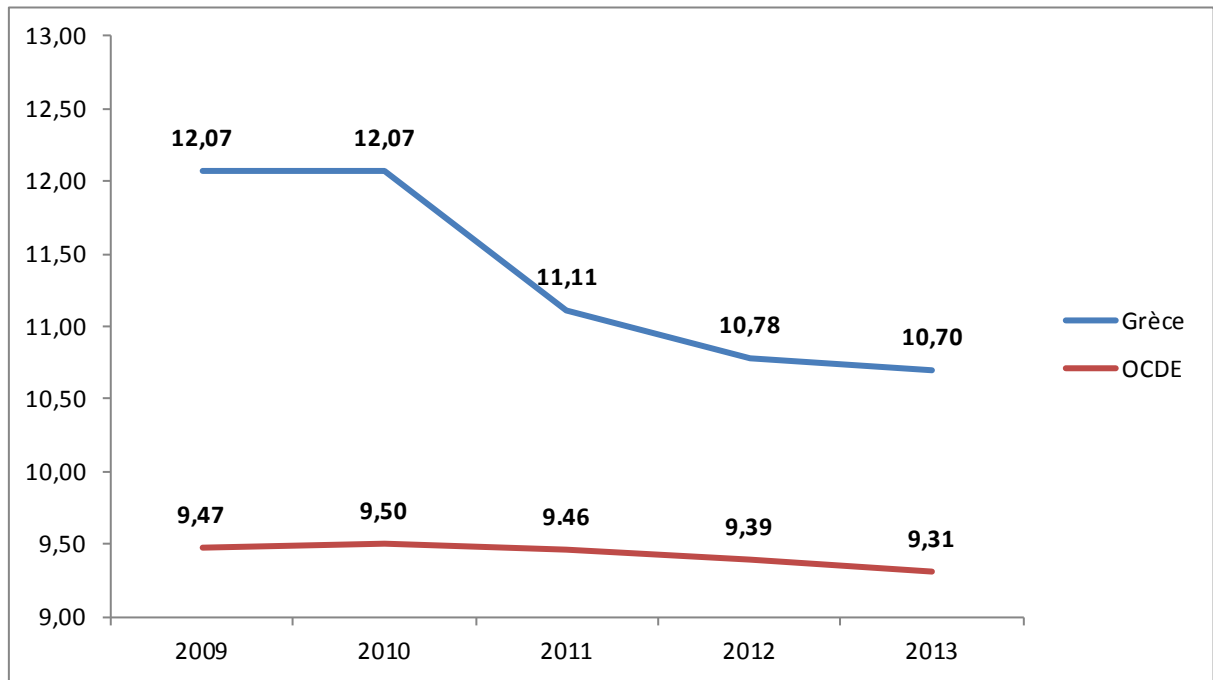
101. Dans de nombreux cas, les conditions relatives aux réformes du marché du travail ont été respectées avec un retard (allant jusqu'à 21 mois) par rapport aux délais fixés par les programmes, ou n'ont pas été mises en œuvre du tout (voir **annexe VII**). Ces conditions concernaient des volets déterminants des réformes en question (par exemple les négociations salariales et la législation sur la protection de l'emploi).

102. Malgré les faiblesses au niveau de la mise en œuvre, nous avons constaté certaines améliorations des indicateurs qui montrent que le marché du travail a gagné en souplesse et en compétitivité:

- la législation sur la protection de l'emploi est devenue moins restrictive, même si, en 2013 (soit après l'introduction des principales réformes), l'indicateur affichait toujours des valeurs supérieures à la moyenne de l'OCDE (voir **figure 8**);
- le salaire minimum a baissé, passant de 863 euros en 2010 à 684 euros en 2012;
- les coûts salariaux unitaires ont subi un ajustement substantiel, avec une baisse de 14,1 % entre 2010 et 2015, soit la plus importante parmi les États membres de l'UE. La baisse visée par le deuxième programme était toutefois de quelque 15 % sur la

période 2012-2014. Cet objectif indicatif n'a pas été atteint, puisque les coûts salariaux unitaires ont en l'occurrence diminué de 10,9 %.

Figure 8 – Indicateur composé du caractère restrictif de la législation en matière de protection de l'emploi



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de l'OCDE.

TROISIÈME PARTIE - RÉALISATION DES OBJECTIFS DES PROGRAMMES

103. Sept années, trois programmes successifs et plus de 265 milliards d'euros d'aide versée (soit plus de 150 % du PIB annuel de la Grèce): le soutien conjoint de la zone euro et du FMI en faveur de la Grèce a été d'une ampleur sans précédent. Ces chiffres montrent à eux seuls que les programmes n'ont pas suffi pour corriger les déséquilibres économiques profonds de la Grèce ou pour lui permettre de faire face à ses obligations financières sans aide extérieure. Ils ont toutefois permis d'assurer la continuité du financement et de l'activité économique dans le pays.

104. Les programmes d'ajustement économique grecs prévoyaient des objectifs dans trois domaines:

- la viabilité budgétaire;

- la stabilité financière;
- la reprise de la croissance.

105. Au cours de ces sept années, la Commission n'a pas cherché à déterminer de manière approfondie, par des évaluations à mi-parcours ou ex post, dans quelle mesure les objectifs des deux premiers programmes avaient été atteints. De telles évaluations étaient courantes pour les autres programmes d'aide gérés par la Commission, et elles auraient permis de tirer des enseignements particulièrement pertinents dans le cas de la Grèce, où trois programmes successifs ont été mis en œuvre.

106. Dans cette section du rapport, nous analysons la réalisation des trois objectifs principaux des programmes en nous appuyant, dans la mesure du possible, sur les valeurs cibles fixées dans les programmes eux-mêmes. Notre analyse va au delà de l'appréciation des résultats des différentes mesures (présentée dans la deuxième partie) et porte plus particulièrement sur les répercussions plus générales qui ne peuvent être reliées à l'une ou l'autre condition des programmes. Elle permet de comprendre les grandes évolutions économiques qui se sont produites en Grèce du fait des trois programmes d'ajustement économique, même s'il convient de souligner que ces évolutions ont été influencées non seulement par la conception et la mise en œuvre des programmes, mais également par un certain nombre d'autres facteurs. Parmi ces facteurs figure l'incertitude politique, qui a retardé la mise en œuvre des réformes, a eu un impact sur la confiance des marchés et, partant, a réduit l'efficacité des programmes.

Garantir la viabilité des finances publiques

107. La crise économique grecque ayant démarré sous la forme d'une crise de la dette, les programmes avaient pour objectif immédiat le rétablissement de la viabilité budgétaire (y compris la capacité du pays de financer ses besoins sur les marchés).

Accès aux marchés

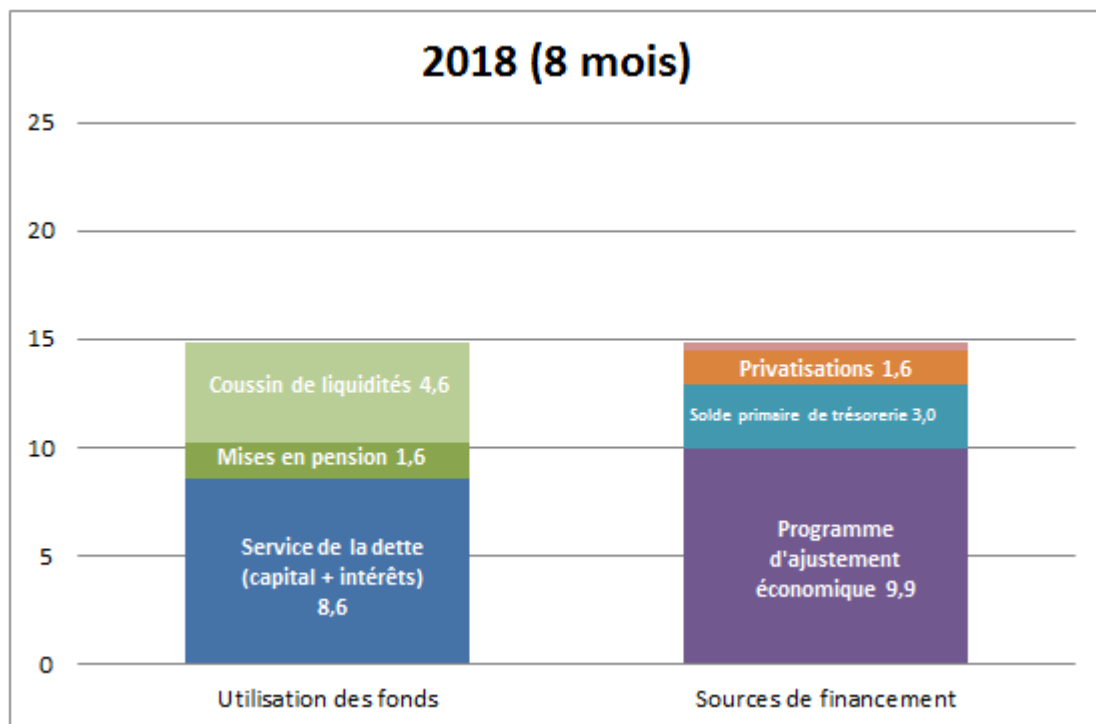
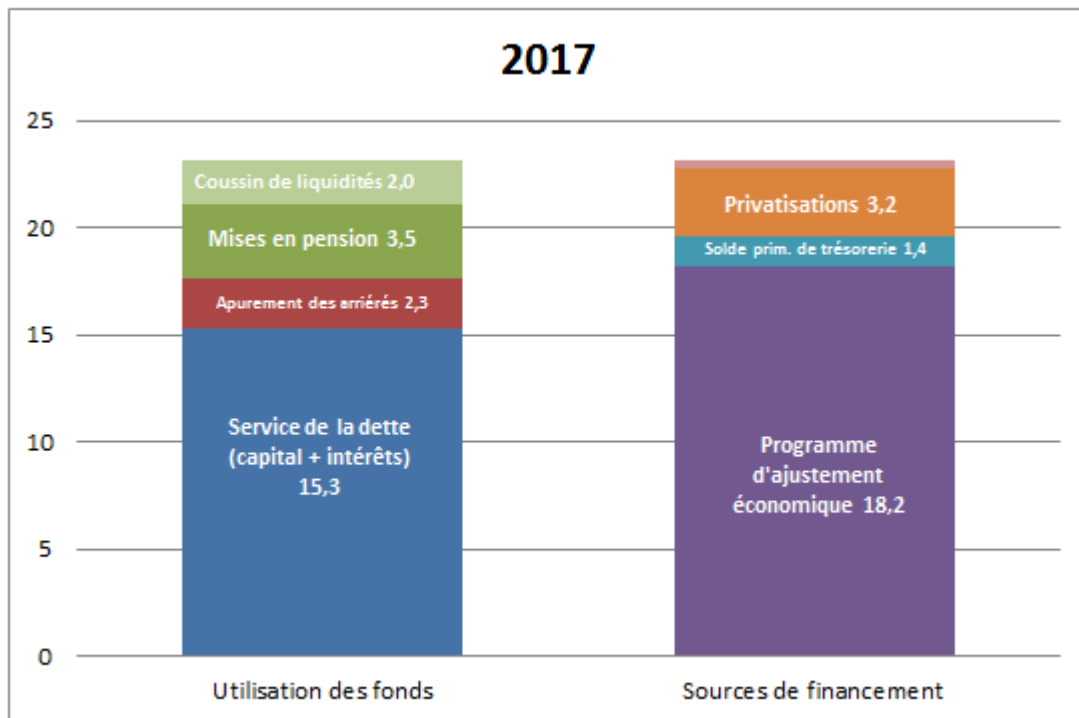
108. Le premier programme prévoyait que la Grèce pourrait de nouveau accéder aux marchés financiers en 2014 et assurer le service de sa dette à hauteur de 60 milliards d'euros en 2015. En 2014, l'État grec a pu se financer sur les marchés à deux reprises, mais pour un montant total de 4,5 milliards d'euros seulement, représentant moins de 5 % de la

dotation totale du deuxième programme (110 milliards d'euros). Deux programmes d'assistance supplémentaires ont été nécessaires (le dernier arrivant à expiration en 2018) parce que le pays n'était toujours pas en mesure de faire appel au marché pour financer tous ses besoins.

Utilisation des fonds et financement post-programmes

109. La dernière mise à jour de l'évaluation du déficit de financement, effectuée par la Commission aux fins du premier examen du troisième programme, montre que la Grèce devrait dégager un excédent primaire d'1,4 milliard d'euros en 2017 et de 3 milliards d'euros sur la période allant de janvier à août 2018, qui correspond aux derniers mois du programme. Dès lors, durant cette période, le financement octroyé au titre du programme sera utilisé pour rembourser la dette et permettra une augmentation du coussin de liquidité (voir ***figure 9***).

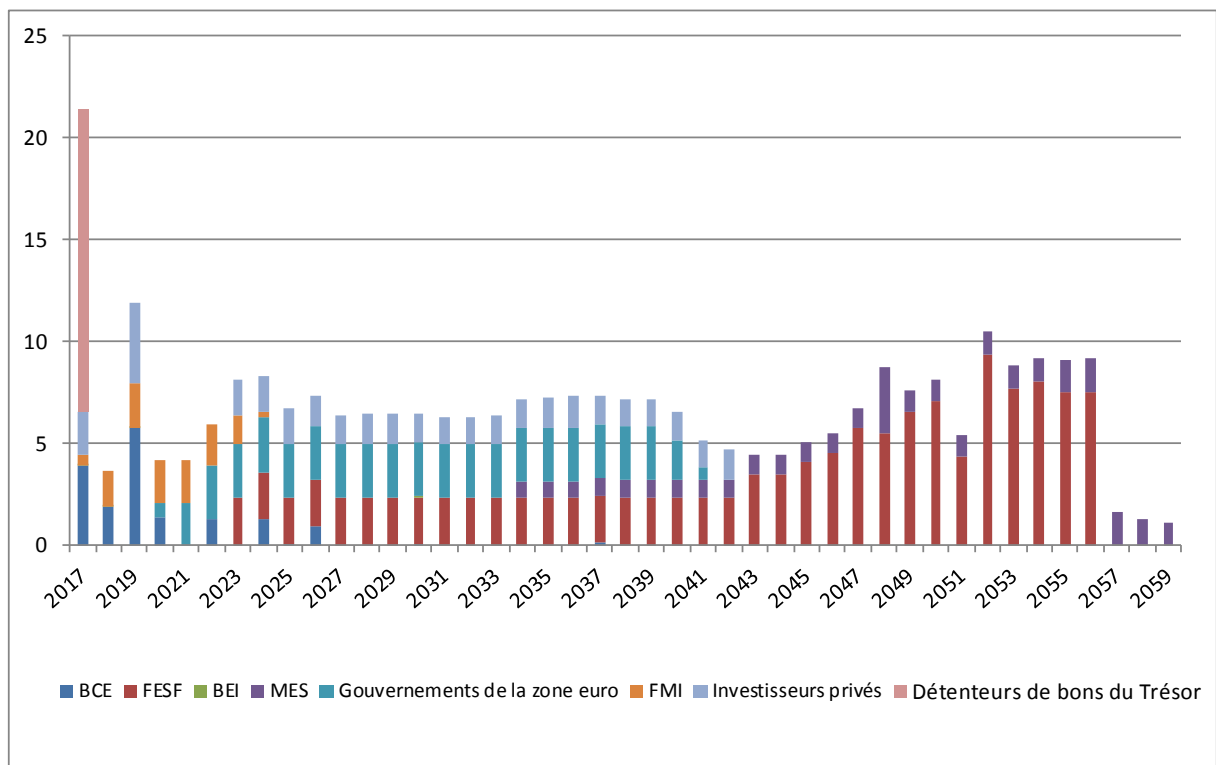
Figure 9 – Besoins en capitaux de la Grèce (milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne.

110. Immédiatement après la fin du programme, la Grèce devra rembourser des montants importants à ses créanciers (voir **figure 10**). En 2019, les besoins bruts de financement s'élèveront à 21 milliards d'euros en principal et en intérêts. Les programmes tablaient sur le fait qu'à leur terme, le service de la dette serait pleinement assuré grâce à l'excédent primaire et à un financement par les marchés. Pour le deuxième programme, un travail d'analyse concernant un éventuel cadre post-programme a été réalisé en 2014, tandis que pour le troisième, ce travail vient seulement de commencer et il n'en n'est donc pas tenu compte dans les documents de programmation.

Figure 10 – Dette exigible de la Grèce (remboursement du capital; milliards d'euros)



Source: Bloomberg.

Assainissement budgétaire

111. La situation budgétaire qui prévalait lorsque la crise a éclaté nécessitait un ajustement en profondeur. En 2009, le déficit public a dépassé 15,1 % du PIB, soit bien plus que le seuil de 3 % fixé par le pacte de stabilité et de croissance. Les principaux objectifs budgétaires

annuels des programmes (en matière de déficit nominal⁶⁰) ont été fixés par le Conseil dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) qui visait la Grèce. Avec les programmes, de nouveaux critères détaillés en matière de performance budgétaire ont été définis dans le MPEF, mais les plans budgétaires établis pour les respecter n'étaient pas toujours crédibles (voir **encadré 11**).

Encadré 11 - Problèmes de crédibilité dans le plan budgétaire initial

Le premier programme budgétaire (mai 2010) visait à atteindre un excédent primaire sans précédent de 5 % du PIB en 2014 (soit au-delà du terme du programme, qui devait initialement durer trois ans).

Le programme budgétaire estimait que des mesures équivalant à 4,4 % du PIB (soit 34 % de l'effort budgétaire global) devaient être prises et concentrées sur les années 2013 et 2014, mais il ne précisait pas en quoi elles consistaient.

Le chiffrage des mesures d'élargissement de l'assiette TVA réalisé par la Commission ne correspondait pas aux estimations du FMI:

- le FMI prévoyait un rendement budgétaire d'1,8 % en 2013 découlant des mesures budgétaires structurelles (telles que l'amélioration de l'administration fiscale ainsi que du contrôle et des processus budgétaires). Dans son estimation des mesures de 2013, la Commission ne précisait pas lesquelles devaient permettre d'atteindre ce rendement;

- contrairement à la Commission, le FMI n'a pas réalisé d'estimation des mesures budgétaires pour 2014.

112. Les objectifs budgétaires fixés dans les deux premiers programmes n'ont été atteints qu'en 2012 et en 2013 (voir **tableau 4**). Les autres années, il a manqué entre 3 milliards d'euros et 6 milliards d'euros pour les atteindre, malgré les mesures ponctuelles d'accroissement des recettes prises par la Grèce pour atteindre les chiffres des projections concernant le déficit et la trésorerie. Au cours du premier programme, les objectifs nominaux de la PDE, restés inchangés, n'ont pas été réalisés en raison de la détérioration de la conjoncture économique (à savoir la baisse inattendue des recettes fiscales nominales et

⁶⁰ Dans le premier programme, les décisions du Conseil faisaient référence au déficit nominal, tandis que dans le deuxième, il était question du déficit primaire hors mesures bancaires.

l'augmentation de la charge d'intérêts). L'érosion de l'assiette d'imposition a annihilé les recettes supplémentaires que les importantes mesures fiscales adoptées devaient générer, en particulier dans le cas des recettes de TVA. Par ailleurs, des arriérés sur les dépenses et sur les remboursements d'impôts ont été accumulés tout au long des programmes pour parvenir à respecter les objectifs budgétaires.

Tableau 4 – Respect des objectifs actualisés de la PDE

	1 ^{er} programme ¹		2 ^e programme ¹			3 ^e programme ¹	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Décision du Conseil (mai 2010): solde nominal (milliards d'euros)	-18,5	-17,1	-14,9	-11,4	-6,4		
Décision du Conseil (mars 2012): solde primaire, hors mesures bancaires (milliards d'euros)			-2	3,7	9,4		
Décision du Conseil (décembre 2012): solde primaire, hors mesures bancaires (milliards d'euros)			-2,9	0	2,8	5,7	9
Décision du Conseil (août 2015): solde primaire (% du PIB)						-0,25	0,5
Chiffre réel (premier suivi ex post)	-22	-20	-2,6	1,5	s.o.	-3,4	3,9
Chiffre réel (dernières données ESA95 ou ESA10)	-24,5	-20,1	-2,6	0,6	s.o.	-2,3	3,9
Différence (entre l'objectif visé et la valeur réelle)	-6	-3	0,3	0,6	s.o.	-2,05	3,4

¹ L'objectif visé est indiqué en caractères gras.

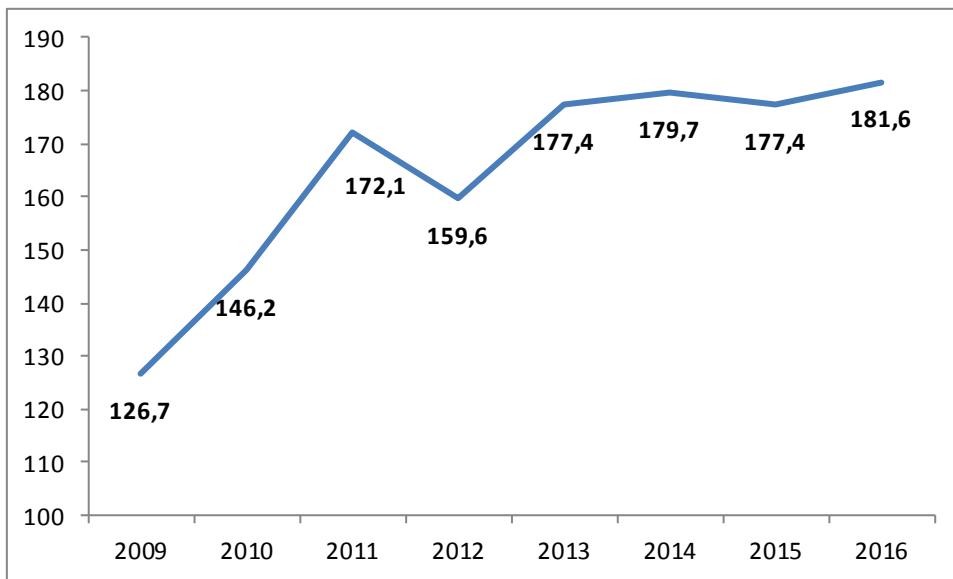
Source: Cour des comptes européenne.

113. Bien que la Grèce n'ait pas respecté les objectifs budgétaires nominaux, le solde structurel primaire⁶¹ s'est nettement amélioré. Son ajustement a globalement atteint plus de 17 % du PIB entre 2009 et 2015, ce qui montre à quel point le déséquilibre de la Grèce était profond dans ce domaine au début de la crise.

⁶¹ Le solde budgétaire structurel primaire correspond au solde budgétaire réel, hors charge d'intérêts, composante conjoncturelle, mesures ponctuelles et autres mesures temporaires. Le solde structurel donne une indication de la tendance sous-jacente du solde budgétaire.

114. Dans un contexte macroéconomique défavorable, la dette publique globale a continué à augmenter tout au long de la période de programmation, malgré l'effort budgétaire consenti. La dette publique grecque a atteint plus de 181 % du PIB en 2016, contre 126,7 % en 2009 (voir **figure 11**). Elle n'a baissé qu'une seule année, en 2012, du fait de la procédure de participation du secteur privé, dans le cadre de laquelle les investisseurs privés ont dû accepter une réduction de 53,5 % de la valeur nominale des obligations d'État grecques qu'ils détenaient. Selon les projections du premier programme, la dette publique était censée atteindre son point culminant en 2013 (à 149,7 % du PIB selon la version initiale et à 164,2 % selon la deuxième). Le facteur ayant le plus contribué à la hausse relative de la dette est le recul du PIB nominal.

Figure 11 – Ratio dette publique/PIB



Source: Commission européenne.

Viabilité du régime de retraite

115. L'un des principaux obstacles à la stabilisation de la situation budgétaire en Grèce reste le coût considérable du régime de retraite. Les réductions successives des pensions de retraite ont fait baisser les dépenses nominales en la matière de 2,5 milliards d'euros entre 2009 et 2015. Cependant, avec le recul du PIB, le pourcentage de ce dernier représenté par les dépenses de retraite a systématiquement augmenté au cours de la période 2010-2015, montrant ainsi l'efficacité limitée des réformes pour ce qui est d'un

ajustement budgétaire durable. En 2016, la part des dépenses publiques affectée aux retraites était la plus élevée de la zone euro (plus de 16 % du PIB de la Grèce), tandis que le financement public annuel des déficits du système de retraites dépassait 9 % du PIB (contre 2,5 % en moyenne pour la zone euro).

116. Selon les projections des rapports 2012 et 2015 sur le vieillissement, les réformes des retraites relevant des deux premiers programmes devraient produire des résultats positifs pour la viabilité à long terme du système des retraites en Grèce. D'après les conditions des programmes, la Grèce est censée limiter l'augmentation des dépenses publiques consacrées aux retraites à 2,5 points de pourcentage du PIB sur la période 2010-2060. À la lumière du rapport 2015 sur le vieillissement, les réformes des retraites devraient se traduire par une baisse générale des dépenses publiques consacrées aux retraites d'1,9 point de pourcentage, ce qui est mieux que l'objectif fixé par les programmes. Ces dépenses devraient toutefois se maintenir à un niveau très élevé, atteignant 14,3 % du PIB en 2060.

Rétablissement de la stabilité financière

117. Le succès des réformes du secteur financier dépend également de facteurs indépendants des programmes. Cependant, à l'aide d'une série d'indicateurs, il est possible d'évaluer l'évolution générale du secteur bancaire tout au long des programmes et, partant, de déterminer dans quelle mesure les grands objectifs de ces derniers ont été atteints. Les aspects essentiels à prendre en considération dans cette analyse sont la solvabilité, le risque de crédit et la qualité des actifs, ainsi que la liquidité et la rentabilité. Ces indicateurs étaient également au cœur des conditions des programmes et des plans de restructuration des banques approuvés par la Commission.

Solvabilité

118. Grâce, en grande partie, aux financements conséquents accordés au titre des programmes (31,9 milliards d'euros) et à la restructuration du secteur, les ratios de fonds propres des banques grecques se sont considérablement améliorés, conformément à la tendance observée à l'échelle internationale depuis la crise mondiale. Le principal ratio de fonds propres (relatif aux fonds propres de base de catégorie 1) a atteint 17 % en 2016, dépassant la moyenne de l'UE, qui est de 14,2 %, ainsi que le niveau d'avant la crise

(voir **annexe X**). Cependant, les nombreux recours introduits contre l'État grec en matière fiscale et le volume important de prêts non productifs sont restés un sujet de préoccupation quant à la solvabilité des banques.

Risque de crédit et qualité des actifs

119. Au cours de la période couverte par les programmes, les notes de crédit des quatre plus grandes banques grecques ont été sensiblement dégradées, rétrogradant jusqu'à la catégorie «en défaillance» en 2015⁶². Malgré la troisième recapitalisation, qui a permis de porter leurs fonds propres à un niveau suffisant, toutes les banques ont conservé des notes de la catégorie «titres spéculatifs»⁶³ en 2016.

120. Sur le plan de la qualité des actifs, les prêts non productifs des banques grecques représentaient 5,5 % de la valeur totale de leurs portefeuilles de prêts lorsque la crise mondiale a éclaté en 2008 (contre 7 % en 2009), soit bien plus que la moyenne de la zone euro. La récession économique sans précédent, la hausse du chômage qui s'en est suivie et les défaillances stratégiques non résolues des emprunteurs ont entraîné une nette augmentation du volume de prêts non productifs tout au long des programmes. Si l'on adopte une définition plus large, en 2016, la part des expositions non productives était la plus élevée de l'UE, atteignant 45,9 %, soit neuf fois la moyenne de l'Union (qui est de 5,1 %, voir **annexe X**).

Liquidité

121. Dès le premier programme, les banques grecques ont été invitées à réduire leur dépendance à l'égard des emprunts auprès de la banque centrale (à savoir l'Eurosystème), car leur situation en matière de liquidité était déjà tendue. Dans ce contexte, le premier programme n'a pas permis de réduire cette dépendance, contrairement aux deux suivants.

⁶² Moody's: Caa3, Fitch: RD (*restricted default* - défaut partiel), S&P: SD (*selective default* - défaut partiel). En 2016, seule Standard and Poor a revu la note des quatre plus grandes banques grecques à la hausse en la portant à CCC+.

⁶³ La catégorie «titres spéculatifs» (*non-investment grade*, correspondant à une note inférieure à BBB-) signifie que la probabilité que l'entité rembourse la dette qu'elle a émise relève de la spéculation.

Néanmoins, en 2016, les banques grecques ont encore dû faire face à des conditions de liquidité restrictives, leur dépendance vis-à-vis des financements de la banque centrale restant supérieure au niveau de 2009 (voir **tableau 5**), même si elle était inférieure au pic observé à la mi-2015 (150 milliards d'euros). Quant aux sources de liquidité classiques, en 2016, aucun élément probant ne laissait entrevoir un retour durable des dépôts (qui avaient pratiquement diminué de moitié depuis 2009, passant de 238 milliards d'euros à 121 milliards d'euros) et l'accès des banques du pays aux autres sources de financement restait limité.

Tableau 5 - Profil de financement des banques grecques (montants en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Emprunts auprès de la banque centrale	49,7	97,7	128,7	121,2	73,0	56,0	107,6	66,6
Dépôts du secteur privé	237,5	209,6	174,2	161,5	163,3	160,3	123,4	121,4

Source: Banque de Grèce.

Rentabilité

122. Les politiques mises en place dans le cadre des programmes ont visé à améliorer la rentabilité des banques par une consolidation et une restructuration en profondeur. En réduisant drastiquement les effectifs et le nombre d'agences, les banques grecques ont considérablement amélioré leur ratio coût/revenu (51,9 %, contre 65,7 % en moyenne dans l'UE en 2016) et réduit leurs dépenses opérationnelles. Cependant, sur une base consolidée, elles ont continué à enregistrer des pertes tout au long de la période susmentionnée et leur performance pour un certain nombre d'indicateurs de rentabilité est encore parmi les pires de l'UE (voir **annexe X**).

123. Globalement, les programmes n'ont pas permis d'éviter une nette détérioration des bilans des banques grecques, et ce essentiellement en raison d'évolutions macroéconomiques et politiques défavorables. Le rôle d'intermédiaire des banques a été

limité et les canaux de financement de l'économie réelle ont été restreints⁶⁴ et sont devenus coûteux.

Relance de la croissance

124. À la suite de son intégration dans la zone euro en 2001, la Grèce a connu une période de très forte croissance économique, durant laquelle elle a aussi beaucoup perdu en compétitivité. La correction des déséquilibres structurels et la suppression des entraves à la compétitivité faisaient donc partie des objectifs des programmes, le but étant de rétablir une croissance durable à long terme afin de faciliter le redressement budgétaire. Cet objectif n'a pas été atteint, puisque la Grèce a été confrontée à une récession prolongée d'une ampleur exceptionnelle, avec des conséquences graves pour le marché du travail. Les principaux indicateurs macroéconomiques affichaient systématiquement des résultats inférieurs aux prévisions des programmes (voir ***annexe XI***).

La croissance économique et son contexte

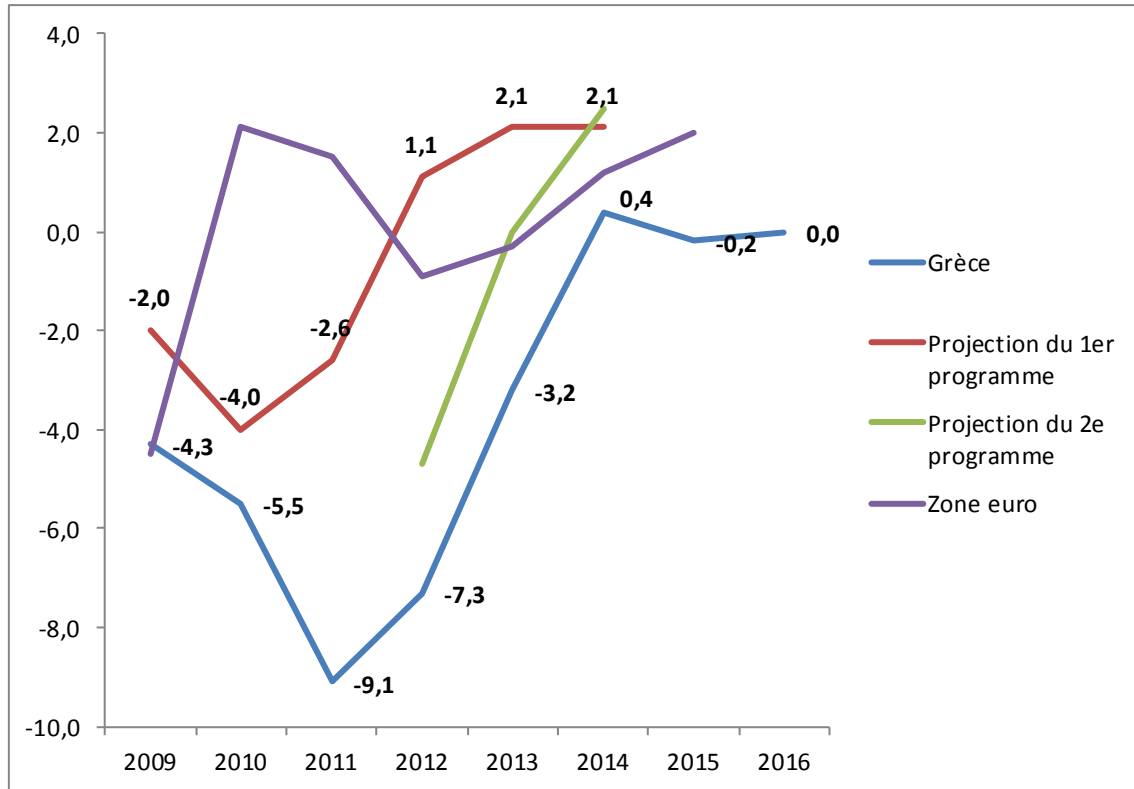
125. L'économie grecque n'a pas renoué avec la croissance aussi rapidement que les autres États membres de la zone euro, y compris ceux ayant bénéficié d'un programme d'aide financière (comme l'Irlande et le Portugal). Si certaines faiblesses dans la conception et la mise en œuvre des programmes (voir partie II) n'étaient pas de nature à faciliter un redressement de l'économie, la situation macroéconomique était également due à un certain nombre de facteurs exogènes et à l'ampleur des déséquilibres accumulés avant la crise. Les objectifs de croissance fixés dans les programmes n'ont pas été atteints, mais nous ignorons ce qu'aurait été le scénario macroéconomique si ces derniers n'avaient pas existé.

126. L'économie grecque a constamment affiché des résultats inférieurs aux objectifs de croissance sur lesquels reposaient les projections macroéconomiques. L'économie grecque s'est contractée de plus d'un quart entre 2009 et 2016. En 2011 et 2012, la croissance réelle du PIB était inférieure, de 6,5 et 8,4 points de pourcentage respectivement, par rapport aux

⁶⁴ Le montant total des prêts en cours dans le secteur privé a chuté de 21,9 % entre 2009 et 2016. Cependant, le recul des crédits octroyés par les banques était en réalité bien plus important, étant donnée la proportion élevée et toujours croissante de prêts non productifs.

prévisions du premier programme (mai 2010) (voir **figure 12**). Le programme prévoyait un retour à la croissance en 2012, mais celui-ci ne s'est effectivement produit qu'en 2014 et n'a duré qu'un an. L'économie grecque a également affiché de mauvais résultats par rapport aux prévisions de mars 2012 et d'avril 2014, même si les écarts étaient nettement plus faibles.

Figure 12 - Croissance du PIB en Grèce et dans la zone euro (%)



Source: Programmes d'ajustement économique et Eurostat.

127. Pendant la période couverte par les programmes (jusqu'en 2015), les exportations de la Grèce ont constamment augmenté, même s'il convient de rappeler qu'elles s'étaient d'abord fortement contractées en 2009. Les résultats ont été inférieurs aux prévisions des programmes, mais l'écart était moins important que pour les prévisions relatives au PIB. En 2013, les exportations ont retrouvé leur niveau de 2008, tandis que les importations ont reculé de 30 % sur la même période, ce qui a permis à la Grèce de rééquilibrer sa balance extérieure.

128. La reprise des exportations à partir de 2010 ne peut toutefois pas être entièrement attribuée aux réformes prévues par les programmes. Certains secteurs importants, comme

le tourisme, ont bénéficié de la dévaluation interne. Cependant, l'analyse sectorielle montre que les exportations grecques subissent également l'influence de secteurs sur lesquels les prix et les salaires nationaux n'ont pas d'incidence⁶⁵ (comme les produits pétroliers ou le transport maritime) et dont les résultats s'expliquent davantage par l'évolution sur les marchés mondiaux que par une amélioration de la compétitivité du pays (voir **annexe XI**).

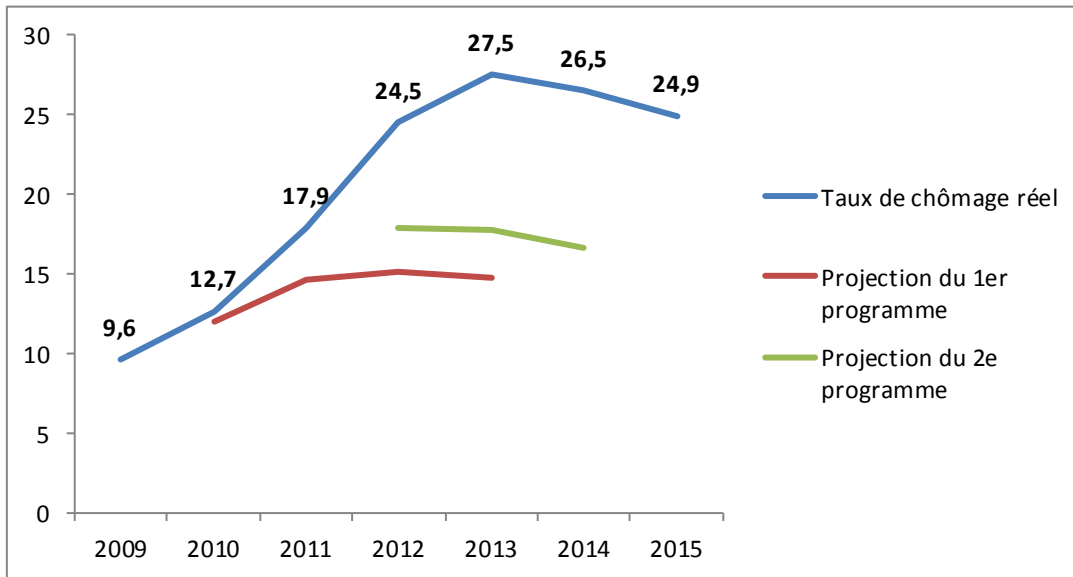
Prix et chômage

129. Les niveaux de prix n'ont pas évolué conformément aux prévisions des programmes. Les prévisions initiales (mai 2010) ont considérablement sous-estimé l'inflation pour 2010 et 2011 (notamment en raison de l'impact des mesures fiscales) et n'ont pas anticipé la déflation observée en 2013 et 2014 (voir **annexe XI**). Par conséquent, la hausse des prix constatée au cours du premier programme a ralenti le processus de dévaluation interne, empêchant ainsi la Grèce d'améliorer sa compétitivité externe. Les écarts entre les évolutions de prix effectives et celles prévues ont subsisté par la suite, mais ils se sont resserrés.

130. Avec une récession économique plus profonde que prévu, le marché du travail a affiché des résultats nettement inférieurs aux hypothèses du premier programme (voir **figure 13**). Le chômage a culminé à 27,5 % en 2013 et non à 15,2 % en 2012 comme cela était initialement prévu. Il a également dépassé le niveau projeté dans les prévisions ultérieures. Le taux de chômage des moins de 25 ans a atteint un niveau record de près de 60 % en 2013, avant de redescendre sensiblement, à moins de 50 %, lors des deux années suivantes (voir **annexe XI**).

⁶⁵ À l'exception notable du tourisme, qui a bénéficié de la dévaluation interne.

Figure 13 - Taux de chômage par rapport aux prévisions des programmes (%)



Source: Eurostat et programmes d'ajustement économique grecs.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Gestion des programmes d'ajustement économique en faveur de la Grèce

131. Le premier programme d'ajustement économique grec a été conçu dans une situation d'extrême urgence et les incertitudes sur les plans politique et économique ont eu une incidence sur la gestion des trois programmes. La Commission n'était que l'un des partenaires participant au processus, puisqu'elle était tenue de respecter les orientations politiques de l'Eurogroupe et que l'approbation des programmes nécessitait un accord entre les autorités grecques et l'ensemble des institutions représentant les créanciers (le FMI, la Commission, la BCE et, pour le troisième programme, le MES; voir introduction et **points 22, 23, 31 et 32**).

132. La Commission a mis en place des procédures de gestion des programmes environ un an après le lancement du premier. Ces procédures fixaient les modalités internes en matière de circuits d'information et d'approbation au sein de la Commission et du Conseil, ainsi qu'avec les partenaires des programmes, mais elles ne fournissaient aucune orientation sur la conception des programmes proprement dite, par exemple en ce qui concerne le champ d'application ou le niveau de détail des conditions (voir **points 24 et 25**).

133. Au début du processus de programmation, certaines conditions étaient vagues et ne définissaient aucune action concrète. Les conditions du deuxième programme étaient plus claires, plus nombreuses et plus détaillées. Ce n'est que dans le troisième programme que la Commission a indiqué que les conditions importantes constituaient des «éléments livrables essentiels», tandis que dans les deux premiers, l'importance relative des différentes mesures n'était pas précisée (voir **points 26 à 28**).

Recommandation n° 1

La Commission devrait améliorer les procédures générales de conception des programmes d'aide, notamment en définissant l'étendue des travaux analytiques requis pour justifier le contenu des conditions et, dans la mesure du possible, en indiquant quels outils pourraient être utilisés dans les différentes situations envisageables. S'il y a d'autres programmes, ces orientations devraient lui permettre d'organiser plus facilement ses travaux en situation d'extrême urgence dès le départ.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

Recommandation n° 2

La Commission devrait mieux classer les conditions par ordre de priorité et définir quelles mesures s'imposent d'urgence pour corriger les déséquilibres qui doivent impérativement l'être pour pouvoir atteindre les objectifs des programmes.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement, le cas échéant

134. Malgré les efforts déployés par la Commission, les conditions des programmes ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une stratégie de croissance plus large pour la Grèce, susceptible de se poursuivre au terme des programmes. Au début, la priorité immédiate des programmes était de restaurer la viabilité budgétaire, mais la nécessité d'une telle stratégie est apparue plus clairement au fil du temps. Nous avons relevé des faiblesses en matière de coordination transsectorielle au niveau de la conception des programmes, ainsi que des cas où les mesures n'avaient pas une portée globale. Ces deux problèmes ont eu une incidence sur l'efficacité des réformes structurelles, en particulier sur celles visant à rendre l'économie grecque plus compétitive (voir **points 29 et 30**).

Recommandation n° 3

À chaque fois que cela est nécessaire pour traiter le problème des déséquilibres économiques sous-jacents, la Commission devrait veiller à ce que les programmes s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie de croissance globale pour l'ensemble du pays, que celle-ci soit déjà en place ou qu'elle doive être élaborée avec l'État membre concerné au cours des programmes. Si une telle stratégie ne peut être établie au moment du démarrage des programmes, elle devrait suivre dès que possible et être prise en considération dans tout examen ultérieur des programmes.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement, le cas échéant

135. Même si la Commission ne disposait pas de procédures formalisées concernant l'étendue du suivi, elle a régulièrement contrôlé le respect des conditions des programmes et fait rapport à ce sujet. En général, la Commission était en mesure de démontrer que ses évaluations s'appuyaient sur des bases solides, et notamment sur certaines activités de suivi, comme le retour d'information détaillé sur les projets d'actes juridiques. Nous avons parfois constaté des problèmes dans le contrôle de la conformité, comme l'absence, l'inexactitude ou le caractère vague de certaines évaluations (voir ***points 33 à 37***).

136. Par ailleurs, dans le cas des réformes structurelles, le respect formel des conditions n'a pas toujours produit les changements effectivement prévus par les programmes. Des lacunes importantes en matière de données et l'absence d'indicateurs de performance appropriés pour la plupart des conditions d'ordre structurel ont également eu un impact sur la validité du suivi de la Commission en ce qui concerne la capacité de contribuer à la compréhension de la mise en œuvre et de l'impact des réformes ainsi qu'à la prise des éventuelles mesures correctrices nécessaires (voir ***points 38 à 40***).

Recommandation n° 4

La Commission devrait disposer de procédures claires et, le cas échéant, d'IPC permettant de garantir que le suivi des programmes est systématique et correctement documenté. Le suivi de la mise en œuvre, en particulier celle des réformes structurelles, devrait être davantage axé sur l'efficacité, se poursuivre après l'adoption des lois primaires et porter également sur l'adoption de la législation dérivée correspondante et de tout autre acte d'exécution. La Commission devrait améliorer ses dispositions en matière de suivi de la mise en œuvre et de la progression des réformes afin de

pouvoir mieux déterminer quels obstacles administratifs ou autres sont susceptibles d'entraver l'application efficace de ces dernières. La Commission doit s'assurer qu'elle dispose des ressources nécessaires pour entreprendre ces évaluations.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

Recommandation n° 5

La Commission devrait traiter de manière plus globale la question des lacunes en matière de données, et ce dès le début des programmes. Elle devrait également préciser quelles données doivent lui être fournies pour qu'elle puisse assurer le suivi des programmes et de leurs résultats.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement, le cas échéant

137. En dépit de la complexité des dispositions institutionnelles relatives aux programmes, l'organisation interne du travail en matière de coopération entre la Commission et les partenaires des programmes, à savoir, pour l'essentiel, le FMI, la BCE et le MES, n'a jamais été formalisée. La transparence n'était pas suffisamment assurée en ce qui concerne les rôles des partenaires, la répartition des responsabilités ou les méthodes de travail. Toutefois, les trois institutions ont établi, de manière informelle, des mécanismes efficaces de coopération et de partage d'informations (voir ***points 41 à 43***).

Recommandation n° 6

La Commission devrait s'efforcer de parvenir à un accord avec les partenaires des programmes, qui définisse les rôles et les modalités de coopération de manière claire, transparente et suffisamment détaillée.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

138. Les programmes étaient généralement conçus sur la base de projections macroéconomiques et de calculs relatifs au déficit de financement réalisés avant chaque examen par la Commission et les partenaires des programmes. Les analyses de la Commission à cet égard étaient intrinsèquement cohérentes et s'appuyaient sur les données les plus récentes. Cependant, nous avons constaté un certain nombre de faiblesses

méthodologiques, notamment en ce qui concerne la documentation des hypothèses, la justification des éléments introduits de façon discrétionnaire et le recours limité aux tests de sensibilité. Il n'existait aucun dispositif formel de contrôle de la qualité permettant de garantir l'exactitude des calculs. La crise économique en Grèce a été largement sous-estimée dans les projections macroéconomiques, mais les erreurs constatées n'étaient généralement pas plus graves que celles des autres organisations internationales (voir **points 44 à 54**).

Recommandation n° 7

La Commission devrait mieux justifier les hypothèses qui sous-tendent les calculs économiques sous-jacents à la conception des programmes ainsi que les modifications apportées à ces calculs, notamment au moyen de publications appropriées. Ce processus devrait être soumis à un contrôle de qualité adéquat. Cela devrait notamment s'appliquer aux examens des programmes, lesquels sont effectués dans des circonstances moins urgentes que celles prévalant au moment du démarrage des programmes.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

Conception et mise en œuvre des réformes

139. L'assistance financière en faveur de la Grèce était subordonnée à l'application d'un large éventail de réformes visant à corriger les déséquilibres budgétaires, financiers et structurels. L'étendue des réformes a évolué, mais celles-ci concernaient, dès le départ, la quasi-totalité des fonctions de l'État grec, ce qui signifiait parfois que des déséquilibres structurels très profonds devaient être corrigés. Le programme de réforme grec était particulièrement ambitieux et l'instabilité politique a été préjudiciable à sa mise en œuvre (voir **points 55 à 57**).

140. Les réformes de la politique fiscale ont donné des résultats sur le plan budgétaire, qui reposaient principalement sur des modifications des taux d'imposition ou sur de nouveaux impôts. Cette situation a contribué à l'instabilité de la politique fiscale, due à toute une série de raisons, dont le manque d'efforts soutenus en matière de réforme, et allait à l'encontre des évaluations préalables, qui préconisaient en priorité d'élargir l'assiette fiscale pour augmenter les recettes. La Commission n'a pas suffisamment justifié certaines mesures essentielles (comme les hausses de la TVA ou des accises) en fournissant une analyse des

autres options et de leurs conséquences. Les réformes de l'administration fiscale ont produit des résultats moins tangibles, ce qui est imputable aux problèmes de capacité de mise en œuvre, mais aussi à des défauts de conception, tels que leur inclusion tardive dans les programmes et leur portée limitée (voir **points 58 à 66**).

141. La réalisation simultanée des économies budgétaires, justifiées par la nécessité d'assainir les finances publiques, et des changements structurels à long terme a rendu difficiles les réformes de l'administration publique, qui ont eu moins de succès. Nous avons constaté que les principales causes au niveau de la conception étaient la prise en considération insuffisante de la capacité de mise en œuvre des réformes et la faible interconnexion des programmes et des autres instruments, tels que l'assistance technique ou les programmes opérationnels relevant des Fonds structurels. La Commission n'a pas été en mesure de justifier certaines valeurs cibles clés des réformes de l'administration publique qui figuraient dans les programmes (voir **points 67 à 76**).

142. Les réformes du secteur financier ont permis d'assurer sa stabilité à court terme, mais un certain nombre de faiblesses structurelles (concernant par exemple la gestion des prêts non productifs et la gouvernance des banques) n'ont pas été traitées dans leur globalité ou ont été prises en considération trop tardivement dans les programmes. Les mesures du troisième programme étaient plus exhaustives. Nous avons également relevé des insuffisances dans l'analyse de risques sur laquelle se sont appuyées les opérations de recapitalisation des banques en 2013, ainsi qu'un manque d'efficacité dans la préparation des recapitalisations ultérieures. L'échelonnement de certains volets des réformes n'a pas été suffisamment coordonné (voir **points 77 à 94**).

143. La Commission a pu démontrer que les réformes du marché du travail, qui ont donné des résultats tangibles en matière de libéralisation du marché, reposaient sur une analyse pertinente. Cependant, des retards importants ont affecté la mise en œuvre. Certaines conditions, notamment au moment du démarrage des programmes, n'étaient pas suffisamment adaptées à la structure de l'économie grecque, tandis que d'autres mesures essentielles ont été intégrées dans les programmes avec un certain retard (voir **points 95 à 102**).

Recommandation n° 8

Afin de pallier les faiblesses éventuelles, la Commission devrait plus systématiquement évaluer la capacité administrative des États membres à mettre en œuvre les réformes. Les besoins en matière d'assistance technique et l'éventualité d'un soutien de la part du service d'appui à la réforme structurelle de la Commission devraient être examinés avec les autorités des États membres au cours des premières phases des programmes. La sélection, le niveau de détail et le calendrier des conditions devraient tenir compte des résultats de cet examen.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement, le cas échéant

Recommandation n° 9

La Commission devrait renforcer ses travaux analytiques relatifs à la conception des réformes. Elle devrait, en particulier, étudier l'opportunité et le calendrier des mesures en tenant compte de la situation dans laquelle se trouve l'État membre.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement, le cas échéant

Réalisation des objectifs du programme

144. En appliquant les trois programmes d'ajustement économique, la Grèce a évité le défaut de paiement. Cependant, les objectifs des programmes (viabilité budgétaire, stabilité financière et reprise de la croissance) n'ont été atteints que dans une mesure limitée. Une évaluation externe aurait pu être utile pour comprendre l'ensemble des évolutions sous-jacentes, qui sont complexes, mais la Commission n'en a pas fait réaliser (voir **points 103 à 106**).

145. Sur le plan de la viabilité des finances publiques, les programmes ont permis un assainissement budgétaire important, le solde structurel primaire ayant connu une amélioration équivalant à 17 % du PIB entre 2009 et 2015. Cependant, le PIB s'est contracté de plus d'un quart et le chômage a dépassé les 25 % sur la même période. La Grèce n'a renoué avec la croissance économique qu'en 2014, alors que les programmes tablaient

initialement sur un retour durable à la croissance dès 2012 (voir **points 107, 111 à 113 et 124 à 130**).

146. En raison de résultats économiques médiocres, ainsi que du coût du financement de la dette accumulée antérieurement, la Grèce a vu son taux d'endettement augmenter constamment tout au long de la période couverte par les programmes (sauf en 2012, année du programme de participation du secteur privé). Elle a également été incapable de financer ses besoins sur les marchés. La Grèce devra rembourser des montants importants à ses créanciers dès que le dernier programme aura pris fin et celui-ci table sur le fait que l'excédent primaire et le recours au marché des capitaux permettront au pays de faire face à ces échéances. Sur le plan financier, les programmes ont permis d'assurer la stabilité du système financier à court terme, mais pas d'éviter une nette détérioration des bilans des banques, principalement due à des évolutions macroéconomiques et politiques défavorables (voir **points 114 à 123 et 108 à 110**).

Recommandation n° 10

Une fois terminés, les programmes devraient faire l'objet d'une évaluation ex post. Pour les programmes successifs dont la durée combinée est nettement supérieure à la période standard de trois ans, une évaluation intermédiaire devrait être réalisée et ses résultats devraient être utilisés pour évaluer la conception des programmes et les modalités de leur suivi.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin 2018.

Recommandation n° 11

La Commission devrait déterminer quel cadre d'appui et de surveillance approprié peut être mis en place pour la période suivant la fin du programme. Cette analyse devrait être réalisée bien avant la fin des programmes et tenir compte des besoins de financement du pays.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: immédiatement

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 3 octobre 2017.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner LEHNE

Président

CHRONOLOGIE DE LA CRISE ÉCONOMIQUE GRECQUE

Avant le programme	
2009	
25 mai 2009	Le personnel du FMI déclare que le système bancaire grec semble disposer de coussins de fonds propres et de liquidités suffisants pour faire face au ralentissement de l'activité économique prévu.
4 octobre 2009	Le PASOK remporte les élections législatives grecques. Le parti obtient 43,92 % des voix et remporte 160 des 300 sièges au Parlement.
20 octobre 2009	Le nouveau ministre des finances révèle que le déficit budgétaire du pays devrait atteindre près de 12,5 % du PIB.
22 octobre 2009	L'agence de notation Fitch révisé à la baisse la cote de crédit de la Grèce, qui passe de A à A-, et ce en raison du risque que le déficit budgétaire grec atteigne 12,5 % du PIB en 2009.
8 décembre 2009	L'agence de notation Fitch révisé la cote de crédit de la Grèce à la baisse, d'A- à BBB+, en raison des préoccupations concernant les perspectives à moyen terme des finances publiques. Fitch estime que la dette publique devrait atteindre près de 130 % du PIB avant de se stabiliser.
16 décembre 2009	L'agence de notation Standard and Poor's abaisse la note de la Grèce.
22 décembre 2009	Le Parlement grec adopte le budget 2010.
22 décembre 2009	L'agence de notation Moody's abaisse la note de la Grèce d'A1 à A2. Cette révision à la baisse reflète des risques très limités, en matière de liquidités à court terme ainsi que de solvabilité à moyen et à long terme.
2010	
21 janvier 2010	L'écart de rendement de la dette grecque à dix ans par rapport au taux consenti à l'Allemagne dépasse les 300 points de base.
9 février 2010	Le Parlement approuve les premières mesures budgétaires, y compris le gel des salaires de tout le personnel de la fonction publique, la baisse de 10 % des primes et les réductions en matière de rémunération des heures supplémentaires.
3 mars 2010	Le Parlement adopte un nouveau et important train de mesures budgétaires. Parmi ces mesures figurent: le gel des pensions de retraite; l'augmentation du taux normal de TVA, de 19 % à 21 %, ainsi que des accises sur les carburants, le tabac, l'alcool et les produits de luxe; des réductions de salaire dans le secteur public.
9 avril 2010	Fitch abaisse la note de la Grèce de BBB+ à BBB-.
12 avril 2010	Les ministres des finances de la zone euro conviennent d'octroyer 30 milliards d'euros à la Grèce sous la forme de prêts au cours de l'année à venir, auxquels le FMI accepte d'ajouter 15 milliards d'euros supplémentaires.
23 avril 2010	Le Premier ministre de la Grèce demande officiellement une assistance internationale. La loi n° 3842 réforme l'impôt sur le revenu et ordonne des mesures de lutte contre l'évasion fiscale.
27 avril 2010	Standard and Poor's ramène la notation de la dette grecque sous le seuil de la catégorie «investissement» et la classe dans celle d'«obligation à haut risque» (<i>junk bond</i>).

28 avril 2010	L'écart de rendement de la dette grecque à dix ans par rapport au taux consenti à l'Allemagne dépasse les 1000 points de base.
Premier programme d'ajustement	
2 mai 2010	Le Premier ministre grec, le FMI et les dirigeants de la zone euro s'accordent sur un plan de sauvetage de 110 milliards d'euros sur les trois ans à venir. Le gouvernement dévoile le nouveau train de mesures budgétaires.
6 mai 2010	Le Parlement grec adopte le nouveau train de mesures budgétaires. La proposition de loi est adoptée par 172 voix pour et 121 voix contre. Le taux normal de TVA augmente encore, passant de 21 % à 23 % à partir du 1 ^{er} juillet 2010.
7 juillet 2010	Le Parlement adopte une réforme des retraites, qui faisait partie des principales exigences de l'UE et du FMI.
13 juillet 2010	Création du Fonds hellénique de stabilité financière, destiné à contribuer à la stabilité financière du système bancaire grec.
4 octobre 2010	La Grèce annonce un projet de plan budgétaire visant à réduire le déficit à 7 % du PIB en 2011.
15 décembre 2010	Le Parlement adopte la loi sur les entreprises publiques, le plafonnement des salaires mensuels et la réduction de 10 % des salaires supérieurs à 1 800 euros par mois.
23 décembre 2010	Le Parlement grec approuve le budget 2011.
2011	
14 janvier 2011	Fitch abaisse la note de la Grèce de BBB- à BB+.
7 mars 2011	Moody's abaisse la note de la Grèce de B1 à Ba1.
11 mars 2011	L'UE parvient à un accord préliminaire prévoyant de réduire de 100 points de base le taux d'intérêt appliqué aux prêts d'urgence à la Grèce pour les trois premières années et d'allonger la durée des prêts à 7,5 ans.
29 mars 2011	Une nouvelle loi ordonnant des mesures contre l'évasion fiscale est adoptée. Le taux d'imposition des sociétés passe de 24 % à 20 %.
20 mai 2011	Fitch abaisse la note de la Grèce de BB+ à B+. La dégradation de la note est due aux difficultés rencontrées par la Grèce dans la mise en œuvre d'un programme de réformes budgétaires et structurelles ainsi qu'au risque politique lié à l'application de nouvelles mesures budgétaires.
1^{er} juin 2011	Moody's dégrade la note de la Grèce de B1 à la catégorie «en défaillance» (Caa1), estimant qu'il est de plus en plus improbable que le pays réussisse à stabiliser son taux d'endettement dans les délais prévus par les plans d'assainissement budgétaire annoncés précédemment.
13 juin 2011	Standard and Poor's dégrade également la note de la Grèce jusqu'à la catégorie «en défaillance».
29 juin 2011	Le Parlement grec adopte les nouvelles mesures budgétaires, malgré les manifestations. La proposition de loi est adoptée par 155 voix pour et 138 voix contre. Les mesures comprennent de nouveaux impôts (par exemple pour les personnes physiques dont le revenu annuel dépasse 12 000 euros), ainsi que de nouvelles réductions des salaires des travailleurs.

13 juillet 2011	Fitch abaisse la note de la Grèce de B+ à CCC (catégorie «en défaillance»).
15 juillet 2011	L'ABE publie les résultats du test de résistance effectué à l'échelle de l'UE.
25 juillet 2011	Moody's dégrade la note de la Grèce jusqu'à la catégorie Ca-.
8 août 2011	Le principal indice de la Bourse d'Athènes tombe sous les 1 000 points, atteignant son plus bas niveau depuis janvier 1997.
24 août 2011	La Banque de Grèce active le mécanisme de fourniture de liquidités d'urgence pour soutenir les banques grecques.
2 septembre 2011	Les inspecteurs des institutions suspendent le cinquième examen du programme grec après avoir constaté des retards dans la mise en œuvre du plan budgétaire et des réformes économiques structurelles à moyen terme.
27 septembre 2011	Le Parlement adopte de nouvelles mesures fiscales (introduction d'un impôt foncier récurrent à large assiette et abaissement du seuil d'exemption de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui passe de 12 000 euros à 5 000 euros).
20 octobre 2011	Le gouvernement grec adopte une proposition de loi globale sur les économies à réaliser, sur fond de protestations et d'émeutes devant le bâtiment du Parlement.
27 octobre 2011	Les investisseurs acceptent une décote de 50 % en convertissant leurs obligations existantes en nouveaux prêts.
31 octobre 2011	Le Premier ministre grec demande un vote de confiance et annonce un référendum pour approuver l'accord obtenu lors du sommet de l'UE sur la décote de la dette grecque.
6 novembre 2011	Le Premier ministre rend sa démission.
10 novembre 2011	Lucas Papademos devient le nouveau Premier ministre de la Grèce, à la tête d'une coalition gouvernementale tripartite.
2012	
12 février 2012	Le Parlement adopte une nouvelle série de coupes budgétaires sur fond de protestations. Plusieurs bâtiments du centre d'Athènes sont incendiés pendant les émeutes.
Deuxième programme d'ajustement	
9 mars 2012	Le programme de restructuration de la dette souveraine grecque détenue par le secteur privé (dit de «participation du secteur privé») se termine avec succès.
14 mars 2012	Les ministres des finances de la zone euro parviennent à un accord sur un deuxième plan de sauvetage pour la Grèce. L'accord prévoit une décote de 53,5 % pour les détenteurs d'obligations d'État grecques.
6 mai 2012	Des élections législatives anticipées ont lieu. Le parti Nouvelle-démocratie les remporte, mais avec un nombre insuffisant de voix. Aucun parti n'ayant obtenu la majorité, de nouvelles élections sont convoquées pour la mi-juin.
16 mai 2012	Panagiotis Pikramenos devient Premier ministre par intérim.

17 juin 2012	Les nouvelles élections anticipées ont lieu. Le parti Nouvelle-démocratie arrive en tête avec 29,7 % des voix, mais il n'obtient pas de majorité au Parlement. Quatre jours plus tard, une coalition est formée entre les partis Nouvelle-démocratie, PASOK et DIMAR. Antonis Samaras, chef de file du parti Nouvelle-démocratie, devient le nouveau Premier ministre de la Grèce.
27 juillet 2012	La banque agricole de Grèce fait l'objet d'une procédure de résolution et la banque du Pirée rachète tous ses actifs sains.
5 novembre 2012	Le Parlement grec adopte une nouvelle série de mesures budgétaires exigées pour que le pays puisse recevoir la tranche suivante du plan de sauvetage économique international. Les cotisations de sécurité sociale sont réduites de 1,1 point de pourcentage.
11 novembre 2012	La Grèce adopte le budget 2013.
2013	
11 janvier 2013	Le Parlement grec adopte de nouvelles mesures fiscales (augmentation du taux d'imposition des sociétés de 20 % à 26 %, nouvelle réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques avec relèvement du seuil d'exemption, suppression de la franchise d'impôt pour les travailleurs indépendants, remplacement des crédits d'impôt pour enfants par des prestations sous condition de ressources, etc.).
1^{er} février 2013	La banque Alpha rachète la banque Emporiki au Crédit agricole.
25 mars 2013	L'Eurogroupe parvient à un accord avec Chypre, prévoyant une entente entre Chypre et la Grèce sur le rachat des filiales grecques des banques chypriotes par la banque du Pirée.
28 avril 2013	Le Parlement adopte une proposition de loi ordonnant la suppression de 15 000 emplois dans la fonction publique pour la fin de l'année suivante au plus tard, dont 4 000 en 2013.
24 juin 2013	Le Premier ministre grec Antonis Samaras remanie son gouvernement.
17 juillet 2013	Le Parlement grec approuve de nouvelles mesures d'austérité, y compris un plan prévoyant des milliers de licenciements et des réductions de salaire pour les fonctionnaires.
2014	
6 mars 2014	La Banque de Grèce détermine les besoins en fonds propres du secteur bancaire grec (6,4 milliards d'euros pour la période 2013-2016, sur la base du scénario de référence).
7 avril 2014	Le Parlement grec réduit encore les cotisations de sécurité sociale de 3,9 points de pourcentage.
26 octobre 2014	La BCE publie les résultats de son test de résistance concernant 130 banques européennes.
19 décembre 2014	Le programme du FESF en faveur de la Grèce est prolongé de deux mois (jusqu'au 28 février 2015).
30 décembre 2014	Des élections législatives anticipées sont convoquées pour le 25 janvier 2015 du fait de l'impossibilité d'élire un nouveau chef de l'État.
2015	
25 janvier 2015	Les élections anticipées se soldent par une victoire du parti Syriza, qui remporte 36,34 % des voix et 149 sièges sur 300.

27 janvier 2015	Formation d'un gouvernement de coalition.
4 février 2015	La BCE suspend la dérogation permettant d'accepter les obligations d'État grecques comme garanties de prêts.
27 février 2015	Nouvelle prolongation, de quatre mois cette fois, du programme du FESF en faveur de la Grèce (jusqu'au 30 juin 2015).
18 juin 2015	Le président de l'Eurogroupe annonce que les progrès de la Grèce sont insuffisants et qu'un nouvel accord doit être trouvé.
22 juin 2015	Le gouvernement grec transmet une nouvelle proposition à l'Eurogroupe.
26 juin 2015	Un référendum est annoncé pour le 5 juillet 2015 en Grèce.
28 juin 2015	La Grèce ferme ses banques et impose un contrôle des capitaux.
30 juin 2015	La Grèce n'est pas en mesure de rembourser 1,5 milliard d'euros qu'elle doit au FMI.
5 juillet 2015	61,3 % des Grecs votent «non» au projet d'accord présenté par les institutions lors de la réunion de l'Eurogroupe du 25 juin 2015.
6 juillet 2015	Le ministre des finances démissionne. Euclid Tsakalotos est nommé pour le remplacer. La fermeture des banques est prorogée.
8 juillet 2015	La Grèce dépose une demande officielle auprès du MES en vue d'obtenir un troisième programme d'assistance (sous la forme d'un mécanisme de prêt) destiné à lui permettre de s'acquitter de ses obligations en matière de dette et d'assurer la stabilité de son système financier.
13 juillet 2015	Déclaration du FMI concernant l'accumulation de nouveaux arriérés par la Grèce (456 millions d'euros). Les autorités grecques réclament une prolongation de l'assistance financière.
15 juillet 2015	Le Parlement grec adopte de nouvelles mesures fiscales (le taux d'imposition des sociétés passe de 26 % à 29 %; les taux de la contribution de solidarité due par les personnes dont le revenu annuel est supérieur à 30 000 euros sont revus à la hausse; l'assiette du taux de TVA standard est élargie). Plusieurs ministres démissionnent.
16 juillet 2015	L'Eurogroupe octroie à la Grèce, dans le cadre du MES, un soutien à la stabilité pour une période de trois ans.
17 juillet 2015	Un remaniement gouvernemental est opéré pour remplacer les ministres qui avaient rejeté l'accord de prêt. Le Conseil approuve un prêt-relais de 7 milliards d'euros en faveur de la Grèce. Les banques rouvrent leurs portes.
20 juillet 2015	Remboursement de la dette au FMI, à la BCE et à la Banque de Grèce.
19 août 2015	Protocole d'accord précisant les mesures et engagements en matière de réforme économique liés au programme d'assistance financière.
Troisième programme d'ajustement	
14 août 2015	Le Parlement approuve le troisième programme de renflouement avec le soutien de cinq partis politiques sur sept.

	Proposition du MES relative aux conditions d'octroi de la première tranche de 26 milliards d'euros au titre de la convention d'assistance financière en faveur de la Grèce.
19 août 2015	Le conseil des gouverneurs du MES approuve le programme du MES en faveur de la Grèce – Protocole d'accord précisant les mesures et engagements en matière de réforme économique liés au programme d'assistance financière.
20 août 2015	Le Premier ministre Alexis Tsipras annonce la démission de son gouvernement et convoque des élections anticipées le 20 septembre 2015.
27 août 2015	Le président de la Cour suprême prête serment en tant que Premier ministre par intérim.
20 septembre 2015	Élections législatives grecques; les partis Syriza et ANEL forment un gouvernement de coalition.
7 octobre 2015	Le gouvernement obtient un vote de confiance au Parlement avec 155 voix pour et 144 voix contre.
31 octobre 2015	À l'issue d'un test de résistance, la BCE constate que les quatre plus grandes banques grecques accusent un déficit de fonds propres de 14,4 milliards d'euros. La Banque de Grèce constate également que la plus grande des banques moins importantes est sous-capitalisée à hauteur de 0,7 milliard d'euros.
19 novembre 2015	Pour obtenir un versement de 2 milliards d'euros, le Parlement approuve les actions préalables à une courte majorité de 153 voix.
16 décembre 2015	Entrée en vigueur de la loi n° 4354/2015 relative à la vente et au remboursement des créances non productives.
2016	
8 mai 2016	Nouvelle réforme des retraites — nouvelle réglementation sur les impôts sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale.
22 mai 2016	Nouvelles augmentations des taux de différents impôts indirects. Augmentation du taux de TVA standard, qui passe de 23 % à 24 %.
23 mai 2016	Analyse préliminaire de la viabilité de la dette grecque par le FMI.
9 juin 2016	Fin du premier examen du troisième programme d'ajustement économique et publication du rapport de conformité.
16 juin 2016	Accord sur la première mise à jour du protocole d'accord, accompagné du protocole d'accord technique.
22 juin 2016	La BCE réintroduit la dérogation concernant l'éligibilité des obligations d'État grecques.
10 décembre 2016	Vote du budget 2017: 152 voix pour et 146 voix contre.

CONTRÔLE DES CAPITAUX

Le 28 juin 2015, la Grèce devient la deuxième économie, après Chypre à la fin du mois de mars 2013, à introduire des restrictions à la libre circulation des capitaux dans le cadre d'une union monétaire. Contrairement à ce qui s'est produit dans plusieurs cas précédents, où l'objectif principal était de soutenir la stabilité du taux de change (en Islande en 2008, au Brésil en 2009 et en Inde en 2013), le contrôle des capitaux en Grèce a été imposé pour limiter la fuite des dépôts et sauvegarder la stabilité financière intérieure, dans un contexte de forte incertitude concernant l'évolution de la situation politique et les perspectives macroéconomiques du pays.

Après l'échec des négociations sur la clôture du deuxième programme et l'annonce du référendum, la BCE a décidé de ne plus relever le plafond de l'aide de liquidités d'urgence en faveur des banques grecques, qui subissaient constamment des retraits de dépôts depuis octobre 2014 (environ 42 milliards d'euros, soit 26 % des dépôts du secteur privé, ont été retirés en l'espace de huit mois); elle a également invité les autorités grecques à imposer la fermeture des banques, puis un contrôle des capitaux concernant les dépôts et les opérations avec l'étranger.

Les banques grecques sont restées fermées pendant trois semaines. Au cours de cette période, les clients n'étaient pas autorisés à retirer plus de 60 euros par carte bancaire et par jour. Tout virement vers une banque étrangère nécessitait l'approbation préalable d'un organe mis en place par le gouvernement. Cependant, les opérations par carte de débit ou de crédit n'étaient pas limitées à l'intérieur du pays, de même que les retraits effectués avec des cartes émises en dehors de la Grèce. Le 12 juillet 2015, l'accord conclu lors du sommet de la zone euro ouvre la voie à la suppression du plafonnement de l'aide de liquidités d'urgence et à la réouverture des banques grecques. Un certain nombre de restrictions ont été progressivement assouplies, les derniers changements en date ayant eu lieu en juillet 2016.

La mise en place du contrôle des capitaux a immédiatement entraîné un resserrement de la situation en matière de liquidités aussi bien pour les ménages que pour les entreprises du pays, ce qui a replongé l'économie grecque dans la récession, après cinq trimestres consécutifs de croissance. Cependant, la contraction de l'activité économique globale a en réalité été moins forte que celle initialement attendue par les institutions (-0,2 % en 2015 pour le PIB réel). Un certain nombre de moteurs internes et externes (comme l'accord sur le troisième programme, la bonne saison touristique, le succès de la recapitalisation des banques, la chute des prix du pétrole et la dévaluation de l'euro) ont contribué à limiter la récession. En outre, les dépôts du secteur privé se sont largement stabilisés. Pour que les dépôts augmentent plus rapidement, une nouvelle amélioration significative du climat économique aurait été nécessaire.

Source: Parlement européen, Unité d'assistance à la gouvernance économique (EGOV), mars 2017, *Greece's financial assistance programme*; Eurobank, *One year capital controls in Greece: Impact on the domestic economy and lessons from the Cypriot experience*, 1^{er} août 2016.

FAIBLESSES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ

Fiscalité		
Condition	Protocole d'accord	Contrôle
Le Parlement adopte un acte législatif visant à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale et des contrôles fiscaux, en application des recommandations formulées par la Commission européenne et le FMI. En particulier, il met en place un système efficace de gestion de projet (prévoyant une surveillance stricte par le ministère des finances et par des groupes de travail) pour mettre en œuvre le plan de lutte contre la fraude fiscale et rétablir la discipline fiscale.	1 ^{er} programme, protocole d'accord initial	La condition a été considérée comme «partiellement respectée» au même titre qu'une autre condition (2 ^e examen du 1 ^{er} programme), mais on ne sait pas clairement ce qui n'a pas été respecté (il n'y a par exemple eu aucune évaluation des lois adoptées ou des groupes de travail mis en place). La justification de l'évaluation s'appuie sur des faits sans rapports avec cette condition.
Rétablir la discipline fiscale en [...] réorganisant l'unité chargée des gros contribuables et en recentrant ses travaux sur les contribuables disposant des plus grands revenus.	1 ^{er} programme, protocole d'accord initial	La condition a été considérée comme «respectée» (2 ^e examen du 1 ^{er} programme) alors qu'elle ne l'était pas en réalité (les nouvelles conditions du protocole d'accord révisé réclamaient sa mise en œuvre).
Le gouvernement poursuit ses travaux concernant une procédure type de révision des valeurs légales des biens immobiliers permettant de mieux les aligner sur les prix du marché, qui doit être en place aux fins de l'imposition des capitaux pour l'exercice 2016; il publie en outre un rapport d'avancement sur ces travaux ainsi qu'un calendrier détaillé (septembre 2013).	2 ^e programme, 3 ^e examen	Le respect de cette condition n'a pas été évalué (son état de mise en œuvre indiquait «sans objet» - «N/A» - dans le 4 ^e examen du 2 ^e programme).
Les actions préalables dans le domaine fiscal.	2 ^e programme, examen initial et 1 ^{er} examen	Respect non évalué.
68 conditions dans le domaine fiscal.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Respect non évalué.
En ce qui concerne le règlement des arriérés de dépenses et les restitution d'impôts, les conditions à réunir par une unité mise en place à cet effet par le gouvernement pour qu'elle puisse autoriser le versement des arriérés comprennent, pour les arriérés de dépenses: i) la mise en place, par l'unité, d'un registre d'engagements pleinement fonctionnel et ii) la communication d'au moins trois mois de données cohérentes concernant les engagements, les paiements et les arriérés (deux mois pour l'organisation nationale des services de santé EOPYY); pour les arriérés de dépenses et les	2 ^e programme, 2 ^e examen	Aucune évaluation du respect à l'expiration du délai (2 ^e examen du 2 ^e programme) et aucun suivi par la suite.

<p>restitution d'impôts: iii) la vérification des créances.</p>		
<p>Par ailleurs, une nouvelle loi sur la taxation des biens immobiliers à compter de 2014 sera adoptée d'ici la fin juin. Le nouveau régime d'imposition des biens immobiliers, qui regroupera un certain nombre d'impôts aujourd'hui distincts, sera conçu de manière à être neutre sur le plan budgétaire et à assurer des recettes annuelles d'au moins 2,7 milliards d'euros.</p>	<p>2^e programme, 2^e examen</p>	<p>L'action préliminaire a été considérée comme «respectée» dans le 2^e examen du 1^{er} programme, mais ce n'était en fait pas le cas, puisque l'impôt foncier unifié (ENFIA) a été adopté dans le cadre de la loi n° 4223 en décembre 2013, conformément à une condition, ajoutée à l'occasion de la troisième mise à jour du protocole d'accord, selon laquelle le gouvernement devait adopter une législation sur un régime d'impôt foncier devant prendre effet en 2014.</p>
<p>Le gouvernement élaborera une réforme fiscale visant à simplifier le système fiscal, à supprimer les exonérations et les régimes préférentiels, et donc à élargir les assiettes d'imposition et à permettre une réduction progressive des taux d'imposition en fonction de l'amélioration des résultats. Cette réforme concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques et celui sur les sociétés. La réforme sera adoptée en décembre 2012 et entrera en vigueur en 2013.</p>	<p>2^e programme, 1^{er} examen</p>	<p>Cette condition a été considérée comme «respectée» dans le 2^e examen du 2^e programme, alors qu'elle ne l'était pas (la loi n° 4110 de janvier 2013 ne comportait que des modifications paramétriques de l'impôt sur le revenu des personnes physiques). Une condition similaire a été ajoutée à l'occasion des mises à jour suivantes du protocole d'accord (2^e et 3^e mises à jour): les autorités adopteront un code simplifié et unifié de l'impôt sur le revenu. Le nouveau code de l'impôt sur le revenu, action préalable de la troisième mise à jour du protocole d'accord, a été voté en juillet 2013 (loi n° 4172/2013).</p>
<p>Le gouvernement adoptera un acte juridique introduisant un nouveau code de l'impôt sur le revenu qui simplifiera la législation existante, renforcera sa transparence et supprimera ses ambiguïtés, tout en facilitant sa gestion, en encourageant le respect des obligations fiscales et en assurant des recettes plus importantes tout au</p>	<p>2^e programme, 3^e examen</p>	<p>Cette condition a été considérée comme «respectée» dans le 3^e examen (la loi n° 4172/2013 a été adoptée). Cette loi n'était toutefois pas encore applicable, les autorités ayant besoin de temps pour en adopter les modalités d'application.</p>

<p>long du cycle. Le nouveau code de l'impôt sur le revenu réduira les exigences en matière de transmission d'information pour les contribuables imposés à la source et ceux percevant des revenus financiers, consolidera les dispositions relatives aux opérations de fusion et de réorganisation transfrontalières et introduira des dispositions permettant de lutter contre l'évasion fiscale internationale.</p>		
<p>Les autorités [...] ii) présenteront un plan pour remplacer les paiements en espèces ou par chèque dans les bureaux d'imposition par des virements bancaires (juillet 2013); (3^e mise à jour du protocole d'accord, 2^e programme).</p>	<p>2^e programme, 4^e examen</p>	<p>Alors qu'elle devait être respectée pour juillet 2013, cette condition a été considérée comme telle avec un retard de neuf mois, en avril 2014 (4^e examen du 2^e programme).</p>
<p>Travail</p>		
<p>Condition</p>	<p>Protocole d'accord</p>	<p>Contrôle</p>
<p>À la suite d'un dialogue avec les partenaires sociaux, le gouvernement adopte une législation sur le salaire minimum prévoyant d'abaisser les niveaux de rémunération minimale pour les groupes à risque, tels les jeunes et les chômeurs de longue durée, et met en place des mesures garantissant que le salaire minimum actuel conservera sa valeur nominale pendant trois ans.</p>	<p>1^{er} programme, protocole d'accord initial</p>	<p>L'obligation d'introduire des salaires minimums différents pour les jeunes travailleurs a en effet été «respectée». Cependant, aucun élément probant n'atteste que les salaires minimaux aient été gelés durant trois ans ni que le salaire minimum légal pour les chômeurs de longue durée ait été réduit. Au moment du 1^{er} examen, réalisé en août 2010, ces conditions ne devaient en fait pas encore avoir été respectées, mais elles n'ont pas non plus été renouvelées ni évaluées dans les protocoles d'accord suivants.</p> <p>En 2014 (loi n° 4254/2014 du 8 avril) les compléments de salaires minimaux pour les chômeurs de longue durée ont été réduits, mais cette mesure ne peut pas être considérée comme une réponse appropriée à l'obligation d'abaisser le niveau de rémunération minimale prévue par le programme.</p>

Le gouvernement favorise, contrôle et évalue la mise en œuvre des nouveaux accords spéciaux d'entreprise. Il veille à ce qu'il ne subsiste aucun obstacle, de fond ou de forme, au bon fonctionnement de ces accords et à ce qu'ils contribuent à aligner l'évolution des salaires sur celle de la productivité des entreprises, favorisant ainsi la compétitivité, la création et la préservation des emplois. . Il publie un rapport d'évaluation à ce sujet. Toute modification de la loi sur les négociations collectives sectorielles qui s'avérerait nécessaire sera adoptée avant la fin juillet 2011.	1 ^{er} programme, 5 ^e examen	La condition est considérée comme «partiellement respectée», même si le recours aux nouveaux accords spéciaux d'entreprise est resté marginal et que les données étaient incomplètes (voir point 76 du rapport). En outre, aucun rapport n'a été présenté (seule véritable réalisation requise par cette condition du protocole d'accord) et nous n'avons reçu aucun élément probant attestant qu'un rapport a été présenté pour les examens suivants.
Le gouvernement revoit la structure actuelle du système de fixation des taux de salaire minimal, afin, si possible, de le simplifier et de le rendre plus efficace, l'objectif étant de favoriser l'employabilité, lutter contre le chômage et renforcer la compétitivité de l'économie.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Considérée comme «non respectée» dans le cadre du 4 ^e examen du 2 ^e programme; mise en œuvre en avril 2014, mais jamais soumise à une évaluation formelle de la conformité.
Environnement des entreprises		
Facilitation des exportations		
Condition	Protocole d'accord	Contrôle
Le gouvernement prend des mesures, dans le respect des règles de concurrence de l'UE, pour faciliter les partenariats public-privé.	1 ^{er} programme, 1 ^{er} examen	Pas d'évaluation de la conformité. Condition répétée dans le cadre du 1 ^{er} examen, mais abandonnée par la suite.
Le gouvernement prend des mesures, dans le respect des règles de concurrence de l'UE, pour renforcer la politique de promotion des exportations.	1 ^{er} programme, 3 ^e examen	L'évaluation de la conformité est ambiguë, puisqu'on ne sait pas clairement si la mention «respectée» s'applique uniquement à l'adoption de la loi sur les investissements ou si elle porte également sur la politique de promotion des exportations. De plus, la promotion des exportations apparaît de nouveau dans le troisième programme d'ajustement, avec un délai à décembre 2015. Dans le protocole d'accord supplémentaire de juin 2016, le délai pour respecter la condition est de nouveau prolongé, jusqu'en mai 2016 cette fois.
Le gouvernement effectue une évaluation approfondie de l'ensemble des actions de R&D et d'innovation, y compris dans le cadre des différents programmes opérationnels, afin	1 ^{er} programme, 3 ^e examen	Condition non respectée.

d'adapter la stratégie nationale.		
Le gouvernement crée un conseil consultatif externe financé au titre du 7 ^e programme-cadre pour la recherche, afin d'examiner les moyens de favoriser l'innovation, de renforcer les liens entre la recherche publique et les industries de Grèce et de développer des pôles industriels régionaux.	1 ^{er} programme, 3 ^e examen	L'évaluation de la conformité est ambiguë. Le rapport d'examen indique que la condition est «respectée», mais demande que la création d'un conseil consultatif externe soit finalisée. Lors du quatrième examen du programme, cette condition est regroupée avec deux autres et leur statut de mise en œuvre est «non respectée». Néanmoins, la dernière partie de la phraser en cause («selon le gouvernement») suggère que l'évaluation n'est pas satisfaisante.
Réformes dans le secteur financier		
Condition	Protocole d'accord	Contrôle
Revoir la loi sur les faillites du secteur privé pour assurer la cohérence avec les observations de la BCE.	1 ^{er} programme, 1 ^{er} examen	La condition a été considérée comme «en cours» lors du 1 ^{er} examen, mais aucun suivi n'a été assuré après cela et l'évaluation de la conformité n'est donc pas claire.
La Banque de Grèce et le gouvernement veillent à ce que le Fond hellénique de stabilité financière (FHSF) soit pleinement opérationnel.	1 ^{er} programme, 2 ^e examen	Dans le cadre du 2 ^e examen, la condition a été évaluée comme étant «partiellement respectée» à l'expiration du délai. La dernière évaluation, réalisée lors du 5 ^e examen, a révélé des problèmes d'effectif. Aucune autre évaluation n'ayant été effectuée depuis, l'évaluation de la conformité n'est pas claire.
La Banque de Grèce s'engage à baisser les rémunérations de son personnel en fonction de l'effort global d'assainissement budgétaire.	1 ^{er} programme, 2 ^e examen	La condition a été évaluée comme étant «partiellement respectée» lors des 2 ^e et 5 ^e examens du 1 ^{er} protocole d'accord. Nous avons pu retrouver cette condition dans le deuxième protocole d'accord, mais elle n'a fait l'objet d'aucun suivi supplémentaire. L'évaluation de la conformité n'est donc pas claire.

<p>Faisant suite aux résultats des tests de résistance réalisés par le comité européen des contrôleurs bancaires (CECB) en juillet 2010, la banque qui n'a pas réussi le test met en œuvre des mesures provisoires de restructuration sous la surveillance renforcée de la Banque de Grèce.</p> <p>Le gouvernement apporte tout son soutien à la banque en question et veille à ce qu'elle respecte l'exigence de mise en œuvre d'un plan de restructuration conforme aux règles de l'UE en matière d'aides d'État, y compris le respect du délai de présentation du plan, fixé au 1^{er} octobre 2010.</p>	<p>1^{er} programme, 2^e examen</p>	<p>Dans le cadre du 2^e examen, la condition a été évaluée comme étant «partiellement respectée/en cours».</p> <p>Aucun suivi de cette condition n'a ensuite été assuré lors du 3^e examen du 1^{er} protocole d'accord, même si elle n'avait été considérée que comme «partiellement respectée» et que l'évaluation était toujours en cours.</p>
<p>Le gouvernement propose une législation visant à placer tous les employés des banques déclarés sous le même statut privé, indépendamment de l'actionnariat des banques.</p>	<p>1^{er} programme, 4^e examen</p>	<p>La condition n'a pas été considérée comme respectée lors des 4^e et 5^e examens du 1^{er} protocole d'accord. Aucun suivi n'a été assuré depuis.</p> <p>L'évaluation de la conformité n'est donc pas claire.</p>
<p>Pour soutenir les banques dans leur effort de restructuration, le gouvernement adopte des mesures pour limiter les bonus et supprimer les primes dites «de bilan», ou d'autres mesures équivalentes.</p>	<p>1^{er} programme, 5^e examen</p>	<p>La condition n'était pas respectée selon les 4^e et 5^e examens et aucun suivi n'a été assuré.</p> <p>L'évaluation de la conformité n'est donc pas claire.</p>
<p>La Banque de Grèce affecte des agents disposant des compétences spécialisées requises au service de surveillance bancaire. Elle envisage également de demander à d'autres autorités européennes de surveillance de lui fournir une assistance technique à long terme.</p>	<p>1^{er} programme, 5^e examen</p>	<p>La condition a été évaluée comme étant «partiellement respectée» lors du 5^e examen, mais elle n'a ensuite pas fait l'objet d'un suivi dans le cadre du 2^e protocole d'accord.</p> <p>L'évaluation de la conformité n'est donc pas claire.</p>
<p>La Banque de Grèce demandera aux banques dont les fonds propres ne satisfont pas aux exigences réglementaires de prendre les mesures appropriées en procédant à des injections de capitaux ou à une restructuration. En cas d'implication d'autres établissements financiers, la Banque de Grèce présentera une analyse d'impact ainsi qu'un avis juridique.</p>	<p>1^{er} programme, 5^e examen</p>	<p>Dans le 5^e examen, la condition a été évaluée comme étant «partiellement respectée». Étant données la longueur et la complexité des procédures, le délai convenu n'était pas réaliste.</p> <p>La condition n'a cependant pas fait l'objet d'un suivi dans le 2^e protocole d'accord.</p>
<p>Réformes de l'administration publique</p>		
<p>Condition</p>	<p>Protocole d'accord</p>	<p>Contrôle</p>
<p>Le gouvernement adopte un acte qui limite le recrutement de personnel dans les administrations publiques à un recrutement pour cinq départements, sans exceptions sectorielles.</p> <p>Le gouvernement élabore un plan de ressources</p>	<p>1^{er} programme, 2^e examen</p>	<p>Bien que la condition ait été considérée comme «respectée», elle comportait plusieurs sous-conditions qui ne l'ont pas été.</p> <p>L'évaluation du programme ne couvre pas suffisamment toutes les</p>

<p>humaines conformément à cette règle.</p> <p>Celle-ci s'applique également aux employés des entreprises publiques en restructuration réaffectés dans d'autres organismes publics.</p>		<p>sous-conditions. La loi n° 3899/2010 dispose que les recrutements effectués par les administrations publiques de 2011 à 2013 doivent respecter la règle du remplacement d'un seul départ au maximum sur cinq. Cependant, aucun plan global de ressources humaines n'a encore été élaboré. Par ailleurs, en l'absence d'enregistrement régulier et en temps utile des mouvements de personnel (entrées, sorties et réaffectations), l'application de la règle ne peut être contrôlée.</p>
<p>Le ministère des finances et le ministère de l'intérieur achèvent la mise en place d'une autorité de paiement unique pour le versement des salaires dans le secteur public.</p> <p>Le ministère des finances établit, en collaboration avec l'autorité de paiement unique, un rapport (à publier avant fin janvier 2011) sur la structure et les niveaux de rémunération ainsi que sur le volume et la dynamique des emplois dans les administrations publiques.</p> <p>Le rapport présente des plans pour l'attribution des ressources humaines dans le secteur public, qui couvrent la période allant jusqu'à 2013.</p> <p>Il définit des plans pour la réaffectation du personnel qualifié vers l'administration fiscale, l'inspection du travail, les organismes régulateurs et la commission hellénique de la concurrence.</p>	<p>1^{er} programme, 2^e examen</p>	<p>Cette condition comportait plusieurs sous-conditions. L'évaluation du programme ne couvre pas suffisamment toutes les sous-conditions. Le projet de rapport comprend une analyse concernant les salaires et les données sur l'emploi dans le secteur public, mais aucun plan pour la réaffectation des ressources humaines dans le secteur public pour la période allant jusqu'à 2013.</p>

Sur la base d'un échantillon de conditions contrôlées dans le cadre de l'audit.

RÉFORMES FISCALES**Partie A – Lacunes dans les données**

Domaine	Commentaires
Fiscalité immobilière	Les données relatives aux recettes fiscales n'étaient pas suffisamment détaillées lors du premier programme: la Commission n'a signalé aucun problème lié à la perception de l'impôt unique sur les biens immobiliers (dénommé «FAP») dans les rapports de suivi, alors qu'il n'y a pratiquement pas eu de perception en 2011 et en 2012.
Impôt sur le revenu des personnes physiques	Les dispositions précises de la réforme de l'impôt sur le revenu nécessitaient des ensembles de données détaillées sur la répartition des revenus des personnes physiques, qui n'étaient toutefois pas disponibles au moment du premier programme.
Demandes de répétition de l'impôt	Le suivi des demandes de répétition de l'impôt a été demandé pour la première fois lors de la première mise à jour du memorandum des politiques économiques et financières (MPEF), dans le cadre du deuxième programme. On ne sait pas au juste pourquoi les données n'ont pas été réclamées lors du premier programme, alors même que les demandes de remboursement d'impôts non payés constituent généralement un risque pour les programmes d'assistance. Lors du deuxième programme, il y avait régulièrement des incohérences entre l'évolution des stocks et les flux des demandes déclarées.
Évasion fiscale	Les programmes ne prévoyaient pas de collecte régulière des données nécessaires à l'estimation de la fraude fiscale ou à un quelconque suivi du manque à gagner fiscal concernant les différents impôts et secteurs économiques, pourtant considéré comme relativement élevé lors de la période qui a précédé la crise. Aucun suivi des estimations n'a été assuré pour ce qui est de l'impact du travail non déclaré sur les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale. De même, aucune analyse des données relatives à la performance de l'inspection du travail dans le domaine du travail non déclaré n'a été réalisée.
Dettes fiscales	Les dettes fiscales ont fait l'objet d'un suivi à partir du deuxième programme, mais les indicateurs n'étaient pas clairement définis depuis le début. Les données et les valeurs cibles ne faisaient référence qu'au recouvrement des dettes fiscales, tandis que l'encours de ces mêmes dettes n'était ni déterminé ni suivi ni ciblé. Cela contrastait avec le fait que les dettes fiscales n'avaient cessé d'augmenter au cours des deux programmes. En outre, les créances de cotisations sociales n'ont pas fait l'objet d'un suivi au cours des programmes.
Indicateurs de performance concernant l'administration fiscale	Aucun indicateur de performance relatif à l'administration fiscale n'a été établi au cours du premier programme. Des indicateurs de réalisation (tels que le nombre de contrôles fiscaux) ont été définis au cours du deuxième programme, mais uniquement pour l'administration fiscale, ce qui excluait donc les administrations en charge de la sécurité sociale. L'OCDE a publié des indicateurs relatifs à l'efficacité de l'administration fiscale (« <i>Tax Administration 2015</i> »), mais les données concernant la Grèce n'étaient pas disponibles dans le rapport en question (par exemple les ratios en matière de dépenses, d'effectifs et de frais de perception, le ratio entre les coûts salariaux et les coûts administratifs, la rotation du personnel, le taux de remplacement des départs, etc.). La Commission n'a pas contrôlé ou recueilli d'indicateurs concernant l'administration fiscale ou les administrations en charge de la sécurité sociale au cours des programmes. Les indicateurs de performance clés mis en place par les autorités fiscales avec le soutien du deuxième programme n'étaient pas en adéquation avec ces indicateurs.

Partie B – Instabilité de la politique fiscale

La transparence, la simplicité et la stabilité du système fiscal sont généralement considérées comme des facteurs importants pour encourager les investissements. L'instabilité de la politique fiscale affectait tous les principaux types d'impôts en Grèce: modifications et retours en arrière pour le champ d'application des taux de TVA (voir **tableau 1**), modifications des taux d'imposition des sociétés, de la fiscalité immobilière, de celle applicable aux investissements, ainsi que de l'impôt sur le revenu des travailleurs salariés et indépendants. En particulier, le taux d'imposition des sociétés a baissé de 25 % à 24 % en 2010, puis à 20 % en 2011, avant de remonter à 26 % en 2013 et à 29 % en 2015. Les données de l'OCDE et de la Commission montrent également que l'écart fiscal pour un travailleur célibataire a augmenté en 2012 avant de retrouver son niveau de 2009 en 2015. En l'occurrence, les taux de cotisation sociale et les seuils d'exemption d'impôt sur le revenu des personnes physiques ont augmenté avant de baisser à nouveau.

L'instabilité de la politique fiscale découle également des réformes multiples concernant le mode de calcul du revenu imposable, la comptabilité, les contrôles fiscaux, les pénalités, etc. À titre d'exemple, le premier programme préconisait un traitement fiscal unifié de toutes les sources de revenu des particuliers, mais le deuxième est allé dans la direction opposée. Les procédures fiscales et le code des livres et registres ont tous deux subi des modifications au cours des deux premiers programmes. L'ancien code de l'impôt sur le revenu (loi n° 2238/1994) a été modifié à 425 reprises par 34 lois différentes au cours des programmes (de 2010 à 2014). Adopté en 2013, le nouveau code de l'impôt sur le revenu (loi n° 4172/2013) n'a pas aboli le précédent, ce qui a temporairement généré des incertitudes juridiques pour les contribuables. L'adoption du nouveau code de l'impôt sur le revenu était une exigence du protocole d'accord. Celui-ci a également été modifié à 111 reprises, par 20 lois différentes, en 2013 et 2014.

Dans le rapport mondial 2015-2016 sur la compétitivité établi par le Forum économique mondial, la Grèce était classée 136^e sur 140 pour ce qui est de l'incidence de la fiscalité sur l'incitation à l'investissement.

Tableau 1 - Principales modifications des taux de TVA (2010-2015)

Date d'application	Changements
15 mars 2010	Les taux de TVA passent de 19 %, 9 % et 4,5 % à 21 %, 10 % et 5 %. Les taux applicables sur les différentes îles passent de 3 %, 6 % et 13 % à 4 %, 7 % et 15 %.
1 ^{er} juillet 2010	Les taux de TVA passent à 23 %, 11 % et 5,5 %. Les services juridiques, les soins de santé et les services culturels fournis par le secteur privé qui étaient exonérés sont désormais assujettis au taux standard. Les taux applicables sur les différentes îles passent à 4 %, 8 % et 16 %.
1 ^{er} janvier 2011	Les taux réduits repassent à 13 % et 6,5 %. Le taux pour l'hébergement hôtelier et les produits pharmaceutiques passe de 13 % à 6,5 % (ce qui est <u>contraire</u> à l'objectif d'élargissement de l'assiette du taux standard).
1 ^{er} septembre 2011	Le taux pour les boissons non alcoolisées, les restaurants/café/produits alimentaires à emporter/plats cuisinés vendus en supermarché augmente, passant de 13 % à 23 %.
1 ^{er} août 2013	Le taux pour les boissons non alcoolisées, les restaurants/café/produits alimentaires à emporter/plats cuisinés vendus en supermarché diminue, passant de 23 % à 13 % (ce qui constitue une annulation d'une mesure précédente).
20 juillet 2015	Le taux pour les transports de passagers, les boissons non alcoolisées, les restaurants/café/produits alimentaires à emporter/plats cuisinés vendus en supermarché augmente à nouveau, passant de 13 % à 23 % (ce qui correspond à l'annulation de la mesure précédente).
1 ^{er} octobre 2015	Le taux pour l'hébergement hôtelier passe de 6,5 % à 13 % (ce qui correspond à l'annulation d'une mesure précédente). Les taux appliqués sur certaines îles augmentent et sont alignés sur les taux de la Grèce continentale.

Partie C – Exemples de délais irréalistes

Condition	Commentaires
Le gouvernement abandonne les paiements en espèces ou par chèque dans les bureaux d'imposition, lesquels doivent être remplacés par des virements bancaires de sorte à libérer du temps de travail qui pourra être consacré à des activités à plus forte valeur ajoutée (audit, recouvrement effectif des impôts et conseil aux contribuables); [2 ^e trimestre 2012] (protocole d'accord initial, deuxième programme).	Le projet informatique ne pouvait raisonnablement être mis en œuvre dans un délai de trois mois. Celui-ci a donc été prolongé lors de la première mise à jour du protocole d'accord (jusqu'à décembre 2012) et lors de la deuxième (jusqu'à juin 2013). Dans le cadre de la troisième mise à jour du protocole d'accord, la condition a été remplacée par l'obligation d'élaborer un plan en vue du déploiement des moyens informatiques nécessaires. Fin 2014, le projet n'avait toujours pas été mené à bien.
Le gouvernement poursuit la centralisation et les fusions de bureaux d'imposition; 200 bureaux locaux jugés inefficients seront fermés d'ici à la fin 2012 (protocole d'accord	Le délai a été reporté à plusieurs reprises: de fin 2012 à juin 2013 (première mise à jour du protocole d'accord), puis à septembre 2013 (deuxième mise à jour du protocole d'accord). La condition a finalement été mise en œuvre en septembre 2013. Le projet n'a pas été suffisamment préparé en amont (le nombre de bureaux d'imposition

initial, deuxième programme).	ciblés est passé de 90 dans la première version de la condition à 140, puis finalement à 120), ce qui explique également les retards enregistrés.
Le Parlement adopte une législation visant à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale et des contrôles fiscaux, en application des recommandations formulées par la Commission européenne et le FMI (protocole d'accord initial, premier programme).	Cette condition s'appuyait sur une recommandation de la mission d'assistance technique effectuée en mai 2010 par le FMI auprès de l'administration fiscale. Elle n'était cependant pas correctement fondée sur ces recommandations: la durée recommandée du plan à court terme était de 12 à 18 mois, alors que la condition prévoyait une durée de 3 à 4 mois seulement.

Partie D – Indicateurs quantitatifs des programmes concernant l'administration fiscale

	Déc. 11	Déc. 12	Déc. 13	Déc. 14	Déc. 15
Recouvrement des dettes fiscales à la fin de l'exercice précédent (millions d'euros)	946	1 099	1 518	1 561	1 641
Taux de recouvrement des nouvelles dettes accumulées au cours de l'exercice		11 %	19 %	15 %	17 %
Nouveaux audits complets des grands contribuables	44	76	324	411	409
Nouveaux audits temporaires des grands contribuables		271	590	446	105
Taux de perception, dans l'année, des recettes fiscales estimées résultant des nouveaux audits complets des grands contribuables		65 %	55 %	11 %	13 %
Taux de perception, dans l'année, des recettes fiscales estimées résultant des nouveaux audits temporaires des grands contribuables		49 %	55 %	29 %	72 %
Nouveaux audits, fondés sur une analyse des risques, des travailleurs indépendants et des grosses fortunes	404	444	454	693	488
Taux de perception, dans l'année, des recettes fiscales estimées résultant des nouveaux audits des travailleurs indépendants et des grosses fortunes		78 %	22 %	26 %	15 %
Audit du patrimoine des dirigeants des bureaux de perception des impôts			54	104	52
Audit du patrimoine des contrôleurs du fisc			72	108	74

Source: Rapports sur le protocole d'accord technique et rapports d'activité 2014 et 2015 du Secrétariat général des recettes publiques grec.

Valeur cible atteinte	Valeur cible non atteinte	Aucune valeur cible fixée
-----------------------	---------------------------	---------------------------

ÉVOLUTION DE LA MÉTHODE DU DÉFICIT DE FINANCEMENT

Premier programme		Deuxième programme	
Faiblesses	Évolution	Faiblesses	Évolution
<p>Éléments non pris en considération dans le calcul initial:</p> <ul style="list-style-type: none"> - déficit extérieur; - réserve pour imprévus; - risques liés aux garanties d'État (pris en considération uniquement de manière implicite au travers du solde primaire prévisionnel). 	<p>En juillet 2011, la Commission a inclus de nouveaux éléments dans le calcul des besoins de financement des pouvoirs publics:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ajustement du déficit de trésorerie; - réserve de liquidités; - règlement des arriérés. 	<p>Le calcul du déficit de financement ne tenait compte que de deux des trois éléments du programme de participation du secteur public (la réduction de la marge du mécanisme de prêt à la Grèce et l'engagement des banques centrales de la zone euro de restituer à la Grèce les recettes générées par le fait de détenir des obligations grecques).</p> <p>La décision de restituer les bénéfices provenant du programme pour les marchés de titres n'a pas été prise en compte dans le calcul du déficit de financement.</p>	<p>Nouveaux éléments pris en considération:</p> <ul style="list-style-type: none"> - paiement de la contribution au capital du MES; - réduction de la dette à court terme (sur fonds publics); - financement du coût du programme de participation du secteur privé (montants payés et provisionnés). - En ce qui concerne le financement, les fonds provenant du programme supplémentaire de participation du secteur public.
<p>Incohérences entre les conditions financières (échéances) présentées dans les documents de programmation et le calcul du déficit de financement.</p>		<p>Les calculs relatifs au déficit de financement effectués tout au long du programme ne fournissaient pas une ventilation en fonction de la contribution de chaque mécanisme au financement global.</p>	<p>La dette des entreprises publiques a été intégrée dans la dette publique.</p>
<p>Le calcul ne tenait pas compte de la dette publique consolidée (prise en considération insuffisante des sous-entités).</p>			<p>Répartition claire du déficit de financement entre le déficit de financement primaire estimé et les paiements des intérêts.</p>
<p>Utilisation du déficit SEC (en comptabilité d'exercice).</p>			<p>Ajustement des déficits en comptabilité de caisse, plus approprié pour le calcul du déficit de financement.</p>

Annexe VI**PRÉCISION DES PROJECTIONS MACROÉCONOMIQUES**

		2010			2011			2012			2013			2014		
		Év. réel (%)	Év. prévue (%)	Diff. en p.	Év. réel (%)	Év. prévue (%)	Diff.	Év. réel (%)	Év. prévue (%)	Diff. en p.	Év. réel (%)	Év. prévue (%)	Diff. en p.	Év. réel (%)	Év. prévue (%)	Diff. en p.
PIB	1 ^{er} prog.		-4,0	-1,5		-2,6	-6,5		1,1	-8,4		2,1	-5,3		2,1	-1,4
	2 ^e prog.	-5,5			-9,1			-7,3	-4,7	-2,6	-3,2	0,0	-3,2	0,7	2,5	-1,8
Consommation des ménages	1 ^{er} prog.		-3,8	-2,7		-4,5	-5,2		1,0	-9,0		1,1	-3,4		1,2	-0,7
	2 ^e prog.	-6,5			-9,7			-8,0	-5,7	-2,3	-2,3	-1,1	-1,2	0,5	0,9	-0,4
Consommation publique	1 ^{er} prog.		-8,2	4,0		-8,0	1,0		-6,0	0		-1,0	-5,5		0,0	-2,6
	2 ^e prog.	-4,2			-7,0			-6,0	-11	5,0	-6,5	-9,5	3,0	-2,6	-4,7	2,1
Investissements	1 ^{er} prog.		-7,3	-12,0		-7,0	-13,5		-2,6	-20,9		1,1	-10,5		1,2	-4,0
	2 ^e prog.	-19,3			-20,5			-23,5	-6,2	-17,3	-9,4	6,9	-16,3	-2,8	10,3	-13,1
Exportations	1 ^{er} prog.		1,5	3,4		6,1	-6,1		5,7	-4,5		7,3	-5,1		6,7	0,8
	2 ^e prog.	4,9			0,0			1,2	3,2	-2,0	2,2	5,5	-3,3	7,5	7,0	0,5
Importations	1 ^{er} prog.		-10,3	6,9		-6,6	-2,8		-1,5	-7,6		1,5	-3,4		2,1	5,6
	2 ^e prog.	-3,4			-9,4			-9,1	-5,1	-4,0	-1,9	0,0	-1,9	7,7	2,4	5,3
IPCH	1 ^{er} prog.		1,9	2,8		-0,4	3,5		1,2	-0,2		0,7	-1,6		0,9	-2,3
	2 ^e prog.	4,7			3,1			1,0	-0,5	1,5	-0,9	-0,3	-0,6	-1,4	0,1	-1,5
Déflateur du PIB	1 ^{er} prog.		1,2	-0,5		-0,5	1,3		1,0	-1,4		0,7	-3,2		1,0	-3,2
	2 ^e prog.	0,7			0,8			-0,4	-0,7	0,3	-2,5	-0,4	-2,1	-2,2	0,0	-2,2
Chômage (données de la comptabilité nationale)	1 ^{er} prog.		12,0	0		14,7	2,0		15,2	7,8		14,8	11,1		14,1	10,8
	2 ^e prog.	12,0			16,7			23,0	17,9	5,1	25,9	17,8	8,1	24,9	16,7	8,2

Chiffes de couleur verte: écart positif (les résultats excèdent les prévisions)

Chiffes de couleur rouge: écart négatif (les résultats sont en deçà des prévisions)

CONDITIONS REPORTÉES ET NON REMPLIES

Travail		
Condition	Évaluation définitive du protocole d'accord	État de conformité
Ensemble de conditions concernant les négociations salariales, la flexibilité des horaires de travail et la réglementation en matière de protection de l'emploi.	1 ^{er} programme 3 ^e examen	Réformes en partie retardées au moment de la première évaluation (2 ^e examen du 1 ^{er} programme). Respect partiel au moment du 3 ^e examen, avec respectivement trois ou cinq mois de retard. Les sous-conditions non respectées ont été traitées lors des examens suivants
Le gouvernement adopte un texte législatif prévoyant la suppression des obstacles au recours accru à des contrats à durée déterminée.	1 ^{er} programme 5 ^e examen	Non respectée à l'échéance (3 ^e examen du 1 ^{er} programme). Après avoir été modifiée, cette condition a été évaluée comme étant «respectée», avec dix mois de retard, lors du 5 ^e examen du 1 ^{er} programme.
Le gouvernement modifie la législation actuelle (loi n° 3846/2010) pour permettre une gestion plus souple des horaires de travail [...].	1 ^{er} programme 5 ^e examen	Non respectée à l'échéance (3 ^e examen du 1 ^{er} programme). Après avoir été modifiée, cette condition a été évaluée comme étant «respectée», avec dix mois de retard, lors du 5 ^e examen du 1 ^{er} programme.
Le gouvernement modifie la loi n° 1876/1990 (article 11, paragraphes 2 et 3) pour supprimer l'extension des accords sectoriels et de branche aux parties non représentées dans les négociations.	2 ^e programme, protocole d'accord initial	Non respectée à l'échéance (3 ^e examen du 1 ^{er} programme). Après avoir été modifiée, cette condition a été évaluée comme étant «respectée», avec dix mois de retard, dans le cadre du 2 ^e programme.
Le gouvernement simplifie la procédure de création de syndicats au niveau des entreprises.	2 ^e programme, protocole d'accord initial	Évaluée comme étant «en cours» à l'échéance (4 ^e examen du 1 ^{er} programme). Évaluée comme étant «respectée», avec 12 mois de retard, avec la création des «associations de personnes» (2 ^e programme).
Le gouvernement engagera, avec les partenaires sociaux, une réforme du système de fixation des salaires au niveau national [...]. La proposition visera à remplacer le barème des salaires fixé dans la convention collective générale nationale par un taux de salaire	2 ^e programme, 4 ^e examen	La mise en œuvre de cette condition a été évaluée comme «en cours/commencée» à l'échéance (1 ^e examen du 2 ^{er} programme). Respectée avec 21 mois de retard (avril 2014) par l'adoption de plusieurs lois.

minimal légal adopté par voie législative.		
Environnement des entreprises		
Facilitation des exportations		
Condition	Évaluation définitive du protocole d'accord	État de conformité
Le gouvernement prend des mesures, dans le respect des règles de concurrence de l'UE, pour:		
- faciliter les IDE et les investissements en matière d'innovation dans des secteurs stratégiques (industries vertes, TIC, etc.) en révisant la loi sur les investissements;	1 ^{er} programme 3 ^e examen	Évaluée comme étant respectée lors du 3 ^e examen du 1 ^{er} programme; a été respectée avec un retard de 4 mois.
- accélérer les projets d'IDE de grande ampleur.	1 ^{er} programme 2 ^e examen	Évaluée comme étant respectée, avec deux mois de retard, lors du 2 ^e examen du 1 ^{er} programme.
Le gouvernement effectue une évaluation approfondie de l'ensemble des actions de R&D et d'innovation, y compris dans le cadre des différents programmes opérationnels, afin d'adapter la stratégie nationale.	2 ^e programme, 1 ^{er} examen	Non respectée à l'échéance (3 ^e examen du 1 ^{er} programme) ni au moment du 4 ^e examen. Évaluation lors du 5 ^e examen: «pas encore d'application» Évaluation dans le cadre du 2 ^e programme: «en cours» considérée comme «respectée» lors du 1 ^{er} examen du 2 ^e programme, avec un retard de deux ans.
Le gouvernement supprime l'obligation d'inscription sur le registre des exportateurs de la chambre de commerce pour l'obtention d'un certificat d'origine.	2 ^e programme, 1 ^{er} examen	Considérée comme «en cours» à l'échéance (5 ^e examen du 1 ^{er} programme). Évaluée comme étant «respectée» avec un an de retard lors du 1 ^{er} examen du 2 ^e programme.
Le gouvernement présente un plan pour une «Grèce favorable aux entreprises», afin de s'attaquer aux 30 restrictions qui entravent encore les activités commerciales, l'investissement et l'innovation. Le plan recense les obstacles à l'innovation et à l'esprit d'entreprise (de la création d'une entreprise à sa liquidation) et présente les mesures correctrices correspondantes.	2 ^e programme, 1 ^{er} examen	«Partiellement respectée» à l'échéance (5 ^e examen du 1 ^{er} programme). Évaluée comme étant «respectée» avec un an de retard lors du 1 ^{er} examen du 2 ^e programme.
Libéralisation des professions réglementées et mise en œuvre de la directive sur les services		

Un audit est lancé pour évaluer dans quelle mesure les contributions des avocats et des ingénieurs servant à couvrir les frais de fonctionnement des leurs associations professionnelles sont raisonnables, proportionnées et justifiées.	2 ^e programme, 1 ^{er} examen	«Partiellement respectée» à l'échéance (5 ^e examen du 1 ^{er} programme). Évaluée comme étant «respectée» avec un an de retard lors du 1 ^{er} examen du 2 ^e programme.
Le gouvernement adopte également des actes législatifs pour: - renforcer la transparence dans le fonctionnement des organisations professionnelles en publiant [certaines informations] sur le site internet de chaque association professionnelle [...]. - définir les règles en matière d'incompatibilité ainsi que toutes les situations caractérisées par un conflit d'intérêts concernant les membres des conseils d'administration.	2 ^e programme, 2 ^e examen	«Partiellement respectée» à l'échéance (1 ^e examen du 2 ^e programme). Évaluée comme étant «respectée» avec neuf mois de retard lors du 2 ^e examen du 2 ^e programme.
Le gouvernement adopte un texte législatif pour libéraliser les professions réglementées, et notamment les professions juridiques, pour supprimer [...] l'interdiction effective de faire de la publicité [...].	2 ^e programme, 3 ^e examen	Évaluée comme étant «respectée» avec deux ans de retard lors du 3 ^e examen du 2 ^e programme.
Le gouvernement veille à la mise en œuvre effective des règles de l'UE en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles et au respect des arrêts de la CJUE [...].	2 ^e programme, 2 ^e examen	«Partiellement respectée» à l'échéance (3 ^e examen du 1 ^{er} programme). Évaluée comme étant «respectée» avec 29 mois de retard lors du 2 ^e examen du 2 ^e programme.
Au titre de la directive sur les services, le gouvernement finalise l'examen (analyse) de la législation sectorielle existante et fournit une liste des restrictions qui sont levées ou modifiées en conséquence.	1 ^{er} programme 3 ^e examen	Évaluée comme étant respectée à l'échéance (3 ^e examen du 1 ^{er} programme), mais le rapport montre que certains volets de la politique ne sont pas couverts. Retard estimé à plus de 6 mois.
Le gouvernement veille à ce que le guichet unique opère une distinction entre les procédures applicables aux prestataires de services établis en Grèce et celles applicables aux prestataires de services étrangers (en particulier pour les professions	2 ^e programme, 1 ^{er} examen	Considérée comme en cours à l'échéance (3 ^e examen du 1 ^{er} programme). Évaluée comme étant respectée avec deux ans de retard lors du 1 ^{er} examen du 2 ^e programme.

réglementées).		
Le gouvernement veille également à ce que le guichet unique électronique fonctionne par l'intermédiaire d'un portail internet convivial permettant d'accomplir les procédures communes par voie électronique, mettant les formulaires requis à la disposition des utilisateurs en ligne et reconnaissant les signatures électroniques conformément à la décision 2009/767/CE.	2 ^e programme, 3 ^e examen	Condition considérée comme non respectée à l'échéance (2 ^e examen du 1 ^{er} programme), elle a ensuite été reformulée et divisée en différentes étapes. Évaluée comme étant «respectée» avec 33 mois de retard lors du 3 ^e examen du 2 ^e programme.
Le gouvernement: [...] établit des liens suffisants entre les guichets uniques et les autres autorités compétentes (y compris les organisations professionnelles);	1 ^{er} programme 3 ^e examen	Considérée comme «en cours» à l'échéance (3 ^e examen du 1 ^{er} programme). Évaluée comme étant respectée, lors du 4 ^e examen du 2 ^e programme, à partir du 5 septembre 2013 (deux ans et neuf mois de retard).
Le gouvernement adopte des textes législatifs concernant un nombre limité de services prioritaires recensés au 4 ^e trimestre 2010. Le gouvernement définit, pour un nombre limité de services prioritaires, un calendrier d'adoption de législation sectorielle avant la fin du 4 ^e trimestre 2011, afin d'assurer le respect des obligations imposées par la directive sur les services.	2 ^e programme, protocole d'accord initial	Évaluée comme étant «en cours» lors du 5 ^e examen du 1 ^{er} programme, après plusieurs modifications dans le cadre des 3 ^e et 4 ^e examens. Condition respectée en mars 2012, avec neuf mois de retard.
Le guichet unique est pleinement opérationnel et l'accomplissement des procédures par voie électronique est possible dans tous les secteurs couverts par la directive sur les services.	2 ^e programme, 3 ^e examen	Non respectée à l'échéance (5 ^e examen du 1 ^{er} programme). Condition divisée en trois parties lors du 3 ^e examen du 2 ^e programme, où elle était également considérée comme non respectée. Évaluée comme étant pleinement respectée avec deux ans et trois mois de retard.
Réformes dans le secteur financier		
Condition	Évaluation définitive du protocole d'accord	État de conformité
La Banque de Grèce demandera aux banques dont les fonds propres ne satisfont pas aux exigences réglementaires de	1 ^{er} programme 5 ^e examen	Considérée comme «partiellement respectée» en raison de la longueur et de la complexité des procédures. Cette condition n'a pas fait l'objet d'un suivi dans le 2 ^e protocole d'accord.

prendre les mesures appropriées en procédant à des injections de capitaux ou à une restructuration. En cas d'implication d'autres établissements financiers, la Banque de Grèce présentera une analyse d'impact ainsi qu'un avis juridique.		
La Banque de Grèce et le Fonds hellénique de stabilité financière (FHSF) signent un protocole d'accord pour renforcer encore leur coopération, notamment en matière de partage d'informations prudentielles utiles.	2 ^e programme, protocole d'accord initial	Considérée comme «partiellement respectée» à l'échéance (5 ^e examen du 1 ^{er} programme). Évaluée comme étant «respectée» avec neuf mois de retard dans le 2 ^e protocole d'accord.
La Banque de Grèce s'engage à élaborer un plan de mise en œuvre décrivant de nouvelles mesures pour améliorer la collecte, afin d'assurer une utilisation efficace des outils renforcés.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Considérée comme «non respectée, en attente». Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme. Cette condition était sujette à interprétation.
Le gouvernement s'engage à adopter une définition pour certains termes tels que «dépenses de subsistance acceptables» et «emprunteurs coopératifs», à titre d'orientation pour les tribunaux et les banques, afin de protéger les ménages vulnérables.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Considérée comme «non respectée, en attente». Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.
continuer à suivre de près le règlement des dettes en souffrance des ménages, des PME et des entreprises.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Considérée comme «non respectée». Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.
Le gouvernement s'engage à tirer parti des résultats importants obtenus sur la voie de la réforme des régimes d'insolvabilité, en: prenant les mesures suivantes: i) créer un groupe de travail pour trouver des moyens d'améliorer l'efficacité des processus de résolution des dettes des ménages, des PME et des entreprises; ii) pour ce faire, le gouvernement recensera, en concertation avec la Commission	2 ^e programme, 4 ^e examen	En ce qui concerne les points ii) et iii): condition considérée comme «non respectée, en attente». Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.

européenne/la BCE/le FMI, les principaux blocages et iii) s'engage à proposer, avec l'aide de l'assistance technique, des mesures concrètes d'amélioration dans ce domaine.		
La Banque de Grèce établira, en concertation avec la Commission européenne/la BCE/le FMI, un cadre limité dans le temps pour permettre aux banques de faciliter le règlement des arriérés des emprunteurs au moyen de protocoles standardisés, sur la base de l'examen des opérations de crédit en souffrance des banques Ce cadre (MPEF) comportera des procédures d'évaluation, des règles de participation, un calendrier précis et des stratégies de résiliation.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Considérée comme «non respectée, en attente». Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.
Administration publique		
Condition	Évaluation définitive du protocole d'accord	État de conformité
Le gouvernement présente un plan annuel d'amélioration de la réglementation (conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi n° 4048/2012) assorti d'objectifs mesurables en matière de simplification de la législation (notamment par codification) et d'élimination des règlements superflus. (Décembre 2013)	2 ^e programme, 4 ^e examen	Non respectée, retardée. Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.
Les autorités feront passer au moins 12 500 autres employés de droit privé sous le régime de mobilité [...] les salaires de ces employés sera réduit de 25 pour cent.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Non respectée, en attente. Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.
Les autorités fixeront trimestriellement des valeurs cibles minimales pour le régime de mobilité pour 2014.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Non respectée, en attente. Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.
2 000 départs supplémentaires d'employés de droit privé.	2 ^e programme, 4 ^e examen	En attente. Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.

Les autorités établiront des plans des effectifs pour toutes les administrations publiques, qui devront être adoptés par le conseil gouvernemental pour les réformes progressivement et au plus tard en décembre 2013.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Non respectée, en attente, nouveau délai à mars 2014. Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.
Les autorités mèneront à bien l'évaluation des différents employés aux fins du régime de mobilité.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Reportée, de 12 mois. Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.
Les autorités transposeront la stratégie en matière de ressources humaines dans la législation. Cet acte juridique visera à assurer la continuité institutionnelle et des niveaux d'efficacité plus élevés dans l'administration publique et servira de base à l'évaluation et au développement des compétences de l'encadrement supérieur et du personnel au sens large.	2 ^e programme, 4 ^e examen	Non respectée. Retardée de sept mois (avril 2014). Aucune autre évaluation en raison de l'arrêt du 2 ^e programme.
Les autorités prennent des mesures pour consolider les travaux préparatoires en cours en une stratégie nationale pour l'administration en ligne, complète et soutenue, [...] qui sera adoptée par le conseil gouvernemental pour les réformes.	2 ^e programme, 4 ^e examen	La stratégie pour l'administration en ligne a été finalisée et adoptée par le conseil gouvernemental pour la réforme le 27 mars 2014, soit avec six mois de retard par rapport au délai initial.
Élaborer un plan d'action pour l'évaluation de tous les organismes publics, y compris l'ensemble des Fonds extrabudgétaires et des entreprises publiques visés au chapitre A (décembre 2012). Le plan d'action [...] mené à bien au plus tard en décembre 2013.	2 ^e programme, 2 ^e examen	Non respectée, reportée. Pas de suivi.

L'annexe est basée sur un échantillon de conditions examinées dans le cadre de l'audit.

ADMINISTRATION PUBLIQUE**Partie A – Facteurs de réussite en matière de renforcement des capacités**

Facteurs de réussite	Évaluation de la Cour	Description
Processus de changement culturel et organisationnel.	Non traité	Un plan de communication pour la réforme de l'administration publique a été ajouté dans les conditions du protocole d'accord avec un retard d'un an en 2013 et a été présenté en 2014.
Participation des parties prenantes et de la société civile	Non traité	Contrairement à ce qui s'est fait pour d'autres domaines couverts par les programmes d'ajustement économique (comme les réformes du marché du travail), aucun échange de vues n'a été organisé avec les parties prenantes (organisations scientifiques locales, école nationale d'administration publique et associations d'entreprises).
Approches méthodologique et technique claires.	Non traité	Le programme ne comportait pas de plan stratégique pour fixer les conditions en matière de réforme de l'administration publique. Une stratégie et un plan d'action ont été réclamés au gouvernement en 2013. Ils ont été présentés en 2014. Le plan d'action n'a pas été mis en œuvre en raison d'un changement de gouvernement. Un nouveau plan d'action pour la réforme de l'administration publique a été ajouté dans les conditions du protocole d'accord en 2015.
Engagement politique	Traité	La création d'un comité de pilotage politique de haut niveau pour la réforme de l'administration publique a été ajoutée dans les conditions du protocole d'accord.
Répartition claire des responsabilités	Traité	Le ministère de la réforme administrative et de l'administration en ligne était chargé de diriger le processus de réforme et une assistance technique a été fournie pour aider à mener la réforme.
Échange de bonnes pratiques au niveau de l'UE	Non traité	Les conditions du protocole d'accord n'ont pas permis de garantir l'intégration des mesures de réforme de l'administration publique dans les bonnes pratiques.
Techniques de suivi et d'évaluation	Non traité	La Commission a assuré le suivi de la réalisation des objectifs quantitatifs fixés dans le programme d'ajustement économique, mais elle n'a pas été en mesure de suivre les progrès accomplis ou d'évaluer les résultats réels des réformes structurelles d'un point de vue qualitatif. En ce qui concerne la réorganisation de l'administration publique centrale, le manque d'indicateurs de performance clés (IPC) appropriés n'a pas favorisé la vérification, par la Commission, de la réalisation des objectifs d'efficience tels que la rationalisation des procédures administratives et la suppression des chevauchements.
Continuité et stabilité des réformes	Non traité	Les mesures prévues par les conditions d'ordre structurel n'ont pas été mises en œuvre dans le cadre des projets relevant du programme opérationnel de réforme administrative, mais dépendaient largement de la volonté politique. Cela a créé un risque pour la continuité des activités, qui s'est concrétisé. En raison de l'instabilité politique et des remaniements fréquents, dix ministres différents ont conduit la réorganisation de l'administration publique sur une période de sept ans, ce qui a donné lieu à des réformes par à-coups.

Source des critères: Commission européenne, *Promoting good governance*, 2014, p. 6.

Partie B – Recommandations clés de l'OCDE et réformes clés; mesures immédiates et suivi dans le cadre du programme

Recommandation clé	Réformes clés	Mesures immédiates
<p>1. Il n'existe aucune vision stratégique globale permettant de donner, à long terme, un sens et une direction à l'évolution de la société et de l'économie grecques, ou pour la mise en œuvre des mesures à court, moyen et long termes.</p>		<p>i. Définir une feuille de route, des échéances et un système pour suivre les progrès; (Non reprise dans les conditions du protocole d'accord)</p> <p>ii. Identifier, dans toute l'administration (centrale et locale), les acteurs indispensables à une réforme efficace; (non reprise dans les conditions du protocole d'accord)</p> <p>iii. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication régulière sur l'avancement des réformes, tant en interne qu'avec le grand public. Examiner comment cela peut être relié aux programmes budgétaires. (reprise dans les conditions du protocole d'accord en 2013).</p>
<p>2. Les problèmes de corruption rampante peuvent être liés à la culture politique et à celle de l'administration publique, ainsi qu'à ses systèmes opaques et alambiqués.</p>	<p>i. Établir une stratégie RH fondée, du sommet à la base, sur des nominations non politiques et des critères de mérite, s'appuyant sur des structures plus indépendantes et stabilisées et reposant sur les réformes engagées en ce sens, tout en les clarifiant. (reprise dans les conditions du programme en 2013, puis de nouveau en 2015)</p> <p>iv. Élaborer une stratégie visant à simplifier le cadre juridique et administratif complexe et à le rendre plus transparent. (non reprise)</p>	
<p>3. Le gouvernement grec n'œuvre pas de concert et il n'y a guère de coordination, ce qui compromet les réformes nécessitant une action collective (c'est-à-dire la plupart d'entre elles).</p>		<p>Élaborer un plan en matière de technologies de l'information et de la communication qui permette de garantir l'interopérabilité entre les systèmes des différents ministères et de stimuler la collecte et le partage des données, en commençant par les ministères et</p>

Recommandation clé	Réformes clés	Mesures immédiates
		les bâtiments principaux (dans l'attente d'une rationalisation de ces derniers). (reprise dans les conditions du protocole d'accord en 2013. Une stratégie en matière de TIC a été présentée en avril 2014).
4. La mise en œuvre des politiques et des réformes est une faiblesse majeure et handicapante, en raison d'une combinaison de facteurs tels que la faiblesse de la surveillance au niveau central et une culture privilégiant la production de normes par rapport aux résultats.	<ul style="list-style-type: none"> i. Établir une stratégie pour résoudre les problèmes qui font obstacle à la mise en œuvre des réformes. (non reprise) ii. Suivre la mise en œuvre des réformes à l'aide d'un système d'évaluation qui permette de définir les priorités des politiques et les résultats escomptés, en établissant, dans la mesure du possible, des indicateurs, des seuils et/ou des bonnes pratiques internationales. (non reprise) iii. Renforcer les structures qui lient l'administration centrale au reste du secteur public. (non reprise) iv. Identifier les chefs de file dans le reste du secteur public et leur donner les moyens d'obtenir des résultats en ce qui concerne les principales initiatives politiques. (non reprise) 	Demander que toute nouvelle législation ou politique s'accompagne d'un plan de mise en œuvre, assorti d'étapes intermédiaires et d'indicateurs de résultat quantitatifs fondés sur des faits, ainsi que de la liste des personnes appelées à jouer un rôle dans le processus de mise en œuvre. (non reprise)
6. Il importe également de porter d'urgence une attention à la gestion des ressources humaines, afin de renforcer la fonction publique et de promouvoir la mobilité.		Établir les liens nécessaires entre la réforme de la gestion des RH et les réformes budgétaires. La budgétisation des programmes sur la base des objectifs stratégiques à atteindre devrait être clairement mise en relation avec la gestion de la performance fondée sur des objectifs. Cette dernière devrait quant à elle être clairement reliée aux évaluations de la performance individuelle. (Le principe d'établissement du budget en fonction de la performance n'a pas été appliqué)
7. Il existe des lacunes fondamentales en matière de	Élaborer une stratégie pour résoudre les problèmes de collecte	Définir quelles sont les données que les ministères doivent

Recommandation clé	Réformes clés	Mesures immédiates
collecte et de gestion des données, qui font obstacle à des réformes efficaces et fondées sur des données factuelles.	et de gestion des données, en associant les institutions compétentes et en prévoyant un financement et des formations suffisants à tous les niveaux de l'administration. Mettre en place un système de gestion des connaissances à l'échelle des services publics. (non reprise)	absolument collecter par l'intermédiaire des unités ministérielles centrales proposées sous le troisième point ci-dessus. (non reprise)
8. L'administration grecque se heurte à un cadre juridique complexe qui décourage la prise d'initiative, qui est centré sur les processus plutôt que sur l'action et qui bloque les réformes.	Résoudre les problèmes sous-jacents qui entraînent le développement et l'utilisation constants des lois et des processus, afin de simplifier les structures et les procédures juridiques. Recenser et analyser les éléments du cadre juridique à réformer, afin que l'administration passe d'une culture de la conformité formelle à des exigences précises à la mise en œuvre des objectifs et des politiques stratégiques. (non reprise)	

Source: Greece: Review of the Central Administration, OCDE, 2011.

RÉFORMES DANS LE SECTEUR FINANCIER**PARTIE A: Stratégies des programmes et principales conditions pour le secteur financier**

Premier programme d'ajustement
<p>Contexte et justification: le premier programme était principalement axé sur les finances publiques plutôt que sur le secteur financier, comme cela a été le cas par la suite dans les autres pays de la zone euro sous programme. L'approche retenue pour le programme consistait à maintenir la confiance et à éviter les effets d'entraînement à partir de la crise de la dette souveraine. De ce fait, le premier programme ne comprenait initialement que trois conditions relatives au secteur financier qui s'inspiraient largement des observations formulées par le FMI pour la consultation de 2009 au titre de l'article IV.</p> <p>Principales conditions La condition principale concernant le secteur financier était la création du Fonds hellénique de stabilité financière (FHSF), chargé de contribuer à assurer la stabilité financière du système bancaire grec, car les banques étaient considérées comme vulnérables à la récession économique et aux boucles de réaction négative de l'État. Le Fonds a été institué en juillet 2010 et doté de 10 milliards d'euros pour des apports de capitaux. Cependant, le montant réellement injecté dans le Fonds pendant la durée du programme s'est élevé à 1,5 milliard d'euros seulement, dont 0,2 milliard d'euros ont en définitive été utilisés. Les autres conditions du programme concernaient l'intensification des activités de surveillance assurées par la Banque de Grèce et un engagement à réviser la législation relative à l'insolvabilité.</p>
Deuxième programme d'ajustement
<p>Contexte et justification: en raison de la restructuration de la dette souveraine grecque dans le cadre du programme de participation du secteur privé, des pertes subies par toutes les banques grecques (37,7 milliards d'euros au total) et de l'impact de la récession sur la qualité des actifs, les recapitalisations et les résolutions de défaillances bancaires ont constitué l'essentiel des conditions du deuxième programme relatives au secteur financier et ont gardé leur importance jusqu'au bout.</p> <p>Principales conditions: cinquante milliards d'euros ont été affectés à la recapitalisation des banques pour compenser les pertes attendues de la participation du secteur privé, faire face aux pertes de crédit et résoudre les défaillances des banques qui n'étaient plus considérées comme commercialement viables. Le programme prévoyait une amélioration de la surveillance et de la gouvernance, ainsi que la mise en place d'un cadre de gouvernance renforcé pour les banques recapitalisées à l'aide de fonds publics. À mesure que le deuxième programme avançait, le renforcement des cadres de restructuration des dettes privées et la capacité des banques à gérer les prêts non productifs se sont imposés comme des priorités absolues.</p>
Troisième programme d'ajustement
<p>Contexte et justification: la crise politique qui a éclaté en décembre 2014 a replongé le système bancaire grec dans une situation de tension extrême. Les liquidités ont été soumises à une pression immense en raison de la fuite constante et importante des dépôts et de la fin des financements interbancaires. Le dernier examen du deuxième programme n'ayant pu être achevé, la BCE a été contrainte de geler le plafond de l'aide de liquidités d'urgence en faveur des banques grecques au niveau fixé le 26 juin 2015, ce qui a poussé les autorités grecques à décréter la fermeture des banques et à imposer un contrôle des capitaux.</p> <p>Principales conditions: le programme visait à permettre la restauration de la stabilité du système financier, afin de normaliser la situation sur le plan des liquidités, de recapitaliser les banques systémiques, de renforcer la gouvernance du FHSF et des banques et de régler le problème du volume constamment élevé de prêts non productifs. À cette fin, une réserve de 25 milliards d'euros a été constituée pour répondre, le cas échéant, à la nécessité de recapitaliser les banques grecques et d'assurer la résolution des défaillances avant la fin de 2015 du fait de la directive BRRD, et ainsi renforcer la confiance des déposants dans le système.</p>

PARTIE B – Les recapitalisations bancaires intervenues dans le cadre des programmes

Recapitalisation bancaire de 2013	En mars 2012, la mise en œuvre du programme de participation du secteur privé, l'un des plus importants accords de restructuration de dettes, portant environ sur 206 milliards d'euros d'obligations d'État grecques, a entraîné une perte de 37,7 milliards d'euros pour les banques grecques, qui a absorbé l'intégralité de leurs fonds propres. En conséquence, les quatre plus grandes banques ont dû être recapitalisées à hauteur de 28,6 milliards d'euros (voir tableau 1).
Tableau 1 - Chiffres clés relatifs à toutes les recapitalisations bancaires intervenues dans le cadre des programmes	
Montants en milliards d'euros, sauf indication contraire	
	Banque A Banque B Banque C Banque D
2013 (1^{er} recapitalisation) - besoins en fonds propres	4,571 8,429 9,756 5,839
• Investissements du FHSF	4,021 6,985 8,677 6,700
• Investissements du secteur privé	0,550 1,444 1,079 0,000
Total	4,571 8,429 9,756 6,700
Actions détenues par le FHSF avant la recapitalisation	s.o. s.o. s.o. s.o.
Actions détenues par le FHSF après la recapitalisation	83,7% 81,1% 84,4% 98,6%
2014 (2^e recapitalisation) - besoins en fonds propres	
• Scénario de référence	0,262 0,425 2,183 2,945
• Scénario défavorable	0,560 0,757 2,502 4,980
• Investissements du FHSF	0,000 0,000 0,000 0,000
• Investissements du secteur privé	1,200 1,750 2,500 2,864
Total	1,200 1,750 2,500 2,864
Actions détenues par le FHSF avant la recapitalisation	81,7% 80,9% 84,4% 95,2%
Actions détenues par le FHSF après la recapitalisation	69,9% 67,3% 57,2% 35,4%
2015 (3^e recapitalisation) - besoins en fonds propres	2,743 4,933 4,602 2,122
• Investissements du FHSF	0,000 2,720 2,706 0,000
• Investissements du secteur privé	1,552 1,340 0,757 1,621
• Gestion des éléments de passif / répartition des charges	1,011 0,602 1,019 0,418
• Mesures du MSU sur les fonds propres	0,180 0,271 0,120 0,083
Total	2,743 4,933 4,602 2,122
Actions détenues par le FHSF avant la recapitalisation	66,24% 66,93% 57,24% 35,41%
Actions détenues par le FHSF après la recapitalisation	11,01% 26,42% 26,12% 2,38%
Actions détenues par le FHSF après la recapitalisation (avances comprises)	11,01% 26,42% 40,39% 2,38%
* Les erreurs éventuelles sont dues aux arrondis	
** Y compris quelque 0,9 milliard d'euros pour une banque relais	
*** Les chiffres mentionnés se rapportent aux investissements initiaux du FHSF et ne tiennent pas compte des réductions opérées par la suite.	
Source: Fonds hellénique de stabilité financière.	
<p>Dans le but de réduire le coût élevé des clauses attrayantes offertes au secteur privé et d'éviter une éventuelle nationalisation complète des banques grecques, les partenaires ont proposé un cadre de recapitalisation visant à a) atténuer l'effet dissuasif des conditions prévalant sur le marché et des incertitudes pesant sur l'avenir et b) réduire au minimum le coût pour le contribuable en proposant exclusivement un levier à la hausse au secteur privé, ce qui devait en même temps permettre au FHSF de se désengager sans devoir supporter de pertes supplémentaires. Il s'agissait d'un volet crucial de la stratégie de réorganisation du système bancaire et de préservation de l'autonomie commerciale des banques qui était en cours.</p> <p>Il a été convenu de fixer à 10 % le seuil minimum de contribution du secteur privé aux besoins de fonds propres de chaque banque. Par ailleurs, il a été convenu que si le secteur privé contribuait à hauteur de 10 % minimum aux besoins des banques en fonds propres, le FHSF couvrirait les 90 % restants, ne recevant en échange que des «actions de catégorie B» (c'est-à-</p>	

	<p>dire avec suspension du droit de vote, sauf pour certains pouvoirs de veto clés), ce qui permettait de préserver la gestion privée de la banque. Si le secteur privé refusait de couvrir au moins 10 % des besoins en fonds propres, le FHSF recapitaliserait intégralement les banques et disposerait du droit de vote à part entière, ce qui conduirait à une dilution des avoirs des actionnaires existants et à une nationalisation de fait de la banque.</p> <p>Comme les banques étaient insolvable, des bons de souscription gratuits ont également été proposés à titre d'incitation pour encourager les investisseurs privés à participer à la recapitalisation. Ces bons de souscription étaient considérés comme complexes, tout en étant particulièrement attractifs pour le secteur privé (en juin 2013, la valeur boursière des bons de souscription gratuits offerts aux investisseurs privés était estimée à 1,7 milliard d'euros).</p> <p>En mai et juin 2013, les quatre plus grandes banques grecques ont mené à bien leur augmentation de capital. Trois des quatre banques sont parvenues à lever auprès du secteur privé plus que les 10 % minimum de fonds propres requis, à savoir près de 3,1 milliards d'euros. Le FHSF a donc dû apporter les 25,5 milliards d'euros de fonds propres restants à ces banques (auxquels il convient d'ajouter 0,9 milliard d'euros pour une banque relais) et a fourni des bons de souscription à ses actions aux investisseurs, comme le prévoyait le cadre de recapitalisation convenu. Les banques ont décidé de lever davantage de fonds propres en émettant des actions ordinaires, renonçant ainsi à l'émission coûteuse et potentiellement dilutive d'obligations convertibles sous condition.</p> <p>À la suite de l'échec de la fusion avec une autre banque et étant donnée l'accélération de la fuite des dépôts due à l'effet d'entraînement spéculatif produit à l'époque par la décision de renflouement interne intervenue dans la crise chypriote, la quatrième banque a opté pour une recapitalisation immédiate et intégrale par le FHSF, plutôt que de tenter de lever les 10 % minimum de ses besoins en fonds propres auprès d'investisseurs privés. Compte tenu du temps restant avant la fin du mois d'avril (échéance du deuxième programme) et de la valorisation très importante des actions à émettre, l'intérêt de ces derniers aurait en effet été limité. En mai 2013, le FHSF a donc injecté 5,8 milliards d'euros dans la banque, ce qui en a fait le principal actionnaire (avec 98,6 % des parts), disposant de droits de vote sans restriction, alors qu'il n'avait reçu que des actions avec droits de vote restreints dans les trois autres banques systémiques.</p>
<p>Recapitalisation bancaire de 2014</p>	<p>La récession prolongée a produit un impact négatif sur la trésorerie, les bilans et les résultats financiers des banques grecques. Après une nouvelle évaluation des besoins en fonds propres conduite par la Banque de Grèce, conformément à l'une des conditions du deuxième programme, la deuxième recapitalisation des quatre plus grandes banques s'est terminée avant la fin du mois de juin 2014. En particulier, 8.3 milliards d'euros ont été entièrement levés auprès du secteur privé (voir tableau 1). À la suite de la deuxième recapitalisation, deux de ces banques sont également parvenues à lever des fonds en émettant des obligations.</p> <p>Pour l'une des banques, l'augmentation de capital de 2,9 milliards d'euros prévue par le scénario de référence a eu lieu conformément à la loi révisée n° 3864/2010, selon laquelle le FHSF ne pouvait intervenir qu'en qualité de garant. L'augmentation du capital nécessitait l'engagement préalable de la part d'un investisseur fondamental à acquérir un certain volume d'actions à un prix donné. Mi-avril 2014, le FHSF a reçu de la part d'un consortium d'investisseurs une offre irrévocable à 0,30 euro par actions pour un montant total d'1,3 milliard d'euros. Le montant restant a été couvert lors de la procédure de constitution du carnet d'ordres. Le prix définitif de l'offre a été fixé à 0,31 euro par action (ce qui représente une décote de 23 % par rapport au dernier prix de clôture; voir note de bas de page n° 54 du rapport) et l'investisseur fondamental a revu son offre à la hausse pour s'aligner sur ce prix.</p>

	<p>L'augmentation de capital s'est terminée avant la fin du mois d'avril et le montant a été intégralement couvert par des investisseurs institutionnels et privés dans le cadre d'un placement privé et d'une offre publique. La participation du FHSF est ainsi passée de 95,2 % à 35,4 %.</p>
<p>Recapitalisation bancaire de 2015</p>	<p>En 2015, du fait des longues négociations entre les autorités grecques et les institutions, ainsi que de la fuite substantielle des dépôts et du volume toujours croissant de prêts non productifs sur fond d'aggravation de la conjoncture économique et de contrôle des capitaux, une troisième recapitalisation des banques s'est avérée nécessaire. L'évaluation des besoins en fonds propres conduite par la BCE a montré qu'il manquait 14,4 milliards d'euros aux quatre plus grandes banques grecques selon le scénario défavorable (voir tableau 1). Les banques ont ensuite présenté leurs plans de recapitalisation à la BCE expliquant comment elles entendaient combler leurs déficits de fonds propres.</p> <p>Compte tenu des exigences imposées par la directive BRRD, du cadre applicable aux aides d'État et des orientations de l'Eurogroupe du 14 août 2015, les principaux objectifs de la recapitalisation de 2015 consistaient en priorité à remédier à tout déficit de fonds propres, à éviter un renflouement par les déposants en procédant à cette recapitalisation, à éviter la nationalisation des banques grecques, à minimiser les aides d'État en maximisant l'investissement privé et à éviter une dilution indue de la participation du FHSF.</p> <p>Les deux banques dont les besoins en fonds propres étaient les moins élevés ont réussi à lever la totalité du montant prévu par le scénario défavorable (3,2 milliards d'euros) auprès d'investisseurs privés, ainsi qu'en convertissant en fonds propres toutes les obligations de premier rang et les obligations subordonnées. Les deux autres banques, dont les besoins en fonds propres étaient plus conséquents, n'ont réussi à lever, auprès des investisseurs privés et en convertissant en fonds propres les obligations de premier rang et les obligations subordonnées, que le montant des fonds propres requis dans le cadre de l'examen de la qualité des actifs et fixé dans le scénario de référence (2,1 milliards d'euros). Il convient de souligner que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et l'<i>International Finance Corporation</i>, qui relève de la Banque mondiale, ont également investi dans ces quatre banques. Les 5,4 milliards d'euros restants ont été financés par l'intermédiaire du FHSF sur les crédits du programme d'ajustement (à savoir 1,3 milliard d'euros en nouvelles actions et 4,1 milliards d'euros en obligations convertibles sous condition).</p>

STABILITÉ FINANCIÈRE**Indicateurs de risque de l'ABE pour le système bancaire grec et celui de l'UE**

Moyennes pondérées	2013	2014	2015	2016		
	Grèce			Grèce	UE	Classement de la Grèce parmi les 28 États membres de l'UE
Solvabilité						
Ratio de fonds propres total	12,7 %	14,1 %	16,4 %	17,1 %	18,5 %	22
Ratio de fonds propres de catégorie 1	12,4 %	13,9 %	16,3 %	17,0 %	15,5 %	14
Ratio CET1	...	13,9 %	16,3 %	17,0 %	14,2 %	12
Ratio CET1 («à pleine charge»)	...	5,6 %	15,0 %	15,9 %	13,6 %	13
Risque de crédit et qualité des actifs						
Ratio des prêts et avances non productifs	...	39,7 %	46,2 %	45,9 %	5,1 %	28
Ratio de capacité de remboursement des prêts et avances non productifs	...	43,8 %	48,5 %	48,2 %	44,6 %	12
Ratio de tolérance pour les prêts	...	14,2 %	19,8 %	23,2 %	3,2 %	27
Ratio des expositions non productives	...	33,9 %	37,3 %	38,5 %	4,4 %	27
Rentabilité						
Rendement des capitaux propres	...	(11,1 %)	(25,5 %)	(7,7 %)	3,3 %	26
Rendement de l'actif	...	(1,0 %)	(2,5 %)	(0,9 %)	0,2 %	28
Ratio coûts-revenu	62,2 %	60,9 %	59,8 %	51,9 %	65,7 %	14
Ratio produits d'intérêts nets/total des produits d'exploitation	78,3 %	84,1 %	86,4 %	82,0 %	57,9 %	28
Ratio produit net des honoraires et commissions/total des produits opérationnels	14,8 %	14,5 %	10,9 %	12,4 %	27,2 %	28
Ratio revenus commerciaux nets/total des produits d'exploitation	...	(4,1 %)	2,1 %	(2,9 %)	6,0 %	26
Ratio produits d'intérêts nets/actifs rémunérés	...	2,8 %	2,5 %	2,9 %	1,5 %	7
Structure du bilan et liquidités						
Ratio prêts/dépôts	100,7 %	109,2 %	129,7 %	120,2 %	118,4 %	21

Ratio de levier (définitif)	...	...	...	10,0 %	5,2 %	22
Ratio de levier (transitoire)	...	...	...	10,7 %	5,5 %	27
Ratio dettes/fonds propres	1 132,0 %	999,0 %	837,8 %	754,0 %	1 440,7 %	7
Ratio de nantissement de l'actif	...	26,0 %	47,1 %	43,3 %	26,3 %	25
Ratio de couverture des besoins de liquidités	...	...	...	0 %	141,1 %	28

NB: Le ratio des prêts non productifs de l'ABE est fondé sur la définition plus large de la notion d'expositions non productives et fait référence aux prêts et aux avances; le ratio des expositions non productives comprend également les titres de créance (principalement les obligations).

Source: Autorité bancaire européenne, données du tableau de bord des risques (sur la base d'un échantillon de banques de l'UE, composé de 198 banques en 2016).

CROISSANCE DURABLE

<u>CROISSANCE DU PIB (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-4,3	-5,5	-9,1	-7,3	-3,2	0,4	-0,2	0
Valeur cible (prévision du protocole d'accord de mai 2010)							
-2,0	-4,0	-2,6	1,1	2,1	2,1		
Valeur cible (prévision du protocole d'accord de mars 2012)							
			-4,7	0,0	2,5		
Valeur cible (prévision du protocole d'accord d'avril 2014)							
					-0,1	3,3	
<u>INFLATION – IPCH (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,3	4,7	3,1	1,0	-0,9	-1,4	-1,1	
Valeur cible (prévision du protocole d'accord de mai 2010)							
	1,9	-0,4	1,2	0,7	0,9		
Valeur cible (prévision du protocole d'accord de mars 2012)							
			-0,5	-0,3	0,1		
Valeur cible (prévision du protocole d'accord d'avril 2014)							
					-0,8	0,3	
<u>TAUX DE CHÔMAGE (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
9,6	12,70	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9	
Valeur cible (prévision du protocole d'accord de mai 2010)							
	12,0	14,7	15,2	14,8			

Valeur cible (prévision du protocole d'accord de mars 2012)							
			17,9	17,8	16,7		
Valeur cible (prévision du protocole d'accord d'avril 2014)							
					24,5	22,5	
<u>CHÔMAGE DES JEUNES (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,8	
Valeur cible (Cour des comptes européenne, sur la base des prévisions du protocole d'accord de mai 2010) ¹ :							
	31,2	38,2	39,5	38,5			
<u>CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
3,9	5,7	8,8	14,5	18,5	19,5	18,2	
Valeur cible (Cour des comptes européenne, sur la base des prévisions du protocole d'accord de mai 2010) ² :							
	5,4	6,6	6,8	6,6			
<u>TAUX D'EMPLOI (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
65,6	63,8	59,6	55,0	52,9	53,3	54,9	
Valeur cible (Europe 2020)							
						70,0	

¹ Prévision ajustée du protocole d'accord en matière d'emploi, suivant l'hypothèse d'un ratio chômage des jeunes/chômage global stable au niveau de 2010.

² Prévision ajustée du protocole d'accord en matière d'emploi, suivant l'hypothèse d'un ratio chômage de longue durée/chômage global stable au niveau de 2010.

<u>EMPLOI DES FEMMES (%)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
52,9	51,8	48,7	45,2	43,3	44,3	46,0	
Valeur cible (Cour des comptes européenne, sur la base d'Europe 2020) ³ :							
						59,3	
<u>CROISSANCE DES EXPORTATIONS</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-20,2	10,8	5,8	3,7	0,6	5,2	-8,7	
Valeur cible (prévision du protocole d'accord de mai 2010)							
	3,4	7,1	6,7	9,3			
Valeur cible (prévision du protocole d'accord de mars 2012)							
			2,9	5,2	6,9		
Valeur cible (prévision du protocole d'accord d'avril 2014)							
				0,4	3,4	5,5	5,0
<u>PARTS DE MARCHÉ À L'EXPORTATION (VARIATION SUR 5 ANS, EN %)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-10,2	-14,0	-15,5	-24,7	-25,2	-18,0	-20,6	
Valeur cible (sur la base du seuil d'activation de la PMD)							
-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	-6,0	
<u>IDE (% DU PIB - MOYENNE DES IDE ENTRANTS ET SORTANTS)</u>							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0,8	0,2	0,4	0,7	1,2	1,1	0,6	

³ Objectif global de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi (70 %) ajusté en fonction de la différence moyenne entre les taux d'emploi des hommes et des femmes dans l'UE en 2015 (à savoir 0,85, compte tenu d'un taux d'emploi de 64,3 % pour les femmes et de 74,9 % pour les hommes).

Valeur cible (Cour des comptes européenne)							
Moyenne des 28 États membres de l'UE en 2010							
	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«L'INTERVENTION DE LA COMMISSION DANS LA CRISE FINANCIÈRE GRECQUE»

SYNTHÈSE

I. La Commission se félicite de l'audit de la performance réalisé par la Cour des comptes européenne (CCE) sur sa participation aux programmes d'assistance financière en faveur de la Grèce, financés par les différents mécanismes mis en place au fil du temps depuis 2010.

La Commission est ouverte aux critiques constructives et aux recommandations fondées sur la manière d'améliorer la conception et la mise en œuvre des programmes d'assistance financière.

La Commission a l'intention de s'appuyer sur les évolutions recensées et, dans certains cas, déjà en cours afin d'apporter d'autres améliorations, comme indiqué dans sa réponse aux recommandations de l'audit. Des changements profonds ont été introduits dans le cadre du MES et déjà mis en œuvre dans l'actuel programme de soutien à la stabilité du MES en faveur de la Grèce. Dans le cadre du programme de stabilité du MES pour la Grèce, la Commission a mis davantage encore l'accent sur la cohésion sociale, la croissance et l'emploi. En outre, pour la toute première fois, la Commission a procédé à une analyse de l'impact social (voir également la réponse au point IV de la synthèse ci-après). La Commission tient à rappeler l'importance des changements politiques et économiques qui ont eu une incidence sur le processus décisionnel, la conception et la mise en œuvre des programmes au cours des années de programmation.

IV. Les objectifs sous-jacents des programmes d'assistance financière sont de rétablir l'accès au marché et sont, par définition, établis dans des périodes de crise aiguë. Cela est particulièrement vrai dans le cas de la Grèce. Il est donc nécessaire d'opérer une distinction entre les objectifs immédiats et à moyen terme des programmes.

La conditionnalité des politiques devrait tenir compte de la capacité des autorités nationales à adopter et à mettre en œuvre des politiques très exigeantes sur les plans économique et social. Les politiques adoptées au titre d'un programme d'assistance financière fournissent le cadre propice à une croissance et des emplois durables à long terme, même au-delà de l'horizon temporel du programme même. Il est donc nécessaire d'établir des stratégies globales de croissance à cette fin.

En outre, il est de la plus haute importance de prendre systématiquement en considération le contexte économique et politique de chaque programme d'assistance financière, dans lequel des choix politiques pertinents ont été opérés. Par exemple, le premier programme a été mis en place dans un contexte où l'État a été brusquement privé d'accès au marché. La Commission a dû agir dans un contexte d'incertitude extrême et sans précédent, marqué par une grave crise de liquidité qui a mis en péril la stabilité de l'ensemble du système financier, et en l'absence d'instruments d'assistance financière adéquats au niveau et à disposition de la zone euro.

Il est d'ailleurs essentiel de respecter la chronologie des événements. Il convient également de reconnaître pleinement les différents cadres et les circonstances dans lesquels le programme de soutien à la stabilité du MES en faveur de la Grèce a été mis en place. À cet égard, la Commission a agi conformément à un nouveau cadre juridique [règlement (UE) n° 472/2013] qui a considérablement amélioré la transparence de ses travaux et sa responsabilité démocratique, grâce à un dialogue renforcé avec le Parlement européen et les parlements nationaux. La cohérence du programme avec les objectifs et les politiques de l'Union a également été renforcée: en veillant à ce que le protocole d'accord soit conforme au programme approuvé par le Conseil; par des références explicites à la Charte des droits fondamentaux et à d'autres droits sociaux; par la prise en considération de la pratique et des institutions nationales en matière de formation des salaires ainsi que du programme national de réforme de l'État membre concerné dans le cadre de la stratégie de l'Union pour la croissance et l'emploi; et en veillant à ce que les efforts d'assainissement budgétaire énoncés dans le programme tiennent compte de la nécessité de garantir des moyens suffisants pour

les politiques fondamentales, comme l'éducation et la santé. En conséquence, le programme du MES a mis davantage l'accent sur la cohésion sociale, la croissance et l'emploi (y compris les politiques actives du marché du travail); et la Commission a, pour la première fois, procédé à une analyse de l'impact social. Le nouveau cadre juridique a également permis à la Commission de fournir une assistance technique à la Grèce afin d'améliorer sa capacité administrative et de résoudre les problèmes liés à la mise en œuvre du programme.

V. Bien que la Commission soit le destinataire de cet audit de la performance pour des raisons juridiques/institutionnelles, l'Eurogroupe et d'autres institutions de l'Union jouent un rôle clé qui a considérablement évolué au fil des programmes successifs. Une bonne compréhension et une prise en considération adéquate du cadre de gouvernance réel qui prévaut dans chaque programme ou lors de la conception du programme actuel de soutien à la stabilité du MES, ainsi qu'au moment auquel des décisions spécifiques ont été prises, sont nécessaires pour que les actions et les décisions soient correctement attribuées aux parties responsables, et ce à tout moment.

Les actions de la Commission ont été élaborées et mises en œuvre dans des cadres institutionnels complexes qui ont considérablement évolué depuis 2010 en fonction des changements intervenus dans la base juridique. En outre, le rôle de la Commission dans le processus de négociation suppose une interaction non seulement avec les autorités nationales et d'autres institutions de l'Union, mais aussi avec de multiples organisations internationales et l'Eurogroupe. À cet égard, les fonctions conférées à la Commission et à la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre du Fonds européen de stabilité financière (FESF) ou, par la suite, du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, aussi importantes soient-elles, n'impliquent aucun pouvoir de décision autonome. En outre, les autorités nationales sont responsables non seulement du choix des politiques, mais aussi de leur mise en œuvre.

Tous les protocoles d'accord ont été fondés sur une conditionnalité commune convenue par toutes les institutions, y compris le Fonds monétaire international (FMI), et en accord avec les autorités grecques, après un processus de discussions internes et de dialogue approfondi. L'objectif d'une conditionnalité commune a été poursuivi par l'Eurogroupe. Pour ce faire, il a fallu parvenir à des positions de compromis avec les autres institutions, à savoir le FMI et la BCE. La conditionnalité des politiques a été conçue à la suite de discussions internes approfondies entre les institutions, qui ont impliqué de nombreuses itérations orales et écrites. La fourniture d'une assistance technique – le cas échéant – a été conçue pour apporter le meilleur appui possible aux autorités nationales en vue de mettre en œuvre la conditionnalité dans les délais convenus. L'un des points forts de ce cadre multi-institutionnel est que différentes institutions peuvent mettre en commun leur expertise, ce qui améliore souvent la qualité de la conception des politiques.

En outre, ce sont les États membres – ou les membres du MES – qui définissent l'enveloppe de financement et décident également des mesures liées à la dette. La BCE, puis le mécanisme de surveillance unique (MSU), ont des responsabilités spécifiques pour assurer la stabilité financière et, en tant qu'autorités de surveillance, prennent des décisions de manière indépendante et, dans certains cas, sans partager avec d'autres institutions des informations confidentielles et susceptibles d'influencer les marchés.

VIII. La zone euro manquait d'instruments financiers et d'un cadre juridique pour fournir une assistance financière aux pays qui la composent. Le premier programme, financé par le mécanisme de prêt à la Grèce, a été rapidement mis en place afin d'éviter un défaut souverain. En l'absence de cadre à l'époque, la Commission et l'Eurogroupe se sont appuyés sur le cadre et les méthodologies développés par le FMI, qui était alors l'organisation internationale ayant le mandat et l'expérience nécessaires pour entreprendre de tels programmes. La Commission a formellement codifié ses propres procédures en 2011. Les mesures stratégiques ont été dûment hiérarchisées, notamment dans le cadre du programme conjoint avec le FMI. La Commission a, entre autres, utilisé le système bien connu des «actions préalables» et des «repères structurels» du FMI, mesures essentielles dont le respect est nécessaire pour pouvoir clore un examen et débloquer un décaissement. Celles-ci ont

été progressivement affinées avec quelques actions préalables supplémentaires dans le domaine des réformes structurelles, et par l'utilisation de jalons. Le programme de soutien à la stabilité du MES actuellement en cours a également introduit le concept d'«éléments livrables essentiels».

IX. Chaque institution agit dans le cadre juridique applicable à chaque programme.

XI. La conception et la mise en œuvre de réformes cruciales ont eu lieu dans le contexte plus large de la situation économique difficile qui prévaut actuellement et de la grave instabilité des marchés financiers. Le succès de la recapitalisation, de la restructuration en profondeur et des réformes réglementaires et de la gouvernance entreprises en réponse directe à une crise aiguë et en vue de limiter les effets négatifs ont permis de stabiliser l'ensemble du système. Cela a permis d'assurer la réalisation de l'objectif clé des programmes: éviter un défaut souverain et garantir la stabilité financière. Le scénario contrefactuel (un effondrement du système financier) aurait entraîné des coûts financiers, économiques et sociaux beaucoup plus importants.

XII. L'absence de stabilité politique a engendré des problèmes d'appropriation du programme de réforme dans la durée. Il s'agit là d'un des éléments clés dont il faut tenir compte dans l'évaluation des résultats des politiques dans ce domaine.

XIII. La Grèce a connu des périodes d'instabilité politique récurrentes et prolongées qui ont ravivé les incertitudes quant à l'orientation politique, à l'engagement en faveur des réformes et à leur mise en œuvre effective. Cela étant, la Grèce a fait appel aux marchés en avril et juillet 2014, après une période de réformes régulières, de conclusions positives des examens et d'amélioration des perspectives de croissance. Cela montre clairement à quel point une mise en œuvre efficace des réformes permet d'accroître la confiance des acteurs du marché et de favoriser un retour réussi sur les marchés.

Premier point: Un retour réussi à la croissance dépend de la réussite de la mise en œuvre du programme. Il était impossible de renouer avec la croissance sans remédier aux faiblesses systémiques et structurelles sous-jacentes de l'État et de l'économie grecs. Étant donné que les premier et deuxième programmes ont été interrompus, cet objectif final n'a pas été entièrement atteint.

Troisième point: la mise en œuvre des programmes a permis d'éviter l'effondrement du système financier, qui aurait eu des conséquences bien plus graves pour l'État grec et pour la stabilité financière. Toutefois, les évolutions macroéconomiques et politiques défavorables et la mise en œuvre prolongée des réformes des marchés financiers dans le cadre des programmes ont contribué à la détérioration des bilans des banques.

XIV. Voir les réponses de la Commission aux conclusions et recommandations ci-dessous.

INTRODUCTION

6. Fin juin 2015, le gouvernement grec a décidé unilatéralement de ne pas achever le deuxième programme du FESF et a convoqué un référendum.

8. Voir la réponse de la Commission au point V de la synthèse (cadre institutionnel).

OBSERVATIONS

PREMIÈRE PARTIE – GESTION DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT ÉCONOMIQUE EN FAVEUR DE LA GRÈCE

24. Voir la réponse de la Commission au point VIII.

25. Dans le cadre du premier programme, la Commission et l'Eurogroupe se sont appuyés sur le cadre et les méthodologies développés par le FMI, qui était alors l'organisation internationale ayant le mandat et l'expérience nécessaires pour entreprendre de tels programmes.

La conception du programme a été précédée d'un travail de recherche considérable, qui couvrait les éléments à prendre en compte par les réformes ainsi que l'introduction de critères de priorisation des réformes. En outre, la Commission a pu s'appuyer sur des méthodologies et des outils d'analyse élaborés et appliqués dans le cadre de régimes de surveillance normaux dans des domaines tels que les prévisions, l'analyse de l'orientation et de la viabilité des finances publiques, les retraites et la comparaison des politiques et réformes structurelles.

27. La Commission a élaboré des documents analytiques à l'appui des notes de synthèse qui validaient la manière dont les conditions avaient été définies, y compris dans le domaine des professions réglementées.

Les premières conditions relatives aux professions réglementées et à la directive sur les services, par exemple, ont été remplies à temps par le gouvernement grec, tandis que le manque de volonté des autorités grecques a induit des retards par la suite.

28.

Premier point: Bien que certaines conditions aient d'abord été décrites en des termes plus généraux, énonçant un objectif final clair, des itérations régulières avec les autorités ont ensuite donné lieu à des orientations plus détaillées qui énonçaient les moyens et les étapes de mise en œuvre de ces réformes. Dans certains cas, cette démarche n'a pas débouché sur une mise en œuvre correcte. Toutefois, les questions d'interprétation ne constituaient pas nécessairement la principale cause des retards de mise en œuvre.

Deuxième point: Afin de garantir une compréhension et une appropriation communes et approfondies du processus de réforme à entreprendre, toutes les conditions sont toujours discutées et convenues, au niveau tant technique que politique, avec les autorités grecques avant qu'elles ne s'engagent à les respecter et ne signent le protocole d'accord.

Le niveau élevé de détail a été motivé par la nécessité de définir clairement la manière dont les réformes devaient être entreprises et de s'attaquer aux problèmes de mise en œuvre. De plus, les capacités administratives des autorités ont été mises à rude épreuve par le nombre de mesures nécessaires pour améliorer réellement l'efficacité de l'administration fiscale plutôt que par leur niveau de détail.

L'appropriation limitée des réformes au cours du deuxième programme a souvent posé problème, notamment en ce qui concerne le personnel de l'administration fiscale.

29. Voir la réponse de la Commission au point IV de la synthèse sur les objectifs du programme et le contexte général.

Par ailleurs, l'ensemble complet de réformes prévues dans le cadre du programme du MES a été accompagné d'un éventail de mesures extraordinaires visant à aider la Grèce à tirer le meilleur parti des fonds et de l'assistance technique fournis par l'Union dans le cadre de l'initiative de la Commission exposée dans sa communication du 15 juillet 2015 intitulée «Un nouveau départ pour l'emploi et la croissance en Grèce».

30. Le premier programme comportait davantage d'éléments de politiques horizontales, tandis que le nombre de conditions visant des secteurs spécifiques a été revu à la hausse dans le deuxième

programme, notamment sur l'examen des réglementations restrictives imposées aux entreprises et le ciblage de secteurs tels que les matériaux de construction et la production, en plus du tourisme et du commerce de détail.

Ces conditions ont été fixées avec l'aide de la boîte à outils de l'OCDE sur la concurrence.

Encadré 2 – Réformes du marché des produits ou réformes du marché du travail et de la fiscalité?

La Commission était pleinement consciente de l'effet d'une hausse des impôts indirects sur l'évolution des prix. Toutefois, un processus d'ajustement des prix sous-jacent a été engagé dans l'économie grecque, ce qui a contribué à rétablir la compétitivité des prix.

L'objectif principal du premier programme était de rétablir l'accès de la Grèce aux marchés financiers, ce qui nécessitait de mettre clairement l'accent sur l'assainissement budgétaire. Néanmoins, de manière générale, les programmes d'assistance financière en faveur de la Grèce ont été élaborés suivant une stratégie bien définie. Les réformes structurelles ont constitué un élément clé du programme et visaient précisément à produire un impact positif au-delà de l'horizon du programme.

39. Afin d'évaluer les performances et l'évolution de la Grèce au fil du temps, la Commission s'est appuyée sur des indicateurs disponibles auprès de sources internationales, mais ceux-ci n'étaient pas toujours complets et n'étaient disponibles qu'avec un décalage dans le temps. Il s'agit des indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE pour mesurer les progrès réalisés dans la réforme des professions réglementées, ainsi que des indicateurs «Doing Business» de la Banque mondiale.

En outre, les protocoles d'accord comportaient une condition spécifique sur l'évaluation de l'incidence de la réforme des professions réglementées – y compris une enquête sur les 20 plus grandes professions examinant le degré de libéralisation, les résultats en ce qui concerne les nouveaux entrants, les changements de prix, etc.

40. Lors d'une crise, il est impératif d'établir l'ordre de priorité des actions, en particulier lorsque les capacités institutionnelles sont limitées pour traiter immédiatement tous les problèmes réels et potentiels.

Dans les programmes d'assistance financière en faveur de la Grèce, la priorité a été accordée aux recapitalisations demandées d'urgence par les autorités de surveillance à des fins de stabilité financière.

La résolution des problèmes de prêts non productifs (PNP) a été abordée comme une prochaine étape cruciale, compte tenu de l'augmentation du nombre de ces prêts à la suite d'une longue période de crise. Le processus de gestion des PNP est plus long et plus complexe, et il nécessite la mise en place de réformes sur plusieurs fronts (juridique, prudentiel, réglementaire, domaine de la gouvernance, etc.) et dans des contextes différents, chacun possédant ses propres particularités (dette des ménages, des PME et des entreprises plus grandes). Il est rappelé que l'examen de la qualité des actifs mené en 2013 comprenait un examen des actifs à risque, qui mesurait l'état de préparation et la capacité des banques à gérer les PNP.

En ce qui concerne le FHSF, la Commission n'a qu'un rôle d'observateur.

45. Il n'existe pas de modèle macroéconomique unique qui puisse être facilement utilisé pour les projections économiques.

En outre, il est essentiel de tenir systématiquement compte du contexte économique et politique qui évolue rapidement en Grèce, lorsqu'il s'agit d'évaluer l'opportunité, la qualité et l'incidence des politiques adoptées dans le cadre des programmes.

Encadré 4 – Coordination des projections

Tout au long des programmes, l'impact mutuel des projections macroéconomiques et budgétaires a été estimé par un processus itératif dans lequel l'impact des nouvelles mesures budgétaires a été pris en considération dans le scénario de référence macroéconomique, et ce dernier a été utilisé pour estimer les projections budgétaires.

48. En raison de la pression élevée et des délais très courts imposés à la Commission, il se peut que des erreurs ou omissions mineures soient survenues à l'occasion. Tout au long des programmes, la qualité interinstitutionnelle et l'examen par les pairs des données et des calculs ont été solides et systématiques.

50. Le montant de huit milliards d'EUR a été considéré comme un objectif à peu près acceptable, compte tenu des besoins de financement après la fin du programme, qui dépendent à leur tour d'éventuelles mesures de désendettement à mettre en œuvre.

En outre, il convient de garder à l'esprit la complexité du cadre institutionnel et juridique, avec sa multiplicité d'acteurs et de décideurs.

51. Compte tenu de l'absence de consensus dans la littérature économique, les projections doivent s'appuyer sur quelques études qui peuvent donner des indications sur l'ampleur de l'impact.

En outre, les projections macro-budgétaires ont été intégrées dans toutes les prévisions de la Commission et pour tous les États membres, pas uniquement la Grèce.

DEUXIÈME PARTIE – ÉLABORATION ET MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES

56. La Commission souligne que la responsabilité non seulement des choix politiques mais aussi de leur mise en œuvre incombe aux autorités nationales dans chaque programme d'assistance financière.

57. Voir la réponse de la Commission au point IV de la synthèse (objectifs et contexte).

59. Voir la réponse de la Commission au point IV de la synthèse (objectifs du programme).

61. Voir la réponse de la Commission au point IV de la synthèse (objectifs du programme).

63. Voir la réponse de la Commission au point IV de la synthèse (objectifs du programme).

La lutte contre la fraude fiscale et l'amélioration du respect des obligations fiscales sont clairement une piste de réforme importante en Grèce. Néanmoins, il ne s'agit pas de problèmes qui peuvent être résolus rapidement. Le programme du MES a accordé une grande attention aux mesures dans ce domaine, en s'appuyant sur l'expérience des programmes précédents.

Encadré 6 – Sur le fait que les mesures prises n'auraient pas permis d'exploiter toutes les possibilités

La mise en place d'un mécanisme de paiement fractionné de la TVA pour les opérations réalisées avec des institutions publiques a été contestée par des experts. Le mécanisme de paiement fractionné de la TVA pour les opérations réalisées avec le secteur public a été utilisé en Italie, mais il a été contesté par les entreprises et les fiscalistes.

Une utilisation plus intensive des dispositifs fiscaux électroniques nécessite une administration fiscale dotée de systèmes informatiques avancés, ce qui n'était pas le cas en Grèce.

Encadré 6 – Sur le fait que les mesures n’auraient pas été suffisamment bien conçues

Le premier programme ne définissait pas tous les détails des réformes engagées. Toutefois, les détails ont été affinés au cours des programmes et sur la base de l’expérience acquise, afin de favoriser une bonne compréhension des autorités et des évaluations ex post.

66. L’augmentation des dettes fiscales s’explique par le fait que le processus d’abandon n’a été mis en place qu’en 2014 et est en outre très long (la dette fiscale est d’abord mise en quarantaine, si le débiteur ne développe pas une capacité suffisante pour rembourser la dette, elle est ensuite abandonnée, mais seulement 10 ans plus tard si aucune amélioration de la solvabilité du débiteur n’a lieu).

L’élaboration d’indicateurs de suivi du niveau estimatif des impôts non perçus pour cause d’absence de déclaration, qui soient précis pendant les périodes d’examen des programmes, constitue un défi technique redoutable.

68. Les programmes ont fourni un cadre stratégique adéquat pour les réformes de l’administration publique. La priorité immédiate de ce secteur était l’assainissement budgétaire, ce qui explique l’échelonnement des réformes, des finances publiques aux difficultés structurelles.

La Commission, notamment par l’intermédiaire de la task force pour la Grèce, a pris part à des échanges de bonnes pratiques par l’intermédiaire d’une assistance technique. La Commission regrette que les tentatives visant à associer les parties prenantes n’aient pas abouti. Le manque de continuité et de stabilité constituaient en effet des questions pertinentes, en raison des changements fréquents de gouvernement (voir également la réponse au point 76).

Enfin, l’inertie et la résistance au changement ont été considérables au sein de l’administration grecque.

73. La Commission a certes fixé des délais ambitieux, mais l’exemple spécifique des délais trop ambitieux n’est pas approprié.

La mise en place et l’application des réformes du système d’évaluation dans le cadre du nouveau programme n’ont pas été exécutées parce que la mise en œuvre générale du deuxième programme a été effectivement interrompue entre l’automne 2014 et août 2015, date de lancement du programme du MES. Par conséquent, il n’est pas possible de dire si les délais fixés dans le cadre du deuxième programme étaient trop ambitieux ou non. La mise en œuvre n’a même pas été tentée car le programme a pris fin avant même que celle-ci ne puisse être achevée.

En outre, le nouveau système d’évaluation est mis en œuvre dans le cadre du programme du MES. Le délai entre l’accord de conditionnalité et l’achèvement de la législation secondaire était de dix mois (août 2015 à juin 2016), soit un mois de moins que ce qui était prévu dans le deuxième programme. Par ailleurs, une évaluation réelle est menée en 2017, laquelle s’appuie sur les données de fin d’année 2016, comme elle est censée le faire afin d’obtenir un tableau complet de la situation au fil du temps.

78. Les principaux déterminants de l’offre de crédit ont été pris en considération dans les programmes, notamment les politiques relatives au capital et à la liquidité des banques, ainsi que la lutte contre les prêts non productifs. Les facteurs à l’origine de la contraction du crédit sont complexes et reflètent des problèmes structurels sur les marchés du crédit. Le taux d’intérêt élevé appliqué aux nouveaux prêts est donc en grande partie le symptôme d’une récession profonde, résultant de l’incapacité des emprunteurs à rembourser leurs prêts.

Dans le même temps, la Commission s’est efforcée d’accroître les financements de l’Union et des institutions financières internationales (BERD, BEI, FEI), parmi lesquels des instruments de financement en faveur des PME.

79. L'analyse était partagée par toutes les institutions concernées et se fondait sur l'information disponible à ce moment-là. Elle a également été établie sur la base des contributions d'experts indépendants.

Le cadre de recapitalisation a été élaboré par des banques d'investissement professionnelles, qui étaient des consultantes du FHSF, de la Banque de Grèce et du ministère des finances.

80. Les besoins en fonds propres en 2013, 2014 et 2015 ont été déterminés sous la seule responsabilité des autorités de surveillance. La Commission et les autres institutions ont uniquement fourni une assistance technique pour développer le cadre de la simulation de crise.

En outre, les événements politiques, et l'incertitude et l'instabilité qui en ont résulté, ont eu un impact négatif considérable sur la croissance du PIB et constituent donc un élément qui n'aurait pas pu être anticipé.

81. Il incombe aux autorités nationales de mettre en œuvre une tâche prédéfinie dans le périmètre convenu.

La Commission n'intervient pas dans les relations entre l'autorité de surveillance et les banques.

82. Selon la réglementation de l'Union européenne applicable aux aides d'État, l'aide ne devrait être limitée au minimum nécessaire et donc utilisée pour couvrir les besoins en fonds propres de la banque qu'en l'absence de fonds du marché privé. Comme expliqué dans les décisions de la Commission relatives aux aides d'État adoptées en 2014 et 2015, la participation du FHSF ne peut pas être considérée comme une opération de marché, car le fonds n'a pas investi aux mêmes conditions et dans les mêmes opérations que les autres investisseurs. Dans le cadre de la recapitalisation de 2014, un mécanisme a été introduit pour calculer un prix auquel le FHSF était autorisé à participer, précisément pour éviter une dilution excessive du FHSF. Dans la recapitalisation de 2015, aucun prix minimum n'a été fixé ex ante pour les participations du FHSF en raison des conditions spécifiques du marché et, sur décision des autorités, le prix de souscription du FHSF a été déterminé dans le cadre d'un processus de constitution d'un livre d'ordres réalisé et suivi par des experts internationaux.

Ces mécanismes ont permis de réduire les pertes pour le FHSF. L'évolution du cours des actions dans le cadre de la recapitalisation suivante reflète l'ampleur du risque encouru par les investisseurs privés dans des conditions d'incertitude accrue.

83. Dans le cas spécifique de la Grèce, il est rapidement apparu évident à toutes les institutions associées au programme que la création d'une société de gestion d'actifs ne constituerait pas une solution adéquate pour diverses raisons: l'hétérogénéité des prêts non productifs répartis dans la plupart des secteurs économiques, le coût extrême de cette structure, les préoccupations de gouvernance, l'importance de la relation banque-client dans un contexte de défaut stratégique généralisé, l'impact sur les bilans des banques, etc.

84. Voir la réponse de la Commission au point IV de la synthèse (objectifs du programme).

85. L'amélioration de la législation sur l'insolvabilité et des capacités judiciaires est une réforme complexe qui ne peut être réalisée que par une multitude d'actions. Plusieurs modifications législatives, dont le code de l'insolvabilité et la création d'un cadre extrajudiciaire, ont été introduites entre 2010 et 2014. La mise en œuvre des réformes reste du ressort des autorités grecques. Cet effort de mise en œuvre a fait défaut. Les moratoires sur les saisies ont été instaurés unilatéralement par les autorités grecques et prorogés (le dernier a été prorogé jusqu'au 30 octobre 2015).

Encadré 10

Il est rappelé que la responsabilité ultime de la mise en œuvre réussie des réformes incombe aux autorités grecques.

Voir la réponse au point 85.

86. Alors que le marché pour la vente et le remboursement des prêts non productifs (PNP) a été établi dans le cadre du programme du MES, le deuxième programme contenait déjà une exigence visant l'élaboration d'une stratégie globale en matière de PNP en tant que condition clé dans le cadre du protocole d'accord. Les autorités grecques étaient donc déjà tenues de lever les principaux obstacles à la création d'un marché actif des PNP, bien avant l'adoption de la loi de décembre 2015. En outre, la Commission, ainsi que d'autres institutions et partenaires internationaux, ont demandé que soient levés tous les obstacles au marché libre des PNP (procédures trop bureaucratiques, demandes de surveillance, prélèvements sur les ventes de PNP, etc.), ce qui a contribué à la modification de la loi dans les mois qui ont suivi en vue de la clôture du premier examen. Finalement, les principaux obstacles restants ont été levés par la suite, en 2017.

87. La responsabilité ultime du succès de la mise en œuvre des réformes incombe aux autorités grecques.

La conditionnalité du programme a finalement nécessité le réexamen de la procédure de liquidation et la correction des inefficacités. Le programme visait à améliorer l'organisation des liquidations et leur traitement en cas de problèmes.

88. Le premier programme était principalement axé sur les politiques budgétaires critiques immédiates, alors que le secteur bancaire était considéré comme relativement solide à l'époque. S'il est vrai que le premier programme ne comportait pas de conditions directes sur la gouvernance des banques, cette question a été indirectement abordée dans le cadre des conditions du programme pour la mise en place du FHSF.

Le Fonds hellénique de stabilité financière avait déjà été créé dans le cadre du premier programme, l'objectif étant de renforcer la santé et la résilience du secteur bancaire, dont la gouvernance constituait l'une des principales préoccupations.

Les questions de gouvernance des banques ont gagné en importance dans l'attente d'une utilisation accrue des fonds publics pour recapitaliser les banques dans le cadre du programme du MES actuel.

89. Toutes les banques n'ont pas été nationalisées. Le fait de remplacer unilatéralement le personnel de direction des banques privées soulève des difficultés juridiques en ce qui concerne la justification d'une intervention directe dans le cadre des droits de propriété. Il appartient aux actionnaires de se mettre d'accord sur la gestion de la banque, comme le reconnaît le droit de l'Union.

Dans un premier temps, le FHSF n'a pas été mobilisé au motif que de profonds changements de gouvernance en pleine crise auraient aggravé les retraits de dépôts, dépourvu ces banques d'un personnel dirigeant expérimenté et donc posé de sérieux risques pour la stabilité financière. C'est à cette époque que de nombreuses banques ont dû procéder à une augmentation de capital pour couvrir leurs besoins importants en fonds propres.

En l'absence de progrès rapides visant à améliorer la gouvernance des conseils d'administration des banques, la question a été abordée dans le cadre d'une condition du protocole d'accord du programme du MES.

90. Les exigences supplémentaires contribuent à garantir la mise en place d'organes de direction de meilleure qualité et exempts d'interférences extérieures.

Étant donné que la Grèce était confrontée à un problème sans précédent de liquidité, de capital et de qualité des actifs, il était essentiel que les conseils d'administration des banques engagent les meilleurs experts possible pour relever les défis spécifiques des banques grecques.

91. La responsabilité ultime du succès de la mise en œuvre des réformes incombe aux autorités grecques.

La Commission et les autres institutions ont surveillé de près les institutions de moindre envergure. Toutefois, la priorité était d'assurer la stabilité financière tout en se concentrant sur les banques systémiques.

Dans le cadre du programme du MES, les institutions de moindre envergure n'étaient pas admissibles au bénéfice de fonds publics/programmes de recapitalisation. Il n'était donc pas justifié que le programme intervienne dans ces banques tant qu'elles n'enfreignaient pas les exigences prudentielles.

Les institutions n'ont joué aucun rôle dans l'audit mentionné, mais elles se sont félicitées de la décision prise par les autorités de surveillance de l'exécuter.

Les questions de surveillance liées aux institutions de moindre envergure ont été prises en considération dans le cadre général du secteur financier, qui comprenait la restructuration de l'ensemble du secteur bancaire, où plusieurs institutions de moindre envergure ont fait l'objet d'un processus de résolution de défaillance ou de liquidation.

92. La loi instituant le FHSF contient des règles détaillées concernant les décisions qui relèvent de la compétence du conseil d'administration et du conseil général (article 4). La responsabilité de toute mise en œuvre incorrecte incombe uniquement au FHSF, étant donné que les institutions ne sont pas responsables de la gestion de ses tâches

93. Tous les changements ne peuvent pas être attribués aux besoins du programme, mais un certain nombre de changements étaient effectivement nécessaires pour améliorer le fonctionnement du FHSF et étaient liés, en particulier, à la nécessité de garantir l'indépendance de celui-ci par rapport à toute influence politique extérieure.

Bien que de tels changements aient présenté des inconvénients potentiels, on a jugé que les avantages l'emportaient sur les coûts.

94. Cette situation doit être appréciée dans le contexte plus large de la situation difficile qui prévaut sur les marchés financiers, qui ne permet pas une reprise rapide de l'investissement. Le succès de la recapitalisation, de la restructuration en profondeur et des réformes réglementaires et de la gouvernance entreprises en réponse directe à une crise aiguë et en vue de limiter les effets négatifs ont permis de stabiliser l'ensemble du système. Cela a permis d'assurer la réalisation de l'objectif clé des programmes, à savoir la stabilité financière. Le scénario alternatif (un effondrement du système financier) aurait entraîné des coûts financiers, économiques et sociaux plus importants.

97. Bien qu'il y ait eu une prise de conscience claire des risques découlant de la zone grise, leur évaluation sérieuse aurait été impossible en raison de leur nature illégale (sous-déclaration illégale des revenus).

La Commission rappelle que les négociations ont été menées conjointement avec d'autres institutions. Voir la réponse de la Commission au point V de la synthèse (cadre institutionnel).

98. Voir la réponse de la Commission au point V de la synthèse (cadre institutionnel).

99. En ce qui concerne le domaine de la négociation collective, les mesures ont été convenues et mises en œuvre de manière progressive. Toutefois, cela ne résulte pas d'une méconnaissance du fait que l'économie grecque se caractérise par la prédominance de microentreprises et de petites entreprises. Cela reflète plutôt une approche prudente, avec la réalisation d'interventions supplémentaires – comme l'introduction des «associations de personnes» permettant aux négociations au niveau des entreprises de se dérouler également dans les entreprises sans

représentation syndicale, ce qui a affecté plus directement la pratique nationale existante – à un stade ultérieur, en réponse à la dégradation continue de la situation.

100. En ce qui concerne les réformes du marché du travail, les mêmes sujets ont été inclus dans le programme du MES que dans les programmes précédents, pour deux raisons principales: premièrement, certaines des mesures convenues dans le cadre du deuxième programme n'avaient pas été mises en œuvre et, deuxièmement, le programme MES prévoyait un réexamen complet des mesures qui avaient été mises en œuvre dans le passé – dont certaines de nature temporaire – afin de déterminer si elles étaient encore adéquates et nécessaires. Tout en reconnaissant les retards importants dans la mise en œuvre, la Commission estime que le calendrier et l'échelonnement des réformes étaient appropriés.

Encadré 11

Le salaire minimum fixé dans la convention collective de travail nationale a été réduit par la loi et un nouveau cadre instaurant un salaire minimum légal a été mis en place. Cette réforme a profondément modifié la nature de la fixation du salaire minimum en Grèce, qui est passée d'une convention collective (autonome des partenaires sociaux) à une convention statutaire (définie par le gouvernement). Parallèlement, le nouveau cadre devait être appliqué après la fin du programme (c'est-à-dire dans des conditions économiques et de marché du travail stables), le niveau du salaire minimum devant être gelé sur la période couverte par le programme.

102.

Troisième tiret: La référence à un niveau quantitatif (réduction de 15 %) a été incluse comme indication de l'ordre de grandeur de la réduction attendue des coûts salariaux unitaires. L'évolution de cette dernière variable est le résultat d'interactions complexes, qui peuvent être influencées mais pas directement «contrôlées» par les autorités publiques. Il serait donc erroné de considérer ce niveau comme un objectif clair par rapport auquel mesurer le succès et la performance.

TROISIÈME PARTIE - RÉALISATION DES OBJECTIFS DES PROGRAMMES

106. Lorsqu'il s'agit de déterminer si les programmes d'assistance financière ont atteint leurs principaux objectifs, il incombe aux autorités nationales de mettre en œuvre les réformes en temps voulu et de manière efficace. En particulier, il est important de prendre en considération tous les facteurs externes échappant au contrôle ou à l'influence des institutions, tels que l'environnement économique et politique, la capacité administrative, l'appropriation du processus de réforme, la politique de communication et tout choc imprévu (tel que des élections anticipées, une récession mondiale plus profonde) ou d'autres facteurs exogènes.

110. En ce qui concerne les risques financiers au-delà de l'horizon du programme, les tableaux de financement et l'analyse de la soutenabilité de la dette de la Commission examinent les conditions de financement après la fin du programme.

Encadré 12

L'évaluation par le FMI de la situation budgétaire de référence et des mesures budgétaires s'est écartée de l'évaluation des institutions européennes dans divers cas.

123. La mise en œuvre des programmes a permis d'éviter l'effondrement du système financier avec toutes les conséquences dramatiques pour l'État grec et la stabilité financière. La détérioration des bilans des banques s'explique par la mise en œuvre prolongée des réformes des marchés financiers dans le cadre du programme, les périodes récurrentes d'instabilité politique caractérisées par une incertitude accrue et des pertes de confiance, ainsi que par la récession prolongée.

124. La relance de la croissance à long terme est davantage la conséquence d'une mise en œuvre réussie du programme qu'un objectif à court terme. Le succès du programme ne peut être évalué que de nombreuses années après la fin de celui-ci, car les réformes continueront d'avoir des effets cumulatifs longtemps après la fin du programme.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

La Commission accepte la recommandation. Elle définira un cadre pour l'établissement des conditions et clarifiera les types d'outils analytiques à utiliser.

Recommandation n° 2

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 3

La Commission accepte la recommandation.

La Commission note que le traité actuel instituant le MES prévoit des programmes plus ciblés, par exemple axés sur les déséquilibres dans des secteurs spécifiques, auquel cas une stratégie de croissance globale pourrait ne pas être justifiée.

Recommandation n° 4

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 5

La Commission accepte la recommandation. La plupart des mesures à cet égard ont déjà été prises dans le cadre du programme du MES.

Recommandation n° 6

La Commission accepte la recommandation et rappelle qu'elle ne peut engager d'autres institutions à accepter des modalités de travail qui, par définition, doivent faire l'objet d'un accord de principe et de fond conjoint.

Recommandation n° 7

La Commission accepte la recommandation. Elle applique déjà des mesures de contrôle de la qualité, y compris dans le cadre d'une coopération avec d'autres institutions. La Commission examinera les contrôles de qualité existants et améliorera la documentation s'y rapportant.

141. Compte tenu de la priorité accordée à l'assainissement budgétaire, il y a eu un échelonnement des réformes budgétaires et structurelles. En outre, le véritable problème n'était pas la conception des réformes, mais leur mise en œuvre. En effet, la capacité administrative ayant été mise à rude épreuve, une assistance technique a été fournie à la Grèce à ce sujet à la suite de la création de la task force de la Commission pour la Grèce.

En outre, l'utilisation efficace de l'appui technique fourni et la mise en œuvre effective des réformes structurelles ont été entravées par des périodes récurrentes d'instabilité politique prolongée.

En ce qui concerne les objectifs quantitatifs, ils ont été fixés en coopération et en accord avec les autorités grecques.

Recommandation n° 8

La Commission accepte la recommandation.

L'appui technique a été étroitement aligné sur les dispositions du programme de stabilité du MES, en vertu desquelles le soutien à un certain nombre de réformes au titre du programme a été explicitement inclus dans le protocole d'accord. Dans les trois mois qui ont suivi la mise en place du programme du MES, la Commission a convenu avec les autorités grecques d'un plan de coopération technique à l'appui des réformes structurelles, qui a également été publié sur son site internet. Le service d'appui à la réforme structurelle fournit et coordonne le soutien apporté aux autorités grecques dans presque tous les domaines de réforme relevant du programme du MES.

Recommandation n° 9

La Commission accepte la recommandation. Elle renforcera ses travaux analytiques relatifs à la conception des programmes en définissant un cadre pour l'établissement des conditions, qui clarifiera les types d'outils analytiques à utiliser.

146. La mise en œuvre des programmes a permis d'éviter l'effondrement du système financier avec toutes les conséquences dramatiques que cela aurait pu avoir pour l'État grec, et de rétablir la stabilité financière, ce qui a été essentiel pour atténuer un nouveau déclin. La détérioration des bilans des banques s'explique par la mise en œuvre prolongée des réformes des marchés financiers dans le cadre du programme, les périodes récurrentes d'instabilité politique caractérisées par une incertitude accrue et des pertes de confiance, ainsi que par la récession prolongée.

Recommandation n° 10

La Commission accepte la recommandation. Elle a déjà réalisé des évaluations ex post pour d'autres pays de la zone euro qui bénéficiaient de programmes de soutien à la stabilité.

Recommandation n° 11

La Commission accepte la recommandation.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	11.11.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	13.7.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	3.10.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	14.11.2017

Nous nous sommes intéressés à la gestion, par la Commission européenne, des trois programmes d'ajustement économique en faveur de la Grèce, en tenant compte de la structure institutionnelle des différents instruments d'assistance financière utilisés. En ce qui concerne le programme en cours, l'audit a porté uniquement sur la manière dont il a été conçu. Le premier programme, lancé en 2010 dans le cadre du mécanisme de prêt à la Grèce, a été financé à hauteur de 110 milliards d'euros, le deuxième, lancé en 2012 au titre du FESF, à hauteur de 172,6 milliards d'euros et le troisième, lancé en 2015 au titre du MES, était doté de 86 milliards d'euros. La Grèce avait toujours besoin d'un soutien financier extérieur à la mi-2017 et nous avons constaté que les objectifs des programmes n'ont été atteints que dans une mesure limitée. Globalement, la manière dont les programmes ont été conçus a permis aux réformes de progresser en Grèce, mais nous avons constaté des faiblesses. Nous adressons plusieurs recommandations à la Commission pour les futurs programmes d'aides.

4
1977-2017



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source