



Bruxelles, le 5.6.2019  
COM(2019) 508 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**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**

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

### **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**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques<sup>1</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques<sup>2</sup>, et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Grèce était mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Grèce devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous. En particulier, les réformes conformes aux engagements post-programme et l'orientation de la politique économique liée aux investissements vers les domaines désignés contribueront à mettre en œuvre la recommandation concernant la zone euro.
- (3) Le rapport 2019 pour la Grèce<sup>3</sup> a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par la Grèce dans la réalisation de ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Il comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019<sup>4</sup>. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que la Grèce connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. Les déséquilibres recensés sont liés en particulier à un endettement public élevé, à une position extérieure globale nette négative, à une forte proportion de prêts non performants dans le bilan des banques et à un taux de chômage qui reste élevé. En outre, les profondes réformes institutionnelles et structurelles engagées ces dernières années en vue de moderniser l'économie et l'État devront être mises en œuvre de manière durable pendant de nombreuses années pour produire tous leurs effets.
- (4) Le 26 avril 2019, la Grèce a présenté son programme national de réforme pour 2019 et, le 30 avril 2019, son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil<sup>5</sup>, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique<sup>6</sup>.
- (6) La Grèce relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Elle devrait également 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 fixé par la décision (UE) 2017/1226 du 30 juin 2017<sup>7</sup>. Au printemps 2018, le Conseil n'a adressé

---

<sup>3</sup> SDW(2019) 1007 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

<sup>5</sup> Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</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.

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>8</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 à un programme d'ajustement macroéconomique. Le cadre post-programme pour la Grèce entraîne l'activation de la surveillance renforcée, ainsi que l'intégration de la Grèce dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques et sociales, tout en maximisant les synergies entre les processus de surveillance renforcée et du Semestre européen.

- (7) Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit, pour la période 2019-2022, un excédent budgétaire se situant entre 1,1 % et 1,7 % du PIB. Le gouvernement a fixé son objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un excédent de 0,25 % du PIB en termes structurels à partir de 2020. Sur la base du solde structurel recalculé<sup>9</sup>, cet objectif budgétaire à moyen terme devrait être dépassé sur toute la période de mise en œuvre du programme, et le ratio de la dette des administrations publiques au PIB devrait progressivement diminuer pour atteindre 153,3 % en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires a été approuvé par un organisme indépendant et est favorable. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait enregistrer un excédent de 1,9 % du PIB en 2019 et de 0,8 % du PIB en 2020, dépassant ainsi l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette des administrations publiques devrait continuer de baisser et respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2019 et les dispositions en matière de dette en 2020. Globalement, selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission et en excluant donc les nouvelles mesures adoptées après la date butoir qui lui avait été fixée, la Grèce devait se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020. Sur la même base, la Grèce était également considérée comme respectant l'objectif d'un excédent primaire de 3,5 % du PIB faisant l'objet d'un suivi au titre du cadre de surveillance renforcée.
- (8) Le programme de stabilité et les prévisions du printemps 2019 de la Commission n'incluent pas les nouvelles mesures permanentes annoncées et adoptées peu de temps après les dates de soumission et dates butoir correspondantes. Selon les estimations de la Commission, l'incidence budgétaire de ces mesures devrait dépasser 1,0 % du PIB en 2019 et les années suivantes. Toujours selon ces estimations, l'adoption de ces nouvelles mesures présente un risque pour l'objectif d'excédent primaire convenu, qui est contrôlé dans le cadre de la surveillance renforcée et fixé par la décision (UE) 2017/1226 du 30 juin 2017. En outre, les nouvelles mesures devraient réduire le solde structurel, ce qui suscite des inquiétudes quant à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020. Toutefois, une réévaluation sera effectuée à l'automne 2019 et comprendra une révision du critère applicable pour le taux de croissance nette des dépenses en 2020. Si la dette des administrations publiques devrait continuer de baisser, certains risques pourraient se poser en ce qui concerne le respect du critère de réduction de la dette. Il conviendra de réévaluer la situation à l'automne à la suite de la mise en œuvre de ces nouvelles mesures. Depuis qu'elle a mené à bonne fin le programme d'assistance financière au titre du mécanisme

---

<sup>8</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.

<sup>9</sup> Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission selon la méthode commune.

européen de stabilité, la Grèce est soumise à un cadre de surveillance post-programme intégré dans le Semestre européen et fait l'objet d'une surveillance renforcée conformément au règlement (UE) n° 472/2013. L'activation de la surveillance renforcée pour la Grèce<sup>10</sup> prend acte du fait qu'à moyen terme, la Grèce doit continuer à adopter des mesures pour remédier aux sources ou sources potentielles de déséquilibres macroéconomiques et à mettre en œuvre des réformes structurelles pour permettre une reprise économique solide et durable. La Grèce s'est engagée, lors de la réunion de l'Eurogroupe du 22 juin 2018, à poursuivre toutes les réformes clés adoptées dans le cadre du programme jusqu'à ce qu'elles soient complètement achevées. Elle s'est également engagée à mettre en œuvre des actions spécifiques dans les domaines des politiques budgétaires, y compris structurelles, de la protection sociale, de la stabilité financière, des marchés du travail et des produits, de la privatisation et de l'administration publique. La Grèce fait l'objet d'un rapport trimestriel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ses engagements au titre de la surveillance renforcée, un rapport favorable pouvant, sur une base semestrielle, ouvrir la voie à l'application de mesures d'allègement de la dette à hauteur de 0,7 % du PIB par an. En avril 2019, l'Eurogroupe a approuvé l'activation de la première série de mesures conditionnelles relatives à la dette, pour un montant de 970 millions d'euros. Le troisième rapport au titre du cadre de surveillance renforcée évaluant les progrès accomplis par la Grèce dans la mise en œuvre de ses engagements a été publié le 5 juin 2019.

- (9) Des réformes améliorant l'environnement des entreprises et la qualité des institutions, en particulier l'efficacité du système judiciaire, favoriseraient la résilience économique de la Grèce, renforceraient la discipline en matière de paiement, contribueraient largement à attirer les entreprises et devraient avoir une incidence significative sur les décisions d'investissement. Malgré de récentes améliorations, le système judiciaire grec reste confronté à des difficultés et continue de présenter des lacunes: le délai nécessaire pour parvenir à une décision est souvent trop long et l'arriéré pèse sur la productivité des tribunaux. De nouvelles actions ciblées dans ce domaine sont donc essentielles, également pour faciliter le bon fonctionnement du système financier et contribuer à libérer le potentiel d'investissement.
- (10) Plusieurs années de sous-investissement ont entraîné d'importants déficits d'investissement en Grèce. L'accroissement des investissements favorisant la croissance sera déterminant pour soutenir la croissance à plus long terme et réduire les disparités régionales. Le rapport national a recensé des domaines prioritaires pour les investissements publics et privés.
- (11) Des investissements plus importants dans l'éducation et la formation sont indispensables pour améliorer la productivité et la croissance inclusive à long terme de la Grèce, ainsi que pour lever les obstacles à la croissance dans les secteurs innovants. Le système éducatif grec est confronté à plusieurs défis: des ressources inadéquates, une faible autonomie, des résultats insuffisants dans les compétences de base (y compris numériques) et un décalage persistant entre l'offre et la demande de compétences. La responsabilité et le suivi, qui sont nécessaires pour améliorer la qualité du système éducatif, font largement défaut à tous les niveaux. Pour soutenir une croissance durable, il est important de promouvoir une éducation et une formation

---

<sup>10</sup> Décision d'exécution (UE) 2018/1192 de la Commission du 11 juillet 2018 relative à l'activation de la surveillance renforcée pour la Grèce, JO L 211 du 22.8.2018, p. 1, et décision d'exécution (UE) 2019/338 de la Commission du 20 février 2019 relative à la prolongation de la surveillance renforcée pour la Grèce, JO L 60 du 28.2.2019, p. 17.

inclusives et de qualité, d'établir des liens plus étroits entre l'éducation et les besoins du marché du travail, d'améliorer l'attractivité de l'enseignement et de la formation professionnels et d'accroître la participation à l'apprentissage tout au long de la vie.

- (12) La part des chômeurs de longue durée, qui représentait 70 % des chômeurs en Grèce en 2018, est très élevée, tandis que le chômage élevé des jeunes et la faible participation des femmes au marché du travail sont une source supplémentaire d'inquiétude. Les interventions devraient essentiellement viser à améliorer les perspectives d'emploi, à promouvoir la participation au marché du travail et à instaurer des conditions propices à la création d'emplois. Un dialogue social efficace et un partenariat social responsable en Grèce peuvent soutenir le cadre de la mise en œuvre et de l'appropriation de réformes durables, ce qui aura pour effet d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.
- (13) La Grèce se caractérise par de fortes inégalités de revenus, et l'incidence de ses transferts sociaux sur la réduction du risque de pauvreté est la plus faible au sein de l'UE (15,83 % en 2017 contre 33,98 % en moyenne dans l'UE). Les investissements devraient essentiellement viser à améliorer l'accès à des services sociaux inclusifs, abordables et de qualité et à développer des centres de jour. Aider les plus démunis et promouvoir l'intégration sociale des enfants exposés au risque de pauvreté, des personnes handicapées, des migrants et des réfugiés, tout en tenant compte des disparités géographiques, permettrait d'améliorer l'inclusion sociale en Grèce.
- (14) En 2017, la Grèce a engagé une réforme ambitieuse du système de soins de santé primaires, qui est essentielle pour garantir l'accès aux soins et nécessite des investissements continus par la mise en place d'unités de soins de santé locales (les «TOMY»).
- (15) Le système de transport grec est confronté à des défis importants. Il s'agit d'un système principalement routier qui dépend fortement du pétrole, les principales connexions s'établissant toutes autour de l'axe Athènes-Thessalonique. Les coûts de transport restent élevés, alors que la qualité du service, les normes de sécurité et le taux de pénétration des systèmes de transport intelligents restent faibles. De nouveaux investissements sont nécessaires pour renforcer le transport multimodal et promouvoir l'intégration régionale et le développement urbain.
- (16) Le principal domaine nécessitant des investissements supplémentaires est celui du traitement des déchets solides et des eaux usées urbaines et industrielles, afin d'aligner les normes de protection environnementale du pays sur celles du reste de l'UE. La gestion des déchets solides reste un défi structurel majeur, la Grèce ayant encore largement recours à la mise en décharge et au traitement biomécanique plutôt qu'à des techniques plus modernes. En outre, la proportion de déchets municipaux recyclés ne correspond qu'à environ un tiers de la moyenne de l'UE. Des investissements sont également nécessaires pour améliorer le traitement de l'eau, lutter contre la salinisation des eaux souterraines et soutenir les mesures visant à prévenir les inondations et à rétablir les débits naturels des cours d'eau.
- (17) Le sous-développement des infrastructures augmente les coûts énergétiques des entreprises et des ménages et constitue un obstacle à l'utilisation des énergies renouvelables. À cet égard, la Grèce est confrontée à une difficulté particulière en ce qui concerne le raccordement électrique des îles et les connexions avec les pays voisins. La poursuite du développement des infrastructures gazières commerciales contribuerait à la croissance du marché. La réforme des marchés du gaz et de l'électricité devrait s'efforcer de tirer parti de ces nouvelles infrastructures.

- (18) La transformation numérique de l'économie et de la société demeure un défi: l'accès aux réseaux à haut débit est limité et les compétences numériques sont largement inférieures à la moyenne de l'UE. La Grèce doit tout particulièrement investir dans les technologies de l'information et de la communication, également pour compenser la chute des investissements pendant la crise. La connectivité à haut débit rapide est insuffisante et entraîne d'importants goulets d'étranglement pour les entreprises dynamiques axées sur l'exportation. Les investissements dans l'innovation et les compétences des personnes ne sont pas suffisants pour favoriser la croissance de la productivité, et le manque de compétences numériques de la population dans son ensemble l'empêche de trouver un emploi et entrave le développement d'entreprises innovantes.
- (19) De nouvelles stratégies de «spécialisation intelligente» au niveau national et régional, ainsi que des mesures supplémentaires visant à remédier aux faiblesses les plus urgentes du système de recherche et d'innovation sont nécessaires pour stimuler les investissements dans la recherche et le développement axés sur les besoins du marché, qui restent faibles et pèsent sur le potentiel de croissance de la Grèce. Les avancées en matière d'excellence scientifique sont entravées par la faible intensité de la recherche et du développement publics, l'absence de système de financement fondé sur les performances et la faiblesse des liens entre la science et les entreprises. Des investissements plus importants sont également nécessaires pour améliorer le faible niveau du développement technologique, comme en témoigne le nombre très limité de brevets déposés par rapport aux autres États membres, et pour exploiter pleinement le potentiel des jeunes entreprises et des entreprises en expansion.
- (20) En tant que question transversale, il convient d'investir dans la revitalisation des zones urbaines, des îles et des régions montagneuses défavorisées pour compenser la perte et la détérioration de la qualité du capital physique et humain du pays pendant la crise économique. Le redéveloppement durable des zones défavorisées et/ou désindustrialisées dans les agglomérations d'Athènes, du Pirée et de Thessalonique, ainsi que dans les principaux centres urbains périphériques (Patras, Héraklion, Larissa, Ioannina, Agrinion et Chalkis), est une priorité spécifique à court et moyen terme. Parmi les priorités à plus long terme figurent le développement d'activités productives durables, la modernisation des systèmes de mobilité et de sécurité, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la protection de l'environnement et l'amélioration de la résilience face aux risques naturels et aux crises socioéconomiques. Les interventions devraient également cibler l'inclusion sociale, l'intégration des migrants, l'acquisition de compétences pour réduire le chômage, et les activités culturelles, afin d'accroître l'attractivité des zones défavorisées. Relever ces défis au moyen de stratégies de rénovation urbaine intégrées optimiserait les chances d'obtenir les meilleurs résultats économiques, sociaux et environnementaux.
- (21) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport<sup>11</sup>. Cela permettrait à la Grèce d'utiliser au mieux ces fonds dans les secteurs identifiés, en tenant compte des disparités régionales. Le renforcement des capacités administratives de gestion des fonds est un facteur important pour garantir l'efficacité des investissements.
- (22) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Grèce, qu'elle a publiée dans son

---

<sup>11</sup> SDW(2019) 1007 final.

rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019 et le programme national de réforme pour 2019. Elle a tenu compte non seulement de leur pertinence dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Grèce, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union. Cela reflète la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

- (23) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et est d'avis que la Grèce devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (24) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2018 et le programme de stabilité pour 2018. Les recommandations figurant aux points 1 à 2 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011, et contribuent également à la mise en œuvre des quatre premières recommandations pour la zone euro,

RECOMMANDE que la Grèce s'attache, en 2019 et 2020:

1. à 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;
2. à axer la politique économique liée aux investissements sur des transports et une logistique durables, la protection de l'environnement, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les projets d'interconnexion, les technologies numériques, la recherche et le développement, l'éducation, les compétences, l'employabilité, la santé et la revitalisation des zones urbaines, en tenant compte des disparités régionales et de la nécessité de garantir l'inclusion sociale.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*