



**Bruxelles, le 22 novembre 2019  
(OR. en)**

**EG 35/19**

**EUROGROUP 36  
ECOFIN 1033  
UEM 362**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	20 novembre 2019
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2019) 9106 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 20.11.2019 relatif au projet de plan budgétaire de la Grèce
Pièce jointe:	C(2019) 9106 final

---

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2019) 9106 final.

---



Bruxelles, le 20.11.2019  
C(2019) 9106 final

**AVIS DE LA COMMISSION**

**du 20.11.2019**

**relatif au projet de plan budgétaire de la Grèce**

{SWD(2019) 916 final}

## AVIS DE LA COMMISSION

du 20.11.2019

### relatif au projet de plan budgétaire de la Grèce

#### CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin d'assurer la cohérence entre les budgets nationaux et 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.

#### CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA GRÈCE

3. Le 15 octobre 2019, la Grèce a présenté son projet de plan budgétaire pour 2020. Sur cette base, la Commission a adopté l'avis suivant en application de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
4. La Grèce relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et doit conserver une situation budgétaire saine qui lui permette de respecter l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB en 2018 et à moyen terme,<sup>1</sup> inscrit dans la décision (UE) 2017/1226 du 30 juin 2017, et son objectif budgétaire à moyen terme de 0,25 % du PIB.

Étant donné que, tant qu'elle était soumise à un programme d'ajustement macroéconomique (ci-après le «programme»), la Grèce était exemptée de l'obligation de présenter des programmes de stabilité, les autorités grecques n'ont pas établi d'objectif à moyen terme pour 2018 et 2019. L'objectif budgétaire à moyen terme est normalement fixé par les États membres dans leurs programmes de stabilité ou de convergence pour les années à venir, et c'est la raison pour laquelle la Grèce n'était pas tenue de fixer un tel objectif dans son projet de plan budgétaire pour 2019. Au printemps 2018, le Conseil n'a adressé aucune recommandation spécifique à la Grèce dans le cadre du Semestre européen car, en vertu de l'article 12 du règlement (UE) n° 472/2013<sup>2</sup>, le pays était alors dispensé de la surveillance et de l'évaluation dans le cadre du Semestre européen, étant donné qu'il était soumis au programme. En 2019, le Conseil n'a pas adressé de recommandation spécifique relative au pacte de stabilité et de croissance à la Grèce. Dans ces circonstances particulières, l'évaluation

---

<sup>1</sup> Décision d'exécution (UE) 2017/1226 du Conseil du 30 juin 2017 modifiant la décision d'exécution (UE) 2016/544 portant approbation du programme d'ajustement macroéconomique de la Grèce (2015/1411) (JO L 174 du 7.7.2017, p. 22).

<sup>2</sup> 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).

de l'année 2019 est réalisée en l'absence d'objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu des éléments susmentionnés, de l'objectif d'excédent primaire recommandé par le Conseil et faisant l'objet d'un suivi au titre de la procédure de surveillance renforcée, ainsi que du solde budgétaire structurel prévu pour la Grèce pour 2019.

La Grèce a établi son objectif budgétaire à moyen terme pour les trois années suivantes dans le programme de stabilité de 2019. Cet objectif budgétaire à moyen terme prend en considération les objectifs du pacte de stabilité et de croissance, étant donné que l'objectif indiqué de 0,25 % du PIB est fixé au niveau de l'objectif budgétaire à moyen terme minimum calculé selon la méthode commune.

Étant donné que sa dette publique s'élevait à 178,5 % du PIB en 2016, année au cours de laquelle elle a corrigé son déficit excessif, la Grèce doit également réaliser des progrès suffisants en vue de respecter la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019 et, dans la mesure où le taux d'endettement devrait s'établir à 175,2 % du PIB en 2019, soit un dépassement de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité, elle doit également respecter la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2020.

5. Selon les prévisions de l'automne 2019 de la Commission, l'économie grecque devrait croître d'environ 1,8 % en 2019 et 2,3 % en 2020. Le projet de plan budgétaire prévoit une croissance du PIB réel de 2 % en 2019 et de 2,8 % en 2020. Selon le projet de plan budgétaire, la demande intérieure devrait être le principal moteur de la croissance dans un contexte de ralentissement de la conjoncture extérieure. Par rapport aux prévisions de l'automne 2019 de la Commission, le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire est jugé plausible pour 2019 et optimiste pour 2020. La principale différence réside dans l'évaluation plus favorable des exportations nettes dans le projet de plan budgétaire pour 2019 et dans l'analyse de l'impact macroéconomique des mesures de politique budgétaire pour 2020. La Grèce satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013, étant donné que le scénario macroéconomique a été approuvé par le Conseil budgétaire hellénique indépendant, lequel a néanmoins souligné dans son appréciation qu'une croissance de 2 % du PIB pour 2019 et 2,8 % pour 2020 lui semblait un objectif «ambitieux» mais réalisable sous certaines conditions.
6. Le projet de plan budgétaire table sur un excédent des administrations publiques de 1,4 % du PIB en 2019 et de 1,0 % du PIB en 2020. Cette prévision implique que le solde structurel<sup>3</sup> devrait diminuer, passant de 3,2 % du PIB prévu pour 2019 à 1,9 % du PIB en 2020. Cette diminution s'explique en grande partie par une diminution mineure du solde primaire faisant l'objet d'un suivi dans le cadre de la surveillance renforcée,<sup>4</sup> ainsi que par la réduction prévue de l'écart de production.

Selon les prévisions de l'automne 2019 de la Commission, l'excédent des administrations publiques atteindrait 1,3 % du PIB en 2019 et devrait retomber à 1 % du PIB en 2020. Ces prévisions sont proches de celles des autorités grecques. L'excédent primaire, qui fait par définition l'objet d'un suivi dans le cadre de la surveillance renforcée, devrait passer de 3,8 % du PIB en 2019 à 3,5 % du PIB en

---

<sup>3</sup> Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

<sup>4</sup> Voir l'avis de la Commission du 21.11.2018 sur le projet de plan budgétaire de la Grèce (SWD(2018) 516 final) pour la définition.

2020. Cette réduction s'explique en grande partie par les mesures permanentes prises en mai 2019, qui sont en partie compensées par des révisions ponctuelles des plafonds de dépenses pour 2019.

Les finances publiques grecques continuent d'être confrontées à d'importants risques budgétaires liés aux retraites et aux salaires. Si le Conseil d'État a récemment confirmé la constitutionnalité des principaux piliers de la réforme des retraites de 2016 de manière globale, certains de ses éléments (y compris les dispositions relatives aux retraites complémentaires et aux taux d'accumulation pour les longues carrières dans le cadre de la pension principale) devront être adaptés. L'incidence budgétaire de la prise en considération de ces aspects peut encore être importante, mais les autorités se sont engagées à supporter les éventuels coûts budgétaires supplémentaires dans les limites du plafond budgétaire du ministère du travail pour 2020. En outre, l'incidence sera limitée par le fait que des volets essentiels de la réforme des retraites de 2016 ont été jugés constitutionnels et que le Conseil d'État n'a pas accordé de droit à une compensation financière rétroactive. Toutefois, les droits à pension des fonctionnaires du secteur public sont toujours en cours d'examen par la Cour des comptes. En ce qui concerne les salaires, l'augmentation du nombre d'agents temporaires et les risques liés à l'élargissement du champ d'application des exemptions à la grille salariale unifiée restent une source de préoccupation. Les possibilités de dépassement de l'objectif budgétaire de 3,5 % du PIB par une sous-utilisation des crédits du budget de l'investissement public demeurent, mais elles se sont réduites.

7. La politique budgétaire de la Grèce est consolidée par l'objectif d'excédent primaire nominal qui fait l'objet d'un suivi au titre du cadre de surveillance renforcée. L'orientation budgétaire pour 2020 est expansionniste, comme en témoigne la diminution de l'excédent structurel anticipée par le projet de plan budgétaire et les prévisions d'automne de la Commission. Les préoccupations exprimées au début de cette année quant au risque que l'adoption de mesures permanentes de réduction des soldes en mai 2019 pourrait constituer pour la réalisation de l'objectif d'excédent primaire ont été dissipées. Ces mesures ont été maintenues par le nouveau gouvernement qui a pris ses fonctions en juillet 2019. Le projet de plan budgétaire présente un train de mesures propices à la croissance pour 2020, représentant 0,6 % du PIB. En voici les principales mesures fiscales: une réduction de l'impôt sur les sociétés, passant de 28 % à 24 %, une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, une réduction d'un point de pourcentage des cotisations sociales au fonds pour l'emploi pour les salariés à temps plein et une réduction de l'impôt sur les dividendes, passant de 10 % à 5 %. En outre, le train de mesures comprend également une nouvelle allocation de naissance. Afin de garantir une grande neutralité budgétaire, les autorités ont présenté dans leur projet de plan budgétaire un ensemble de mesures «équivalentes à des mesures budgétaires», de nature principalement paramétrique, mais également administrative, et d'une ampleur similaire. Ces mesures visent à accroître le produit des impôts indirects, à actualiser l'assiette de l'impôt foncier et à réduire davantage les objectifs de dépenses en cas de non-utilisation au cours des années précédentes. Si le train de mesures est globalement neutre sur le plan budgétaire, il devrait améliorer la qualité des finances publiques et stimuler la croissance en 2020. Le projet de loi définitif sur le train de mesures budgétaires pour 2020, tel qu'il a été présenté pour consultation publique, comprend des mesures supplémentaires mineures qui n'ont pas d'incidence sur l'évaluation de la politique budgétaire pour 2020.

La mise en œuvre des réformes budgétaires structurelles progresse. Les autorités se sont engagées à entamer en 2020 un élargissement substantiel de l'assiette de l'impôt foncier, à renforcer encore les capacités de l'Agence indépendante des recettes publiques et son attrait pour les candidats hautement qualifiés, ainsi qu'à mettre en œuvre un plan d'action global visant à apurer le montant des arriérés de paiement de l'État. La mise en œuvre d'un compte unique du Trésor et d'une comptabilité nationale unifiée se poursuit. Une évaluation détaillée des réformes budgétaires structurelles figure dans le rapport sur la Grèce au titre du cadre de surveillance renforcée<sup>5</sup>.

8. Selon les prévisions de l'automne 2019 de la Commission, l'excédent primaire faisant l'objet d'un suivi dans le cadre de la surveillance renforcée devrait atteindre 3,8 % du PIB en 2019 et 3,5 % du PIB en 2020, ce qui est conforme à l'objectif d'excédent primaire. D'après le projet de plan budgétaire et les prévisions de l'automne 2019 de la Commission, le solde structurel de la Grèce devrait s'établir à 1,9 % du PIB en 2019 et à 1,8 % du PIB en 2020, ce qui est supérieur à son objectif à moyen terme de 0,25 % du PIB pour l'année concernée. La Grèce devrait donc respecter les exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance en 2020.
9. Le projet de plan budgétaire indique que le ratio de la dette publique au PIB passera de 173,3 % en 2019 à 167,8 % en 2020, ce qui est légèrement inférieur aux prévisions de la Commission, à savoir 175,2 % en 2019 et 169,3 % en 2020. Le projet de plan budgétaire ne comporte pas suffisamment d'informations pour permettre d'apprécier le respect des dispositions transitoires en matière de dette et de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2020. Selon les prévisions de l'automne 2019 de la Commission, la Grèce devrait réaliser des progrès suffisants en vue du respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019, laquelle devrait par ailleurs être respectée en 2020.
10. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Grèce est conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. En 2020, la Grèce devrait atteindre son objectif budgétaire à moyen terme. La Grèce est également considérée comme respectant l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB faisant l'objet d'un suivi au titre de la procédure de surveillance renforcée. La Commission invite par conséquent les autorités à exécuter le budget 2020.

---

<sup>5</sup> Voir COM(2019) 930 pour la communication de la Commission relative au rapport sur la Grèce au titre du cadre de surveillance renforcée et SWD(2019) 930 pour le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne.

En juillet 2019, le Conseil a recommandé<sup>6</sup> à la Grèce de «parvenir à une reprise économique durable et à lutter contre les déséquilibres macroéconomiques excessifs en poursuivant et en achevant les réformes conformément aux engagements post-programme auxquelles elle a souscrit lors de la réunion de l'Eurogroupe du 22 juin 2018.» La mise en œuvre de cette recommandation fait l'objet d'un suivi au titre du cadre de surveillance renforcée.

Fait à Bruxelles, le 20.11.2019

*Par la Commission*  
*Pierre MOSCOVICI*  
*Membre de la Commission*

---

<sup>6</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Grèce pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Grèce pour 2019 (JO C 301 du 5.9.2019, p. 42).