COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.5.2022
COM(2022) 609 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Grèce pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Grèce pour 2022

{SWD(2022) 609 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Grèce pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Grèce pour 2022

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) nº 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[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], 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 règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3] établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience [a été] actualisée le [XX] juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

3 Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

(2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de la volonté commune, réaffirmée lors du sommet social de Porto de mai 2021, de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Grèce est mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi[4]. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 5 avril 2022, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 14 mars 2022.

(3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, par exemple, par la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse particulièrement sur les ménages les plus vulnérables en situation de précarité énergétique ou exposés au risque de précarité énergétique. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire a été activée[5] pour la première fois, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.

(4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la mise en œuvre des priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou sur une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus des recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation du plan modifié.

---

4 Règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

5 Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

(5) La clause dérogatoire générale est active depuis mars 2020[6]. Dans sa communication du 3 mars 2021[7], la Commission a fait part de son avis selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). L'incertitude accrue et les risques importants de dégradation des perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, de la hausse des prix de l'énergie sans précédent, ainsi que des perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement justifient l'extension de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance à l'année 2023.

(6) Suivant l'approche adoptée dans l'avis du Conseil du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité pour 2021, la meilleure mesure actuelle de l'orientation budgétaire est la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19, mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme[8]. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national[9] (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

(7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication qui fournit des orientations générales pour la politique budgétaire en 2023, visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques[10]. Sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, la Commission a constaté que le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre semblerait approprié en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des effets d'entraînement éventuels entre les pays. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leurs programmes de stabilité et de convergence. La Commission

---

6 Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

7 Communication de la Commission au Conseil «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire», Bruxelles, 3.3.2021, COM(2021) 105 final.

8 Les estimations de l'orientation budgétaire et de ses composantes dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent ses prévisions du printemps 2022. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et peuvent stimuler la croissance potentielle.

9 Non financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

10 Communication de la Commission au Conseil: Orientations en matière de politique budgétaire pour 2023, Bruxelles, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

s’est engagée à suivre de près l’évolution de la situation économique et à adapter ses orientations le cas échéant, au plus tard dans son paquet de printemps du Semestre de fin mai 2022.

(8) En ce qui concerne les orientations budgétaires fournies le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, de la hausse de l’incertitude et de nouveaux risques à la baisse, ainsi que de la hausse de l’inflation par rapport aux prévisions d’hiver. Compte tenu de ce qui précède, la réponse budgétaire doit accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, et soutenir le pouvoir d’achat des ménages les plus vulnérables afin d’amortir l’impact de la hausse des prix de l’énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes des effets de second tour au moyen de mesures ciblées et temporaires; la politique budgétaire doit rester souple afin de s’adapter à l’évolution rapide de la situation et être différenciée selon les pays en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris en ce qui concerne l’exposition à la crise et l’afflux de personnes déplacées en provenance d’Ukraine.

(9) Le 27 avril 2021, la Grèce a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l’article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l’article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l’efficacité, l’efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l’évaluation figurant à l’annexe V dudit règlement. Le 6 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision relative à l’approbation de l’évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la Grèce[11]. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise conformément à l’article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que la Grèce a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d’exécution du Conseil. Le fait d’avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n’ont pas été annulées.

(10) Le 30 avril 2022, la Grèce a présenté son programme national de réforme pour 2022 et, le 29 avril 2022, son programme de stabilité pour 2022, conformément à l’article 4 du règlement (CE) nº 1466/97. Afin de tenir compte de l’interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l’article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 tient également compte des rapports semestriels de la Grèce sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(11) La Commission a publié le rapport 2022 pour la Grèce[12] le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par la Grèce dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021, et dressé le bilan de la mise en œuvre, par la Grèce, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite

---

11 Décision d’exécution du Conseil du 6 juillet 2021 relative à l’approbation de l’évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Grèce (ST 10152/2021).

12 SWD(2022) 609 final.

de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par la Grèce dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour la Grèce et publié ses résultats le 23 mai 2022[13]. La Commission a conclu que la Grèce connaissait des déséquilibres macroéconomiques. Les vulnérabilités sont liées au niveau élevé de la dette publique, à un rééquilibrage extérieur incomplet et à des prêts improductifs élevés, dans un contexte de faible croissance potentielle et de chômage élevé.

(13) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE. Ce rapport examinait la situation budgétaire de la Grèce, puisque son déficit public en 2021 était supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité. Il a conclu que le critère du déficit n'était pas respecté. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022 et réévaluera la pertinence de proposer d'ouvrir de telles procédures à l'automne 2022.

(14) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à la Grèce de prendre, en 2020 et en 2021, 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 à la Grèce, 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. En 2021, sur la base de données validées par Eurostat, le déficit public de la Grèce est passé de 10,2 % du PIB en 2020 à 7,4 % en 2021. La réponse apportée par la Grèce en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, tandis que les mesures d'aide d'urgence temporaires sont passées de 7,6 % du PIB en 2020 à 7,2 % en 2021. Les mesures prises par la Grèce en 2021 ont été conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 étaient temporaires ou accompagnées de mesures de compensation. Sur la base de données validées par Eurostat, la dette publique s'élevait à 193,3 % du PIB en 2021.

(15) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de stabilité pour 2022 est réaliste pour 2022 et favorable pour 2023. Le programme de stabilité pour 2022 prévoit une croissance du PIB réel de 3,1 % en 2022 et de 4,8 % en 2023. En comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la Commission prévoient une croissance plus élevée du PIB réel, de 3,5 %, en 2022 et une croissance plus faible du PIB réel, de 3,1 %, en 2023. La différence entre les prévisions s'explique principalement par les différentes hypothèses relatives au rythme d'absorption des fonds de l'UE ainsi qu'à l'incidence de l'agression militaire, notamment sur la consommation privée. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement prévoit que le déficit nominal diminuera à 4,4 % du PIB en 2022 et à 1,4 % en 2023. La baisse enregistrée en 2022 reflète principalement la reprise en cours de l'activité économique et la suppression de la plupart des mesures d'urgence. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait fortement diminuer pour

[13] SWD(2022) 630 final.

atteindre 180,2 % en 2022, puis décroître pour s'établir à 168,6 % en 2023. Sur la base des mesures connues à la date de leur clôture, les prévisions du printemps 2022 de la Commission prévoient un déficit public de 4,3 % du PIB en 2022, et de 1,0 % en 2023. Ces valeurs correspondent en grande partie au déficit prévu dans le programme de stabilité pour 2022. Quelle que soit la différence de croissance du PIB réel, les prévisions du printemps 2022 de la Commission prennent pour hypothèse une croissance plus dynamique des prix et des salaires tant en 2022 qu'en 2023, projetant ainsi des recettes plus élevées tirées des revenus des personnes. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission prévoient un ratio de la dette publique au PIB plus élevé de 185,7 % en 2022 et de 180,4 % en 2023. La différence est due à une estimation différente du solde budgétaire fondé sur la comptabilité de trésorerie et du solde budgétaire fondé sur la comptabilité d'exercice ainsi qu'à une estimation différente de l'accumulation nette d'actifs financiers.

Sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance potentielle du PIB à moyen terme (moyenne sur 10 ans) est estimée à -0,3 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle de la Grèce.

(16) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, comme les mesures d'aide d'urgence temporaires, qui devraient passer de 7,2 % du PIB en 2021 à 1,8 % en 2022. Le déficit public est affecté par les mesures adoptées pour contrer l'incidence économique et sociale de la hausse des prix de l'énergie, lesquelles sont estimées, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à 1,1 % du PIB en 2022 et à zéro en 2023, puisqu'il est prévu de les supprimer progressivement[14]. Ces incidences sur le déficit sont partiellement compensées par des recettes accrues provenant des quotas d'émission. Ces mesures consistent principalement en des subventions aux consommateurs d'énergie, en des transferts sociaux en faveur des ménages les plus pauvres et en des réductions des impôts indirects sur les services de transport. Au départ, ces mesures ont été annoncées comme temporaires. À la suite de la présentation du programme de stabilité de la Grèce et après la date de clôture des prévisions du printemps 2022 de la Commission, le gouvernement a annoncé un nouveau train de mesures pour 2022 visant à remédier aux conséquences de la hausse des prix de l'énergie. Si les prix de l'énergie restent élevés également en 2023, certaines de ces mesures pourraient être maintenues. Le déficit public est également affecté par les coûts liés à la fourniture d'une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine, lesquels sont estimés, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à 0,1 % du PIB en 2022 et à 0,1 % en 2023[15].

---

[14] Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et les dépenses courantes, ainsi que, le cas échéant, les mesures de dépenses en capital.

[15] Le nombre total de personnes déplacées d'Ukraine dans l'UE devrait progressivement atteindre 6 millions à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la répartition réelle des personnes déplacées en provenance d'Ukraine dans l'UE en mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, compte tenu à la fois des transferts en espèces dont pourraient bénéficier les personnes et des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

(17) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022[16], la Grèce utilise la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente. Elle devrait en outre préserver les investissements financés au niveau national. Il a également été recommandé à la Grèce, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire visant à atteindre des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité budgétaire à moyen terme, tout en renforçant les investissements pour stimuler le potentiel de croissance.

(18) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission et en tenant compte des informations figurant dans le programme de stabilité de la Grèce pour 2022, l'orientation budgétaire prévue devrait être favorable et s'établir à -3,3 % du PIB[17]. La Grèce prévoit de continuer à soutenir la reprise en utilisant la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, comme recommandé par le Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE devrait augmenter de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,8 point de pourcentage en 2022[18]. En conséquence, comme le recommande le Conseil, la Grèce prévoit de préserver les investissements financés au niveau national. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 2,2 points de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste notable comprend les incidences supplémentaires des mesures visant à faire face aux effets économiques et sociaux de la hausse des prix de l'énergie (0,6 % du PIB) ainsi qu'aux coûts liés à la fourniture d'une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine (0,1 % du PIB), tandis que la hausse des dépenses pour les pensions de retraite et les prestations sociales devrait également contribuer (0,6 % du PIB) à la croissance des dépenses courantes nettes. Sur la base des prévisions de la Commission, ces mesures ne sont pas entièrement contrebalancées par des mesures de compensation.

(19) L'orientation budgétaire prévue dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission pour 2023 s'établit à +1,5 % du PIB à politiques inchangées[19]. Selon les projections, la Grèce devrait continuer à utiliser les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait diminuer de 0,3 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022, compte tenu de la phase de démarrage de la nouvelle période de programmation

---

16 Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Grèce pour 2021, JO C 304 du 29.7.2021, p. 33.

17 Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (un déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

18 Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,1 point de pourcentage du PIB.

19 Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (un déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

pour les autres fonds de l'UE. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,6 point de pourcentage en 2023[20]. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet restrictif de 1,7 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cela inclut les effets de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie, qui représentent 1,1 % du PIB.

(20) Selon le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait progressivement reculer pour atteindre 0,4 % du PIB en 2024 et 0,1 % en 2025. Il est donc prévu que le déficit public reste sous la barre des 3 % du PIB au cours de la période couverte par le programme. Ces projections tablent sur la poursuite de la reprise économique et sur la prolongation des réductions, favorables à la croissance, de la surtaxe de solidarité appliquée en plus de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer encore, pour atteindre notamment 155,2 % en 2024, puis s'établir à 146,5 % en 2025. Sur la base de l'analyse de la Commission, les risques pour la soutenabilité de la dette semblent élevés à moyen terme.

(21) Sur la base des réformes entreprises dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience, les modifications du cadre de politique fiscale de la Grèce pourraient contribuer à combler le déficit d'investissement. Plus particulièrement, l'introduction d'un système de décisions fiscales anticipées pourrait renforcer la sécurité juridique pour les investisseurs, ainsi que les efforts déployés pour simplifier le système fiscal. En outre, sur la base des bonnes pratiques d'autres États membres, un réexamen de l'impôt forfaitaire annuel existant sur les travailleurs indépendants (en plus de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe sur la valeur ajoutée) pourrait améliorer la structure de la charge fiscale pesant sur les travailleurs indépendants, encourager le respect volontaire des obligations fiscales et soutenir les investissements. La Grèce continue de prendre des mesures pour moderniser son administration publique, mais ses performances globales restent faibles, ce qui est en partie dû à la difficulté d'attirer et de conserver des travailleurs de haut niveau. Le plan pour la reprise et la résilience contient des mesures visant à accroître l'efficacité de l'administration publique en mettant particulièrement l'accent sur l'amélioration de ses services numériques. Au-delà des mesures qui font partie de son plan, la Grèce progresse dans la mise en place d'un système intégré de gestion des ressources humaines avec des organigrammes numériques pour les entités du secteur public et des descriptions de tous les postes existants. Cela devrait faciliter l'allocation des ressources en fonction des besoins recensés et prioritaires. Dans le même temps, bien que le nombre de fonctionnaires permanents soit resté globalement stable grâce à la règle d'embauche consistant à remplacer chaque départ, qui reste en vigueur, le nombre d'agents temporaires a augmenté de près de 25 % depuis 2018. L'augmentation de la taille de l'administration publique pourrait réduire à néant les efforts entrepris par la Grèce pour ramener sa masse salariale (par rapport au PIB) à un niveau plus proche de la moyenne de l'UE. Au-delà du risque budgétaire, puisque la procédure de sélection pour les postes temporaires n'est pas aussi approfondie que pour les postes permanents, cela pourrait affaiblir l'intégrité de la nouvelle procédure

[20] Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre de 0,0 point de pourcentage du PIB.

de sélection mise en place pour les fonctionnaires permanents. La poursuite de la règle consistant à remplacer chaque départ d'agent permanent, qui a été complétée par la fixation d'un plafond du nombre d'agents temporaires appliqué depuis 2022, établit un cadre global destiné à renforcer le contrôle central des embauches et à permettre de revenir à des niveaux d'effectifs prépandémiques. Si la réduction attendue des effectifs globaux est réalisée, cela pourrait permettre d'ajuster les niveaux de rémunération pour des postes et des entités spécifiques jugés critiques et là où l'administration publique éprouve des difficultés à attirer et à conserver des travailleurs qualifiés. Cela pourrait impliquer de lier la description de poste à une grille salariale supplémentaire ou d'établir une grille salariale spéciale pour certaines entités du secteur public (par exemple, les régulateurs du marché), étant donné que de telles approches systématiques ne risqueraient pas de compromettre la grille des salaires unifiée et sont conformes à une politique budgétaire prudente. Enfin, bien que le plan pour la reprise et la résilience comprenne des mesures visant à renforcer les politiques actives du marché du travail, d'autres actions sont également possibles pour accroître l'employabilité des jeunes et des femmes, afin de soutenir un marché du travail inclusif fondé sur des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

(22) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à la Grèce par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan. En particulier, ces recommandations portent sur les éléments suivants: la qualité et la viabilité des finances publiques; l'accessibilité et la résilience du système de santé; les politiques actives du marché du travail; les politiques soutenant les investissements publics dans les domaines de l'éducation, des compétences et de l'employabilité; la recherche et développement; des transports et une logistique sûrs, intelligents, durables et résilients; une production et une utilisation propres et efficaces d'énergie, y compris des projets d'énergie renouvelable et d'interconnexion; les infrastructures environnementales; la revitalisation des zones urbaines; et la transformation numérique de l'administration publique et des entreprises. Le plan comporte également un nombre important de mesures visant à relever les défis dans les domaines des politiques budgétaires structurelles, de la protection sociale, de la stabilité financière, des marchés du travail et des produits et de la modernisation de l'administration publique, qui prolongent, élargissent et complètent toutes les engagements post-programme. Le plan contient également des mesures visant à accroître la compétitivité et à promouvoir les investissements privés en améliorant l'environnement des entreprises et en simplifiant le cadre réglementaire. Ces réformes sont complétées par un mécanisme de prêt destiné à encourager l'investissement privé dans les secteurs économiques porteurs de transformation, y compris la transition écologique et la transformation numérique.

(23) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de la Grèce devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en Grèce représentent 37,5 % de l'enveloppe totale du plan, contre 23,3 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera la Grèce à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa

résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

(24) Le plan grec pour la reprise et la résilience définit un cadre de gestion global pour la coordination, la mise en œuvre et le suivi des investissements et des mesures de réforme. Toutefois, la mise en œuvre effective du plan dépendra essentiellement de la capacité administrative et de mise en œuvre des organismes de mise en œuvre et devra faire l'objet d'un suivi attentif. Les services techniques de l'administration régionale et locale, y compris les entreprises municipales, devraient contribuer à la mise en œuvre d'un certain nombre de volets. Leur capacité administrative, notamment pour les petites municipalités, est généralement limitée et il serait important qu'un soutien supplémentaire de la part du niveau central soit disponible en cas de besoin. Il sera essentiel de respecter des calendriers stricts, de réagir rapidement aux blocages et de trouver des solutions pour la bonne mise en œuvre du plan. Un groupe de travail interministériel de haut niveau visant à remédier aux goulets d'étranglement pourrait s'avérer utile. Enfin, en ce qui concerne la coordination globale, l'agence pour la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui fait partie du ministère des finances, aura un rôle clé à jouer et des ressources suffisantes devraient lui être attribuées, tandis que la collaboration étroite entre l'agence FRR et le secrétariat général de la coordination, responsable de la coordination des mesures de réforme, est essentielle.

(25) La Commission a approuvé l'accord de partenariat[21] de la Grèce le 29 juillet 2021. En octobre et novembre 2021, la Grèce a présenté à la Commission européenne ses 21 documents de programmation de la politique de cohésion. Conformément au règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021, la Grèce a tenu compte des recommandations par pays dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable à l'amélioration de l'efficacité et à la maximisation de la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds avec les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir la transition écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

(26) Depuis qu'elle a mené à bien le programme d'assistance financière au titre du mécanisme européen de stabilité en 2018, la Grèce fait l'objet d'une surveillance renforcée conformément au règlement (UE) nº 472/2013. La surveillance renforcée a servi à suivre la mise en œuvre des engagements spécifiques pris par la Grèce envers l'Eurogroupe le 22 juin 2018 consistant à achever les réformes structurelles essentielles entamées dans le cadre du programme. La mise en œuvre de ces engagements, dans les délais convenus jusqu'à la mi-2022, constitue la base de

[21] Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas. JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

l'allègement de la dette; aussi la Grèce est-elle entrée dans la dernière année de cet arrangement. Comme indiqué dans le 14e rapport sur la surveillance renforcée publié le 23 mai 2022, malgré les circonstances difficiles de la pandémie et, plus récemment, les effets économiques de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, la Grèce a effectivement mis en œuvre la majeure partie de ses engagements, ce qui a amélioré la résilience de l'économie grecque et a renforcé sa stabilité financière. Toutefois, certains éléments doivent encore être entièrement menés à bien. Cela est notamment le cas pour l'achèvement du cadastre national, qui améliorerait encore le climat des entreprises en Grèce. Des progrès significatifs ont été accomplis ces dernières années, et le cadastre complet devrait être achevé d'ici à décembre 2022. La mise en œuvre du cadastre a été soutenue par les Fonds structurels de l'UE. Depuis peu, la facilité pour la reprise et la résilience fournit un soutien à la numérisation des enregistrements et des actes de propriété. Dans le cadre du projet de cadastre, la Grèce doit également finaliser la cartographie cadastrale, l'opérationnalisation de l'agence du cadastre et la ratification des cartes forestières couvrant l'ensemble du pays.

(27) Au-delà des défis économiques et sociaux que vise à relever le plan pour la reprise et la résilience, la Grèce fait face à des défis supplémentaires liés aux soins de santé. Les paiements directs en Grèce restent élevés et représentent plus d'un tiers des dépenses totales de soins de santé (35 %)[22]. Ils sont en grande partie liés à la participation aux paiements pour les produits pharmaceutiques et aux paiements directs pour des services ne relevant pas de la couverture sociale. Cela est à son tour lié à des dépenses publiques en produits pharmaceutiques toujours relativement élevées (par rapport à la moyenne de l'UE) et à des dépenses en soins thérapeutiques relativement faibles (par rapport à la moyenne de l'UE), surtout en soins ambulatoires. Un système de soins de santé primaires performant couvrant l'ensemble de la population et doté d'une fonction de régulation de l'accès efficace peut accroître l'efficience des biens et services de soins de santé et l'accès à ces derniers. À cet égard, la mise en œuvre intégrale des modifications du système de soins de santé primaires qui devraient être adoptées dans le cadre de la surveillance renforcée est essentielle au bon fonctionnement du système de soins de santé. La réforme fait suite aux efforts déployés précédemment pour mettre en place un système global de soins de santé primaires, lesquels se sont toutefois heurtés à des difficultés de mise en œuvre. À cette fin, l'augmentation du nombre de médecins de famille afin de couvrir l'ensemble de la population et l'enregistrement de la population seront essentiels pour garantir un accès adéquat et équitable pour la population.

(28) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union européenne de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'UE sont recensés en dialogue avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.

(29) Selon les données de 2020, le pétrole et le gaz représentent respectivement 50 % et 24 % du bouquet énergétique de la Grèce. La dépendance de la Grèce à l'égard de la

[22] Chiffres de 2019 provenant de Profils de santé par pays 2021, OCDE, Grèce (https://www.oecd.org/health/greece-country-health-profile-2021-4ab8ea73-en.htm).

Russie pour ses importations de pétrole[23] et de gaz est légèrement inférieure à la moyenne de l'UE, avec 18 % contre une moyenne de l'UE de 26 % pour le pétrole brut et 39 % contre 44 % pour le gaz[24]. 87 % de ses importations de charbon proviennent de Russie, mais la Grèce s'approvisionne en lignite en grande partie en interne. Pour réduire sa dépendance à l'égard du gaz russe et diversifier son bouquet énergétique en vue d'abandonner les combustibles fossiles, y compris en réalisant son engagement de supprimer progressivement toute production d'électricité à partir du lignite d'ici à 2028, la Grèce pourrait poursuivre plusieurs mesures qui s'appuient sur, et vont au-delà des investissements et des réformes qui font partie de son plan pour la reprise et la résilience. Premièrement, la Grèce pourrait accélérer l'expansion des énergies renouvelables et accélérer la mise en place d'une plateforme de marché organisée facilitant les accords bilatéraux d'achat d'électricité renouvelable. Permettre les réformes figurant dans le plan grec pour la reprise et la résilience réduira les obstacles aux investissements dans le secteur des énergies renouvelables. La Grèce a le potentiel pour commencer à développer des infrastructures à hydrogène, notamment dans les ports grecs, afin de faciliter le transport d'hydrogène. La flotte marchande grecque pourrait faciliter le transport de ces transporteurs d'énergie verte vers la Grèce et ensuite vers d'autres États membres de l'UE. Les investissements dans les infrastructures prévus par les gestionnaires de réseau pourraient être accélérés et étendus, notamment en ce qui concerne l'installation de sous-stations. De même, la durée moyenne nécessaire aux gestionnaires de réseau pour traiter et finaliser les conditions de raccordement des nouvelles installations d'énergie renouvelable pourrait être réduite. Des interconnexions électriques supplémentaires avec les pays voisins permettraient d'accroître l'énergie renouvelable injectable dans le réseau. La Grèce doit accélérer la diversification des voies gazières en menant rapidement à bien les investissements existants qui sont à une phase avancée. De nouveaux investissements dans les infrastructures et le réseau gaziers sont recommandés pour pouvoir faire face à l'avenir, si possible, afin de faciliter leur viabilité à long terme au moyen d'une réaffectation future adaptée aux carburants durables. Troisièmement, la Grèce pourrait élargir la portée et l'ambition des mesures existantes en matière d'économies d'énergie et réduire le niveau élevé de précarité énergétique (17,1 % en 2020), y compris, le cas échéant, par l'utilisation des fonds de la politique de cohésion, par exemple pour la rénovation du parc immobilier. Les barrières commerciales existantes limitant l'étendue des rénovations pour des segments spécifiques pourraient être atténuées par des incitations législatives et financières ciblées. Pour que la Grèce respecte ses objectifs «Ajustement à l'objectif 55», elle devra relever encore ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et accroître le recours aux énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. En outre, il est nécessaire d'accélérer la décarbonation du secteur des transports, qui reste fortement tributaire du

[23] Eurostat (2020), part des importations russes par rapport aux importations totales de pétrole brut. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations provenant de pays tiers. Pour la Grèce, les importations totales incluent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés. Une part importante des importations totales de pétrole de la Grèce consiste en des produits d'alimentation des raffineries. La Grèce est fortement dépendante des importations russes pour ces produits, celles-ci représentant 86 % du total.

[24] Eurostat (2020), part des importations russes par rapport aux importations totales de gaz naturel et de houille. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations provenant de pays tiers. Pour la Grèce, les importations totales incluent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés.

pétrole, tout en promouvant la mobilité durable, y compris les projets ferroviaires et de transport public.

(30) Étant donné que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts de restructuration importants dans plusieurs secteurs, la Grèce peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Elle peut également recourir au Fonds social européen plus pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.

(31) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis[25] est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

(32) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. Pour la Grèce, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1 et 2 ci-dessous.

(33) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2022 et le programme de stabilité pour 2022. Ses recommandations figurant aux points 1, 2 et 4 ci-dessous correspondent à ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011. Les recommandations 1 et 2 contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation pour la zone euro, et en particulier des première, deuxième et quatrième recommandations pour la zone euro, Les politiques budgétaires mentionnées dans les recommandations 1 et 2 contribuent, entre autres, à remédier aux déséquilibres liés à la dette publique élevée et au rééquilibrage externe incomplet, tout en facilitant la lutte contre le chômage et la faible croissance potentielle. Les politiques mentionnées dans la recommandation 4 contribuent, entre autres, à faire face aux vulnérabilités liées au niveau élevé de la dette à long terme,

RECOMMANDE que la Grèce s'attache, en 2022 et 2023:

1. en 2023, à adopter une politique budgétaire prudente, notamment en limitant la croissance des dépenses courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à la croissance potentielle du PIB à moyen terme, compte tenu de la poursuite du soutien temporaire et ciblé aux ménages et aux entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et aux personnes fuyant l'Ukraine; à être disposée à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à renforcer les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en recourant aux fonds de la FRR, aux fonds REPowerEU et à d'autres fonds de l'UE; pour la période postérieure à 2023, à poursuivre une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme, ainsi qu'à assurer une réduction crédible et progressive de la dette et la viabilité budgétaire à moyen terme par un assainissement progressif, des investissements et des réformes; sur la base des réformes entreprises dans le cadre du

[25] Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

plan pour la reprise et la résilience, à rendre le système fiscal plus propice à l'investissement par l'introduction d'un système de décisions fiscales anticipées et à revoir la structure de la charge fiscale pesant sur les travailleurs indépendants; à préserver l'efficience de l'administration publique tout en veillant à ce qu'elle puisse attirer les compétences appropriées et en préservant la cohérence avec la grille salariale unifiée;

2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à conclure rapidement les négociations avec la Commission sur les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue d'entamer leur mise en œuvre; à achever les réformes en suspens qui ont été poursuivies dans le cadre de la surveillance renforcée, y compris la réforme du cadastre;

3. afin d'assurer un accès adéquat et équitable aux soins de santé, à achever le déploiement de la réforme des soins de santé primaires conformément au cadre modifié au titre de la surveillance renforcée, y compris l'embauche de personnel pour toutes les unités de soins de santé primaires, la mise en œuvre de l'enregistrement de la population et l'introduction de conditions d'accès efficaces par les médecins généralistes;

4. à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles et à diversifier les importations de combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables et le développement des infrastructures permettant d'utiliser l'hydrogène renouvelable; à également remédier à cette dépendance en garantissant une capacité suffisante des réseaux et interconnexions électriques, ainsi que des interconnexions gazières, et en diversifiant les voies d'approvisionnement en gaz; à renforcer le cadre du marché des services énergétiques et à intensifier les mesures visant à accroître l'efficacité énergétique au moyen de réformes et d'incitations commerciales pour soutenir la décarbonation du secteur de la construction et du secteur des transports, notamment en promouvant la mobilité électrique.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président