Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/661

10.2.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 janvier 2025

approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Grèce

(C/2025/661)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) 2024/1263, et notamment son article 17,

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

(1) Un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale ([1]), ainsi que le règlement (CE) nº 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ([2]) et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les cadres budgétaires des États membres ([3]) constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Le cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, et une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il promeut en outre l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles.

(2) Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme que les États membres soumettent au Conseil et à la Commission sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique. Les plans devraient atteindre deux objectifs: i) garantir notamment que, à la fin de la période d'ajustement, la dette publique suive une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents, et que le déficit public soit ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme, et ii) garantir la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'UE. À cette fin, chaque plan doit présenter un engagement à moyen terme en faveur d'une trajectoire des dépenses nettes ([4]), qui établit effectivement une contrainte budgétaire pour la durée du plan, couvrant quatre ou cinq ans (en fonction de la durée ordinaire de la législature d'un État membre). En outre, le plan doit expliquer comment l'État membre assurera la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays (y compris celles se rapportant à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le cas échéant), et comment l'État membre répondra aux priorités communes de l'Union. La période d'ajustement budgétaire couvre une période de quatre ans, qui peut être prolongée de trois ans au maximum si l'État membre s'engage à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui satisfont aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263.

([1]) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Les dépenses nettes au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263, à savoir les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

(3) Après la présentation du plan, la Commission doit évaluer si celui-ci satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

(4) Sur recommandation de la Commission, le Conseil doit ensuite adopter une recommandation fixant la trajectoire des dépenses nettes de l'État membre concerné et, le cas échéant, approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement budgétaire.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL NATIONAL À MOYEN TERME DE LA GRÈCE

(5) Le 7 octobre 2024, la Grèce a soumis au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ce plan a été présenté après une prolongation du délai fixé à l'article 36 du règlement (UE) 2024/1263, comme convenu le 24 septembre 2024 avec la Commission au vu des raisons invoquées par la Grèce.

Processus préalable à la présentation du plan

(6) Pour encadrer le dialogue menant à la présentation des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a communiqué à la Grèce, le 21 juin 2024, la trajectoire de référence prévue à l'article 9 du règlement (UE) 2024/1263 ([5]). La Commission a publié cette trajectoire de référence le 8 octobre 2024 ([6]). La trajectoire de référence est fondée sur les risques et garantit que, à la fin de la période d'ajustement et en l'absence de mesures budgétaires supplémentaires au-delà de la période d'ajustement, la dette publique suit une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents à moyen terme, et que le déficit public est ramené en dessous de 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Conformément aux articles 7 et 8 du règlement (UE) 2024/1263, la trajectoire de référence est également compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit.

La trajectoire de référence de la Grèce prévoit, sur la base des hypothèses de la Commission qui étayent les orientations préalables transmises en juin 2024 et en supposant une période d'ajustement de 4 ans, que la croissance des dépenses nettes ne doit pas dépasser les valeurs figurant dans le tableau 1. Cela correspond à une croissance moyenne des dépenses nettes de 3,1 % sur la période d'ajustement (2025-2028).

Tableau 1: Trajectoire de référence fournie par la Commission à la Grèce le 21 juin 2024

	2025	2026	2027	2028	Moyenne 2025-2028
Croissance maximale des dépenses nettes (annuelle, en %)	3,0	3,2	3,1	3,0	3,1

Source: calculs de la Commission.

(7) Conformément à l'article 12 du règlement (UE) 2024/1263, la Grèce et la Commission ont engagé un dialogue technique de juillet à septembre 2024. Ce dialogue a porté sur la trajectoire des dépenses nettes envisagée par la Grèce et ses hypothèses sous-jacentes, ainsi que sur les réformes et investissements envisagés pour répondre aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et aux priorités communes de l'Union en matière de transition écologique et numérique équitable, de résilience sociale et économique, de sécurité énergétique et de renforcement des capacités de défense.

(8) Le plan présenté par la Grèce ne rend compte d'aucun processus de consultation des parties prenantes concernées (y compris les partenaires sociaux) avant sa soumission.

([5]) Les orientations préalables transmises aux États membres et au Comité économique et financier comprennent des trajectoires sans prolongation de la période d'ajustement et avec prolongation de cette période (couvrant respectivement des périodes de 4 et de 7 ans). Elles comprennent également les principales conditions et hypothèses sous-jacentes initiales utilisées dans le cadre de projection de la dette publique à moyen terme de la Commission. La trajectoire de référence a été calculée sur la base de la méthode décrite dans le «Debt Sustainability Monitor» (rapport de suivi de la soutenabilité de la dette) de la Commission pour 2023 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Elle se base sur les prévisions économiques du printemps 2024 de la Commission européenne et leur prolongation à moyen terme jusqu'en 2033, et la croissance du PIB ainsi que les coûts du vieillissement à long terme sont conformes au rapport 2024 sur le vieillissement élaboré conjointement par la Commission et le Conseil (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) Voir: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/d3a360b9-a45d-49ac-8769-038a48dbfb11_en?filename=Commission_prior_guidance_-_greece_en.pdf.

(9) Le Conseil budgétaire hellénique a émis un avis approuvant les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire pluriannuelle des dépenses nettes. Le Conseil budgétaire a toutefois appelé à la vigilance en ce qui concerne les chocs extérieurs et les incertitudes macroéconomiques. Il a recommandé la promotion de réformes structurelles sur les marchés des biens, des services et du travail, ainsi que des mesures pour faire face aux tendances démographiques défavorables.

(10) Le plan a été examiné par le parlement national le 4 octobre 2024.

Autres processus liés

(11) Le 15 octobre 2024, la Grèce a présenté son projet de plan budgétaire pour 2025. La Commission a adopté un avis sur ce projet de plan budgétaire le 26 novembre 2024 ([7]).

(12) Le 19 juin 2024, la Commission a conclu que la Grèce connaissait des déséquilibres macroéconomiques. La Grèce présente notamment des vulnérabilités liées à l'ampleur de la dette publique et de l'encours de prêts non performants dans un contexte de chômage élevé, qui restent d'actualité mais se sont nettement atténuées et devraient encore s'estomper. Sa position extérieure reste néanmoins faible ([8]).

(13) Le 21 octobre 2024, le Conseil a adressé à la Grèce une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([9]).

RÉSUMÉ DU PLAN ET DE L'ÉVALUATION DE CELUI-CI PAR LA COMMISSION

(14) Conformément à l'article 16 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a évalué le plan comme suit:

Contexte: situation et perspectives macroéconomiques et budgétaires

(15) L'activité économique en Grèce a progressé de 2,3 % en 2023, sous l'effet de la consommation privée, des investissements dans la construction et des exportations nettes. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, l'économie devrait connaître une croissance de 2,1 % en 2024, sous l'effet de la croissance vigoureuse de la consommation privée et de l'accélération des investissements en biens d'équipement. Dans le même temps, une forte hausse des importations accompagnée d'une faible croissance des exportations devrait entraîner une baisse des exportations nettes. En 2025, le PIB réel devrait augmenter de 2,3 %, étant donné que la consommation devrait continuer de progresser à un rythme soutenu et que les investissements devraient encore s'accélérer, alors que la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience (PRR) passe des réformes aux investissements. Les exportations nettes devraient rester un frein à la croissance, tandis que la croissance des importations devrait rester forte. En 2026, le PIB réel devrait augmenter de 2,2 %, étant donné que la demande intérieure devrait continuer de progresser à un rythme soutenu, alors que les exportations nettes devraient avoir une incidence neutre sur la croissance du PIB. La croissance du PIB potentiel en Grèce devrait passer de 0,7 %, selon les estimations, pour 2023 à 2,0 % d'ici à 2026, sous l'effet de l'augmentation de la productivité totale des facteurs, qui reflète l'incidence positive des réformes structurelles, ainsi que de la contribution croissante du travail et du capital. Le taux de chômage s'est établi à 11,1 % en 2023 et devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 10,4 % en 2024 et 9,8 % en 2025 puis 9,2 % en 2026. L'inflation (déflateur du PIB) devrait diminuer, passant de 5,9 % en 2023 à 3,5 % en 2024, avant d'atteindre 2,4 % en 2025 et 2,2 % en 2026.

(16) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, en 2023, le déficit public de la Grèce s'est élevé à 1,3 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, il devrait se réduire à 0,6 % du PIB en 2024 et diminuer encore pour s'établir à 0,1 % du PIB en 2025 puis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, passer à un excédent de 0,2 % en 2026. Les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne tiennent compte de l'avant-projet de budget 2025 de la Grèce, que le gouvernement a soumis au parlement national en octobre. La dette publique s'établissait à 163,9 % du PIB à la fin de 2023. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, le ratio d'endettement devrait diminuer pour atteindre 153,1 % du PIB à la fin de 2024. Il devrait continuer à baisser pour s'établir à 146,8 % du PIB à la fin de 2025 et à 142,7 % à la fin de 2026. Les prévisions budgétaires de la Commission ne prennent pas en compte les engagements figurant dans les plans à moyen terme tant qu'ils ne sont pas étayés par des mesures concrètes, annoncées de manière crédible et suffisamment précisées.

([7]) Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Grèce, 26.11.2024, C(2024) 9053 final.
([8]) «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement», COM(2024) 600 final, appendice 4.
([9]) Recommandation du Conseil du 21 octobre 2024 relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle de la Grèce.

Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan

(17) Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme de la Grèce couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire sur quatre ans.

(18) Le plan contient toutes les informations requises par l'article 13 du règlement (UE) 2024/1263, à l'exception de celles concernant la consultation des parties prenantes nationales avant la présentation, conformément à l'article 13, point g) vi), dudit règlement.

(19) Le plan comporte un engagement à respecter la trajectoire des dépenses nettes indiquée au tableau 2, correspondant à une croissance moyenne des dépenses nettes de 3,3 % au cours des années 2025 à 2028. La croissance moyenne des dépenses nettes indiquée dans le plan pour la période d'ajustement (2025-2028) est supérieure à celle prévue dans la trajectoire de référence transmise par la Commission le 21 juin 2024. Le plan part de l'hypothèse d'une augmentation de la croissance du PIB potentiel, qui passerait à 2,5 % en 2025 (contre 1,2 % en 2024), avant de retomber à 1,5 % en 2028. En outre, le plan prévoit que le taux de croissance du déflateur du PIB diminuera pour passer à 2,2 % en 2025 (contre 3,0 % en 2024) avant d'augmenter à 2,4 % en 2028.

Tableau 2: Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses du plan de la Grèce

	2024	2025	2026	2027	2028	Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028
Croissance des dépenses nettes (annuelle, en %)	2,6	3,7	3,6	3,1	3,0	3,3
Croissance des dépenses nettes (cumulée, à partir de l'année de référence 2023, en %)	2,6	6,5	10,3	13,7	17,1	Sans objet
Croissance du PIB potentiel (en %)	1,2	2,5	2,4	1,7	1,5	2,0
Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %)	3,0	2,2	2,3	2,3	2,4	2,3

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Grèce et calculs de la Commission.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant la dette publique

(20) Si la trajectoire des dépenses nettes à laquelle s'engage le plan et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, diminuer progressivement, passant de 153,7 % en 2024 à 133,4 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028), comme indiqué dans le tableau ci-après. Après l'ajustement, le ratio d'endettement devrait, selon le plan, continuer à diminuer à moyen terme (c'est-à-dire jusqu'en 2038) pour s'établir à 114,9 % du PIB d'ici à 2038.

Tableau 3: Évolution de la dette publique et du solde public dans le plan de la Grèce

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dette publique (en % du PIB)	161,9	153,7	149,1	143,1	138,0	133,4	114,9
Solde public (en % du PIB)	- 1,6	- 1,0	- 0,6	- 0,8	- 1,1	- 1,2	- 2,5

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Grèce.

Ainsi, selon le plan, le ratio de la dette publique serait placé sur une trajectoire descendante à la fin de la période d'ajustement (2028). Cela est plausible étant donné que, sur la base des hypothèses du plan, la dette devrait diminuer au cours des dix ans suivant la période d'ajustement selon l'ensemble des tests de résistance déterministes de l'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission, et les projections stochastiques indiquent que la dette diminuerait avec une probabilité suffisamment grande. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 6, point a), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant le solde public

(21) Sur la base de la trajectoire des dépenses nettes et des hypothèses contenues dans le plan, le déficit public diminuerait à 0,6 % du PIB en 2025 et suivrait une tendance à la hausse progressive pour atteindre 1,2 % du PIB à la fin de la période d'ajustement. Ainsi, selon le plan, le solde public ne dépasserait pas la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028). En outre, au cours des dix ans suivant la période d'ajustement (c'est-à-dire jusqu'en 2038), le déficit public ne dépasserait pas 3 % du PIB. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative au déficit énoncée à l'article 6, point b), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Profil temporel de l'ajustement budgétaire

(22) Le profil temporel de l'ajustement budgétaire, mesuré comme la variation du solde primaire structurel telle que décrite dans le plan, est linéaire, comme l'exige l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes présentée dans le plan est compatible avec la mesure de sauvegarde destinée à éviter une concentration en fin de période prévue à l'article 6, point c), et avec la disposition transitoire prévue à l'article 36, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 4: Évolution du solde primaire structurel dans le plan de la Grèce

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Solde primaire structurel (en % du PIB)	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3
Variation du solde primaire structurel (en p.p.)	Sans objet	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Grèce.

Compatibilité avec la sauvegarde de la résilience du déficit

(23) Si les hypothèses et les engagements du plan se concrétisaient, le déficit structurel resterait inférieur à 1,5 % du PIB tout au long de la période d'ajustement. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la marge de résilience commune visée à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1263 continuera d'être respectée, de sorte que l'amélioration supplémentaire du solde primaire structurel visée à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263 n'est pas nécessaire.

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette

(24) Conformément à l'article 7 du règlement (UE) 2024/1263, puisque le plan prévoit que la dette publique dépassera 90 % du PIB sur la période d'ajustement, le ratio de la dette doit, tant qu'il dépasse 90 %, diminuer d'au moins 1 point de pourcentage en moyenne par an, puis, passé cette limite, de 0,5 point de pourcentage en moyenne. Cette diminution moyenne est calculée sur la période 2024-2028 et représente 5,1 points de pourcentage (voir le tableau 3). En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette.

Hypothèses macroéconomiques retenues dans le plan

(25) Le plan repose sur une série d'hypothèses macroéconomiques et budgétaires qui s'écartent des hypothèses de la Commission transmises à la Grèce le 21 juin 2024. En particulier, le plan contient des hypothèses différentes concernant quatre variables, à savoir la situation budgétaire initiale (c'est-à-dire le solde primaire structurel en 2024), la croissance du PIB potentiel, l'incidence budgétaire nette des mesures ponctuelles en 2024 et l'élasticité présumée des recettes. Une évaluation minutieuse de ces différences d'hypothèses, afin de garantir qu'elles sont étayées par des arguments économiques solides et fondés sur des données, est d'autant plus nécessaire que la croissance moyenne des dépenses nettes figurant dans le plan est plus élevée que la trajectoire de référence. Les différences entre les hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune étant considérée séparément.

— Le plan utilise des données plus récentes pour la situation budgétaire initiale et prévoit que le déficit public s'établisse à 1,0 % du PIB en 2024, alors que les orientations préalables du printemps 2024 tablaient sur un déficit de 1,2 % du PIB. Cela s'explique par des recettes fiscales plus élevées que prévu sur la base de données réelles et par une mesure supplémentaire de politique budgétaire destinée à accroître les recettes, annoncée en juin 2024. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée. Cette projection est plus prudente que les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne. Par conséquent, selon le plan, le déficit budgétaire structurel devrait être inférieur à 1,5 % du PIB en 2024, alors que la trajectoire de référence était fondée sur un déficit budgétaire structurel de 1,7 % du PIB pour la même année, conformément aux hypothèses de la Commission. Cela signifie que la sauvegarde de la résilience du déficit ne s'applique pas étant donné que, dans le plan, le déficit structurel est supposé être inférieur à 1,5 % du PIB en 2024, contribuant ainsi à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission.

— Le plan table sur une augmentation de la croissance du PIB potentiel, qui passerait de 0,6 % en 2023 à 2,5 % en 2025 et à 2,4 % en 2026, avant de ralentir à 1,5 % d'ici à 2028, pour s'établir en moyenne à 2 % au cours de la période d'ajustement. Selon les orientations préalables de la Commission, le PIB potentiel devrait augmenter de 1,3 % en moyenne sur la même période. Au-delà de la période d'ajustement, le plan suppose une croissance potentielle plus faible que les hypothèses de la Commission. Dans l'ensemble, la croissance potentielle moyenne prévue dans le plan sur la période 2025-2038 est compatible avec l'hypothèse de la Commission, mais le profil de la croissance potentielle est plus volatil. Cette différence contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Cette hypothèse n'est pas conforme au cadre commun d'analyse de la soutenabilité de la dette.

— Le plan table sur une élasticité des recettes de 0,825 au lieu de l'élasticité unitaire à la croissance du PIB potentiel prévue par la Commission. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus faible dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Le plan justifie l'hypothèse différente en se référant à la littérature empirique qui indique que, au cours des années précédentes, l'élasticité des recettes de la Grèce avait été inférieure à la moyenne de l'UE. Cette différence par rapport aux hypothèses de la Commission est prudente, motivée par une politique budgétaire prudente, et est par conséquent dûment justifiée.

Aucun des écarts restants n'a d'incidence significative sur la croissance moyenne des dépenses nettes par rapport aux hypothèses de la Commission. Dans l'ensemble, l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes de l'hypothèse plus prudente sur l'élasticité contrebalance celle de l'hypothèse différente sur la croissance du PIB potentiel. Cela signifie que la différence entre la trajectoire des dépenses nettes du plan et la trajectoire de référence s'explique uniquement par la situation budgétaire initiale actualisée. De manière générale, toutes les différences entre les hypothèses considérées conjointement contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes soit plus élevée dans le plan que dans la trajectoire de référence. Il ressort de cette évaluation que le plan satisfait à l'exigence de l'article 13, point b), du règlement (UE) 2024/1263. La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect de la trajectoire des dépenses nettes.

Stratégie budgétaire du plan

(26) Selon la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan, les engagements relatifs aux dépenses nettes seront réalisés au moyen de mesures de politique budgétaire, sur le plan tant des dépenses que des recettes, ainsi que grâce à l'évolution des priorités de la politique budgétaire. La stratégie budgétaire exposée dans le plan comprend des mesures visant à renforcer le revenu disponible et à répondre aux défis démographiques et aux besoins en matière de logement sans compromettre le respect de la trajectoire de croissance des dépenses nettes. La trajectoire des dépenses nettes permet une augmentation des dépenses nettes de 3,3 % par an en moyenne. Dans les limites de cette marge, la Grèce prévoit de prendre des mesures ayant pour effet de diminuer les recettes, telles que la réduction des cotisations de solidarité sociale et la suppression de l'impôt forfaitaire pour les travailleurs indépendants, ainsi que des mesures d'augmentation des dépenses, la plus importante étant la hausse progressive des salaires dans le secteur public induite par l'augmentation prévue du salaire minimum. Les autres mesures prévoient notamment des interventions visant à soutenir les familles avec enfants et des actions en faveur de logements abordables et de l'augmentation du parc de logements. La définition des mesures de politiques publiques à adopter doit être confirmée ou ajustée et quantifiée dans les budgets annuels. Certains risques pèsent sur la mise en œuvre de la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan. Ces risques sont liés à des affaires juridiques en cours, et plus particulièrement des procédures contentieuses engagées contre la Société foncière de l'État, qui peuvent entraîner des limitations dans d'autres postes de dépenses nettes. Le projet de plan budgétaire pour 2025 est cohérent avec l'engagement en matière de dépenses nettes pour 2025 ([10]).

([10]) Voir l'avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire de la Grèce, 26.11.2024, C(2024) 9053 final.

Réformes et perspectives d'investissements du plan visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et à répondre aux priorités communes de l'Union

(27) Le plan décrit les intentions des pouvoirs publics en ce qui concerne les réformes et les investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays, dont celles relevant de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, et à répondre aux priorités communes de l'Union. Le plan comprend quelque 226 réformes et investissements, dont 132 bénéficient d'un soutien financier au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et 52 au titre des fonds de la politique de cohésion.

(28) En ce qui concerne la priorité commune que constitue une transition écologique et numérique équitable, y compris les objectifs climatiques fixés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan comprend 88 réformes et investissements qui devraient contribuer, selon la Grèce, à sa transition écologique et numérique. Un nombre significatif des réformes et investissements axés sur la transition écologique figurent parmi les mesures du PRR grec, y compris le chapitre REPowerEU, ou bénéficient d'un soutien au titre des fonds de la politique de cohésion. Par exemple, les réformes et les investissements contenus dans le plan devraient contribuer à répondre à des recommandations spécifiques par pays, notamment en réduisant la dépendance de la Grèce à l'égard des combustibles fossiles grâce à l'augmentation de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, y compris les parcs éoliens en mer et l'hydrogène, ainsi qu'en accroissant la capacité des infrastructures et des réseaux énergétiques (recommandations par pays de 2023 et 2022 sur les énergies renouvelables et les infrastructures et réseaux énergétiques). D'autres réformes et investissements prévus dans le plan visent à améliorer l'efficacité énergétique du parc immobilier du pays (recommandations par pays de 2023 et 2022 sur l'efficacité énergétique), à restructurer les entités municipales de gestion de l'eau et à renforcer les infrastructures d'irrigation et de gestion des eaux usées (recommandation par pays de 2019 sur la politique environnementale et la gestion des ressources), ainsi qu'à élaborer des plans d'aménagement du territoire spécifiques et à renforcer le système de gestion de la protection civile (recommandation par pays de 2024 sur l'adaptation au changement climatique). Le plan grec prévoit également des réformes et investissements destinés à électrifier le secteur grec des transports, comprenant une réforme organisationnelle dans le secteur ferroviaire et des investissements visant à étendre l'installation de bornes de recharge pour véhicules électriques à tout le pays, lesquels devraient contribuer à un secteur des transports plus durable (recommandations par pays de 2024, 2023 et 2022 sur les transports). En ce qui concerne la transition numérique, les réformes et investissements figurant dans le plan comprennent, à titre d'exemple, une réforme visant à achever le cadastre national, qui devrait renforcer l'environnement dans lequel évoluent les entreprises (recommandation par pays de 2023 sur l'environnement des entreprises), un investissement destiné à numériser les archives publiques, qui devrait contribuer à la numérisation de l'administration publique (recommandations par pays de 2020 et 2019 sur la numérisation de l'administration publique et des services publics), et un investissement visant à soutenir le développement d'outils numériques pour les PME grecques (recommandation par pays de 2019 sur la transformation numérique des entreprises). La majorité des réformes et des investissements figurant dans le plan, qui visent à contribuer à la transition numérique de la Grèce, sont inscrits dans le PRR grec ou bénéficient d'un soutien au titre des fonds de la politique de cohésion.

(29) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan comprend 94 réformes et investissements qui devraient contribuer, selon la Grèce, à renforcer la résilience sociale et économique du pays. Les réformes et investissements inscrits dans le plan grec et liés aux recommandations spécifiques par pays comprennent, à titre d'exemple, les modifications du cadre de politique fiscale de la Grèce, qui devraient contribuer à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu et à accroître l'autonomie opérationnelle de l'administration fiscale (recommandations par pays de 2023 et 2022 sur la politique fiscale et l'administration fiscale), le déploiement de la réforme des soins de santé primaires, qui devrait contribuer à l'accessibilité, à l'adéquation et à la viabilité des soins de santé (recommandations par pays de 2023 et 2022 sur les soins de santé), l'augmentation des investissements publics et privés dans la recherche et le développement (recommandation par pays de 2019 sur la recherche et l'innovation), ainsi que la promotion des investissements visant à renforcer la cohésion sociale, l'éducation et l'employabilité, qui devrait contribuer au perfectionnement et à la reconversion professionnels (recommandations par pays de 2019 et 2023 sur les compétences, l'enseignement et la formation professionnels et l'éducation et la formation des adultes, et recommandation par pays de 2019 sur les politiques actives du marché du travail et la garantie de l'inclusion sociale). En outre, le plan comprend des réformes et des investissements qui devraient contribuer à la modernisation de l'administration publique (recommandations par pays de 2024, 2023 et 2022 sur l'administration publique), à la poursuite de la réduction de l'encours de prêts non performants (recommandations par pays de 2024 et 2023 sur la dette du secteur privé et le cadre en matière d'insolvabilité et sur la stabilité financière, qui sont également liées à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques) et à la restructuration de la société hellénique des actifs et participations (recommandation par pays de 2024 sur les entreprises publiques).

(30) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan comprend 11 réformes et investissements qui devraient contribuer, selon la Grèce, à renforcer la sécurité énergétique du pays et à répondre aux recommandations spécifiques par pays. Ces mesures en matière de réformes et d'investissements sont toutes inscrites dans le PRR de la Grèce, y compris son chapitre REPowerEU. Par exemple, le plan grec prévoit des réformes destinées à accroître la capacité de stockage du pays et à améliorer son efficacité énergétique (recommandation par pays de 2023 et 2022 sur les infrastructures énergétiques et l'efficacité énergétique). En outre, le plan comprend des investissements visant à accroître encore la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et

à augmenter la capacité des réseaux électriques (recommandations par pays de 2023 et 2022 sur les énergies renouvelables et les réseaux), qui devraient également permettre à la Grèce de réduire sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles, renforçant ainsi sa sécurité énergétique.

(31) En ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense, le plan comprend 14 réformes et investissements, dont l'un est inscrit dans le PRR grec et qui devraient contribuer, selon la Grèce, au renforcement des capacités de défense du pays.

(32) Le plan fournit des informations sur la cohérence et, le cas échéant, sur la complémentarité avec les fonds de la politique de cohésion, ainsi qu'avec le PRR de la Grèce. Plus précisément, le plan contient des tableaux détaillés par ministère qui présentent les réformes et les investissements pertinents pour chaque priorité commune et leur lien avec les recommandations par pays, et indiquent s'ils sont inscrits dans le PRR ou relèvent d'autres instruments de financement de l'UE (principalement les fonds de la politique de cohésion de l'UE).

(33) Le plan procure une vue d'ensemble des besoins en investissements publics de la Grèce en rapport avec les priorités communes de l'Union et vise à contribuer à répondre à ces besoins en investissements. En ce qui concerne la priorité que constitue la transition écologique et numérique, le plan énumère les principales priorités que couvriront les fonds de la politique de cohésion, y compris le programme de développement pour une transition juste, tout en mentionnant les besoins en investissements spécifiques pour chaque ministère chargé des investissements qui sont inscrits dans le PRR grec. Le plan indique que 30 % du budget total provenant des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 ont été alloués à des politiques consacrées à des actions en faveur de la transition écologique. En ce qui concerne la priorité que constitue la résilience économique et sociale, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan énumère les principales priorités que couvriront les fonds de la politique de cohésion (2021-2027), notamment le FSE+, tout en mentionnant les besoins en investissements spécifiques pour chaque ministère chargé des investissements qui sont inscrits dans le PRR grec. En ce qui concerne la priorité que constitue la sécurité énergétique, le plan fait référence à l'investissement «Système de gaz naturel indépendant Alexandroupolis», qui bénéficiera d'un soutien au titre des fonds de la politique de cohésion et qui devrait contribuer de manière significative à la diversification des sources de gaz naturel de la Grèce, ce qui permettra de réduire encore la dépendance du pays à l'égard du gaz naturel provenant de Russie. En ce qui concerne la priorité que constitue le renforcement des capacités de défense, le plan énumère des projets spécifiques qui seront menés par le ministère de la défense nationale et le ministère de la protection des citoyens, notamment en vue de renforcer l'industrie grecque de la défense avec la contribution du Centre grec pour l'innovation dans le domaine de la défense et de fournir des systèmes aériens sans pilote pour la surveillance des frontières.

Conclusion de l'évaluation menée par la Commission

(34) Dans l'ensemble, la Commission estime que le plan de la Grèce satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL

(35) Le Conseil se félicite du plan budgétaire et structurel à moyen terme de la Grèce et estime que sa mise en œuvre intégrale serait propre à garantir des finances publiques saines et à contribuer à la soutenabilité de la dette publique ainsi qu'à une croissance durable et inclusive.

(36) Le Conseil prend note de l'évaluation du plan par la Commission. Toutefois, le Conseil invite la Commission à présenter son évaluation des futurs plans dans un document distinct de ses recommandations en vue de recommandations du Conseil.

(37) Le Conseil prend note de l'évaluation par la Commission de la trajectoire des dépenses nettes et des principales hypothèses macroéconomiques du plan, y compris en liaison avec les orientations préalables établies par la Commission, ainsi que des implications de la trajectoire des dépenses nettes du plan pour le déficit et la dette publics. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les hypothèses macroéconomiques et budgétaires, bien qu'elles diffèrent dans certains cas des hypothèses de la Commission, y compris pour tenir compte de données macroéconomiques et budgétaires actualisées, sont, d'une façon générale, dûment justifiées et étayées par des arguments économiques solides. Le Conseil prend note de la stratégie budgétaire globale du plan et des risques pesant sur les perspectives, qui pourraient avoir une incidence sur la concrétisation du scénario macroéconomique et sur les hypothèses sous-jacentes ainsi que sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes du plan. En particulier, le Conseil relève que, selon l'évaluation de la Commission, la différence entre la trajectoire des dépenses nettes du plan et la trajectoire de référence est due exclusivement à l'actualisation de la situation budgétaire initiale. Le Conseil note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense.

(38) Le Conseil attend de la Grèce qu'elle se tienne prête à ajuster sa stratégie budgétaire si nécessaire pour garantir la mise en œuvre de sa trajectoire des dépenses nettes. Le Conseil est résolu à suivre de près les évolutions économiques et budgétaires, y compris celles qui sous-tendent le scénario du plan.

(39) Le Conseil estime justifié de mener, en temps utile pour le prochain cycle de surveillance budgétaire, de nouvelles discussions visant à dégager une compréhension commune des implications en matière de surveillance annuelle des taux de croissance cumulés des dépenses nettes.

(40) Le Conseil prend note de la description, par la Commission, des besoins et intentions en matière de réformes et d'investissements en réponse aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, et souligne qu'il importe d'assurer la concrétisation de ces réformes et investissements. Le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, évaluera ces réformes et investissements et suivra leur mise en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

(41) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels de la Grèce, qui contiendront, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil et la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen.

(42) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, il convient que le Conseil recommande à la Grèce la trajectoire des dépenses nettes fixée dans le plan,

RECOMMANDE à la Grèce:

1. de veiller à ce que la croissance des dépenses nettes ne dépasse pas les valeurs maximales fixées à l'annexe I de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 21 janvier 2025.

Par le Conseil

Le président

A. DOMAŃSKI

ANNEXE I

Taux de croissance maxima des dépenses nettes
(taux de croissance annuels et cumulés, en termes nominaux)

Grèce

Années		2025	2026	2027	2028
Taux de croissance (en %)	Annuels	3,7	3,6	3,1	3,0
	Cumulés (*)	6,5	10,3	13,7	17,1

(*) Les taux de croissance cumulés sont calculés par référence à l'année de base 2023. Les taux de croissance cumulés sont utilisés dans le suivi annuel de la conformité ex post dans le compte de contrôle.