



Bruxelles, le 4.4.2023
SWD(2023) 91 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

Évaluation ex post
des
programmes d'ajustement économique de la Grèce
au cours de la période 2010-2018

{SWD(2023) 90 final}

Résumé

Dans le présent document de travail des services de la Commission, les services de la Commission exposent leur point de vue sur l'évaluation des programmes d'ajustement économique de la Grèce pour la période 2010-2018. L'objectif de cette évaluation est d'évaluer l'ensemble de l'intervention sur la période complète afin de tirer des enseignements pour la prise de décisions futures et de recenser les domaines dans lesquels des améliorations peuvent être apportées à la conception des futures interventions. Il s'agit de la cinquième évaluation ex post d'un programme d'ajustement de la zone euro. Elle fait suite à l'achèvement des évaluations des programmes de l'Irlande, du Portugal et de Chypre ainsi qu'à l'opération d'assistance financière en faveur de l'Espagne⁽¹⁾.

Le présent document de travail s'appuie sur un certain nombre d'études accessibles au public concernant les programmes grecs. Il s'agit notamment de quatre études externes sur des sujets spécifiques, de deux documents de réflexion élaborés par les services de la Commission et d'un rapport d'évaluation externe préparé par CEPS, ECORYS et le National Institute of Economic and Social Research. Ce dernier rapport constitue une référence essentielle pour le présent document de travail des services de la Commission et est publié simultanément. Les principales sources d'éléments probants utilisées pour étayer le rapport d'évaluation externe comprenaient les documents officiels des programmes, des études de référence thématiques, des documents juridiques, des analyses économiques fondées sur des données, des travaux universitaires et des consultations ciblées des parties intéressées. L'approche globale de l'évaluation respecte les principes des lignes directrices de la Commission européenne pour une meilleure réglementation⁽²⁾. L'évaluation a porté sur l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne des programmes. Un groupe de pilotage interservices de la Commission a supervisé l'évaluation en fournissant des informations, une expertise et une assurance de la qualité conformes aux normes d'évaluation.

Pour comprendre les résultats escomptés des programmes, il importe de connaître le contexte économique et politique de chaque programme d'assistance financière, dans lequel sont posés les choix sur les politiques à mener. À la suite de la crise financière mondiale 2008/2009, les préoccupations relatives à la situation budgétaire de la Grèce ont entraîné une perte de confiance et la perte de l'accès au financement international. Pour éviter une crise financière majeure qui aurait eu de graves répercussions économiques et sociales en Grèce, avec un risque de retombées sur la zone euro et l'UE dans son ensemble, les États membres et le Fonds monétaire international (FMI) se sont mis d'accord à partir de 2010 pour accorder des prêts à la Grèce. Les décaissements ont été soumis à une conditionnalité relative aux politiques à mener en vue de rétablir l'accès au financement par le marché. Les

⁽¹⁾ Toutes les évaluations ex post ont été publiées dans la série «European Economy Institutional Papers» et sont disponibles à l'adresse https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en.

⁽²⁾ Document de travail des services de la Commission sur les lignes directrices pour une meilleure réglementation, SWD(2021)305 final.

principaux objectifs de cette conditionnalité étaient un assainissement budgétaire visant à assurer la soutenabilité de la dette, la stabilisation du secteur bancaire, des réformes structurelles visant à rétablir la compétitivité, ainsi que des réformes destinées à améliorer les capacités et l'efficacité de l'administration publique.

La situation n'a pas évolué comme escompté. Une succession de trois programmes d'assistance financière a été nécessaire pour permettre à la Grèce de revenir progressivement sur les marchés de la dette souveraine. Cette évolution reflète d'une part l'ampleur des problèmes dont souffre la Grèce, mais aussi des facteurs externes qui expliquent en partie l'insuffisance des résultats des premières années. La Grèce a également connu de longues périodes récurrentes d'instabilité politique qui ont ravivé les incertitudes quant à l'orientation des politiques, à l'engagement en faveur des réformes et à leur mise en œuvre effective. Des progrès significatifs avaient été accomplis jusqu'en 2018 en ce qui concerne la correction du déficit budgétaire afin de contribuer à rétablir la soutenabilité de la dette, la stabilisation du secteur financier, la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes importantes destinées à rétablir la compétitivité et l'amélioration de l'efficacité du secteur public. Toutefois, d'importantes réformes doivent encore être menées après la sortie des programmes.

L'intervention de l'UE dans la crise de la dette souveraine grecque a permis d'atteindre efficacement les objectifs qu'elle poursuivait et d'éviter des conséquences plus négatives. Dans le même temps, du point de vue de l'efficacité et de la cohérence, l'ajustement a eu des coûts élevés en termes de revenus et de répercussions sociales. À l'issue d'un processus d'ajustement douloureux, les principaux fondamentaux macroéconomiques de la Grèce se sont de nouveau rapprochés de ceux de ses homologues et des moyennes de la zone euro. Malgré la dette publique encore élevée, les finances publiques ont retrouvé une trajectoire viable et la confiance des marchés a été progressivement rétablie. La gestion des programmes, qui a initialement souffert d'un manque de confiance et d'un faible niveau d'adhésion et de mise en œuvre par la Grèce, s'est progressivement améliorée au fil du temps.

L'intervention de l'UE et de la zone euro a permis d'éviter une crise financière encore plus grave en Grèce ainsi que sa propagation au reste de la zone euro. Par l'intermédiaire de leurs membres et de leurs institutions, il a été possible de disposer d'une enveloppe financière substantielle en faveur des programmes. La valeur ajoutée européenne a également été essentielle pour soutenir la conception et la mise en œuvre des réformes, inspirées par les cadres politiques et juridiques de l'UE. À cet égard, l'appui technique de l'UE a encore contribué à la conception et à la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes structurelles.

Les résultats des programmes sont restés pertinents après la fin du troisième programme en 2018. La viabilité des finances publiques, la plus grande résilience du secteur bancaire et un ensemble très important de réformes structurelles profondes ont eu un effet positif durable. En outre, la Grèce est désormais soumise à la même surveillance économique régulière de l'UE que tous les autres États membres. De plus, la surveillance renforcée de la Grèce s'est appuyée sur l'engagement pris par l'Eurogroupe en juin 2018 de procéder aux versements au titre des mesures d'allègement de la dette sous réserve du respect de conditions bien définies quant aux politiques à mener. Ces dispositions ont porté leurs fruits, ce qui a été

confirmé par la poursuite de la mise en œuvre des réformes, malgré la situation difficile liée à la pandémie pendant une grande partie de la période. La Grèce est passée de la surveillance renforcée à la surveillance post-programme en août 2022.

Dans l'ensemble, cette évaluation conclut que les programmes d'ajustement économique en faveur de la Grèce n'ont dans un premier temps pas donné les résultats escomptés, mais que leurs résultats se sont améliorés au fil du temps. En ce qui concerne l'efficacité, il a fallu trois programmes successifs, comprenant des volumes de financement importants au cours de la période 2010-2018, pour atteindre les principaux objectifs et revenir progressivement sur les marchés de la dette souveraine. En raison de l'ampleur des problèmes et de plusieurs facteurs externes défavorables, les lacunes initiales concernant l'efficacité et la cohérence des programmes se sont manifestées par des coûts élevés en termes de répercussions économiques et sociales. La principale valeur ajoutée européenne réside dans le fait que, grâce au financement et au soutien de l'UE et de la zone euro à la mise en œuvre des réformes, une crise financière encore plus grave en Grèce – avec le risque qu'elle se propage au reste de la zone euro – a pu être évitée. En ce qui concerne la pertinence, les réformes qui devaient encore être mises en œuvre à l'issue des programmes ont été poursuivies dans le cadre de la surveillance économique régulière et de la surveillance renforcée de la Grèce par l'UE.

Cette évaluation, en liaison avec les autres évaluations ex post de programmes, permet de tirer un certain nombre d'enseignements. Les cinq programmes d'assistance financière d'États membres de la zone euro sont intervenus au lendemain de la crise financière mondiale et présentaient un certain nombre de caractéristiques communes. Même s'il convient de reconnaître ces caractéristiques communes, chaque programme financier était unique et a dû être adapté aux besoins spécifiques du pays concerné, en évitant une approche uniforme. Pour tirer des enseignements des programmes précédents, il importe de tenir compte des réalités institutionnelles, politiques et administratives, qui ont évolué au fil du temps et qui continueront de le faire avec la révision en cours du cadre de gouvernance économique de l'UE ainsi que la modification en cours du traité instituant le MES. Les enseignements qui sont exposés dans le présent document de travail portent sur la préparation, la conception, la conditionnalité relative aux politiques à mener, les répercussions sociales et la mise en œuvre des programmes. Ils concernent également l'organisation des travaux liés aux programmes au sein de la Commission européenne, la communication externe et la stratégie de sortie des programmes.