

Chapitre 2

Avantages d'un assainissement rapide des finances publiques

La réduction du déficit budgétaire, ramené de 5 % du PIB en 2004 à moins de 3 % en 2006, est une réussite majeure. Les autorités prévoient une diminution plus progressive dans les prochaines années, un équilibre ou un excédent global devant être atteint en 2012 au plus tard. Cependant, l'assainissement budgétaire devrait se poursuivre, peut-être à un rythme plus rapide que prévu étant donné le niveau élevé de la dette publique, les perspectives favorables à la croissance de la production et les coûts budgétaires à long terme du vieillissement, qui sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. Il n'y a pas encore de propositions spécifiques pour réformer les retraites, principale source de l'accroissement prévisible des dépenses publiques résultant du vieillissement, même si le gouvernement doit annoncer des mesures dans le courant de cette année. Différer l'assainissement des finances publiques, et surtout la réforme des retraites qui s'impose d'urgence, entraînerait des coûts à long terme considérables sous la forme d'une hausse de la fiscalité et d'un alourdissement du service de la dette, avec notamment une augmentation de la prime de risque appliquée à la dette publique. De surcroît, cela reviendrait à transférer une lourde charge fiscale aux générations futures. Les efforts d'assainissement devraient tendre surtout à réduire les dépenses primaires et à augmenter les recettes fiscales. Pour y parvenir, il convient en particulier d'accroître l'efficacité de l'administration publique, de s'attaquer à la fraude fiscale et de prendre d'autres mesures pour élargir encore la base d'imposition. Pour garantir la viabilité budgétaire à long terme, il faudra aussi engager des réformes d'envergure dans le secteur clé de la santé et décider promptement de lancer une réforme complète du système de retraite.

Évolution budgétaire récente

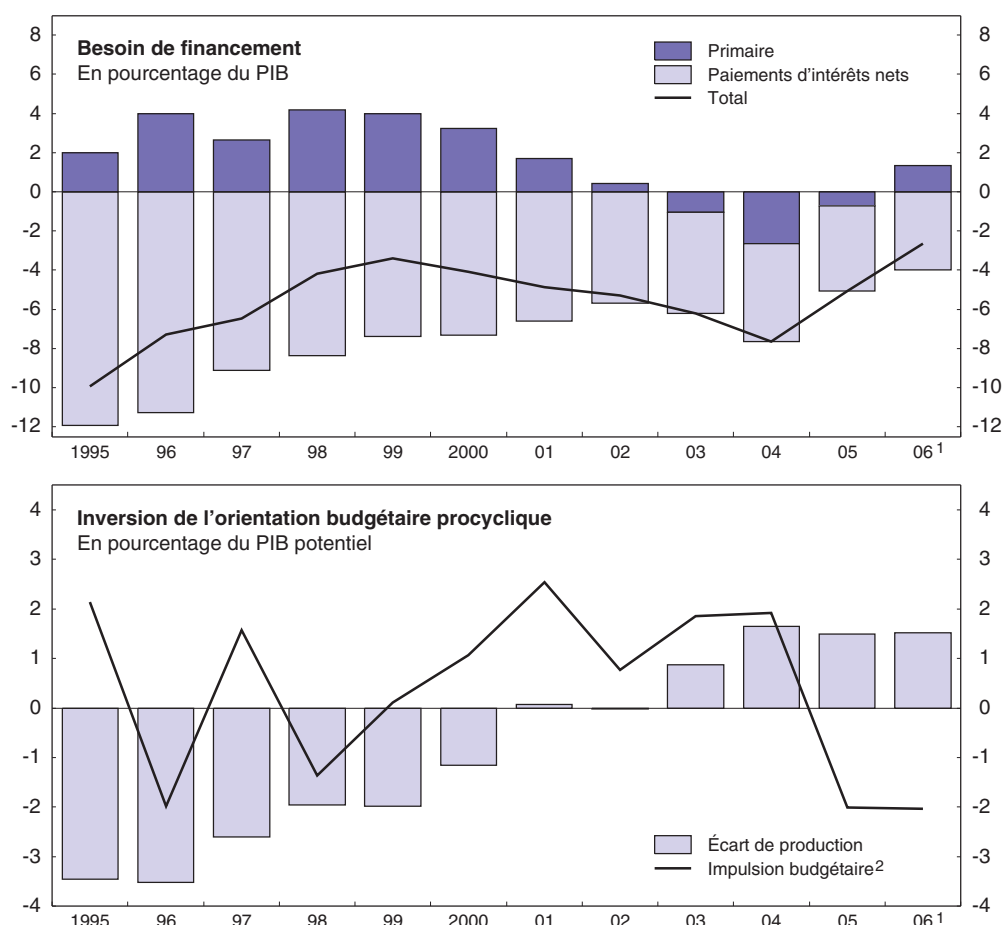
Le déficit a été ramené au-dessous de 3 % du PIB

Inverser la hausse inexorable du déficit depuis la fin des années 90, tel a été l'objectif primordial de la politique économique depuis l'entrée en fonctions du gouvernement actuel, en mars 2004. À la suite de profondes révisions des statistiques des finances publiques, qui ont porté le déficit des administrations publiques à plus de 3 % du PIB pour chaque année écoulée depuis 1997¹, en juin 2004 les autorités de l'UE ont déclenché une procédure de déficit excessif à l'encontre de la Grèce, avec obligation de ramener le déficit au-dessous de 3 % du PIB en 2006 au plus tard. Les toutes dernières estimations officielles, incorporées dans le budget 2007, donnent à penser que cette exigence a été satisfaite, le déficit des administrations publiques étant estimé à 2.6 % du PIB pour 2006 (dans l'optique des données non révisées du PIB, qui sont utilisées pour évaluer la conformité avec la procédure de déficit excessif, dans l'attente d'une confirmation par Eurostat des chiffres révisés du PIB, et qui servent aussi de base pour tous les calculs mentionnés dans le présent chapitre) (graphique 2.1). Cette réduction du déficit a coïncidé avec une nette inversion de l'orientation budgétaire, jusque-là fortement procyclique.

La forte contraction du déficit entre 2004 et 2006, de 7¼ pour cent du PIB à un taux estimé à 2½ pour cent, s'explique par un ensemble de facteurs (tableau 2.1), dont les plus importants sont : une baisse des dépenses en capital d'un peu moins de 2 % du PIB, reflétant pour surtout la fin des dépenses relatives aux Jeux olympiques²; un accroissement des « autres recettes » d'environ 1½ pour cent du PIB, lié en partie à des éléments ponctuels³ mais aussi à la comptabilisation des recettes découlant de la reprise d'un fonds de pension bancaire, encore que cette opération doive engendrer des dépenses publiques futures d'une ampleur comparable étalées sur plusieurs années; enfin, une réduction des paiements au titre du service de la dette, à raison de ¾ pour cent de PIB. Avec la forte contraction des dépenses d'équipement liées aux Jeux olympiques, l'investissement public retrouve sa tendance de long terme en pourcentage du PIB. Toutefois, les possibilités de nouvelles réductions sont sans doute limitées car les enquêtes auprès des chefs d'entreprise révèlent que les infrastructures de base sont insuffisantes en Grèce (World Economic Forum, 2006).

Tandis que la réduction du déficit obtenue depuis 2004 est tout à fait opportune, la baisse des dépenses primaires courantes n'y a contribué que pour ½ pour cent du PIB environ⁴. Elle a résulté principalement d'un freinage de la masse salariale du secteur public, en partie neutralisé par une hausse des transferts sociaux (tableau 2.1). La rémunération moyenne brute dans l'administration centrale n'a augmenté que de 2.3 % en 2005, et c'est la première fois en plus d'une décennie que sa progression a été sensiblement inférieure à celle du secteur privé (graphique 4.2). Toutefois, la croissance de la rémunération brute moyenne dans l'administration centrale a repris, pour atteindre 4.3 % en 2006 (Banque de Grèce, 2007). L'absence de tout indice d'une réduction durable des dépenses courantes primaires est préoccupante, à la fois parce qu'il existe (comme on le

Graphique 2.1. Évolution des soldes budgétaires des administrations publiques



1. Prévisions.

2. Impulsion mesurée par la variation du déficit public primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles; une valeur positive représente une stimulation.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives*, n° 80 – base de données en ligne.

verra plus loin) des possibilités d'abaisser les dépenses primaires en pourcentage du PIB et parce qu'une telle compression est susceptible d'engendrer un assainissement budgétaire durable et une amélioration de la performance économique⁵.

Mais le taux d'endettement reste élevé

La charge d'endettement des administrations publiques (définition de Maastricht) est revenue d'un pic de 114 % du PIB en 2001 aux environs de 104 % du PIB en 2006, mais elle est encore parmi les plus élevées de la zone OCDE et dépasse de beaucoup la valeur de référence de 60 % prévue par le traité de Maastricht. Sa réduction a résulté principalement d'une forte croissance du PIB nominal et de la baisse des taux d'intérêt acquittés sur la dette, le solde primaire jouant un rôle beaucoup plus modeste (Banque de Grèce, 2006a). Diverses opérations financières, qui n'affectent pas le déficit mais qui sont incluses dans la dette des administrations publiques (« ajustement stocks-flux »), ont empêché une réduction plus rapide de l'endettement. Cet ajustement stocks-flux a été récemment de bien plus faible ampleur qu'au cours des années 90, où il était parmi les plus élevés de la

Tableau 2.1. **Recettes et dépenses des administrations publiques**
En pourcentage du PIB

	Niveau						Variation	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-06	2007-09
Impôts	21.6	21.8	22.0	22.2	22.4	22.7	0.5	0.5
Sur la production et les importations	12.8	12.6	13.1	13.4	13.6	13.8	0.2	0.5
Sur le revenu et la fortune	8.7	9.3	9.0	8.9	8.8	8.9	0.2	0.0
Cotisations sociales	14.6	14.4	14.5	14.7	14.9	15.2	-0.2	0.5
Autres recettes courantes	2.1	2.5	3.6	3.0	2.9	2.8	1.5	-0.3
Recettes courantes totales	38.3	38.8	40.1	39.9	40.2	40.6	1.8	0.7
Transferts en capital reçus	2.0	1.7	2.1	2.2	2.2	2.3	0.1	0.1
Recettes totales	40.3	40.5	42.2	42.1	42.5	42.9	1.8	0.8
Dépenses de consommation finale publiques	16.6	16.4	16.0	15.6	15.2	14.8	-0.5	-0.8
<i>dont</i> : rémunération des salariés	12.5	12.1	12.0	11.9	11.8	11.7	-0.5	-0.2
Transferts sociaux autres qu'en nature	17.1	17.4	17.4	17.7	18.1	18.5	0.2	0.9
Dépenses courantes primaires	35.4	35.5	34.9	34.8	34.7	34.7	-0.5	-0.1
Intérêts	5.3	4.7	4.5	4.3	4.1	4.0	-0.8	-0.3
Dépenses courantes totales	40.8	40.2	39.4	39.1	38.8	38.7	-1.3	-0.4
Dépenses en capital	7.2	5.4	5.3	5.4	5.4	5.4	-1.9	0.0
Formation brute de capital fixe	4.2	3.5	3.5	3.5	3.5	3.4	-0.7	0.0
Autres dépenses en capital	3.1	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	-1.2	0.0
Dépenses totales	48.0	45.6	44.7	44.4	44.2	44.1	-3.3	-0.4
Solde	-7.7	-5.1	-2.5	-2.3	-1.8	-1.2	5.1	1.2
Dette brute (consolidée)	108.5	107.5	104.1	100.1	95.9	91.3	-4.4	-8.8
Excédent primaire	-2.3	-0.4	2.0	2.0	2.4	2.9	4.3	0.9

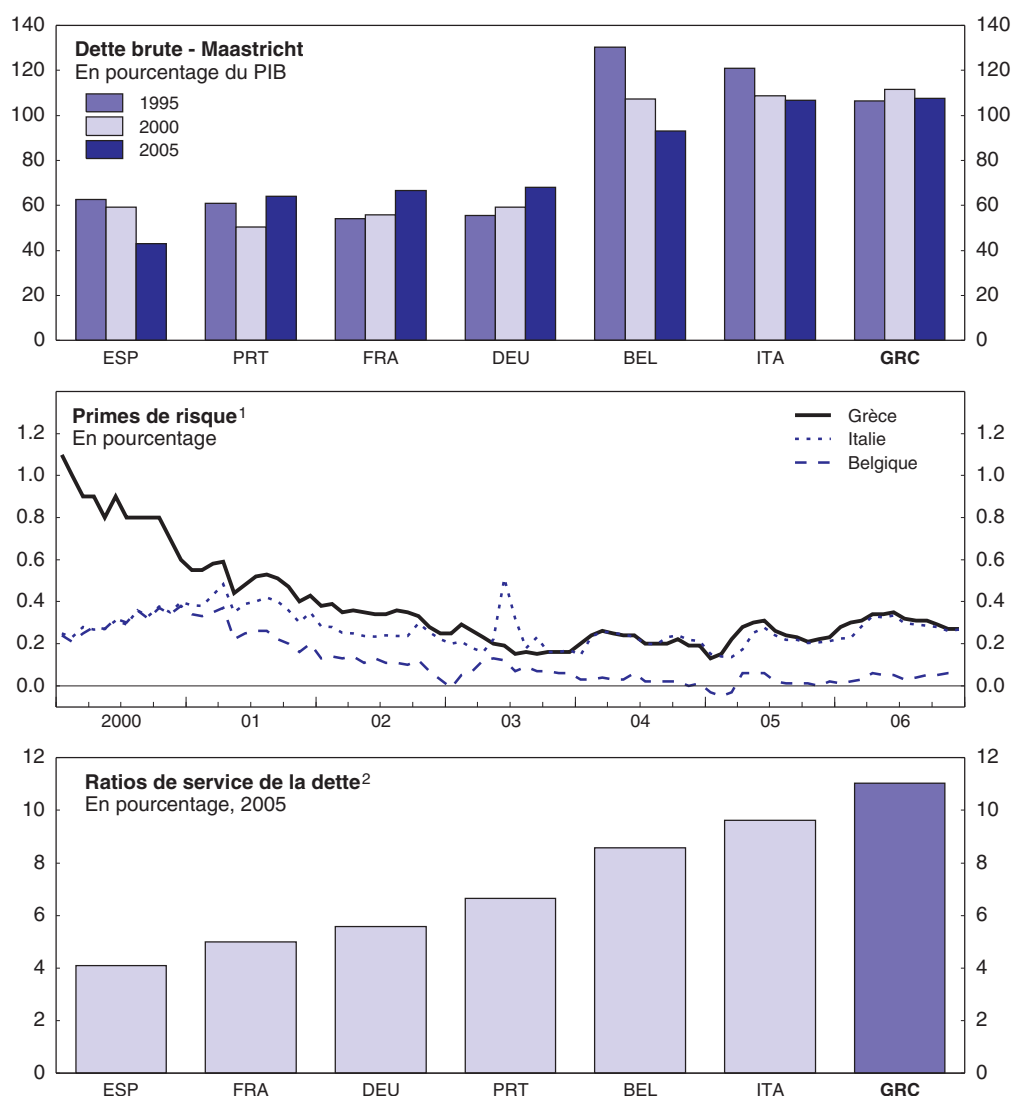
Source : Ministère de l'Économie et des Finances (2006), « The 2006 Update of the Hellenic Stability and Growth Program 2006-2009 », décembre.

zone OCDE, même s'il a représenté encore 1.7 % du PIB en 2006. Étant donné l'importance grandissante donnée à la dette dans les engagements budgétaires européens et le fait qu'un certain nombre de chercheurs (dont Koen et van den Noord, 2005) et d'analystes des marchés financiers ont utilisé les ajustements stocks-flux comme mesure approximative des « subterfuges budgétaires », il importe que les variations actuelles et prévues de l'ajustement stocks-flux continuent d'être expliquées, et les transactions qui les sous-tendent doivent avoir une raison d'être claire, indépendamment de leur éventuel effet immédiat sur la réduction du déficit budgétaire observé. De fait, s'il donne des informations sur l'évolution attendue de l'ajustement stocks-flux global jusqu'en 2009, le dernier Programme de stabilité et de croissance ne détaille pas les facteurs à l'origine de ces ajustements prévus.

En général, un niveau plus élevé d'endettement public est associé à un alourdissement du coût du service de la dette du fait d'une hausse de la prime de risque sur les titres d'emprunt de l'État. Toutefois, dans le cas de la Grèce, l'adhésion à l'UEM a réduit considérablement ces coûts : la prime de risque moyenne sur les obligations à dix ans (mesurée par rapport aux obligations allemandes) est revenue de 220 points de base durant les trois années précédant l'adhésion à l'UEM à seulement 35 points de base en moyenne depuis lors. Néanmoins, une prime de risque qui atteint un multiple de 10 points de base (au lieu d'un multiple de 100 points de base) peut s'accumuler pour représenter une forte composante improductive du service de la dette lorsque celle-ci reste élevée en pourcentage du PIB pendant plusieurs décennies. En revanche, même au sein de l'UEM, la prime de risque (par rapport aux obligations allemandes) est plus élevée en Grèce et en

Italie qu'elle ne l'est en Belgique, bien que ces trois pays aient des ratios dette/PIB similaires (graphique 2.2). Une raison possible est que le ratio d'endettement de la Belgique s'est inscrit sur une trajectoire nettement décroissante à la faveur d'excédents primaires substantiels – si bien que les marchés de capitaux anticipent sans doute une nouvelle réduction durable du ratio d'endettement. Une explication complémentaire possible, corroborée par des recherches empiriques récentes de Bernoth *et al.* (2004), est que les marchés se focalisent sur le ratio service de la dette/recettes publiques qui constitue un meilleur indicateur de la capacité de l'État de financer sa dette. Dans cette optique, la position relative de la Grèce est moins favorable que celle de l'Italie ou de la Belgique (graphique 2.2, partie inférieure), en partie peut-être parce que la Grèce éprouve des difficultés pour extraire des recettes fiscales du PIB, en raison d'une fraude généralisée.

Graphique 2.2. Dette et service de la dette



1. Taux d'intérêt à long terme diminué du taux allemand.

2. Paiements d'intérêts nets en pourcentage des recettes courantes (hors intérêts reçus).

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et prévisions*, n° 80 – base de données en ligne.

Bernoth *et al.* (2004) supposent également que depuis la création de l'UEM, pour l'évaluation du risque de crédit les marchés de capitaux ont cessé de suivre en priorité les ratios dette/PIB et déficit/PIB pour se focaliser sur le ratio service de la dette/recettes publiques, parce que ce dernier indicateur se prête moins à des artifices comptables, d'autant que ce n'est pas l'un des ratios qui servent à jauger formellement les engagements européens. Puisque le ratio service de la dette/recettes publiques s'avère jouer un rôle important dans la détermination de la prime de risque, il s'ensuit que, même si la récente et forte révision à la hausse du niveau du PIB (chapitre 1) réduisait très sensiblement les ratios déficit/PIB et dette brute/PIB prévus (respectivement d'environ ½ et 20 points de pourcentage en 2006), cela n'améliorerait guère la prime de risque acquittée sur la dette publique.

Les objectifs à moyen terme du gouvernement

Le budget 2007, et l'actualisation 2006 du Programme de stabilité, ne visent qu'une légère réduction du déficit des administrations publiques, de 2.6 % du PIB en 2006 à 2.4 % en 2007. L'amélioration sous-jacente est un peu plus marquée, de l'ordre de ½ pour cent du PIB, étant donné la nécessité de compenser l'expiration des mesures temporaires qui ont réduit le déficit d'environ 0.4 % du PIB en 2006. Pour 2007, il n'est pas fait appel à des mesures temporaires de ce type. Le budget prévoit des allègements futurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'ajoutant aux réductions déjà annoncées du taux d'imposition des sociétés. Le coût de ces mesures sera compensé par des hausses d'impôts indirects (incluses dans le train de mesures d'accroissement des recettes adopté en 2006) et par de nouveaux efforts en vue de réduire la fraude fiscale.

Des réductions d'impôt sur le revenu sont tout à fait indiquées dans une optique structurelle, mais du point de vue de la politique budgétaire il serait peut-être plus prudent d'attendre que la lutte contre la fraude fiscale et les mesures structurelles du côté des dépenses aient produit la totalité des économies budgétaires escomptées, avant de s'engager à alléger l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour la période 2007-09. De surcroît, s'il peut être justifié d'annoncer à l'avance des ajustements futurs de l'impôt sur les sociétés de manière à donner aux entreprises un environnement plus certain pour planifier leurs investissements, on voit moins la nécessité de s'engager sur des réductions futures de l'impôt sur le revenu, étant donné que la situation budgétaire est encore fragile, surtout en raison de la forte croissance sous-jacente de l'économie.

Le tout dernier Programme de stabilité prévoit une baisse du déficit des administrations publiques jusqu'à 1.2 % à l'horizon 2009, à la faveur d'un excédent primaire de près de 3 % (tableau 2.1). L'amélioration prévue du solde primaire (0.8 point de pourcentage sur 0.9) est essentiellement obtenue au moyen d'un accroissement des recettes (principalement une hausse des recettes fiscales indirectes et des rentrées de cotisations sociales). Les dispositions détaillées à l'origine de ce gain de recettes sont les suivantes : mesures antifraude et relèvement progressif de la taxe d'accise sur le carburant jusqu'au niveau minimum requis par l'UE. En revanche, les dépenses courantes primaires restent globalement inchangées en pourcentage du PIB, une baisse de la consommation publique étant compensée par une hausse des aides ciblées au revenu⁶. À la faveur des excédents primaires prévus, conjugués à une diminution des ajustements déficit-dette et à des taux de croissance élevés, le taux d'endettement des administrations publiques devrait baisser de 13 points de pourcentage entre 2006 et 2009, pour revenir à 91 % du PIB.

Les objectifs budgétaires à moyen terme devraient être plus ambitieux

À partir du milieu de la prochaine décennie, les dépenses publiques devraient être soumises à des tensions considérables car le vieillissement accroîtra les dépenses de retraite et de santé. De fait, on estime que les dépenses publiques additionnelles liées au vieillissement jusqu'au milieu du siècle seront parmi les plus élevées de la zone OCDE. Même si le gouvernement parvient, comme c'est son objectif, à une position budgétaire en équilibre ou excédentaire d'ici 2012, en l'absence d'un nouvel ajustement des politiques, et selon une extrapolation mécanique, la poussée des dépenses liée à la démographie entraînerait la dette sur une trajectoire incontrôlable, puisqu'elle dépasserait 350 % du PIB à l'horizon 2050. Certes, ce genre de prévision manque de vraisemblance, mais il en ressort que, du point de vue des politiques, la question pertinente n'est pas de savoir si un nouvel assainissement budgétaire est indispensable, mais plutôt comment et quand il sera réalisé de façon optimale. Dans ce contexte, la Grèce est le seul pays de la zone euro qui n'incorpore pas de prévisions budgétaires de long terme quantitatives dans son programme annuel de stabilité. Cela peut s'expliquer en partie par l'absence de propositions spécifiques de réforme des retraites, encore que le gouvernement doive annoncer des mesures dans le courant de cette année, à la suite du rapport d'une commission consultative d'experts. Compte tenu de cette perspective de long terme, la section suivante examine les domaines dans lesquels devraient se concentrer les efforts d'assainissement budgétaire; les réformes du système de retraite font toutefois l'objet d'une analyse détaillée dans le prochain chapitre. Dans une autre section, on s'efforcera de chiffrer le coût du report des mesures, dans un horizon temporel allant jusqu'au milieu du siècle. La dernière section résume les principales conclusions et les recommandations.

L'assainissement budgétaire peut encore progresser du côté des dépenses

La faiblesse persistante des finances publiques tient en grande partie aux dépenses. À près de 36 % du PIB en 2005, les dépenses primaires courantes totales sont inférieures de 5 points de PIB à la moyenne de la zone euro, mais cet écart s'est réduit de moitié au cours de la décennie écoulée alors que la part des dépenses dans la zone euro est restée relativement stable. Pour permettre une amélioration durable des performances budgétaires il est indispensable de mieux contrôler l'évolution des dépenses primaires grâce à une gestion améliorée des dépenses publiques et à une transparence budgétaire accrue. Les sources potentielles d'économies budgétaires, qui seront examinées ci-après de façon détaillée, sont le renforcement du contrôle budgétaire sur les entreprises publiques, l'amélioration de l'efficacité des investissements publics et la réduction des dépenses au titre de l'administration publique. En outre, il y aurait lieu de réduire encore les dépenses militaires (non traitées ci-après), qui en 2004 étaient les plus élevées de la zone euro en pourcentage du PIB et qui dépassaient de 1½ pour cent de PIB la moyenne de la zone euro. Pour assurer la viabilité budgétaire à long terme, des mesures en profondeur s'imposent afin de contenir les dépenses de santé et surtout de retraite.

Améliorer la gestion des dépenses publiques et accroître la transparence

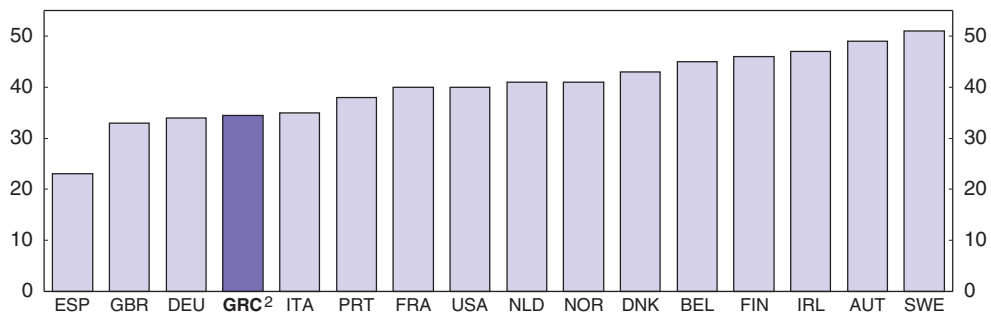
Des améliorations du processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation du budget induiraient une affectation plus efficiente des crédits publics, ouvrant ainsi la voie à des finances publiques plus saines et plus transparentes. Les efforts en cours pour élaborer une budgétisation par programmes, laquelle est devenue la norme dans la plupart des pays de l'OCDE au niveau de l'administration centrale, sont donc tout à fait opportuns. On a

également observé des améliorations récentes de l'audit budgétaire avec la création d'une nouvelle direction du contrôle budgétaire et la mise en place d'unités d'audit interne dans chaque entité publique d'une certaine importance⁷. La direction du contrôle budgétaire doit disposer d'agents qualifiés et en nombre suffisant pour jauger l'efficacité des programmes de dépenses, et non pas simplement pour faire en sorte qu'ils soient conformes avec les dispositions légales⁸.

Comme indiqué dans la précédente *Étude*, la planification budgétaire et le contrôle des dépenses s'amélioreraient avec la mise en place de plafonds de dépenses indicatifs allant au-delà de chaque exercice budgétaire et applicables à tous les niveaux du secteur public. Le gouvernement a annoncé son intention d'adopter un cadre budgétaire pluriannuel, mais aucun calendrier de mise en œuvre n'a été établi.

Les indicateurs quantitatifs de la transparence budgétaire montrent que la Grèce occupe un rang médiocre dans les comparaisons internationales, même si ces mesures ne reflètent pas encore l'effet positif sur la transparence des améliorations récentes de la qualité et de l'actualité des données budgétaires notifiées et du renforcement des procédures de contrôle (graphique 2.3). L'intégration totale du processus budgétaire dans l'approche par programmes, qui est aujourd'hui en cours de réalisation, revêt une importance majeure pour l'évaluation de l'efficacité des initiatives sur le front des dépenses et devrait être mise en place sans délai⁹. La conduite de l'analyse du risque budgétaire, surtout en ce qui concerne les garanties de prêts et les exigibilités éventuelles liées aux projets de partenariat public-privé, ainsi que la notification des résultats dans les documents budgétaires, sont aussi identifiés comme des axes de réforme prioritaires dans le rapport 2006 du FMI sur la Grèce (*Report on the Observance of Standards and Codes on Fiscal Transparency*); il en va de même de la notification des modalités financières des interventions à l'égard des entreprises publiques. De nouvelles avancées en termes de transparence et de responsabilité pourraient être obtenues en confiant la gestion de la dette à un organisme unique¹⁰. Le dispositif actuel risque d'engendrer des erreurs de déclaration, une perte de responsabilité et un manque de transparence (FMI, 2006). À en juger par des données empiriques, une plus grande transparence des procédures budgétaires contribuerait à faire baisser les primes de risque et, partant, les coûts d'emprunt (Bernoth et Wolff, 2006).

Graphique 2.3. **Indice de transparence budgétaire**¹



1. Cet indice dénote dans quelle mesure les opérations budgétaires font l'objet de contrôles comptables et dans quelle mesure les informations consécutives sont rendues publiques.

2. Tel qu'il était calculé initialement, l'indice pour la Grèce était à peine égal à 4. Mais cette évaluation se fondait sur une interprétation incorrecte des réponses pertinentes aux enquêtes. L'indice présenté ici est recalculé sur la base des réponses correctes.

Source : Bernoth, K. et G.B. Wolff (2006), « Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia », *DNB Working Paper*, n° 103, De Nederlandsche Bank, Amsterdam, juin.

Mettre en place un contrôle budgétaire des entreprises publiques

Il est urgent de mieux contrôler les dépenses des entreprises publiques. D'après le dernier budget, ces entreprises ont accusé des pertes de l'ordre de 0.6 % du PIB en 2005 et en 2006, un résultat comparable étant prévu pour 2007. Outre les subventions destinées à couvrir leurs déficits (notamment les aides aux chemins de fer et aux systèmes de transport urbain, lesquels ne sont pas inclus dans le secteur des administrations publiques), le budget est grevé par des obligations d'injection de capital et de garantie de prêts (Banque de Grèce, 2006b). Sous l'effet surtout de la forte hausse des emprunts des entreprises publiques, l'encours des prêts garantis par l'État est passé de 6¼ pour cent du PIB en 1999 à 9 % en 2006, alourdissant la dette publique en conséquence. Il est urgent d'améliorer le fonctionnement des entreprises publiques, et les initiatives récentes, avec la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel pour les entreprises et organisations publiques (chapitre 6), vont dans la bonne direction¹¹. À cet égard, il importera d'appliquer en temps opportun le nouveau système d'information sur la gestion – dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2008 – qui sera relié aux directions financières des entreprises publiques, permettant ainsi de suivre leurs performances et de jauger les résultats obtenus au regard des objectifs budgétaires.

Accroître l'efficience des investissements

Le ratio investissements des administrations publiques/PIB a baissé depuis 2004 et avoisine aujourd'hui sa moyenne de long terme, mais cette contraction reflète principalement l'arrêt des dépenses liées aux Jeux olympiques. De grands programmes d'investissements publics ont été engagés pour accroître le stock d'infrastructures, et le ratio investissements publics/PIB devrait rester supérieur à la moyenne de la zone euro dans le moyen terme. Toutefois, ces dépenses sont probablement justifiées car une robuste infrastructure est indispensable pour maintenir un rythme élevé de croissance de la production, or les enquêtes auprès des entreprises révèlent une carence des infrastructures de base en Grèce. Cependant, il sera de plus en plus important d'optimiser les ressources, car les projets à taux de rendement élevé se raréfient. À cet effet, on pourrait mieux utiliser les partenariats public-privé, dans un premier temps sur des projets à petite échelle (encadré 2.1).

La performance des administrations publiques doit s'améliorer encore pour égaler les meilleures pratiques

La Grèce est en train de réformer et de moderniser son administration publique. Il convient toutefois d'accélérer le processus. En 2004, les dépenses au titre de l'administration publique générale étaient les plus élevées de la zone OCDE, à la fois en proportion du PIB et en pourcentage des dépenses publiques totales (graphique 2.4). De surcroît, rien n'indique que les services fournis soient supérieurs en quantité ou en qualité; on peut en conclure qu'une amélioration de l'efficience permettrait de réduire considérablement les dépenses au titre de l'administration publique. Après avoir analysé l'efficience publique, Afonso *et al.* (2003) concluent que la Grèce aurait pu atteindre le même niveau de production du secteur public (administration, santé et éducation) en n'employant que 71 % des ressources qu'elle met en œuvre à l'heure actuelle.

Un certain nombre de mesures visent à accroître l'efficience du secteur public et la qualité de ses services. Parmi les initiatives importantes, on peut citer : la mise en place de guichets uniques (centres citoyens) pour la prestation de services administratifs; la

Encadré 2.1. Partenariats public-privé

Une loi de 2005 a instauré un cadre juridique pour les partenariats public-privé (PPP) et contribue à accroître l'efficacité des investissements publics. La loi récente prévoit que le coût des projets couverts par le dispositif PPP peut être pris en charge soit par l'État (paiements liés à la disponibilité de l'infrastructure), soit par les utilisateurs finaux*. Dans le premier cas, l'État rembourse progressivement le coût de l'infrastructure et finance sur une base courante la prestation du service par les entités privées. Sa responsabilité se borne à contrôler le respect par l'entité des termes du contrat. Les trois projets PPP approuvés jusqu'ici seront remboursés à l'aide de paiements liés à la disponibilité effectués par les autorités contractantes; des sanctions automatiques sont prévues en cas de non-conformité de la prestation assurée par le partenaire privé. La « performance satisfaisante » de l'entité privée sera certifiée dans le cadre d'un mécanisme de suivi mis en place par les pouvoirs publics. Les autorités envisagent désormais de s'orienter vers des projets PPP financés par l'utilisateur final.

Le cadre PPP nouvellement adopté permettrait d'améliorer la prestation des services tout en atténuant les tensions budgétaires immédiates. Lors de la mise en œuvre de la nouvelle loi, il sera crucial de veiller à ce que les dispositifs PPP s'accompagnent d'une transparence totale concernant les engagements futurs de l'État. Une évaluation minutieuse des options, une sélection objective des partenaires et une analyse coûts-avantages rigoureuse des projets potentiels sont autant d'actions indispensables. S'il est trop tôt pour jauger les avantages des PPP, la décision du gouvernement de soumettre ces projets à l'analyse coûts-avantages est tout à fait appropriée. Un groupe spécial PPP efficace et indépendant – mis en place pour guider le processus PPP – serait également vital pour faire en sorte que seuls soient retenus les projets qui offrent les plus grandes retombées économiques. Enfin, il faut clarifier les obligations de notification et de comptabilité des ministères et organismes chargés de la supervision des PPP (FMI, 2006).

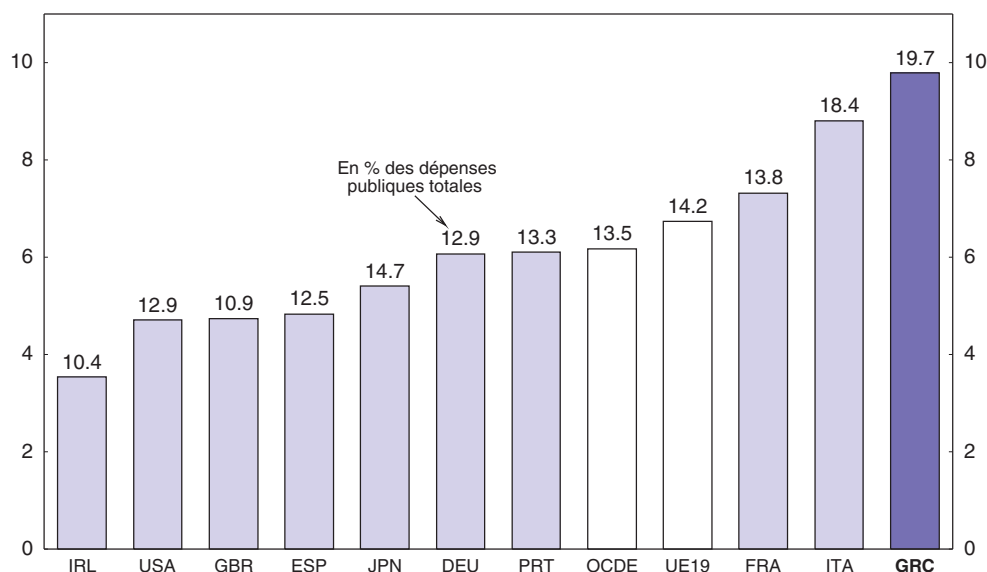
* Selon la loi de 2005, le coût du projet ne doit pas excéder 200 millions d'euros (environ 0.1 % du PIB de 2006). La loi exclut toute forme d'accord PPP concernant les services qui sont rendus exclusivement par l'État (services policiers et judiciaires, par exemple).

simplification des formalités administratives, notamment pour les entreprises; la mise en œuvre de projets d'information pour le développement de la gouvernance électronique¹². Toute nouvelle législation fera l'objet d'une évaluation en fonction de critères spécifiques, notamment la nécessité de la nouvelle loi, sa clarté d'expression, sa conformité avec le droit de l'Union européenne et le droit international, son efficacité et son efficacité. Des rapports d'évaluation de la qualité sont obligatoires pour toute loi ou réglementation, après la mise en œuvre de la loi ses effets seront évalués.

Les initiatives des autorités portent aussi sur la gestion des ressources humaines. Parmi les actions récentes figurent la création d'un programme de formation permanente et l'adoption d'un nouveau Code de la fonction publique qui régit les questions relatives à la gestion du personnel, notamment les modalités de recrutement et de rémunération. Le nouveau dispositif vise à améliorer les procédures d'évaluation et à mettre en place la promotion au mérite, tout en offrant aux agents du secteur public une plus grande mobilité d'un service à l'autre.

Il faut saluer les mesures prises pour accroître la convivialité de l'administration publique et, plus récemment, les réformes visant à alléger le fardeau des réglementations. Néanmoins, de nouvelles initiatives s'imposent pour simplifier les procédures. Ainsi, en

Graphique 2.4. **Dépenses au titre de l'administration publique générale**¹
 Secteur des administrations publiques, en pourcentage du PIB, 2004²



1. Services publics généraux : organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires extérieures, aide économique étrangère, services généraux, recherche fondamentale, recherche-développement, opérations relatives à la dette publique et autres services publics généraux.
2. Les agrégats UE19 et OCDE sont des moyennes non pondérées. L'agrégat UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont également membres de l'OCDE. L'agrégat OCDE exclut l'Australie, le Canada, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Turquie.

Source : OCDE (2007), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE* – base de données en ligne, février.

dépît des améliorations apportées ces trois dernières années, le nombre de formalités et les délais nécessaires pour créer une petite entreprise sont toujours parmi les plus élevés de la zone OCDE. Plus généralement, on constate souvent que des réformes promulguées ne sont pas mises en œuvre en temps opportun. Par conséquent, une priorité de la réforme de l'administration publique devrait être de veiller à l'application intégrale et efficace des mesures dès lors qu'un texte de loi a été adopté.

Autre objectif tout aussi important : réduire les sureffectifs et augmenter la productivité du secteur public, ce qui est indispensable non seulement pour améliorer la qualité des services et promouvoir la politique gouvernementale d'assainissement, mais aussi pour contenir les pressions salariales, car les salaires du secteur public jouent souvent un rôle moteur dans l'évolution salariale globale (chapitre 4). Les initiatives en cours pour renforcer le système d'évaluation des performances, durcir les procédures de recrutement et accroître la mobilité des fonctionnaires sont donc très opportunes et devraient être mises en œuvre sans retard. À cet égard, il convient de mettre à profit la fonte naturelle des effectifs en ne remplaçant qu'une partie des salariés du secteur public qui partent à la retraite¹³.

Préserver la qualité des services de santé tout en maîtrisant les coûts

À 5 % du PIB, les dépenses publiques pour la santé et les soins de longue durée sont inférieures d'environ 2 points de pourcentage à la moyenne OCDE. Cependant, le vieillissement de la population et des facteurs non démographiques tels que le progrès technologique et les variations des prix relatifs de l'offre de services de santé, ainsi que

l'effet « maladie des coûts » (*cost-disease effect*)¹⁴ en ce qui concerne les soins de longue durée, alourdiront à terme le coût des prestations. Selon des estimations de l'OCDE sur la base d'un scénario de « pression des coûts », en l'absence de toute action publique les dépenses publiques de santé et de soins de longue durée pourraient plus que doubler en proportion du PIB d'ici à 2050, et avoisiner la moyenne OCDE (OCDE, 2006). Même dans un scénario de « maîtrise des coûts », ces dépenses pourraient atteindre près de 9 % du PIB à l'horizon 2050 (pour une moyenne OCDE de 10 %).

Accroître l'efficacité des services de santé aiderait à contenir la poussée future des coûts. En dépit des améliorations apportées ces dernières années, les prestations de services assurées par le Système national de santé ne sont pas satisfaisantes, même si l'offre est abondante¹⁵. Un niveau élevé de dépenses privées en soins de santé (les dépenses à la charge des patients représentent un peu moins de la moitié des dépenses de santé totales et sont parmi les plus élevées de la zone OCDE) reflète pour partie des inefficiences du système public de santé qui engendrent des délais d'attente excessifs, même si, toutes choses égales par ailleurs, cela peut aider à contenir les pressions sur les dépenses publiques. Les indicateurs quantitatifs de la performance du secteur de la santé, en particulier les délais d'attente pour différents types d'opérations chirurgicales et de traitements, devraient être établis plus systématiquement et mis à la disposition du public. Les précédentes *Études* de l'OCDE ont mis en évidence les principaux problèmes du système public de santé, notamment le fonctionnement défectueux des hôpitaux publics et l'absence d'un système national efficace de soins primaires. Les initiatives en cours pour s'attaquer à ces faiblesses structurelles visent principalement à moderniser la structure du Système national de santé, en améliorant sa gestion et en rationalisant les dépenses dans des secteurs critiques (annexe 2.A1). Des mesures destinées à rationaliser les marchés publics et à simplifier la passation de commandes, de même que des améliorations de la gestion des hôpitaux publics, sont tout à fait indiquées pour prévenir un nouveau gonflement de la dette hospitalière dans l'avenir¹⁶. Une participation accrue du secteur privé par le biais de projets PPP dans des domaines tels que la prestation de services en régime hospitalier et la construction des hôpitaux publics contribuerait aussi à accroître l'efficacité et la rentabilité.

Cependant, des mesures supplémentaires s'imposent pour maîtriser plus étroitement les dépenses de santé et améliorer la qualité des services. Il s'agit notamment des mécanismes améliorés de tarification et de calcul des coûts et du contrôle renforcé des services sociaux, qui font partie du programme de réforme à long terme du gouvernement annoncé en 2004. S'il est effectivement appliqué, un système de tarification pour le remboursement aux hôpitaux de différents types de soins hospitaliers constituerait un important pas en avant. S'agissant des soins primaires, le développement d'un réseau efficace – indispensable pour réduire les disparités géographiques en termes de prestation et de couverture et pour assurer une fonction de « filtrage » de l'accès aux spécialistes et aux soins ambulatoires – dépendrait largement des mécanismes d'incitation en faveur des généralistes et d'autres personnels soignants. Il ressort de données internationales qu'un système de rémunération plus diversifié, avec une composante de paiement à l'acte (au lieu d'une rémunération entièrement fondée sur le salaire ou la capitation) réduirait les listes d'attente en chirurgie électorale (Siciliani et Hurst, 2004) et accroîtrait le taux d'activité des médecins (Simoens et Hurst, 2006), tout en permettant sans doute de mieux prendre compte les préférences des patients. La responsabilisation des gestionnaires des hôpitaux, conjuguée à une amélioration du système de tarification et à l'expansion des soins

primaires, contribuerait à une meilleure maîtrise des coûts tout en remédiant aux carences de qualité des services de santé. Toutefois, les retombées quantitatives et qualitatives dépendront de façon cruciale d'une mise en œuvre prompte et rigoureuse de la stratégie de réforme gouvernementale.

Améliorer le recouvrement de l'impôt et élargir l'assiette fiscale

Depuis 2001, des réformes ont été engagées pour améliorer le fonctionnement du système fiscal, l'accent étant mis sur la simplification à la suite du rapport de la Commission de réforme fiscale¹⁷. Les efforts en cours visent à alléger la pression fiscale et à rendre le système d'imposition moins complexe et plus compétitif en comparaison des autres pays, afin de promouvoir l'activité et l'investissement des entreprises et d'attirer les investissements directs étrangers (encadré 2.2). L'un des axes majeurs du processus de réforme est la réduction de la fraude fiscale, grâce à un renforcement des mécanismes de vérification et de contrôle et à une restructuration des services d'audit.

Encadré 2.2. Initiatives récentes sur le front de la réforme fiscale – principales mesures

Impôt sur le revenu des personnes physiques

- La loi 3296/2004 a instauré un relèvement du seuil d'imposition et une réduction du taux d'imposition applicable aux sociétés en nom collectif et aux sociétés en commandite simple (de 25 % en 2004 à 20 % en 2007).
- Un projet de loi soumis au Parlement prévoit une nouvelle augmentation du montant exonéré d'impôt et une réduction de quatre à trois du nombre des tranches d'imposition. Il instaure en outre une réduction progressive des taux d'imposition du revenu sur la période 2007-09, tout en maintenant à 40 % le taux supérieur applicable aux revenus de 30 000 euros et plus.

Impôt sur les sociétés

- La loi 3296/2004 a instauré une réduction progressive du taux de l'impôt sur les sociétés, de 35 % en 2004 à 25 % en 2007. Elle prévoit aussi un dégrèvement d'impôt pour la fusion d'entreprises de taille moyenne et une réduction de 50 % du paiement anticipé de l'impôt sur les sociétés pour les nouvelles entreprises pendant leurs trois premières années d'existence.

Impôt sur la propriété

- La loi 3427/2005 prévoit, entre autres dispositions, l'application de la TVA aux ventes de bâtiments neufs et l'imposition des gains en capital. Cet impôt remplace l'impôt sur les mutations qui est progressivement supprimé.

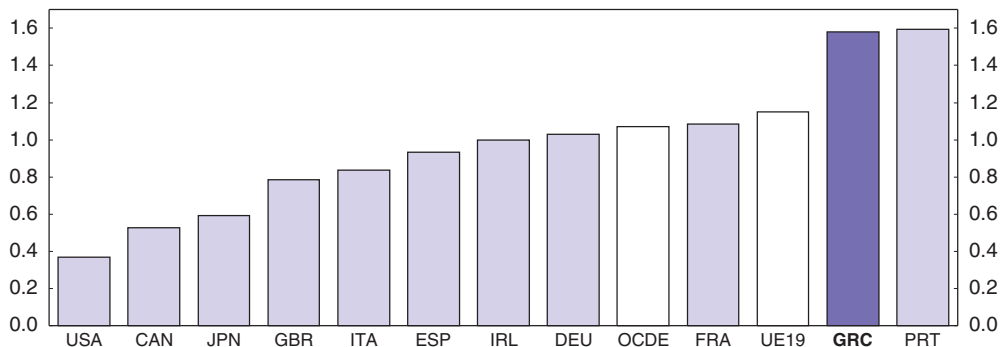
Direction des vérifications fiscales

- Mesures destinées à réduire la fraude fiscale : élaboration d'un système d'information intégré et d'une base de données (l'accent étant mis sur l'amélioration du système TAXIS, avec recoupement des données et des informations relatives aux contribuables); restructuration et renforcement des compétences des services et centres de vérification.

La nécessité de rendre le système fiscal plus efficient et plus compétitif limite les possibilités d'accroître les recettes en relevant les taux de l'impôt sur les sociétés et/ou les cotisations de sécurité sociale et les prélèvements assis sur les salaires, d'autant plus que

le coin fiscal est déjà élevé (chapitre 4). Les impôts sur la consommation présentent l'avantage d'être neutres vis-à-vis des décisions d'épargne et de créer moins de désincitations à travailler. Un argument classique formulé à l'encontre de ces prélèvements est leur caractère régressif, encore que, dans le cas de la Grèce, on puisse faire valoir que la fraude généralisée sur les impôts directs est probablement plus répandue parmi les titulaires de hauts revenus. Néanmoins, le rapport impôts indirects/impôts directs est déjà élevé en Grèce par rapport aux autres pays, et très peu d'articles bénéficient d'une TVA à taux zéro ou à taux réduit (graphique 2.5). S'il est sans doute possible d'augmenter quelque peu les impôts sur la consommation, pour accroître les recettes il faut s'attacher en priorité à combattre la fraude fiscale et à élargir l'assiette d'imposition en supprimant les exemptions restantes génératrices de distorsions, comme on le verra plus loin.

Graphique 2.5. **Ratio impôts indirects/impôts directs**¹
2005²



1. Impôts sur les biens et services rapportés aux impôts sur le revenu, les bénéfices et les plus-values.

2. 2003 pour le Portugal, 2004 pour la Grèce. Les agrégats UE19 et OCDE sont des moyennes non pondérées de la dernière année connue. L'agrégat UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont également membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2006), *Statistiques des recettes publiques 1965-2005*, OCDE, Paris.

Les estimations de la fraude fiscale sont par nature hasardeuses, mais on peut penser qu'elle a représenté près de 15 % du PIB en 1997, soit pratiquement les deux tiers des recettes fiscales inscrites au budget de cette même année¹⁸. Cela signifie qu'il existe d'amples possibilités d'abaisser les taux d'imposition, à condition de pouvoir réduire la fraude. Parmi les facteurs importants qui expliquent le faible respect des obligations fiscales, on peut citer le nombre élevé de petites entreprises et la forte proportion de travailleurs indépendants. Par conséquent, les mesures en matière d'administration fiscale – qui vont du réaménagement des services de vérification à l'aggravation des sanctions et amendes – devraient s'accompagner d'autres initiatives destinées à éviter que les cadres d'action ne favorisent indûment l'emploi indépendant et l'emploi dans les petites entreprises.

Les progrès de la lutte contre la fraude fiscale transparaissent en particulier dans la forte hausse des recettes de TVA rapportées aux dépenses de consommation en 2006. Plusieurs mesures ont été prises pour renforcer l'administration de l'impôt, notamment le recoupement informatique des données et informations relatives aux contribuables, la restructuration des services de vérification et le ciblage des contrôles fiscaux sur les dossiers les plus importants. L'application de la TVA à la construction de logements devrait

aussi contribuer à limiter la fraude en réduisant les activités informelles dans ce secteur. En outre, les autorités espèrent que les réductions récentes des taux d'imposition du revenu feront baisser la fraude car elles affaiblissent les incitations à la sous-déclaration des revenus. Cependant, la fraude fiscale demeure un problème sérieux qui compromet l'assainissement des finances publiques et qui pèse sur les acteurs de l'économie formelle. Les récents efforts déployés pour la combattre devraient donc se poursuivre et s'intensifier. Une extension des services informatiques offerts aux contribuables et à leurs agents pourrait atténuer les risques d'indiscipline fiscale en améliorant le suivi du recouvrement de l'impôt.

Les initiatives en cours pour réformer l'administration de l'impôt devraient s'accompagner d'une nouvelle simplification du système fiscal de manière à restreindre la fraude. En dépit des réformes engagées depuis 2001, il est encore possible de réduire la complexité et les coûts de conformité du système. Ainsi qu'on l'a noté dans la précédente *Étude*, il conviendrait à cet effet de supprimer les derniers droits de timbre et de mettre fin au régime de TVA préférentiel dont bénéficient plusieurs produits (boissons gazeuses, prestations de restaurants, électricité, par exemple), professions (avocats et notaires, etc.) ou régions (îles de la mer Égée). Des droits de timbre sont perçus sur toute une série de transactions et peuvent engendrer des inefficiences allocatives. Ainsi, ils alourdissent les frais d'emprunt lorsqu'ils s'appliquent à des contrats financiers tels que les hypothèques et les prêts. Dans le secteur du logement, ces prélèvements ont un effet négatif sur la liquidité car ils s'ajoutent aux coûts de transaction associés à l'achat et à la vente des biens. Les nouvelles mesures de réforme fiscale devraient viser en priorité à supprimer bon nombre des exemptions et déductions restantes en matière de fiscalité des entreprises, qui se soldent par des niveaux d'imposition effectifs variables d'une entreprise à l'autre. Élargir de la sorte la base d'imposition permettrait d'abaisser les taux dans leur ensemble et d'affaiblir ainsi les incitations à la fraude. La complexité du système fiscal est accentuée par la présence d'un grand nombre de taxes parafiscales – essentiellement des prélèvements affectés servant à financer diverses institutions (par exemple les caisses de retraite des avocats, des ingénieurs et des travailleurs des médias)¹⁹ – qui continuent de fausser l'allocation des ressources, s'avèrent inéquitables, réduisent la transparence, et devraient donc être supprimées.

Les coûts d'un report de la réforme budgétaire

Selon des estimations, l'augmentation des dépenses publiques futures imputable au vieillissement est parmi les plus fortes de la zone OCDE. Étant donné les conditions initiales, notamment l'ampleur de la dette publique, et l'accroissement prévisible des dépenses publiques dû au vieillissement (en particulier au titre des retraites), la question qui se pose aux pouvoirs publics n'est pas de savoir si un assainissement budgétaire doit être engagé, mais *quand* il aura lieu. Cela conduit à s'interroger sur les coûts d'un report de la réforme budgétaire.

Afin d'analyser la nature de ces coûts et d'essayer de les chiffrer, un certain nombre de scénarios hypothétiques illustratifs ont été établis avec un modèle simple fondé sur l'identité reliant les variations de la dette publique et le solde primaire (voir l'annexe 2.A2 et Koutsogeorgopoulou et Turner, 2007). En l'absence d'assainissement budgétaire, le solde primaire ne cesse de se dégrader avec l'accroissement des dépenses liées au vieillissement. Une hypothèse majeure du modèle est que la prime de risque sur la dette publique croît à mesure que le ratio service de la dette/recettes publiques se détériore, comme indiqué

dans des travaux empiriques récents de Bernoth *et al.* (2004). Une fois mis en route, l'assainissement des finances publiques est censé revêtir trois formes :

- Une réduction des dépenses primaires équivalant à 5 % du PIB au cours de la décennie suivante. On affirme souvent que, surtout dans les pays où la fiscalité globale est déjà élevée, l'assainissement budgétaire aura des effets macroéconomiques plus favorables s'il est réalisé par des compressions de dépenses plutôt que par des augmentations d'impôts (Cournède et Gonand, 2006). Cependant, au-delà d'un certain seuil, il est probable que les coûts économiques et politiques de nouvelles réductions des dépenses primaires augmentent fortement. Dans le cas de la Grèce, ainsi qu'on l'a déjà noté, il est probable que des réductions substantielles des dépenses au titre de l'administration publique peuvent être obtenues grâce à des gains d'efficacité. En outre, il est possible d'améliorer l'efficacité du système de santé, ce qui aiderait à contenir les pressions futures des coûts.
- Une réforme majeure des retraites a été engagée. Les caractéristiques souhaitables de toute réforme dans ce domaine sont analysées de façon détaillée au chapitre 3. Toutefois, pour prendre en compte les effets budgétaires de cette réforme, on présume ici, à des fins d'illustration, que la réforme entraîne une variation du « taux de prestations de retraite » similaire à celle qui est prévue en moyenne dans les autres pays de l'UE15 (encadré 2.3). En définitive, la réforme réduirait de plus de moitié l'accroissement supplémentaire des dépenses de retraite en pourcentage du PIB.
- Enfin, les impôts sont majorés autant qu'il est nécessaire pour ramener le ratio de la dette publique brute à l'objectif de 60 % du PIB, à condition toutefois qu'ils n'augmentent pas de plus de 2 % du PIB dans une année donnée.

Quatre scénarios sont envisagés, qui correspondent à un démarrage immédiat de l'assainissement budgétaire (en 2007) ou à une mise en route dans un délai de 5, 10 ou 15 ans; les résultats sont résumés dans le graphique 2.7 et le tableau 2.2. Les principaux coûts d'un report de la réforme budgétaire sont les suivants :

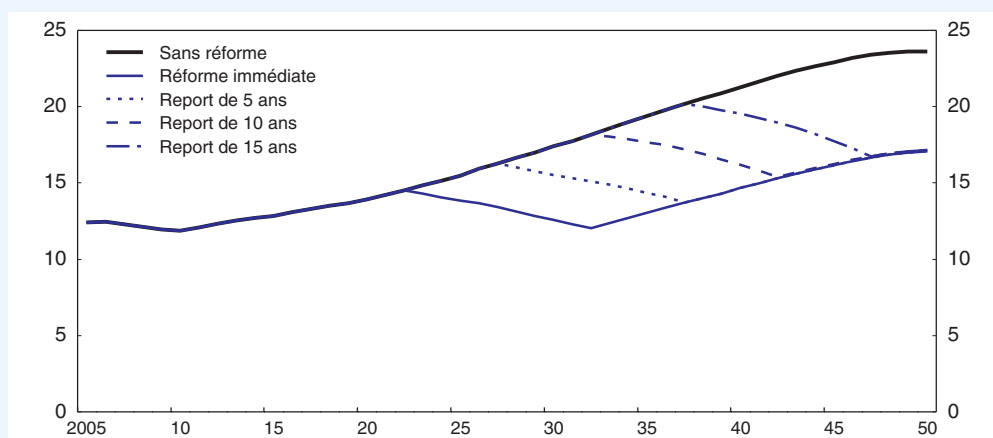
1. *Les coûts improductifs de service de la dette dus au report de l'assainissement budgétaire augmentent de façon disproportionnée avec la durée du retard.* L'augmentation des emprunts associée au report de l'assainissement alourdit inévitablement les coûts de service de la dette, mais une partie de ce service de la dette, à savoir la composante « improductive », est entièrement imputable à la prime de risque. Si l'on retarde les mesures de 5 ans au lieu d'agir immédiatement, il en résulte une hausse des paiements d'intérêts improductifs cumulés de 1½ pour cent du PIB, alors qu'un report de 10 ou 15 ans augmente ces frais improductifs de 4½ ou 16 % du PIB. La principale raison en est le relèvement progressif de la prime de risque; un report de 5 ans n'a guère d'incidence sur la prime de risque et l'accroissement de la dette est minimal, un report de 10 ans entraîne une augmentation de la prime de risque de 9 points de base, et un report de 15 ans implique une augmentation de 42 points de base, le ratio d'endettement brut atteignant alors un pic de 168 % du PIB.
2. *La pression fiscale sur les travailleurs futurs croît de façon disproportionnée avec la durée du retard.* Si l'assainissement budgétaire est mis en œuvre immédiatement ou dans un délai de 5 ans seulement, le taux d'imposition moyen applicable aux travailleurs durant les deux décennies suivantes est à peu près le même qu'au cours des deux décennies précédant 2050. Toutefois, si l'assainissement budgétaire est retardé de 10 ou 15 ans, les travailleurs futurs acquitteront des impôts moyens supérieurs à ceux des travailleurs

Encadré 2.3. Hypothèses pour la modélisation de la réforme des retraites

Les dépenses publiques de retraite devraient croître de plus de 11 % du PIB jusqu'au milieu de ce siècle. Si cette augmentation prévue est beaucoup plus forte que dans les autres pays de l'UE, c'est surtout parce qu'en Grèce les pensions diminuent beaucoup moins par rapport à la production par travailleur (chapitre 3). Ce phénomène est lui-même lié à l'absence de réformes majeures au cours de la décennie écoulée. Afin de quantifier cette différence, on établit un profil des dépenses de retraite en imposant une baisse du taux de prestations de retraite identique à celle qui est prévue pour le reste de l'UE15. Il en ressort qu'une réforme comparable à celle adoptée dans le reste de l'UE15 se traduirait par une réduction des dépenses de retraite de 6½ pour cent du PIB, mais que ces dépenses augmenteraient encore de 4¼ pour cent de PIB d'ici à 2050. Le moment où les réductions de dépenses se produiront dépend bien entendu de la promptitude avec laquelle une éventuelle réforme sera annoncée puis mise en route, compte tenu du fait que des ajustements prononcés et/ou soudains des pensions sont inéquitables et donc indésirables (Barr et Diamond, 2006) et qu'en tout état de cause, ils seront politiquement difficiles à mettre en œuvre. Les prévisions présentées à titre indicatif dans le graphique 2.6 présument qu'il n'y a pas d'effet sur les dépenses de retraite dans les 15 années suivant la réforme annoncée, ce qui fait qu'au moins tous les travailleurs ayant atteint la cinquantaine conservent leurs droits acquis quand la réforme est introduite, l'ajustement du taux de prestations étant effectué progressivement au cours des dix années suivantes. Il faut toutefois souligner que le maintien de la viabilité budgétaire n'est pas la seule raison justifiant une réforme du système de retraite. Comme indiqué au chapitre 3, les réformes devraient aussi réduire les contre-incitations à la poursuite de l'activité et alléger les coûts administratifs en atténuant la fragmentation du système, ces deux éléments contribuant eux-mêmes à réduire les dépenses de retraite en pourcentage du PIB.

Graphique 2.6. Les dépenses de retraite futures dépendent de la date de mise en œuvre de la réforme

En pourcentage du PIB



actuels, la différence équivalant respectivement à 3½ pour cent et près de 11 % du PIB en moyenne.

3. *Retarder l'assainissement budgétaire risque d'entraver fortement le jeu des stabilisateurs automatiques durant une phase de ralentissement conjoncturel.* Si l'assainissement des

Graphique 2.7. Différents scénarios d'assainissement budgétaire

En pourcentage du PIB

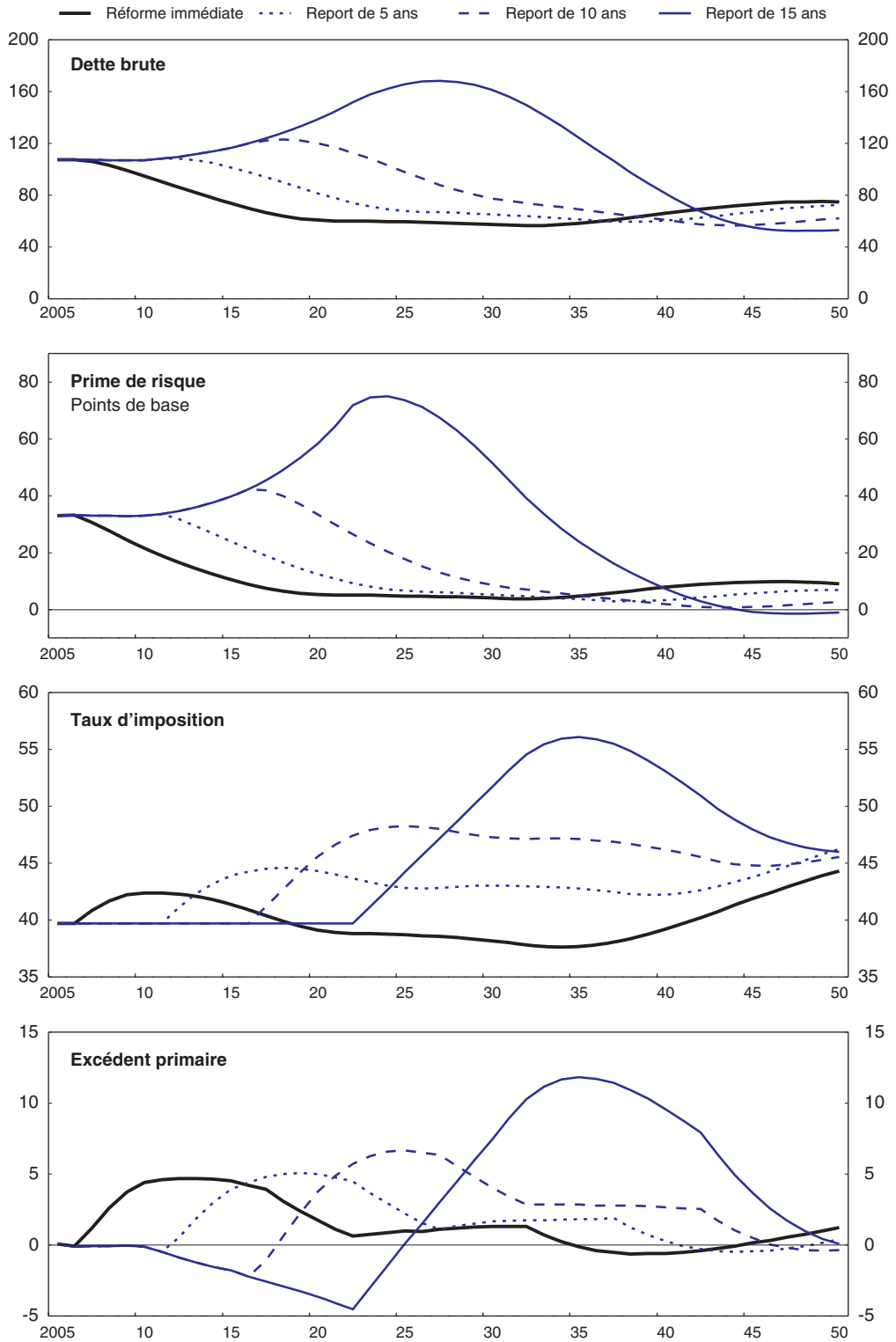


Tableau 2.2. **Les coûts d'un report de l'assainissement budgétaire**

	Unités	Assainissement immédiat	Report de 5 ans	Report de 10 ans	Report de 15 ans
Ratio d'endettement brut maximal	% du PIB	108	108	123	168
Prime de risque maximale	Points de base	33	34	42	75
Coûts improductifs de la dette en termes cumulés	% du PIB	3.2	4.7	7.6	19.1
Écart de taux d'imposition moyen entre 2028-50 et 2005-27	Points de % du PIB	-0.5	1.0	3.4	10.7
Nombre d'années durant lesquelles le déficit budgétaire total excède 3 % du PIB	Années	0	5	13	20
Effort maximal d'assainissement budgétaire (amélioration du solde primaire)	% du PIB	4.5 % sur 4 ans jusqu'en 2010	5.3 % sur 6 ans jusqu'en 2017	8.5 % sur 7 ans jusqu'en 2023	16.1 % sur 12 ans jusqu'en 2034

finances publiques est immédiat, le déficit sera maintenu à moins de 3 % du PIB pendant toute la période, alors qu'un report allonge progressivement la période durant laquelle le déficit avoisine ou dépasse 3 % du PIB.

4. Le besoin d'une amélioration plus forte et plus durable du solde primaire croît progressivement avec la durée du report de l'assainissement. Cela peut signifier qu'un assainissement budgétaire durable devient de moins en moins réalisable du point de vue politique. Ainsi, un assainissement budgétaire immédiat exige une amélioration continue du solde primaire de 4½ pour cent du PIB sur une période de 4 ans, ce qui correspond tout à fait à l'expérience passée des pays de l'OCDE. En revanche, si les mesures étaient retardées de 15 ans, il faudrait une amélioration continue du solde primaire de 16 % du PIB sur une période de 12 ans, ce qui est sans précédent parmi les pays de l'OCDE.

Enfin, on retiendra deux éléments qui *n'ont pas* été inclus dans le modèle; s'ils l'avaient été, ils tendraient à alourdir encore les coûts d'un report de l'assainissement budgétaire :

- Une hausse des impôts peut avoir un effet préjudiciable sur l'offre de travail et/ou l'accumulation de capital (Cournède et Gonand, 2006). Par conséquent, un report de l'assainissement budgétaire, du fait qu'il implique une augmentation de la fiscalité moyenne, risque de peser sur la croissance potentielle, avec des répercussions négatives sur la position budgétaire sous-jacente.
- La prime de risque incorporée dans la présente modélisation augmente effectivement de façon non linéaire avec le ratio du service de la dette, mais cette non-linéarité est de faible ampleur. De plus, les données empiriques sur lesquelles elle se fonde n'intègrent pas un ratio d'endettement de l'ordre de celui qui pourrait apparaître si l'assainissement budgétaire était considérablement retardé. Par exemple, si les marchés financiers s'attendaient à ce que le ratio dette/PIB avoisine 200 % du PIB, la prime de risque majorée risquerait d'être très supérieure à celle qui est prise en compte ici.

Au demeurant, cette analyse sur modèle ne prend pas en compte l'un des avantages de la réforme des retraites, à savoir qu'elle atténuerait fortement les contre-incitations inhérentes au système actuel qui découragent la poursuite de l'activité à un âge plus avancé. Cela pourrait induire une hausse du taux d'emploi des travailleurs âgés et un accroissement du PIB, avec en conséquence une amélioration de la viabilité budgétaire.

Il semble qu'une fenêtre favorable se présente au cours des cinq prochaines années pour mettre en œuvre l'assainissement des finances publiques, ce qui exigerait l'annonce

du lancement d'une réforme majeure des retraites. Un report des mesures au-delà de cet horizon risque d'entraîner une montée progressive des coûts, sous diverses formes : hausse de la prime de risque sur la dette publique; accroissement des coûts improductifs de service de la dette; distribution intergénérationnelle plus inéquitable des impôts; capacité réduite de faire jouer les stabilisateurs automatiques en période de basse conjoncture; enfin, coûts politiques accrus, étant donné les efforts soutenus qui seraient finalement nécessaires pour remettre la politique budgétaire sur la trajectoire prévue, à quoi s'ajouteraient des effets en retour négatifs probables sur le reste de l'économie.

Résumé des principales conclusions et recommandations

Au cours des deux années écoulées, la Grèce a accompli de louables progrès dans la réduction de son déficit budgétaire, même si de nouveaux efforts d'assainissement s'imposent, vu le niveau élevé du ratio dette/PIB et l'ampleur des coûts prévisibles liés au vieillissement. L'encadré 2.4 résume les recommandations formulées à cet égard. Le chiffrage des coûts d'un report des mesures d'assainissement souligne la nécessité d'une action précoce. Toutefois, il est difficile d'évaluer les objectifs budgétaires actuels du gouvernement – au minimum, équilibrer le budget au plus tard en 2012 – en l'absence de propositions pour faire face aux coûts à long terme du vieillissement. La réalisation d'un budget en équilibre à l'horizon 2012 pourrait constituer une base appropriée pour garantir la viabilité budgétaire dans l'avenir, à condition qu'elle s'accompagne de réformes permettant de contenir la poussée des dépenses futures de santé, et surtout de retraite.

Encadré 2.4. Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire

Politique budgétaire globale

- Poursuivre l'assainissement budgétaire, si possible avec une réduction plus rapide du déficit, de ½ pour cent du PIB par an, à la faveur d'une croissance économique soutenue.
- Publier chaque année un scénario budgétaire de long terme, pour indiquer comment la politique budgétaire fera face à la montée prévue des pressions de dépenses liées au vieillissement jusqu'au milieu du siècle et pour sensibiliser l'opinion à la nécessité d'opérer des ajustements.
- Inclure un objectif spécifique pour le ratio dette/PIB dans les objectifs budgétaires à moyen terme, qui devrait avoir autant de poids qu'un objectif de déficit.

Budget et dette

- Suivre de près l'évolution des dépenses primaires; il est particulièrement souhaitable de réduire les dépenses publiques en pourcentage du PIB au titre de l'administration publique, de l'aide financière aux entreprises publiques et des dépenses militaires. Des réformes des systèmes publics de santé et de retraite (examinées ci-après) s'imposent pour contenir la poussée future des dépenses.
- Améliorer le processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation du budget en adoptant sans tarder une structure budgétaire par programmes qui identifie clairement les objectifs du gouvernement et qui permette de jauger les résultats dans un cadre budgétaire de moyen terme.

Encadré 2.4. **Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire** (suite)

- Accroître la transparence budgétaire en réduisant encore le recours aux « ajustements stocks-flux », et en expliquant clairement la raison d'être de ces ajustements lorsqu'ils sont nécessaires.
- Veiller à ce que la direction des vérifications fiscales soit dotée d'un personnel suffisant et qualifié.
- Conduire une analyse des risques budgétaires, surtout en ce qui concerne les garanties de prêts ou les exigibilités éventuelles de l'État liées aux partenariats public-privé, et en notifier les résultats dans les documents budgétaires.

Administration publique

- Une comparaison internationale révèle des possibilités de réduire fortement les dépenses au titre de l'administration publique. On peut y parvenir par les moyens suivants : simplification accrue des procédures; application rigoureuse et en temps opportun des dispositions récentes prévoyant un contrôle *ex ante* plus étroit de la qualité des nouvelles lois; renforcement du système d'évaluation des performances, resserrement des procédures de recrutement et accroissement de la mobilité des fonctionnaires grâce à une adoption et une application rapides du *Nouveau code de la fonction publique*.
- Il serait souhaitable de ne remplacer qu'une partie des agents du secteur public partant à la retraite.

Entreprises publiques

- Appliquer strictement la loi de 2005 sur l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des entreprises et organisations publiques. Il convient de respecter le calendrier d'application du nouveau système d'information sur la gestion – qui permet le suivi de la performance des entreprises publiques et l'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs budgétaires.

Santé

- Mettre en œuvre rapidement, et sur la base d'un calendrier clair, les réformes annoncées pour remédier aux carences du système de santé, notamment la gestion inefficace des hôpitaux publics et l'absence d'un système national efficace de soins primaires, afin de maîtriser les coûts et d'améliorer la qualité des prestations.
- Mettre en œuvre rapidement un système moderne de marchés publics. Des mécanismes améliorés de tarification et d'évaluation des coûts, ainsi qu'un contrôle renforcé des services sociaux, sont indispensables pour restreindre les dépenses.
- Le développement rapide d'un réseau efficace de soins primaires est indispensable pour contenir les dépenses de santé en filtrant l'accès aux spécialistes et aux soins ambulatoires. Il convient de mettre en place un système de rémunération plus diversifié, avec notamment des mécanismes de paiement à l'acte.
- Établir plus systématiquement et rendre publics les indicateurs quantitatifs de performance du secteur des soins de santé, en particulier les délais d'attente pour différents types de chirurgie et de traitements.

Encadré 2.4. **Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire** (suite)

Retraites

- À la suite de la publication du rapport du comité d'experts, attendu à l'automne 2007, le gouvernement devrait sans tarder esquisser un plan de réforme pour contenir les dépenses de retraite futures (à cet égard, des propositions spécifiques de l'OCDE sont formulées au chapitre 3). Étant donné qu'une réforme de grande envergure comportera sans doute une période de mise en place progressive, peut-être sur plusieurs décennies, le gouvernement devrait adopter les lois sur les réformes durant la prochaine période électorale.

Réforme fiscale

- Poursuivre les récents efforts pour combattre la fraude fiscale et intensifier les contrôles. Simplifier encore le système fiscal pour réduire les coûts de conformité et les incitations à la fraude.
- Les réformes futures devraient entraîner la suppression des droits de timbre encore en vigueur et l'élargissement de la base d'imposition (par exemple, grâce à la suppression du régime préférentiel dont bénéficient plusieurs produits, professions et régions, mais aussi à l'élimination de bon nombre des exemptions qui subsistent dans le régime fiscal des entreprises).
- Supprimer progressivement les nombreuses taxes parafiscales affectées afin de réduire les distorsions de l'allocation des ressources et d'accroître la transparence budgétaire.

Notes

1. La révision des données budgétaires résulte de l'audit budgétaire réalisé par le gouvernement actuel à sa prise de fonctions en mars 2004, en collaboration étroite avec Eurostat. Ces révisions s'expliquent pour l'essentiel par une sous-comptabilisation des dépenses militaires et une surestimation de l'excédent des caisses de sécurité sociale. Pour une analyse détaillée, voir OCDE (2005).
2. Environ 2 milliards d'euros de dépenses (près de 1¼ pour cent du PIB) prévues dans le programme d'investissements publics pour 2004 correspondaient à des projets d'infrastructure liés aux Jeux olympiques.
3. Le budget pour 2006 prévoyait des mesures temporaires d'accroissement des recettes, équivalent à 0.6 % du PIB, notamment des rentrées de dividendes ainsi que la vente ou la reconduction de droits de concession (aéroports, routes et casinos), mais les mesures effectivement appliquées n'ont représenté que 0.4 % du PIB.
4. Pour les exercices 2005 et 2006, les dépenses primaires comprenaient des éléments non récurrents. En 2005, il s'agissait de dépenses supplémentaires de 345 millions d'euros (0.19 % du PIB nominal) destinées à couvrir des obligations passées envers la Banque agricole de Grèce. En 2006, il s'agissait de dépenses supplémentaires liées au premier versement dans le cadre du remboursement aux pensionnés de cotisations antérieures, effectué pour le compte du LAFKA (Compte de solidarité des caisses de sécurité sociale), d'un montant de 130 millions d'euros (0.07 % du PIB), ainsi que de dépenses liées aux élections locales. Compte tenu de ces éléments, les dépenses primaires courantes ont été réduites de 0.86 % du PIB durant ces deux années.
5. Alesina et Perotti (1996); Alesina et Ardagna (1998); Alesina et Bayoumi (1996). Von Hagen *et al.* (2002) constatent aussi que la probabilité d'une action d'assainissement durable augmente lorsque les gouvernements s'attaquent à des éléments du budget politiquement sensibles tels que les transferts, les subventions et les salaires de la fonction publique.
6. Pour 2007, ces dépenses résultent d'un relèvement des pensions des agriculteurs et du complément spécial sous conditions de ressources versé aux petits retraités, à quoi s'ajoute le remboursement de cotisations pour le compte du LAFKA.

7. Le corps des inspecteurs budgétaires examinera non seulement la licéité et l'efficacité des dépenses de l'entité placée sous sa juridiction, mais aussi la gestion de ses actifs, l'encaissement et la comptabilisation appropriée de ses recettes ainsi que d'autres activités; en cas d'infractions importantes, les inspecteurs auront le droit de suspendre le ou les agents responsables (sur la base d'une décision motivée) (Banque de Grèce, 2006b).
8. Pour une analyse détaillée des dépenses publiques en Grèce, voir OCDE (2002).
9. Le budget ne contient pas de classification des dépenses par programme ou activité, exception faite des dépenses en capital cofinancées par l'UE. Les autorisations de crédit sont définies en termes de moyens et ne comportent pas de déclaration sur les objectifs ou les finalités des dépenses (FMI, 2006).
10. En vertu du dispositif actuel, l'Agence de gestion de la dette publique gère environ 90 % de la dette publique, le reste (émissions de titres d'emprunt pour l'achat de matériel de défense et emprunts des entreprises non commerciales, entre autres activités) étant du ressort de la direction de la comptabilité générale.
11. La loi de 2005 définit comme organisations publiques les personnes morales de droit privé dont le budget annuel est financé au moins à 50 % par l'État ou par des personnes morales de droit public. D'une manière générale, la récente loi vise à améliorer l'efficacité de ces entreprises en instaurant un suivi plus étroit de leurs activités par les ministères compétents et en fixant des prescriptions pour l'élaboration des plans d'activité et des plans opérationnels, la mise en place d'un gouvernement d'entreprise transparent et responsable et l'adaptation des relations professionnelles du secteur privé (Banque de Grèce, 2006b).
12. Cette action est menée principalement par le biais du Programme opérationnel pour la société de l'information (OPIS) dans le contexte du troisième programme des fonds structurels (depuis 2001), complété par le programme POLITIA (2005-07); les ministères et les autorités régionales ont ainsi la possibilité de mettre en œuvre de nouvelles méthodes organisationnelles et des applications innovantes dans les domaines du service et de la communication à l'égard des citoyens. En 2005 a été lancé un nouveau programme de développement sur cinq ans (THESEUS) qui vise à coordonner les politiques des collectivités locales (ministère de l'Économie et des Finances, 2005; 2006).
13. Il n'existe pas de règle formelle déterminant le rapport entre les recrutements dans le secteur public et le nombre d'agents quittant le secteur. Les prescriptions en matière de ressources humaines sont évaluées par un comité ministériel de trois membres qui approuve les recrutements dans le secteur public sur la base des données fournies par chaque organisme.
14. En d'autres termes, le prix relatif des soins de longue durée augmente en parallèle avec la croissance moyenne de la productivité dans l'économie parce que les possibilités de gains de productivité sur les soins de longue durée sont plus limitées (OCDE, 2006).
15. Le taux de médecins est parmi les plus élevés de la zone OCDE (OCDE, 2005).
16. En 2005, le gouvernement a poursuivi la restructuration de la dette cumulée envers les fournisseurs des hôpitaux, qui atteint quelque 2.1 milliards d'euros (1.1 % du PIB de 2006) sur la période 2001-04.
17. Pour une analyse de cette question, voir OCDE (2005).
18. Ces estimations sont tirées de Tatsos (2001). La Banque de Grèce estime que la fraude fiscale est « en réalité plus importante » (Banque de Grèce, 2006a).
19. Ces taxes sont pour la plupart collectées directement par divers organismes (banques, sociétés de services d'utilité publique, avocats, etc.) et distribuées au bénéficiaire final, souvent sans être comptabilisées dans le budget de l'État. La Commission de réforme fiscale a recensé quelque 300 taxes de ce type en 2002.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2003), « Public Sector Efficiency: an International Comparison », *Working Paper*, n° 242, Banque centrale européenne, Francfort.
- Alesina, A. et S. Ardagna (1998), « Tales of Fiscal Adjustment », *CEPR Economic Policy*, vol. 13, n° 27, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Alesina, A. et T. Bayoumi (1996), « The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from the US States », *NBER Working Paper*, n° 5614, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.

- Alesina, A. et R. Perotti (1996), « Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects », *NBER Working Paper*, n° 5730, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Banque de Grèce (2006a), *Annual Report 2005*, Banque de Grèce, Athènes.
- Banque de Grèce (2006b), *Monetary Policy 2005-2006*, Banque de Grèce, février, Athènes.
- Banque de Grèce (2007), *Monetary Policy 2006-2007*, Banque de Grèce, février, Athènes.
- Barr, N. et P. Diamond (2006), « The Economics of Pensions », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 1, Oxford University Press.
- Bernoth, K., J. von Hagen et L. Schuknecht (2004), « Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market », *Working Paper*, Banque centrale européenne, n° 369, Francfort.
- Bernoth, K. et G. Wolff (2006), « Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia », *DNB Working Paper*, n° 103, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Cournède, B. et F. Gonand (2006), « Restoring Fiscal Sustainability in the Euro Area: Raising Taxes or Curbing Spending », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 520, OCDE, Paris.
- FMI (Fonds monétaire international) (2006), « Greece: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module-Update », *IMF Country Report*, n° 05/42, Washington DC.
- von Hagen, J., A. Hugues Hallett et R. Strauch (2002), « Budgetary Consolidation in EMU », *European Economy – Economic Papers*, n° 148, Commission européenne, Bruxelles.
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 471, OCDE, Paris.
- Koutsogeorgopoulou, V. et D. Turner (2007), « The Costs of Delaying Fiscal Consolidation: How Rapidly should Greece React to Future Fiscal Pressures from Ageing? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris, à paraître.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2005), *National Reform Programme for Growth and Jobs 2005-2008*, octobre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2006), *National Reform Programme for Growth 2005-2008: Implementation Report*, octobre.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Projecting OCDE Health and Long-term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, OCDE, Paris.
- Siciliani, L. et J. Hurst (2004), « Causes de la disparité des délais d'attente en chirurgie non urgente dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 38, 2004/1, OCDE, Paris.
- Simoens, S. et J. Hurst, (2006), « The Supply of Physician Services in OECD Countries », *OECD Health Working Papers*, n° 21, OCDE, Paris.
- Tatsos, N. (2001), *Économie souterraine et fraude fiscale en Grèce*, Fondation de la recherche économique et industrielle (IOBE) et éditions Papazisi, Athènes (en grec).
- World Economic Forum (2006), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, Palgrave Macmillan.

ANNEXE 2.A1

*La réforme du système de santé**

Les efforts actuels pour réformer les soins de santé visent à moderniser le secteur et à augmenter son efficacité (loi 3370/2005 sur la santé publique). En outre, le gouvernement entend moderniser le système fragmenté de protection sociale, ce qui devrait réduire la dépendance à l'égard des prestations et promouvoir l'emploi. Les initiatives en cours se focalisent sur les aspects suivants :

- *Moderniser la structure du Système national de santé.* Un projet de loi prévoit les dispositions suivantes : i) une réduction (de 17 à 7) du nombre des agences régionales de la santé, et l'amélioration de leurs capacités administratives, de manière à exploiter les économies d'échelle et à simplifier les procédures de suivi et de coordination au niveau de l'administration centrale; ii) une prestation efficace des services de soins primaires, grâce à un nouveau modèle de coordination des prestataires, impliquant la possibilité d'une collaboration directe avec les caisses d'assurance sociale (IKA et autres organismes).
- *Améliorer la gestion du système de soins,* grâce à l'adoption de méthodes de gestion modernes, fondées sur les pratiques optimales du secteur privé, en vue d'une meilleure analyse coûts-avantages des services de santé et d'une utilisation plus efficace des ressources. Une importante initiative à cet égard est la mise en place d'un système d'information intégré (IASYS) destiné au Système national de soins de santé, qui en est au stade du projet pilote et qui est actuellement évalué par la Commission européenne.
- *Renforcer la base de ressources disponibles,* par l'exploitation de nouvelles possibilités de financement et la rationalisation des dépenses dans des secteurs critiques tels que la passation des marchés. Un nouveau projet de loi en cours d'élaboration établira un système moderne de marchés publics et simplifiera les procédures de passation de commandes. Selon les estimations, le nouveau dispositif permettrait de réduire de 15 % les coûts d'approvisionnement.
- *Mettre en place des partenariats public-privé dans le secteur de la santé.* Un programme de coopération avec les investisseurs privés a été constitué dans le cadre de partenariats public-privé pour la prestation de services auxiliaires (maintenance, restauration, assainissement, sécurité et services financiers, par exemple), mais aussi pour la construction et la gestion de nouvelles unités de soins.

* Source : Ministère de l'Économie et des Finances (2006), *National Reform Programme for Growth 2005-2008: Implementation Report*, octobre.

ANNEXE 2.A2

Le modèle utilisé pour produire les simulations budgétaires

Cette annexe décrit le modèle qui est utilisé pour les simulations budgétaires décrites dans le chapitre. Il repose sur la relation bien connue entre la dette nette et le solde primaire :

$$(1) \quad b = \frac{(1+R)}{(1+g)} \cdot b_{-1} + e + age - t$$

où b est la dette nette, t est le taux d'imposition global et e représente les dépenses primaires (ces trois variables étant exprimées en proportion du PIB), g est le taux de croissance du PIB, R est le taux d'intérêt réel versé sur la dette publique et age est un terme additionnel représentant les pressions supplémentaires sur les dépenses qui résulteront du vieillissement dans l'avenir.

Les pressions supplémentaires sur les dépenses émanent des soins de santé, des soins de longue durée et des retraites. Les deux premières composantes sont chiffrées à l'aide des «scénarios de pression des coûts» décrits dans OCDE (2006), ce qui implique pour la Grèce un surcroît de dépenses de 6½ pour cent du PIB à l'horizon 2050. L'accroissement des dépenses de retraite est estimé d'après les scénarios de réforme examinés dans le chapitre principal. À l'horizon 2050, en l'absence de toute réforme des retraites les dépenses de retraite augmentent de 11.2 % du PIB, alors qu'avec une réforme de grande ampleur elles augmentent de 4¾ pour cent du PIB. La trajectoire de faible croissance des dépenses de retraite n'est totalement atteinte que 25 ans après l'annonce de la réforme.

Une fois l'assainissement budgétaire mis en route, on présume qu'il revêt les trois formes suivantes :

- Une réduction des dépenses primaires équivalant à 5 % du PIB au cours des dix années suivantes.
- Une réforme majeure des retraites est engagée selon les orientations examinées dans le chapitre, et permet en définitive de réduire de plus de moitié l'augmentation supplémentaire des dépenses de retraite en pourcentage du PIB.
- Enfin, les impôts sont utilisés comme instrument d'appoint pour ramener progressivement le ratio d'endettement (brut) de l'État à 60 % du PIB, sous réserve toutefois qu'ils n'augmentent pas de plus de 2 % de PIB dans une année donnée. À cet effet, on applique au taux d'imposition une règle de forme répandue dans les modèles macroéconomiques à grande échelle qui mesurent l'accumulation d'actifs (voir par exemple Bryant et Zhang, 1996), de telle sorte que le taux réagit aux déviations de

l'encours de la dette par rapport à un niveau cible ainsi qu'au rythme récent d'accroissement de la dette :

$$(2) \quad \Delta t = \alpha_1 (b_{-1} - \bar{b}) + \alpha_2 \Delta b_{-1} \quad \alpha_1 = 0.025, \alpha_2 = 0.20$$

Pour plus de plausibilité, cette fonction de réaction est soumise à la contrainte selon laquelle l'augmentation du taux d'imposition ne peut pas dépasser un certain plafond (en l'occurrence, 2 % du PIB) dans une année donnée. S'il n'est pas très rare d'observer des augmentations d'impôts, en termes corrigés des fluctuations conjoncturelles, qui dépassent 2 points de PIB dans une année donnée, il est exceptionnel que cela se produise pendant plusieurs années consécutives.

Le taux d'intérêt est déterminé par la somme d'une composante exogène, qui peut être assimilée au taux d'intérêt réel sur la dette publique allemande, et d'une prime de risque :

$$(3) \quad R = \bar{R} + Rrisk$$

Le terme de la prime de risque est modélisé comme une fonction non linéaire du ratio service de la dette/recettes publiques :

$$(4) \quad Rrisk = \beta_0 + \beta_1 \left(\frac{R \cdot b}{t} \right) + \beta_2 \left(\frac{R \cdot b}{t} \right)^2$$

Base empirique de l'équation de prime de risque

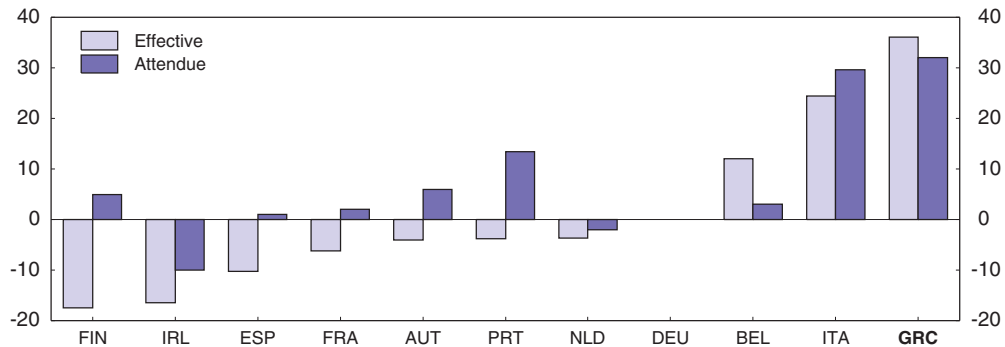
La forme et la paramétrisation de l'équation (4) de la prime de risque reposent sur les travaux empiriques de Bernoth *et al.* (2004) qui examinent les écarts de rendement obligataire entre les euro-obligations émises par des pays de l'UE, en tenant compte explicitement d'une rupture liée à la création de l'UEM. L'analyse empirique prend en considération un certain nombre de variables budgétaires, notamment le ratio déficit/PIB et le ratio dette/PIB, qui reflètent le niveau de qualité de l'État en tant qu'emprunteur. Le ratio service de la dette/recettes publiques est la variable budgétaire qui se révèle avoir le plus grand pouvoir explicatif pour la période postérieure à la création de l'UEM. On fait valoir que cette variable se rapproche davantage des mesures de la qualité de l'emprunteur communément utilisées dans le cas du financement de sociétés, et qu'elle tient aussi compte du fait que la capacité de l'État de lever des recettes à partir d'un PIB donné varie d'un pays à l'autre. Ces considérations contribuent certainement à expliquer pourquoi la prime de risque (par rapport aux obligations allemandes) est beaucoup plus élevée en Grèce et en Italie qu'elle ne l'est en Belgique, bien que ces trois pays aient des ratios dette/PIB similaires. Les auteurs supposent en outre qu'aux yeux des marchés financiers les ratios déficit/PIB et dette/PIB ont un contenu informatif plus faible car ils font partie des évaluations officielles de la viabilité des finances publiques et sont donc plus susceptibles de donner lieu à des artifices comptables.

Le ratio du service de la dette aussi bien que le carré de ce terme se révèlent statistiquement significatifs dans les équations expliquant la prime de risque sur la période postérieure à la création de l'UEM, ce qui implique une relation non linéaire. À en juger par les coefficients estimés, «un ratio du service de la dette supérieur de 5 % à celui de l'Allemagne induit un écart de rendement de 3.75 points de base, tandis qu'un ratio du service de la dette supérieur de 10 % à celui de l'Allemagne engendre un écart de rendement de 15 points de base ». D'autres variables se révèlent significatives pour expliquer la prime de risque – c'est le cas en particulier de la «durée jusqu'à l'échéance» de l'émission obligataire publique – mais elles ne sont pas prises en compte dans cet exercice de modélisation, et la différence

entre la prime de risque effective actuelle et la prime attendue sur la base du ratio actuel du service de la dette est absorbée dans le terme constant de l'équation (4). Toutefois, du moins pour la Grèce, il apparaît que le ratio du service de la dette explique de façon raisonnablement satisfaisante la prime de risque actuelle (graphique 2.A2.1).

Graphique 2.A2.1. **Primes de risque effective et attendue**¹

En points de base



1. La prime de risque effective représente la différence entre le taux d'intérêt sur les obligations à dix ans du pays considéré et celui des obligations correspondantes de l'Allemagne en juillet 2006. La prime de risque attendue correspond aux calculs réalisés par l'auteur à l'aide des coefficients estimés par Bernoth et al. (2006) et des chiffres du service de la dette pour 2005.

Source : Calculs effectués à partir de OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et prévisions*, n° 79 - base de données en ligne, et Bernoth et al. (2004), «Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market», *Working Paper*, n° 369, Banque centrale européenne, Francfort.

Bibliographie

- Bernoth, K., J. von Hagen et L. Schuknecht (2004), « Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market », *Working Paper*, n° 369, Banque centrale européenne, Francfort.
- Bryant, R.C. et L. Zhang, (1996), « Inter-temporal Fiscal Policy in Macro-Economic Models: Introduction and Major Alternatives », *Working Paper*, n° 123, Brookings Institution, Washington DC.
- OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-Term Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, OCDE, Paris.

Glossaire

AIE	Agence internationale de l'énergie
DEH	Société publique d'électricité
DEPA	Société publique du gaz
DESFA	Gestionnaire du réseau de transport du gaz
DESMIE	Gestionnaire du réseau de transport électrique
EETT	Commission nationale des postes et télécommunications
ELTA	Poste hellénique
EPA	Sociétés régionales de distribution de gaz
FMI	Fonds monétaire international
IKA	Institut d'assurance sociale
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
NGCLA	Conventions collectives générales nationales
OAED	Organisme pour l'emploi des travailleurs
OMED	Service de médiation et d'arbitrage
OSE	Société hellénique des chemins de fer
OTE	Organisation hellénique des télécommunications
PAMT	Programmes actifs du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariat public-privé
R-D	Recherche-développement
RAE	Autorité de régulation de l'énergie
RNB	Revenu national brut
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	Les 15 premiers États de l'Union européenne
UE19	Les pays de l'Union européenne qui sont aussi membres de l'OCDE
UEM	Union économique et monétaire
VAB	Valeur ajoutée brute

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Évolution récente et principaux enjeux	23
La révision du PIB et la croissance au cours de la dernière décennie	24
Évolution macroéconomique récente et perspectives à court terme	30
Le potentiel d'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre	33
Le potentiel d'amélioration de la productivité	35
Réduire le poids de l'économie informelle	38
Notes	39
Bibliographie	40
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	41
Chapitre 2. Avantages d'un assainissement rapide des finances publiques	45
Évolution budgétaire récente	46
Les objectifs à moyen terme du gouvernement	50
L'assainissement budgétaire peut encore progresser du côté des dépenses	51
Améliorer le recouvrement de l'impôt et élargir l'assiette fiscale	57
Les coûts d'un report de la réforme budgétaire	59
Résumé des principales conclusions et recommandations	64
Notes	66
Bibliographie	67
Annexe 2.A1. La réforme du système de santé	69
Annexe 2.A2. Le modèle utilisé pour produire les simulations budgétaires	70
Chapitre 3. Pensions : une réforme d'ensemble s'impose d'urgence	73
Le système de pensions est extrêmement fragmenté	74
Le système de pensions : une bombe à retardement pour le budget	75
Le taux d'emploi des seniors reste faible	77
Le principal système de pensions des salariés (IKA) incite fortement à partir tôt à la retraite	78
Le principal système de pensions des travailleurs indépendants	83
La pauvreté chez les personnes âgées est relativement élevée	84
Une réforme des pensions peut stimuler l'activité	85
Encourager le développement des pensions privées	87
Résumé et recommandations	87
Notes	90
Bibliographie	90
Annexe 3.A1. Dépenses de pensions – prévisions	92

Chapitre 4. Faciliter l'entrée sur le marché du travail	95
Performance récente du marché du travail	96
Le système de détermination des salaires et les niveaux de négociation	97
Les salaires minimums font obstacle à l'entrée sur le marché du travail.	99
Une législation stricte en matière de protection de l'emploi entrave la rotation de la main-d'œuvre	104
Des mesures actives du marché du travail peuvent aussi être utiles	109
Résumé et recommandations	109
Notes	110
Bibliographie	111
Annexe 4.A1. Mesures du salaire minimum	113
Chapitre 5. Améliorer l'enseignement supérieur	115
Les déterminants de l'investissement dans l'enseignement supérieur	117
La réforme universitaire va dans le bon sens mais est trop modeste	120
Avantages à attendre de réformes ambitieuses	122
Résumé et conclusions	124
Notes	124
Bibliographie	125
Chapitre 6. Renforcer la concurrence dans les industries de réseau	127
Il existe des marges considérables de renforcement de la concurrence dans les industries de réseau	128
Progrès accomplis en matière de réforme et de privatisation des entreprises publiques	129
Renforcer la concurrence dans les industries de réseau	132
Résumé des principales conclusions et recommandations	145
Notes	147
Bibliographie	149
Glossaire	151
Encadrés	
1.1. La révision récente du PIB	24
2.1. Partenariats public-privé	54
2.2. Initiatives récentes sur le front de la réforme fiscale – principales mesures. . .	57
2.3. Hypothèses pour la modélisation de la réforme des retraites	61
2.4. Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire	64
3.1. Grandes caractéristiques du principal régime de pensions des salariés (IKA) . . .	78
3.2. EKAS : Prestation de solidarité sociale sous conditions de ressources	84
3.3. Recommandations pour la réforme des pensions	88
4.1. Le cadre institutionnel de détermination des salaires minimums dans les différents pays de l'OCDE	100
4.2. LPE : Les leçons de l'Autriche	108
4.3. Recommandations visant à faciliter l'entrée sur le marché du travail	110
5.1. Réformes du système d'enseignement supérieur : recommandations	124
6.1. Recommandations en vue de renforcer la concurrence dans les industries de réseau	146

Tableaux

1.1. Révision du PIB de 2000	25
1.2. Principales contributions à la valeur ajoutée brute (VAB) : révision par branche ..	25
1.3. Effets de la révision des comptes nationaux sur les principaux ratios macroéconomiques	26
1.4. Croissance récente et perspectives	30
2.1. Recettes et dépenses des administrations publiques	48
2.2. Les coûts d'un report de l'assainissement budgétaire	63
3.1. Récapitulatif des principaux régimes de pensions	74
3.2. Nouvelles pensions attribuées selon la nature des droits	80
3.3. Réduction de la pension en cas de départ anticipé à la retraite	81
3.4. Risque de pauvreté pour les personnes de plus de 65 ans et dépenses de prestations de vieillesse	85
4.A1.1. Convention collective générale applicable au niveau national	113
6.1. Programme de privatisation : recettes reçues	131

Graphiques

1.1. Écarts de niveau et de taux de croissance du PIB par habitant	27
1.2. Sources des écarts de revenu réel	27
1.3. Indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits	28
1.4. L'intensification de la concurrence a un effet plus prononcé dans les pays où le potentiel de rattrapage est plus important	29
1.5. Prévisions des Programmes de stabilité successifs : solde budgétaire des administrations publiques	31
1.6. La compétitivité s'est détériorée	32
1.7. Les taux d'emploi sont à la traîne	34
1.8. Valeur ajoutée par activité dans les secteurs à forte et à faible croissance ...	37
2.1. Évolution des soldes budgétaires des administrations publiques	47
2.2. Dette et service de la dette	49
2.3. Indice de transparence budgétaire	52
2.4. Dépenses au titre de l'administration publique générale	55
2.5. Ratio impôts indirects/impôts directs	58
2.6. Les dépenses de retraite futures dépendent de la date de mise en œuvre de la réforme	61
2.7. Différents scénarios d'assainissement budgétaire	62
2.A2.1. Primes de risque effective et attendue	72
3.1. Dépenses publiques de pensions	75
3.2. Prévisions à long terme des dépenses de pensions : explications	76
3.3. Taux d'emploi des seniors	78
3.4. Prélèvement fiscal implicite sur la poursuite d'activité pendant cinq années supplémentaires	81
3.5. Les travailleurs indépendants et leurs cotisations de sécurité sociale	83
3.6. L'effet d'une réforme des pensions sur les taux d'activité	86
4.1. Taux de chômage	96
4.2. Hausse des salaires dans les secteurs public et privé	99
4.3. Salaires minimums	101
4.4. Taux de salaire minimum applicables aux jeunes	101
4.5. Rémunération nette minimale et coût de la main-d'œuvre	103
4.6. Variations des salaires minimums et des salaires moyens	104

4.7.	Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi	105
4.8.	Indicateurs des conditions d'emploi	105
4.9.	Indemnités de licenciement pour les ouvriers et les employés de bureau : comparaison internationale	106
4.10.	Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi : emploi temporaire et régulier.	107
5.1.	Les taux de diplômés sont faibles.	116
5.2.	De nombreux ressortissants nationaux étudient à l'étranger	116
5.3.	Estimations du taux de rendement interne des études supérieures.	119
5.4.	Les études durent longtemps	119
5.5.	Volume de publications scientifiques	122
5.6.	Dépenses d'enseignement supérieur.	123
6.1.	Indicateurs de réglementation des marchés de produits dans certaines industries de réseau	128
6.2.	Le niveau de contrôle étatique reste élevé	130
6.3.	Rigueur de la réglementation dans les industries de réseau	133
6.4.	Rigueur de la réglementation dans les secteurs de l'électricité et du gaz	134
6.5.	Prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE	135
6.6.	Rigueur de la réglementation dans les télécommunications et les services postaux	140
6.7.	Évolution du secteur des communications électroniques	141
6.8.	Rigueur de la réglementation dans le secteur des transports	144

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de la Grèce ont été évalués par le Comité le 1^{er} mars 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 14 mars 2007.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Turner, Vassiliki Koutsogeorgopoulou et Pamfili Antipa sous la direction de Peter Hoeller.

L'Étude précédente de la Grèce a été publiée en septembre 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE LA GRÈCE (2005)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Principales agglomérations, recensement 2001	
Total	132.0	(milliers d'habitants)	
Agricole (2003)	39.7	Grand Athènes (y compris le Pirée)	3 762
		Grand Thessalonique	1 058

LA POPULATION

Population		Population active totale (milliers)	4 628
En milliers	11 104	Population active civile occupée (en % du total)	
Accroissement 2000-05 (moyenne annuelle, %)	0.3	Agriculture, sylviculture et pêche	12.4
Densité au km ²	84	Industrie et construction	22.4
		Services	65.2

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards d'euros	228	En % du PIB	23.4
Par habitant (\$)	25 570	Par habitant (\$)	5 984

L'ÉTAT

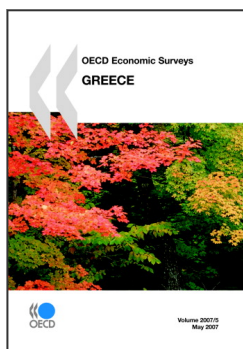
Consommation publique (en % du PIB)	14.2	Composition du Parlement (sièges)	300
Administrations publiques (en % du PIB)		Nouvelle démocratie	165
Dépenses courantes	34.5	Mouvement socialiste panhellénique	117
Recettes courantes	31.7	Parti communiste grec	12
Dettes publiques nettes	71.8	Coalition des radicaux de gauche	6
		Dernières élections générales : mars 2004	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	18.4	Importations de biens et services (en % du PIB)	25.6
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Articles manufacturés	20.5	Machines et matériel de transport	28.9
Produits alimentaires et animaux vivants	14.8	Combustibles minéraux, lubrifiants, etc.	17.9
Produits chimiques et produits connexes	14.6	Produits chimiques et produits connexes	14.4
Articles manufacturés divers	13.7	Articles manufacturés	13.4

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par \$, moyenne des données journalières	
		Année 2006	0.797
		Février 2007	0.764



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Greece 2007

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2007-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Avantages d'un assainissement rapide des finances publiques », dans *OECD Economic Surveys: Greece 2007*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2007-4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.