

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2016/544 DU CONSEIL**du 15 février 2016****portant approbation du programme d'ajustement macroéconomique de la Grèce (2015/1411) ⁽¹⁾**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière ⁽²⁾, et notamment son article 7, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 136, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit la possibilité d'adopter des mesures concernant des États membres dont la monnaie est l'euro en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire.
- (2) Depuis 2010, la Grèce bénéficie d'une assistance financière des États membres et du Fonds monétaire international (FMI). Un premier programme d'ajustement économique pour la Grèce a fait l'objet d'un accord le 2 mai 2010: les États membres de la zone euro avaient convenu d'accorder des prêts bilatéraux, mis en commun par la Commission européenne, pour un montant total de 80 000 millions d'EUR, à verser au cours de la période allant de mai 2010 à juin 2013, le FMI mettant à disposition 30 000 millions d'EUR supplémentaires au titre d'un accord de confirmation. Le deuxième programme d'ajustement économique pour la Grèce a été approuvé le 14 mars 2012. Les États membres de la zone euro et le FMI ont alors mis à disposition les montants non versés dans le cadre du premier programme et 130 000 millions d'EUR supplémentaires pour la période 2012-2014. Tandis que le financement du premier programme reposait sur des prêts bilatéraux, il a été convenu que, pour les États membres de la zone euro, le second programme serait financé par le Fonds européen de stabilité financière (FESF), qui était pleinement opérationnel depuis août 2010. Au total, le deuxième programme prévoyait une assistance financière de 164 500 millions d'EUR d'ici la fin de l'année 2014 (cette période ayant ensuite été prolongée jusqu'à fin juin 2015). La contribution de la zone euro à ce montant a été de 144 700 millions d'EUR, fournis par le biais du FESF, tandis que le FMI a contribué à hauteur de 19 800 millions d'EUR, dans le cadre d'un arrangement portant sur 28 000 millions d'EUR sur quatre ans au titre du mécanisme élargi de crédit pour la Grèce que le FMI a approuvé en mars 2012.
- (3) Le 8 juillet 2015, compte tenu de la persistance de graves perturbations économiques et financières, les autorités grecques ont demandé une assistance financière au titre du Mécanisme européen de stabilité (MES) afin d'assurer le bon fonctionnement du système bancaire grec, d'assurer le service de la dette de la Grèce, de favoriser le retour de son économie à une croissance durable et de préserver la stabilité financière de la zone euro et de ses États membres.
- (4) En vertu de l'article 13, paragraphe 1, du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), et afin de servir de base, conformément à son article 13, paragraphe 2, à la décision du conseil des gouverneurs du MES d'octroyer ou non, en principe, un soutien à la stabilité de la Grèce sous la forme d'un prêt, le président du conseil des gouverneurs du MES a, le 8 juillet 2015, chargé la Commission européenne, en liaison avec la Banque centrale européenne (BCE), d'évaluer l'existence d'un risque pour la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ou de ses États membres; d'évaluer, en collaboration avec le FMI, la soutenabilité de l'endettement public; et d'évaluer les besoins réels ou potentiels de financement de la Grèce.
- (5) Conformément à l'article 13 du traité MES, la Commission européenne, en liaison avec la BCE, et avec la collaboration des services du FMI, a terminé l'évaluation le 10 juillet 2015 et a conclu que les conditions d'un soutien financier à la Grèce, sous la forme d'un prêt relevant du MES, étaient en place. Les besoins de financement étaient estimés à 86 000 millions d'EUR.

⁽¹⁾ Le présent acte a été adopté, dans un premier temps, en anglais uniquement et publié au JO L 219 du 20.8.2015, p. 12.

⁽²⁾ JO L 140 du 27.5.2013, p. 1.

- (6) Le 17 juillet 2015, la Grèce s'est vu octroyer une assistance financière à court terme de 7 160 millions d'EUR au titre du mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), par la décision d'exécution (UE) 2016/542 du Conseil ⁽¹⁾, pour faire face à ses obligations de remboursement de juillet 2015 et régler ses arriérés auprès du FMI. L'assistance du MES a été versée en une seule tranche le 20 juillet 2015, et est liée à des conditions de politique économique. Elle sera notamment utilisée pour rembourser le prêt-relais à court terme du MESF.
- (7) Le 16 juillet 2015, le conseil des gouverneurs du MES a invité la Commission, en liaison avec la BCE, le MES, les autorités grecques, et, lorsqu'il y a lieu, le FMI, à convenir d'un programme d'ajustement macroéconomique pour la Grèce. Ce programme a été établi conformément à la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 472/2013. Le 11 août 2015, ces institutions sont parvenues avec le gouvernement grec à un accord au niveau technique sur un programme d'ajustement macroéconomique (ci-après dénommé «programme»). Le programme présenté par la Grèce à la Commission et au Conseil a pour but de garantir l'adoption d'une série de réformes nécessaires pour améliorer la soutenabilité des finances publiques ainsi que pour assurer la stabilité financière et promouvoir la croissance, l'emploi et l'équité sociale.
- (8) À la suite de cet accord, la Grèce devrait adopter un vaste train de mesures à mettre en œuvre dans le cadre d'un programme triennal d'ajustement macroéconomique portant sur la période du troisième trimestre 2015 au troisième trimestre 2018.
- (9) Ce vaste train de mesures, à préciser dans un protocole d'accord du MES sur les conditions spécifiques de politique économique (ci-après dénommé «protocole d'accord»), devrait viser à restaurer la confiance des marchés financiers, à rétablir les équilibres macroéconomiques et à permettre à l'économie de renouer avec une croissance durable. Il devrait s'articuler autour de quatre piliers, à savoir rétablir la soutenabilité des finances publiques, garantir la stabilité financière, renforcer la compétitivité et la croissance et moderniser l'État et l'administration publique.
- (10) Les services de la Commission ont actualisé leurs prévisions de croissance du PIB nominal en août 2015 pour étayer les négociations relatives au programme dans le cadre du MES. Selon ces prévisions, qui se basent sur une croissance attendue du PIB nominal de – 3,2 % en 2015, – 0,7 % en 2016, 3,4 % en 2017, 4,1 % en 2018 et 4,2 % en 2019, le ratio de la dette au PIB devrait être de 196,3 % en 2015, 200,9 % en 2016, 198,6 % en 2017, 190,7 % en 2018 et 182,3 % en 2019. Ce ratio devrait donc continuer à augmenter jusqu'en 2016 puis baisser pour atteindre en 2020 un taux estimé de 174,5 %, la dynamique de la dette étant influencée par plusieurs opérations «hors budget». D'après les prévisions révisées des services de la Commission relatives à la croissance du PIB nominal, le solde primaire des administrations publiques devrait être déficitaire à hauteur de 7 631 millions d'EUR (4,4 % du PIB) en 2015, de 6 166 millions d'EUR (3,6 % du PIB) en 2016, de 4 089 millions d'EUR (2,3 % du PIB) en 2017 et de 753 millions d'EUR (0,4 % du PIB) en 2018.
- (11) Les autorités suivront une nouvelle trajectoire budgétaire axée sur des objectifs d'excédent primaire de – 0,25, 0,5, 1,75, et 3,5 % du PIB pour 2015, 2016, 2017 et 2018 et au-delà, respectivement. La trajectoire des objectifs budgétaires est compatible avec les taux de croissance prévus pour l'économie grecque, à l'heure où le pays se remet de la plus grave récession qu'il ait enregistrée.
- (12) Il est essentiel de renforcer la résilience à long terme du secteur bancaire grec pour rétablir la stabilité financière de la Grèce et de préserver celle de l'ensemble de la zone euro. Pour préserver la liquidité du secteur bancaire grec, des mesures administratives temporaires ont été imposées, y compris des contrôles de capitaux.
- (13) La mise en œuvre de réformes globales et ambitieuses dans les domaines financier, budgétaire et structurel devrait préserver la soutenabilité de la dette publique grecque à moyen terme.
- (14) La Commission, en liaison avec la BCE et lorsqu'il y a lieu avec le FMI, devrait vérifier à intervalles réguliers que le programme de la Grèce est rigoureusement mis en œuvre, au moyen de missions et de rapports périodiques établis par les autorités grecques tous les trimestres.
- (15) Tout au long de la mise en œuvre du train de mesures en Grèce, la Commission devrait fournir des conseils supplémentaires et une assistance technique dans des domaines spécifiques.

⁽¹⁾ Voir page 22 du présent Journal officiel.

- (16) Les autorités grecques devraient, conformément aux règles et pratiques nationales, associer les partenaires sociaux et les organisations de la société civile à la préparation, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation du programme.
- (17) Toute forme d'assistance financière reçue par la Grèce pour lui permettre de mettre en œuvre des mesures relevant de son programme devrait être conforme aux politiques et exigences juridiques de l'Union, et en particulier au cadre de gouvernance économique de l'Union. Toute intervention visant à apporter un soutien aux établissements financiers devrait être réalisée dans le respect des règles de la concurrence de l'Union. La Commission devrait veiller à ce que toute mesure fixée dans un protocole d'accord dans le cadre de l'assistance financière sollicitée auprès du MES soit pleinement compatible avec la présente décision,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Pour aider l'économie grecque à renouer avec une croissance durable et favoriser son retour à la stabilité budgétaire et financière, la Grèce met en œuvre de manière rigoureuse le programme, dont les principaux éléments sont fixés à l'article 2 de la présente décision. Le programme remédie aux risques spécifiques que fait peser la Grèce sur la stabilité financière de la zone euro et vise à rétablir dans les meilleurs délais une situation économique et financière saine et durable en Grèce, ainsi que la capacité du pays à se financer intégralement sur les marchés financiers internationaux. Le programme tient dûment compte des recommandations du Conseil adressées à la Grèce en vertu des articles 121, 126, 136 et 148 du TFUE ainsi que des actions entreprises par la Grèce pour s'y conformer, tout en visant à élargir, renforcer et approfondir les mesures requises.

2. La Commission, en liaison avec la BCE et lorsqu'il y a lieu avec le FMI, suit les progrès accomplis par la Grèce dans la mise en œuvre de son programme. La Grèce coopère pleinement avec la Commission et la BCE. Elle leur fournit en particulier toutes les informations dont elles ont besoin pour suivre la mise en œuvre du programme.

3. La Commission, en liaison avec la BCE et lorsqu'il y a lieu avec le FMI, examine avec les autorités grecques les modifications ou les mises à jour qu'il pourrait être nécessaire d'apporter au programme afin de tenir dûment compte, entre autres, de toute disparité significative entre les prévisions macroéconomiques et budgétaires et les chiffres réels constatés, de toute retombée négative ainsi que des chocs macroéconomiques et financiers.

Pour permettre la bonne mise en œuvre du programme et une correction durable des déséquilibres, la Commission fournit, de manière continue, des conseils et des orientations en ce qui concerne les réformes budgétaires, les réformes du marché financier et les réformes structurelles.

La Commission évalue à intervalles réguliers l'impact économique du programme et recommande les corrections nécessaires en vue de renforcer la croissance et la création d'emplois, d'assurer l'assainissement budgétaire requis et de réduire au minimum les incidences sociales négatives.

Article 2

1. Les principaux objectifs du programme sont: rétablir la soutenabilité des finances publiques, garantir la stabilité financière, renforcer la compétitivité et la croissance et moderniser l'État et l'administration publique.

2. La Grèce poursuit son assainissement budgétaire en adoptant des mesures permanentes de grande qualité, tout en réduisant autant que possible les incidences sur les personnes défavorisées. Les autorités grecques s'engagent à assurer la soutenabilité des finances publiques et à parvenir à moyen terme à des excédents primaires importants et durables qui permettront de réduire de manière continue le ratio de la dette au PIB. Les autorités visent par conséquent une nouvelle trajectoire budgétaire axée sur des objectifs d'excédent primaire de - 0,25, 0,5, 1,75, et 3,5 % du PIB pour 2015, 2016, 2017 et 2018 et au-delà, respectivement. La Grèce vise un excédent primaire de 3,5 % du PIB à moyen terme, qui doit

être atteint par une combinaison de réformes budgétaires paramétriques initiales, y compris de sa TVA et de son système de retraite, appuyées par un programme ambitieux visant à renforcer le respect des obligations fiscales, à améliorer la gestion des finances publiques et à lutter contre l'évasion fiscale, tout en garantissant une protection adéquate des groupes vulnérables. Outre des mesures ci-dessus, les autorités s'engagent à adopter en octobre 2015 des mesures législatives structurelles crédibles dont l'effet représente au moins 0,75 % du PIB en 2017 et 0,25 % du PIB en 2018, et qui contribuent à la réalisation de l'objectif à moyen terme d'un solde primaire de 3,5 % du PIB. Les autorités s'engagent à prendre si nécessaire d'autres mesures structurelles en octobre 2016 afin que les objectifs pour 2017 et 2018 soient atteints. Il s'agirait notamment d'une limitation des dépenses en matière de défense, de la réforme prévue de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et du gel des dépenses statutaires. Les mesures budgétaires paramétriques sont appuyées par un large éventail de mesures administratives visant à remédier aux faiblesses du recouvrement de l'impôt et de la mise en œuvre des règles fiscales. Le gouvernement grec surveille les risques budgétaires, y compris les décisions judiciaires, et prend les mesures correctrices nécessaires pour que les objectifs budgétaires soient atteints. Les autorités entendent, en cas de dépassement des objectifs, transférer au moins 30 % des montants correspondant à ce dépassement sur un compte séparé affecté à la réduction de la dette. En outre, une deuxième tranche de 30 % de ces montants sera utilisée pour régler des obligations gouvernementales passées impayées.

3. La Grèce adopte les mesures suivantes:

- i) elle prend à court terme des mesures visant à accroître les recettes et à cibler et à contenir les dépenses. Parmi les mesures visant à accroître les recettes, la Grèce supprime progressivement la restitution des droits d'accises sur le carburant diesel pour les agriculteurs et augmente la taxation au tonnage. Les autorités prennent des mesures afin de lancer l'exercice 2015 de l'impôt foncier (ENFIA) de façon à communiquer les avis d'imposition en octobre 2015, le versement final étant dû en février 2016. Elles remédient en outre aux problèmes identifiés en ce qui concerne les mesures en matière de recettes mises en œuvre récemment. Les autorités se sont également engagées à cibler et à maîtriser les dépenses en réduisant le coût des soins de santé et en lançant un examen global du système de protection sociale. Le paquet comprend d'autres mesures ayant une incidence budgétaire, telles que des réformes de l'administration publique, des réformes visant à corriger les lacunes dans la collecte des recettes fiscales ainsi que d'autres mesures paramétriques;
- ii) pour faire la preuve de sa volonté de mener des politiques budgétaires crédibles, elle adopte en octobre 2015 un budget supplémentaire pour 2015 si nécessaire, le projet de budget pour 2016 et une stratégie budgétaire à moyen terme pour 2016-2019, qui s'appuient sur un ensemble vaste et crédible de mesures paramétriques et sur des réformes budgétaires structurelles;
- iii) elle s'engage à adopter des réformes de la fiscalité directe et indirecte afin d'améliorer leur efficacité et le taux de recouvrement et de stimuler l'offre de main-d'œuvre. Afin de rompre avec les pratiques passées et d'améliorer la culture de paiement des impôts et de la sécurité sociale, le gouvernement prend des mesures déterminées pour améliorer la collecte de l'impôt et à ne pas introduire de nouveaux dispositifs de paiement différé, d'amnistie ou de règlement, ni à prolonger les dispositifs existants;
- iv) elle s'engage à poursuivre les réformes qui visent à améliorer le processus budgétaire et la maîtrise des dépenses, apurer les arriérés et renforcer l'information budgétaire et la gestion de la trésorerie. Le gouvernement s'engage à rendre opérationnel le Conseil budgétaire;
- v) elle prend de nouvelles mesures dans le domaine des marchés publics afin d'accroître l'efficacité et la transparence du système grec de passation des marchés publics, de prévenir les malversations et de renforcer les obligations de rendre compte et le contrôle. Elle s'accorde sur les politiques avec la Commission européenne, qui l'aide à mettre en œuvre un plan d'action;
- vi) elle met pleinement en œuvre les réformes en cours et procède également à de nouvelles réformes visant à renforcer la viabilité à long terme, en visant des économies d'environ 0,25 % du PIB en 2015 et d'environ 1 % du PIB d'ici 2016. Le train de mesures vise notamment à dissuader fortement de partir en retraite anticipée en augmentant les pénalités en cas de départ anticipé à la retraite et en éliminant progressivement les droits acquis au départ à la retraite avant l'âge légal;
- vii) elle poursuit la réforme du secteur des soins de santé, la maîtrise des dépenses publiques, le contrôle des prix des produits pharmaceutiques, l'amélioration de la gestion hospitalière, la centralisation de l'achat des fournitures des

hôpitaux, la gestion de la demande de produits pharmaceutiques et des soins de santé via des protocoles de prescription en ligne fondés sur des données probantes, un recours économiquement avantageux aux prestataires de soins de santé du secteur privé, la modernisation des systèmes informatiques et le développement d'un nouveau système électronique d'orientation pour les soins primaires et secondaires qui permet de mettre en place des filières de soins pour les patients;

- viii) elle adopte, d'ici mars 2016, une nouvelle série de dispositifs d'aide à l'emploi garanti prévoyant, pour les participants, des mesures individualisées actives d'aide à la participation au marché de l'emploi au moyen de partenariats locaux, en y associant les secteurs privé et de l'économie sociale, et utilisant de manière rationnelle et effective les ressources disponibles.

Obtenir une société plus équitable nécessitera de la Grèce qu'elle remodèle son système de protection sociale, afin d'assurer l'existence d'un véritable filet social qui oriente les ressources limitées vers ceux qui en ont le plus besoin. Pour l'examen du système de protection sociale et pour la mise en œuvre du revenu minimum garanti, les autorités prévoient de recourir à l'assistance technique que les organisations internationales mettent à leur disposition.

4. Pour préserver la stabilité financière, la Grèce prend immédiatement des mesures pour remédier aux prêts non productifs et rétablir la liquidité et les fonds propres de son système bancaire. Un processus de recapitalisation des banques devrait être achevé avant la fin de 2015 et être assorti de mesures concomitantes visant à renforcer la gouvernance du Fonds hellénique de stabilité financière (HFSF) et des banques. D'autres mesures concernent la résolution de prêts non productifs et la gouvernance du HFSF et des banques.

5. Pour promouvoir la croissance, la compétitivité et l'investissement, la Grèce élabore et met en œuvre un large éventail de réformes des marchés du travail et des marchés de produits (y compris de l'énergie) qui assurent non seulement une pleine conformité avec les exigences de l'Union européenne, mais visent également à appliquer les meilleures pratiques européennes. Des marchés plus ouverts sont essentiels pour créer des opportunités économiques et assurer une plus grande justice sociale en limitant les situations de rente et les comportements monopolistiques, qui se sont traduits par une hausse des prix et une baisse des conditions de vie. Conformément à leur stratégie de croissance, les autorités intensifient leurs efforts pour faire aboutir les initiatives clés et propositions de réforme, et prévoient des réformes ambitieuses supplémentaires qui aident le pays à renouer avec une croissance durable, attirer les investissements et créer des emplois.

6. Les marchés énergétiques grecs ont besoin de réformes de grande envergure afin de les mettre en conformité avec la législation et les politiques de l'Union, de les moderniser et de les rendre plus compétitifs, de réduire les rentes et les inefficiences monopolistiques, d'encourager l'innovation, de favoriser une plus large adoption des énergies renouvelables et du gaz, et de faire en sorte que les bénéfices de tous ces changements soient répercutés sur les consommateurs. Les autorités adoptent la réforme du marché du gaz et sa feuille de route spécifique, afin notamment que tous les clients soient pleinement éligibles pour changer de fournisseur d'ici à 2018, et notifient à la Commission la mise en place du système réformé de paiement de capacités (en ce qui concerne son mécanisme provisoire et son mécanisme permanent) et la nouvelle organisation des marchés de produits d'électricité. En tout état de cause, d'ici 2020, aucune entreprise ne doit être en mesure de produire ou d'importer, directement ou indirectement, plus de 50 % de l'électricité totale produite et importée en Grèce.

7. Un programme de privatisation ambitieux et des mesures favorisant les investissements sont mis en œuvre. Le gouvernement s'engage à faciliter le processus de privatisation et à mettre en œuvre toutes les mesures gouvernementales nécessaires pour que les ventes soient menées à bon terme. À cette fin, le gouvernement mène à bien toutes les mesures requises, comme convenu tous les trimestres entre le Fonds de développement des actifs de la République hellénique (Taiped), les institutions et le gouvernement. La liste des mesures en cours du gouvernement a été approuvée par le conseil d'administration du Taiped. Conformément à la déclaration du sommet de la zone euro du 12 juillet 2015, un nouveau fonds indépendant (ci-après dénommé «Fonds») est établi et a en sa possession des actifs grecs de valeur. L'objectif général du Fonds est de gérer des actifs grecs de valeur, ainsi que de protéger, de créer et, en dernière analyse, de maximiser leur valeur, qu'il réalise par des privatisations et d'autres moyens.

8. Un État et une administration publique modernes sont une priorité essentielle du programme. Une attention particulière est accordée au renforcement de l'efficacité du secteur public en ce qui concerne sa capacité à fournir des biens et des services publics essentiels. Des mesures sont prises pour accroître l'efficacité du système judiciaire et renforcer la lutte contre la corruption. Des réformes renforcent l'indépendance institutionnelle et opérationnelle d'institutions clés telles que l'administration fiscale et l'institut national de statistique (Elstat).

Article 3

La République hellénique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 15 février 2016.

Par le Conseil
Le président
M.H.P. VAN DAM
