



Bruxelles, le 20.5.2020  
COM(2020) 546 final

## **RAPPORT DE LA COMMISSION**

**Grèce**

**Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne**

# RAPPORT DE LA COMMISSION

## Grèce

### Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

#### 1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. 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. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures de coordination des politiques nécessaires dans le cadre du pacte.

Selon les données communiquées par les autorités grecques le 22 avril 2020 et validées ensuite par Eurostat<sup>1</sup>, l'excédent public de la Grèce a atteint 1,5 % du PIB en 2019, et sa dette s'est établie à 176,6 % du PIB. Le programme de stabilité de la Grèce pour 2020 prévoit cette année un déficit de -4,7 % du PIB et une dette de 188,8 % du PIB.

Le déficit prévu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance. De plus, les données pour 2019 font apparaître des progrès insuffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette, ce qui constitue aussi, à première vue, un signe de l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport, qui marque la première étape de la procédure pour déficit excessif. Il analyse le respect par la Grèce des critères de déficit et de dette prévus par le traité. Il tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe7-a07764b0369f>

**Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)**

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	0,5	0,7	1,0	1,5	-6,4	-2,1
Critère de la dette	Dette publique brute	178,5	176,2	181,2	176,6	196,4	182,6
	Écart par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	2,5	-1,0
	Variation du solde structurel	2,3	-0,5	-0,1	-2,2	s.o.	s.o.
	ASLM requis	s.o.	0,1.	0,4	0,8	s.o.	s.o.

Remarque: ASLM est l'abréviation d'«ajustement structurel linéaire minimal».

Source: Eurostat, prévisions de la Commission du printemps 2020

## 2. CRITERE DU DEFICIT

Selon son programme de stabilité pour 2020, la Grèce devrait enregistrer cette année un déficit public de 4,7 % du PIB, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche,

et ce dépassement de la valeur de référence du traité prévu pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique sévère. Les prévisions de printemps de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur l'économie grecque, annoncent quant à elles une contraction du PIB réel de 9,7 % en 2020.

Le dépassement prévu de la valeur de référence du traité serait temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit tombera sous les 3 % du PIB en 2021. Toutefois, ces projections sont entourées d'un degré d'incertitude exceptionnellement élevé.

En résumé, le déficit prévu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Le dépassement anticipé est considéré comme exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance, et il est actuellement considéré comme étant de nature temporaire. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

## 3. CRITERE DE LA DETTE

Le ratio de la dette publique au PIB a diminué, passant de 181,2 % en 2018 à 176,6 % en 2019. La réduction de la dette était due à l'excédent primaire élevé atteint en 2019, qui a été augmenté par une forte croissance du PIB réel et par l'augmentation du déflateur du PIB, ainsi que par le léger effet de réduction de la dette exercé par les ajustements stocks-flux.

À la suite de l'abrogation, en septembre 2017, de la procédure pour déficit excessif dont elle faisait l'objet, la Grèce disposait d'une période de transition de trois ans pour accomplir des progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette. Cette

période de transition a débuté en 2017 et a pris fin en 2019. Afin d’accomplir, pendant la période de transition, des progrès continus et effectifs vers la conformité avec cette référence, la Grèce doit respecter simultanément les deux conditions ci-dessous:

- a. premièrement, l’ajustement structurel annuel ne doit pas s’écarter de plus de  $\frac{1}{4}$  % du PIB de l’ajustement structurel linéaire minimal (ASLM) requis pour que la référence d’ajustement du ratio de la dette soit respectée avant la fin de la période de transition;
- b. deuxièmement, l’ajustement structurel annuel restant ne doit à aucun moment de la période de transition dépasser  $\frac{3}{4}$  % du PIB (à moins que la première condition n’implique un effort annuel de plus de  $\frac{3}{4}$  % du PIB).

Les données notifiées montrent que la Grèce n’a pas accompli de progrès suffisants en vue de respecter le critère de réduction de la dette en 2019, étant donné que le solde structurel devrait s’être détérioré de 2,2 % du PIB l’année dernière, contre un ASLM requis de 0,8 % du PIB.

L’analyse suggère donc, à première vue, que le critère de la dette n’est pas rempli, si l’on se base sur les chiffres réels de 2019.

#### **4. FACTEURS PERTINENTS**

L’article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l’un d’eux, la Commission élabore un rapport, qui doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d’investissement et t[enir] compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l’État membre».

Ces facteurs sont précisés à l’article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l’avis de l’État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu’il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

En ce qui concerne le non-respect apparent du critère de la dette, l’analyse des facteurs pertinents se justifie d’autant plus que la dynamique de la dette est davantage influencée que le déficit par des facteurs échappant au contrôle du gouvernement. C’est ce que reconnaît l’article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, qui dispose que les facteurs pertinents doivent être pris en compte lors de l’évaluation du respect du critère de la dette, quelle que soit l’importance de la violation. À cet égard, il convient de tenir compte au minimum des trois principaux aspects suivants lors de l’évaluation du respect du critère de la dette, compte tenu de leur incidence sur la dynamique et le caractère soutenable ou non de la dette: i) le respect de l’OMT ou de la trajectoire d’ajustement qui y mène, ii) la mise en œuvre de réformes structurelles et iii) les conditions économiques qui prévalent.

Comme le précise l’article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, toutefois, puisque le ratio d’endettement dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit demeure proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n’est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l’existence d’un déficit excessif en Grèce sur la base du critère du déficit.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire essentiel à prendre en considération pour 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives particulièrement incertaines. La pandémie a également conduit à l'activation de la clause dérogatoire générale.

#### **4.1 La pandémie de COVID-19 et l'activation de la clause dérogatoire générale**

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux particuliers et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien à la liquidité et d'autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non une incidence immédiate sur le solde des administrations publiques. Ces mesures, conjuguées à la chute de l'activité économique, contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

#### **4.2 Situation économique à moyen terme (réformes structurelles incluses)**

Depuis 2016, la croissance du PIB réel a repris, alimentée par les exportations nettes et la consommation privée. La croissance nominale a augmenté jusqu'en 2018, mais a quelque peu diminué en 2019. Néanmoins, on ne saurait invoquer les conditions macroéconomiques comme circonstances atténuantes pour expliquer que la Grèce n'a pas accompli de progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

L'activité économique devrait être gravement affectée par la pandémie de COVID-19 et les mesures de confinement mises en œuvre pour y faire face. D'après les prévisions du printemps 2020 de la Commission, le PIB devrait diminuer de 9,7 % en 2020, étant donné que les services du tourisme et du transport maritime – deux secteurs très importants pour l'économie grecque – devraient être particulièrement touchés, et que la hausse attendue du chômage risque également de peser sur la demande intérieure. Les perspectives macroéconomiques sont marquées par un degré exceptionnel d'incertitude quant à la durée de la pandémie et à son impact économique. Il s'agit d'un facteur atténuant dans l'appréciation du respect par la Grèce du critère du déficit en 2020.

Dans son rapport 2020 sur la Grèce<sup>2</sup>, la Commission a conclu que celle-ci avait enregistré certains progrès dans la mise en œuvre des recommandations par pays de 2019. Plus précisément, la Grèce a poursuivi ses réformes conformément aux engagements post-programme auxquels elle a souscrit lors de la réunion de l'Eurogroupe du 22 juin 2018. En 2019, la Grèce a mis en œuvre des réformes importantes visant à rendre le secteur public grec plus efficient, à renforcer l'efficacité de la politique sociale, à faire progresser le programme de privatisations et à améliorer encore la qualité de l'environnement des entreprises. En

---

<sup>2</sup> Voir le document de travail des services de la Commission SWD(2020) 507 final du 26.2.2020, intitulé «*Country Report Greece 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*».

particulier, les autorités ont continué à prendre des mesures pour renforcer la capacité de l'Autorité indépendante chargée des recettes publiques et renforcer la gestion des ressources humaines dans l'administration publique. Pour ce qui est du secteur financier, certains progrès se sont poursuivis sur les réformes nécessaires pour résorber l'encours de prêts non performants. Les autorités ont également poursuivi un ensemble de réformes plus vaste, par exemple dans le domaine de la qualité de la législation, de la gouvernance numérique et de l'éducation.

### **4.3 Position budgétaire à moyen terme (investissements publics inclus)**

L'excédent nominal est passé de 1,0 % du PIB en 2018 à 1,5 % en 2019, en raison de la forte croissance économique, de la limitation de la croissance des dépenses et de la réception de transferts de montants équivalents aux revenus que les banques centrales nationales de la zone euro perçoivent sur les obligations d'État grecques qu'elles détiennent dans le cadre de l'accord sur les actifs financiers nets et du programme pour les marchés de titres. Selon les estimations, l'investissement public a diminué, passant de 3,0 % du PIB en 2018 à 2,2 % en 2019.

Étant donné que, tant qu'elle était soumise à un programme d'ajustement macroéconomique (ci-après le «programme»), la Grèce était exemptée de présenter des programmes de stabilité, les autorités grecques n'ont pas établi d'objectif à moyen terme 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° 472/20132, 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. Dans ces circonstances, l'évaluation de l'année 2019 est réalisée en l'absence d'objectif budgétaire à moyen terme, en tenant compte des facteurs susmentionnés, de l'objectif d'excédent primaire recommandé par le Conseil et contrôlé dans le cadre de la procédure de surveillance renforcée, ainsi que du solde budgétaire structurel pour 2019.

Les données communiquées par les autorités grecques le 31 mars 2020 et validées ultérieurement par Eurostat<sup>3</sup> confirment un excédent primaire des administrations publiques de 4,4 % du PIB en 2019, ce qui équivaut à un excédent primaire contrôlé dans le cadre de la procédure de surveillance renforcée<sup>4</sup> de 3,5 % du PIB. Le résultat budgétaire a donc été conforme aux engagements de la Grèce contrôlés dans le cadre de la procédure de surveillance renforcée. Le pays a continué à afficher en 2019 un excédent structurel élevé atteignant 2,8 %. Le respect des exigences budgétaires qui lui incombent dans le cadre de la procédure de surveillance renforcée constitue un facteur atténuant pour l'appréciation du non-respect, à première vue, du critère de la dette par la Grèce en 2019.

Eu égard à la pandémie actuelle, les autorités ont adopté des mesures budgétaires d'un montant sans précédent afin de faire face à la crise de la COVID-19 et de soutenir l'économie. Selon les estimations, les mesures se monteront globalement à 10,5 % du PIB,

---

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

<sup>4</sup> La définition du solde primaire dans le programme exclut le coût unique des recapitalisations bancaires, les revenus du programme pour les marchés de titres (SMP) et de l'accord sur les actifs financiers nets (ANFA), ainsi qu'une partie des recettes de privatisations. 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.

avec une incidence sur le déficit des administrations publiques estimée à 3,7 % du PIB. La majorité des mesures visent à soutenir les entreprises et leurs salariés qui sont touchés par la pandémie de COVID-19, soit du fait de la suspension directe de l'activité de l'entreprise, soit en raison de la détérioration générale de l'activité économique liée aux mesures de confinement.

Dans les circonstances actuelles, l'incertitude qui entoure les perspectives budgétaires et macroéconomiques est nettement plus élevée que d'habitude. À ce stade, seules des données vraiment préliminaires étaient disponibles pour confirmer l'ampleur et la gravité du choc économique et budgétaire.

#### **4.4 Situation de la dette publique à moyen terme**

La dette publique a baissé entre 2016 et 2017, passant de 178,5 % à 176,2 % du PIB, avant d'augmenter sensiblement en 2018 pour s'établir à 181,2 % du PIB. Cette augmentation s'explique par le décaissement final dans le cadre du programme en 2018, qui a aidé la Grèce à se constituer une réserve de liquidités considérable. Dans des circonstances différentes, les excédents publics cumulés élevés enregistrés au cours de la même période, ainsi que la croissance du PIB nominal, auraient placé le taux d'endettement sur une trajectoire régulièrement descendante. En 2019, le ratio de la dette publique au PIB a diminué pour s'établir à 176,6 %, en raison de l'excédent nominal élevé des administrations publiques, de la croissance du PIB nominal et de l'effet de réduction de la dette exercé par les ajustements stocks-flux.

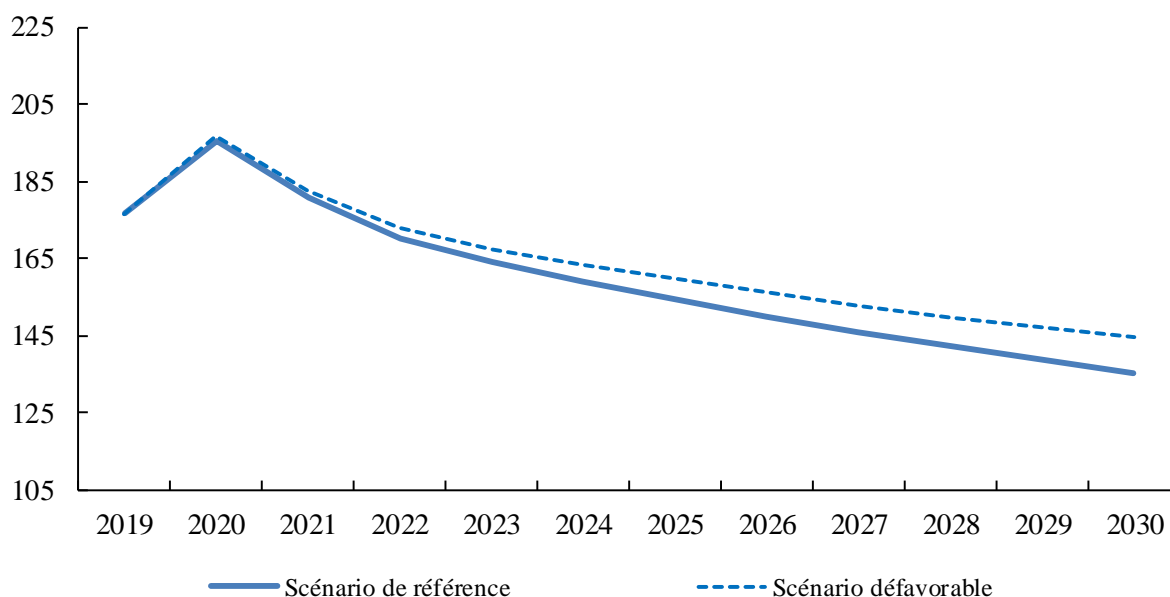
Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 176,6 % du PIB en 2019 à 196,4 % en 2020. Cette augmentation du taux d'endettement est principalement imputable à la forte baisse du PIB nominal et à la détérioration du solde primaire en raison de l'évolution de la conjoncture et des mesures budgétaires adoptées pour faire face à la crise de la COVID-19. L'incidence de ces mesures sur l'endettement est atténuée par le recours attendu au financement au comptant.

L'analyse de la soutenabilité de la dette a été actualisée pour tenir compte des prévisions du printemps 2020 de la Commission. Cette analyse confirme que, nonobstant les risques, la dette demeure soutenable à moyen terme en Grèce, en tenant compte de facteurs d'atténuation importants (notamment le profil de la dette et la proportion élevée de dette publique contractée à des taux bas). En effet, s'il est vrai que la situation d'endettement se détériore par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette publique au PIB devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme<sup>5</sup> (graphique 1).

---

<sup>5</sup> Le scénario de référence reflète les prévisions du printemps 2020 de la Commission et les engagements post-programme auxquels la Grèce a souscrit au-delà de 2021, conformément à la méthode mise en place dans le cadre de la surveillance renforcée. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

**Graphique 1: Ratio dette publique/PIB, Grèce (en % du PIB)**



**Source:** services de la Commission.

#### **4.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre**

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités grecques ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités.

### **5. CONCLUSIONS**

Selon le programme de stabilité, le déficit public de la Grèce devrait atteindre 4,7 % du PIB en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel et, actuellement, comme temporaire.

La dette publique brute s'est établie à 176,6 % du PIB à la fin de 2019, ce qui dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. La Grèce n'a pas accompli des progrès suffisants vers la conformité avec la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte.

Comme le précise l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, puisque le ratio d'endettement dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit demeure proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif en Grèce sur



la base du critère du déficit. Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté.

En ce qui concerne le respect du critère de la dette en 2019, les facteurs pertinents, et notamment i) les conditions macroéconomiques observées, ii) certains progrès dans la mise en œuvre de réformes structurelles de nature à renforcer la croissance au cours des dernières années, et iii) le respect des objectifs budgétaires de la Grèce dans le cadre de la surveillance renforcée amènent à conclure que le critère de la dette, au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/1997, est respecté.