



**Bruxelles, le 23 novembre 2020  
(OR. en)**

**EG 28/20**

**EUROGROUP 28  
ECOFIN 1052  
UEM 377**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 novembre 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2020) 8506 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 18.11.2020 concernant le projet de plan budgétaire de la Grèce
Pièce jointe:	C(2020) 8506 final

---

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2020) 8506 final.

---

Bruxelles, le 18.11.2020  
C(2020) 8506 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 18.11.2020**

**concernant le projet de plan budgétaire de la Grèce**

{SWD(2020) 856 final}

(Le texte en langue grecque est le seul faisant foi.)

## AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

### concernant le projet de plan budgétaire de la Grèce

(Le texte en langue grecque est le seul faisant foi.)

#### CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 contient des dispositions visant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin de garantir la cohérence des budgets nationaux avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.
3. Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication<sup>1</sup> relative à l'activation de la clause dérogatoire générale<sup>2</sup> du pacte de stabilité et de croissance. Dans sa communication, la Commission a exposé sa position selon laquelle, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions permettant l'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission<sup>3</sup>. Comme la Commission l'a indiqué dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable<sup>4</sup> et dans sa lettre du 19 septembre 2020 aux ministres des finances de l'Union européenne<sup>5</sup>, dans un contexte d'activation de la clause dérogatoire générale, les États membres devraient continuer à fournir un soutien budgétaire ciblé et temporaire en 2021, tout en préservant la viabilité budgétaire à moyen terme.
4. Le 27 mai 2020, la Commission européenne a présenté sa proposition de création d'un nouvel instrument de relance dénommé «Next Generation EU»<sup>6</sup>, parallèlement

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final du 20.3.2020.

<sup>2</sup> La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

<sup>4</sup> Communication de la Commission – Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, COM(2020) 575 final du 17.9.2020.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en)

<sup>6</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, COM(2020) 456 final du 27.5.2020.

à la proposition concernant un budget à long terme renforcé pour l'Union pour la période 2021-2027<sup>7</sup>. Cette proposition prévoit l'établissement d'une facilité pour la reprise et la résilience, qui apportera un soutien financier à grande échelle aux réformes et investissements publics. En contribuant à la reprise économique et en apportant un soutien financier destiné à renforcer la croissance à long terme de l'économie, la facilité pour la reprise et la résilience aidera les finances publiques à retrouver une position plus favorable à court terme et contribuera à renforcer leur viabilité à moyen et long terme.

#### *CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA GRÈCE*

5. Le 15 octobre 2020, la Grèce a présenté son projet de plan budgétaire pour 2021. Sur cette base, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
6. Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à la Grèce<sup>8</sup> de prendre, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Il a également été recommandé aux autorités grecques, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements.

Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné qu'il était prévu que le déficit public de la Grèce en 2020 dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité, et que la Grèce n'avait pas réalisé de progrès suffisants pour se conformer aux exigences de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019. Le rapport concluait qu'après évaluation de tous les facteurs pertinents, le critère du déficit n'était pas rempli, tandis que le critère de la dette était respecté. Compte tenu de l'incertitude exceptionnelle engendrée par la pandémie de COVID-19 et de ses répercussions hors normes sur le plan macroéconomique et budgétaire, notamment pour la conception d'une trajectoire crédible pour la politique budgétaire, qui devra rester favorable en 2021, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de décider de soumettre les États membres à la procédure concernant les déficits excessifs.

7. Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, l'économie grecque devrait se contracter de 9 % en 2020 et enregistrer une croissance de 5 % en 2021. La demande intérieure devrait être le principal moteur de la reprise en 2021, tandis que les exportations nettes devraient y contribuer dans une moindre mesure. L'importance considérable du tourisme international rend la Grèce particulièrement vulnérable aux restrictions de voyage, et les exportations de services ne devraient se redresser que très progressivement en 2021 en raison du nombre peu élevé d'arrivées de touristes. Le projet de plan budgétaire prévoit une contraction de 8,2 % du PIB en termes réels en 2020, suivie d'un rebond de 7,5 % en 2021. La baisse de la croissance du PIB en 2020 devrait résulter d'une contraction de la demande tant

---

<sup>7</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe, COM(2020) 442 final du 27.5.2020.

<sup>8</sup> Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Grèce pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Grèce pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 46).

intérieure qu'extérieure imputable aux restrictions imposées pour contenir la pandémie de COVID-19. En 2021, la reprise envisagée dans le projet de plan budgétaire devrait être généralisée et dictée à la fois par la demande intérieure et extérieure. Dans l'ensemble, les projections macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire 2021 sont conformes, dans une large mesure, aux prévisions de l'automne 2020 de la Commission. La principale différence entre les prévisions de la Commission et le projet de plan budgétaire pour 2021 tient au fait que ce dernier inclut l'incidence économique du soutien reçu au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, alors qu'aucune incidence de ces fonds n'est intégrée dans les prévisions de la Commission.

La Grèce satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013, étant donné que son projet de budget repose sur des prévisions macroéconomiques approuvées par un organisme indépendant. Dans son approbation des prévisions, le conseil budgétaire hellénique a néanmoins souligné les hypothèses optimistes qui sous-tendent le rebond de la croissance de 7,5 % officiellement prévu pour 2021.

8. Pour 2020, le projet de plan budgétaire prévoit que le déficit public atteindra 8,6 % du PIB. Cette détérioration du solde nominal de plus de 10 points de pourcentage par rapport à l'année précédente résulte à la fois du fonctionnement normal des stabilisateurs automatiques, qui a entraîné une contraction des recettes et une augmentation des dépenses conjoncturelles, et des mesures discrétionnaires liées à la COVID-19. Selon le projet de plan budgétaire pour 2021, le ratio de déficit devrait se resserrer à 3,9 % du PIB en 2021, à la faveur du rebond de l'activité économique. Dans ses prévisions, la Commission table sur un déficit de 6,9 % du PIB pour 2020 et de 6,3 % du PIB pour 2021. Les différences observées par rapport au projet de plan budgétaire s'expliquent en grande partie par le traitement statistique différent réservé à certaines des mesures budgétaires prises par le gouvernement. En outre, le projet de plan budgétaire prend pour hypothèse des subventions de 1,5 % du PIB et des dépenses de 1,5 % du PIB au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Celles-ci sont incluses dans les prévisions relatives aux recettes et aux dépenses. Dans l'état actuel des choses, puisque la présentation des plans pour la reprise et la résilience et leur approbation ultérieure devraient intervenir en 2021, la Commission prend pour hypothèse, dans ses projections budgétaires pour 2021, le préfinancement de 10 % des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, et considère qu'il s'agit d'une opération financière sans incidence sur le solde budgétaire, mais avec un effet de réduction de la dette publique. Dans le cas de la Grèce, le préfinancement de 10 % des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience équivaut à 1,8 milliard d'EUR en 2021<sup>9</sup>. En ce qui concerne les dépenses, conformément à l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions de la Commission ne comprennent aucune dépense liée à la facilité pour la reprise et la résilience, car les mesures correspondantes n'étaient pas suffisamment précisées à la date de finalisation des prévisions<sup>10</sup>. L'évolution du déficit prévue par la

---

<sup>9</sup> Montant indicatif fondé sur la proposition de compromis de la présidence du Conseil (11538/20) du 7 octobre 2020 concernant le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience, sur laquelle la présidence du Conseil a reçu mandat pour mener les négociations avec le Parlement européen.

<sup>10</sup> Le traitement de la facilité pour la reprise et la résilience dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission est expliqué en détail dans l'encadré I.4.3 du document relatif à ces prévisions ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf)). Conformément à l'hypothèse habituelle de politiques inchangées, les prévisions n'incluent que les mesures qui sont annoncées de

Commission pour 2021 pourrait se révéler plus favorable en raison de la croissance accrue induite par la mise en œuvre des mesures financées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Le projet de plan budgétaire indique que le ratio de la dette publique au PIB connaîtra un léger recul, passant de 197,4 % à la fin de 2020 à 184,7 % en 2021, alors que les projections de la Commission indiquent que la dette publique atteindra, respectivement, 207,1 % du PIB à la fin de 2020 et 200,7 % du PIB en 2021.

9. Le projet de plan budgétaire fait état de mesures budgétaires discrétionnaires ayant une incidence budgétaire directe en 2020, qui ont été prises en réponse à la pandémie de COVID-19 et à ses effets économiques connexes représentant 7,6 % du PIB. Parmi ces mesures figurent le financement des entreprises sous la forme d'avances remboursables, le report des obligations fiscales, d'acomptes provisionnels et de sécurité sociale, l'allocation spéciale pour les travailleurs suspendus et les indépendants, les exonérations de cotisations de sécurité sociale, des mesures destinées à renforcer les services de santé, et la rémunération du personnel de santé. D'autres mesures comprennent une aide au revenu pour les chômeurs et des subventions à l'emploi liées à des programmes d'emploi à court terme. Contrairement au projet de plan budgétaire, la Commission suit les principes de la comptabilité d'exercice fondés sur le projet de note d'Eurostat sur les implications statistiques de certaines mesures dans le contexte de la pandémie COVID-19 (*Draft note on statistical implications of some policy measures in the context of the COVID-19 pandemic*) en ce qui concerne les mesures qui ne constituent qu'un transfert temporaire de recettes d'une année à l'autre. La Commission s'attend à ce que le déficit atteigne 6,9 % du PIB en 2020 et 6,3 % du PIB en 2021. Outre les mesures en matière de dépenses et de recettes qui ont une incidence directe sur le déficit, le projet de plan budgétaire fait également état de mesures de soutien aux liquidités représentant 1,6 % du PIB, en particulier les garanties d'État fournies par la banque hellénique de développement. L'utilisation des garanties jusqu'en septembre 2020 est estimée à 57 %, ce qui équivaut à un peu moins de 1 % du PIB. Dans l'ensemble, les mesures prises par la Grèce en 2020 ont été conformes aux orientations définies dans la communication de la Commission du 13 mars 2020 sur une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19.
10. Pour 2021, le projet de plan budgétaire présente un ensemble de nouvelles mesures visant à soutenir la reprise, à hauteur de 1,1 % du PIB. Les mesures relatives aux recettes se traduisent par une incidence budgétaire de 0,9 % du PIB, y compris une réduction temporaire des cotisations de sécurité sociale pour les salariés du secteur privé et une exonération temporaire de l'impôt de solidarité sociale dans ce même secteur. Les mesures en matière de dépenses ont une incidence budgétaire de 0,2 % du PIB et comprennent une nouvelle subvention à l'embauche. Ces mesures sont temporaires et sont également incluses dans les prévisions de la Commission.

---

manière crédible et suffisamment détaillées dans les projets de plans budgétaires, qu'il soit ou non prévu de les intégrer dans des plans pour la reprise et la résilience. Aucun financement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience n'a été inclus dans le volet «recettes» des projections budgétaires. Seul le préfinancement des subventions au titre de cette facilité est inclus dans les prévisions pour 2021. Les hypothèses relatives aux mesures de dépenses liées à la facilité pour la reprise et la résilience dans les prévisions de la Commission sont sans préjudice de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience.

11. La Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Grèce est globalement conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 20 juillet 2020. La plupart des mesures prévues dans le projet de plan budgétaire de la Grèce soutiennent l'activité économique dans un contexte d'incertitude considérable. Au vu du niveau de la dette publique grecque avant le déclenchement de la pandémie de COVID-19, il est important que les autorités grecques veillent à ce que, lorsqu'elles prennent des mesures budgétaires de soutien, la viabilité budgétaire à moyen terme soit préservée. La Grèce est invitée à examiner à intervalles réguliers l'utilisation, l'efficacité et l'adéquation des mesures de soutien et à se tenir prête à les adapter à l'évolution de la situation si nécessaire.

Il est prévu que la Grèce soumette son plan pour la reprise et la résilience en 2021. Le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience définira les modalités selon lesquelles la Commission devra évaluer la cohérence des réformes et des investissements prévus par le plan pour la reprise et la résilience avec les priorités stratégiques de l'Union et les enjeux recensés dans le cadre du Semestre européen. Cette évaluation réalisée par la Commission guidera le Conseil dans l'approbation du plan et servira de base à l'information du Parlement européen.

Fait à Bruxelles, le 18.11.2020

Par la Commission  
*Paolo GENTILONI*  
Membre de la Commission