




ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE



1998



THÈME SPÉCIAL
La réforme des
entreprises publiques

GRÈCE

© OECD, 1999.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal, 75775 Paris
Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE**

1997-1998

GRÈCE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English.

© OCDE 1998

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations	1
I. Évolution récente et perspectives à court terme	21
Vigoureuse en 1997, la demande intérieure s'est ralentie en 1998	22
La croissance de la production a été plus équilibrée	27
L'emploi n'a réagi que lentement à la reprise	28
La hausse des salaires s'est ralentie, mais la désinflation a été freinée par l'ajustement du taux de change	29
Performances commerciales et balance des paiements	33
Perspectives pour 1999 et 2000	44
II. Politiques macroéconomiques	48
Politique monétaire : respecter le critère d'inflation de Maastricht	50
Politique budgétaire : il faut poursuivre l'ajustement pour améliorer encore l'équilibre entre les politiques	56
Évaluation des options possibles en matière de lutte contre l'inflation	70
Stratégie budgétaire à moyen terme : évaluation	72
III. Mise en œuvre de la réforme structurelle : les progrès accomplis	77
Le débat sur la réforme d'ensemble du marché du travail	79
Une réforme limitée du système de sécurité sociale	89
Réforme des soins de santé : la mise en place de la loi de 1997 avance lentement	93
La réforme du secteur financier : la restructuration et la consolidation dynamisent le secteur	97

Définir une stratégie pour accélérer et améliorer le processus de réforme structurelle	105
IV. Réformer le secteur des entreprises publiques	106
Principales caractéristiques du secteur des entreprises publiques	107
Réforme dans certains secteurs	127
Quantification des effets de la libéralisation	167
Évaluation	170
Notes	180
Glossaire des abréviations	198
Bibliographie	199
<i>Annexes</i>	
I. Indice d'Aiginger et avantages comparatifs révélés	200
II. Chronologie économique	203

Encadrés

1. Structure de la balance courante et niveau du taux de change	37
2. Mesures de réforme structurelle contenues dans les budgets de 1997 et 1998	62

Tableaux

Texte

1. Investissement public : caractéristiques essentielles	26
2. Évolution du marché du travail	29
3. Prix et salaires	31
4. Balance des paiements	34
5. Indicateurs commerciaux	36
6. Dette extérieure et service de la dette	43
7. Perspectives à court terme	45

8.	Ajustement du budget des administrations publiques entre 1996 et 1997	57
9.	Dette du secteur public	59
10.	Comptes des administrations publiques	64
11.	Le programme de convergence 1998-2001	67
12.	Budget : prévisions et résultats	69
13.	Analyse de sensibilité concernant la dynamique de l'endettement	73
14.	Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – un aperçu	85
15.	Comparaison par pays d'indicateurs sur les banques commerciales	102
16.	Principales entreprises publiques par secteur	108
17.	Comptes des entreprises publiques	110
18.	Reprises de dettes d'entreprises publiques	113
19.	Poids des entreprises publiques dans l'indice des prix à la consommation	117
20.	Rémunération moyenne par salarié	120
21.	Principales privatisations des entreprises publiques	126
22.	Comparaison internationale d'indicateurs du secteur des télécommunications	141
23.	Comparaison des tarifs téléphoniques	143
24.	Comparaison internationale des indicateurs de performance des compagnies aériennes	153
25.	Comparaison internationale du secteur du transport ferroviaire	159
26.	Comparaison internationale des indicateurs du service postal	165
27.	Hypothèses et effets de la déréglementation sectorielle	169

Annexes

A1.	Structure détaillée des exportations grecques, 1995	201
-----	---	-----

Graphiques

Texte

1.	Indicateurs conjoncturels et avancés	23
2.	Contributions à la croissance du PIB réel	25
3.	Prix et salaires	32

4.	Avantages comparatifs révélés et concurrence prix/qualité	38
5.	Compétitivité et résultats à l'exportation	39
6.	Taux de change et croissance du crédit au secteur privé	52
7.	Taux d'intérêt, écarts de taux et courbes de rendement	55
8.	Lutte contre l'inflation : points d'ancrage nominaux et politiques macroéconomiques	71
9.	Évolution du PIB par habitant en Grèce, en Espagne, en Irlande et au Portugal	78
10.	Politiques actives du marché du travail et population active	83
11.	Évolution des prix des entreprises publiques et de l'inflation sous-jacente	116
12.	L'emploi dans les entreprises publiques	118
13.	Structure institutionnelle du secteur pétrolier	128
14.	Structure institutionnelle du secteur du gaz naturel	132
15.	Secteur de l'électricité : prix et performances	136
16.	Rééquilibrage des tarifs dans les télécommunications	144
17.	Secteur de l'eau : prix et performances	147
18.	Transports aériens : prix et performances	151
19.	Transport ferroviaire : prix et performances	158
20.	Transports urbains : prix et performances	162
21.	Services postaux : prix et performances	166

STATISTIQUES DE BASE DE LA GRÈCE (1997)

LE PAYS

Superficie (km ²)	131 957	Principales agglomérations, recensement 1991	
Terres cultivées (km ²)	39 290	(milliers d'habitants) :	
		Grand Athènes (y compris Le Pirée)	3 073
		Grand Thessalonique	978

LA POPULATION

Population (milliers)	10 476	Population active occupée (milliers)	3 854.1
Densité au km ²	79.4	par secteur (en pourcentage) :	
Accroissement naturel de la population		Agriculture	19.8
(milliers), 1995	1.0	Industrie et construction	21.0
		Autres activités (principalement	
		les services)	59.2

LA PRODUCTION

Produit national brut (milliards de Drs)	32 941.7	Formation brute de capital fixe	
PNB par habitant (\$US)	11 514.1	En pourcentage du PNB	19.9
		Par habitant (\$US)	2 294.2

L'ÉTAT

Administrations publiques (en pourcentage		Composition du Parlement (nombre de sièges) :	300
du PNB)		Mouvement socialiste panhellénique	
Dépenses courantes	40.4	(PASOK)	159
Recettes courantes	38.6	Nouvelle démocratie (ND)	102
		Parti communiste (KKE)	11
		Autres	28
		Dernières élections générales : octobre 1996	

LA MONNAIE

Unité monétaire : la drachme		Nombre d'unités monétaires par \$US (moyenne	
		journalière)	
		Année 1997	273.1
		Octobre 1998	281.7

Note : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette étude a été établie à partir d'un rapport préparé par le Secrétariat pour l'examen annuel de la Grèce par le Comité d'Examen des Situations Économiques et des Problèmes de Développement le 30 octobre 1998.

•

Après révision à la lumière de la discussion au cours de la séance d'examen, l'étude a été finalement approuvée pour publication par le Comité le 23 novembre 1998.

•

L'étude précédente de la Grèce a été publiée en août 1997.

Évaluation et recommandations

L'économie grecque progresse rapidement vers l'objectif de participation à l'UEM en 2001, mais les défis restent considérables

La situation économique s'est régulièrement améliorée depuis le début de cette décennie. L'inflation a été ramenée de près de 20 pour cent à 5 pour cent environ en 1998 et la croissance de la production s'est progressivement accélérée pour dépasser ces dernières années la moyenne de l'UE. L'amélioration des résultats économiques tient, dans une large mesure, aux progrès constants réalisés dans la réduction d'un ample déficit budgétaire, qui est revenu de plus de 15 pour cent du PIB en 1990 à un niveau qui devrait être inférieur au critère de Maastricht en 1998. Du fait de cette forte convergence nominale, la Grèce a l'intention d'intégrer la zone euro au début de 2001; autrement dit, elle devra remplir les conditions requises au milieu de 2000. Les défis pour la politique macroéconomique restent considérables, puisque certains des critères du traité de Maastricht ne sont toujours pas respectés, en particulier en ce qui concerne l'inflation, mais aussi le rythme suffisant de réduction du taux d'endettement par rapport au PIB. Le gouvernement reconnaît que, pour satisfaire à ces critères, il faudra redoubler d'efforts et le nouveau programme de convergence fait état de ses engagements, qui incluent un nouveau durcissement de la politique budgétaire et un calendrier de mise en œuvre d'un nouveau programme de réforme structurelle. Cependant, compte tenu des problèmes structurels recensés dans la présente *Étude*, l'objectif économique final de convergence du revenu par habitant vers la moyenne de l'UE ne pourra être atteint que grâce à une

réforme structurelle plus audacieuse et plus large. Les transferts de grande ampleur que constituent les fonds structurels de l'UE, tout en facilitant le changement structurel, soulèvent également certains problèmes liés à leur impact inflationniste.

***Un ajustement du
taux de change
en mars 1998...***

L'environnement macroéconomique s'est modifié à partir de mars 1998. La drachme est entrée dans le mécanisme de change européen à un taux pivot correspondant à une dépréciation de 12.3 pour cent. Cet ajustement s'imposait après le recours prolongé à un taux de change stable pour faire reculer l'inflation. La perte de compétitivité qui en résultait avait ralenti les exportations vers le marché principal, l'UE, et affaibli la balance des opérations courantes. La crédibilité du régime de change antérieur, se conjuguant à un écart de taux d'intérêt très prononcé, avait également favorisé le recours à des emprunts extérieurs de la part du secteur public et du secteur privé, source de quelques préoccupations sur les marchés financiers. Cette vulnérabilité a été accentuée par la crise économique en Asie – qui a déclenché de fortes pressions sur la drachme en octobre 1997 – et elle a finalement abouti à l'ajustement du taux de change. La réaction des marchés à l'entrée dans le mécanisme de change européen s'est révélée très positive et les marchés financiers grecs, tout en étant frappés par les turbulences plus récentes des marchés internationaux, ont enregistré une hausse sur l'ensemble de l'année.

***... a
temporairement
interrompu
la tendance
à la baisse
de l'inflation***

La dévaluation, accompagnée d'une modération salariale, a freiné la demande intérieure, tant et si bien que la croissance de la production devrait se ralentir quelque peu, tout en restant probablement supérieure à 3 pour cent en 1998 après avoir atteint 3.2 pour cent en 1997. La consommation privée connaît une nette décélération, la progression du revenu disponible s'affaiblissant et la dévaluation enta-

mant le pouvoir d'achat des ménages. L'investissement est resté le principal moteur de la croissance de la demande, à la faveur de l'expansion du programme d'investissement dans le secteur public. L'investissement dans le secteur des entreprises est également très dynamique, malgré la hausse des taux d'intérêt et l'alourdissement de la fiscalité; en effet, les entreprises modernisent leurs équipements et le taux d'utilisation de leurs capacités est élevé. Les fortes hausses de salaires qui ont menacé la désinflation ces dernières années devraient se ralentir sensiblement en 1998. L'ajustement des traitements dans la fonction publique au titre du coût de la vie a été fixé à un niveau inférieur à la hausse prévue des prix, après les fortes majorations de 1996-97, de l'ordre de 30 pour cent; de plus, la conclusion d'un pacte entre les partenaires sociaux sur la réforme du marché du travail a permis, entre autres, de parvenir à un accord biennal relativement modéré dans le secteur privé. Malgré le tassement de la demande et des coûts de main-d'œuvre, la dévaluation s'est traduite par une accélération de l'inflation. Le mouvement de désinflation observé l'année précédente s'est inversé et le taux d'inflation sous-jacente, en glissement annuel, est passé d'un point bas de 4.4 pour cent en février à un point haut de 6.1 pour cent en juillet 1998, avant de revenir à 5.3 pour cent en novembre (le même chiffre qu'en novembre 1997). L'inflation mesurée par la hausse générale des prix de la consommation, bien qu'inférieure d'un quart de point à l'inflation sous-jacente en novembre, dépassait de 2 points de pourcentage environ le plafond fixé par le traité de Maastricht. La balance des opérations courantes devrait légèrement s'améliorer en 1998, essentiellement grâce à un recul de la demande d'importations, mais elle bénéficie également d'une baisse sensible des prix internationaux des produits de base et d'une augmentation des transferts de l'UE.

***L'indépendance
de la Banque
centrale
et l'entrée dans
le mécanisme
de change
européen
ont renforcé
le cadre
de politique
monétaire***

Le cadre de politique monétaire a été renforcé en 1998. Premièrement, le Parlement a approuvé à la fin de 1997 l'indépendance de la Banque centrale. La Banque de Grèce a pour mission de réaliser la stabilité des prix (l'objectif est actuellement une inflation inférieure à 2 pour cent d'ici à la fin de 1999). Deuxièmement, la drachme est entrée dans le mécanisme de change européen au moment de l'ajustement du taux de change en mars. Le nouveau cadre devrait faciliter la conduite d'une politique de taux d'intérêt élevés. L'objectif de stabilité du taux de change est passé au second plan – avec donc une plus faible probabilité de fortes entrées de capitaux – et la parité centrale constitue un point d'ancrage. Cette stratégie s'est révélée efficace jusqu'à la fin du mois d'août, les marchés financiers voyant dans le niveau élevé des taux d'intérêt grecs une dernière occasion de tirer parti de la convergence des taux d'intérêt vers le niveau de la zone euro. Entre mars et août, la drachme s'est appréciée – d'environ 6 pour cent en moyenne par rapport à la parité centrale (ce qui a réduit en fait de moitié la dévaluation initiale) – et, en dépit de l'instabilité ultérieure des marchés financiers, elle restait en novembre à un niveau supérieur de 4 à 6 pour cent à la parité centrale. La hausse des taux d'intérêt réels et cette appréciation du taux de change ont compensé l'assouplissement des conditions monétaires résultant de la dévaluation du mois de mars.

Le déficit budgétaire devrait être inférieur en 1998 à l'objectif fixé par le traité de Maastricht, mais la politique budgétaire n'est pas assez restrictive

Le déficit des administrations publiques s'est nettement contracté. Selon les prévisions du Secrétariat de l'OCDE, il devrait tomber de 7½ pour cent du PIB en 1996 à moins de 3 pour cent en 1998 (l'estimation du gouvernement étant de 2.2 pour cent). Cet ajustement budgétaire de grande ampleur reflète une persévérance méritoire dans l'action menée pour élargir la base d'imposition et pour rendre plus équitable le système fiscal, notamment en luttant contre la fraude et en diminuant les dépenses fiscales. Il traduit également une forte contraction des paiements d'intérêts (d'un montant équivalent à 2½ pour cent du PIB). En revanche, les dépenses courantes primaires restent pratiquement inchangées par rapport au PIB, reflétant en particulier l'évolution des dépenses de personnel, et le programme d'investissements publics s'est fortement accéléré. Malgré la nette réduction du déficit, le déficit sous-jacent demeure élevé, car plusieurs postes de dépense ont été transférés hors budget ou sur des budgets antérieurs (ces opérations étant conformes aux règles fixées par Eurostat). L'orientation de la politique budgétaire est en fait moins restrictive que ne le laissent penser les résultats de 1997 et 1998 pour le déficit, du fait qu'on a procédé à ces opérations (qui représentent environ 1½ pour cent du PIB par an) et que l'investissement est financé par une forte augmentation des transferts en capital de l'UE, qui injectent des liquidités dans l'économie.

Pour la période allant au-delà de 1998, le programme de convergence prévoit une nouvelle réduction du déficit budgétaire grâce à la baisse des taux d'intérêt vers ceux de l'Union européenne. Les prévisions d'un solde primaire pratiquement inchangé entre 1998 et 2001 reposent sur l'hypothèse d'une croissance relativement forte de la production. Les restrictions frappant les dépenses primaires courantes devraient être compensées par une nouvelle

progression rapide de l'investissement, que le gouvernement juge essentielle pour soutenir une forte croissance de la production et appuyer le changement structurel. Le projet de budget de 1999 est plus restrictif qu'initialement envisagé, en dépit de taux d'intérêt plus élevés. L'objectif de déficit budgétaire sera de 1.9 pour cent du PIB – c'est-à-dire moins que les 2.1 pour cent retenus dans le programme de convergence – et l'accent sur la maîtrise des dépenses de personnel sera renforcé, tandis que les impôts indirects seront abaissés pour lutter contre l'inflation. Le Secrétariat de l'OCDE prévoit un déficit légèrement plus élevé, essentiellement parce que les paiements d'intérêts devraient être supérieurs aux prévisions des autorités.

***L'OCDE prévoit
une forte
croissance
de la production
et un recul
progressif
de l'inflation***

Selon les prévisions du Secrétariat de l'OCDE, la croissance de la production devrait à nouveau s'accélérer en 1999-2000; mais vu l'ampleur des incertitudes au niveau international, les risques associés à ces prévisions sont plus marqués que d'ordinaire. La demande intérieure continuera de s'appuyer principalement sur l'investissement. L'investissement public restera le moteur de la croissance : il augmentera de 10 pour cent environ en termes réels en 1999 et en 2000. L'investissement privé devrait aussi conserver son dynamisme, les bénéfices étant renforcés par la modération des coûts salariaux, une baisse des prix des intrants importés et un repli des taux d'intérêt. La perspective de l'entrée dans l'UEM devrait avoir des effets positifs intangibles en stimulant la confiance des investisseurs et des consommateurs. Le secteur extérieur continuera de freiner la croissance de la production, car le ralentissement de l'activité mondiale annulera en partie l'impact positif de la dévaluation sur les exportations et le redressement de la demande intérieure conduira à une augmentation des importations. Au total, la croissance de la production devrait atteindre 3 à 3½ pour cent en 1999-2000. Malgré la

modération des coûts salariaux et la forte croissance de la production, le taux de chômage baissera peu – pour s'établir à un niveau proche de 9½ pour cent – étant donné que les entreprises rechercheront encore des gains de productivité. Avec la décélération des coûts unitaires de main-d'œuvre, une évolution probablement modérée des prix à l'importation et une politique monétaire restrictive, l'inflation devrait diminuer pour s'établir à moins de 3 pour cent d'ici à l'an 2000; il faudra donc accentuer l'effort en 1999 pour respecter l'objectif du traité de Maastricht.

Les deux grandes incertitudes entourant les prévisions ont trait aux tensions inflationnistes et au ralentissement de la production mondiale, qui pourrait être plus marqué que prévu. En ce qui concerne l'inflation, les pressions de la demande pourraient s'accroître si l'ambitieux programme d'investissement public est mené à bien (le programme de convergence prévoit une augmentation annuelle moyenne des investissements de 18 pour cent en termes réels). Des pressions pourraient s'exercer sur les coûts si les entreprises ne résistent pas aux revendications salariales dans un contexte d'amélioration de la conjoncture, de bénéfices confortables et de rigidités sur le marché du travail. En revanche, un recul plus prononcé de l'activité au niveau international affecterait les exportations, surtout parce que les exportations grecques font principalement preuve de dynamisme à destination des pays d'Europe centrale et orientale, lesquels pourraient être victimes de la contagion financière. Dans ces conditions, la demande et l'inflation se ralentiraient, mais le déséquilibre extérieur s'accroîtrait.

Les principaux risques sont le rythme de la désinflation et le maintien de la confiance; c'est pourquoi il faut resserrer la politique budgétaire et accélérer la réforme structurelle...

Étant donné que les marchés de capitaux pourraient d'une façon générale se montrer instables et que la Grèce devrait susciter un intérêt tout particulier avant sa participation à l'UEM, les autorités grecques devront être très attentives à l'interprétation de leurs décisions. La confiance – et donc la crédibilité de la parité centrale – pourrait s'affaiblir si les marchés jugent que l'inflation ne se ralentit pas suffisamment pour respecter le critère de Maastricht ou que la réforme structurelle s'opère trop lentement. Face à ces risques, la solution paraît être de se montrer prudent et de prendre dès maintenant des mesures supplémentaires pour freiner l'inflation et les pressions salariales. Telle est actuellement la politique du gouvernement et de la Banque de Grèce. La baisse récente des impôts indirects aura un effet immédiat de freinage des prix. Néanmoins, une politique macroéconomique plus restrictive paraît nécessaire pour faire reculer durablement l'inflation. La politique monétaire devra indéniablement conserver une orientation restrictive et être axée sur l'évolution de l'inflation tendancielle, mais elle s'assouplira inévitablement avant la participation à l'union monétaire à mesure que les taux d'intérêt convergeront, et le taux de change pourrait revenir à la parité centrale. Il faut donc durcir la politique budgétaire, ce qui sera sans doute plus efficace qu'une politique de taux d'intérêt élevés pour réduire la demande dans les secteurs plus protégés – et plus inflationnistes – où le risque de dérapage des salaires est le plus grand. Il faudrait donc resserrer la politique budgétaire pour 1999, notamment *i)* en limitant la masse salariale dans la fonction publique, *ii)* en ne procédant pas à des opérations hors budget alimentant la demande et *iii)* en différant les projets d'investissement les moins urgents. La poursuite nécessaire de l'assainissement, au moment même où le développement des infrastructures est tout aussi impératif, présente toutes les caractéristiques d'un dilemme de politique budgétaire; à court terme, il faudra peut-être réduire d'autres dépenses

courantes discrétionnaires, mais à plus long terme une réforme du système de prestations sociales sera probablement indispensable. Autre volet de la stratégie d'ajustement, l'exécution rapide du programme de réforme structurelle témoignera de l'effort d'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité-coûts, de façon que l'économie puisse faire face à une appréciation du taux de change réel qui, sinon, pourrait mettre en péril la parité centrale.

***... une action
étant également
nécessaire
pour affermir
la croissance
de la production
à moyen terme***

Un certain nombre de rigidités structurelles ont entravé dans le passé la croissance de la production et elles pèseront encore plus lourd après l'entrée dans l'UEM. Les autorités ont identifié dans leur programme les domaines critiques qui appellent une réforme structurelle : la gestion budgétaire, le marché du travail et le système de sécurité sociale, les entreprises publiques et les banques publiques. Malgré les progrès accomplis, la Grèce n'a que peu de temps pour se préparer à son objectif ambitieux de participation à l'UEM. C'est pourquoi il faudra nettement accélérer le rythme actuel de la réforme structurelle.

***Un nouvel
ajustement
budgétaire
est également
nécessaire
pour réduire
plus rapidement
le ratio
dette/PIB***

A moyen terme, un assainissement budgétaire plus ambitieux est indispensable, puisqu'à l'intérieur de la zone euro une politique budgétaire flexible (nécessitant un faible niveau d'endettement) sera le principal instrument de régulation de la demande. Même avec les hypothèses favorables du programme de convergence du gouvernement, il faudra une décennie et demie pour ramener la dette de plus de 100 pour cent du PIB au-dessous du critère de Maastricht de 60 pour cent. De plus, le vieillissement de la population alourdira les dépenses au titre des retraites et de la santé, et l'expérience d'autres pays montre que la décentralisation administrative pourrait créer des dépenses supplémentaires. Une stratégie visant à un nouvel ajustement de grande ampleur devra s'attacher surtout aux dépenses de personnel

et au système de sécurité sociale, qui représentent au total 80 pour cent des dépenses primaires courantes. Pour la gestion du personnel, il faudra des réformes radicales, en recourant notamment à des contrats de travail et à des formules salariales plus flexibles. D'autres mesures contribueraient à préserver le programme d'investissement tout en dégagant des économies budgétaires; on pourrait en particulier confier des projets d'investissement au secteur privé, parallèlement au cofinancement par l'UE. Un programme de privatisation plus ambitieux permettrait également de réduire la dette.

***Le vieillissement
démographique
appelle
une moindre
générosité
des régimes
de retraite...***

Les autorités envisagent une vaste refonte du système de sécurité sociale, qui interviendra très probablement après 2000, après un réaménagement des fonds de pension en 1999 (qui concernera surtout les aspects organisationnels); on notera cependant que certaines des mesures de réduction des coûts annoncées n'ont toujours pas été mises en œuvre. La grande réforme, qui reste à définir, devra s'attaquer à la non-viabilité du système. Ce dispositif, l'un des plus généreux et des plus inéquitables de la zone de l'OCDE (les cotisations sont faibles et les pensions servies sont très différentes d'un organisme à l'autre), a accumulé des engagements implicites qui comptent parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE en proportion du PIB. Le système public de retraite par répartition pose essentiellement deux problèmes : la faible durée des cotisations et les préretraites. Pour résoudre ces problèmes, il faudrait en particulier mettre fin au recours à la préretraite pour plusieurs catégories privilégiées et remplacer la pension minimum élevée par une prestation soumise à conditions de ressources (car une pension minimum élevée favorise l'évasion de cotisations, faute d'incitation à cotiser au-delà de la durée minimale exigée pour l'ouverture des droits). L'allongement de la durée de cotisation devrait s'accompagner d'une diminu-

tion des taux légaux de remplacement dans de nombreux cas (après 35 années de cotisation, ils dépassent 100 pour cent du dernier salaire, niveau qui est très excessif du point de vue de l'équité actuarielle). Des régimes publics de pension moins généreux pourraient également avoir pour effet d'accroître l'épargne nationale en encourageant les fonds de pension privés et cette moindre générosité pourrait s'insérer dans le cadre d'une stratégie de mise en place d'un système privé fonctionnant partiellement par capitalisation. L'annonce d'un plan précis de refonte du système pourrait en outre avoir un large impact sur l'attitude des marchés à l'égard du rythme de la réforme structurelle.

*... et une
meilleure
structure
d'incitations
dans le système
de santé*

L'application des textes de 1997 concernant le système de santé ne progresse que lentement. Des retards sont intervenus pour la mise en place des gestionnaires professionnels, du régime de budget global et du remboursement différencié en fonction des pathologies à traiter, ces mesures ayant pour but d'améliorer la gestion des hôpitaux publics. En revanche, l'introduction d'une liste positive de médicaments et des mesures de maîtrise des prix ont permis de réduire les dépenses pharmaceutiques. Pour l'avenir, le gouvernement envisage de dissocier les caisses d'assurance maladie des organismes de retraite apparentés et d'unifier toutes les caisses d'assurance maladie en un seul organisme. Dans une première phase, un service chargé de la coordination des dépenses des caisses d'assurance maladie sera créé en 1999. En améliorant ainsi le rôle des tiers payants, ce à quoi il faut ajouter le projet du gouvernement de majorer progressivement les tarifs hospitaliers de façon à couvrir intégralement les coûts variables, on incitera davantage à accroître l'efficacité dans les hôpitaux et à maîtriser les dépenses pharmaceutiques. Malgré tout, le point faible essentiel du système de santé reste la situation médiocre pour les soins primaires, et il reste à mettre en

place le réseau national de médecins généralistes, envisagé dans la réforme du secteur de la santé de 1997.

***La création
d'emplois exige
une réforme
plus audacieuse
du marché
du travail...***

La réforme du marché du travail revêt une importance d'autant plus grande qu'il faudra relever l'âge de la retraite et réduire l'emploi dans le secteur public. L'une des priorités du gouvernement était de réformer le marché du travail en 1998. Après un dialogue approfondi avec les partenaires sociaux, un accord a été conclu sur les grandes lignes d'un ensemble de réformes structurelles couvrant un large éventail d'aspects. Les textes adoptés prévoient une légère augmentation de la flexibilité du temps de travail (ce qui diminuera le coût des heures supplémentaires), permettent de recourir plus facilement au travail à temps partiel et offrent la possibilité aux employeurs de se retirer des conventions collectives régionales dans les zones à fort chômage (et d'embaucher au salaire minimum national). Ces réformes marquent un progrès, mais en leur accordant priorité on a retardé certaines réformes dans d'autres domaines et, en définitive, on a manqué une occasion de s'attaquer à certaines rigidités fondamentales.

***... pour s'attaquer
aux nombreuses
rigidités qui
subsistent***

En Grèce, le marché du travail se caractérise par une forte segmentation et une faible rotation. Cela tient en partie à une stricte protection de l'emploi, qui oblige l'employeur à accorder des indemnités de licenciement bien supérieures aux indemnités légales. En outre, le salaire minimum national, égal à 60 pour cent du salaire moyen des ouvriers, contribue au faible taux d'emploi des groupes de la population les plus touchés par le chômage (essentiellement les femmes et les jeunes). Le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre non salariaux freine également l'emploi. Bien que les cotisations de base sur les salaires ne puissent pas actuellement être réduites parce qu'elles sont fondamentales pour le financement des retraites, les coûts de

main-d'œuvre non salariaux comprennent également plusieurs autres contributions *ad hoc* qu'il faudrait supprimer (notamment la plus importante, liée au financement des aides au logement). On pourrait remédier dans une certaine mesure aux difficultés que rencontrent plusieurs groupes sociaux pour s'insérer sur le marché du travail en améliorant les politiques actives du marché du travail; de plus, l'expérience des autres pays montre combien il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur une agence nationale pour l'emploi qui soit efficace. Compte tenu du volume des fonds de l'UE qui sont affectés aux politiques actives en faveur du marché du travail, il faut veiller à bien concevoir et mettre en œuvre ces dispositifs. A cette fin, une plus grande efficacité de l'agence nationale grecque pour l'emploi (l'OAED) est essentielle. En ce qui concerne la conception des programmes, il faudrait axer la formation professionnelle sur les jeunes, et bien cibler les aides à l'emploi, que le système grec privilégie. Le Plan national d'action pour l'emploi marque un progrès en ce sens. Néanmoins, une nouvelle réforme de plus grande envergure est urgente pour remédier aux rigidités structurelles qui subsistent; en effet, un marché du travail qui fonctionne bien joue un rôle essentiel d'absorption des chocs et cette fonction sera déterminante pour les performances économiques après l'entrée dans l'UEM.

***Les réformes
ont transformé
assez rapidement
le secteur
financier...***

Des réformes bien conçues des marchés de produits amélioreraient la productivité dans les secteurs clés et assureraient ainsi la fourniture d'intrants essentiels à faible coût à l'ensemble de l'économie. L'expérience d'autres pays montre que ces réformes dynamisent la croissance économique et créent en définitive des emplois. Reconnaisant les effets inhibitifs sur la croissance et le poids sur le budget générés par un mauvais fonctionnement de ces secteurs clés, le gouvernement a engagé un programme de revitalisation des entreprises et banques publiques

inefficientes. Jusqu'à présent, on a davantage progressé dans la restructuration des banques que dans celle des entreprises publiques. La Banque nationale de Grèce et la Banque hellénique de développement industriel ont presque entièrement assaini leurs portefeuilles et respectent désormais les ratios minimaux de fonds propres et la Banque de l'agriculture, qui faisait exception en la matière, a commencé d'agir dans ce sens sous l'impulsion d'une nouvelle direction. Malgré tout, les banques sous contrôle public ont toujours des frais d'exploitation élevés – essentiellement à cause de sureffectifs – qui se traduisent par une forte marge d'intermédiation, et donc par un coût élevé du capital. Pour intensifier la concurrence dans ce secteur, le gouvernement a cédé au secteur privé, en 1997-98, quatre petites banques sous contrôle public et il est sur le point de céder également au secteur privé une banque de taille moyenne, la Banque ionienne. Tout en perdant de leur influence, les banques sous contrôle public resteront dominantes sur le marché. Le gouvernement pourrait procéder à de nouvelles ventes et ne conserver en définitive que le contrôle de la première banque commerciale (la Banque nationale de Grèce) et de la Banque de l'agriculture. Une réalisation rapide des ventes prévues faciliterait la survie des banques privatisées sur un marché international qui évolue très rapidement et dynamiserait également le marché financier grec, fondamental pour le développement des entreprises. L'apport de capitaux privés, nationaux et étrangers, pourrait également aider la Banque nationale de Grèce à accroître sa capitalisation et à acquérir un savoir-faire international. Il faudrait faire en sorte qu'elle soit totalement indépendante de l'État.

***... mais
la réforme
des entreprises
publiques
s'est faite
lentement
et a lourdement
pesé sur
l'économie***

Les biens et services offerts par les entreprises publiques sont souvent chers (par exemple dans les télécommunications et l'énergie) ou fortement subventionnés (notamment dans les transports, les services postaux et le secteur de l'eau). Depuis une décennie et demie, le secteur des entreprises publiques a bénéficié d'aides financières nationales et communautaires de plus en plus importantes (équivalentes à 3½ pour cent du PIB en 1998) et il a accumulé un passif très élevé. Selon les calculs effectués par l'OCDE à titre d'illustration dans le cadre de cette *Étude*, une profonde réforme des entreprises publiques pourrait se traduire par une hausse du PIB d'au moins 10 pour cent. Dans sa stratégie, le gouvernement met surtout en avant l'amélioration de la gestion et de l'exploitation. Il a désigné des gestionnaires professionnels et a commencé de mettre en place des contrats de gestion liés aux résultats. Pour pouvoir agir efficacement, les nouveaux gestionnaires devront être indépendants des pouvoirs publics (dans le cadre du contrat de gestion) et compétents pour les grandes décisions financières, en particulier la politique d'embauche et de rémunération – le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre et la faible productivité expliquant pour une large part les mauvais résultats financiers des entreprises publiques. Le gouvernement considère que ces contrats de gestion sont une première étape dans l'amélioration de la gestion et ouvriront la voie à des réformes plus ambitieuses. Toutefois, l'expérience des autres pays s'est révélée décevante en ce qui concerne ces contrats de gestion, qui n'ont pu empêcher les conflits d'intérêts entre les gestionnaires et les pouvoirs publics, lorsque ceux-ci étaient animés de préoccupations à court terme. En définitive, la plupart des pays ont ouvert les marchés et privatisé ces entreprises pour intensifier la concurrence, un petit nombre seulement d'entreprises restant sous le contrôle du secteur public. La Grèce devrait suivre l'exemple de la plupart des autres pays de l'UE et libéraliser les marchés en avance sur le

calendrier prévu dans les directives communautaires (et avant l'expiration des périodes de dérogation). On peut faciliter la privatisation en s'inspirant des expériences réussies d'appel à la concurrence pour l'exploitation des services publics et pour la construction d'infrastructures. La décision qu'a prise le gouvernement de rechercher des investisseurs stratégiques et de céder des participations minoritaires dans certaines entreprises publiques est un pas dans cette voie, de même que le recours aux concessions de construction/exploitation/transfert pour financer de grands projets d'infrastructure. Mais le fait que le secteur public conserve une participation majoritaire, ce qui est la pratique actuelle pour toutes les entreprises de service public, émousse l'intérêt des investisseurs. Une large participation du secteur privé et l'apport concomitant de capitaux allégeraient sensiblement le budget et réduiraient la dette, tout en créant les incitations nécessaires pour la gestion des infrastructures. En tout cas, il faut rapidement mettre en place des autorités indépendantes de régulation (des organes à compétence sectorielle et une instance générale de surveillance de la concurrence), qui joueront un rôle essentiel pour assurer une tarification efficiente et un environnement propice à la concurrence. En Grèce, il faudrait améliorer très nettement l'efficacité des autorités de régulation qui existent déjà.

***Il faut intensifier
la concurrence
dans le secteur
de l'électricité...***

L'expérience internationale montre également qu'il n'est pas facile d'instaurer un environnement dit contestable, surtout dans les secteurs qui comportent des éléments de monopole naturel, ce qui est le cas de l'électricité en Grèce. La réforme envisagée dans le secteur de l'électricité devrait être conforme à la directive communautaire, mais elle pourrait être l'occasion d'adopter une réforme plus audacieuse, et ce pour plusieurs raisons. Du fait de sa situation géographique, le marché grec est relativement isolé pour les

importations et il faut donc veiller à instaurer la concurrence sur le marché intérieur. A l'heure actuelle, le monopole en place, l'entreprise publique d'électricité, dispose d'avantages excessifs, sous la forme d'un régime opaque et marqué de nombreuses distorsions pour l'accès aux principaux intrants (gaz naturel et lignite) et leur tarification ainsi que du point de vue du recours aux ressources publiques, tous ces éléments constituant des barrières à l'entrée. En outre, des intérêts financiers intersectoriels sapent la concurrence entre les divers secteurs énergétiques. Une réforme plus audacieuse consisterait à rompre tous les liens financiers entre ces secteurs afin d'intensifier la concurrence entre les secteurs situés en amont (gaz naturel, lignite et pétrole), qui fournissent des intrants au secteur de l'électricité. Un accès équitable aux intrants et à la clientèle pourrait attirer des acteurs du secteur privé dans la production. Afin de renforcer encore la concurrence, et suivant l'exemple d'autres pays, une solution pourrait être de dissocier juridiquement les activités de production, de celles de gestion des réseaux de distribution à haute et basse tensions de l'entreprise d'électricité, tandis que la scission de ses capacités de production en plusieurs entreprises concurrentes permettrait d'obtenir des conditions de concurrence plus justes. La mise en œuvre d'une telle stratégie permettrait à tous les clients de rechercher la source d'électricité la moins coûteuse. Une libéralisation bien conçue de ce marché devrait donner des résultats positifs similaires à ceux observés dans le secteur du pétrole, libéralisé en 1992. Pour instaurer un environnement plus concurrentiel dans le secteur naissant du gaz naturel, il faut fixer des règles claires et uniformes pour la tarification de l'accès et permettre aux investisseurs privés de détenir une participation majoritaire dans les sociétés de distribution. A cette fin, les coûts élevés de construction du gazoduc devraient être répartis de façon non discriminatoire entre les participants au marché.

... et d'autres secteurs devront se réorganiser pour survivre dans un environnement où la concurrence s'intensifie inéluctablement

Pour les autres secteurs où les participations publiques restent majoritaires, on peut intensifier la concurrence plus directement. En Grèce, les deux principaux secteurs concernés sont les transports aériens et les télécommunications. Peu après la libéralisation partielle de ces secteurs (qui a visé les vols intérieurs et la téléphonie mobile), de nouveaux entrants se sont implantés face aux monopoles publics, ce qui a contribué à l'amélioration du service et/ou à une baisse des prix. Pour l'avenir, étant donné que les dérogations communautaires expireront prochainement dans les deux secteurs, l'entreprise en place – et surtout, Olympic Airways – devra se restructurer rapidement et affronter de nouveaux entrants très dynamiques ou se préparer à une faillite. La survie du transporteur aérien passe au minimum par une alliance stratégique avec une grande compagnie internationale. Dans le secteur des télécommunications, pour soumettre à une plus vive concurrence l'entreprise en place, très rentable, et parvenir ainsi à une baisse plus rapide des prix vers le niveau de ceux observés dans les autres pays de l'OCDE, il faudrait ouvrir immédiatement le marché de la téléphonie de base à un plus grand nombre de concurrents.

Il faut que le gouvernement rende transparentes les obligations de service public

Presque toutes les entreprises publiques sont assujetties à des obligations de service public sans contrepartie financière et mal conçues, et ce sont ces obligations qui expliquent en partie la piètre situation financière de certaines des entreprises publiques les plus déficitaires (par exemple celles opérant dans les transports ferroviaires, urbains et aériens, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et dans les services postaux). Lors de la restructuration de ces entreprises, le gouvernement devra se prononcer sur l'étendue des obligations de service public et cette décision devra être prise à l'issue d'une évaluation complète des coûts. Dans de nombreux cas, les contraintes budgétaires actuelles

pourraient exiger une limitation des obligations de service public et l'abandon des activités les plus coûteuses (parmi les cas à examiner, on citera les lignes ferroviaires fortement sous-utilisées du sud du Péloponnèse, les bureaux de poste également sous-utilisés en zone rurale, les vols long-courriers desservant les pays à immigration grecque et le vaste réseau de télévision publique, dont le taux d'audience est très faible). Une utilisation plus efficace des ressources budgétaires pourrait être obtenue en ciblant mieux les obligations sociales, par exemple grâce à des formules axées sur les besoins. Dès lors que les obligations de service public auront été clairement définies, on pourrait obtenir une plus grande efficacité en les cédant par adjudication à des opérateurs privés pour une durée prédéterminée.

Résumé

Ce dont le gouvernement se préoccupe surtout actuellement, c'est du respect des conditions pour participer à la zone euro le 1^{er} janvier 2001. Grâce à l'effort soutenu déployé depuis plusieurs années, cet objectif est à la portée de la Grèce. Une politique macroéconomique plus rigoureuse, surtout dans le domaine budgétaire, devrait accélérer le recul de l'inflation et la baisse du ratio de la dette au PIB. Pour soutenir le taux de change au cours de la période de qualification pour l'entrée dans la zone euro et pour assurer de bonnes performances macroéconomiques après l'entrée, il faut que le gouvernement accélère les réformes structurelles qu'il juge à juste titre nécessaires, en dépit de la résistance d'intérêts établis. Les déséquilibres macroéconomiques étant de mieux en mieux maîtrisés, la réforme structurelle restera l'instrument essentiel pour faire converger le revenu par habitant vers le niveau de celui des autres pays de l'UE.

I. Évolution récente et perspectives à court terme

La situation macroéconomique s'est améliorée sensiblement depuis la récession de 1993. La croissance de la production a marqué une accélération régulière et a dépassé la moyenne de l'Union européenne en 1996 et 1997, tandis que l'inflation a accusé un net recul. La reprise a été tirée par l'investissement, dans le secteur public principalement, avec une participation financière importante des fonds structurels de l'Union européenne (UE). L'investissement des entreprises privées a été aussi dynamique et orienté vers la rationalisation, étayant le processus de restructuration en cours dans le secteur industriel. La consommation privée a été stimulée par une forte progression des salaires réels, mais cette dernière a entravé la création d'emplois. Le recul régulier de l'inflation a bénéficié de gains de productivité et de prix à l'importation modérés, mais il n'a pas été assez rapide pour enrayer la dégradation de la compétitivité internationale de la Grèce. Toutefois, la vigoureuse reprise observée chez ses principaux partenaires commerciaux a partiellement compensé la perte de parts de marché à l'exportation de la Grèce et, conjuguée à la forte baisse des prix internationaux du pétrole et des produits de base, elle a aidé à contenir le déficit de la balance courante.

En 1998, l'évolution économique a été déterminée par deux facteurs principaux, qui devraient permettre une croissance plus équilibrée de la production. En premier lieu, les autorités ont procédé à un ajustement ponctuel du taux de change en mars 1998 et, en second lieu, les partenaires sociaux ont conclu un accord salarial relativement modéré pour 1998-99. Malgré tout, la demande intérieure est toujours tirée par l'investissement public. L'investissement des entreprises reste aussi dynamique, soutenu par le regain de confiance lié à l'amélioration des perspectives d'adhésion à l'Union monétaire européenne, et il a compensé en partie le ralentissement de la demande des ménages dû à une progression moins vigoureuse des revenus du travail. Globalement, la croissance économique semble devoir se ralentir un peu en 1998, tout en restant de l'ordre

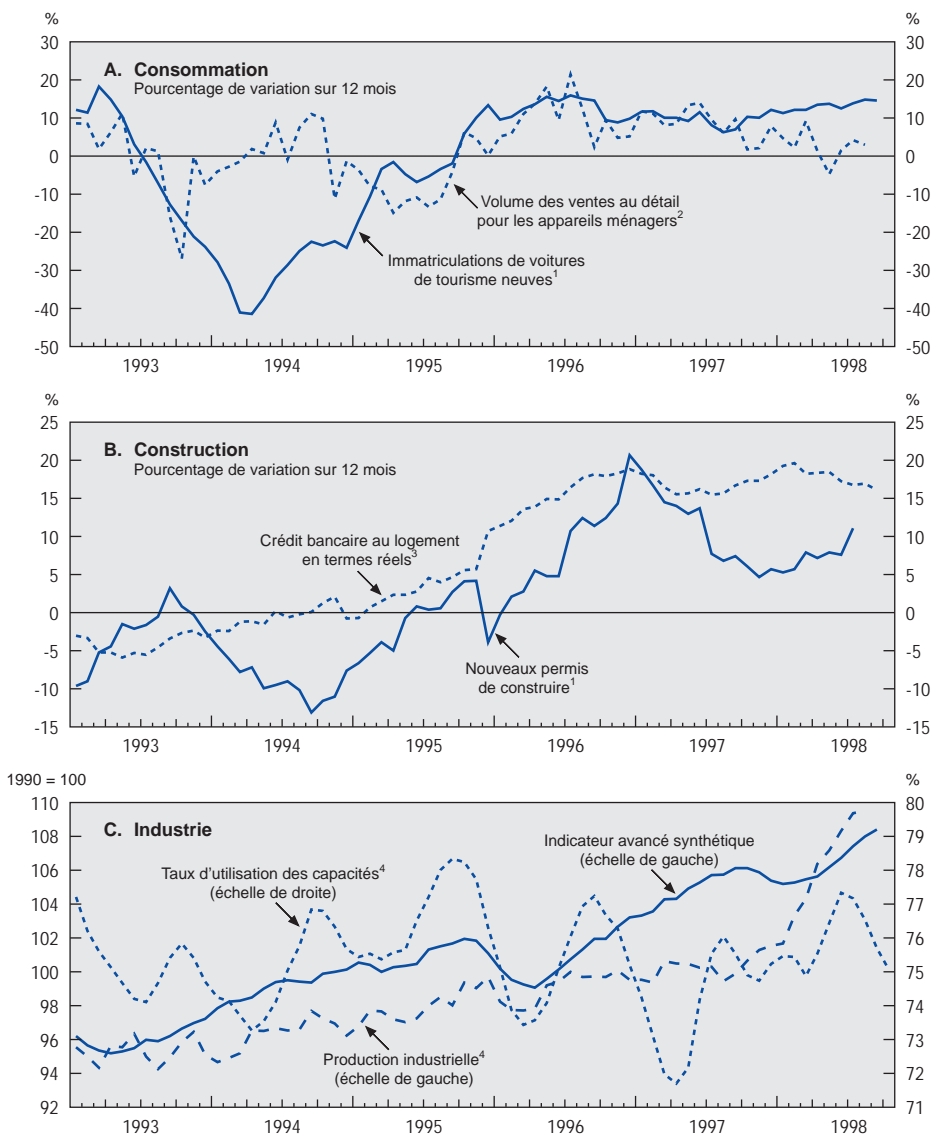
de 3 pour cent. Dans une économie souffrant de diverses rigidités structurelles – qui se traduisent pas une faible croissance de la production depuis une vingtaine d’années – il sera difficile d’apaiser les pressions inflationnistes, d’autant que les coûts de main-d’œuvre paraissent devoir augmenter plus vite que ceux de la zone Euro au cours des deux années à venir (l’écart se resserrant toutefois) et que la dépréciation a freiné la processus de réduction des anticipations inflationnistes. Les turbulences sur les marchés internationaux ont affaibli les prévisions pour 1999-2000, du fait notamment que ce sont vers les économies d’Europe centrale et orientale que les exportations ont le plus progressé et que ces pays sont plus sensibles aux effets de contagion.

Vigoureuse en 1997, la demande intérieure s’est ralentie en 1998

En 1997, la demande des ménages a continué de s’accélérer, alimentée par des salaires réels en forte hausse depuis quatre ans. Bien qu’il n’existe pas de données sur la base des comptes nationaux concernant les ménages pour cette période, des indicateurs du revenu disponible réel semblent indiquer une progression de près de 5 pour cent en 1997. La baisse des taux d’intérêt a donné une impulsion supplémentaire à la demande des ménages avant que la crise financière asiatique n’affecte le marché financier grec en octobre 1997. L’investissement dans le logement ainsi que les achats de biens de consommation durables ont vigoureusement progressé sur l’ensemble de l’année, et cette progression s’est accompagnée d’un essor du crédit immobilier et à la consommation (graphique 1). La très rapide expansion de l’investissement résidentiel a été imputable aussi à des coûts moins élevés, surtout en raison de l’utilisation intensive d’une main-d’œuvre immigrée en situation irrégulière dans le secteur du bâtiment.

La demande des ménages s’est essouffée en 1998. La décélération sensible de la croissance des salaires et des pensions en termes réels, conjuguée à un alourdissement de la charge fiscale effective, a freiné la progression du revenu disponible des ménages¹. Ce ralentissement de la consommation s’est traduit notamment par une décélération des ventes au détail d’équipement ménagers. De plus, la crise financière internationale conduisant à une hausse des taux d’intérêt, le nombre de permis de construire devrait croître moins rapidement qu’en 1997. La construction de logements s’est peut-être également ralentie du fait de la mise en place d’une taxe foncière dans le budget de 1998, et cette tendance pourrait

Graphique 1. Indicateurs conjoncturels et avancés



1. Moyenne mobile sur 12 mois.
2. Rupture de la série en 1996.
3. Corrigé de l'indice des prix à la consommation.
4. Moyenne mobile sur 3 mois.

Source : Banque de Grèce et OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

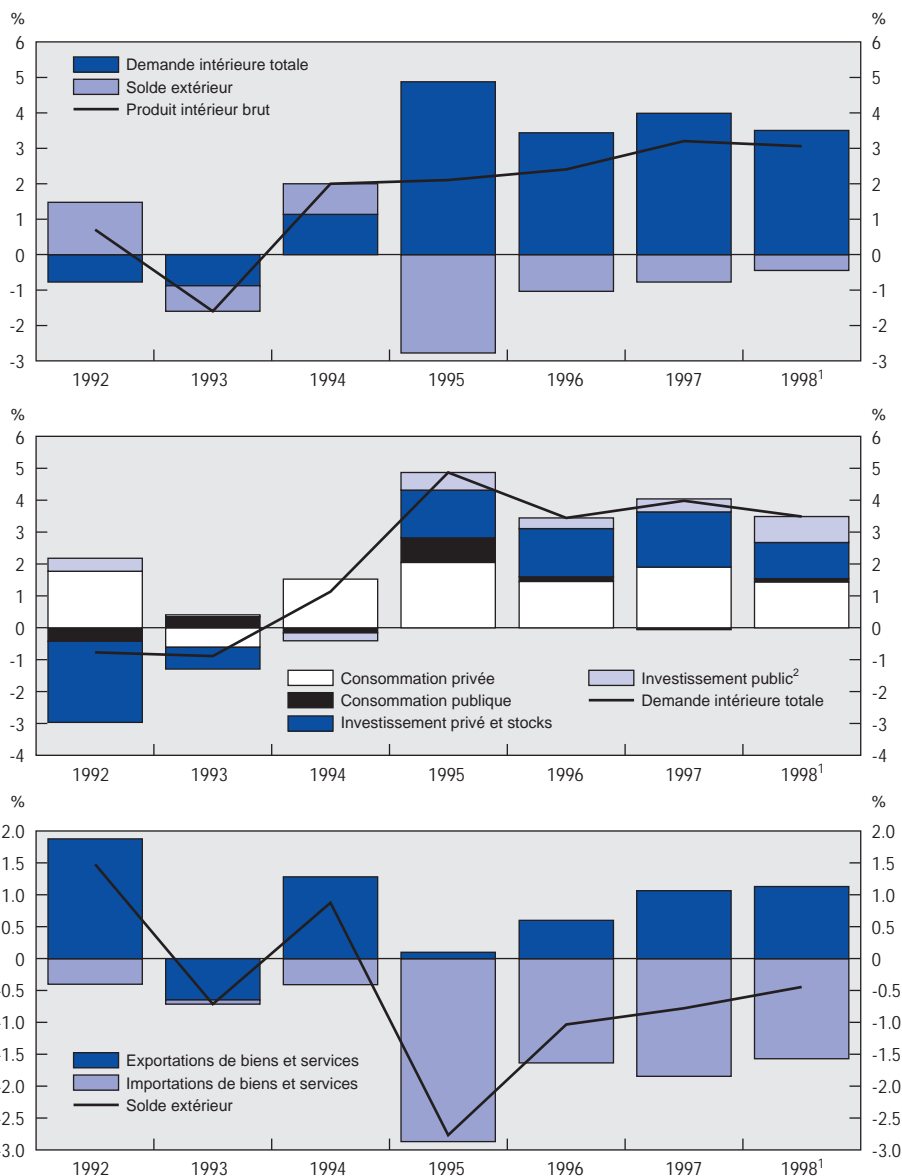
s'accroître si l'enregistrement récent des immigrants en situation irrégulière entraîne une hausse notable du coût de la construction.

L'investissement total s'est accéléré en 1997 et s'est maintenu à un bon rythme en 1998, tiré principalement par le secteur public (graphique 2). Globalement, l'investissement public (administrations et entreprises publiques) s'est accru de plus de 7 pour cent en volume en 1997 et devrait être encore plus vigoureux en 1998. Il représenterait ainsi plus d'un quart de l'investissement total en 1998 et près de 6 pour cent du PIB (tableau 1). La vive accélération de l'investissement public est due à la réalisation d'un grand nombre de projets en application du deuxième Cadre communautaire d'appui, qui prévoit une dépense de 29.7 milliards d'ECU (aux prix de 1994) sur la période de six ans 1994-99. Il s'agit de plusieurs projets d'infrastructure et d'investissements d'entreprises publiques qui modernisent et augmentent leur capacité avant la déréglementation et l'ouverture à la concurrence de secteurs clés tels que l'énergie et les télécommunications (voir chapitre IV).

Quoique moins dynamique que celui du secteur public, l'investissement des entreprises du secteur privé (hors entreprises publiques) est resté en forte progression en 1997, stimulé par des bénéfices confortables. Les gains ont augmenté, davantage en raison de ventes plus importantes qu'en raison d'une amélioration des marges – les coûts salariaux plus élevés étant compensés par une baisse des coûts financiers et des prix des biens intermédiaires importés. Globalement, le rendement des actifs (mesuré par le ratio bénéfices/capitaux propres ou par le rendement net de l'actif total) a diminué légèrement en 1997 par rapport à 1996, et il est resté relativement faible en comparaison du rendement des titres publics². Dans le contexte de fortes hausses de salaires conjuguées à des pressions concurrentielles internationales allant croissant depuis plusieurs années, les entreprises privées, en 1997, ont investi principalement pour rationaliser leurs activités.

En 1998, plusieurs facteurs se compensant les uns les autres ont influé sur l'investissement des entreprises privées. D'un côté, les taux d'utilisation des capacités restent élevés et les bénéfices ont été gonflés par un net ralentissement des salaires et par l'aide publique acheminée par diverses voies : nouvelle loi concernant les subventions en faveur de l'investissement³, transferts de crédits budgétaires pour financer divers projets et nouveaux programmes de subventions en faveur de l'emploi (voir chapitre III). D'un autre côté, le niveau élevé et fluctuant des taux d'intérêt semble conduire à une révision à la baisse de

Graphique 2. Contributions à la croissance du PIB réel



1. Prévisions du Secrétariat de l'OCDE.

2. Investissement des administrations et des entreprises publiques.

Source : Ministère de l'Économie nationale et Secrétariat de l'OCDE.

Tableau 1. **Investissement public : caractéristiques essentielles**

Pourcentages

	1996	1997	1998 Officiel
Investissement fixe du secteur public en pourcentage du PIB ¹	5.1	5.2	5.8
Investissement fixe du secteur public (en pourcentage de l'investissement fixe total) ¹	26.2	25.8	26.7
Administrations publiques	17.1	16.7	16.6
Entreprises publiques	9.1	9.1	10.1
Part des entreprises publiques dans l'investissement fixe des entreprises ¹	16.6	16.7	18.5
Budget de l'investissement public (en milliards de drachmes) ²	1 095	1 625	1 875
En pourcentage du total			
Transport routier	19.1	19.2	17.0
Travaux publics des administrations régionales	25.1	16.4	13.8
Éducation	8.4	7.4	8.2
Santé	2.3	2.5	3.7
Chemins de fer	3.0	6.9	9.3
Énergie	..	5.8	5.9
Agriculture	1.1	5.5	6.4
Industrie	12.0	11.0	9.7
Environnement	1.6	3.0	3.7
Autres	27.4	22.3	22.3
Investissement public cofinancé par l'UE (en pourcentage de l'investissement public total) ²	71.4	66.4	73.3
Fonds de l'UE affectés à l'investissement public (en pourcentage de l'investissement public total) ²	50.4	43.0	47.5
<i>Pour mémoire :</i>			
Subventions à l'investissement des entreprises (en pourcentage de l'investissement total des entreprises) ³	5.5	5.0	n.d.
Montant des projets d'investissement des entreprises bénéficiant de subventions (en pourcentage de l'investissement total des entreprises)	13.1	11.5	n.d.
Subvention moyenne (en pourcentage de la valeur de l'investissement) ³	42.3	43.2	n.d.
Taux d'absorption de l'allocation annuelle en fonds structurels de l'UE	84	67	99

1. Sur la base des chiffres des comptes nationaux.

2. Sur la base des chiffres du budget. Compte tenu de l'investissement fixe et des transferts de capitaux aux entités publiques et privées.

3. A l'exception des subventions accordées sous forme d'allègements fiscaux.

Source : Ministère de l'Économie nationale.

l'expansion des projets d'investissement, en particulier de la part des entreprises qui ont emprunté massivement en devises ou qui importent l'essentiel de leurs matières premières et autres biens intermédiaires. Leur marge brute d'autofinancement a été encore réduite par l'alourdissement de la charge fiscale effective dû

à l'avancement des échéances de paiement de l'impôt sur les sociétés. Tout bien considéré, l'investissement des entreprises privées (hors entreprises publiques) semble avoir continué de croître à des taux légèrement inférieurs à 10 pour cent en 1998. Il s'est accompagné d'un net regain de vigueur de la production industrielle, imputable en partie au dynamisme de l'activité des entreprises publiques.

Un regain de confiance des ménages et des entreprises paraît limiter le ralentissement de la demande globale. S'ajoutant à un sentiment général d'embellie de la conjoncture économique, l'amélioration des perspectives d'adhésion de la Grèce à l'Union monétaire à la suite de son entrée dans le mécanisme de change européen (à la nouvelle parité de taux de change) a été saluée par les investisseurs nationaux et internationaux. Les taux d'intérêt à long terme ont baissé d'environ 300 points de base et l'indice boursier a progressé de 70 pour cent sur les sept premiers mois de 1998. L'euphorie semble s'être propagée à l'ensemble de l'économie. Ce facteur intangible est sensible, toutefois, à des variations des anticipations, et à la fin d'août 1998, la confiance du marché a été ébranlée par la crise financière internationale et, au début d'octobre 1998, le marché boursier a perdu la moitié de ce qu'il avait gagné en un an; il s'est néanmoins stabilisé par la suite et les taux longs ont augmenté d'environ 100 points de base. Les contre-chocs ont créé un climat d'incertitude pour les consommateurs.

La croissance de la production a été plus équilibrée

Au total, la demande intérieure s'est accélérée à 3¹/₂ pour cent en 1997, avant d'accuser une décélération en 1998 par suite d'un ralentissement de la demande des ménages. L'expansion de la production semble être plus équilibrée en 1998, du fait de la diminution de la contribution négative des exportations nettes. Les importations se sont tassées en 1998 à mesure que la demande intérieure se ralentissait et que la dévaluation faisait grimper les prix à l'importation. En revanche, les exportations ont été soutenues par la reprise relativement marquée de l'activité chez les principaux partenaires commerciaux de la Grèce. Globalement, la contribution négative des exportations nettes à la croissance du PIB s'est atténuée, revenant de 1 point de pourcentage en 1996 à 0.4 point, selon

les estimations, en 1998. La croissance de la production devrait être de l'ordre de 3 pour cent en 1998, après avoir atteint 3¹/₄ pour cent en 1997⁴.

L'emploi n'a réagi que lentement à la reprise

L'accélération de l'expansion de la production s'est accompagnée d'importants gains de productivité alors que l'emploi total se contractait en 1997⁵. Les suppressions de postes ont été concentrées dans les secteurs manufacturier et de la construction, qui ont enregistré une baisse de l'emploi de 3 et 1 pour cent respectivement. L'effectif des salariés des industries textiles, par exemple, a été réduit de 6.5 pour cent en 1997, prolongeant la sévère restructuration en cours depuis le milieu des années 80 dans cet important secteur exportateur (le nombre de personnes employées dans ce secteur a diminué de près de moitié entre 1989 et 1997). En 1997, le manque de vigueur de l'emploi dans des secteurs traditionnellement dynamiques (secteur bancaire et autres services) s'est ajouté au processus de restructuration en cours depuis de longues années dans le secteur industriel. L'emploi salarié a progressé de 1/2 pour cent, en raison notamment de recrutements dans les administrations publiques. Cependant, le taux de chômage est resté stable, le recul de l'emploi ayant été entièrement compensé par une diminution de la population active due, pour l'essentiel, au vieillissement de la population (tableau 2). Le retrait du marché du travail de jeunes et de chômeurs découragés y a aussi été pour quelque chose, et le taux d'activité a légèrement baissé.

La vigueur de l'activité industrielle laisse entrevoir une progression de l'emploi en 1998, même s'il existe peu de données de bonne qualité sur l'évolution de l'emploi⁶. Le nombre de chômeurs déclarés a augmenté très vite (de 34 pour cent sur les sept premiers mois de 1998), mais cette évolution serait due principalement à une participation accrue aux nouveaux programmes de formation, subordonnée à l'enregistrement auprès de l'agence nationale pour l'emploi. La présence de nombreux travailleurs en situation irrégulière en Grèce complique encore l'analyse des chiffres de l'emploi et du chômage. Depuis le début des années 90, un grand nombre d'immigrants venant des pays de l'ancien bloc communiste sont entrés dans le pays – on estime leur nombre à 500 000-700 000, soit plus de 10 pour cent de la population active. Tous ces immigrants, dont la plupart travaillent sans permis et pour des salaires inférieurs au salaire minimum,

Tableau 2. **Évolution du marché du travail**

Variations annuelles en pourcentage¹

	1994	1995	1996	1997	1998 prévisions ²
Population active civile	1.8	1.3	1.6	-0.6	1.2
Taux d'activité ³	59.6	60.1	61.0	60.8	61.3
Taux de chômage	9.6	10.0	10.3	10.3	10.0
Emploi total	1.9	0.9	1.3	-0.5	1.4
Agriculture	-0.5	-1.0	0.5	-2.7	..
Industrie	-0.5	-0.9	-0.1	-2.3	..
Services	3.9	2.4	2.1	1.1	..
Emploi salarié	1.9	2.1	2.0	0.5	1.6
Secteur privé	2.1	2.2	1.9	0.3	..
Secteur public ⁴	1.5	2.7	1.5	0.1	..
<i>dont</i> : Administrations publiques ^{4,5}	0.3	3.6	2.5	0.6	..
<i>dont</i> : Éducation ⁴	3.5	2.1	2.6	2.5	..
Entreprises et banques publiques ⁴	4.4	0.3	-0.9	-1.2	..

1. Sauf pour le taux d'activité et le taux de chômage.

2. OCDE.

3. Pour les personnes âgées de 15 à 64 ans.

4. Fin de période.

5. Sur une base annuelle moyenne, l'emploi dans les administrations publiques a augmenté d'environ 0.7 pour cent en 1994, 2.0 pour cent en 1995, 3.0 pour cent en 1996 et 1.7 pour cent en 1997.

Source : Données communiquées par les autorités nationales et estimations de l'OCDE.

ont aidé à contenir l'augmentation des coûts de main-d'œuvre en Grèce ces dernières années, favorisant ainsi l'essor de l'activité économique, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et du bâtiment. En 1998, le gouvernement a mis en place un dispositif d'enregistrement de ces travailleurs, et à la fin de juin, environ 375 000 travailleurs illégaux s'étaient déclarés auprès des services de la main-d'œuvre⁷.

La hausse des salaires s'est ralentie, mais la désinflation a été freinée par l'ajustement du taux de change

Ces quelques dernières années, l'inflation s'est notablement ralentie. Supérieure à 10 pour cent au début de 1995, la hausse des prix à la consommation est retombée à 4.3 pour cent en février 1998, son niveau le plus bas depuis 25 ans. La désinflation a résulté principalement d'une politique de la drachme forte,

d'une augmentation assez faible des impôts indirects et d'un niveau peu élevé des prix de l'énergie et des matières premières⁸. Des politiques macroéconomiques restrictives ont joué un rôle important à cet égard, notamment un nouveau resserrement de la politique monétaire destiné à freiner les sorties de capitaux au second semestre de 1997⁹. Les pressions sur les coûts de main-d'œuvre, en revanche, sont restées fortes. En 1997, le relèvement du salaire minimum fixé par les négociations collectives au niveau national a été de 8 pour cent, et la hausse globale de la rémunération par salarié a atteint environ 9 pour cent dans le secteur privé et 13 pour cent dans la fonction publique, soit 3¼ et 7½ points, respectivement, au-dessus du taux d'inflation (tableau 3)¹⁰. Malgré de notables gains de productivité, l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre a été supérieure à l'inflation en 1997 et, atteignant 8 pour cent, elle a été encore supérieure de 7 points de pourcentage à la moyenne dans l'UE.

Après deux années consécutives de fortes hausses des rémunérations qui ont menacé le processus de désinflation, l'évolution des salaires en 1998 a été influencée par un pacte négocié entre les partenaires sociaux, concernant une stratégie de réforme du marché du travail (voir chapitre III) et par une politique stricte des revenus pour les agents de la fonction publique. Le pacte contient, entre autres, un accord visant à aligner les hausses des salaires réels sur l'évolution de la productivité et reconnaissant la nécessité de soutenir l'emploi. Le budget de 1998 fixe l'ajustement des salaires au titre de la hausse prix pour les fonctionnaires à 2.5 pour cent, c'est-à-dire un taux bien inférieur à l'objectif d'inflation. La stratégie du gouvernement, qui consiste à freiner les salaires, semble avoir porté ses fruits puisqu'en mai 1998 syndicats et employeurs du secteur privé ont conclu un accord pour deux ans qui peut être considéré comme modéré par rapport à l'évolution observée au cours des quatre années passées. Pour 1998, l'accord prévoit un relèvement du salaire minimum de 4.5 pour cent (2.5 pour cent en janvier et 2 pour cent en juillet), soit un point de plus que l'objectif officiel fixé pour l'inflation en fin d'année (mais il contient aussi une clause de rattrapage de l'inflation)¹¹. Cette évolution des salaires, accompagnée de gains de productivité qui sont élevés par rapport au passé, même s'ils sont plus faibles qu'en 1997, devrait permettre une décélération des coûts unitaires de main-d'œuvre aux alentours de 4 pour cent en 1998. Par conséquent, pour la première fois depuis 1994, les coûts unitaires de main-d'œuvre auront moins augmenté que l'inflation.

Tableau 3. **Prix et salaires**

Variations en pourcentage

	1994	1995	1996	1997	1998 ¹
Prix					
Indices implicites de prix					
Indice implicite du prix du PIB	11.2	9.8	7.9	6.9	4.8
Indice implicite du prix de la consommation privée	11.0	8.8	8.3	5.5	4.7
Prix à la consommation					
Moyenne de la période	10.9	8.9	8.2	5.5	4.9 ²
Fin de période	10.6	7.9	7.3	4.7	4.7 ²
Inflation sous-jacente ³					
Moyenne de la période	11.0	9.4	8.1	6.0	5.3 ²
Fin de période	10.5	8.6	7.4	5.1	5.5 ²
Prix de gros, total (moyenne de la période)	8.7	7.8	6.1	3.6	3.8 ⁴
<i>dont :</i>					
Exportations	8.7	10.2	5.6	4.6	4.6 ⁴
Importations	9.2	7.0	1.6	1.8	5.3 ⁴
Industrie (consommation intérieure)	7.4	8.1	7.1	4.8	3.8 ⁴
Salaires					
Masse salariale totale (comptes nationaux)	12.9	15.3	14.0	11.5	7.4
Coût unitaire de main-d'œuvre (comptes nationaux) ⁵	10.7	12.9	11.3	8.0	3.8
Secteur manufacturier, ouvriers ⁶	13.2	13.3	8.8	8.8	6.5
Fonctionnaires	9.4	12.3	14.9	13.5	5.4
Employés des banques ⁷	17.5	13.1	12.7	9.7	6.3 ⁸
Employés des entreprises publiques	18.8	10.9	14.1	11.0	7.2
Salaire minimum, ouvriers	12.6	9.4	7.8	8.0	5.4
<i>Pour mémoire :</i>					
Taux de change effectif	-3.2	0.0	-1.5	-1.7	-3.3 ⁹
Taux de change effectif réel ¹⁰	3.5	7.8	2.6	2.4	0.1 ⁹

1. Prévisions officielles sauf indication contraire. Les prévisions de l'OCDE se trouvent dans le tableau 7.

2. Octobre 1998. La moyenne de la période couvre une période de 12 mois s'achevant en octobre 1998.

3. A l'exception des produits alimentaires frais et des produits énergétiques. Sur la base du système de poids pour l'année 1988 avant 1995 et sur la base du système de poids pour l'année 1994 après.

4. Période de 12 mois s'achevant en septembre 1998.

5. Rémunération totale des salariés divisée par le PIB aux prix constants.

6. Revenus hebdomadaires.

7. Octobre à octobre.

8. Estimation de la croissance moyenne annuelle.

9. Basés sur l'hypothèse technique que les taux de change demeurent constants à partir de la fin octobre jusqu'à la fin décembre 1998.

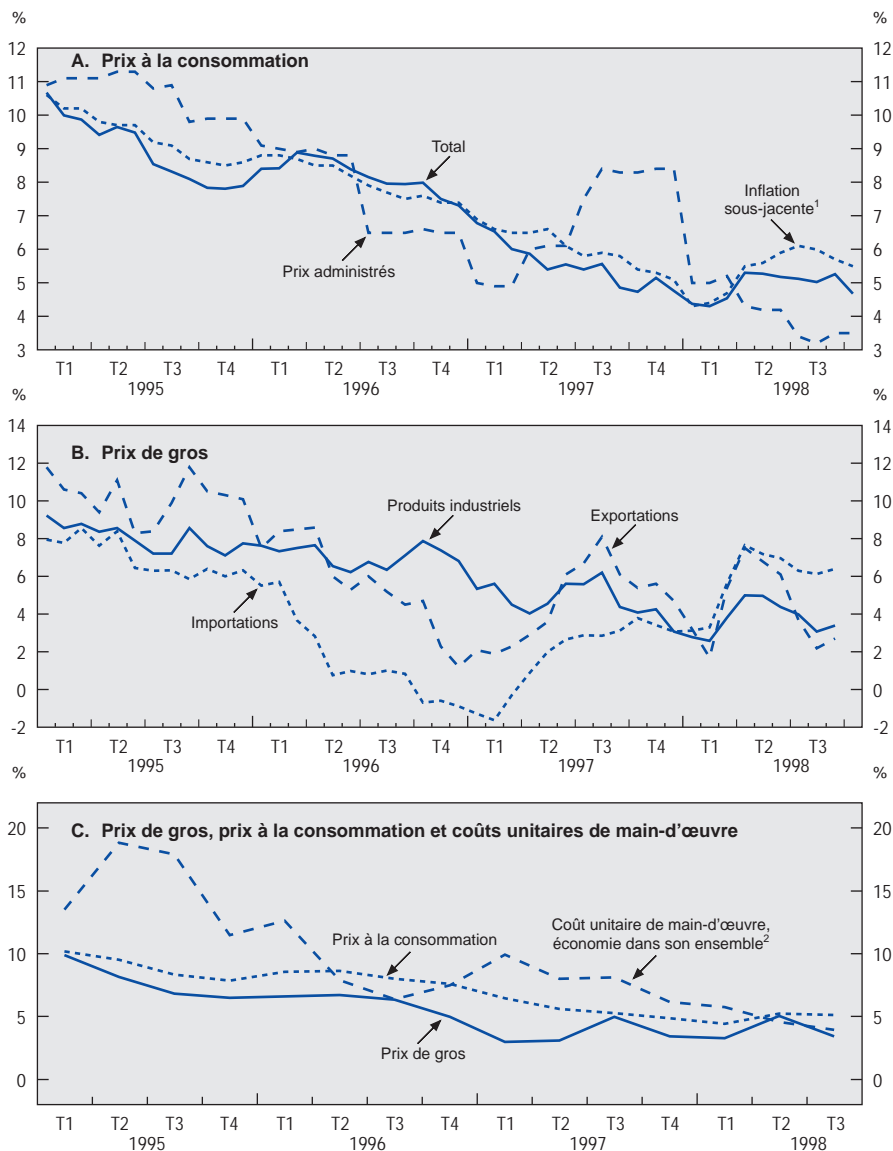
10. Déflaté par les coûts unitaires du travail, estimations de l'OCDE.

Source : Banque de Grèce et Service national de statistiques de la Grèce.

La dévaluation de mars 1998 s'est répercutée rapidement sur les prix de détail, qui avaient grimpé sous l'effet d'une accélération des prix à l'importation à 7½ pour cent en avril 1998. Le taux d'inflation sous-jacente sur douze mois

Graphique 3. Prix et salaires

Variation par rapport à la période correspondante de l'année précédente



1. Indice des prix à la consommation à l'exception des produits alimentaires frais et des produits énergétiques.
2. Les chiffres trimestriels sont construits à partir des coûts unitaires de main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière. Les données pour 1998 sont des estimations de l'OCDE.

Source : Banque de Grèce et Secrétariat de l'OCDE.

(c'est-à-dire hors combustibles et fruits et légumes frais), de 4½ pour cent en février, a culminé à près de 6 pour cent avant de retomber à 5.3 pour cent en novembre. En novembre, la hausse générale des prix à la consommation s'inscrivait à nouveau sur une tendance à la baisse pour revenir à 4.2 pour cent, les prix de l'énergie et des produits alimentaires frais n'ayant que très légèrement augmenté et les impôts indirects ayant été réduits à la fin de septembre pour l'essence et au milieu d'octobre pour le fuel domestique (graphique 3). C'est dans le secteur des services que les pressions inflationnistes sont les plus fortes, là où l'intensité de main-d'œuvre est élevée et les pressions concurrentielles faibles (et où l'inflation est restée à près de 6 pour cent). Néanmoins, l'inflation semble devoir continuer de baisser d'ici à la fin de 1998 du fait d'une politique monétaire plus restrictive et de l'appréciation de la drachme depuis l'ajustement du taux de change en mars ; entre mars et octobre 1998, la drachme a été, en moyenne, à peu près 6 pour cent au-dessus de la parité centrale établie en mars. De plus, les impôts indirects sur les automobiles ont été réduits au milieu de novembre et la TVA sur l'électricité a été diminuée le 1^{er} janvier 1999. Les quatre mesures d'allègement de la fiscalité indirecte devraient avoir au total un impact direct sur l'inflation de l'ordre d'un point de pourcentage (voir chapitre II). En définitive, le gouvernement négocie un accord de principe avec les principaux producteurs pour contenir la hausse des prix.

Performances commerciales et balance des paiements

En 1997, des facteurs exogènes ont atténué les effets de la perte de compétitivité sur la balance courante

Le déficit de balance courante – sur la base d'estimations de l'OCDE combinant les données douanières et les données en termes de règlements – est resté à peu près inchangé en 1997, malgré une dégradation de la balance commerciale hors pétrole (tableau 4)¹². Les principaux facteurs compensateurs ont été la baisse des prix internationaux du pétrole et un redressement de l'activité dans la zone OCDE, qui constitue un marché essentiel pour les exportations grecques ainsi que la principale source d'arrivées de touristes et d'envoi de fonds de travailleurs expatriés. La dégradation de la balance commerciale hors pétrole a été imputable à de nouvelles pertes de parts de marchés d'exportation du fait que le taux de change a continué de s'apprécier en termes réels et alors que les

Tableau 4. **Balance des paiements**

Milliards de drachmes

	1994	1995	1996	1997	1997 (janv.-juin)	1998 (janv.-juin)
A. Compte des opérations courantes¹						
Balance commerciale , sur la base des déclarations en douane (en pourcentage du PIB)	-2 772	-3 268	-3 607	-3 994	-2 074	-2 322
Balance pétrolière	-11.6	-12.2	-12.1	-12.2	-6.3	-6.6
Balance commerciale hors pétrole	-274	-268	-455	-288	-156	-183
Exportations (f.a.b.)	-2 499	-3 000	-3 152	-3 706	-1 918	-2 139
Importations (c.a.f.)	2 053	2 374	2 483	2 730	1 399	1 447
	4 551	5 374	5 635	6 435	3 317	3 586
Balance des opérations invisibles , sur la base des règlements	3 065	3 141	3 128	3 438	1 485	1 635
Crédits ²	4 370	4 644	4 727	5 230	2 306	2 702
<i>dont :</i>						
Tourisme	935	950	891	1 041	378	468
Transports maritimes	472	506	543	574	274	318
Envois de fonds	640	709	719	796	352	390
Transferts nets de l'UE ³	1 050	1 163	1 217	1 247	537	643
Débits	1 305	1 503	1 599	1 793	822	1 068
<i>dont :</i> Paiements d'intérêts, dividendes et bénéfiques	512	621	726	680	323	397
Balance des opérations courantes¹ (en pourcentage du PIB)	298	-125	-478	-556	-590	-687
	1.2	-0.5	-1.6	-1.7	-1.8	-1.9
<i>Pour mémoire :</i>						
Balance courante, sur la base des règlements (en pourcentage du PIB)	-0.1	-2.5	-3.8	-4.2	-2.9	-2.6
Exportations de marchandises						
A destination des pays de l'UE, en pourcentage du total (sur la base des déclarations en douane)	56.6	60.6	52.5	46.7	..	..
A destination des pays des Balkans, des PECO et de l'ex-URSS, en pourcentage du total (sur la base des déclarations en douane)	13.3	15.0	18.2	19.8	..	..
Rapport de la base des règlements à la base des déclarations en douane	55.3	52.7	51.1	49.2	..	..
Termes de l'échange (pourcentage de variation) ⁴	-0.5	3.0	3.9	2.8	2.8	-0.5

importations se redressaient avec l'accélération de l'activité en Grèce. La perte de parts de marché a été concentrée sur le principal marché de la Grèce, à savoir l'Union européenne (UE), vers laquelle les exportations grecques de marchandises ont diminué d'environ 2 pour cent en drachmes, malgré une accélération de la croissance économique dans l'UE en 1997. Ces médiocres performances à

Tableau 4. **Balance des paiements (suite)**

Milliards de drachmes

	1994	1995	1996	1997	1997 (janv.-juin)	1998 (janv.-juin)
B. Compte des opérations en capital						
Solde des opérations en capital	1 633	708	2 025	-85	190	2 865
Secteur privé	900	534	1 714	-1 308	375	849
<i>dont :</i>						
Investissement des entreprises, ajusté (net) ⁵	240	328	343	265	3	757
Investissement immobilier	230	240	251	263	122	107
Autres capitaux ⁶	356	-155	1 057	-1 967	181	-65
Secteur public	733	174	311	1 223	-185	2 016
Emprunts à long terme	521	-27	1 045	880	-202	2 315
État	1 122	909	2 332	2 634	681	3 222
Entreprises publiques	233	143	209	83	53	152
Amortissement	-839	-1 079	-1 496	-1 836	-936	-1 060
Emprunts à court terme (net)	212	201	-734	342	18	-298
Erreurs et omissions	-52	-19	92	143	180	-100
Ré-évaluation comptable	33	22	26	332	330	346
Ajustement ⁷	-369	-559	-657	-803	-367	-276
(en pourcentage du PIB)	-1.5	-2.1	-2.2	-2.5	-1.1	-0.8
Solde global	1 538	25	1 007	-970	-256	2 148
<i>Pour mémoire :</i>						
Prêts des banques résidentes en devises ⁸	267.9	530	811	405	614	-15
Variation des dépôts en devises à la Banque de Grèce	14.9	-486	-149	-936	-202	394

1. La balance courante présentée dans ce tableau est une approximation établie par l'OCDE sur la base d'un mélange de données relatives aux déclarations en douane et aux règlements. Cette présentation tente de rendre compte de l'évolution de la balance courante que ne reflètent pas les données relatives aux règlements du fait du sous-enregistrement des exportations.
2. Compte tenu d'un ajustement du poste « retraits sur des comptes en drachmes convertibles de non-résidents ». On suppose que 25 pour cent de ce poste consistent en exportations de marchandises.
3. Compte tenu des transferts en capital d'un montant de 288, 322, 548 et 700 milliards de drachmes en 1994, 1995, 1996, et 1997 respectivement.
4. Calculés à partir des indices des prix de gros pour les exportations et les importations.
5. A l'exception des prêts en devises octroyés par des banques résidentes.
6. Compte tenu de la différence entre la variation des dépôts en devises des banques commerciales à la Banque de Grèce et les prêts en devises des banques commerciales.
7. Compte tenu de la différence entre la balance commerciale calculée sur la base des règlements et celle qui est calculée sur la base des déclarations en douane et de la correction apportée pour tenir compte du poste des retraits en drachmes des non-résidents qui correspondent à des exportations de marchandises.
8. Variation des soldes (en fin d'année).

Source : Banque de Grèce, Service national de statistiques et Secrétariat de l'OCDE.

l'exportation ont été en partie compensées par de meilleurs résultats dans les autres pays de l'OCDE et dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Il y a eu aussi une apparente perte de compétitivité des exportations de services à

destination de l'UE puisque le nombre de touristes en provenance des pays de l'UE n'a augmenté que de 3.8 pour cent, et ce sont les arrivées en provenance de l'ex-Yougoslavie et de la Pologne qui ont permis à la Grèce d'enregistrer une saison touristique globalement bonne. En ce qui concerne les revenus de facteurs, les paiements d'intérêts ont diminué en 1997 par rapport à leur niveau élevé de 1996 par suite de sorties massives de capitaux au second semestre de l'année et du remboursement de deux gros emprunts publics.

La dévaluation a eu des effets indécis sur la balance courante en 1998

La dévaluation de mars 1998 ne s'est pas entièrement traduite par une amélioration de la compétitivité des exportations, à la fois parce que certains exportateurs ont, initialement, rétabli des marges qui avaient été comprimées en 1996-97 et parce qu'en novembre, le taux de change s'était apprécié notablement

Tableau 5. **Indicateurs commerciaux**

	Grèce 1980	Grèce 1990	Grèce	Espagne	Portugal	Italie	Allemagne
			1997				
Exposition à la concurrence étrangère ¹	26.2	28.5	27.0	37.2	45.8	34.2	40.0
Pénétration des importations ²	17.1	20.5	19.0	21.4	29.1	17.2	20.7
Ratio exportations de marchandises/exportations totales	56.8	55.0	54.1	70.3	76.5	75.8	86.1
Ratio exportations de produits manufacturés/exportations totales de marchandises	50.8	55.1	56.1	80.7	87.2	91.2	89.4
Ratio exportations de produits agricoles/exportations totales de marchandises ³	25.8	29.6	26.1	15.3	7.2	6.4	4.7
Ratio exportations de produits textiles/exportations totales de marchandises ³	9.0	22.1	15.4	3.4	23.5	9.6	1.7
Ratio recettes du tourisme/exportations totales ⁴	19.0	17.8	18.8	18.1	14.6	9.5	2.8

1. Exposition = $X/PIB + (1 - X/PIB) \times M/D$ où X et M représentent les exportations et les importations de marchandises respectivement et D la demande intérieure totale. Sur la base des déclarations en douane.

2. Pénétration = $M/(PIB - X + M)$. Sur la base des déclarations en douane.

3. 1996 pour l'Espagne et le Portugal.

4. Sur la base des règlements pour les recettes du tourisme, sur la base des déclarations en douane pour le total des marchandises dans le cas de la Grèce.

Source : OCDE, *Statistiques du commerce extérieur et Base de données analytiques*.

Encadré 1. **Structure de la balance courante et niveau du taux de change**

On observe que les exportations grecques sont concentrées dans des produits pour lesquels la concurrence se fait par les prix et non par la qualité. En particulier, les produits agricoles représentent plus d'un quart des exportations totales de marchandises, proportion élevée par rapport aux autres pays (tableau 5). De même, pour les produits manufacturés pour lesquels la Grèce a un important avantage comparatif révélé, c'est le prix qui est le principal déterminant de la compétitivité internationale, et non la qualité (graphique 4)¹. De plus, les exportations sont fortement concentrées sur un petit nombre de produits (textiles et chaussures, par exemple), puisque 9 produits seulement (groupes de la CTCI au niveau 3) représentent 50 pour cent des exportations totales de produits manufacturés de la Grèce. Ce nombre est beaucoup moins élevé que pour les autres pays de taille comparable : 28 produits pour l'Espagne, 15 pour le Portugal et 24 pour le Danemark.

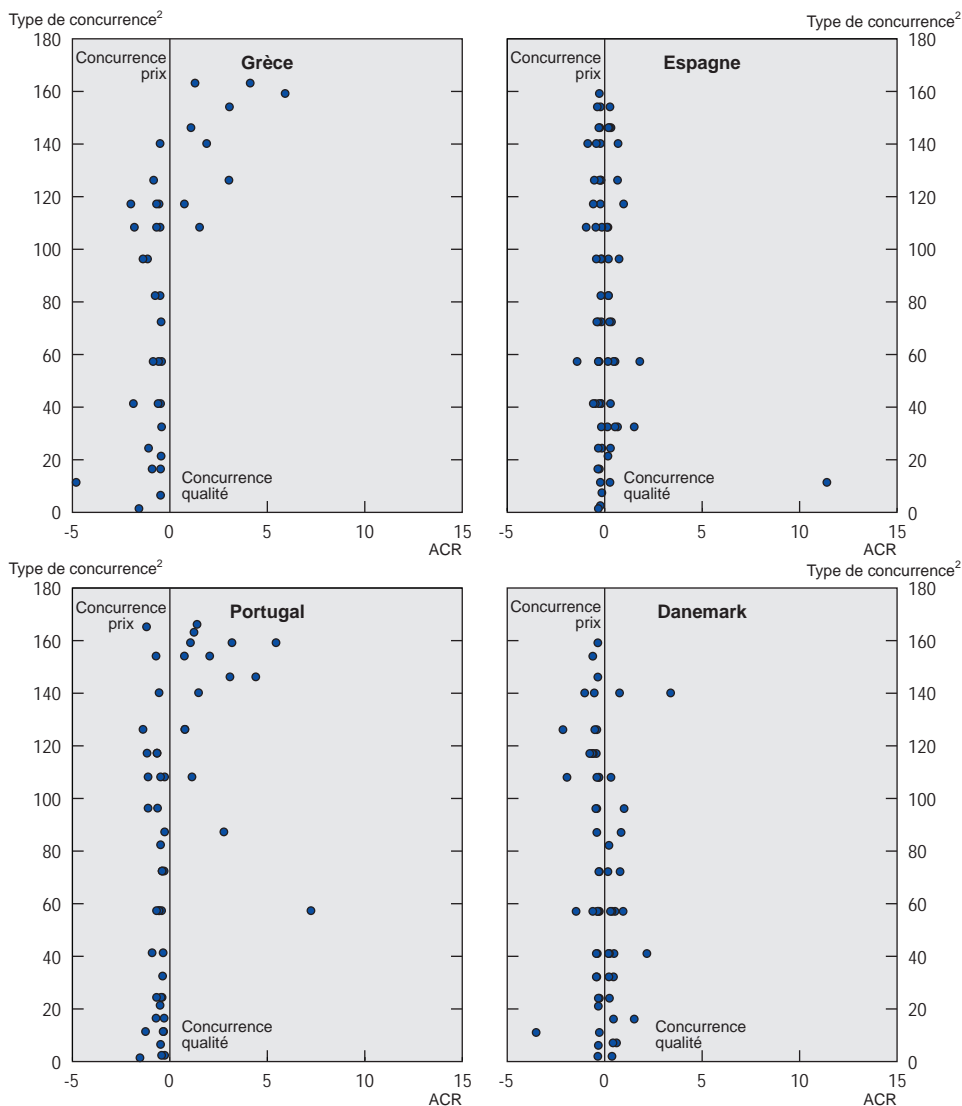
La dégradation de la compétitivité ces dernières années, mesurée par l'appréciation effective de la drachme en termes réels, a entraîné une perte importante de parts de marchés d'exportation à destination des pays de l'UE. Au total, de 1993 à 1997, le taux de change nominal effectif s'est déprécié de 6 pour cent et le taux de change réel effectif (en termes de coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre) s'est apprécié de 17 pour cent selon les calculs de l'OCDE et d'un peu plus selon ceux de la Banque de Grèce, qui tiennent compte des modifications des taux de cotisation à la sécurité sociale (graphique 5). L'indicateur en termes de coûts unitaires de main-d'œuvre surestime peut-être la perte de compétitivité, car il ne prend pas en considération l'évolution du prix d'autres facteurs, notamment la baisse des taux d'intérêt. De 1993 à 1997, la Grèce a perdu environ 20 pour cent de ses parts de marché d'exportation pour l'ensemble des marchandises. Cette perte de compétitivité s'observe aussi dans l'évolution de certaines branches d'activité manufacturières traditionnelles de la Grèce. La production dans les secteurs de la chaussure et de l'habillement a diminué de près d'un tiers entre 1993 et 1997 et, dans l'industrie textile, elle s'est déplacée vers des pays à bas salaires comme la Bulgarie et l'Albanie².

Le tourisme est un autre secteur pour lequel la compétitivité-prix est déterminante. Avant le gel des prix décidé pour les voyageurs ces quelques dernières années, la Grèce a perdu d'importantes parts de marché en 1995 et 1996, même si le secteur a connu une forte reprise en 1997 et 1998. Globalement, les recettes du tourisme en 1997, corrigées pour tenir compte de la hausse des prix à la consommation, ont été inférieures à leur niveau de 1994, tandis que l'Espagne et l'Italie ont enregistré des hausses de 27 et 15 pour cent respectivement au cours de la même période³.

Finalement, l'ampleur du déficit de la balance courante aiderait à évaluer le degré de distorsion du taux de change. Cependant, les données de balance de paiements de la

(voir page suivante)

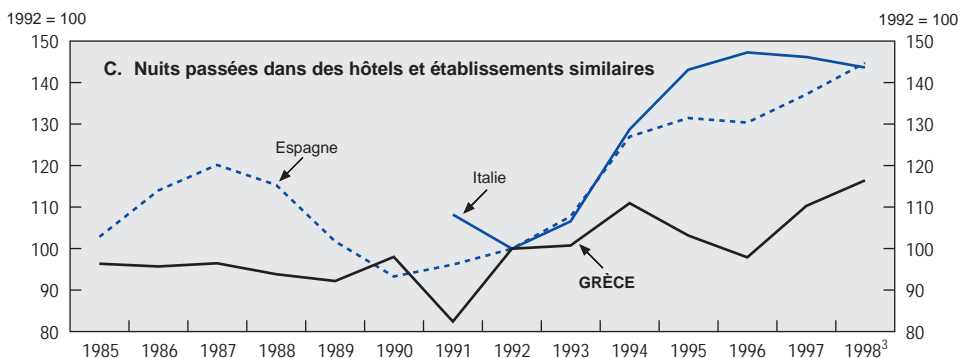
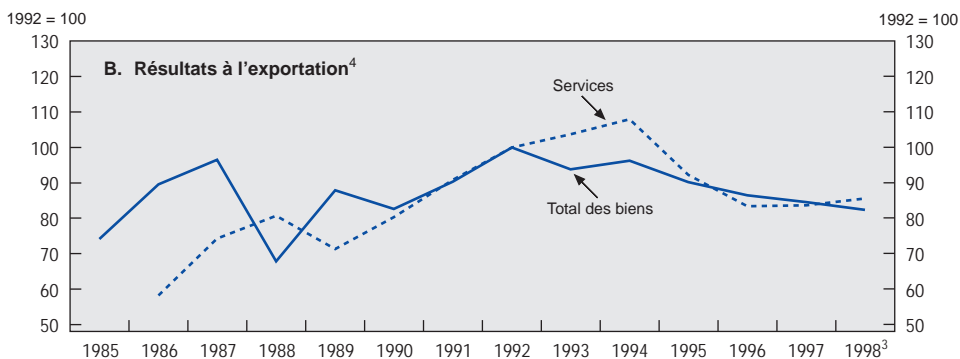
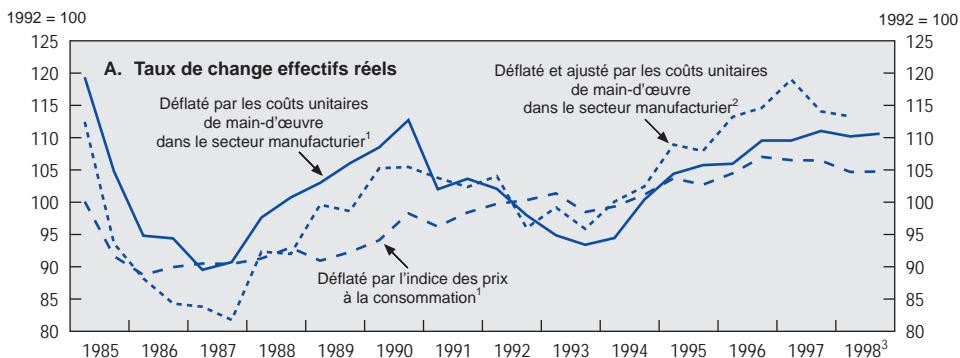
Graphique 4. Avantages comparatifs révélés¹ et concurrence prix/qualité



1. Indicateur de l'avantage comparatif révélé = $(X_i/X - M_i/M) * 100$ où X_i (M_i) et X (M) sont les exportations (importations) d'un produit manufacturé i et les exportations (importations) de l'ensemble des produits manufacturés, respectivement.
2. Classement des industries manufacturières de la CITI au niveau 3 en fonction de la concurrence prix/qualité pour les principaux produits d'exportation (d'importation) représentant 50 pour cent des exportations (importations) totales de produits manufacturés du pays. Le niveau le plus élevé de concurrence qualité (le niveau le plus faible de concurrence prix) est représenté par 1, le niveau le plus faible de concurrence qualité (le niveau le plus élevé de concurrence prix) est représenté par 166 (voir Aiginger 1995).

Source : *Statistiques du commerce extérieur* de l'OCDE et Aiginger.

Graphique 5. **Compétitivité et résultats à l'exportation**



1. Calculs de l'OCDE.
2. Compte tenu des cotisations de sécurité sociale, calculs de la Banque de Grèce.
3. Estimations de l'OCDE. Pour les taux de change, l'hypothèse technique est qu'ils demeurent constants à partir de fin octobre 1998 jusqu'à la fin de l'année.
4. Les résultats à l'exportation sont définis comme le rapport entre les exportations en volume sur la base des statistiques douanières et les marchés à l'exportation.

Source : Banque de Grèce et Secrétariat de l'OCDE.

(suite)

Grèce ne permettent pas de mener à bien une telle analyse. Sur la base des règlements, le déficit du compte des opérations courantes a avoisiné 4 pour cent du PIB en 1997, alors qu'il y avait quasi-équilibre en 1994. Sur la base des déclarations en douane pour les exportations et les importations de marchandises – dont on admet généralement qu'elles donnent une image plus exacte de l'évolution des échanges commerciaux – le déficit de la balance courante serait d'environ 1½ pour cent du PIB en 1997, alors que la balance avait enregistré un excédent de 1½ pour cent du PIB en 1994¹. Bien que le niveau de la balance courante diffère nettement selon la source de données, l'ampleur de la dégradation entre 1994 et 1997 est à peu près la même (3 à 4 pour cent du PIB).

Il est évidemment difficile de juger du niveau approprié du taux de change nominal. S'il est vrai que les exportations traditionnelles grecques pour lesquelles la concurrence se fait par les prix profiteront sans nul doute de la dévaluation de mars, la balance courante contient aussi plusieurs postes importants pour lesquels l'offre ou la demande sont pratiquement insensibles à de telles variations des prix relatifs. Ces postes représentent un tiers des exportations de biens et de services non facteurs, et ils comprennent les transferts de l'UE (à la fois des fonds d'aide à l'agriculture et des fonds structurels), les transferts des Grecs résidant à l'étranger et les recettes du secteur des transports maritimes. Leur existence s'est probablement traduite par une appréciation du taux de change «d'équilibre», et elle a été à l'origine, avec l'évolution du tourisme, d'un déficit commercial de l'ordre de 12 pour cent du PIB nominal en 1997. La récente augmentation massive des fonds structurels de l'UE, qui servent principalement pour de grands projets de construction utilisant essentiellement des produits nationaux (et non importés), accentue peut-être ce phénomène.

Le niveau approprié du taux de change peut aussi être affecté par le choc commercial positif de la forte progression des exportations de biens à destination des PECO et du tourisme en provenance de ces pays. Les exportations à destination des pays européens non membres de l'UE, en particulier les PECO (Bulgarie, Pologne, Roumanie, Russie) ont progressé de 40 pour cent en 1997, et les exportations à destination des pays des Balkans et des PECO ont représenté 20 pour cent des exportations totales de marchandises de la Grèce en 1997, contre 13 pour cent en 1994. L'évolution des recettes du tourisme a été à peu près semblable à celle des exportations de marchandises, avec une augmentation de 50 pour cent des arrivées de touristes originaires des PECO en 1997. L'accroissement des exportations à destination de ces pays a masqué les pertes de parts de marché dans les pays de l'UE. Cependant, la contribution positive à la balance courante, en chiffres nets, est plus faible (bien qu'en augmentation) du fait que les importations en provenance des mêmes pays se sont aussi accrues rapidement.

1. On trouvera à l'annexe I les avantages comparatifs révélés des principales exportations de la Grèce classées par groupe de la CTCI au niveau 3, ainsi qu'une note sur l'indice d'Aiginger

(voir page suivante)

(suite)

mesurant le degré de concurrence par les prix ou par la qualité pour chaque groupe de biens manufacturés.

2. Les réglementations de l'UE permettent que des tissus fabriqués en dehors de l'UE et qui y sont renvoyés pour finition soient réexportés en tant que produits de l'UE. Les données de l'OCDE relatives aux échanges révèlent une vigoureuse accélération des importations grecques de vêtements et d'accessoires d'habillement en provenance des PECO à partir de 1993, accompagnée d'une progression régulière des exportations grecques de fils textiles et produits connexes à destination de ces pays.
3. L'augmentation des recettes du tourisme n'a pas été proportionnelle aux arrivées car les touristes dépensent moins en termes réels. Plus précisément, on estime que les arrivées en 1997 ont augmenté de 8 pour cent, et les recettes du tourisme par arrivée ont augmenté de 2 pour cent en drachmes (encore que les chiffres de la balance des paiements calculés sur la base des règlements sous-enregistrent probablement les recettes du tourisme du fait qu'une partie reste dans l'économie souterraine).
4. Pour l'essentiel, la différence entre les deux séries de données commerciales est due à une sous-estimation des exportations d'environ 50 pour cent par les données calculées sur la base des règlements par rapport aux déclarations en douane. On trouvera dans OCDE (1997b), *Étude économique de la Grèce* une explication des facteurs qui conduisent à de telles différences dans les exportations.

par rapport à l'ajustement initial. La faible compétitivité-prix a continué de freiner les exportations de marchandises à destination des marchés de l'UE en 1998 (elles ont accusé un recul d'environ 3½ pour cent en drachmes sur les six premiers mois par rapport à la période correspondante de 1997) du fait de leur concentration sur des biens pour lesquels la concurrence s'exerce par les prix et non par la qualité (voir encadré 1). Dans le secteur du tourisme, la dévaluation n'aura sans doute qu'un effet peu marqué en 1998 car la plupart des accords de paiement avec les voyagistes étaient déjà conclus avant la dévaluation. Néanmoins, la vigoureuse expansion économique qui se poursuit dans les pays industriels semble avoir été à l'origine d'une deuxième année faste pour le tourisme. Les autres recettes de la balance des invisibles se sont aussi améliorées. Les transferts nets de l'UE se sont accrus, en raison à la fois de la variation de la parité drachme/ECU et de l'augmentation prévue de ces transferts en ECU. La dévaluation de la drachme a aussi gonflé les entrées d'envois de fonds des travailleurs émigrés¹³.

La croissance des importations en 1998 a reflété l'évolution de la consommation privée et des investissements en machines et outillage, ne marquant qu'une faible réaction initiale à la variation des prix relatifs¹⁴. L'étroitesse de la

capacité d'offre nationale pour certains produits essentiels limite les possibilités de substitution, accentuant ainsi l'effet de « courbe en J » de la dévaluation. Plus précisément, la dépendance de la Grèce à l'égard des importations de biens d'équipement et d'automobiles est élevée par rapport à celle des autres pays¹⁵. Par ailleurs, s'agissant des importations pour lesquelles il existe des possibilités de substitution, le taux élevé d'utilisation des capacités a peut-être empêché une réaction rapide de l'offre intérieure à l'expansion de la demande. Enfin, la demande d'importations de pétrole est relativement inélastique et ces produits ont représenté 12 pour cent des importations totales de marchandises en 1997.

L'évolution du compte des opérations en capital a reflété les désordres financiers internationaux

Le compte des opérations en capital a subi d'amples fluctuations, suivant les turbulences originaires d'Asie qui ont secoué les marchés financiers internationaux. A partir du second semestre de 1997 et jusqu'à la dévaluation de mars 1998, la Grèce a enregistré des sorties massives de capitaux, à caractère essentiellement spéculatif. De surcroît, les entreprises et les particuliers grecs ont réduit leurs emprunts en devises (pour lesquels les banques grecques résidentes servaient habituellement d'intermédiaires)¹⁶. Malgré une augmentation notable des emprunts extérieurs effectués par le gouvernement afin d'abaisser le coût du financement du déficit, les réserves de change officielles ont nettement diminué au second semestre de 1997. L'accroissement des emprunts extérieurs du secteur public a porté la dette extérieure de ce dernier à 26 pour cent du PIB à la fin de 1997 mais n'a pas empêché une baisse du ratio du service de la dette aux exportations à 9 pour cent (voir tableau 6)¹⁷. En ce qui concerne les emprunts extérieurs du secteur privé, les estimations de la Banque de Grèce semblent indiquer que la position créditrice nette des banques commerciales s'est améliorée d'environ 6 milliards de dollars EU en 1997 pour s'établir à quelque 2 milliards de dollars, du fait essentiellement de la réduction des coefficients de réserves obligatoires sur les dépôts en devises, qui a permis aux banques d'accroître leurs placements à l'étranger. On estime que la position créditrice nette du secteur privé non bancaire s'est dégradée de 5 milliards de dollars pour s'établir à 6 milliards de dollars à la fin de 1997, en raison, fort probablement, d'une réduction des swaps d'instruments de synthèse, largement utilisés en 1996, avec des dépôts transnationaux.

Tableau 6. **Dette extérieure et service de la dette**

Millions de dollars des États-Unis

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Dette extérieure					
Total	27 971	30 361	37 193	39 301	39 373	40 706
Administrations publiques	19 848	22 948	28 275	30 589	30 780	31 627
<i>dont</i> :						
Long terme	16 595	18 473	22 498	23 558	27 180	28 110
Court terme	454	1 446	2 272	3 150	160	410
Dette militaire	2 799	3 029	3 505	3 881	3 440	3 107
Secteur des entreprises ¹	8 123	7 413	8 918	8 712	8 593	9 079
<i>dont</i> : Banques et entreprises publiques	6 803	6 645	8 321	7 915	7 457	7 644
	Service de la dette extérieure					
Administrations publiques ²	5 298	4 268	4 316	5 944	6 783	7 132
Paiements d'intérêts	1 823	1 566	1 617	2 047	2 193	1 896
Remboursement du capital	3 475	2 702	2 699	3 897	4 590	5 236
Secteur des entreprises	973	973	997	1 045	1 032	1 522
Paiements d'intérêts	335	238	240	186	266	192
Remboursement du capital	638	735	757	859	766	1 330
Service total de la dette	6 271	5 241	5 313	6 989	7 815	8 654
	Pourcentages					
<i>Pour mémoire</i> :						
Ratio de la dette au PIB	28.4	32.9	37.6	33.8	31.7	33.6
<i>dont</i> : Administrations publiques	20.1	24.9	28.6	26.3	24.8	26.1
Ratio des paiements d'intérêts ^{2, 3}	11.3	10.0	9.4	10.3	11.6	10.1
<i>dont</i> : Administrations publiques	9.5	8.7	8.2	9.4	10.3	9.2

1. Dette extérieure des banques et des entreprises publiques et des crédits fournisseurs non garantis privés. Une part importante de l'emprunt extérieur du secteur privé en est exclu.

2. Y compris les obligations et les prêts à long terme étrangers.

3. Calculé comme les paiements d'intérêt en pourcentage de la somme des exportations de biens (sur la base des règlements) et des recettes des opérations invisibles (hors transferts nets de l'Union européenne).

Source : Banque de Grèce.

Les réserves officielles de change ont largement couvert les pertes de l'année précédente après la dévaluation de mars, laquelle, conjuguée à l'annonce de mesures budgétaires et d'un programme de privatisations, a conduit les opérateurs financiers à parier sur la convergence de l'économie grecque. Plus précisément, l'amélioration de la perspective d'adhésion de la Grèce à l'Union monétaire a incité les investisseurs privés à alimenter massivement en devises les marchés des obligations et des actions de la Grèce. De plus, au cours des six

premiers mois de 1998, l'État a emprunté 6 milliards de dollars EU sur les marchés internationaux. De ce fait, les réserves de change se sont accrues pour s'établir à plus de 20 milliards de dollars EU au milieu de 1998, contre 11 milliards en octobre 1997. La poussée spéculative du mois d'août n'a entraîné qu'une légère perte de devises, et les réserves s'élevaient à 17.7 milliards de dollars EU à la fin septembre 1998, soit l'équivalent d'environ 7 mois d'importations de biens et de services non facteurs à leur valeur estimée de 1998.

Perspectives pour 1999 et 2000

Les turbulences qui ont agité les marchés financiers dans le monde entier, les risques de contagion et le ralentissement de la croissance chez les principaux partenaires commerciaux de la Grèce renforcent les risques associés aux perspectives économiques de ce pays. Dans cet environnement plus incertain, l'expansion de la production semble devoir reprendre de la vigueur après un tassement en 1998. Le principal moteur de la demande intérieure restera l'investissement des entreprises et du secteur public (tableau 7). L'investissement privé sera étayé par la nécessité grandissante de développer des capacités de production car le taux d'utilisation des capacités existantes est déjà élevé et les chefs d'entreprises anticipent une nette amélioration de la conjoncture économique à moyen terme. Les carnets de commandes se remplissent, tant sur le marché intérieur que sur les marchés extérieurs, et l'indicateur composite avancé laisse entrevoir une croissance soutenue de la production. Par ailleurs, la rentabilité des entreprises sera favorisée par des coûts de main-d'œuvre moins élevés, du fait que les hausses de salaires devraient rester relativement faibles et que l'augmentation des prix à l'importation restera peu marquée en raison de la stabilité du taux de change et de la hausse probablement très lente des prix internationaux, déjà peu élevés. Dans le même temps, l'investissement du secteur public (y compris les entreprises publiques) est stimulé par des versements accrus des fonds structurels de l'UE, les transferts au titre du deuxième Cadre communautaire d'appui pour la période 1994-99 étant concentrés principalement sur la fin de la période. Une meilleure utilisation des fonds structurels devrait aussi être facilitée par le fait que la plupart des projets d'investissement sont bien avancés. La demande des ménages semble ne devoir se redresser que légèrement du fait du ralentissement de la progression des salaires réels, qui freinera la croissance de leur revenu

Tableau 7. **Perspectives à court terme**

	1997	1998	1999	2000
	Pourcentages de variation			
Production				
Consommation privée	2.5	1.9	2.1	2.3
Consommation publique	-0.4	0.8	0.6	0.8
Formation brute de capital fixe	9.6	8.0	8.7	9.1
<i>dont :</i>				
Investissement des entreprises privées	10.3	7.8	8.7	10.2
Investissement public ¹	7.0	9.5	11.5	9.1
Formation de stocks et erreur statistique ²	-0.1	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	3.5	3.1	3.4	3.7
Exportations de biens et services	5.3	5.5	5.0	5.8
Importations de biens et services	5.4	4.5	5.0	6.0
Solde extérieur ²	-0.8	-0.4	-0.7	-0.9
PIB à prix constants	3.2	3.0	3.2	3.4
Prix et salaires				
Indice implicite du prix du PIB	6.9	4.5	3.1	2.8
Indice implicite du prix de la consommation privée	5.5	4.8	3.0	2.7
Coûts unitaires de main-d'œuvre, économie dans son ensemble	8.0	4.5	3.2	2.7
Marché du travail				
Emploi total	-0.5	1.4	1.5	1.6
Taux de chômage (pourcentage)	10.3	10.0	9.8	9.4
Population active	-0.6	1.2	1.2	1.2
	Pourcentage du PIB			
Administrations publiques				
Solde primaire net	5.7	6.8	6.7	6.5
Besoin de financement	-4.0	-2.7	-2.5	-2.1
Balance des opérations courantes³	-1.7	-1.6	-1.7	-1.9
(sur la base des règlements)	-4.1	-4.0	-4.1	-4.3
<i>Pour mémoire :</i>				
Transferts officiels nets au compte des opérations courantes	3.9	4.6	4.7	4.8

1. Y compris les administrations et les entreprises publiques.

2. Contribution aux variations du PIB.

3. Calculs de l'OCDE basés sur un mélange de données relatives aux déclarations en douane et aux règlements (voir tableau 4).

Source : Ministère de l'Économie nationale et prévisions de l'OCDE.

disponible. Cependant, la baisse du taux de chômage et l'effet intangible de la prochaine adhésion à l'UEM renforceront sans doute la confiance des consommateurs.

Les exportations nettes continueront probablement de freiner la croissance, en raison notamment de la situation conjoncturelle de la Grèce, plus forte que celle de ses principaux partenaires commerciaux. L'expansion des exportations en volume pourrait se stabiliser aux alentours de 5 à 5³/₄ pour cent, face à des forces compensatrices. Du côté de la demande, il faut s'attendre à ce que les effets de la dévaluation sur la position concurrentielle internationale de la Grèce se matérialisent pleinement. Cependant, la dévaluation initiale ne se traduira pas intégralement par des gains de parts de marché car la drachme s'est ensuite appréciée, certains exportateurs ont rétabli en partie leurs marges comprimées en relevant leurs prix et les coûts unitaires de main-d'œuvre, même s'ils se ralentissent, continueront sans doute de croître plus vite qu'ailleurs. La croissance des importations devrait s'accroître progressivement à mesure que s'estomperont les effets de la dévaluation, que l'activité se renforcera et que les grands projets d'infrastructure en arriveront au stade qui nécessite l'installation d'équipements.

L'accélération de la croissance de la production devrait créer des emplois, ce qui permettrait au taux de chômage de redescendre aux alentours de 9¹/₂ pour cent en 2000, encore que la progression de l'emploi semble devoir être faible car les entreprises cherchent toujours à accroître leur productivité. Malgré un apparent regain de tension sur un marché du travail relativement rigide, les pressions salariales devraient rester modérées d'ici à l'an 2000. L'accord signé pour deux ans au début de 1998 devrait freiner encore l'augmentation des salaires nominaux pour 1999, et des gains soutenus de productivité contribueront sans doute à contenir la hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre pour les entreprises autour de 2¹/₂ pour cent en 2000. Avec l'atténuation des pressions sur les coûts, les chefs d'entreprise devraient revoir leurs anticipations d'inflation régulièrement à la baisse, et l'on peut s'attendre à un léger progrès encore sur le front de l'inflation. A cette fin, la croissance, tirée par l'investissement, devrait aider à réduire les contraintes de capacité sur l'expansion de la production. La baisse de l'inflation sera sans doute étayée par une politique monétaire restrictive, ainsi que par un nouveau durcissement progressif de l'action budgétaire. Sur la base des politiques annoncées, qui tiennent compte des mesures figurant dans le budget de 1999 et des allègements des impôts indirects effectués jusqu'en janvier 1999, l'inflation pourrait revenir à moins de 3 pour cent en 2000.

Divers risques sont associés aux prévisions centrales, qui font apparaître un progrès régulier dans la lutte contre l'inflation, accompagné d'une vigoureuse

croissance de la production. Le principal risque intérieur est lié au rythme de désinflation. Le gouvernement tente de réaliser un ambitieux programme d'investissement qui, s'il est mené à bien, pourrait accentuer sensiblement les pressions sur la demande. En outre, les entreprises ne résisteront peut-être pas aux revendications salariales dans un climat d'amélioration de l'état d'esprit des entrepreneurs et de bénéfices confortables. Si la Banque de Grèce réagit à des pressions inflationnistes persistantes en durcissant les conditions monétaires, ce qui pourrait conduire à une appréciation du taux de change, le secteur des biens échangeables pourrait en pâtir. L'autre risque important vient du fait que la récession internationale pourrait être plus marquée que prévu. Les exportations grecques les plus dynamiques étant à destination des pays d'Europe centrale et orientale, qui sont sensibles aux effets de contagion, l'incidence de la récession sur les exportations de la Grèce pourrait être importante et la production et l'inflation se ralentiraient. Mais, avec ce scénario défavorable, le déficit de la balance courante se creuserait et il pourrait en résulter des pressions sur les taux d'intérêt avant l'adhésion à l'UEM. La probabilité d'un tel scénario serait accrue en cas de non-respect du calendrier des réformes structurelles ou de l'assainissement budgétaire.

II. Politiques macroéconomiques

Les politiques macroéconomiques ont continué d'enregistrer des progrès réguliers et méritoires en réduisant le déficit budgétaire considérable qui existait au début de la décennie et en ramenant l'inflation sous la barre des 10 pour cent. Cela étant, le gouvernement a admis que pour respecter les critères de Maastricht d'ici à l'an 2000, il lui faudra prendre d'autres mesures, parce que l'inflation reste supérieure de quelque 3 points de pourcentage à la moyenne de l'UE et que la dette publique, qui dépasse 100 pour cent du PIB, demeure très élevée, même si elle diminue. Ramener l'inflation à moins de 2 pour cent d'ici la fin de 1999 (l'objectif officiel) sera un véritable défi car la croissance de la production est vigoureuse et la dévaluation de mars dernier a assoupli les conditions monétaires et produit un impact négatif sur les anticipations d'inflation. En revanche, la crédibilité de la politique monétaire a été confortée par l'introduction d'un nouveau régime avec la fixation d'un objectif d'inflation, l'indépendance de la Banque centrale et l'entrée de la drachme dans le mécanisme de change européen. Attachant désormais moins d'importance à la stabilité à court terme du cours de change, la Banque de Grèce va pouvoir plus facilement resserrer sa politique monétaire sans déclencher des entrées considérables de capitaux. Cela étant, il faudra tout de même, pour atteindre l'objectif d'inflation, savoir encore mieux doser les différentes politiques car les taux d'intérêt à long terme risquent de converger vers les taux les plus faibles de la zone de l'euro et un resserrement des conditions monétaires, qui irait de pair avec une forte appréciation du cours de change, risque d'avoir des effets négatifs sur la balance des opérations courantes et par là-même sur les anticipations du marché quant à la viabilité du cours pivot de la drachme au sein du mécanisme de change européen.

Les autorités ont continué de resserrer progressivement la politique budgétaire, ce qui a favorisé l'atténuation des tensions inflationnistes. En 1998, le déficit budgétaire devrait reculer pour s'établir à moins de 3 pour cent du PIB, ce

qui va conforter l'inversion, réalisée pour la première fois en 1997, de la dynamique de la dette. Toutefois, le déficit sous-jacent reste considérable et il faudra le réduire encore pour parvenir à une désinflation plus rapide, notamment dans la mesure où une part croissante de ce déficit est financée par des transferts de l'UE, ce qui vient donner un coup de fouet supplémentaire à la demande intérieure. Dans un premier temps, le gouvernement grec a resserré sa politique budgétaire en 1999 par rapport aux objectifs fixés dans le programme de convergence pour la période 1998-2001. Cela étant, il semble nécessaire de procéder à d'autres ajustements budgétaires pour respecter l'objectif d'inflation à court terme. Cet ajustement budgétaire sera d'autant plus délicat que les dépenses courantes se concentrent sur quelques postes qu'il est très difficile de réduire dans l'immédiat (frais de personnel, paiements d'intérêts, pensions et dépenses de santé); de plus, le gouvernement s'est engagé à développer les investissements publics liés au deuxième Cadre communautaire d'appui (CCA II). En ce qui concerne les recettes, l'élargissement de l'assiette a régulièrement progressé depuis plusieurs années, mais le rendement des mesures de lutte contre la fraude fiscale va sans doute décroître à l'avenir, tandis que les autorités réduisent les impôts indirects pour influencer les anticipations d'inflation.

A moyen terme, la tâche de la politique budgétaire va être d'autant plus difficile qu'il faudra accroître l'excédent primaire déjà considérable pour parvenir à un désendettement de l'État dans des délais raisonnables, au moment même où les engagements en cours vont continuer d'accroître les dépenses. Une éventuelle entrée dans l'Union économique et monétaire passera par un nouvel ajustement budgétaire, dans la mesure où la politique des finances publiques va devenir le principal instrument de gestion de la demande et où la stabilité des prix va revêtir plus d'importance pour la croissance de la production et de l'emploi s'il faut renoncer aux ajustements du cours de change. Or, pratiquer une politique budgétaire active suppose plus de flexibilité, ce qui implique de réduire l'endettement pour s'assigner ensuite un objectif d'équilibre général du budget en termes structurels. Une telle réforme des finances publiques entrera dans le cadre d'un programme général de réforme structurelle, dans la mesure où une forte proportion du budget est affectée aux prestations sociales. Or, progresser maintenant sur ce dossier, c'est lancer un signal important aux marchés quant à l'évolution de l'inflation et à la viabilité du niveau du taux de change durant la période cruciale qui sépare la Grèce de l'an 2000.

Politique monétaire : respecter le critère d'inflation de Maastricht

Depuis que le Parlement a approuvé l'indépendance de la Banque centrale en décembre 1997, la Banque de Grèce a mis en œuvre sa politique monétaire dans un cadre nouveau¹⁸. Désormais, le principal objectif de la Banque de Grèce va consister à parvenir à la stabilité des prix. La Banque centrale peut soutenir d'autres mesures du gouvernement dès lors que cet objectif est atteint. Bien que la stabilité des prix n'ait pas été définie dans la législation, la Banque de Grèce a annoncé qu'elle s'assignait comme objectif d'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, un taux de moins de 2 pour cent d'ici la fin de 1999. La Banque de Grèce considère en effet que cet objectif est cohérent avec le respect du critère d'inflation de Maastricht dans les premiers mois de l'an 2000, ainsi qu'avec le respect du critère relatif aux taux d'intérêt à long terme¹⁹. La loi accordant l'indépendance à la Banque centrale a aussi confié à la Banque de Grèce le contrôle de la politique des changes, dans un cadre convenu avec le gouvernement.

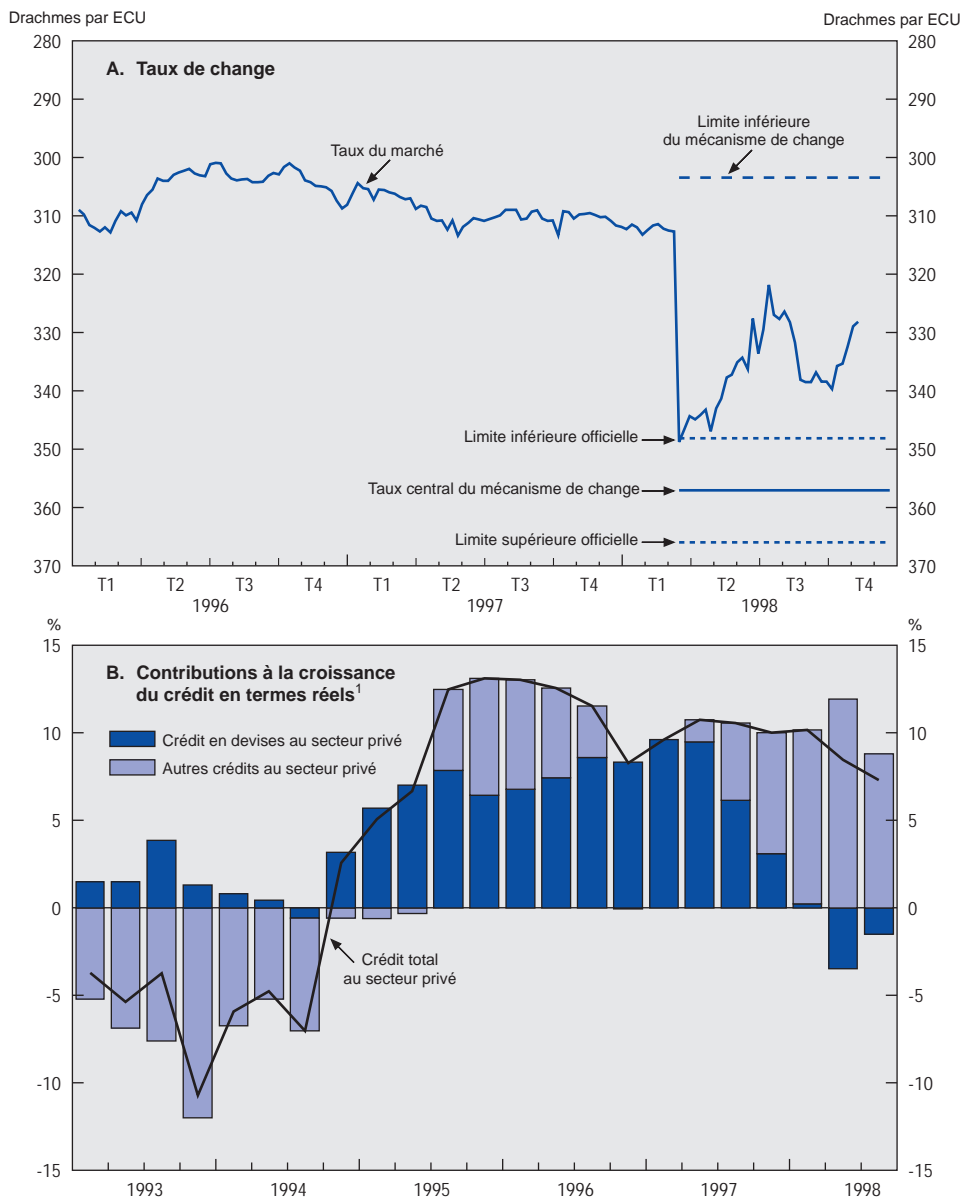
Si la Banque de Grèce peut plus facilement respecter ses objectifs, c'est aussi grâce à l'entrée, à la mi-mars 1998, de la drachme dans le mécanisme de change européen, à un cours pivot de 357 drachmes pour un ECU, ce qui correspond à une dévaluation de 12.3 pour cent (devise par drachme). La fixation d'un cours pivot crédible devrait aider la Grèce à observer la clause du traité de Maastricht sur la stabilité du cours de change durant les deux années précédant l'admission dans l'UEM. Elle va aussi donner plus de marge de manœuvre à la Banque centrale pour mettre en œuvre sa politique monétaire. Néanmoins, dans son premier compte rendu de politique monétaire (avril 1998), la Banque de Grèce a indiqué qu'elle ne fixerait pas d'objectif d'inflation pour la fin de l'année 1998 compte tenu des délais nécessaires pour que la politique monétaire agisse sur l'inflation et de l'impact incertain de la dévaluation sur l'inflation. Son objectif intermédiaire consisterait à maintenir la stabilité du taux de change, définie comme un taux de change annuel moyen se situant dans une marge de fluctuation de 2½ pour cent par rapport au cours pivot. Toutefois, étant donné la priorité accordée à l'objectif d'inflation, les autorités pourraient laisser la drachme s'apprécier au-delà des niveaux correspondant à cette marge de fluctuation étroite²⁰. Les principaux instruments d'intervention de la Banque centrale ont aussi été modifiés de façon à améliorer la conduite de la politique monétaire. Désormais, les interventions de la Banque de Grèce sur le marché interbancaire

font plus fortement appel aux opérations de mise en pension à court terme par voie d'adjudication (notamment des prises en pension et des accords de dépôt à 14 jours). Auparavant, c'était le guichet des opérations au jour le jour qui constituait son principal instrument. Par ailleurs, la Banque de Grèce a supprimé sa procédure de détermination des cours de change et fait désormais appel aux interventions sur les marchés des changes pour en influencer l'évolution.

Dans ce nouveau cadre, la Banque centrale met en œuvre une nouvelle variante de la politique de «la drachme forte». Cette politique de la drachme forte, déjà suivie depuis plusieurs années, a joué un rôle essentiel dans le processus de désinflation, et l'objectif d'inflation de 4.5 pour cent fixé pour la fin de 1997 a presque été atteint. Cela étant, durant la majeure partie des trois dernières années, la Banque centrale a dû stériliser d'énormes volumes de liquidités importées sous le double effet de la rigueur de la politique monétaire et d'engagements crédibles en matière de cours de change. Or, neutraliser ces liquidités l'a contrainte à recourir à la stérilisation et à relever le coefficient des réserves obligatoires en 1995 et en 1996 pour le porter à 12 pour cent (et à en élargir l'assiette). Mais ces réactions n'ont pas suffi à endiguer l'afflux de liquidités et, à la mi-1997, un mécanisme à deux vitesses a été mis en place sur le marché interbancaire à 24 heures (le taux de rémunération le plus faible s'appliquant aux dépôts dépassant un plafond préétabli). Cet instrument a réussi en partie à décourager les entrées de capitaux, comme l'a permis également l'amplification des fluctuations du taux de change²¹.

Ce nouveau cadre monétaire a facilité l'application d'une politique de rigueur monétaire favorisant moins les fortes entrées de capitaux qui avaient handicapé l'action de la banque centrale dans le passé. Après la dévaluation de mars 1998, la Grèce a une fois de plus été submergée dans un premier temps par les entrées de capitaux, en raison de la réaction très positive des marchés internationaux, et parce que les opérateurs financiers considéraient qu'investir dans ce pays était la dernière occasion de se livrer au «jeu de la convergence». La Banque centrale avait d'abord dû stériliser pas moins de 1 700 milliards de drachmes (soit 5 pour cent du PIB), bien que ces sommes soient revenues à moins de 800 milliards après août 1998, en partie sous l'effet de la forte appréciation de la drachme au-delà de son cours pivot. Les autorités ont laissé le taux de change augmenter de près de 10 pour cent au-dessus de son cours pivot jusqu'à fin août 1998 (graphique 6, partie A). En laissant entrevoir un risque de déprécia-

Graphique 6. Taux de change et croissance du crédit au secteur privé



1. Corrigé de l'indice des prix à la consommation.

Source : Banque de Grèce.

tion suffisamment important, la Banque de Grèce a pu maintenir les taux d'intérêt intérieurs à un niveau élevé, afin de combattre l'inflation, sans pour autant susciter de trop fortes entrées de capitaux. Après avoir baissé en septembre et octobre, le taux de change s'est de nouveau apprécié en novembre avec l'apaisement des turbulences sur les marchés internationaux de capitaux.

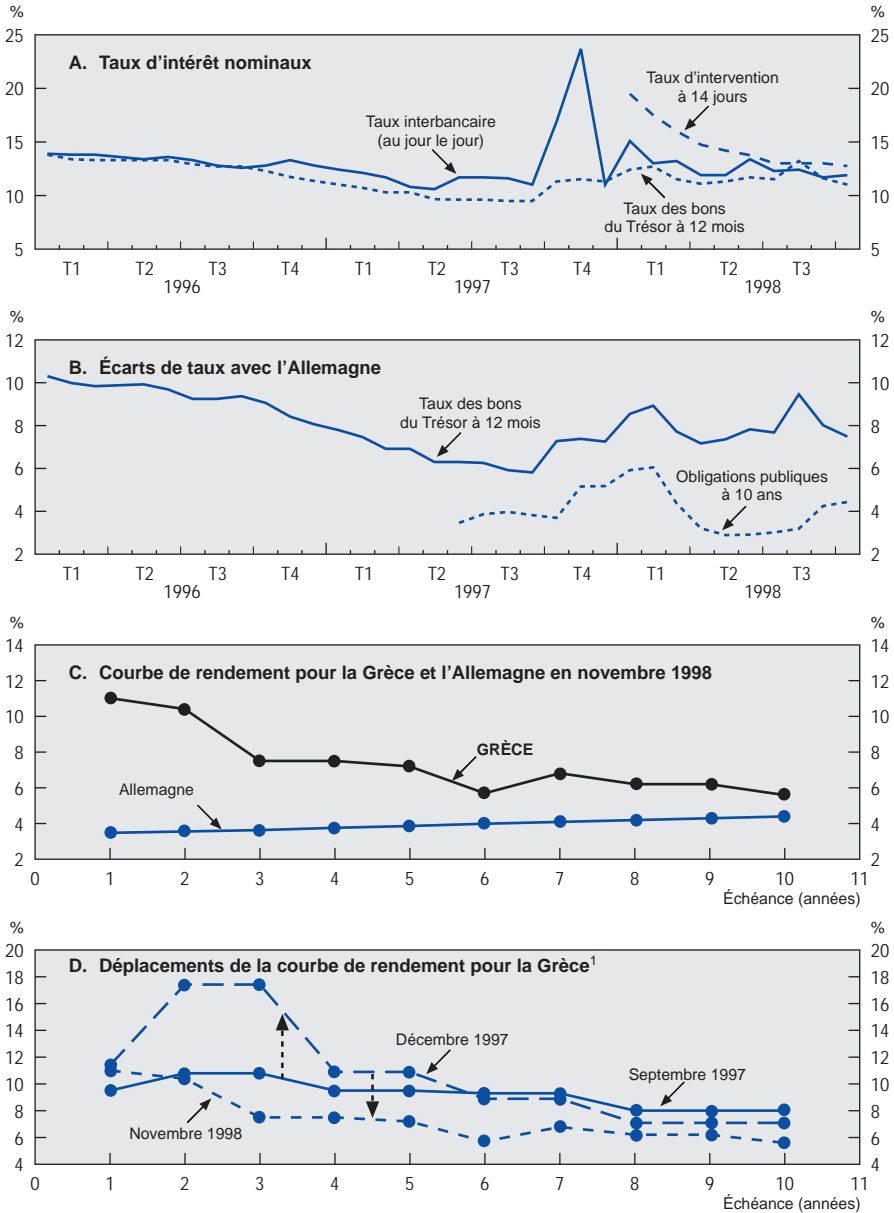
Bien que ces dernières années aient été pour l'essentiel marquées par des entrées de capitaux en Grèce, on a néanmoins assisté à deux périodes récentes de sorties de fonds qui ont compliqué la tâche de la politique monétaire – d'octobre 1997 à mars 1998 et d'août à septembre 1998. La première a été déclenchée par la tourmente qui s'est emparée des marchés financiers internationaux à la suite des crises économiques en Asie. A la fin du mois d'octobre 1997, le taux d'intervention au jour le jour a dû être brièvement porté à 170 pour cent (sur les financements marginaux de la Banque centrale) pour endiguer des sorties de capitaux considérables. Les taux d'intérêt n'ont d'ailleurs pas retrouvé rapidement leurs niveaux antérieurs à cette crise, le taux interbancaire à un mois restant supérieur à 15 pour cent jusqu'à la dévaluation de la mi-mars, en raison de mouvements récurrents de sorties de fonds. L'instabilité des marchés grecs de capitaux induite par le mouvement de « repli sur la qualité » a été exacerbée par des considérations d'ordre intérieur. Mais, surtout, la compétitivité de l'économie grecque s'était considérablement dégradée en raison de l'utilisation prolongée du cours de change comme principal instrument de la politique de lutte contre l'inflation, sans soutien suffisant de la politique des revenus ou de la politique structurelle de nature à atténuer l'appréciation du taux de change effectif réel. Cette situation a renforcé les craintes quant à la viabilité du déficit de la balance des opérations courantes, qui s'était creusé jusqu'à 4 pour cent du PIB en 1997 (sur la base des règlements), et d'une dette extérieure en augmentation rapide. Autre facteur important qui a contribué, en fin de compte, à la dépréciation de la drachme en mars, les marchés de capitaux s'attendaient que la Grèce soit obligée de dévaluer la drachme en 1998 de façon à pouvoir ensuite être en mesure de respecter l'obligation, prévue par le traité de Maastricht, de stabilité du cours de change durant les deux années précédant l'entrée dans l'UEM. La seconde période de sorties de capitaux a été de courte durée. La spéculation qui a commencé à la fin du mois d'août 1998 émanait principalement des marchés internationaux et s'est rapidement calmée dans la mesure où l'entrée dans le mécanisme de change européen, conjuguée à la dévaluation, ont atténué les

craintes relatives au déséquilibre extérieur et où l'économie grecque a semblé ainsi se rapprocher des économies de la zone euro aux yeux des investisseurs étrangers.

Outre l'instabilité émanant de l'environnement international, l'évolution de l'économie nationale risque de poser des problèmes à la politique de lutte contre l'inflation, même si la situation s'est améliorée par rapport à 1997. La croissance de la demande de crédit du secteur privé est forte, mais elle s'est légèrement ralentie pour revenir à 7½ pour cent en termes réels en septembre 1998 (compte tenu des effets de valorisation d'environ 1 point de pourcentage dus à la dévaluation) contre 10½ pour cent fin décembre 1997, avec une réduction sensible des crédits en devises (graphique 6, partie B). Les besoins de financement du secteur public ont aussi été très limités par rapport à 1997. En 1997, seuls 25 pour cent des besoins de financement nets de l'État ont été satisfaits par le placement de titres auprès des agents non bancaires résidents, essentiellement sur le marché primaire (le marché secondaire n'étant encore pas très actif), contre 80 pour cent en 1996 et 70 pour cent en 1995)²². Cette faiblesse du financement non bancaire a été en partie liée à la politique de taux d'intérêt suivie en matière de titres de la dette publique, la stratégie agressive de réduction du taux de référence des bons du Trésor mise en œuvre par le gouvernement jusqu'en septembre 1997 ayant abouti à un taux de rendement de 3 pour cent (après impôts) en termes réels (pas très éloigné du taux de rendement des dépôts à terme). Pour les huit premiers mois de 1998, les agents non bancaires résidents ont couvert 100 pour cent des besoins de financement du secteur public sur le marché primaire, mais moins de 10 pour cent si l'on tient compte des opérations réalisées sur un marché secondaire en plein essor²³.

Les autres indices d'un nouveau ralentissement de l'inflation sont moins tranchés. La reprise tirée par l'investissement réduit sans doute les contraintes sur les capacités, mais le taux d'utilisation des capacités des entreprises est élevé et l'inflation sous-jacente n'a reculé que lentement, à 6 pour cent en août 1998, elle était encore de 5.3 pour cent en novembre, contre 4½ pour cent, son niveau le plus bas, avant la dévaluation de mars. La Banque de Grèce a indiqué que la réduction de l'inflation allait nécessiter le soutien de la politique budgétaire, de la politique des revenus et des réformes structurelles et qu'elle maintiendrait son taux d'intervention à un niveau suffisamment élevé pour freiner l'inflation. A cette fin, le taux créditeur de référence à 14 jours a été maintenu à 12.75 pour cent

Graphique 7. Taux d'intérêt, écarts de taux et courbes de rendement



1. Le taux des bons du Trésor à 12 mois a été utilisé pour la première année de la courbe de rendement.
 Source : Banque de Grèce, Deutsche Bundesbank et OCDE.

jusqu'au 9 décembre 1998, date à laquelle il a été abaissé à 12.25 pour cent (le budget 1999 a été soumis au Parlement à la mi-novembre) et la courbe des rendements est restée inversée, le taux d'intérêt à un an sur le contrat à terme à 10 ans étant inférieur de quelque 500 points de base au taux d'intérêt à un an. Par rapport aux instruments libellés en deutschemark, l'écart de rémunération sur les titres à un an était de 800 points de base environ et celui sur les valeurs à 10 ans de 400 points de base environ (graphique 7). Cette courbe des rendements indique que les opérateurs financiers jugent que la probabilité que la Grèce entre dans l'UEM est de plus en plus forte car on observe une anomalie importante de la courbe des rendements correspondant à la date prévue d'entrée dans l'UEM.

Politique budgétaire : il faut poursuivre l'ajustement pour améliorer encore l'équilibre entre les politiques

Les résultats du budget 1997 : réduction du déficit, mais l'orientation reste expansionniste

La réduction du déficit en 1997 a été un peu plus marquée que prévu. Le déficit du budget des administrations publiques a été ramené de 7.5 pour cent en 1996 à 4 pour cent du PIB, alors que l'objectif était de 4.2 pour cent du PIB. Cela étant, la part du solde primaire courant dans l'ajustement a été bien moindre que prévu (tableau 8). L'objectif global a été atteint principalement sous l'effet d'une forte baisse des paiements d'intérêts²⁴ et du recours à des prises de participation des entreprises publiques à la place des transferts en capital. Cette dernière opération permet en fait de sortir les investissements publics du budget, ce qui élimine leur impact négatif sur le déficit et améliore le solde budgétaire²⁵. L'orientation de la politique budgétaire est donc restée expansionniste si l'on ajuste le déficit pour les prises de participation (1.3 pour cent du PIB) ainsi que les dépenses imputées aux budgets précédents, mais effectuées en 1997 (0.2 pour cent du PIB)²⁶ – ces deux ajustements étant conformes aux règles d'Eurostat. Autre raison pour laquelle le budget est plus expansionniste que ne l'indiquent les chiffres du déficit global, le programme d'investissement, qui prend de l'ampleur, est financé dans une large mesure par des transferts en capital de l'UE (équivalents à environ 2 pour cent du PIB en 1997). Ces fonds contribuent au revenu national et stimulent la demande intérieure. A en juger par l'évolution du solde primaire corrigé des facteurs conjoncturels, l'orientation de la politique

Tableau 8. **Ajustement du budget des administrations publiques entre 1996 et 1997**

En pourcentage du PIB¹

	Budget ²	Résultat	Différence
Total	3.2	3.5	0.3
Paiements d'intérêts	1.1	2.5	1.4
Solde primaire	2.1	1.0	-1.1
Compte des opérations courantes	2.2	0.4	-1.8
Administrations centrale et locales	1.6	0.4	-1.2
Recettes	1.6	0.8	-0.8
Dépenses	0.0	-0.4	-0.4
Sécurité sociale	0.6	0.0	-0.6
Compte des opérations en capital (net)	-0.1	0.6	0.7

1. Les chiffres ayant été arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours à la somme de leurs composantes.

2. Il n'y a qu'un budget pour l'administration centrale, avec des prévisions du ministère des Finances pour le budget correspondant des administrations publiques (comprenant l'administration centrale, la sécurité sociale et les collectivités locales).

Source : Ministère de l'Économie nationale.

budgétaire a été à peu près neutre en 1997 (l'excédent restant inchangé après ajustement pour les prises de participation et les imputations de dépenses sur des budgets antérieurs).

Le budget 1997 a marqué un progrès sensible en élargissant l'assiette de l'impôt sans augmenter les taux d'imposition. Dans l'ensemble, les recettes ont progressé à un rythme impressionnant de 12½ pour cent, qui reste toutefois inférieur à l'objectif ambitieux d'augmentation de 18 pour cent, principalement à cause de la fiscalité indirecte. Cet écart à l'objectif tient en partie aux variations des prix des combustibles sous l'effet de la baisse des prix internationaux et d'une réduction de la taxe sur le fioul domestique (cette dernière mesure étant destinée à modérer l'inflation). Néanmoins, des progrès substantiels ont été enregistrés en matière de lutte contre la fraude à la TVA et l'élasticité du total des impôts indirects par rapport à la consommation privée a été supérieure à l'unité (malgré la quasi absence de progression des droits d'accises). En revanche, les impôts directs ont progressé conformément aux montants inscrits au budget (14 pour cent en termes réels). Les principaux facteurs à l'origine de leur augmentation substantielle ont été les réductions des dépenses fiscales, la non-indexation des tranches d'imposition et la progression des salaires réels. Du côté des dépenses, les autorités n'ont pas atteint l'objectif budgétaire de maîtrise des

dépenses primaires. L'origine principale de cet écart à l'objectif se trouve être la masse salariale, les salaires ayant augmenté de 7½ pour cent en termes réels (ce qui aboutit à une progression cumulée sur deux ans de 13½ pour cent en termes réels), tandis que l'emploi dans les administrations publiques augmentait de 1½ pour cent malgré l'engagement de ne pas remplacer tous les départs à la retraite des fonctionnaires²⁷. Les dépenses d'investissement et les transferts de capital – dont les deux tiers sont financés par les fonds structurels de l'UE – ont enregistré un gonflement d'environ 10 pour cent (sur la base des comptes nationaux) pour s'établir à 5 pour cent du PIB. Toutefois, leur impact sur le déficit a été largement compensé par l'impact budgétaire des prises de participation.

L'ajustement budgétaire a suffi à permettre une inversion de la dynamique de la dette, la dette des administrations publiques revenant de 112 pour cent du PIB à la fin de 1996 à 109 pour cent du PIB à la fin de 1997 (tableau 9). L'excédent primaire de 5.5 pour cent du PIB aurait dû se traduire par un recul beaucoup plus sensible de ce ratio d'endettement, s'il n'y avait eu des opérations financières « quasi budgétaires » qui sont venues ajouter quelque 800 milliards de drachmes à la dette (soit environ 2½ pour cent du PIB)²⁸. Néanmoins, des progrès ont été accomplis vers la stabilisation du volume des nouvelles émissions de titres garantis par l'État et par là-même de nouvelles reprises potentielles de dettes par l'État. A la fin de 1997, l'encours des garanties de l'État était revenu à 6.7 pour cent du PIB contre 8.5 pour cent à la fin de 1995, les nouvelles émissions représentant 1.1 pour cent du PIB. Pour 1998, on estime que cet encours est tombé à 6.1 pour cent du PIB, les nouvelles émissions représentant 0.6 pour cent du PIB.

L'accent mis par le gouvernement sur l'amélioration de la gestion de la dette publique constitue une composante essentielle de sa stratégie budgétaire. Pour renforcer le marché obligataire et tirer parti des anticipations de baisse des taux d'intérêt, plusieurs nouvelles obligations à moyen et long terme ont été introduites en 1997 et 1998 (obligations à taux fixe à 3, 5, 7, 10 et 15 ans, obligations à coupon zéro à deux ans et obligations à 5 et 10 ans indexées sur l'inflation). Ces initiatives permettent d'allonger l'échéance des nouvelles émissions en drachmes en la portant de 3.3 ans en 1996 à un chiffre qu'on peut estimer à 4.2 ans en 1998, de réduire la sensibilité aux variations de taux d'intérêt et de mettre en place une véritable courbe des rendements. En outre, la liquidité du marché des obligations d'État et les modalités de détermination des prix ont été

Tableau 9. Dette du secteur public

Milliards de drachmes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ¹
Administration centrale	24 078	27 910	31 781	36 043	38 837	41 041
Dette intérieure	19 596	22 522	26 109	29 666	31 384	32 698
Bons du Trésor	5 766	7 533	8 422	10 012	6 800	5 106
Obligations publiques	9 551	10 438	12 804	14 748	19 563	22 373
<i>dont :</i>						
Titres restructurés	5 397	5 179	5 291	4 736	4 171	..
Titres libellés en devises	1 702	1 879	1 574	239	151	..
Banque de Grèce	3 444	3 622	3 866	3 949	4 023	4 186
Militaire	835	929	1 017	956	998	1 033
Dette extérieure	4 482	5 388	5 672	6 377	7 453	8 343
Collectivités locales	80	87	93	121	123	..
Organismes de sécurité sociale	369	221	242	191	193	..
Autres	96	96	93	90	76	..
Dette intersectorielle	1 031	2 091	2 608	3 123	3 366	..
Dette des administrations publiques	23 592	26 223	29 601	33 323	35 863	37 500
Dette intérieure	19 100	20 825	23 919	26 945	28 410	29 157
Dette extérieure	4 492	5 398	5 682	6 377	7 453	8 343
Entreprises publiques	2 021	2 491	2 325	2 542	2 807	..
Dette du secteur public²	25 613	28 714	31 926	35 864	38 670	..
<i>Pour mémoire :</i>						
Dette en pourcentage du PIB						
Administration centrale	113.9	116.4	118.2	121.4	118.6	115.5
Administrations publiques	111.6	109.3	110.1	112.2	109.5	105.5
Secteur public ³	121.2	119.7	118.8	120.8	118.1	..

1. Estimations officielles comprises dans le budget de 1999.

2. La dette intersectorielle des entreprises publiques n'a pas été exclue de la dette totale.

3. Y compris les entreprises publiques.

Source : Ministère des Finances.

aussi considérablement renforcées par l'introduction d'un marché secondaire électronique (HDAT) et la mise en place d'un réseau de spécialistes en valeurs du Trésor, par l'intermédiaire duquel toutes les valeurs ont depuis été placées par voie d'adjudication (alors qu'auparavant, les prix étaient souvent fixés administrativement)²⁹. Le financement du déficit de 1997 a cependant été réalisé pour l'essentiel en sollicitant des sources externes, en partie en raison de la lenteur des achats de valeurs de la part des investisseurs nationaux à la suite de la baisse rapide des taux d'intérêt grecs durant les trois premiers trimestres de 1997.

A la fin de 1998, l'État a émis des obligations exonérées d'impôt (à condition d'être conservées jusqu'à l'échéance) pour un montant de 250 milliards de drachmes et des certificats de privatisation échangeables en actions d'entreprises publiques³⁰ pour un montant de 340 milliards de drachmes.

Pour améliorer la gestion des actifs financiers, le gouvernement a créé une nouvelle entité publique, l'Entreprise publique de gestion des actifs liquides (DEKA). Cet organisme recevra des parts du capital d'autres entreprises publiques détenu par l'État et percevra des dividendes de ces participations ou des revenus tirés de la cession de ces actifs. Elle pourra notamment utiliser ces recettes pour effectuer des transferts à d'autres entreprises publiques ou verser des dividendes à l'État. Sa dotation initiale en capital comprenait des obligations convertibles de la Banque nationale de Grèce (BNG) ainsi que 3½ pour cent des actions de la compagnie nationale de télécommunications (OTE). La vente des actions d'OTE et de 30 pour cent environ des actifs de la BNG a rapporté quelque 200 milliards de drachmes à la DEKA. La DEKA devrait aussi percevoir le produit de la vente envisagée des boutiques hors taxes.

Le budget 1998 : respecter le critère de Maastricht et contenir les dépenses primaires

Le budget 1998 visait à ramener le déficit des administrations publiques de 4 pour cent du PIB en 1997 à 2.4 pour cent en 1998, et donc à respecter le critère de déficit prévu par le traité de Maastricht. La stratégie d'ajustement reposait sur : *i*) un nouvel élargissement de l'assiette fiscale; *ii*) la poursuite des efforts de justice fiscale par l'imposition d'actifs auparavant faiblement taxés; enfin *iii*) l'adoption de mesures vigoureuses pour contenir les dépenses primaires courantes. Mais surtout, la politique des revenus fixe l'augmentation des traitements des fonctionnaires au titre du coût de la vie à 2.5 pour cent, après les fortes hausses des salaires réels obtenues ces dernières années. Comme le relèvement des pensions (de base) de l'ensemble de l'économie est aligné sur le rattrapage du coût de la vie pour les fonctionnaires, la rigueur salariale dans la fonction publique exerce un effet budgétaire supplémentaire considérable³¹. L'emploi sera limité par la poursuite de la politique de recrutement entrée en vigueur en 1997. Des économies supplémentaires seront réalisées par des mesures de réduction des dépenses pharmaceutiques des caisses de sécurité sociale (voir chapitre III) et par

la mise en œuvre des mesures structurelles engagées en 1997 pour améliorer l'efficacité des dépenses.

L'amélioration des recettes repose sur l'introduction de plus de dix mesures nouvelles, ainsi que sur de nouveaux gains résultant des modifications du système fiscal destinées à lutter contre la fraude³². La forte augmentation des impôts directs résulte de l'avancement des calendriers de paiement de l'impôt sur les sociétés et de celui sur le revenu des personnes physiques. En outre, un prélèvement de 0.3 pour cent a été introduit sur les opérations boursières. Pour ce qui est des impôts indirects, on s'attend à un nouveau recul de la fraude fiscale qui devrait permettre une forte élasticité vis-à-vis de la consommation privée, en dépit de la stabilité des droits d'accise en termes nominaux, sauf pour le tabac (jusqu'à 50 drachmes par paquet)³³. Les investissements publics et les transferts en capital devraient progresser de 21 pour cent avec un gonflement des transferts en capital de l'UE (de 1/2 pour cent du PIB pour atteindre 2 1/2 pour cent du PIB) et des prises de participation (de 0.3 pour cent du PIB pour s'établir à 1.7 pour cent du PIB), ce qui atténue le coût budgétaire. Dans l'ensemble, ces mesures ont été inscrites au budget afin de parvenir à un ajustement de l'excédent primaire de quelque 1 1/2 pour cent du PIB, dont un tiers devrait être compensé par l'augmentation du budget des investissements nets, ce qui portera l'excédent primaire constaté à 6 1/2 pour cent du PIB. On trouvera dans l'encadré 2 une description du vaste programme de réforme structurelle qui est au centre des efforts, continus, du gouvernement pour améliorer l'efficacité budgétaire (aussi bien en termes de dépenses que de recettes).

Lors de la dévaluation de la drachme en mars 1998, le gouvernement a annoncé un ensemble de mesures destinées à soutenir le nouveau taux de change, notamment des mesures budgétaires. Afin de compenser une dégradation budgétaire estimée à environ 1 pour cent du PIB due à la dévaluation et à des taux d'intérêt beaucoup plus élevés que prévu³⁴, le gouvernement s'est engagé à ce que : *i*) les dépenses courantes primaires soient réduites, principalement par une diminution des transferts aux entreprises et entités publiques (0.3 pour cent du PIB), *ii*) les recettes de la sécurité sociale soient accrues par l'augmentation des cotisations due à la mise en place d'un programme d'enregistrement des immigrants en situation irrégulière (0.2 pour cent du PIB), et *iii*) le budget d'équipement soit réduit par une diminution des investissements financés sur les ressources nationales (0.3 pour cent du PIB). En même temps, la part de l'UE dans

Encadré 2. Mesures de réforme structurelle contenues dans les budgets de 1997 et 1998

Réduction des dépenses

- i) Réduction du grand nombre d'entités publiques (environ 1 750) : 170 d'entre elles, qui n'ont plus d'utilité, disparaîtront à partir de 1997 et en 1998. Le personnel affecté à ces entités (environ 5 500 personnes) est transféré à d'autres secteurs de la fonction publique, aux collectivités locales, aux préfectures ou aux hôpitaux.
- ii) Obligation pour toutes les entités publiques recevant des transferts du budget ou une garantie de crédit de soumettre des plans d'exploitation commerciale et de restructuration. Mise en œuvre en 1998.
- iii) Mise en place d'un système d'inspecteurs logistiques qui aideront les entités publiques qui reçoivent des transferts de l'État à formuler et à mettre en œuvre leurs budgets.
- iv) Réduction de 25 pour cent du transfert automatique des droits collectés pour le compte des entités publiques (à l'exception des caisses de sécurité sociale et des transferts liés aux salaires et traitements). Début en 1997.
- v) Mise en place d'un processus de compensation des arriérés des organismes et des entreprises publics entre les différents niveaux d'administration. Le processus a commencé en 1997, mais la résorption de 450 milliards de drachmes d'arriérés avance lentement.
- vi) Limitation des nouvelles garanties publiques à 3 pour cent des dépenses du budget ordinaire (à l'exception des garanties exigées pour les institutions internationales).
- vii) Mise en place d'une nouvelle grille des salaires, plus transparente, pour les fonctionnaires, avec suppression de la multitude de primes spéciales. Début en 1997 et achèvement en 1998.
- viii) Réforme du coûteux système de santé des fonctionnaires. Début en 1998.
- ix) Loi visant à rationaliser les collectivités locales (Loi Capodistrias, d'après le nom du dirigeant grec des années 1830). Le nombre de collectivités locales sera ramené de 6 000 à 1 300 en 1998. Accord sur le partage des recettes du budget central (essentiellement par un système de quote-part des impôts sur le revenu, de la taxe d'immatriculation des automobiles et de la taxe sur les intérêts de dépôts bancaires).
- x) Séparation du budget des 13 régions (deuxième niveau de l'administration régionale) du budget du gouvernement central. Après transfert des dépenses au titre des rémunérations des agents des hôpitaux publics au budget central, en 1999, les dépenses budgétaires des administrations régionales représenteront 1½ pour cent du PIB.

(voir page suivante)

(suite)

Recouvrement des recettes

- i)* Création d'une police fiscale, chargée de vérifier par un tirage aléatoire les déclarations d'impôt des établissements. Elle est entrée en fonction au début de 1997 et compte 1 300 agents.
- ii)* Création de «TAXIS», un système fiscal informatisé qui permettra de vérifier par recoupements les déclarations fiscales des contribuables. Quatre programmes pilotes ont été mis en place depuis le milieu de l'année 1998, 120 fonctionneront d'ici à la fin de 1998, et le reste d'ici à la fin de 1999. La liaison électronique entre les bureaux du fisc sera établie en 1999.
- iii)* Le système informatique ESCORT identifie les manques à gagner potentiels de TVA. Mis en place en 1997, il sera étendu en 1998.
- iv)* Mise en œuvre des recommandations de l'US Internal Revenue Service concernant l'amélioration du recouvrement de l'impôt et des procédures de vérification. En 1998.
- v)* Mise en place d'un système de centres nationaux de contrôle fiscal en liaison avec les centres régionaux. Mise en service en 1998.
- vi)* Informatisation des bureaux des douanes. En cours.
- vii)* Création d'une taxe foncière en 1997. Création d'un registre foncier pour aider au recouvrement de cette taxe. Le registre foncier est en cours d'établissement, sur la base des déclarations fiscales spéciales de 1997.
- viii)* Mise en place d'un numéro d'identification fiscale et d'un registre des pensions.
- ix)* Intégration dans le budget d'une multitude de comptes hors budget.

les investissements qu'elle cofinance devait passer d'environ 65 pour cent à 70 pour cent (0.1 pour cent du PIB), l'UE ayant accepté que toute la valeur en drachmes des fonds structurels, qui s'est accrue après la dévaluation, soit utilisée en complément des ressources nationales dans le financement des investissements. Sur la base des prévisions officielles révisées, le déficit primaire corrigé des influences conjoncturelles diminuerait, mais de moins de 1/2 pour cent du PIB après correction pour tenir compte de l'augmentation des prises de participation et du financement supplémentaire du budget d'équipement par les fonds de l'UE (tableau 10). Le gouvernement a aussi établi un calendrier de réformes structurelles pour les 18 prochains mois qui, espère-t-il, permettront à la Grèce de

Tableau 10. **Comptes des administrations publiques¹**

En pourcentage du PIB

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 Estimations officielles	1999 Prévisions officielles
Recettes courantes	35.0	36.6	37.7	38.0	38.9	39.3	39.1
Impôts directs	5.8	6.9	7.3	7.1	7.5	8.0	7.8
Ménages	3.3	4.1	4.4	4.2	4.5	n.d.	n.d.
Entreprises	2.5	2.7	2.9	2.8	3.0	n.d.	n.d.
Impôts indirects	14.0	13.6	13.5	13.7	14.2	14.3	14.3
Cotisations de sécurité sociale	12.1	12.3	12.6	12.7	12.6	12.7	12.9
Autres	3.1	3.8	4.3	4.5	4.6	4.3	4.1
Dépenses courantes	43.0	43.7	44.9	43.0	40.6	39.8	39.0
(Dépenses courantes primaires)	30.3	29.6	31.9	31.0	31.0	30.6	30.3
Consommation	14.5	13.9	15.5	14.6	14.8	14.4	14.0
Salaires	11.1	10.8	11.4	10.8	11.0	10.7	10.5
Autres consommations	3.4	3.2	4.1	3.8	3.7	3.7	3.6
Paiements d'intérêts	12.8	14.1	12.9	12.0	9.6	9.1	8.7
Transferts et subventions	15.8	15.7	16.4	16.4	16.2	16.3	16.3
Entreprises	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.3
Ménages	15.6	15.7	16.1	16.0	15.7	15.8	15.8
Reste du monde	-0.4	-0.4	-0.1	-0.0	-0.0	0.2	0.2
Épargne nette	-8.0	-7.2	-7.2	-5.0	-1.7	-0.5	0.0
Transferts nets en capital ²	2.7	-0.2	0.3	-0.8	-1.1	-2.0	-2.0
Investissement fixe	3.1	3.0	3.2	3.3	3.3	3.7	4.0
Besoin de financement	-13.8	-10.0	-10.6	-7.5	-4.0	-2.2	-1.9
Balance primaire	-1.0	4.1	2.3³	4.5	5.7	6.9	6.8
(Balance courante primaire)	4.7	6.9	5.8	7.0	7.9	8.6	8.7
<i>Pour mémoire :</i>							
Besoin de financement :							
Administration centrale	-15.3	-12.9	-12.4	-9.9	-6.1	-4.9	n.d.
Sécurité sociale et hôpitaux	1.6	2.8	2.0	2.4	2.0	2.3	n.d.
Administrations régionales	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	n.d.
Paiements au titre des créances garanties par l'État	2.4	0.1	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0
Prises de participation et paiements imputés aux budgets des années précédentes	0.0	0.0	-0.7	0.9	1.5	1.7	1.6
Besoin de financement réduit du montant des prises de participation et des paiements imputés aux budgets des années précédentes et augmenté des paiements au titre des créances garanties par l'État	-11.4	-9.9	-9.9	-8.4	-5.2	-3.8	-3.6

1. Sur la base des comptes nationaux.

2. Y compris les transferts de l'UE pour appuyer les projets d'investissement.

3. L'excédent primaire s'élevait à 4 pour cent du PIB avant la révision des comptes afin d'inclure les paiements rétroactifs associés à l'ajustement des rémunérations des juges, lesquels seront versés sur la période 1996-2000 et les autres paiements imputés au budget de 1995.

Source : Ministère de l'Économie nationale.

remplir les conditions requises pour entrer dans la zone euro. Le programme de réformes structurelles prévoit :

- la vente d’une troisième tranche de participations dans la compagnie nationale de télécommunications, la vente d’environ 20 pour cent de la compagnie publique des pétroles, la privatisation de trois petites banques et de 10 petites entreprises publiques, opérations qui rapporteront l’équivalent de près de 2 pour cent du PIB ;
- la mise en œuvre de programmes de restructuration des entreprises publiques non rentables (voir chapitre IV) ; et
- la mise en place d’une réforme du marché du travail et d’une petite réforme de la sécurité sociale en 1998. Le calendrier d’une grande réforme de la sécurité sociale sera annoncé à la fin de 1998 (voir chapitre III).

Bien qu’il soit difficile d’évaluer les résultats budgétaires – surtout dans le cas de la Grèce, où une grande partie des dépenses est concentrée sur le dernier trimestre – les chiffres pour les 10 premiers mois de l’année (dans une optique administrative) indiquent que la croissance des recettes et des dépenses de l’administration centrale a été plus forte que ne le laissaient prévoir les objectifs budgétaires initiaux. L’augmentation des recettes a été de 15 pour cent alors que l’objectif avait été fixé à 11 pour cent ; il devrait néanmoins y avoir un ralentissement du fait de l’allègement des impôts indirects en fin d’année. Les recettes de TVA, qui représentent un tiers des recettes fiscales, dépassent leur ambitieux objectif budgétaire. La vigoureuse progression des recettes est aussi imputable à la modification des calendriers de paiement pour les impôts directs, et au niveau plus élevé des dividendes versés par les entreprises publiques et la Banque centrale. Côté dépenses, les principales sources de dérapage ont été observées au niveau des rémunérations et des paiements d’intérêts. Globalement, le déficit a diminué moins que prévu dans le budget durant ces 10 mois. Le gouvernement a fait savoir qu’il était prêt, si nécessaire, à prendre des mesures supplémentaires afin de contenir les dépenses primaires d’ici à la fin de l’année et que le déficit des administrations publiques devrait s’être contracté à 2.2 pour cent du PIB, c’est-à-dire un résultat meilleur que l’objectif de 2.4 pour cent. Les prévisions de l’OCDE, fondées sur les mesures annoncées fin octobre, donnent un déficit des administrations publiques de 2.7 pour cent du PIB (tableaux 7 et 10). Le gouvernement a accéléré la réduction de la dette en utilisant à cet effet les recettes des privatisations. Si l’on exclut les certificats de privatisation, un montant de

600 milliards de drachmes environ a été affecté au désendettement (soit environ 1.7 pour cent du PIB)³⁵. Un autre élément a eu un effet positif sur le ratio dette/PIB : les prises de participation ont été inférieures en 1998 aux chiffres prévus dans le budget (1.5 pour cent du PIB, contre 1.7 pour cent prévu dans le budget).

Le programme de convergence 1998-2001 : le plan de marche pour l'entrée dans l'UEM

Le nouveau programme de convergence présente dans leurs grandes lignes les mesures qui doivent permettre de satisfaire aux critères de Maastricht d'ici au début de l'an 2000³⁶. La Grèce pourrait alors entrer dans l'UEM au début de 2001. Les mesures sur lesquelles le programme s'appuie sont les réformes structurelles annoncées au moment de la dévaluation de mars 1998 et sur un ajustement budgétaire destiné à réduire les dépenses primaires courantes. Les compressions de dépenses seront concentrées sur la consommation publique. Il est prévu de réduire la consommation hors salaires de 0.3 pour cent par an en termes réels, alors que le maintien de la politique actuelle en matière de recrutements se traduira par un recul de l'emploi dans le secteur public. Les dépenses seront encore réduites par la mise en œuvre continue des mesures contenues dans le budget de 1998 et qui visent à améliorer l'efficacité de l'administration et le recouvrement des recettes fiscales (mesures décrites dans l'encadré 2). Malgré ces efforts, il est prévu que l'excédent primaire reste pratiquement stable entre 1998 et 2001 car le gouvernement entend utiliser en totalité les fonds structurels de l'UE. Plus précisément, les dépenses d'équipement plus élevées devraient compenser à peu près une diminution de 1½ pour cent de PIB des dépenses primaires courantes au cours de cette période. Le déficit des administrations publiques pourrait néanmoins revenir à 0.8 pour cent du PIB en 2001, en raison d'une convergence des taux d'intérêt vers le niveau de la zone euro. La baisse du ratio dette/PIB ne serait que de 7 points de pourcentage car les acquisitions de participations et autres transactions sur actifs devraient alourdir la dette publique de 2 pour cent environ du PIB par an et le programme actuel de privatisations n'a pas été étendu (tableau 11).

Le programme de convergence est fondé sur un scénario de forte croissance et de faible inflation. Une intensification de l'investissement public (y compris dans les entreprises publiques), qui passerait de 6.7 pour cent à 9.7 pour cent du PIB, devrait être le moteur de la croissance de la production qui, de 3.5 pour cent en 1998, atteindrait 4.5 pour cent en 2001 (les chiffres pour l'investissement des

Tableau 11. Le programme de convergence 1998-2001

	1997 ¹	1998	1999	2000	2001
	Pourcentages de variation				
Production					
Croissance du PIB réel	3.5	3.5	3.7	3.9	4.5
Consommation privée	2.5	1.8	1.9	2.1	2.2
Formation brute de capital fixe	10.9	10.7	12.2	12.1	13.0
Secteur public	18.2	18.5	19.1	17.2	17.4
Secteur privé	8.3	7.7	9.2	9.6	10.8
Solde extérieur ²	-0.9	0.3	-0.5	-0.5	-0.4
Exportations	5.2	8.4	7.4	7.8	8.6
Importations	5.9	4.2	5.9	6.2	6.6
Marché du travail					
Emploi	-0.5	1.0	1.1	1.2	1.7
Taux de chômage	10.3	9.8	9.3	8.6	7.5
Population active	-0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Prix et salaires					
Indice implicite de la consommation privée	5.5	4.5	2.5	1.9	1.7
Salaires ³	10.7	6.0	4.1	3.9	3.8
Coûts unitaires de main-d'œuvre	6.5	3.5	1.5	1.2	1.1
	En pourcentage du PIB				
Compte budgétaire					
Déficit des administrations publiques	4.0	2.4	2.1	1.7	0.8
Recettes courantes totales	38.2	38.8	38.9	38.8	38.6
<i>dont</i> : Recettes non fiscales	4.4	4.3	4.2	4.1	4.0
Dépenses totales	42.2	41.1	41.0	40.7	39.3
Dépenses primaires courantes	31.0	30.4	29.9	29.5	28.8
Salaires	10.9	10.6	10.4	10.1	9.8
Autres consommations	3.8	3.7	3.7	3.6	3.6
Transferts	16.3	16.0	15.8	15.7	15.5
Paiements d'intérêts	9.5	9.1	9.0	8.6	7.8
Dépenses nettes en capital	1.7	1.6	2.1	2.6	2.7
<i>dont</i> : Investissement brut	3.3	3.8	4.3	4.8	5.2
Solde primaire	5.5	6.7	6.9	6.8	6.9
Dette des administrations publiques	108.6	107.8	105.8	102.5	99.8
Déficit de la balance courante⁴	2.4	2.7	2.7	2.6	2.5
(transferts courants de l'UE)	2.2	2.3	2.2	2.2	2.2
<i>Pour mémoire :</i>					
Taux d'intérêt sur les bons du Trésor à 12 mois	10.3	9.5	7.5	6.5	5.5
Croissance des importations de l'UE	7.7	8.1	7.0	7.0	7.0
Croissance des importations d'Europe centrale et orientale	11.5	11.4	10.0	10.0	10.0
Élasticité des importations	1.4	1.1	1.4	1.4	1.3

1. Les comptes nationaux ont été révisés ultérieurement. La croissance de la production a été corrigée à la baisse à 3,2 pour cent.

2. Contribution à la croissance du PIB.

3. Rémunération par salarié, ensemble de l'économie.

4. Sur la base des comptes nationaux. A l'exception des transferts en capital.

Source : Ministère de l'Économie nationale.

administrations publiques sont respectivement de 3.8 et 5.2 pour cent). Dans les prévisions officielles, la réduction de l'inflation s'appuie sur *i*) d'importants gains de productivité, qui freineront les coûts unitaires de main-d'œuvre, *ii*) des prix à l'importation peu élevés, et *iii*) une atténuation des contraintes de capacité. Sur cette période de quatre ans, la hausse des prix à la consommation reviendrait de 4.5 pour cent en 1998 à 1.7 pour cent en 2001. Le balance courante resterait à peu près inchangée du fait que l'élasticité des importations reste inférieure à 1^{1/2} et que les exportations sont stimulées par une vigoureuse expansion des principaux marchés de la Grèce.

Le budget de 1999 : le budget pour l'entrée dans l'UEM exigeait un resserrement destiné à freiner l'inflation

Priorité étant donnée à la lutte contre l'inflation et une certaine marge de manœuvre devant être conservée face à un environnement international plus certain, le budget 1999 a été resserré par rapport au programme de convergence. Il s'agit, au minimum, de compenser l'alourdissement prévisible des paiements d'intérêts. L'objectif concernant le déficit est de 1.9 pour cent du PIB, contre 2.1 pour cent prévus dans le programme; il est donc inférieur de 1/4 de point environ à l'estimation officielle de 1998 (2.2 pour cent). Toutefois, l'orientation budgétaire sera pratiquement neutre à en juger par la stabilité de l'excédent primaire. L'effort d'ajustement portera principalement sur les dépenses courantes. Outre les mesures contenues dans le programme de convergence, la politique des revenus dans le secteur public restera stricte, avec un gonflement de la masse salariale de 4 pour cent, les majorations des traitements des fonctionnaires au titre du coût de la vie étant de 2 pour cent (chiffre à peu près conforme à l'objectif d'inflation en fin de période fixé par la Banque de Grèce)³⁷. Dans le cadre de cet objectif rigoureux de progression des dépenses primaires courantes (4^{1/4} pour cent par rapport à 1998) et conformément au programme du gouvernement, les plafonds de dépenses seront relativement favorables pour l'éducation, la santé, l'agriculture et les administrations régionales (tableau 12). Il n'est prévu aucune nouvelle mesure importante concernant les recettes fiscales. Néanmoins, les tranches d'imposition ne seront pas indexées sur l'inflation, les critères d'évaluation forfaitaire seront renforcés pour les travailleurs indépendants et un dispositif de réductions en cas de règlements fiscaux de litiges a été remis en vigueur à la fin de 1998. Le budget devra pallier le ralentissement des recettes dû à une

Tableau 12. Budget : prévisions et résultats

	1996	1997		1998		1999
	Résultat	Budget	Résultat	Budget	Estimation officielle	Budget
Dans l'optique de la gestion						
Administration centrale						
Dépenses courantes	9 747	10 225	10 064	10 424	10 570	11 050
(en pourcentage du PIB)	32.8	31.3	30.7	29.4	29.7	29.1
<i>dont :</i>						
Salaires et pensions	3 055	3 377	3 513	3 652	3 770	3 914
Biens et services	468	490	588	568	616	620
Dons et subventions	1 491	1 511	1 495	1 543	1 540	1 619
Intérêts	3 501	3 468	3 216	3 220	3 270	3 350
Transferts à l'UE	355	397	377	438	430	435
Recettes courantes	7 384	8 715	8 467	9 376	9 450	10 030
(en pourcentage du PIB)	24.9	26.7	25.8	26.4	26.6	26.5
Impôts directs	2 316	2 790	2 767	3 111	3 260	3 474
Impôts indirects	4 300	5 014	4 834	5 397	5 331	5 615
Recettes non fiscales	768	911	866	868	860	942
Transferts de l'UE	88	67	45	65	37	60
Solde du budget d'investissement	-528	-849	-908	-1 115	-965	-1 135
Transferts de l'UE	552	700	698	840	890	1 030
Dépenses primaires (dans l'optique de la gestion)	7 341	8 423	8 474	9 209	9 175	9 895
(en pourcentage du PIB)	24.7	25.8	25.9	26.0	25.8	26.1
Déficit budgétaire						
(dans l'optique des comptes nationaux) ¹	2 890	2 010	2 002	1 560	1 498	1 535
(en pourcentage du PIB)	9.7	6.2	6.1	4.4	4.2	4.0
Excédent primaire (dans l'optique des comptes nationaux) ¹	611	1 458	1 131	1 660	1 710	1 815
(en pourcentage du PIB)	2.1	4.5	3.5	4.7	4.8	4.8
Déficit des entités publiques²	50	272	101	200	207	80
(en pourcentage du PIB)	0.2	0.8	0.3	0.6	0.6	0.2
Hors transferts et fonds spéciaux et de l'UE	898	1 121	1 038	1 166	1 158	1 088
(en pourcentage du PIB)	3.0	3.4	3.2	3.3	3.3	2.8
Déficit des entreprises publiques	-122	75	36	-33	215	528
(en pourcentage du PIB)	-0.4	0.2	0.1	-0.1	0.6	1.4
Hors transferts et fonds spéciaux et de l'UE	387	854	1 079	1 105	1 366	1 601
(en pourcentage du PIB)	1.3	2.6	3.3	3.1	3.8	4.2
<i>Pour mémoire :</i>						
Total des autres contributions à la dette	944		1 085		1 075	1 074
(en pourcentage du PIB)	3.2		3.3		3.0	2.8
Reprises de dette	368		432		165	181
Intérêts capitalisés	179		33		27	.
Prises de participation	200		420		525	620
Amortissement de la dette militaire	197		200		358	273
Solde budgétaire sur la base des paiements						
Administration centrale ³	-3 870		-2 620			
(en pourcentage du PIB)	-13.0		-8.0			
Entités publiques	647		345			
Entreprises publiques	-83		133			
Déficit du secteur public ³	-3 306		-2 142			
(en pourcentage du PIB)	-11.1		6.5			

1. Y compris les ajustements nécessaires pour passer à la définition des comptes nationaux; les prises de participation et les paiements imputés aux budgets des années précédentes s'élèvent à : 503 milliards de drachmes en 1997 (1.5 pour cent du PIB), 587 milliards de drachmes en 1998 (1.7 pour cent du PIB) et 620 milliards de drachmes en 1999 (1.6 pour cent du PIB).

2. Les 7 principales entités seulement.

3. Y compris les intérêts capitalisés et courus s'élevant à 179 milliards de drachmes en 1996 et 33 milliards de drachmes en 1997.

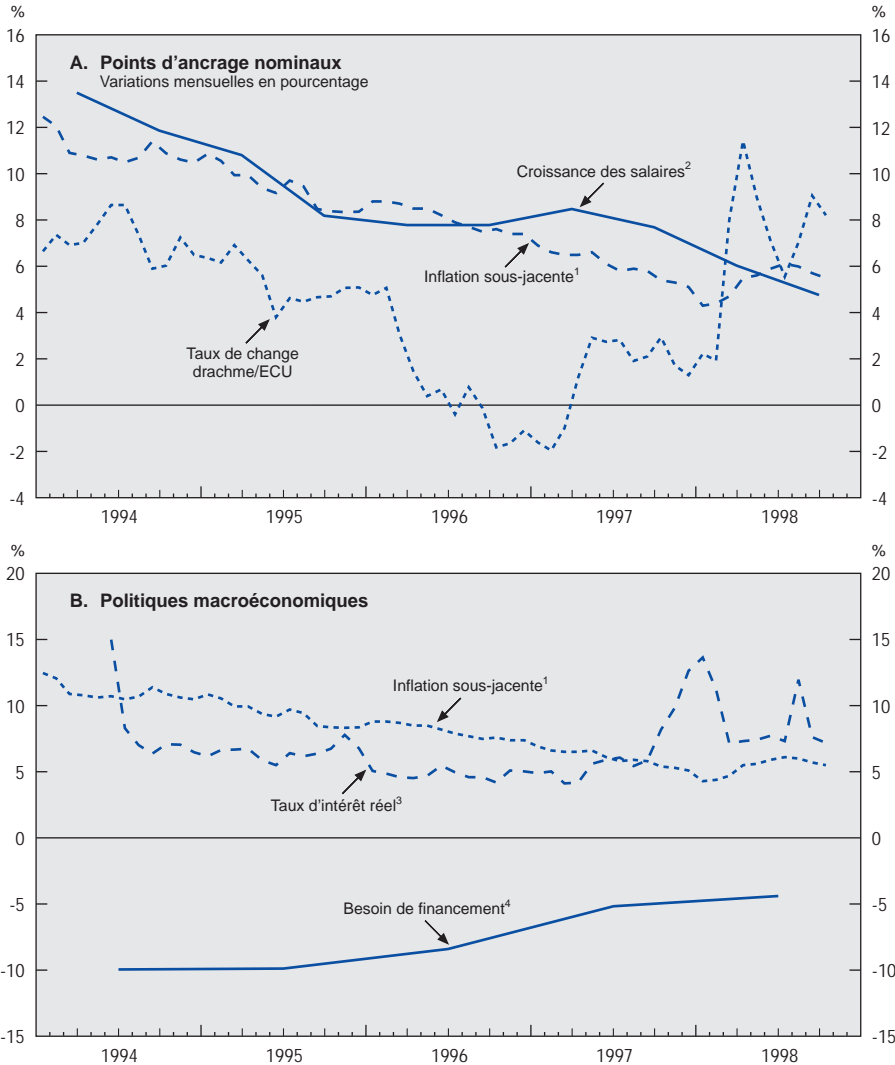
Source : Ministère des Finances.

augmentation des retenues à la source en 1998 (130 milliards de drachmes) et faire face aux efforts d'apurement des arriérés fiscaux déployés les années précédentes, aux paiements sur les obligations à coupon zéro qui arrivent à échéance et à un rythme toujours rapide d'investissement public. Par ailleurs, le gouvernement a allégé les impôts indirects sur les automobiles, les carburants et l'électricité (et envisage de maintenir les prix réglementés à peu près inchangés) en vue de modérer l'inflation. A cette fin, les prix de l'essence ont été abaissés de 5 pour cent à la fin de septembre 1998, les droits d'accise sur le fuel domestique de 30 pour cent au milieu d'octobre et la taxe spéciale sur les automobiles de 20 à 25 pour cent le 16 novembre, la TVA sur l'électricité étant ramenée de 18 à 8 pour cent le 1^{er} janvier 1999. Les autorités estiment à 175 milliards de drachmes (environ 1/2 pour cent du PIB) le coût total pour le budget de 1999 et que l'indice des prix à la consommation connaîtrait une baisse de près de 1 pour cent en 1999.

Évaluation des options possibles en matière de lutte contre l'inflation

Il faudra peut-être donner un tour encore plus restrictif à l'action macroéconomique si les tensions inflationnistes demeurent fortes. L'expansion du crédit au secteur privé est déjà rapide et, une fois que les marchés financiers auront le sentiment que l'entrée dans la zone euro est imminente, les taux d'intérêt à long terme convergeront rapidement vers un niveau plus bas et le taux de change pourrait retourner vers la parité centrale – affaiblissant la maîtrise de la politique monétaire tout en l'assouplissant³⁸. Le mécanisme de transmission par le canal du crédit, est peut-être, toutefois, devenu moins efficace que dans les autres pays car la persistance de taux d'intérêts réels élevés a limité le développement du crédit au secteur privé (et le ratio crédit/PIB est parmi les plus faibles de la zone OCDE). La réduction de l'inflation pourrait ainsi être plus rapide avec une politique de taux de change plus active. Dans le nouveau cadre de la politique monétaire, la banque centrale pourrait relever encore les taux d'intérêt et laisser le taux de change s'apprécier notablement au-dessus du taux pivot (sans attirer des entrées massives de capitaux). La réduction de l'inflation résulterait essentiellement de l'effet du taux de change (et du taux d'intérêt) comme signaux des anticipations de prix – politique qui a donné de bons résultats dans le passé (graphique 8). Cette politique risquerait toutefois d'inverser les récents gains de

Graphique 8. Lutte contre l'inflation : points d'ancrage nominaux et politiques macroéconomiques



1. Indice des prix à la consommation hors produits alimentaires frais et énergie, variation en pourcentage sur 12 mois.
2. Hausse du salaire minimum convenue dans le cadre de la convention collective nationale.
3. Taux interbancaire à 1 mois, déflaté de l'indice des prix à la consommation.
4. Déficit des administrations publiques, en pourcentage du PIB, augmenté du montant des prises de participation et des paiements imputés aux budgets des années précédentes et diminué des paiements au titre des créances garanties par l'État. Estimations de l'OCDE pour le déficit des administrations publiques en 1998.

Source : Banque de Grèce et Secrétariat de l'OCDE.

compétitivité et de nuire à la balance des paiements. D'ici à l'an 2000, de surcroît, une dégradation de la balance courante pourrait donner un signal négatif quant à la viabilité du taux pivot.

Compte tenu des contraintes qui pèsent sur l'action monétaire, il paraît souhaitable de mettre en œuvre une politique anti-inflationniste fondée davantage sur un resserrement de la politique budgétaire. Cette politique devrait avoir un effet d'autant plus marqué sur la demande intérieure qu'elle devrait avoir un effet plus restrictif sur les secteurs abrités de l'économie, plus sujets à l'inflation. Une politique budgétaire plus restrictive aiderait ainsi à contenir la dérive des salaires car l'accord salarial actuel n'aggraverait certainement pas l'inflation si les gains de productivité restent élevés, mais les salaires semblent néanmoins devoir augmenter sensiblement en termes réels en 1998 et 1999. La source de financement du déficit joue aussi un rôle important dans la réduction de l'inflation, et il faudrait couvrir la plus grande part possible des besoins de financement bruts à l'aide de ressources non bancaires résidentes, d'autant plus qu'une part croissante du financement du budget est assurée par des transferts de capitaux de l'UE, qui stimulent la demande intérieure. La mise en œuvre dès maintenant d'une politique budgétaire nettement plus restrictive, qui ramènerait rapidement le budget vers une position de quasi-équilibre, donnerait aussi un signal utile au marché en montrant que la parité centrale du taux de change peut être maintenue. Donner à la Grèce les moyens d'une politique budgétaire plus active, accompagnée de mesures structurelles s'attaquant à la cause des tensions inflationnistes, constituerait aussi un progrès de taille dans l'optique d'une éventuelle entrée dans l'Union économique et monétaire car la compétitivité-prix deviendra essentielle pour la croissance de la production et de l'emploi si l'on doit se passer d'ajustements du taux de change.

Stratégie budgétaire à moyen terme : évaluation

Entre le début de la décennie et 1998, la Grèce a corrigé un important déséquilibre budgétaire, avec une contraction impressionnante du déficit des administrations publiques, qui est revenu de 16 pour cent du PIB en 1990 à moins de 3 pour cent du PIB, selon les estimations, en 1998³⁹. Ce n'est que dernièrement, toutefois, que le déficit a diminué suffisamment pour faire baisser progressivement le ratio dette/PIB, qui dépasse 100 pour cent. Les simulations

réalisées par l'OCDE au sujet de la dynamique de l'endettement de la Grèce donnent à penser qu'il faudra 14 ans pour ramener le ratio dette/PIB à 60 pour cent si *i*) le besoin de financement primaire net de l'État (solde primaire moins les transactions sur actifs qui alourdissent la dette) est maintenu au niveau de 1998 de 5 pour cent, *ii*) les taux d'intérêt réels à long terme sont de 5 pour cent (niveau proche de celui de la zone euro) et *iii*) la croissance de la production réelle atteint 4 pour cent par an. Si l'on table sur des hypothèses moins favorables concernant le solde primaire (4 pour cent), la croissance de la production (3 pour cent) et les taux d'intérêt réels (6 pour cent), la période requise serait de 43 ans (tableau 13).

Il sera difficile de maintenir un excédent primaire appréciable même pendant une quinzaine d'années. Outre l'usure de la procédure d'ajustement, de nombreux facteurs accentueront la pression sur le solde primaire. Du côté des dépenses, les dépenses de la sécurité sociale au titre des pensions et des soins de

Tableau 13. **Analyse de sensibilité concernant la dynamique de l'endettement**

Nombre d'années, à partir de 1997, nécessaires pour ramener le ratio dette/PIB à moins de 60 pour cent¹

	Taux d'intérêt réel		
	4	5	6
Solde primaire = 4 pour cent du PIB			
Croissance du PIB réel (en pourcentage)			
2	26	43	.. ²
3	19	26	43
4	15	19	26
Solde primaire = 5 pour cent du PIB			
Croissance du PIB réel (en pourcentage)			
2	18	25	40
3	14	18	25
4	12	14	18
Solde primaire = 6 pour cent du PIB			
Croissance du PIB réel (en pourcentage)			
2	14	17	23
3	12	14	17
4	10	12	14

1. Le calcul est fondé sur la formule suivante. $\Delta d = d(r - y) - p$, où Δ indique la variation et les variables sont d : ratio de la dette des administrations publiques au PIB; p : solde primaire en pourcentage du PIB; r : taux d'intérêt réel; et y : croissance du PIB réel.

2. Augmentation du ratio de la dette au PIB dans le temps.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

santé ne pourront qu'augmenter en raison du vieillissement de la population et de la générosité du régime de retraites et à cause du manque d'efficacité du système de santé (voir chapitre III). A titre d'exemple, dans l'*Étude économique* de la Grèce réalisée en 1997, l'OCDE estimait qu'en l'absence de nouvelles réformes les besoins de financement du système de pensions augmenteraient par un montant équivalant à 5 pour cent du PIB d'ici à 2015. En ce qui concerne le secteur public de la santé, l'élasticité des dépenses de santé en fonction du revenu par habitant est de 1½ pour les pays de l'OCDE. Même si l'efficacité du système est améliorée et se rapproche du niveau des autres pays de l'OCDE, les dépenses de santé croîtront sans doute rapidement. Une autre source de pression accrue sur les dépenses pourrait être la décision du gouvernement d'élargir le rôle des administrations locales et préfectorales. Même si une récente législation réduit le nombre des collectivités locales, l'expérience des autres pays de l'OCDE semble indiquer que, souvent, la délégation de compétences aux niveaux inférieurs de l'administration ne s'accompagne pas de compressions de dépenses au niveau central. Enfin, bien qu'il s'agisse d'une dépense ponctuelle, l'engagement de la Grèce concernant un nouveau et vaste programme d'achat d'armements et l'organisation des Jeux olympiques de 2004 gonfleront aussi les dépenses.

Les engagements du côté des recettes pourraient aussi exercer des pressions sur le solde primaire. S'agissant de la fiscalité directe, le gouvernement a promis de supprimer le système d'imposition forfaitaire pour les professions libérales et les propriétaires de petits commerces de détail (dès 2000). Il envisage aussi de mettre en place un nouveau système d'impôt sur le revenu des personnes physiques, comportant des taux plus bas et plus progressifs⁴⁰. Enfin, la concurrence fiscale pourrait obliger à réduire les taux d'imposition des sociétés et les impôts sur le capital financier ; à 40 pour cent, le premier est relativement élevé pour les banques et les sociétés non cotées, et les impôts sur les actifs tels que les titres publics, les dépôts bancaires et les placements en bourse seront de plus en plus détournés (par le « lavage » des coupons par exemple) ou empêcheront le développement des marchés financiers. Une réduction des taxes sur les salaires versés serait justifiée si elle ne grevait pas le budget. Ces taxes, parmi les plus élevées dans la zone de l'OCDE, sont nécessaires pour financer les importantes dépenses de sécurité sociale. On reconnaît toutefois qu'elles dissuadent la création d'emplois. Enfin, le budget dépend assez lourdement de recettes non fiscales qui devraient s'amenuiser dans l'avenir : ces recettes représentent l'équivalent de

4½ pour cent du PIB et proviennent en partie des dividendes des quelques monopoles publics rentables qui sont confrontés à une concurrence grandissante (essentiellement la compagnie nationale de télécommunications).

Le programme du gouvernement destiné à réaliser des économies en améliorant l'efficacité des administrations publiques et la lutte continue contre la fraude fiscale compenseront sans doute certaines des pressions susmentionnées qui s'exercent sur le solde primaire. Une réforme fiscale de grande envergure, consistant, par exemple, à réduire encore la multitude de dépenses fiscales qui subsistent irait dans le bon sens⁴¹. Toutefois, l'objectif d'une telle réforme devrait être d'atténuer les distorsions créées par le système fiscal. Compte tenu de la nécessité de réduire le déficit, l'abaissement des taux moyens ne doit pas être à l'ordre du jour. L'intention du gouvernement de restructurer les banques contrôlées par le secteur public et les entreprises publiques non rentables allégera notablement la pression budgétaire en réduisant les dépenses en capital destinées à financer leurs investissements et les dépenses « au-dessous de la ligne », qui correspondent à des déficits quasi budgétaires, et qui ont entravé la politique budgétaire dans le passé (voir chapitres III et IV). De plus, des recettes de privatisation supplémentaires amélioreraient certainement la dynamique de la dette, comme le ferait une convergence plus rapide des taux d'intérêt vers ceux des autres pays de l'UE, bien que cette dernière condition exige la mise en œuvre résolue d'un vaste programme de réforme. Si elle se révèle nécessaire, dans un but d'assainissement budgétaire, une réduction des dépenses d'équipement serait difficilement envisageable par les autorités grecques compte tenu des investissements nécessaires en infrastructures et des possibilités offertes par les fonds de UE. Il ne faut cependant pas absorber les fonds de l'UE sans se préoccuper de la validité des projets d'investissement et, priorité étant donnée à la lutte contre l'inflation, on pourrait retarder les investissements non prioritaires (surtout ceux financés exclusivement sur des ressources nationales) afin de réduire les dépenses budgétaires dans le court terme. Une autre solution possible consisterait à transférer la responsabilité des projets d'investissement, avec leur cofinancement concomitant, au secteur privé, ce qui permettrait d'appréciables économies budgétaires et pourrait améliorer l'efficacité des investissements en comparaison de ce qu'elle est quand ces derniers sont réalisés par des entités ou entreprises publiques.

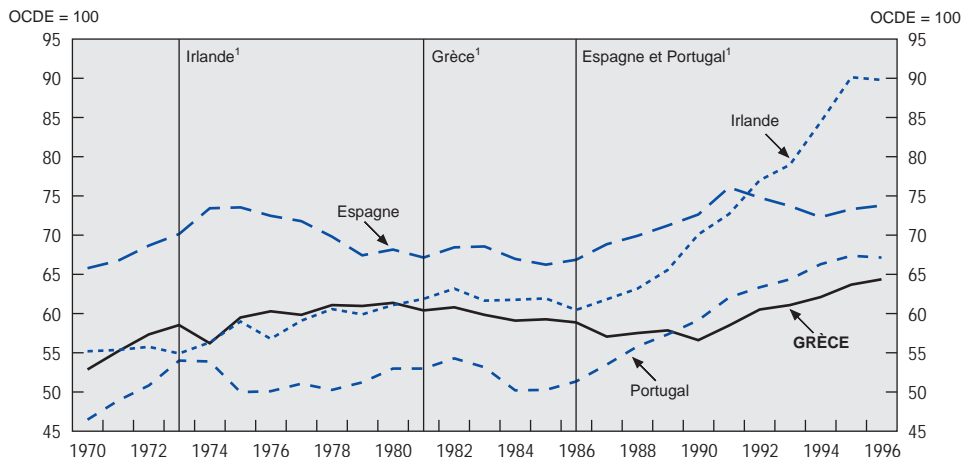
De toute évidence, l'ajustement budgétaire doit se poursuivre si l'on veut réduire suffisamment rapidement le ratio dette/PIB. Un excédent primaire

d'environ 5 pour cent du PIB (corrigé pour tenir compte des acquisitions de participations) ne sera pas suffisant pour abaisser très vite le ratio dette/PIB ni pour servir de réserve en cas de ralentissement conjoncturel de la production. En outre, l'alourdissement des dépenses réduira probablement l'excédent du budget primaire par rapport au niveau fixé comme objectif à la fin du programme de convergence. Toute stratégie de poursuite de l'ajustement doit obligatoirement être centrée sur le système de sécurité sociale et les frais de personnel, qui représentent au total 80 pour cent des dépenses courantes primaires. A cette fin, une réforme complète du système de sécurité sociale est une tâche nécessaire, mais difficile, à laquelle le gouvernement s'est engagé. Non seulement le vieillissement de la population exercera une pression sur ces dépenses, mais, en comparaison des autres pays de l'OCDE, la Grèce consacre déjà une proportion élevée des dépenses de sécurité sociale aux pensions, au détriment des autres volets de l'action gouvernementale (politiques actives du marché du travail, par exemple). Dans le passé, l'OCDE a analysé de façon détaillée le système de santé et le régime public de pensions, et les possibilités de réforme sont examinées au chapitre III, ainsi que les modifications récentes de l'action gouvernementale. En ce qui concerne les dépenses de personnel, l'actuelle politique de recrutement comporte trop d'exceptions (une politique de remplacement de 1 pour 1 pour environ la moitié de l'ensemble des fonctionnaires et de 1 pour 5 pour l'autre moitié). Après deux années d'application de cette politique, l'emploi dans le secteur public reste à peu près stable. De surcroît, le rôle grandissant des niveaux inférieurs de l'administration et la nécessité de transférer du personnel en surnombre des entreprises et des banques publiques iront sans doute dans le sens d'une nouvelle augmentation. Seule une politique beaucoup plus ambitieuse peut réduire la taille de la fonction publique (d'autant plus qu'il faut en même temps relever l'âge de la retraite, actuellement très avantageux). La rémunération des fonctionnaires a marqué une forte hausse généralisée en 1996-97, qui se justifie difficilement sur la base des gains de productivité, encore que cette augmentation ait peut-être été le prix à payer pour introduire une grille de rémunérations plus transparente. Dans l'avenir, on pourra encore alléger la masse salariale en mettant en œuvre des réglementations du travail permettant une plus grande mobilité géographique et professionnelle et une durée du travail plus flexible. Une autre possibilité serait de généraliser la rémunération selon le mérite au lieu des augmentations liées à l'ancienneté, ce qui aiderait à retenir et/ou à attirer un personnel de haute qualité.

III. Mise en œuvre de la réforme structurelle : les progrès accomplis

Le gouvernement s'est fixé pour principal objectif une convergence rapide du revenu par habitant de la Grèce vers celui des autres pays de l'UE et l'écart actuellement considérable des revenus témoigne d'un important potentiel de croissance qui n'a pas encore été réalisé. Toutefois, le revenu par habitant n'a montré des signes de convergence avec la moyenne de l'OCDE qu'au début des années 1990, malgré l'entrée de la Grèce dans l'UE dès 1981 – entrée qui, en Irlande, au Portugal et en Espagne, a servi de catalyseur de l'accélération de la croissance (graphique 9). Le tournant des résultats en matière de croissance aura surtout été le fait de l'adoption de mesures macroéconomiques qui ont permis de corriger le déficit budgétaire considérable tout en freinant fortement l'inflation. Durant la période 1997-98, la production s'est accélérée et la croissance a dépassé la moyenne de l'OCDE, même si l'inflation, certes en recul, reste sensiblement supérieure à la moyenne. Les réformes structurelles ont sans doute joué un rôle moins important jusqu'ici, bien que, quand elles ont été appliquées, elles se soient avérées la plupart du temps très efficaces. On retiendra surtout à cet égard les réformes de la fiscalité et des marchés de capitaux ainsi que les premières mesures de réforme des régimes de pensions, du marché du travail et des entreprises publiques qui ont été prises au début des années 1990. L'adoption d'une stratégie générale de croissance permettrait à la Grèce de regagner plus rapidement encore du terrain. Cette stratégie devrait se fonder sur un programme général de réforme structurelle couvrant les marchés du travail, des biens et des capitaux ainsi que sur des programmes d'investissement publics, en forte expansion, visant à améliorer le fonctionnement de l'économie. Parallèlement, une telle stratégie devrait faciliter le respect, en 2000, du critère de Maastricht relatif à l'inflation, en donnant de puissants signaux sur les perspectives d'évolution des performances économiques de la Grèce lorsqu'elle intégrera l'Union économique

Graphique 9. **Évolution du PIB par habitant en Grèce, en Espagne, en Irlande et au Portugal**
Indices calculés à l'aide des PPA courantes (OCDE = 100)



1. La ligne verticale indique la date d'entrée dans l'Union européenne.
Source : *Comptes nationaux* de l'OCDE.

et monétaire. La participation à cette zone va en effet renforcer les avantages qui résulteraient d'une meilleure capacité de l'économie grecque à absorber les chocs.

Le programme de réforme structurelle qui figurait à l'ordre du jour du gouvernement lors de la dernière *Étude économique de l'OCDE* pour la Grèce a dans une large mesure été réalisé⁴² et le gouvernement a commencé à appliquer une nouvelle série de réformes structurelles venant à l'appui du programme de convergence pour la période 1998-2001 (voir chapitre II). Le secteur financier continue d'enregistrer des progrès rapides. Outre l'indépendance de la Banque centrale déjà évoquée, la restructuration des banques détenues ou contrôlées par le secteur public se poursuit et leur privatisation s'est déroulée plus vite que prévu : la privatisation de l'ensemble des petites banques sous contrôle public a été achevée et, face à une forte opposition syndicale, la privatisation de la Banque ionienne, établissement de taille moyenne, devrait intervenir à la fin de 1998 ou au début de 1999. Dans les domaines du marché du travail et de la sécurité sociale, les résultats ont été inégaux. D'une part, le dialogue social envisagé sur

la réforme du marché du travail a été achevée et le gouvernement a promis de mettre en œuvre une réforme en deux étapes de la sécurité sociale, la première devant avoir lieu au début de 1999. D'autre part, la législation du marché du travail qui est résultée du dialogue social n'est pas à la hauteur des espérances, car elle ne comporte pas de réforme d'ensemble. De plus, l'accent mis sur ce texte par le gouvernement a retardé d'autres initiatives, en particulier la réforme de la sécurité sociale, dans la mesure où les changements apportés en 1999 vont être surtout de caractère organisationnel. De plus, la mise en œuvre de la loi générale sur la santé de 1997 progresse lentement. En revanche, des progrès ont été réalisés dans l'application du programme de modernisation des entreprises publiques, qui est examiné dans le thème structurel spécial de cette année au chapitre IV.

Dans l'ensemble, le gouvernement a identifié les domaines essentiels qui appellent une réforme structurelle – marché du travail, sécurité sociale et entreprises et établissements bancaires publics. Toutefois, il ne reste pas beaucoup de temps à la Grèce pour atteindre son objectif ambitieux de participation à l'UEM et le gouvernement admet que le rythme actuel des réformes structurelles devra être accéléré, eu égard en particulier à l'environnement international plus incertain. Pour apprécier les politiques indispensables dans ce contexte, ce chapitre étudie les mesures structurelles sur le marché du travail, les régimes publics de pension et de santé ainsi que le système financier (thèmes structurels des trois dernières Études économiques de l'OCDE).

Le débat sur la réforme d'ensemble du marché du travail

L'orientation de la stratégie gouvernementale à moyen terme de réforme du marché du travail a été définie par un accord entre les partenaires sociaux en novembre 1997. Le «Pacte de confiance entre le gouvernement et les partenaires sociaux au seuil de l'an 2000» qui en est ressorti marque une avancée psychologique importante, car ce pacte admet que la création d'emplois nécessite une vaste réforme structurelle pour améliorer la compétitivité de l'économie grecque. À cet égard, la philosophie du pacte est souvent, mais pas toujours, conforme aux recommandations de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi* et constitue en outre la base du Plan national d'action pour l'emploi présenté à l'UE en mars 1998. Les principaux domaines couverts par le pacte sont i) la formation des salaires,

ii) la flexibilité du marché du travail, iii) les politiques actives en faveur du marché du travail, iv) la fiscalité, enfin v) les marchés des biens. Les initiatives législatives ultérieures ont eu pour but de mettre en pratique les principes directeurs du pacte, mais elles ont abouti à des réformes qui, à bien des égards, n'ont pas atteint l'objectif initialement affiché.

Le premier impact visible de l'accord entre les partenaires sociaux s'est manifesté lors des négociations de la convention collective nationale de 1998 décrite plus en détail au chapitre I. Cet accord souligne en effet que les revenus réels doivent être protégés et augmenter progressivement, mais que leur progression doit aussi tenir compte de la croissance de la productivité nationale et de la nécessité de soutenir l'emploi. Cet accord admet aussi l'importance des profits pour l'investissement et donc pour la croissance de la production. Bien que le pacte ait la tonalité d'un accord de conciliation, le gouvernement, en mettant l'accent sur cet aspect, a sans doute porté préjudice à la réalisation d'une réforme structurelle plus profonde.

Le pacte s'est en outre traduit par la formulation d'une nouvelle législation du travail, adoptée par le Parlement à la fin d'août 1998, qui vise à accroître la flexibilité du marché du travail. Les quatre principales innovations que ce texte va introduire résident dans *i) un calcul de la durée du travail sur une période plus longue de façon à réduire le coût des heures supplémentaires et la nécessité de recruter des travailleurs saisonniers, ii) l'institution de contrats de travail ayant pour référence le salaire minimum national dans certaines zones géographiques à chômage élevé (c'est-à-dire la possibilité de déroger aux conventions collectives au niveau de la branche ou de l'entreprise), iii) la promotion de l'emploi à temps partiel en éliminant les obstacles à son utilisation, enfin iv) l'autorisation des agences privées de placement (les frais devant être supportés par l'employeur)*⁴³. La plus grande flexibilité du temps de travail va permettre de travailler jusqu'à 10 heures par jour (dans une limite de 48 heures par semaine) au salaire normal pendant 6 mois, à condition que la durée du travail soit réduite durant les six mois suivants pour compenser les heures supplémentaires des 6 mois précédents. Aux termes de la précédente législation, les employeurs avaient le droit unilatéral d'imposer neuf heures de travail par jour, mais devaient rémunérer les heures supplémentaires à un taux majoré de 25 pour cent⁴⁴. Cependant, la nouvelle loi accorde moins de flexibilité aux petites entreprises, qui représentent l'essentiel des entreprises grecques. En effet, la plus grande flexibilité du temps de travail

doit reposer sur un accord au niveau de l'entreprise (normalement une convention collective); or, selon la législation en vigueur, les petites entreprises ne sont pas tenues d'avoir une représentation organisée des salariés et n'en ont généralement pas. Avec la nouvelle loi, dans les entreprises ayant jusqu'à 20 salariés, les employeurs peuvent convenir avec des groupes de travailleurs (au moins 5) de porter le temps de travail à 9 heures par jour pendant 2 mois au salaire normal, si ces heures supplémentaires sont compensées au cours des deux mois suivants⁴⁵.

Les contrats d'emploi régionaux rendront possible des accords collectifs pour des tâches et des durées spécifiques qui reposeraient sur le salaire minimum convenu dans le cadre de la convention collective nationale. Ces contrats vont être autorisés dans des régions géographiques prédéterminées, connaissant un chômage élevé, et vont permettre la conclusion de conventions salariales échappant à l'effet de cascade sur les salaires produit par les négociations successives au niveau de la branche et de l'entreprise. Dans ces mêmes régions, les entreprises pourront recruter (en dehors des pactes régionaux pour l'emploi) au salaire minimum national, jusqu'en 2001, de nouveaux actifs et des chômeurs de longue durée. Aucune estimation officielle n'existe quant aux possibilités de réduction des salaires que ce dispositif peut apporter, mais une indication peut être obtenue en observant l'écart entre les rémunérations moyennes dans l'industrie manufacturière (pour un ouvrier) et le commerce de détail par rapport au salaire minimum national (au niveau de l'entrée pour un salarié célibataire). Le ratio était dans les deux cas de 1.7 en 1997. Cela étant, les possibilités de réduction des charges salariales sont moindres dans la mesure où le salaire minimum augmente en fonction de la situation de famille et du nombre d'années d'expérience. Par exemple, un ouvrier marié, ayant dix ans d'expérience dans une profession spécifique, est en droit de bénéficier d'un salaire minimum qui est supérieur d'environ 25 pour cent à son niveau d'entrée en activité⁴⁶.

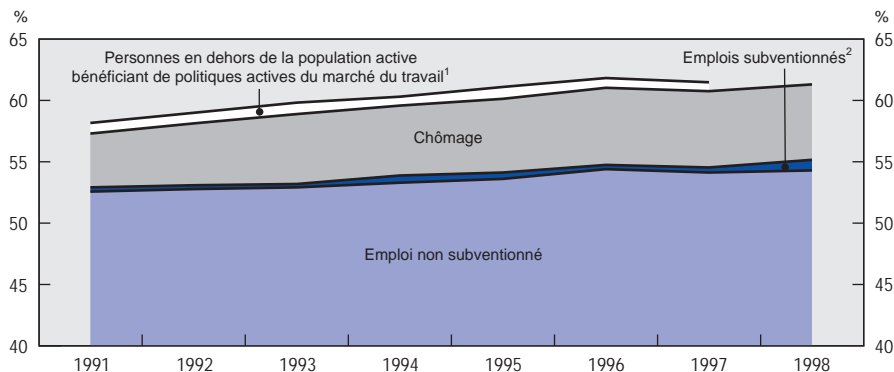
La réforme de la réglementation du travail à temps partiel vise à éliminer les obstacles à son utilisation. La Grèce enregistre une très faible proportion de contrats de travail à temps partiel (parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE, soit 4 pour cent de l'emploi total). Bien qu'il y ait des obstacles constitutionnels à la conclusion de contrats à temps partiel pour les fonctionnaires, la nouvelle loi va introduire le travail à temps partiel dans le service public au sens large (entités et entreprises publiques). De telles embauches à temps partiel n'auront pas besoin

d'être soumises au système d'examen, imposé pour l'ensemble des emplois publics à temps plein, qui avait été mis en place en 1994 afin de mettre un terme aux recrutements par clientélisme. Pour le secteur privé, les contrats à temps partiel deviendront plus souples dans la mesure où ils reposeront sur un temps de travail mensuel et non plus quotidien. Par exemple, cet élargissement de la définition du temps de travail va permettre des contrats à temps partiel prévoyant une activité durant la première quinzaine du mois et d'autres formes de travail intermittent à temps partiel et non plus un travail sur une partie de la journée uniquement.

A l'occasion du pacte, les partenaires sociaux ont admis que l'on pouvait accroître l'efficacité des programmes en faveur du marché du travail par leur restructuration. Entre autres, un accord a été trouvé pour mieux cibler les programmes d'aide à l'emploi et de formation professionnelle, en liant les premiers à des catégories sociales en proie à des problèmes spécifiques (notamment les jeunes et les chômeurs de longue durée) et en orientant les seconds en fonction des besoins du marché du travail. Un nouveau programme d'aide à l'emploi («Jeunes dans la vie active») donne aux jeunes chômeurs (de 20 à 27 ans) la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle⁴⁷. Quelque 50 000 jeunes chômeurs devraient en bénéficier en 1998 et 200 000 durant la période 1998-2000, pour un coût estimé à 90 milliards de drachmes en 1998 et un coût cumulé de 290 milliards de drachmes sur les trois ans (soit près de 1 pour cent du PIB de 1997). L'autre nouveau programme d'aide à l'emploi accordera des subventions du même ordre pour des durées de 8 à 22 mois à quelque 11 000 chômeurs de longue durée en 1998 et 63 000 sur trois ans, pour un coût de 22 milliards de drachmes en 1998⁴⁸. Ces programmes seront administrés par l'organisme procédant à l'indemnisation du chômage (OAED) grâce à une logistique améliorée comprenant (à terme) 28 nouveaux Centres de promotion de l'emploi. Ces nouveaux programmes viendront compléter les programmes d'aide à l'emploi en vigueur administrés par l'OAED qui couvrent quelque 50 000 personnes par an pour un coût d'environ 50 milliards de drachmes (graphique 10). En ce qui concerne la formation, la mise en place du Centre national de certification des formations (EKEPIS) vise à accroître la qualité de la pléthore de programmes de formation professionnelle fournis par les centres de formation (KEK), qui, par le passé, ont souvent apporté des formations de piètre qualité et utilisant mal les fonds publics de la Grèce ou de l'UE⁴⁹.

Graphique 10. Politiques actives du marché du travail et population active

Pourcentage de la population de 15-64 ans



1. Programme de formation de l'OAED (formation professionnelle accélérée, programme d'apprentissage, programme de formation à l'intérieur de l'entreprise). Estimations de l'OCDE pour 1997.
2. Personnes bénéficiant du programme de subventions à l'emploi de l'OAED ou du versement d'une somme fixe pour les entrepreneurs individuels et, depuis 1998, de nouveaux programmes en faveur des jeunes et chômeurs de longue durée.

Source : Ministère de l'Économie nationale et ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

Dans le domaine de la réforme du marché des biens, le pacte a admis l'importance de la concurrence pour le développement économique et reprend l'objectif consistant à renforcer le rôle de la Commission de la concurrence, qui doit actuellement se contenter de donner son feu vert aux fusions et n'assume pas de fonction de surveillance des conditions de concurrence. Mais, surtout, il aborde la question de la réforme du secteur public en admettant la nécessité de remédier aux nombreuses insuffisances et aux mauvais résultats d'une grande partie du secteur public au sens strict et au sens large. Les partenaires sociaux ont admis que le secteur public est trop bureaucratique et centralisé, qu'il comporte des éléments de favoritisme et de clientélisme et qu'il manque d'infrastructures modernes – tous facteurs qui ne lui permettent pas de jouer le rôle de pivot du développement du pays qu'il est censé jouer. A cet égard, le pacte convient qu'il faut mettre plus particulièrement l'accent sur la nécessité pour les entreprises publiques d'accroître leur efficacité et de réduire les tensions qu'elles exercent sur le budget de l'État.

Le pacte montre que les partenaires sociaux ont bien compris de nombreux problèmes que connaît le marché du travail en Grèce⁵⁰. La mise en œuvre de la

nouvelle législation marquera certainement un grand progrès dans la libéralisation du marché du travail et le pacte va beaucoup plus loin que la loi de 1996 sur le marché du travail⁵¹. Néanmoins, le pacte a laissé de côté l'examen de certaines rigidités importantes. (On trouvera au tableau 14 un synopsis des réformes du marché du travail et une évaluation de ce qu'il reste à faire.) Par exemple, la forte protection de l'emploi dont bénéficient les chefs de famille est manifeste au vu de la nette disparité entre le taux de chômage des hommes des classes d'âge de forte activité et ceux des femmes et des jeunes, qui sont tous les deux élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE. Le faible taux de rotation de la main-d'œuvre se reflète également dans la faiblesse des entrées et sorties du chômage et le faible nombre des licenciements, ces deux indicateurs étant parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE. Les difficultés que rencontrent certaines catégories de travailleurs « exclus » pour trouver un emploi se traduit par le grand nombre de chômeurs qui n'ont jamais occupé d'emploi et de chômeurs de longue durée, deux indicateurs parmi les plus élevés de l'OCDE (représentant, respectivement, près de 60 et plus de 50 pour cent du chômage total, ces deux ensembles se chevauchant manifestement). On n'en sera pas surpris, le chômage de longue durée touche surtout les femmes et les jeunes (67.2 et 34.3 pour cent, respectivement, du total du chômage de longue durée), et nombre d'entre eux sont découragés de chercher un emploi en raison des faibles perspectives de trouver un poste de travail.

Les procédures restrictives et les coûts élevés de licenciement constituent une forte protection de l'emploi. Les procédures limitent en effet les licenciements à 2 pour cent de la main-d'œuvre d'une entreprise par mois (pour les entreprises de plus de 50 salariés) mais le recours répété à des licenciements mensuels n'est pas considéré comme possible par les employeurs⁵². Les coûts de licenciement des employés et cadres sont supérieurs à la moyenne de l'UE et peuvent atteindre 24 mois de salaire pour 24 ans d'emploi. De ce fait, selon la Fédération de l'industrie grecque (SEB), les restrictions à l'encontre des licenciements ont contraint les employeurs à verser des indemnités bien plus fortes que les limites légales afin de parvenir aux réductions d'emploi qu'ils jugeaient nécessaires. La flexibilité de l'emploi serait considérablement renforcée si les coûts effectifs de licenciement étaient réduits par une réforme des procédures actuellement restrictives dans ce domaine.

Tableau 14. **Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – un aperçu**

Proposition	Mesures correctives mises en œuvre depuis le dernier examen de la Stratégie pour l'emploi	Évaluation et recommandations de l'OCDE
<p>I. Accroître la flexibilité des salaires et des coûts du travail</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abaisser les salaires minimums pour les travailleurs vulnérables (travailleurs peu qualifiés, jeunes) – Simplifier et décentraliser le processus de négociations salariales – Supprimer la clause explicite d'indexation sur l'inflation – Réduire la régressivité du système de cotisations sociales 	<ul style="list-style-type: none"> – Légère réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux pour l'embauche de jeunes – Introduction d'une clause d'exemption de l'application des conventions collectives conclues au niveau sectoriel dans les régions où le chômage est élevé 	<ul style="list-style-type: none"> – Trouver des ressources équivalentes pour le système de sécurité sociale – Mise en œuvre sans délai. Limiter davantage le rôle du niveau intermédiaire (sectoriel) des négociations collectives
<p>II. Réformer les dispositions en faveur de la sécurité de l'emploi</p> <ul style="list-style-type: none"> – Supprimer les contrôles administratifs sur les licenciements – Réduire les indemnités obligatoires de licenciement pour les employés 		<ul style="list-style-type: none"> – Mise en œuvre des recommandations initiales concernant les dispositions en faveur de la sécurité de l'emploi
<p>III. Accroître la flexibilité du temps de travail</p> <ul style="list-style-type: none"> – Permettre la fixation des limites et des primes concernant les heures supplémentaires dans le cadre des conventions collectives individuelles – Favoriser la transférabilité des pensions 	<ul style="list-style-type: none"> – Introduction d'une journée de travail de 10 heures pour les grandes entreprises, le temps de travail étant calculé sur l'année – Assouplissement des restrictions concernant le travail à temps partiel, y compris dans le secteur public (mais excluant la fonction publique) – Réduction de la segmentation des fonds de pension 	<ul style="list-style-type: none"> – Mise en œuvre sans délai et élargissement de la portée de la mesure – Resserer les liens entre les gains au cours de la carrière et les droits à pension pour renforcer les incitations au travail

Tableau 14. **Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi – un aperçu** (*suite*)

Proposition	Mesures correctives mises en œuvre depuis le dernier examen de la Stratégie pour l'emploi	Évaluation et recommandations de l'OCDE
<p>IV. Réformer les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rationaliser les indemnités de chômage 		
<p>V. Élargir et améliorer les politiques actives du marché du travail</p> <ul style="list-style-type: none"> – Développer des programmes à l'intention des chômeurs de longue durée au lieu de subventionner l'emploi – Permettre la création de bureaux de placement à but lucratif 	<ul style="list-style-type: none"> – Consolidation du dispositif d'incitation à l'emploi et du système d'indemnisation du chômage par la création de coupons polyvalents (pour la formation, les subventions salariales ou les indemnités de chômage) – Levée des restrictions concernant les bureaux de placement à but lucratif – Introduction de programmes de subvention pour les jeunes et les chômeurs de longue durée 	<ul style="list-style-type: none"> – Axer prioritairement les politiques actives en faveur du marché du travail sur la formation plutôt que sur les subventions à l'emploi – Renforcer l'Agence nationale pour l'emploi
<p>VI. Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre</p> <ul style="list-style-type: none"> – Développer et consolider les programmes publics de formation professionnelle – Réduire progressivement les délais d'obtention des diplômes universitaires – Améliorer l'évaluation au niveau pré-universitaire 		
<p>VII. Technologie et innovations</p> <ul style="list-style-type: none"> – Renforcer les liens entre universités et entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> – Renforcement de la participation des entreprises au système de formation professionnelle 	
<p>VIII. Renforcer la concurrence sur les marchés de produits</p> <ul style="list-style-type: none"> – Favoriser la libéralisation dans les secteurs dominés par le secteur public – Poursuivre le processus de privatisation 	<ul style="list-style-type: none"> – Progrès de l'assainissement des portefeuilles de créances douteuses des principales banques publiques – Poursuite de la mise en place d'un système de contrats de gestion pour les entreprises publiques – Cession de participations dans les entreprises nationales de télécommunication et de pétrole 	<ul style="list-style-type: none"> – Accélérer le processus de déréglementation et de privatisation

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Même si certaines mesures ont été prises pour accroître la flexibilité des salaires, des rigidités considérables n'en demeurent pas moins dans ce domaine. Les personnes marginalisées sur le marché du travail, parce que les moins expérimentées, par exemple, n'ont guère de perspectives d'emploi en raison du niveau relativement élevé des salaires d'embauche (surtout pour les ouvriers peu qualifiés) par rapport aux autres pays de l'OCDE. Ce phénomène est en partie imputable à la compression des écarts de salaires inhérente au régime d'indexation qui prévalait dans les années 1980 et à l'influence sur le secteur privé des accords salariaux généreux conclus dans le secteur public⁵³. Le fort pourcentage de personnes rémunérées au salaire minimum, surtout dans le cas de catégories accédant plus difficilement à l'emploi comme les femmes, montre que le salaire minimum est un obstacle à l'emploi pour certaines catégories de travailleurs. Son effet est aussi conforté par l'emploi de quelque 500 000 à 700 000 immigrants illégaux (près de 20 pour cent de l'emploi) à des salaires assez faibles. Leur existence a amené les syndicats à revendiquer leur régularisation et la loi de 1998 s'est traduite par l'enregistrement d'environ 375 000 immigrants. Bien que les salaires minima aient des objectifs sociaux importants, on pourrait introduire sans créer de graves difficultés une plus grande flexibilité dans le dispositif : des minima plus faibles pour les jeunes vivant encore chez leurs parents devraient accroître leurs chances de trouver un emploi⁵⁴. En outre, les éléments dont on dispose dans un certain nombre de pays de l'OCDE indiquent que la pauvreté est un phénomène lié de façon prédominante au non-emploi, plutôt qu'à un emploi faiblement rémunéré. En conséquence, une réduction du salaire minimum pour des catégories de la population éprouvant manifestement des difficultés à trouver un emploi, devrait favoriser la création d'emplois et l'investissement dans les ressources humaines.

L'emploi a aussi pâti de l'augmentation des cotisations de sécurité sociale, portées au-dessus de la moyenne de l'UE (35 pour cent de la rémunération, sans tenir compte de plusieurs majorations *ad hoc* importantes). Compte tenu des problèmes de financement des pensions, il est peu probable que l'on puisse réduire les cotisations de base sans une réforme du système de prestations. Toutefois, l'élimination des éléments *ad hoc*, liés entre autres au financement des aides au logement, pourrait assurer une réduction sensible des charges et encourager par là-même les embauches. De même, une réduction ou une élimination de l'embauche obligatoire de handicapés et de membres des catégories socialement

défavorisées (qui représente par exemple 8 pour cent de la main-d'œuvre des grandes entreprises manufacturières) abaisserait également les coûts de main-d'œuvre (et une nouvelle loi concernant l'emploi des handicapés est actuellement examinée par le Parlement). De fait, le pacte admet l'effet de freinage exercé par les coûts non salariaux du travail sur la création d'emplois, d'où l'engagement de les réduire pour les jeunes chômeurs afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Dans le cadre d'une autre initiative destinée à libérer de nouveaux postes de travail tout en réduisant les dépenses de retraite, le gouvernement va introduire des désincitations à travailler pour les retraités en réduisant leurs pensions. Cela étant, ces mécanismes n'ont pas fait la preuve de leur efficacité dans d'autres pays.

Le fait que certains groupes de la population soient particulièrement exposés au risque de chômage, et enfermés dans le chômage de longue durée, traduit peut-être en partie aussi l'inadéquation des politiques actives en faveur du marché du travail en Grèce. Malgré la relative faiblesse des indemnités de chômage – qui ont tout de même été sensiblement relevées ces dernières années, pour être portées à la moitié du salaire minimum de départ – le ratio des dépenses actives aux dépenses passives consacrées au marché du travail est l'un des plus faibles de l'UE et la Commission européenne a noté certaines carences dans la stratégie définie pour les politiques actives du marché du travail dans le Plan national d'action. L'expérience internationale tend à montrer que l'on doit accorder la priorité au bon fonctionnement de l'agence nationale pour l'emploi, dont le rôle doit surtout consister à servir d'organisme de placement (ce qui comprend aussi le conseil et l'aide à la recherche d'un emploi), mais aussi à administrer efficacement les divers programmes de promotion de l'emploi. Le projet de redynamisation de l'agence pour l'emploi grecque (OAED) est un pas dans la bonne direction. Toutefois, l'accent mis de plus en plus sur les programmes d'aides à l'emploi indique qu'il faut veiller à leur conception. L'expérience des autres pays montre en effet que ces programmes de subvention produisent généralement des effets très limités sur l'emploi. Néanmoins, si l'on veut que ces subventions aient une chance d'être efficaces, elles doivent être limitées, bien ciblées et de courte durée – et les nouveaux programmes de subvention en Grèce présentent un certain nombre de ces caractéristiques. De plus, l'évaluation des programmes est importante pour en améliorer la conception. Les programmes de formation professionnelle, surtout s'ils visent les jeunes, et, d'une manière générale, le système

éducatif, peuvent être plus efficaces que les aides à l'emploi pour la création d'emplois. Cela étant, la formation doit s'attacher aux compétences demandées par les employeurs ; les nouveaux programmes combinant l'expérience professionnelle et la formation dans les entreprises privées qui sont envisagés dans le Plan national d'action vont dans la bonne direction.

Une réforme limitée du système de sécurité sociale

Au moment du réajustement du taux de change de mars, le gouvernement avait promis une réforme en deux étapes du régime des pensions. La première phase ne comportera que des changements organisationnels mineurs en 1998 et reflète l'accord qui s'est dégagé sur la réforme des pensions dans le cadre du dialogue entre les partenaires sociaux. La deuxième phase a pour ambition de réaliser une grande refonte du régime public de pensions par répartition. Le calendrier d'application de ce second volet sera annoncé à la fin de l'année 1998, mais il devrait coïncider avec la prochaine législature qui doit débiter au plus tard en octobre 2000. Le retard apporté à l'introduction des modifications importantes du régime de pensions a été en partie imputable à la volonté du gouvernement de mettre l'accent sur la réforme du marché du travail. Le gouvernement n'a par ailleurs pas mis en œuvre les mesures d'économie qui devaient entrer en vigueur en 1998 aux termes des réformes des pensions de 1990-92.

La première phase de la réforme des pensions vise à améliorer l'organisation du système en réduisant le nombre actuellement élevé des caisses, qui aboutit à une structure complexe et non transparente⁵⁵. Ce faisant, la réforme entend aussi éliminer certaines caisses déficitaires en les fusionnant avec des caisses plus grandes et en meilleure santé financière. Premièrement, une nouvelle caisse va remplacer les trois grandes caisses primaires pour les travailleurs indépendants. Deuxièmement, les 12 caisses complémentaires des fonctionnaires et les 48 caisses des avocats exerçant en dehors des zones urbaines respectivement seront unifiées. Troisièmement, 7 caisses complémentaires en proie à des difficultés financières fusionneront avec la grande caisse complémentaire des salariés du secteur privé. On envisage aussi la création dans un avenir proche d'une caisse unifiée pour les salariés des banques du secteur public. Ces initiatives vont se traduire par une augmentation des dépenses au titre des pensions, dans la mesure où aucune pension individuelle ne sera réduite, alors que dans plusieurs cas – en

particulier pour la nouvelle caisse des travailleurs indépendants et les caisses complémentaires – la réglementation va permettre une convergence progressive des prestations vers le niveau plus généreux de la caisse dominante au sein de ces nouveaux regroupements⁵⁶.

Cette réforme vise en même temps à réaliser certaines économies pour le système de sécurité sociale. Premièrement, des efforts vont être consentis pour réduire la fraude aux cotisations, notamment par la création d'une inspection du travail. Deuxièmement, à partir de 2001, les retraités de moins de 55 ans qui travaillent ne percevront pas leur pension, tandis que ceux de plus de 55 ans n'en recevront que 30 pour cent pour le montant dépassant 200 000 drachmes par mois (fixer un tel plafond revient à exclure de l'application de cette mesure de réduction du montant des pensions plus de 80 pour cent de l'ensemble des retraités du secteur privé). Troisièmement, face à un arrêt du Tribunal constitutionnel sur l'égalité des sexes, les pensions de réversion seront accordées aux deux sexes; elles n'étaient auparavant pas accordées aux hommes. Mais la durée de la pension ne sera que de trois ans, sauf si le conjoint survivant est sans travail ni pension (auquel cas, passés les trois ans, il percevra 50 pour cent de la pension de réversion s'il a plus de 65 ans et ne percevra rien s'il a moins de 65 ans). Cette mesure ne sera pas appliquée rétroactivement aux femmes, mais les hommes pourront demander la pension de survie s'ils remplissent les conditions requises.

Le gouvernement n'a pas mis en œuvre certains éléments envisagés de la réforme des pensions et a pris des décisions qui ne sont pas à la hauteur de l'objectif ultime de ces réformes. En particulier, les réformes de 1990-92 envisageaient de limiter les pensions complémentaires à 20 pour cent au plus de la pension de base, de relever l'âge minimum pour bénéficier d'une retraite anticipée au titre d'emplois dans des conditions pénibles ou insalubres, et d'augmenter le nombre d'années de travail pour être admis au bénéfice d'une retraite complète dans les entreprises et les banques publiques. Alors que ces réformes devaient aux termes de la loi entrer en vigueur en janvier 1998, le gouvernement a décidé de les reporter *sine die*. Une mesure moins coûteuse, mais qui marquait un important changement de philosophie, portait sur l'élargissement de l'accès pour les retraités à faibles revenus au complément de retraite soumis à des conditions de ressources. Ce complément avait été introduit en 1997 pour les retraités de plus de 65 ans et constituait une première mesure visant à accorder des

prestations de sécurité sociale qui ne comportaient pas d'incitations à une retraite anticipée. Désormais, ce complément pourra être versé aux retraités de plus de 60 ans et s'appliquer sans limite d'âge à certaines catégories (par exemple, un conjoint survivant avec des enfants mineurs). Ce complément a été majoré d'environ 50 pour cent pour 1999, ce qui a porté son coût budgétaire à 60 milliards de drachmes. Dans le cadre d'une initiative analogue, le gouvernement n'a pas mis en œuvre la réforme du mécanisme onéreux des «pensions à vie» pour les mères de famille ayant plus de deux enfants, qui consistait à soumettre ce mécanisme à des conditions de ressources et à en accorder le bénéfice aux seules femmes âgées de plus de 65 ans⁵⁷. Enfin, le gouvernement a très sensiblement relevé la base de calcul des pensions d'invalidité pour les personnes entrées en activité après 1993 (date de la dernière grande réforme). La pension était auparavant calculée sur la base d'un pourcentage du revenu par habitant de 1992 (augmenté des ajustements au titre du coût de la vie). Plusieurs de ces mesures ont apporté une aide nécessaire aux pensionnés à faible revenu, mais en ne s'insérant pas dans un programme complet de réformes, elles risquent de renforcer les incitations à la retraite anticipée.

Le déficit global du système de sécurité sociale va être contenu par les cotisations supplémentaires découlant du nouveau régime de pension primaire des agriculteurs et de l'enregistrement des immigrants en situation irrégulière. Mais l'impact sur les finances publiques dans leur ensemble sera bien plus faible, dans la mesure où l'État paye les deux tiers des cotisations des agriculteurs, régime dont les conditions d'admission au bénéfice des prestations sont laxistes, tandis que de nombreux immigrants risquent de ne cotiser que durant la période minimale requise pour bénéficier de la couverture maladie et pourront recevoir des soins toute l'année. Les transferts du budget de l'administration centrale vers les caisses de sécurité sociale devraient ainsi être portés de 840 milliards de drachmes en 1997 à un chiffre estimé à 900 milliards de drachmes en 1999 (soit 2½ pour cent du PIB).

Les retards apportés à la mise en œuvre de la réforme du système de pension vont rendre plus difficile la refonte définitive du système. Le régime public grec de retraite par répartition est resté l'un des plus, voire le plus généreux et injuste de l'OCDE, et ce malgré les réformes de 1990-92. Les réformes actuelles ne suffiront pas à rapprocher de façon quelconque ce système de la viabilité. Or, faute de réforme, le régime de retraite va faire face, dans les vingt à trente ans, à

des besoins de financement croissants, voire ingérables, avec le vieillissement de la population et l'arrivée à maturité du système. L'expérience des autres pays montre en effet que la réforme est généralement introduite progressivement et demande des décennies avant d'être menée à son terme, alors que si l'on prend les réformes à la légère, on risque de devoir mettre en œuvre une réforme encore plus douloureuse par la suite. Indépendamment de la forme retenue pour le futur système – maintien d'un système comportant des éléments de répartition ou passage à un régime comprenant des éléments de capitalisation – l'élaboration de ce long processus de transition va être très difficile, car il suppose une stratégie de réduction de la générosité des prestations attendues par la génération actuelle de salariés et de retraités.

La transition sera d'autant plus difficile que la population en général ne perçoit pas en quoi le système actuel n'est pas viable. La plupart des pensions sont faibles par rapport aux salaires, mais elles sont néanmoins généreuses par rapport aux cotisations, car la période de cotisation est brève ou le niveau des cotisations est faible. De plus, cette générosité n'est pas équitable entre différents groupes de bénéficiaires, en particulier entre salariés des secteurs privé et public. Compte tenu du problème posé par les coûts de main-d'œuvre non salariaux déjà mis en évidence, l'amélioration des recettes va devoir s'attacher à la réduction des phénomènes de fraude ou d'évasion sur les cotisations (le premier de ces phénomènes étant souvent encouragé par le niveau élevé de la pension minimum et le second par les distorsions du système comme les diverses clauses permettant une retraite anticipée assortie d'une pension presque intégrale). La composante essentielle du processus de réforme va devoir résider dans le relèvement progressif de l'âge de départ à la retraite, actuellement entre 55 et 60 ans et plus précoce encore dans le secteur public, pour le porter à 65 ans au moins. A cette fin, il faudra revoir l'âge de la retraite des femmes (60 ans actuellement)⁵⁸ et des femmes ayant des enfants mineurs (55 ans) (d'autant que les femmes grecques ont l'une des plus grandes espérances de vie de la zone de l'OCDE). Un autre relèvement de l'âge de la retraite devrait résulter d'une réforme des critères d'admission au bénéfice d'une retraite anticipée pour conditions de travail pénibles ou insalubres; actuellement, 40 pour cent des salariés du secteur privé peuvent y prétendre. Une application des pensions de réversion soumises à conditions de ressources et un contrôle rigoureux des pensions d'invalidité devraient aussi servir cet objectif. Le renforcement des conditions d'admission

s'applique déjà aux personnes entrées dans la vie active après 1992 et étendre ces conditions pourrait se justifier par des considérations d'équité.

Il faudra accompagner le relèvement de l'âge de la retraite de mesures visant à réduire les taux légaux de remplacement, qui, en Grèce, sont parmi les plus élevés de l'OCDE et dépassent souvent 100 pour cent du dernier salaire, bien que dans quelques cas (principalement pour les agriculteurs) ils soient assez faibles⁵⁹. On pourrait y parvenir en fixant l'assiette de la retraite sur une période de rémunération plus longue, couvrant l'essentiel, sinon la totalité, des revenus perçus durant la vie professionnelle, par rapport à la réglementation actuelle qui prend en compte les cinq dernières années pour les salariés du secteur privé et le salaire du dernier mois pour ceux du secteur public. Le taux moyen d'accumulation devrait aussi être abaissé, sachant que cet abaissement pour la première partie d'une carrière peut inciter à retarder le départ à la retraite. Revenir sur la générosité du régime public de pension pourrait accroître l'épargne nationale en encourageant les mécanismes privés de pension et s'insérer dans une stratégie visant à adopter un régime reposant en partie sur la capitalisation. En effet, une augmentation de l'épargne serait bienvenue pour compenser les besoins de financement supplémentaires du régime public de pension ainsi que l'accroissement des besoins d'emprunt des entreprises à l'heure où les firmes grecques s'adressent plus fréquemment aux marchés de capitaux pour financer leurs investissements. Compte tenu de la complexité des changements qui doivent être entrepris, il faudra commencer dès que possible une étude préalable, même si la réforme n'est introduite que lors de la prochaine législature.

Réforme des soins de santé : la mise en place de la loi de 1997 avance lentement

Ces 18 derniers mois, la réforme des soins de santé a progressé ; l'introduction de mesures de réduction des dépenses pharmaceutiques en est l'aspect le plus notable. Toutefois, l'application de la grande loi de réforme des soins de santé de 1997 avance lentement. Pour l'avenir, les perspectives de progrès s'annoncent plus favorables, car la stratégie de réforme pourrait être radicalement modifiée. En effet, le gouvernement envisage de réformer le système du côté de la demande, alors que les réformes précédentes, notamment celle de 1997, s'attachaient presque exclusivement à l'amélioration de l'offre de services de santé.

La loi de 1997 devrait fournir les bases d'un changement positif du système de soins de santé, si elle est appliquée rapidement et efficacement, car elle vise à traiter les principaux points faibles du système grec de santé – la pénurie de soins généralistes, le fonctionnement inefficace des hôpitaux publics et les dépenses excessives consacrées aux produits pharmaceutiques. En ce qui concerne l'élément essentiel de la réforme, quatre programmes pilotes ont été mis en place dans la perspective de l'établissement d'un réseau national de soins généralistes. Toutefois, l'établissement d'un réseau de médecins généralistes va dépendre de l'introduction d'aides financières suffisamment attractives pour eux et le personnel auxiliaire. Ces centres de soins connaissent des sous-effectifs importants dans les zones rurales et on n'y affecte souvent que des diplômés accomplissant leur service obligatoire d'un an. Dans les zones urbaines, les soins primaires ne sont pas bien organisés dans la mesure où les centres de santé n'ont pas encore été mis en place. Les polycliniques existantes des caisses de sécurité sociale (principalement de l'IKA) connaissent des dysfonctionnements et ont souvent recours aux services du secteur privé; autre cas de figure, celui des caisses de sécurité sociale qui fonctionnent par le biais de contrats avec des médecins du secteur privé et où la faiblesse des rémunérations s'est traduite par des services inadaptés. Cette situation a conduit des médecins à renvoyer les patients vers leurs propres cabinets privés ou vers des centres de diagnostic privés, à des consultations multiples dans le cadre de contrats de rémunération à l'acte (en particulier dans le cas des fonctionnaires) et à des prescriptions excessives, soit à titre de substitut de soins généralistes, soit en raison d'accords (illégaux) avec les entreprises pharmaceutiques. Ce n'est que si l'on remédie à ces distorsions que les médecins auront intérêt à passer d'un statut de spécialiste dans les hôpitaux publics à celui de généraliste où ils pourront jouer le rôle essentiel de filtrage. Le système d'incitation financière des médecins devrait s'améliorer par le recours à des techniques de rémunération mises en œuvre avec succès dans d'autres pays (capitation combinée à la rémunération à l'acte), ainsi qu'à des mesures visant à dépasser la mentalité de fonctionnaires du personnel de santé (par exemple, la rémunération au mérite et une moindre sécurité de l'emploi).

Pour ce qui est des hôpitaux publics, le gouvernement cherche encore à nommer des administrateurs professionnels, avant d'introduire un autre élément fondamental de la réforme de 1997 : l'utilisation de budgets globaux. Très prochainement, le gouvernement entend également faire avancer son projet de

paiements par groupes de diagnostic dans les hôpitaux publics (mesure non prévue dans la loi de 1997). Les tarifs hospitaliers fixes journaliers seraient alors différenciés entre services chirurgicaux et pathologiques (avec un écart de 30 pour cent entre les deux tarifs) et comprendraient des prix distincts pour les services les plus onéreux. Afin de contenir les dépassements de coûts, le tarif hospitalier journalier ne serait plus majoré en cas de services « supplémentaires ». Parallèlement, les tarifs hospitaliers journaliers seraient relevés pour la première fois depuis 1992; le tarif de base pourrait ainsi être majoré de 20 pour cent (12.5 pour cent si on tient compte des services « supplémentaires » qui étaient généralement ajoutés au prix de base dans le cadre du précédent système). Après cette augmentation, les tarifs journaliers devraient couvrir quelque 40 pour cent des coûts des services hospitaliers et le gouvernement entend progressivement relever ces tarifs pour couvrir entièrement les coûts variables. L'introduction de budgets globaux, de paiements par groupes de diagnostic et d'administrateurs professionnels est nécessaire pour améliorer l'efficacité des hôpitaux, mais ces mesures ne suffiront pas en l'absence de contraintes budgétaires rigoureuses. Or, il n'y en a pas actuellement, les hôpitaux publics accusant d'importants déficits (dépassant les transferts budgétaires élevés dont ils bénéficient). La nécessité de contraintes budgétaires strictes est générale. Si ces contraintes s'appliquent à tous les prestataires de services (les hôpitaux et les centres de santé primaires, ainsi que les caisses d'assurance maladie à titre de tiers payant), et si elles sont associées à une amélioration des capacités administratives de tous les intervenants, on devrait parvenir à contenir la demande de services de santé, notamment pour les prescriptions pharmaceutiques.

Les dépenses pharmaceutiques vont être sensiblement réduites grâce à des mesures d'abaissement des prix et de limitation de la demande. Des baisses de prix ont été obtenues en 1998 par un grand nombre de mesures introduites à la fin de 1997. Premièrement, le prix des produits importés doit correspondre au prix le plus faible en vigueur dans l'Union européenne⁶⁰. De même, les produits fabriqués en Grèce doivent être moins chers que les prix correspondants les plus faibles en Europe, et toute augmentation par rapport aux niveaux actuels (généralement inférieurs aux prix correspondants en Europe) doit reposer sur une comptabilité analytique étayée. Deuxièmement, plusieurs charges considérables imposées aux produits pharmaceutiques pour financer l'Institut national du médicament et les pensions du personnel médical ont été réduites (bien que le

manque à gagner financier pour les caisses de pension ait été compensé par des transferts budgétaires)⁶¹. Troisièmement, les marges bénéficiaires réglementées des pharmaciens et grossistes, ainsi que des producteurs et des importateurs ont été réduites⁶². Dans l'ensemble, les prix des produits pharmaceutiques ont baissé de 21 pour cent (ce qui correspond à une baisse de 0.2 pour cent de l'indice des prix à la consommation), bien que les économies réalisées au premier trimestre de cette année aient été sensiblement moindres, le volume des prescriptions ayant augmenté de plus de 10 pour cent durant cette période. La demande de produits pharmaceutiques a été contenue par l'introduction d'une liste positive de médicaments en avril 1998 (avec dose quotidienne définie), qui limite les remboursements par les caisses d'assurance maladie à quelque 3 000 médicaments. Il est encore trop tôt pour juger de l'effet produit sur les dépenses pharmaceutiques par l'introduction de cette liste positive, bien que des éléments partiels reposant sur des données de l'IKA indiquent une baisse des prescriptions durant les premiers mois d'existence de cette liste (quelque 7 pour cent). Pour l'ensemble de l'année 1998, le gouvernement estime que la réduction des dépenses pharmaceutiques sous l'effet des deux ensembles de mesures atteindra 120 milliards de drachmes, soit 20 pour cent du total des dépenses consacrées aux produits pharmaceutiques (et 0.3 pour cent du PIB). Pour la suite, les autorités envisagent des mesures destinées à contenir les prescriptions excessives, entre autres par la création d'états informatisés sur les profils de prescription de chaque médecin. Même si le gouvernement ne l'envisage pas pour l'heure, le développement de la concurrence serait bénéfique au secteur pharmaceutique et contribuerait à réduire les prix des produits pharmaceutiques. A cet effet, on pourrait mettre fin au système de réglementation des marges dans ce secteur.

Pour réussir, une réforme de la santé doit se traduire par une amélioration de la qualité des soins tout en contenant leur coût. En conséquence, les mesures de réforme intervenant du côté de la demande sont complémentaires aux mesures de réforme du côté de l'offre de services de santé que la loi de 1997 entendait promouvoir. Dans le cas de la Grèce, ce travail de réforme suppose des changements systémiques de la structure financière et de l'organisation du système de santé. Plus précisément, il faut réformer le mécanisme des prix, car les nombreuses années de compression des prix se sont traduites par une utilisation inefficace des services et autres distorsions. L'augmentation du tarif journalier d'hospitalisation constituerait donc une mesure importante à cet égard. Si l'on

rapprochait les prix des coûts, la création d'un marché interne reposant sur des tiers payants indépendants et efficaces, qui permettrait de réduire les gaspillages, deviendrait réalisable. Bien entendu, pour y parvenir, il faudrait aussi séparer la demande et l'offre de services (en d'autres termes, les patients, ou les tiers payants comme les caisses d'assurance maladie, devraient acheter les services auprès d'hôpitaux, de cliniques et de médecins en situation de concurrence). La séparation des caisses d'assurance maladie vis-à-vis des fonds de pensions apparentés et l'unification de l'ensemble de ces caisses dans le cadre d'une caisse d'assurance maladie unique (qui couvrirait aussi les fonctionnaires), comme les autorités envisagent de le faire dans le cadre de la prochaine grande réforme de la sécurité sociale, marqueraient un pas important dans cette direction. Dans un premier temps, la réforme de 1998 du système de pension met en place un service responsable du contrôle des dépenses de santé de l'ensemble des caisses d'assurance maladie. Une telle mise sous tutelle des dépenses de santé de l'ensemble des caisses devrait faciliter les économies en permettant des achats coordonnés à des conditions plus favorables.

La réforme du secteur financier : la restructuration et la consolidation dynamisent le secteur

Le secteur financier a été celui qui a connu la plus profonde réforme structurelle. Les banques publiques ont pratiquement achevé l'assainissement de leur portefeuille de créances non productives et elles mettent en œuvre des programmes visant à améliorer l'efficacité de leur exploitation. La plupart des principaux intervenants, à savoir aussi bien des banques à capitaux privés que publics, ont renforcé leurs fonds propres et une consolidation importante du marché est en train de se produire dans la mesure où le gouvernement a vendu l'ensemble des petites banques publiques et s'apprête désormais à vendre les banques de taille moyenne. Néanmoins, l'efficacité des banques contrôlées par le secteur public continue d'accuser un retard vis-à-vis des résultats de leurs homologues des autres pays de l'OCDE ainsi que des banques grecques sous contrôle privé; en effet, la rentabilité de leurs actifs reste faible malgré la persistance de l'une des plus fortes marges d'intermédiation bancaire des pays de l'OCDE. Un autre facteur de changement vient de la tendance des entreprises, notamment les

plus grandes, à s'adresser aux banques étrangères ou à solliciter le marché boursier, en pleine expansion, pour satisfaire leurs besoins de financement.

Stimulées par la concurrence agressive des banques du secteur privé et par le professionnalisme de leurs nouveaux dirigeants, les banques publiques ont réussi à échapper un peu plus encore à leur passé dirigiste qui avait laissé leur portefeuille d'actifs dans un piètre état avec un grand nombre de créances non recouvrables et des participations au capital d'entreprises non financières déficitaires. La banque qui domine le marché grec, à savoir la Banque nationale de Grèce (BNG) a connu une mutation particulièrement impressionnante. Elle a renforcé ses fonds propres de 140 milliards de drachmes (soit une augmentation de 50 pour cent) en 1997 par une émission de droits de souscription et de titres d'emprunt subordonnés, ce qui a porté son ratio de solvabilité à 11.9 pour cent à la fin de 1997⁶³. Parallèlement, la BNG a indiqué qu'elle avait achevé l'assainissement de son bilan en passant par pertes et profits 190 milliards de drachmes de créances et de participations non recouvrables (et elle a fait appel à un cabinet d'audit international pour établir ses comptes semestriels); de même, elle a porté ses provisions pour créances douteuses à 150 milliards de drachmes à la fin de 1997. Le résultat d'exploitation de la BNG s'est aussi amélioré grâce à une réduction de près de 5 pour cent de son personnel de fin 1995 à fin 1997 (ce qui ramène le nombre de ses agents au chiffre encore élevé de 14 475 personnes) et à l'introduction de systèmes modernes destinés à maîtriser la croissance des autres charges d'exploitation. Enfin, les activités du Groupe BNG devraient gagner en efficience par la fusion de la BNG avec deux banques de crédit hypothécaire du même groupe qui ont été récemment restructurées (la Banque nationale de crédit hypothécaire de Grèce et la Banque nationale du logement), ce qui se traduit par une augmentation de 25 pour cent de la taille de la BNG. En absorbant ainsi les deux principaux établissements de crédit hypothécaire de Grèce, la BNG va devoir régler les questions *i*) de trouver les ressources supplémentaires nécessaires pour respecter le coefficient élevé de réserves obligatoires dont les banques de crédit hypothécaire étaient précédemment exemptées, et *ii*) d'améliorer le faible taux de remboursement des prêts bonifiés pour le logement accordés par l'Organisation pour le logement des travailleurs (OEK) par l'intermédiaire de ces deux établissements de crédit hypothécaire⁶⁴.

Des progrès sensibles ont été réalisés dans l'assainissement des comptes de la Banque hellénique de développement industriel (ETBA), établissement

déficitaire de très longue date. L'ETBA parvient au terme d'un plan de restructuration de cinq années s'appuyant sur une recapitalisation de 492 milliards de drachmes, répartie en tranches annuelles jusqu'en 1999. Ce plan prévoit la passation par pertes et profits d'une part substantielle des actifs de la banque, dont 350 milliards de drachmes environ de prêts non recouvrables et quelque 100 milliards de drachmes de participations essentiellement immobilisées. Ces opérations d'assainissement doivent être achevées en 1998 et, sous leur effet, le portefeuille de prêts de l'ETBA devrait être réduit de plus des deux tiers pour s'établir à 140 milliards de drachmes à fin 1998 (en excluant quelque 200 milliards de drachmes de prêts aux forces armées), contre plus de 500 milliards de drachmes à la fin de 1994⁶⁵. En 1997, l'ETBA a pu respecter pour la première fois depuis de nombreuses années les normes internationales de solvabilité et a enregistré un bénéfice d'exploitation (avant passations par pertes et profits et provisions) qui devrait atteindre 7 milliards de drachmes en 1998⁶⁶. Toutefois, éliminer du bilan des participations au capital d'entreprises non financières s'avère un travail de longue haleine. Quelque 20 entreprises ont été cédées depuis 1996, mais l'ETBA continue de détenir des participations importantes dans 25 entreprises en difficulté (notamment dans les Acéries helléniques, Aluminium hellénique et les Chantiers navals helléniques), sans grande chance d'attirer des acquéreurs potentiels vers ces participations.

En revanche, la restructuration de la plus grande banque spécialisée, la Banque grecque de l'agriculture (ATE), deuxième banque en termes de dépôts et première en termes de crédits, n'a guère progressé. Cela étant, la direction a été renouvelée à la mi-1997 et ce changement a été suivi par une estimation, réalisée par une équipe d'auditeurs externes, de l'ampleur du portefeuille de créances douteuses de l'ATE (les prêts enregistrant des retards de paiement de plus de 3 mois étant évalués selon les premières estimations à quelque 400 milliards de drachmes, soit 17 pour cent de l'encours de crédit). De plus, un plan de restructuration sur trois ans est en préparation afin d'être soumis au gouvernement. Les mauvais résultats financiers de l'ATE sont le fruit d'une politique de longue date des pouvoirs publics consistant à accorder des prêts aux agriculteurs et aux coopératives agricoles à des conditions plus favorables que celles du marché (souvent sans prendre de garanties). Plusieurs plans de rééchelonnement de dettes assortis de mécanismes d'amnistie des arriérés de paiement ont renforcé les incitations médiocres au remboursement des emprunts et ont abouti à des

opérations répétées de passation de créances par pertes et profits (notamment pour les coopératives)⁶⁷. En conséquence, le bénéfice d'exploitation de l'ATE en 1997 a été nul (et il s'agit sans doute en fait d'une perte d'exploitation en raison de la méthode comptable utilisée, qui retarde la constatation de certains arriérés de paiement). Cet établissement a un ratio de fonds propres bien inférieur au minimum requis de 8 pour cent, dont il est exempté jusqu'en 1999, et il n'a pratiquement pas constitué de provisions. Le plan de restructuration devrait être plus délicat à mettre en œuvre que celui de l'ETBA compte tenu de l'importance de l'encours de crédit (2 300 milliards de drachmes) principalement au bénéfice d'un secteur agricole en déclin, ainsi que des faibles recettes nettes d'intérêts de l'ATE. Ces dernières résultent du niveau relativement modeste des intérêts contractuels (après subvention) sur les crédits⁶⁸, mais elles pourraient se détériorer davantage dans la mesure où les ressources financières de cet établissement dépendent actuellement fortement de dépôts à vue à relativement faible rémunération.

Une structure de marché mieux consolidée est en train de se dessiner maintenant que le gouvernement a achevé la vente des petites banques publiques et prévoit de vendre la quatrième banque de dépôt grecque, la Banque ionienne, à la fin de 1998 ou au début de 1999, si les conditions sur le marché des capitaux le permettent. La cession de cet établissement va donner un signal politique important quant à la volonté du gouvernement de poursuivre les changements structurels et plus précisément de réduire le rôle des participations publiques dans l'économie. Il aura ainsi surmonté l'opposition des puissants syndicats de cette banque publique et abandonné le contrôle d'une grande entité (représentant quelque 5 pour cent du total des dépôts bancaires)⁶⁹. Cette vente est importante pour la restructuration du système bancaire, dans la mesure où elle va générer des fonds utiles pour la recapitalisation de sa société mère, la Banque commerciale de Grèce et où elle va remettre entre les mains du privé la Banque ionienne, établissement peu performant, en vue de sa restructuration et/ou de sa consolidation. Cette vente va en outre clarifier les intentions du gouvernement quant à la nouvelle structure du système bancaire, qui devrait déboucher à terme sur le seul maintien de la BNG et de l'ATE dans le giron public. En ce qui concerne les autres cessions, des participations majoritaires dans quatre petites banques sous contrôle public, représentant environ 5 pour cent de l'ensemble des dépôts bancaires, ont été vendues en 1998⁷⁰. A la suite de ces opérations et de

l'absorption des banques de crédit hypothécaire au sein de la BNG, cette dernière et la Banque commerciale de Grèce restent les deux seules, bien que très grandes, banques de dépôt sous contrôle de l'État⁷¹. Les trois principales banques privées (la Banque de crédit Alpha, l'EuroBank et, dans une moindre mesure, la Banque du Pirée) ont entamé une course pour savoir qui survivra dans un marché plus concurrentiel face à la BNG et elles ont en général sensiblement renforcé leurs fonds propres en 1998. C'est l'EuroBank qui s'est montrée la plus agressive à ce jour, en formulant des offres étonnamment élevées pour l'achat de la Banque de Crète (que le gouvernement s'était efforcé en vain de vendre à deux reprises pour moins de la moitié de la somme pour laquelle elle a finalement été cédée), d'une participation majoritaire dans la banque privée, Ergo, ainsi que dans un établissement plus petit, la Banque d'Athènes.

Malgré ces transformations et les larges brèches ouvertes ces dernières années par les banques privées dans le secteur bancaire sous contrôle public, le système bancaire continue d'être dominé par les banques publiques, qui sont responsables de plus de 60 pour cent des dépôts et des crédits, notamment la BNG qui contrôle plus d'un quart du marché. Cette structure oligopolistique, associée au fonctionnement inefficent des banques publiques et à l'imposition de diverses contraintes aux banques, se traduit par un écart d'environ 7¹/₂-8 points de pourcentage entre le taux de rémunération des avances de fonds de roulement à court terme et le taux de rémunération des dépôts, soit deux à quatre fois plus que dans les autres pays de l'OCDE. Les mesures prises par les autorités se traduisent par un creusement d'environ 1-1¹/₂ points de cet écart. Premièrement, tous les prêts sont soumis à un prélèvement de 1.2 pour cent affecté à la bonification des prêts à l'agriculture. Deuxièmement, le coefficient de réserves obligatoires est de 12 pour cent et la moitié seulement de ces réserves est rémunérée à un taux fixe de 11 pour cent⁷². La majeure partie de l'écart de rémunération résiduel s'explique par l'importance des charges d'exploitation et la nécessité de provisionner les actifs douteux, dans le cas des banques publiques, et par l'ampleur des bénéfices dans le cas des établissements privés⁷³. Par exemple, le taux de rentabilité du capital s'établit entre 8 et 10 pour cent environ pour les grandes banques commerciales publiques alors qu'il est de 30 à 40 pour cent pour les banques privées – contre 30 pour cent et 25 pour cent, respectivement, pour les banques britanniques et américaines (tableau 15). Les charges d'exploitation sont dominées par les frais de personnel et si on mesure la productivité à travers la valeur

Tableau 15. Comparaison par pays d'indicateurs sur les banques commerciales

1996

	Marge d'inter- médiation ¹	Coefficient de réserves obligatoires	Intérêt net	Frais de personnel	Revenu net	Prêts		Dépôts non bancaires	Capital, réserves, et obligations	Revenu net	Revenu net
	Points de pourcentage	Pourcentage	En pourcentage du revenu brut total			En pourcentage des avoirs	En pourcentage du PIB	En pourcentage des engagements			En pourcentage du capital, des réserves et des obligations
Grèce	7.9	12.0	44.5	47.0	31.9	31.5	21.0	75.2	4.6	1.3	27.4
Espagne	4.4	2.0	67.5	39.3	36.2	42.3	44.9	44.7	12.0	1.2	9.5
États-Unis	1.3	3.0 ²	62.9	26.1	37.5	63.8	38.0	68.5	9.4	2.2	22.8
Portugal	4.3	2.0	68.9	35.0	35.7	32.7	73.3	49.0	9.8	1.1	10.1
Italie	5.6	15.0 ³	75.1	43.4	32.9	40.2	57.5	35.4	19.5	1.2	5.7
France	2.8	0.5-1.0	44.3	45.9	19.9	32.0	41.3	23.8	21.2	0.3	1.6
Royaume-Uni	4.5	0.35	61.5	34.0	37.7	55.3	75.7	54.0	17.1	1.4	7.4

1. La différence entre le taux débiteur à court terme des banques et le taux créditeur à 1 mois. Moyenne pour 1997.

2. Sur les dépôts d'un montant maximum de 47.8 millions de dollars EU.

3. Le coefficient de réserves obligatoires est en train d'être sévèrement réduit pour revenir au niveau de la zone Euro et il s'établissait à 6 pour cent en août 1998.

Source : OCDE, *Rentabilité des banques et Statistiques financières*.

des crédits consentis par salarié, la BNG emploie environ quatre fois plus de personnel que la Banque de crédit Alpha en ne consentant qu'une fois et demie plus de crédits. Autre facteur permettant d'expliquer le faible bénéfice d'exploitation et la forte marge d'intermédiation des banques publiques et notamment de la BNG, les crédits ne représentent qu'une faible partie des actifs, par rapport aux banques privées (ce ratio est de 30 pour cent pour la BNG et d'environ 50 pour cent pour la Banque de crédit Alpha). Le fait que les banques publiques détiennent une grande part de leurs actifs sous forme de titres de la dette publique à rendement relativement faible – l'écart de rémunération par rapport aux dépôts n'est dans leur cas que de quelques points – peut s'expliquer par la faiblesse de leurs fonds propres (3 pour cent des actifs dans le cas de la BNG, contre plus de 8 pour cent pour la Banque de crédit Alpha). Parmi les autres explications, on peut envisager la plus forte aversion au risque des dirigeants des banques publiques qui investissent sous forme de titres d'État de façon à atténuer leurs frais financiers (bien que les banques publiques perçoivent des revenus d'exploitation considérables sous forme de commissions liées à la vente de titres d'État). Cela étant, des pressions dans le sens d'une réduction des charges d'exploitation vont bientôt se faire sentir avec l'avènement de la monnaie unique, qui se traduira par une diminution des recettes d'exploitation des banques, et la plus grande unification du marché européen des capitaux, qui devrait stimuler la concurrence internationale.

La concurrence est stimulée par le recul du rôle direct et indirect de l'État et la cession de la Banque ionienne et de la Banque commerciale de Grèce constituerait un nouveau pas important dans cette direction. Par la suite, le gouvernement devra décider du rôle de l'État dans la plus grande banque de Grèce, la BNG, ainsi que du rôle des institutions spécialisées comme l'ETBA restructurée ou l'ATE, la Banque de la Poste et la Caisse de dépôts et de prêts. Comme la BNG est actuellement contrôlée par des fonds de pension publics et qu'elle est en train de se muer en banque commerciale agressive sous l'impulsion de ses nouveaux dirigeants, il ne semble pas y avoir de raison de la maintenir entre les mains de l'État, mais celui-ci devra trouver une solution acceptable pour la reconversion des sureffectifs. La cession du contrôle de ces banques au secteur privé marquerait la poursuite du processus nécessaire de consolidation et de fusion au sein du secteur bancaire grec. Une gestion privée et l'introduction de nouveaux capitaux étrangers ou d'accords stratégiques contribueraient à attirer

savoir-faire et technologie vers les marchés grecs de capitaux. L'ETBA, ainsi qu'une ATE finalement restructurée, seront des institutions beaucoup plus petites et dès lors que ces institutions financières ne serviront plus d'instruments de mise en œuvre de la politique industrielle et agricole, elles pourront elles aussi être cédées au secteur privé. Enfin, le gouvernement devra décider si la Banque de la Poste et la Caisse de dépôts et de prêts sont des établissements de crédit et doivent donc être assujetties aux règles normales (par exemple, les réserves obligatoires) ou transformées en établissements spécialisés, auquel cas elles ne devraient pas pouvoir consentir des crédits aux collectivités locales et des prêts au logement pour les fonctionnaires. Pour placer les banques sur un pied d'égalité avec la concurrence étrangère, il conviendrait d'éliminer les deux impôts sur les opérations de crédit dès que les considérations budgétaires le permettront.

Le dynamisme du secteur bancaire en général et des banques privées grecques en particulier témoigne de la nécessité de vérifier si les réglementations en vigueur sont appropriées. On peut avoir une indication du potentiel de croissance du système bancaire dans le fait que le ratio des crédits des banques commerciales au PIB représente environ la moitié de son niveau dans les autres pays de l'OCDE et qu'il devrait augmenter considérablement avec la baisse des taux d'intérêt réels et des marges d'intermédiation. Compte tenu de ces perspectives d'expansion, la Banque de Grèce a décidé à juste titre d'imposer aux banques commerciales des normes plus rigoureuses de gestion interne des risques. Mais cela ne suffit sans doute pas. Par exemple, développer la pratique adoptée par la BNG consistant à publier en temps utile des rapports d'audit externe renforcerait la confiance dans un système bancaire dont l'histoire est marquée par l'intervention de l'État et l'absence de transparence. L'amélioration des pratiques comptables faciliterait en outre la mission de surveillance par la Banque de Grèce. En dehors de l'amélioration de cette surveillance, l'élimination des obstacles qui empêchent les banques de se procurer des capitaux favoriserait une meilleure gestion de leurs risques. Plus précisément, le régime actuellement injuste d'imposition des obligations d'État par rapport à celles des sociétés a muselé le développement du marché obligataire national et donc limité l'une des possibilités pour les banques de lever des capitaux. En conjonction avec d'autres facteurs, le sous-développement du marché obligataire grec explique sans doute en partie pourquoi les banques grecques enregistrent le ratio le plus élevé de dépôts vis-à-vis du total de leurs engagements dans toute la zone de l'OCDE. En ce qui concerne

l'autre grande source de financement, les banques représentent déjà une part extrêmement importante de la capitalisation comme du volume de transactions en bourse (environ un tiers dans les deux cas) et l'adoption récente de règlements assouplissant les conditions d'admission à la Bourse d'Athènes devrait venir étoffer un marché des actions encore relativement sous-développé (la capitalisation du marché ne représente que 45 pour cent du PIB – après la forte hausse des cours boursiers observée récemment – contre 75 pour cent en moyenne dans la zone de l'OCDE)⁷⁴.

Définir une stratégie pour accélérer et améliorer le processus de réforme structurelle

Indubitablement, les années 1997 et 1998 auront été marquées par une soudaine accélération des préparatifs de la réforme structurelle. Dans le cadre de ce processus, la tentative du gouvernement d'obtenir un consensus social de façon à faciliter l'application de ses orientations a été payante à certains égards. Toutefois, le processus doit être repensé dans la mesure où les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes dans le domaine de la réforme du marché du travail et des pensions, malgré les premières mesures utiles qui ont été prises. Pour l'avenir, le dialogue social serait peut-être plus efficace s'il se fondait sur un ordre du jour précis. Cela étant, de telles réformes comportent des gagnants et des perdants à court terme, de sorte que les réformes visant à minimiser le nombre de perdants ne peuvent pas aboutir à un changement significatif. En définitive, il faut que le gouvernement prenne les décisions majeures tout en étant prêt à atténuer l'impact des réformes sur des groupes d'intérêts restreints, mais très actifs. On admettra certes la difficulté d'introduire des réformes structurelles, mais la Grèce a besoin d'une accélération substantielle du rythme de mise en œuvre de la politique des pouvoirs publics pour regagner du terrain sur ses partenaires de l'UE, et parvenir ensuite à des résultats satisfaisants dans le cadre de la monnaie unique. A cet égard, on sait que c'est une stratégie consistant à mener simultanément une réforme dans plusieurs domaines qui produit les meilleurs résultats, dans la mesure où l'imbrication des secteurs accentue la dynamique de réforme.

IV. Réformer le secteur des entreprises publiques

Depuis au moins deux décennies, presque toutes les entreprises publiques sont médiocrement gérées et, souvent, on se sert de ces entreprises pour mettre en œuvre des objectifs très larges sans lien avec leur mission première, la fourniture de biens et de services. Dès lors, leur fonctionnement est souvent inefficace, la qualité du service n'est généralement pas satisfaisante – ce qui a de multiples répercussions sur d'autres activités économiques – et les finances publiques sont grandement mises à contribution. Cette évaluation négative est généralement partagée, notamment par le gouvernement et les partenaires sociaux. Contrairement à ce qui s'est fait dans la plupart des autres pays de l'OCDE, on n'a accompli jusqu'à une période récente que des progrès sporadiques et globalement très lents dans la restructuration des entreprises publiques et quelques réformes législatives seulement ont entamé le pouvoir de monopole des entreprises publiques. Toutefois, la réforme des entreprises publiques occupe un rang plus élevé dans les priorités depuis 1996, sous l'effet des changements indispensables – notamment avec l'avènement de la mondialisation et le progrès technologique – et des engagements pris au sein de l'UE. Dans une perspective macroéconomique à court terme, l'élément qui donne l'impulsion à la réforme est la volonté de respecter les critères du traité de Maastricht, ce à quoi contribuerait un net allègement des charges financières que les entreprises publiques font peser sur le budget. Dans une perspective à plus long terme, le fait que la Grèce soit membre de l'UE exige une ouverture à la concurrence et une égalité des chances sur la plupart des marchés où des entreprises publiques sont actuellement en situation de monopole. La survie des entreprises publiques suppose donc une profonde restructuration. Cette action sera certes délicate pour les différentes entreprises, mais les expériences étrangères montrent que la libéralisation, si elle se double de restructurations, se traduira par de substantiels gains d'efficacité pour l'ensemble de l'économie. Face à ce défi, le gouvernement a fait preuve de

détermination en définissant un programme de réformes visant à améliorer les performances de ces entreprises. Une mise en œuvre audacieuse est nécessaire – les premiers signes montrent bien toute la détermination du gouvernement – car la réforme des entreprises publiques en Grèce est très en retard par rapport aux autres pays de l'OCDE et elle rencontre l'opposition de puissants groupes d'intérêt.

Ce chapitre a pour objet d'analyser les principales questions qui ont trait au secteur des entreprises publiques et d'évaluer le cadre d'action actuel ainsi que les réformes envisagées. Premièrement, on rendra compte des principales caractéristiques du secteur des entreprises publiques, en s'attachant également à son impact sur les finances publiques, les marchés de produits et le marché du travail. Deuxièmement, on examinera les évolutions récentes de la politique gouvernementale dans ce domaine. Troisièmement, on analysera les conditions économiques caractérisant les principaux secteurs (par exemple la politique de prix, la politique en matière d'emploi et de rémunération, les programmes d'investissement et le retard technologique ainsi les possibilités d'amélioration de la concurrence). Quatrièmement, on s'efforcera de quantifier la baisse des prix et les gains potentiels de production et d'emploi qui résulteraient d'une restructuration des entreprises publiques et d'une intensification de la concurrence dans les différents secteurs. Ce chapitre se terminera par un ensemble de recommandations tirant les leçons de l'expérience des pays Membres de l'OCDE, du type de celles qui figurent dans les examens sectoriels tel que le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* et les *Examens approfondis par pays* de l'Agence internationale de l'énergie⁷⁵.

Principales caractéristiques du secteur des entreprises publiques

En Grèce, le secteur des entreprises publiques comprend près de 50 entreprises et emploie environ 130 000 personnes, ce qui représente quelque 3½ pour cent de l'emploi total, mais, du fait du grand nombre de travailleurs indépendants, 6 pour cent des salariés. Le premier pourcentage est plutôt faible par rapport à la plupart des autres pays européens, alors que le deuxième est élevé et laisse présager un rôle influent des salariés du secteur public dans les négociations collectives. Le secteur des entreprises publiques est dominé par une dizaine d'entreprises, qui comptent parmi les plus importantes en Grèce et qui sont

Tableau 16. Principales entreprises publiques par secteur

1997

	Emploi (personnes)	Recettes (milliards de drachmes)	Rémunération ¹ (pourcentage)	Solde d'exploitation ² (pourcentage)	Investissement ³ (milliards de drachmes)	Dette à long terme (milliards de drachmes)
Transports						
OASA (transports urbains athéniens)	9 586	38.1	74.6	-193.7	3.1	166.7
OSE (chemins de fer)	11 758	25.4	68.9	-376.0	88.3	338.7
OA Group (transport aérien) ⁴	10 177	278.0	43.5	-2.5	19.9	7.7
Énergie						
DEH (électricité)	33 999	830.6	34.4	13.3	277.7	1 227.4
Hellenic Petroleum ⁵	3 350	596.9	7.5	-4.2	93.4	8.0
DEPA (gaz naturel) ⁶	221	..	..	..	113.8	75.6
Communications						
OTE (télécommunications)	23 387	840.0	35.9	37.4	268.9	128.0
ELTA (poste)	11 581	83.2	83.6	-18.3	0.2	..
ERT (télévision et radio)	3 453	41.3	50.0	-15.7	2.3	29.0
Eaux et égouts						
EYDAP (eaux et assainissement pour la région d'Athènes) ⁷	4 745	69.7	54.2	-3.2	13.4	12.4
Compagnie des eaux et de l'assainissement de Thessalonique	635	17.0	47.2	37.6	5.2	12.1
Industrie						
EAB (équipements militaires)	2 886	33.1	67.4	-7.6	8.2	66.0
EBO (équipements militaires)	1 731	15.1	47.6	-26.5	3.5	3.8
Total partiel	117 509	2 868.4	35.7	6.6	897.9	2 075.4
En pourcentage de l'ensemble des entreprises publiques	91.2	79.5			68.2	106.1
Ensemble des entreprises publiques ⁸	128 797	3 609.8	35.4	18.1	1 316.7	1 956.9 ⁹
<i>Pour mémoire :</i>						
En pourcentage du PIB, sauf l'emploi et la masse salariale qui sont exprimés en pourcentage de la variable correspondante pour l'ensemble de l'économie	3.3	11.0	9.3	2.0	4.0	6.0 ⁹

1. En pourcentage des frais d'exploitation (hors paiements d'intérêts).

2. Recettes d'exploitation moins frais d'exploitation (hors paiements d'intérêts) en pourcentage des recettes d'exploitation.

3. Dans l'optique de la gestion.

4. Comprend Olympic Airways, Olympic Catering, Olympic Aviation et Olympic Tourist Organisation.

5. Bilan consolidé à l'exclusion de DEPA.

6. Jusqu'en 1998, DEPA faisait partie de DEP (Hellenic Petroleum).

7. La subvention provenant d'un droit sur les activités de construction est exclue des recettes.

8. Comprenant approximativement 50 entreprises.

9. A l'exception des dettes échues envers les banques, d'un montant de 705 milliards de drachmes à la fin de 1997.

Source : Ministère de l'Économie nationale.

généralement en situation de monopole (ou d'oligopole dans quelques cas) dans des secteurs essentiels de l'économie, notamment les communications (téléphonie et courrier), l'énergie (électricité, extraction du lignite, pétrole et gaz naturel) et les transports (aériens, ferroviaires et urbains) (tableau 16). Ce groupe comporte peu d'entreprises industrielles, exception faite de celles qui travaillent pour la défense. En dehors de cette cinquantaine d'entreprises, traditionnellement classées en Grèce dans le secteur des entreprises publiques, il y avait jusqu'à une période récente plusieurs entreprises industrielles de grande dimension – dont la viabilité financière est contestable dans la plupart des cas – qui étaient de fait contrôlées par l'État (par exemple, des chantiers navals, des entreprises minières, des usines textiles et, encore dernièrement, des cimenteries). Ces entreprises étaient sous le contrôle de l'Organisation de restructuration industrielle – holding public regroupant les entreprises non rentables – ou sont contrôlées par des banques à capitaux publics. Dans les deux cas, le contrôle d'entreprises privées traversant de très graves difficultés financières a été transféré au secteur public lorsque l'État – au lieu de les fermer – a converti leurs dettes en participations. Depuis près d'une décennie, l'État se désengage de ces entreprises industrielles ; quelques-unes seulement, souvent importantes, restent à transférer au secteur privé. On n'examinera pas dans ce chapitre les banques sous contrôle public ; le chapitre III fait le point sur leur situation.

Comment les entreprises publiques grèvent le budget

Les résultats financiers invariablement médiocres des entreprises publiques ont nécessité une aide financière des autorités centrales, représentant près de la moitié de la lourde dette publique grecque (qui était proche de 110 pour cent du PIB à la fin de 1997). Entre 1984 et 1997, les besoins bruts de financement pour les quelque 50 entreprises publiques se situaient en moyenne à 4 pour cent environ du PIB par an et les transferts courants et en capital du budget de l'État s'établissaient en moyenne à environ 2 pour cent du PIB (le recours à l'endettement et l'amortissement répondent au reste des besoins de financement) (tableau 17). Si on les totalise sur l'ensemble de cette période, ces transferts (essentiellement en capital) équivalent à 30 pour cent environ du PIB. Dans la mesure où ces transferts ont été financés dans une large mesure par les fonds structurels de l'UE, l'impact direct sur la dette des administrations publiques est bien plus faible que ce chiffre ne l'indique, bien qu'il faille tenir compte du coût

Tableau 17. Comptes des entreprises publiques

Milliards de drachmes, 1984-99

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 estimations	1999 budget
Besoins de financement	196.8	283.0	295.2	329.3	357.3	517.8	565.3	567.0	656.5	838.8	1 018.2	1 018.0	1 032.0	1 548.2	1 921.8	2 176.8
(en pourcentage du PIB)	4.3	5.1	4.4	4.3	3.9	4.8	4.3	3.5	3.5	4.0	4.2	3.8	3.5	4.7	5.5	5.8
Déficit d'exploitation ¹	37.1	71.9	76.8	107.3	112.9	168.6	209.4	153.6	48.1	51.8	298.1	162.3	-20.1	231.5	229.2	97.5
Investissement	159.7	211.1	218.4	222.0	244.4	349.2	355.9	413.4	608.4	787.0	720.1	855.7	1 052.1	1 316.7	1 692.6	2 079.3
(en pourcentage du PIB)	3.5	3.8	3.3	2.9	2.7	3.2	2.7	2.5	3.2	3.7	3.0	3.2	3.5	4.0	4.8	5.5
Sources de financement	141.1	190.2	208.4	272.9	348.5	421.3	466.5	510.9	608.2	767.2	1 003.4	914.9	1 153.8	1 512.1	1 707.2	1 648.4
(en pourcentage du PIB)	3.1	3.4	3.1	3.6	3.8	3.9	3.6	3.1	3.2	3.6	4.2	3.4	3.9	4.6	4.8	4.4
Transferts	94.8	114.5	114.8	132.0	184.2	229.2	227.7	272.6	284.1	374.9	421.7	482.2	591.3	467.2	492.6	580.6
(en pourcentage du PIB)	2.1	2.0	1.7	1.7	2.0	2.1	1.7	1.7	1.5	1.8	1.8	1.8	2.0	1.4	1.4	1.5
Budget d'exploitation	31.0	35.1	25.8	33.8	67.2	69.3	77.7	51.3	50.9	86.7	111.2	122.0	120.8	83.8	84.6	109.6
Budget en capital	63.8	79.4	89.0	98.2	117.0	159.9	150.0	221.3	233.2	288.2	310.5	360.2	470.5	383.4	408.0	471.0
Amortissement	29.8	37.6	56.0	95.1	116.9	127.0	149.4	176.0	208.8	294.6	303.5	271.1	304.4	374.6	467.4	487.9
Autres sources de financement	16.5	38.1	37.6	45.8	47.4	65.1	89.4	62.3	115.3	97.7	278.2	161.6	258.1	670.3	747.2	579.9
<i>dont</i> : Prises de participations	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	200.0	420.0	525.0	620.0
Besoin net de financement																
(dans l'optique de la gestion) ²	55.7	92.8	86.8	56.4	8.8	96.5	108.7	58.8	52.9	137.0	155.9	104.6	-37.2	83.9	389.0	553.5
(en pourcentage du PIB)	1.2	1.7	1.3	0.7	0.1	0.9	0.8	0.4	0.3	0.6	0.7	0.4	-0.1	0.3	1.1	1.5
Besoin net de financement																
(Banque de Grèce, sur la base des paiements)	103.9	127.2	122.1	88.3	47.2	82.5	115.5	31.0	-35.1	-6.4	204.8	-0.7	83.5	-75.0	..	..

Tableau 17. **Comptes des entreprises publiques** (suite)
Milliards de drachmes, 1984-99

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 estimations	1999 budget
Besoins de financement des entreprises																
1. DEH (électricité)	69.9	94.6	65.9	70.8	80.7	155.5	119.1	100.1	124.6	209.9	182.2	153.2	230.7	284.2	295.1	287.0
2. Hellenic Petroleum ³	-1.6	7.8	41.2	31.6	14.5	18.9	10.9	6.6	-0.7	-5.9	45.6	33.8	28.5	92.7	23.7	26.1
3. DEPA (gaz naturel)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-2.4	2.5	7.1	34.3	47.4	43.0	42.6	85.9	123.1	125.8	106.8
4. EAB et EBO (équipements militaires)	10.8	13.7	15.1	17.8	29.4	32.1	55.8	42.5	33.1	15.7	20.0	19.8	9.7	19.3	16.9	10.2
5. ELTA (poste)	3.8	7.9	7.8	10.8	11.0	7.9	9.6	-5.8	18.1	11.9	18.0	45.7	59.2	80.3	73.0	88.8
6. ERT (télévision et radio)	0.4	-0.6	1.1	0.4	-1.3	11.7	13.3	8.0	7.7	22.2	15.0	4.9	12.7	6.8	8.4	4.8
7. EYDAP (eaux et assainissement d'Athènes)	7.8	8.9	7.1	8.9	15.6	15.8	16.5	11.6	31.1	5.6	7.3	9.9	1.5	4.3	8.8	38.5
8. OASA (transports urbains d'Athènes) ⁴	27.1	33.2	43.0	61.1	57.9	76.2	85.6	97.0	30.1	36.1	94.6	70.3	89.7	98.4	134.9	131.9
9. Olympic Airways ⁵	16.7	30.1	30.1	14.9	22.5	48.8	67.3	35.4	45.5	44.3	64.7	-5.8	-8.1	23.1	125.3	71.4
10. OSE (chemins de fer)	14.7	21.9	27.1	41.1	43.7	57.2	75.2	77.2	88.2	138.5	125.0	184.7	193.2	241.2	353.6	401.5
11. OTE (télécommunications)	17.5	19.3	7.0	25.2	19.4	30.9	30.7	64.0	60.6	95.5	186.3	157.7	-7.3	152.1	270.4	428.4
Pourcentage du total	84.9	83.7	83.1	85.8	82.1	87.4	86.1	78.3	72.0	74.1	78.7	70.4	67.4	72.7	74.7	73.3

1. Y compris le poste « autres dépenses obligatoires ».

2. Y compris les emprunts pour le fonds de roulement à partir de 1990 et à l'exception des transferts budgétaires.

3. Cette entreprise, qui s'appelait auparavant DEP, comprend plusieurs autres filiales dont les principales sont deux filiales de distribution de détail (ELDA et EKO) et une filiale d'exploration (DEP-EKY).

4. Cette entreprise contrôle 3 filiales : les autobus (EThEL), les trolleys (HLPAP) et l'ancien métro d'Athènes (HSAP).

5. Le Groupe comprend Olympic Airways, Olympic Aviation, Olympic catering et Olympic Tourism.

Source : Ministère des Finances.

d'opportunité dû au fait que d'autres secteurs de l'économie auraient pu bénéficier des financements de l'UE. Dans les autres pays recevant des fonds structurels de l'UE, la part de ces financements affectée aux entreprises publiques apparaît bien plus faible qu'en Grèce. En définitive, ce chiffre sous-estime grandement l'aide totale aux entreprises publiques, puisqu'il ne comprend pas les annulations de dettes et les injections de fonds propres. A partir de 1990, le gouvernement a commencé à apurer les arriérés de prêts de ces entreprises vis-à-vis des banques publiques pour lesquels l'État avait accordé sa garantie. La mise en jeu de ces garanties représentait au total 7.5 pour cent du PIB à la fin de 1997 et l'encours total des garanties sur prêts aux entreprises publiques atteignait environ 1 500 milliards de drachmes à la fin de 1997 (soit 4.5 pour cent du PIB) (tableau 18). Depuis 1996, le gouvernement complète les aides financières directes aux entreprises publiques par des injections de fonds propres, qui se sont traduites par une dette brute supplémentaire de l'État de 4 pour cent du PIB entre 1996 et 1998.

A la dette imputable aux entreprises publiques il faut ajouter les dettes reprises par l'État, qui émanaient d'entreprises industrielles soutenues par les pouvoirs publics durant les années 80 pour préserver l'emploi et protéger les entreprises considérées comme importantes pour l'économie. Les opérations réalisées par l'Organisation de Restructuration industrielle (ORI) auront coûté au total à l'État environ 1 000 milliards de drachmes (soit quelque 3 pour cent du PIB de 1997); il s'agit en définitive d'une solution très onéreuse, l'ORI n'ayant sauvé qu'un petit nombre d'entreprises de la faillite (au total, 16 entreprises employant 9 000 personnes devraient être vendues par l'ORI avant que cet organisme mette un terme à ses activités, normalement à la fin de 1998, et à cette date 63 entreprises auront été liquidées). Il est plus difficile de déterminer le coût que représentent pour les banques publiques, surtout la Banque hellénique de développement industriel (ETBA), les entreprises qu'elles ont dû reprendre (ce sont en partie les mêmes que celles qui relèvent de l'ORI). On peut penser que ces banques ont annulé ces quelques dernières années des créances non recouvrables d'un montant équivalent à plusieurs points de PIB, dont une forte proportion correspond à des prêts qu'elles ont été incitées à accorder à de très grandes entreprises industrielles pratiquement en faillite⁷⁶. L'obligation dans laquelle l'État s'est trouvé de recapitaliser la plupart des grandes banques sous contrôle public résulte en partie de la politique de prêts à l'égard de ces entreprises

Tableau 18. **Reprises de dettes d'entreprises publiques**

Milliards de drachmes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Encours de la dette garantie par l'État, à la fin de 1997
Total	385.4	255.9	303.8	157.4	120.3	120.5	101.0	147.1	1 574.9
(en pourcentage du PIB)	(2.9)	(1.6)	(1.6)	(0.7)	(0.5)	(0.4)	(0.3)	(0.4)	(4.8)
Obligations de restructuration	347.5	222.4	272.1	94.8	86.0	83.8	60.2	40.7	..
Paiements en espèces	37.9	33.4	31.6	62.6	34.3	36.7	40.8	57.3	..
Transports	126.7	121.9	62.8	55.9	50.4	66.3	59.1	65.4	564.3
OA	35.6	43.8	19.3	17.4	21.9	22.6	17.7	11.0	88.5
OSE	19.4	15.8	6.5	3.6	9.2	29.8	22.0	39.1	277.7
OASA	71.7	62.3	37.0	35.0	19.4	13.9	19.4	15.3	198.1
IRO	85.0	15.3	132.0	8.5	32.1	24.5	8.4	12.5	37.2
Entreprises militaires	82.7	58.7	34.0	63.4	28.0	15.2	24.3	9.2	81.5
EAB	69.7	52.3	16.2	57.4	18.5	10.6	7.4	5.8	73.3
EBO	0.0	5.6	16.2	6.1	0.4	0.2	6.7	0.0	2.2
Pirkal	13.0	0.8	1.6	0.0	9.1	4.5	10.2	3.5	6.0
EYDAP	69.7	8.2	6.6	4.5	0.0	0.0	0.0	0.0	14.9
ELTA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	41.0	..
ERT	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	..
Autres	21.3	51.7	68.3	11.9	9.4	14.4	9.3	11.0	877.0 ¹
<i>Pour mémoire :</i>									
Capitalisation des banques publiques									
ETBA	0.0	0.0	50.0	255.0	0.0	152.0	110.0	85.0	
Banque agricole	0.0	0.0	110.5	537.8	7.5	0.0	0.0	150.0	
Banque nationale	0.0	114.0	0.0	0.0	0.0	0.0	14.0 ²	0.0	
Banque de Crète	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.0	38.0	0.0	
Banque hypothécaire nationale	0.0	0.0	0.0	30.3	15.7	0.0	0.0	0.0	
Total	0.0	114.0	160.5	823.1	23.2	155.0	162.0	235.0	
(en pourcentage du PIB)	0.0	0.7	0.9	3.9	0.1	0.6	0.5	0.7	

1. Dont 451 milliards de drachmes pour DEH, 75 milliards pour DEPA, 66 milliards pour le métro d'Athènes, 28 milliards pour l'aéroport de Spata et 198 milliards pour les organismes chargés de la construction d'écoles.

2. Réémission de l'émission de 1991, augmentée des intérêts capitalisés.

Source : Ministère des Finances.

industrielles; on notera néanmoins qu'au cours de cette période les banques sous contrôle public ont aussi distribué des crédits au secteur privé à des conditions très favorables. Le coût pour les banques, et peut-être pour le budget, pourrait encore s'aggraver puisque les banques publiques contrôlent encore de grands

groupes non financiers, en particulier le producteur de nickel Larko, dont les dettes sont de l'ordre de 60 milliards de drachmes, 51 pour cent du capital des Chantiers navals helléniques et les papeteries Softex (qui a accusé les plus lourdes pertes en 1997)⁷⁷.

La charge budgétaire totale pourrait être encore plus lourde si l'on ajoute plusieurs coûts indirects. Premièrement, du fait de la mauvaise gestion des entreprises publiques au cours de la période récente, l'État s'est trouvé privé de recettes fiscales et de dividendes. Il est frappant de constater qu'OTE – la compagnie nationale de télécommunications – est responsable, pour le groupe d'entreprises publiques bénéficiant d'un pouvoir important de monopole dans leur secteur, de la quasi-totalité des dividendes et des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés, Hellenic Petroleum y contribuant également de façon mineure⁷⁸. Deuxièmement, les entreprises publiques ont des arriérés considérables vis-à-vis des banques et entre elles ainsi qu'à l'égard des autorités fiscales et des fonds publics de pension. Les arriérés dus aux banques atteignaient 705 milliards de drachmes à la fin de 1997 (2 pour cent du PIB). Les autres arriérés sont souvent comptabilisés à l'actif (bien qu'on trouve rarement les éléments de passif correspondants dans les comptes de l'autre entité). A la fin de 1994, on évaluait à 900 milliards de drachmes (3 pour cent du PIB) les arriérés inter-entreprises et les arriérés envers l'État⁷⁹. Parmi les arriérés inter-entreprises, on peut citer les factures d'électricité qui n'ont pas été réglées à l'entreprise nationale d'électricité (DEH) par de très grands comptes (Larko, Société du nickel, cimenteries Chalkidas et entreprise métallurgique Chalip, contrôlées par des banques sous contrôle public et bénéficiant d'un tarif inférieur aux prix du marché), les consommations d'eau qui n'ont pas été réglées à EYDAP, la Compagnie des eaux et de l'assainissement d'Athènes, par les collectivités locales et les impayés pour les télécommunications d'ERT, la Société nationale de radio et de télévision. Troisièmement, en plus de l'encours de la dette des entreprises publiques de 2 000 milliards de drachmes, toutes les entreprises publiques ont un montant très élevé d'engagements non provisionnés au titre des pensions, qui découlent des régimes très généreux de pension accordés à leurs salariés. Dans *l'Étude économique de la Grèce* pour 1997, l'OCDE estimait ces engagements à 7 pour cent environ du PIB de 1994.

Principaux facteurs à l'origine de la mauvaise situation financière des entreprises publiques

Politique de fixation des prix

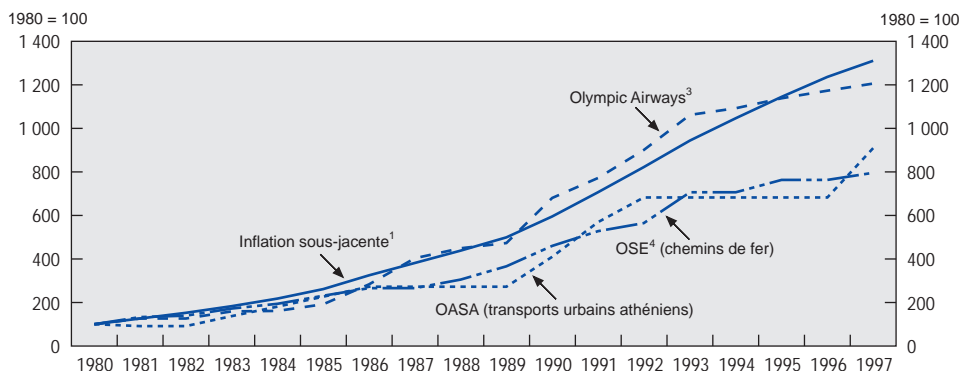
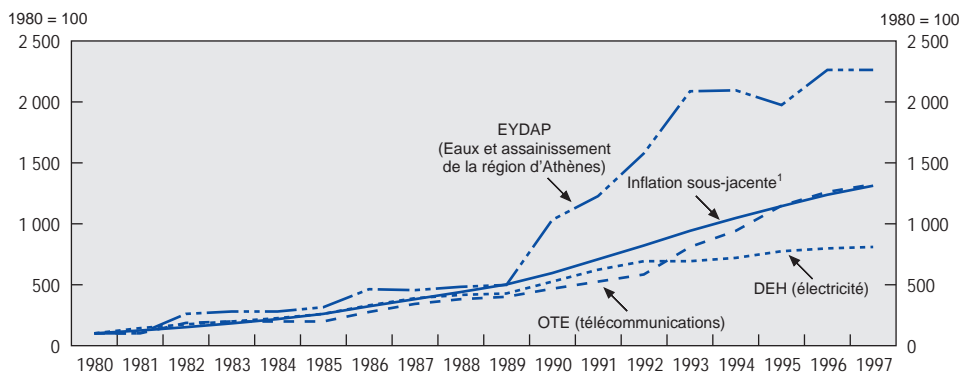
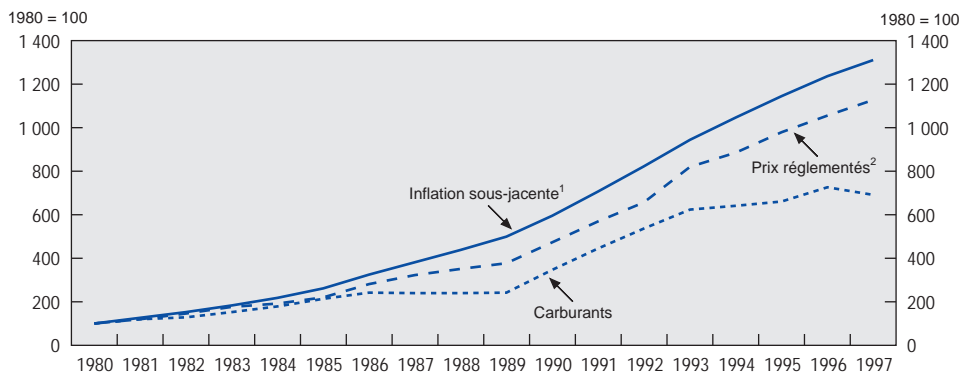
L'évolution des prix des biens et services offerts par la plupart des entreprises publiques n'a pas suivi celle de l'inflation, ce qui a aggravé les mauvais résultats financiers (graphique 11). Les faibles hausses des tarifs ont souvent été liées aux objectifs sociaux du gouvernement, mais elles reflètent également la volonté de faire reculer les anticipations inflationnistes. Les prix administrés représentent actuellement environ 7 pour cent du panier de biens utilisé dans le calcul de l'indice des prix à la consommation et ils comprennent la plupart des biens et services fournis par les entreprises publiques, à l'exception des produits pétroliers, dont les prix ont été libéralisés en 1992 (tableau 19). Souvent, les prix administrés ne sont pas pleinement ajustés à l'inflation pendant plusieurs années ; c'est pourquoi d'amples corrections se sont révélées nécessaires lorsque la situation financière des entreprises était clairement intenable. Parmi les principaux exemples, on peut citer Olympic Airways au milieu des années 80, la plupart des entreprises publiques au début des années 90 (bien que la situation de la compagnie des eaux ait été due en partie à une sécheresse) et, dernièrement, OTE en 1995 avant l'offre publique de vente, de même qu'OASA (transports urbains d'Athènes) en 1997 et 1998. Toutefois, les tarifs de l'énergie et des télécommunications sont élevés par rapport à d'autres pays et, au niveau international, on a pu observer dans ces secteurs une nette amélioration de la productivité, qui s'est répercutée sur les prix, cette amélioration résultant en partie de réformes et du progrès technique. En revanche, les tarifs des transports urbains et ferroviaires et ceux des services postaux sont faibles par rapport aux autres pays.

Rigidités au niveau de l'emploi et coûts élevés de main-d'œuvre

- Politique de l'emploi : conséquences des pratiques passées où la gestion de la main-d'œuvre dans les entreprises publiques répondait aux objectifs de politique sociale

Les sureffectifs des entreprises publiques, surtout pour les emplois faiblement qualifiés, tiennent essentiellement au fait que jusque dans les années 90 ces entreprises, victimes du cycle politique, ont été utilisées comme employeur en dernier ressort (graphique 12)⁸⁰. La priorité accordée à l'emploi se manifeste également à travers la création de l'Organisation de restructuration industrielle

Graphique 11. **Évolution des prix des entreprises publiques et de l'inflation sous-jacente**
1980 = 100



1. Indice des prix à la consommation, hors énergie et produits alimentaires frais.
2. Il est tenu compte de la plupart des entreprises publiques (voir tableau 19).
3. Vols intérieurs.
4. Tarif voyageurs.

Source : Banque de Grèce et Secrétariat de l'OCDE.

Tableau 19. **Poids des entreprises publiques dans l'indice des prix à la consommation**

Secteur	Principale entreprise publique	Poids dans le panier de l'IPC (pour 1 000) ¹
Énergie		93.82
Électricité	DEH	22.96
Eaux et assainissement	Entreprises d'Athènes et de Thessalonique	7.04
Fuel domestique	Hellenic Petroleum	22.30 ²
Essence	Hellenic Petroleum	41.52
Transports		8.49
Transport aérien	Olympic Airways	3.29
Transports urbains	Entreprises d'Athènes et de Thessalonique	4.91
Transport ferroviaire	OSE	0.29
Communications		19.87
Télécommunications	OTE	17.77
Services postaux	ELTA	0.33
Télévision	ERT	1.77
Total		122.18
<i>Pour mémoire :</i>		
Prix réglementés ²	–	69.39

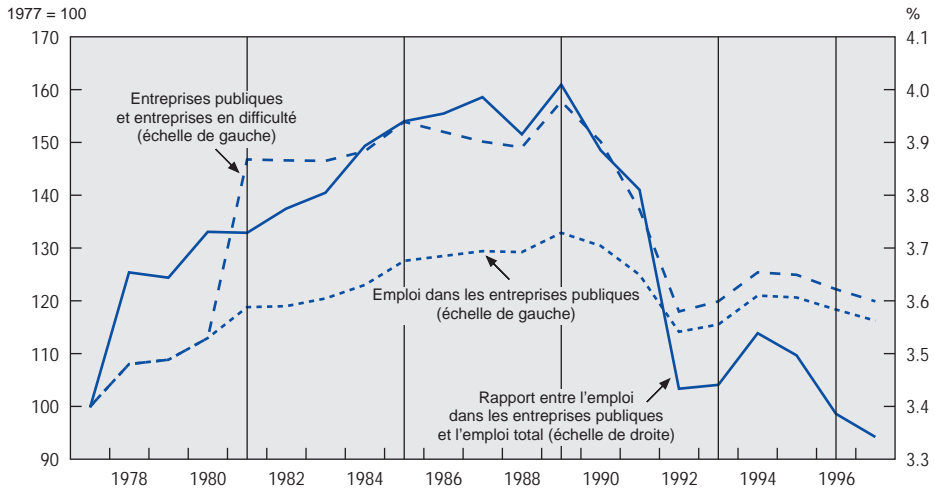
1. D'après l'enquête auprès des ménages de 1992.

2. L'indice de la Banque de Grèce couvrant les prix réglementés inclut les services hospitaliers (1.84), les péages routiers (1.04), les « droits de circulation » des véhicules (2.68) et les redevances des collectivités locales (5.47), mais pas le fuel domestique ni l'essence, dont les prix ne sont pas fixés par voie administrative.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

(ORI) en 1982 et le recours à des injections de fonds propres de la part des banques à capitaux publics pour soutenir des entreprises qui étaient en fait en faillite, ce qui a en définitive lourdement grevé le budget. En conséquence, l'emploi dans les entreprises publiques a augmenté de 33 pour cent entre 1978 et 1989 (66 pour cent si l'on tient compte de l'emploi dans les entreprises relevant de l'ORI). Mais le chiffre total de l'emploi sous-estime l'usage abusif de la politique de l'emploi dans les entreprises publiques, car il ne tient pas compte de *i*) l'inadéquation des qualifications, l'embauche se faisant sans discernement et le changement technologique étant très rapide, et *ii*) l'âge de la retraite dans le secteur public, inférieur à celui des autres secteurs (il est généralement situé au-dessous de 55 ans dans le secteur public), tant et si bien que le rapport retraités/salariés est de 1:1.5, contre 1:2.2 pour l'ensemble de l'économie (si l'on exclut les fonctionnaires)⁸¹.

Graphique 12. L'emploi dans les entreprises publiques¹



1. Les lignes verticales indiquent les années d'élection.
 Source : Ministère de l'Économie nationale.

On s'est efforcé dans les années 90 de faire machine arrière et l'emploi dans les entreprises publiques a été réduit d'environ 30 pour cent, retrouvant ainsi son niveau de la fin des années 70. En outre, la plupart des entreprises relevant de l'ORI ont été vendues ou liquidées au début des années 90 et en 1994 une loi concernant l'embauche dans les entreprises publiques a été adoptée, le critère de recrutement étant désormais le mérite (et des examens d'entrée étant organisés à l'échelle de l'ensemble du secteur public). Mais les dirigeants des entreprises publiques se sont plaints du manque de souplesse d'examens d'entrée aussi larges et la loi a été modifiée en 1997 de façon à permettre des examens plus différenciés au niveau de chaque entreprise. En outre, on s'efforce dans la plupart des entreprises de réduire les effectifs en laissant jouer les départs naturels et plusieurs dispositifs de préretraite ont été mis en place (notamment à Olympic Airways et à OTE). Ces dispositifs (surtout celui d'Olympic Airways) ne sont pas révélés satisfaisants – comme d'ailleurs dans les autres pays – car ils ont souvent eu un résultat fâcheux : ce sont surtout les salariés très qualifiés qui sont partis et pas les salariés faiblement qualifiés ; ils ont été également très coûteux.

Si l'on s'est appuyé sur les départs naturels et les préretraites pour diminuer les effectifs, c'est parce que les pouvoirs publics n'acceptaient pas le licenciement. Les salariés des entreprises publiques sont traités *de facto* comme des fonctionnaires (dont l'emploi est protégé par la constitution), alors que juridiquement ils sont soumis au droit privé, qui permet le licenciement sous certaines conditions⁸². En l'absence de réductions plus ambitieuses des effectifs, les indicateurs de productivité des différentes entreprises se sont nettement dégradés par rapport aux entreprises comparables à l'échelle internationale et ils comptent parmi les plus faibles pour la zone de l'OCDE (voir plus loin l'analyse des divers secteurs).

- Politique de rémunération : l'appropriation de la rente de monopole par les syndicats des entreprises publiques

Bien qu'il soit difficile de se prononcer sur le niveau adéquat de rémunération dans une entreprise, plusieurs éléments montrent que le niveau de rémunération du salarié moyen des entreprises publiques est trop élevé. Par rapport à l'ensemble de l'économie, la rémunération du salarié moyen des entreprises publiques est près de deux fois plus élevée que dans le secteur privé et elle est supérieure de 29 pour cent à celle observée dans le secteur manufacturier (tableau 20). En outre, la rémunération dans les secteurs déficitaires à forte intensité en main-d'œuvre est aussi élevée que dans les secteurs à forte intensité en capital. Par exemple, la rémunération moyenne des salariés d'OASA (transports urbains d'Athènes) est supérieure à celle des salariés de la société téléphonique et de l'entreprise d'électricité. Un examen de l'évolution des salaires confirme ce constat de niveau excessif des rémunérations. Dans les entreprises publiques, le salaire moyen a presque toujours progressé davantage que dans le secteur privé ; pour la période 1990-97, la rémunération en termes réels a augmenté de près de 9 pour cent, contre 2 et 8 pour cent respectivement pour les ouvriers et les employés et cadres du secteur manufacturier, bien que ce secteur ait dégagé des gains de productivité de 26 pour cent au cours de la période considérée. Les salaires ont été relevés dans les entreprises publiques indépendamment de la situation financière de l'entreprise et il ressort d'une analyse par secteur que les salaires réels ont généralement été supérieurs aux gains de productivité, en particulier entre 1994 et 1997. Pour enrayer ces pressions salariales, le ministère de l'Économie nationale a essayé à plusieurs reprises, depuis 1992, de plafonner la croissance de la masse salariale. Mais, faute de mécanismes contraignants, ces tentatives ont été infructueuses. Le dérapage des salaires tient

Tableau 20. Rémunération moyenne par salarié

1997

	Rémunération mensuelle (milliers de drachmes)	Rémunération par rapport à celle du secteur privé	Pourcentage de salariés
Ensemble de l'économie ¹	379	122.9	100.0
Entreprises publiques	573	185.7	6.1
DEH (électricité)	520	168.5	1.6
Hellenic Petroleum (carburants)	991	320.9	0.1
OTE (télécommunications)	576	186.6	1.1
OASA (transports urbains)	622	201.5	0.5
Groupe Olympic Airways	870	281.7	0.5
OSE (chemins de fer)	506	163.9	0.6
EYDAP (eau et assainissement)	587	190.1	0.2
ELTA (poste)	508	164.4	0.5
Secteur privé ²	309	100.0	68.6
Industries manufacturières ³	444	143.0	26.5
Administrations publiques	486 ⁴	157.0	23.2

1. Basé sur les données des comptes nationaux.

2. A l'exception des entreprises et banques publiques.

3. Moyenne des ouvriers, employés et cadres dans les industries manufacturières.

4. On suppose que les taux de cotisation à la sécurité sociale des employeurs sont égales à celles du secteur privé (28 pour cent).

Source : Ministère de l'Économie nationale.

en partie au fait que les dirigeants des entreprises publiques sont soumis à l'influence de syndicats puissants connus pour leur intransigeance, dont le pouvoir de négociation est d'autant plus grand qu'ils contrôlent des services ou des biens essentiels et qu'ils en ont souvent tiré parti pour imposer leurs revendications au pays.

La présence de syndicats puissants se traduit souvent par un grand nombre d'autres avantages non salariaux. Les régimes de pension sont sans doute l'élément le plus coûteux à cet égard. Les taux de remplacement pour les pensions versées aux salariés des entreprises publiques sont les plus élevés en Grèce (avec ceux du secteur bancaire et des médecins), le taux de remplacement légal étant supérieur à 100 pour cent du dernier salaire mensuel (il s'y ajoute dans de nombreux cas une forte indemnité de départ représentant deux ans de salaire). Du fait de ce niveau élevé des pensions, les cotisations totales (patronales et salariales) sont presque deux fois supérieures à celles du secteur privé (environ 48 pour cent pour la pension de base et la pension complémentaire, contre

26 pour cent pour le secteur privé)⁸³. Malgré tout, le taux implicite de rendement net des contributions au titre des pensions est très élevé et le financement futur des pensions causera de graves difficultés financières dans les entreprises publiques, surtout lorsqu'elles ont utilisé à d'autres fins une partie des recettes provenant des cotisations⁸⁴.

Les syndicats des entreprises publiques ont également réussi à négocier des modalités restrictives d'organisation du travail, qui alourdissent considérablement les coûts de main-d'œuvre. Les restrictions concernant la mobilité géographique et fonctionnelle, de même que la durée du travail, ont obligé à des embauches supplémentaires en période de pointe ou de redéploiement de la demande et ont fortement gonflé la masse salariale sous la forme d'heures supplémentaires, d'équipes de nuit, de périodes de repos rémunérées, de journées de congés et d'autres paiements supplémentaires (par exemple pour le travail en haute saison et pour l'achat de repas). Dans le cas d'Olympic Airways, ces «suppléments» ajoutent 30 pour cent au salaire de base. Enfin, la plupart des salariés reçoivent des prestations en nature, prenant souvent la forme de biens et services de leur entreprise; ces avantages en nature augmentent d'environ 3 pour cent la masse salariale totale. Parmi les avantages les plus généreux, on peut citer : *i*) une certaine durée de communications gratuites pour les salariés de l'entreprise téléphonique OTE; *ii*) une réduction d'environ 75 pour cent sur les prix de l'électricité pour les salariés et retraités de DEH; *iii*) des billets gratuits (sièges en réserve) pour les salariés et retraités d'Olympic Airways et leurs proches parents; *iv*) et un rabais de 40 pour cent sur la consommation d'eau pour les salariés d'EYDAP.

Programme d'investissement

Malgré d'importantes dépenses d'investissement – en moyenne 3½ pour cent du PIB par an depuis le début des années 80 (dans l'optique administrative) – la plupart des entreprises publiques n'ont pas réussi à s'adapter aux technologies modernes pour maintenir à niveau leurs infrastructures et/ou leurs équipements. C'est en partie à cause des retards qu'elle accuse pour sa modernisation que la Grèce bénéficie de dérogations dans la plupart des directives de la CE qui concernent la libéralisation de secteurs essentiels comme les télécommunications, l'électricité, le gaz naturel et les transports aériens. Depuis le début des années 90, on s'est davantage efforcé de rattraper le net retard pour

l'investissement et la technologie. A cette fin, les fonds de l'UE, le CCA I et surtout le CCA II, ont joué un grand rôle. Dans le cas du CCA II pour 1994-99, les principales entreprises publiques recevront environ 6 milliards d'ECU (soit près de 6 pour cent du PIB) sur un programme total de 29 milliards d'ECU, plus de la moitié des financements prenant la forme de subventions de l'UE. Mais, malgré les progrès accomplis, il subsiste un grave retard pour l'investissement. C'est ainsi qu'OTE a l'un des taux les plus faibles de lignes numériques dans la zone de l'OCDE (bien qu'elle mène actuellement un programme rapide de numérisation). DEH assure tout juste la production d'électricité dans des conditions à peine fiables et elle a construit un grand nombre de centrales inefficaces (surtout des centrales hydroélectriques à vocation d'irrigation agricole). La construction du gazoduc et la modernisation des infrastructures ferroviaires ont souffert de retards innombrables et de nets dépassements des coûts. Dans tous les secteurs des transports (aériens, ferroviaires et urbains), les flottes sont anciennes et ont été acquises auprès de constructeurs très divers, ce qui alourdit les coûts de maintenance et de stockage des pièces détachées. C'est ce qui explique en partie la qualité médiocre du service dans les entreprises publiques et la baisse correspondante de la demande. La passation des marchés ne s'opère pas de façon satisfaisante ; c'est ainsi qu'en décembre 1997 – avant la mise en application d'une directive communautaire sur l'appel à la concurrence pour les gros marchés de fournitures (CE 9338/1994) – on a attribué en toute hâte aux producteurs nationaux, sans appel à la concurrence, des marchés d'un montant de 1 300 milliards de drachmes (soit 3½ pour cent du PIB)⁸⁵. La Commission européenne a décidé par la suite d'examiner ces marchés afin de déterminer leur conformité aux règles communautaires de la concurrence.

Pratiques comptables

Les pratiques comptables des entreprises publiques opacifient leur situation financière et compliquent énormément l'analyse de leurs résultats. L'élément essentiel est que la plupart des entreprises n'ont pas une comptabilité distincte pour les différentes composantes de leurs activités, de sorte qu'on ne peut correctement évaluer les coûts des biens et services qu'elles offrent. De plus, on admet généralement que les comptes de résultats et les bilans des entreprises publiques ne sont pas transparents, notamment, comme on l'a indiqué ci-dessus, parce que les recettes comportent des postes qui ne sont que des éléments présumés et que les engagements implicites sont exclus. En outre, les comptes ne sont

généralement pas établis en temps utile. On envisage néanmoins d'individualiser les comptes pour les différentes opérations et d'appliquer les pratiques comptables généralement acceptées au niveau international. C'est ainsi que, dans le cadre de la nouvelle initiative de réforme du gouvernement, on fait actuellement appel à des cabinets internationaux d'audit et que des audits ont déjà été réalisés pour OTE et pour Hellenic Petroleum avant l'offre publique de vente.

Les objectifs actuels des pouvoirs publics

Le gouvernement, reconnaissant que pour véritablement se rapprocher du niveau des partenaires de l'UE il faut s'attaquer résolument à ces problèmes, privilégie désormais davantage la réforme du secteur des entreprises publiques. Avant 1996, on a assisté à d'incessantes volte-face pour le choix d'une stratégie de réforme – dont la nécessité n'a jamais été mise en doute par les gouvernements successifs – et quant au rôle adéquat du secteur privé, point sur lequel les gouvernements ont souvent eu une position ambiguë. La première vague de réformes a été lancée au début des années 90, c'est-à-dire beaucoup plus tard que dans la plupart des pays de l'OCDE. Des plans de restructuration ont été mis en place dans un grand nombre d'entreprises, dont la situation financière s'est alors nettement améliorée (bien que due en partie à une très forte compression des salaires qui n'a été que de courte durée). De plus, le gouvernement a décidé de fermer la plupart des entreprises non viables relevant de l'ORI en instaurant une procédure spéciale de liquidation accélérée. Il a également privatisé les transports par autobus d'Athènes et envisageait de céder de fortes participations au capital d'OTE à un investisseur stratégique (49 pour cent) et d'Hellenic Petroleum (alors DEP). La concurrence s'est nettement améliorée sur le marché des transports aériens intérieurs et dans le secteur du pétrole après les initiatives qui ont été prises pour les libéraliser; il en a été de même dans les télécommunications après l'entrée de deux opérateurs privés de téléphonie mobile, et dans le secteur des médias après la libéralisation de l'attribution des licences de télévision et de radio. Au cours de cette même période, le gouvernement s'est efforcé d'attirer les capitaux étrangers grâce à des opérations de construction/exploitation/transfert (CET); parmi les résultats notables dans ce domaine, on peut citer les marchés passés pour le nouvel aéroport d'Athènes, Spata, et pour le pont Rio-Antirio. Mais, malgré ces initiatives, les résultats financiers des entreprises publiques sont restés très médiocres et les pouvoirs publics se sont retrouvés sur la défensive,

l'opinion leur reprochant l'absence de transparence de ces opérations. L'action initiale de réforme a été largement abandonnée lorsqu'on est revenu sur la privatisation des transports urbains par autobus en 1993, et les autres initiatives ont été fortement retardées avant d'être à nouveau à l'ordre du jour. Les perspectives de réforme sont bien meilleures depuis 1996, car l'opinion paraît s'être retournée en se montrant favorable aux privatisations, notamment au vu des résultats positifs des réformes mises en œuvre en Grèce et dans les autres pays de l'OCDE⁸⁶.

Pour préparer les entreprises publiques grecques à la concurrence au niveau de l'UE et pour appuyer l'effort d'assainissement budgétaire, le gouvernement a décidé d'améliorer la qualité du service, d'accroître la productivité et d'attirer des investisseurs privés pour le développement de ces entreprises. L'élément essentiel de la stratégie du gouvernement est la loi de 1996 qui vise à modifier la gestion des entreprises publiques. L'objectif est de mettre en place un mode de gestion équivalent à celui du secteur privé. A cette fin, on transforme actuellement les entreprises publiques en sociétés anonymes. On recrute de nouveaux gestionnaires au moyen de procédures d'appel à la concurrence. Chaque entreprise établit des plans stratégiques et des plans d'exploitation (souvent avec le concours de consultants internationaux). L'autonomie de gestion doit être renforcée par des contrats de gestion reposant sur des critères de résultat conformes au plan d'exploitation qui a été approuvé. Presque toutes les entreprises publiques (40 environ) sont soumises à ce dispositif, l'exception la plus notable étant le monopole pour l'électricité (DEH), qui bénéficie d'un délai supplémentaire pour achever sa restructuration et appliquer la nouvelle loi sur l'électricité. Les nouveaux dirigeants de toutes les entreprises publiques devront également diffuser des informations sur les droits des consommateurs. Au milieu de 1998, une nouvelle direction était en place dans beaucoup d'entreprises et un certain nombre de nouveaux dirigeants avaient soumis les plans stratégiques et les plans d'exploitation au gouvernement pour qu'il les approuve. Entre août et octobre 1998, les contrats de gestion des entreprises suivantes ont été approuvés : la poste grecque (ELTA), la télévision nationale (ERT), la Compagnie des transports urbains d'Athènes (OASA) et ses trois filiales, et les chemins de fer grecs (OSE).

Le gouvernement a retenu des stratégies différentes pour les entreprises publiques déficitaires et pour celles qui sont financièrement plus viables. Dans le

cas des entreprises déficitaires, le but est de durcir les contraintes budgétaires, notamment par un accès plus difficile aux crédits garantis par l'État. Pour améliorer leur gestion, ces entreprises devront prévoir dans leurs plans d'exploitation une réduction des sureffectifs. Dans la plupart des cas, cela se fera par le jeu des départs naturels. Mais le gouvernement envisage également la possibilité de transferts de salariés à d'autres entreprises, à l'administration centrale ou aux collectivités locales. L'une des grandes priorités est une plus grande flexibilité de l'emploi, afin d'accroître la productivité et de diminuer les coûts de main-d'œuvre. A cette fin, le gouvernement a adopté en février 1998 un texte qui oblige les dirigeants et les syndicats des entreprises publiques déficitaires à s'entendre sur une révision des conventions collectives actuelles qui aille dans le sens d'une plus grande flexibilité des conditions de travail. A défaut d'accord dans un délai de six mois, c'est le gouvernement qui impose de nouvelles conditions à l'entreprise. C'est ce qui s'est produit pour tous les contrats de gestion signés jusqu'à présent. Dans certains cas, surtout lorsque les résultats ne s'améliorent pas, le gouvernement envisage de céder le contrôle de la gestion à des investisseurs stratégiques (notamment pour Olympic Airways)⁸⁷.

Dans le cas des entreprises publiques financièrement plus viables, le gouvernement se propose de céder des participations à des investisseurs privés, dans l'espoir que ces participations amélioreront le fonctionnement de ces entreprises et réduiront dans le même temps leurs besoins d'emprunt. La vente d'entreprises est une question extrêmement controversée et c'est seulement depuis peu que la cession de participations, même minoritaires, n'est plus un tabou politique. Les principales opérations à ce jour n'ont débuté qu'en 1996; on citera la cession de 34 pour cent d'OTE (compagnie nationale de télécommunications) et de 23 pour cent d'Hellenic Petroleum (tableau 21)⁸⁸. Les recettes totales des privatisations (y compris celles des banques) représentent environ 3½ pour cent du PIB (pour l'essentiel en 1998), contre 20.6 pour cent au Portugal, 4 pour cent en Italie et 4.4 pour cent en Espagne, pour la période 1990-97. De nouvelles cessions devraient intervenir, puisque le gouvernement s'est engagé à la mi-mars 1998 à céder au cours des deux prochaines années des participations minoritaires détenues dans dix autres entreprises, qui sont toutefois de petite dimension, ou à lancer des appels d'offre pour la gestion de ces entreprises⁸⁹. Pour bien montrer leur détermination, les autorités ont émis des certificats de privatisation comportant un accès garanti à 40 pour cent des privatisations futures et assortis d'une

Tableau 21. Principales privatisations des entreprises publiques¹

1990-98

Entreprise	Date	Part du capital vendu	Recettes (en milliards de drachmes)
AGET – Ciment Heracles	1992	49	129
Fix (bière)	1993	100	2
Chantiers navals de Neorion	1994	100	2
Peraïki – Patraïki (textiles)	1994-96	100	3
Mines d'or de Cassandra	1994	100	11 ²
Entreprise de ciment Chalkis	1995	100	36
Chantiers navals helléniques	1995	49 ³	8
Mines de Skalistiris	1995	100	2
OTE (télécommunications)	1996	8	128
Usines métallurgiques de Chalipis	1996	100	4
OTE	1997	12	298
Chantiers navals d'Eleusis ⁴	1997	100	30
Boutiques hors taxes	1998	20	24
MEL (papier)	1998	100	2
Bourse des valeurs d'Athènes	1998	35	22
OTE	1998	4	126
Hellenic Petroleum	1998	23	90
OTE	1998	10	302

1. Cette liste comprend les ventes qui ont rapporté plus de 1.5 milliard de drachmes; beaucoup d'autres ventes ont eu lieu pour des montants moins élevés, en particulier des entreprises sous le contrôle de l'IRO.

2. L'entreprise a été vendue avec de l'or pour une valeur de 204 milliards de dollars EU.

3. Les 51 pour cent restant appartiennent à la Banque grecque pour le développement industriel (ETBA).

4. L'entreprise avait été privatisée en 1992 mais elle était revenue à l'IRO en août 1995 pour cause de faillite.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

décote. Mais le gouvernement n'a pas actuellement l'intention de céder plus de la moitié du capital des grandes entreprises d'utilité publique et ce plafond de 49 pour cent est fixé par une loi⁹⁰.

Le gouvernement se propose de prendre plusieurs autres mesures pour renforcer la discipline financière. Premièrement, il mettra en place une politique de distribution de dividendes pour les entreprises publiques qui ne sont pas cotées en bourse. Il faudra donc que les entreprises redressent leur situation pour pouvoir distribuer un dividende à l'État. Deuxièmement, une opération d'apurement des arriérés interentreprises sera menée à bien rapidement. Troisièmement, pour intensifier la concurrence, le gouvernement envisage d'aligner rapidement la législation grecque sur les directives communautaires et de bien préciser la stratégie de libéralisation et son calendrier. Les premiers secteurs concernés seront les télécommunications et l'électricité, pour lesquels de profondes

réformes sont prévues en 1998 ou au début de 1999. Quatrièmement, le gouvernement recourra davantage aux concessions de construction/exploitation/transfert, surtout pour la construction d'autoroutes. Plus précisément, 40 pour cent des opérations de constructions d'autoroutes seront réservés à ces concessions, et une procédure a déjà été lancée pour le périphérique d'Athènes. En outre, tous les grands projets pour les Jeux olympiques de 2004 seront réalisés par concession au secteur privé. Enfin, le gouvernement a l'intention de limiter étroitement la hausse des prix administrés des entreprises publiques et il n'y aura que quelques faibles augmentations en termes nominaux en 1998 et en 1999. Mais cette politique se rattache davantage à la lutte contre l'inflation et au respect du critère du traité de Maastricht en matière d'inflation qu'à la réforme même des entreprises publiques.

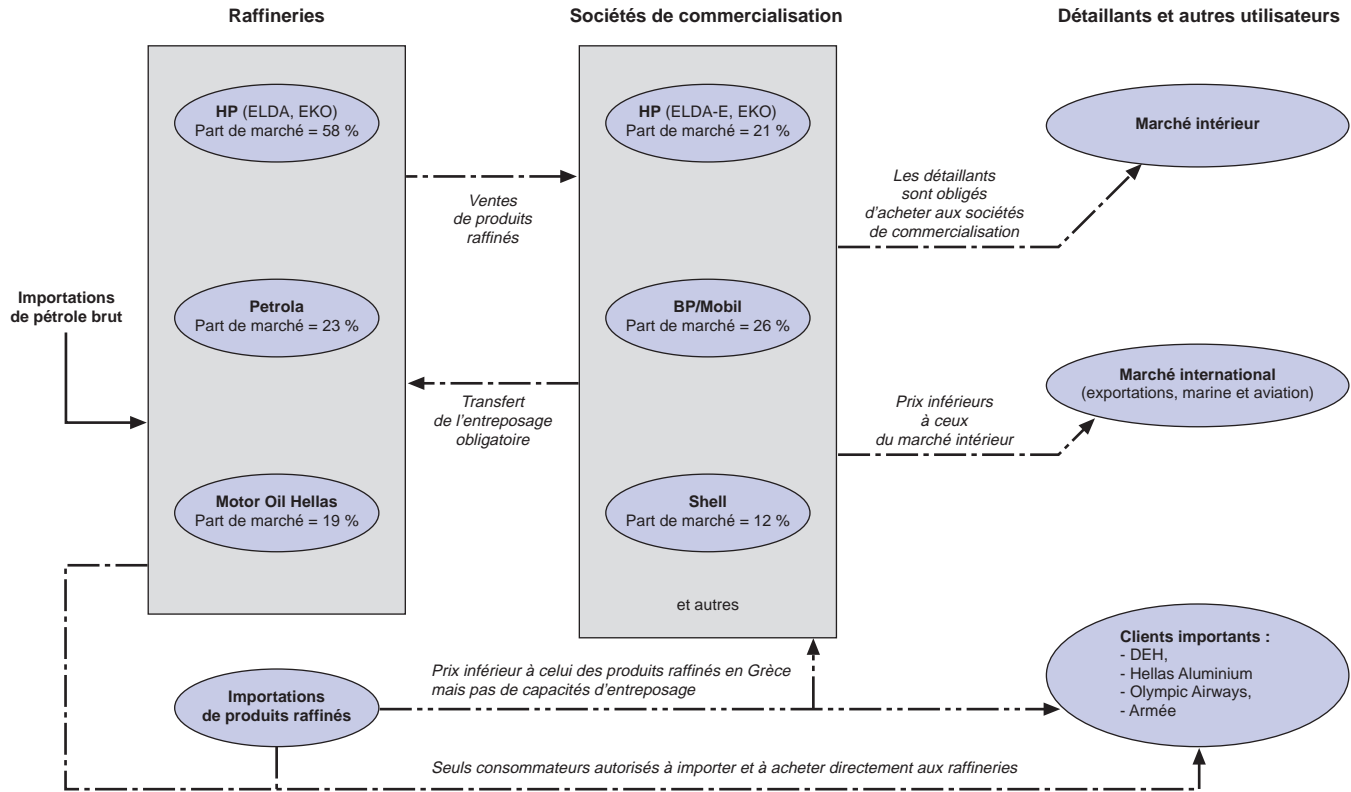
Réforme dans certains secteurs

Industries de réseau

Raffinage et distribution du pétrole

Le secteur pétrolier joue un très grand rôle dans l'économie grecque, car il représente plus de 70 pour cent de la demande totale d'énergie, proportion très supérieure à celle observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE, alors que l'offre est principalement satisfaite par des importations. Tout en étant relativement concurrentiel par rapport au reste du secteur de l'énergie en Grèce, le secteur pétrolier est soumis à l'un des dispositifs réglementaires les plus restrictifs qui soient dans la zone de l'OCDE, avec un strict cloisonnement des marchés d'amont et d'aval. Plus précisément, les raffineries n'ont pas le droit de vendre ou de distribuer des produits pétroliers directement sur le marché intérieur ; elles doivent vendre le pétrole raffiné à des sociétés de commercialisation (distribution au stade du commerce de gros). Ces sociétés sont en concurrence pour l'approvisionnement des stations-service, mais elles n'ont pas le droit d'exploiter les stations-service. Il faut ajouter que les stations-service ne peuvent pas s'approvisionner directement auprès des raffineries (graphique 13)⁹¹. Élément essentiel pour la libéralisation de ce secteur, les prix des produits pétroliers ne sont plus administrés depuis le début des années 1990, et il n'est plus interdit aux sociétés de commercialisation d'importer des produits raffinés⁹². La concurrence s'est par

Graphique 13. Structure institutionnelle du secteur pétrolier



la suite intensifiée en aval parce que les sociétés de commercialisation se sont multipliées : le nombre des licences accordées par le ministère du Développement pour le marché intérieur est passé à 35 en 1997, soit le double du chiffre enregistré en 1991. La concurrence est également plus vive sur le marché du détail ; les stations-service par automobile sont nombreuses par rapport aux autres pays et il existe un grand nombre de détaillants indépendants. En conséquence, les écarts de prix sont assez marqués au niveau des détaillants, au moins dans les grandes agglomérations⁹³. La concurrence a contribué à limiter les marges de distribution, qui s'étaient au départ élargies après la libéralisation de 1992.

Toutefois, le secteur amont du raffinage reste essentiellement un monopole dominé par la société à capitaux publics Hellenic Petroleum (HP) et la société à capitaux privés Hellenic Motor Oil/Aramco, avec respectivement une part de marché de 60 et 20 pour cent. La concurrence exercée par les importations de produits raffinés est très faible, en partie à cause des réglementations ; en 1996, les importations ne représentaient que 3 pour cent de la consommation d'essence et de gazole. Bien que les sociétés de commercialisation puissent importer des produits pétroliers raffinés depuis 1992, la réglementation concernant les stocks obligatoires constitue une barrière à l'importation en obligeant pour l'essentiel ces sociétés à acheter exclusivement aux raffineries nationales dans le cadre de contrats de « fourniture contre stockage ». Le lien entre les contrats d'achat et les contrats de stockage tient au fait que la législation grecque, contrairement à celle des autres pays de l'UE, ne permet pas que les obligations de stockage (l'équivalent de 90 jours de ventes) soient respectées en prenant en compte les stocks détenus dans d'autres pays de l'UE. Mais la réglementation grecque autorise les sociétés de commercialisation à transférer leur obligation de stockage aux raffineries grecques qui les ont approvisionnées l'année précédente et avec lesquelles elles ont un contrat d'approvisionnement pour l'année en cours⁹⁴. Dans le même temps, la construction de nouveaux entrepôts indépendants dans la région clé d'Athènes n'est pas rentable et il est difficile de toute manière d'obtenir un permis de construire du fait des règlements relatifs à l'environnement. La Commission européenne a intenté une action contre l'État grec devant la Cour de justice des Communautés européennes pour violation des règles de l'UE concernant la libre circulation des marchandises. La réglementation grecque assure également à HP un autre avantage sur les autres raffineurs, car elle est le

fournisseur exclusif de plusieurs gros consommateurs (Olympic Airways, les forces armées, DEH et Hellenic Aluminium).

La situation de duopole, se conjuguant à la limitation des importations, offre aux raffineries la possibilité d'élargir sensiblement leurs marges sur le marché continental intérieur. La marge brute de HP à la sortie de l'usine (c'est-à-dire avant déduction des coûts de raffinage) est supérieure de 50 pour cent environ à la marge de référence sur le marché international ; la marge brute moyenne de HP à la sortie de la raffinerie est estimée à 4.17 dollars des États-Unis par baril, alors que la marge brute sur la base du prix spot fab du Platt Mediterranean est de 2.64 dollars par baril. L'essentiel de cet avantage est obtenu sur le marché intérieur, où les marges brutes sont le triple de celles observées sur le marché de l'approvisionnement des navires, qui est plus concurrentiel. Il n'est donc pas surprenant que le raffinage représente la quasi-totalité des bénéfices de HP. A en juger par les données de l'Agence internationale de l'énergie, le secteur de la distribution est concurrentiel, les prix des carburants avant impôts étant proches de la moyenne pour l'OCDE.

Avant l'offre publique de vente de juillet 1998, qui a recueilli un grand succès et qui portait sur 23 pour cent de son capital, HP a réalisé un vaste programme d'investissements et lancé une profonde réorganisation interne⁹⁵. Avec cette réorganisation, HP se recentrera sur son métier de base, le raffinage et les activités connexes de distribution, et ses effectifs seront progressivement réduits de 20 pour cent d'ici à 2002, surtout dans le raffinage, qui représente plus de 50 pour cent de l'effectif total de HP. Un programme d'investissements de 200 milliards de drachmes (dont 95 milliards pour les activités de raffinage), étalé sur la période 1998-2002, devrait encore accroître la productivité. A cet égard, HP dispose d'un avantage concurrentiel : elle devrait encore bénéficier de fonds publics et le respect des normes environnementales devrait imposer de lourdes charges aux autres raffineries⁹⁶. Grâce à ces fonds publics, HP est moins endettée que ses concurrentes, bien qu'elle ait récemment achevé un grand programme de modernisation ; sa dette à long terme n'atteignait que 8 milliards de drachmes à la fin de 1997.

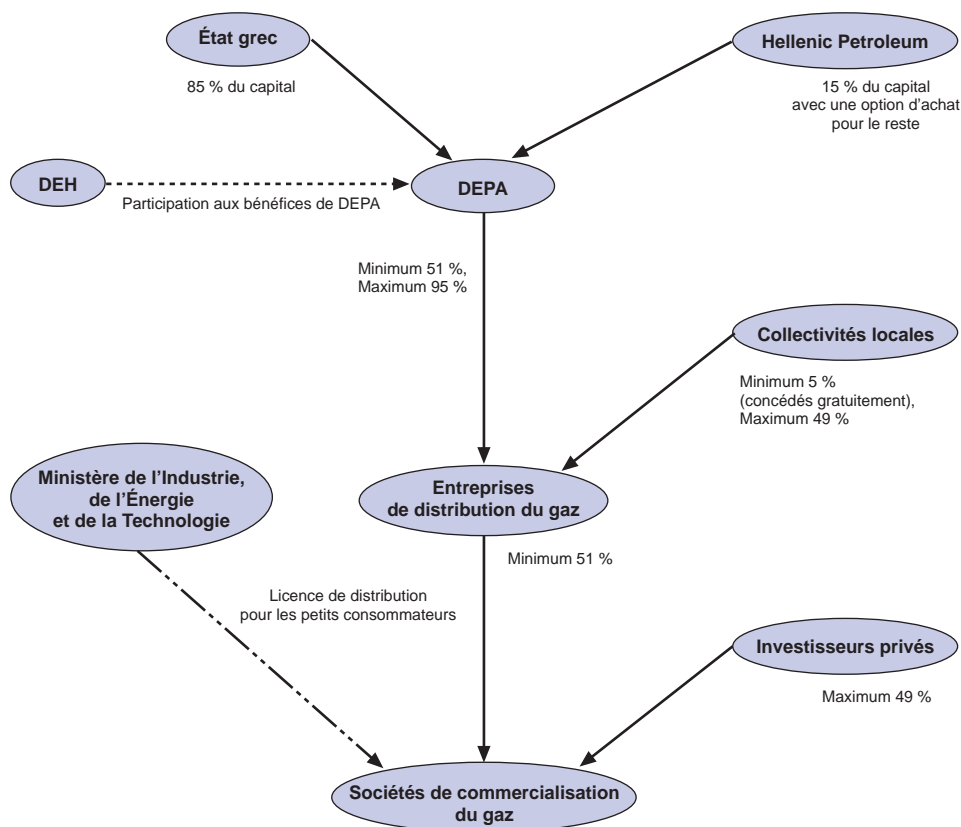
La concurrence est clairement insuffisante sur le marché pétrolier au stade du raffinage. Ce sont essentiellement les importations qui pourraient la renforcer, mais il faut pour cela modifier les réglementations de façon à les rendre conformes aux directives communautaire sur les contrats de stockage. Bien que

les questions de protection de l'environnement représentent une contrainte, une procédure moins stricte pour les permis de construction d'installations de stockage permettrait de faire jouer davantage la concurrence grâce à l'importation de produits raffinés. Sur le marché intérieur, la concurrence serait plus vive si les détaillants pouvaient s'approvisionner directement auprès des raffineries (sans passer par les sociétés de commercialisation) et si l'on mettait fin à l'exclusivité dont bénéficie HP pour certains gros consommateurs publics. L'entrée de nouveaux participants au stade du raffinage intensifierait également la concurrence et si le groupe Latsis modernise la raffinerie Petrola comme il en a l'intention, on aurait au stade du raffinage un troisième grand acteur.

Gaz naturel

La Grèce est approvisionnée en gaz naturel depuis 1997 grâce au gazoduc provenant de Russie et elle se procure également du gaz naturel liquéfié en Algérie⁹⁷. Par conséquent, la demande de gaz naturel est encore embryonnaire. A l'heure actuelle, le monopole public pour le gaz naturel, DEPA, n'a conclu qu'un petit nombre de contrats de vente avec quelques grands groupes industriels, en dehors d'un gros contrat avec DEH. La demande émanant des petits utilisateurs sera infime dans un proche avenir, car la mise en place du réseau à basse pression a pris un retard considérable. Le développement du marché du gaz naturel a été entravé par un important retard dans la construction des infrastructures. Aujourd'hui, la majeure partie des réseaux à haute pression sont construits, mais les devis ont été très nettement dépassés ; le coût total est à l'heure actuelle estimé à 2.6-3 milliards de dollars des États-Unis, alors qu'il avait été fixé au départ à 1½ milliard de dollars. Les fonds structurels de l'UE financeront environ 40 pour cent du coût des infrastructures⁹⁸. La construction du réseau à basse pression ne débutera qu'après achèvement de la procédure d'appel d'offres qui vient d'être lancée auprès du secteur privé. Dans le cadre de la loi de 1995 sur le gaz naturel, le secteur privé devrait financer la totalité des coûts du réseau à basse pression (en dehors des contributions de l'UE), en contrepartie de l'exclusivité de l'approvisionnement pour une région donnée. La participation du secteur privé est limitée à 49 pour cent du capital des sociétés de commercialisation, dont la majorité du capital sera détenue par les filiales (de distribution) de DEPA (graphique 14)⁹⁹. Lorsque ces projets parviendront à maturité en 2020, le gaz naturel devrait couvrir 15 pour cent des besoins en énergie de la Grèce.

Graphique 14. Structure institutionnelle du secteur du gaz naturel



Principaux droits de DEPA	Principaux droits des sociétés de commercialisation du gaz
Importations Construction et exploitation de réseaux à haute pression Ventes de gaz aux entreprises de distribution et aux sociétés de commercialisation du gaz Ventes de gaz aux gros consommateurs (consommation annuelle > 10 millions de m ³)	Ventes de gaz aux petits consommateurs Construction et exploitation de réseaux à basse pression sous concession pour 25-35 ans <i>Note</i> : Les filiales de DEPA (entreprises de distribution du gaz) contrôlent les réseaux à basse pression

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Puisque le gaz naturel sera distribué par un monopole public et que les barrières à l'entrée sont nombreuses, on ne peut s'attendre à ce que les conditions concurrentielles prévalent dans ce secteur à moyen terme¹⁰⁰. Conformément à la directive communautaire concernant le gaz naturel, DEPA n'a aucune obligation, jusqu'en 2006, d'accorder à des tiers l'accès à son réseau, puisque cette directive comporte une dérogation en faveur des États dans lesquels le gaz n'a été commercialisé qu'après 1988 et où une libéralisation serait nuisible au développement de ce secteur. Faute de concurrence permettant d'assurer une tarification efficiente, le mode de fixation des prix du gaz naturel est d'autant plus important et, à cet égard, la politique annoncée jusqu'à présent risque d'être discriminatoire et de manquer de transparence. Pour les utilisateurs industriels, les prix peuvent être négociés sur la base d'un prix de référence fixé directement en fonction du coût des combustibles de remplacement (par exemple le prix des fuels lourds après impôt) plus une marge fixe¹⁰¹. Le prix de référence résultant de cette formule paraît conforme aux prix industriels observés dans les autres pays de l'UE, bien qu'il souffre d'un biais vers le haut reflétant une fiscalité grecque relativement forte pour les fuels lourds¹⁰². Toutefois, quelques grandes entreprises publiques, notamment DEH, l'entreprise d'électricité, ont signé des contrats à long terme de paiement à la livraison fixant les prix en fonction des coûts, c'est-à-dire les prix à l'importation en provenance de la Russie, plus une marge confortable tenant compte des frais de transport et du taux de rentabilité des investissements pour DEPA. La marge acquittée par DEH (7 dollars des États-Unis par Gcal, qui viennent s'ajouter au prix à la frontière de 9 dollars des États-Unis par Gcal) paraît élevée par rapport aux prix observés dans l'UE, qui sont de l'ordre de 13 dollars des États-Unis par Gcal. Cependant, DEH bénéficie d'une compensation sous la forme d'un accord de partage des bénéfices avec DEPA¹⁰³. Le système de tarification duale pourrait entraver la concurrence dans le secteur de l'électricité si l'entreprise en place, DEH, et les entreprises qui pourraient produire de l'électricité à partir du gaz ne sont pas traitées sur un pied d'égalité.

L'un des éléments essentiels pour accélérer l'introduction du gaz naturel est de mettre en place le cadre juridique et administratif de la distribution du gaz. Les retards dans la construction du réseau pourraient se traduire par une croissance de la demande très inférieure aux prévisions. Pour développer l'utilisation du gaz naturel, il faudra faire participer rapidement le secteur privé à la distribution. L'intérêt du secteur privé sera bien entendu fonction des modalités des contrats

d'approvisionnement. Le dispositif réglementaire sera également fondamental pour attirer le secteur privé dans ce secteur, qui n'est encore qu'embryonnaire en Grèce. Dans d'autres pays, on a intensifié la concurrence en créant une autorité de régulation autonome, dotée de larges pouvoirs exécutifs et ayant un droit de regard sur la fixation des prix et les conditions d'accès¹⁰⁴. En outre, la nécessaire coordination des mesures applicables aux secteurs énergétiques dont les produits sont d'étroits substituts a conduit la plupart des pays à étendre le champ d'action de l'autorité de régulation aux secteurs électrique et du pétrole. Une coordination est d'autant plus nécessaire en Grèce qu'il existe d'étroites interrelations entre les monopoles des trois secteurs. DEPA et HP sont les principaux fournisseurs de DEH, un accord de partage des bénéfices a été conclu entre DEH et DEPA et les prix recommandés par DEPA sont fixés sur la base des prix pétroliers départ raffinerie. De plus, HP dispose d'une option de rachat progressif des 85 pour cent du capital de DEPA qui lui appartenaient avant sa récente restructuration.

Électricité

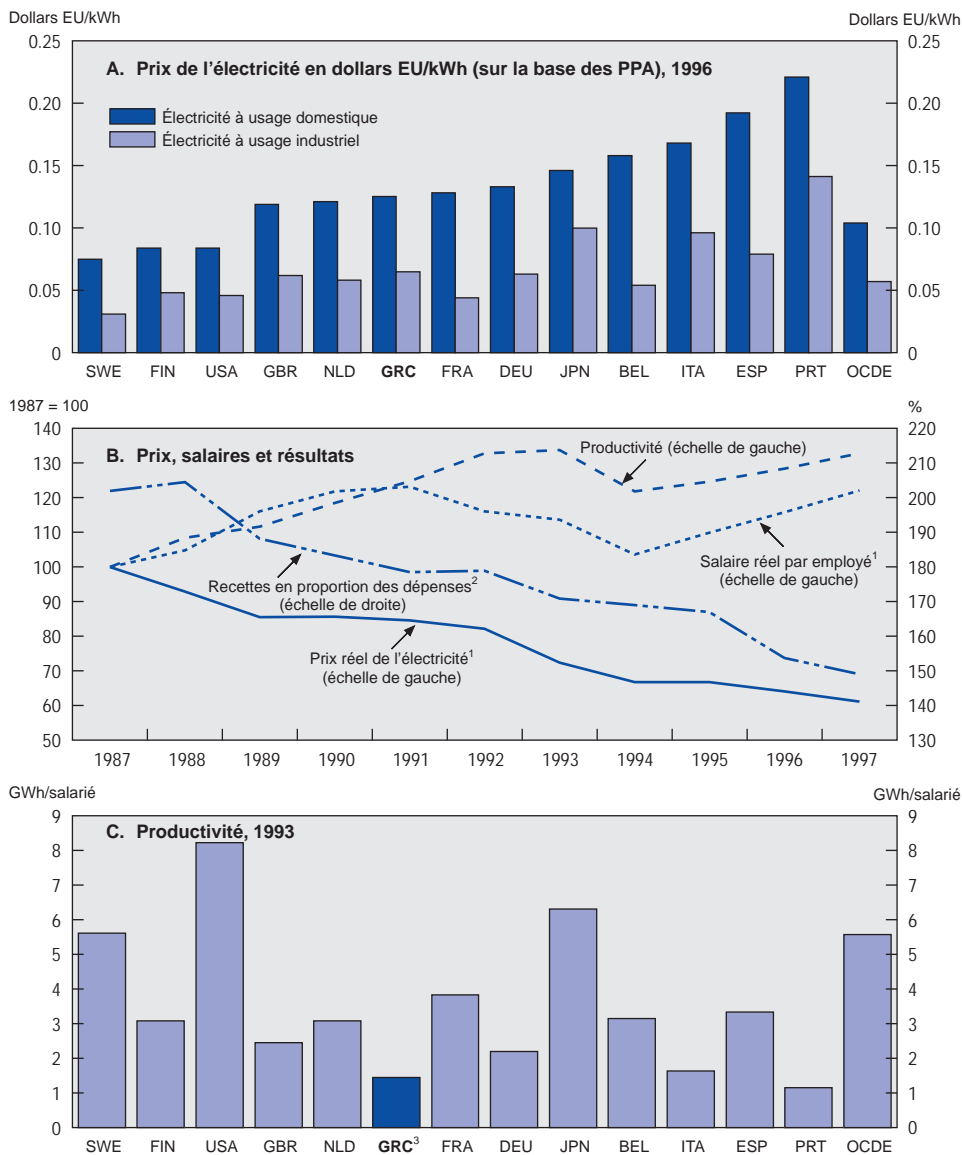
Le secteur de l'électricité est dominé par un monopole public intégré verticalement, l'entreprise nationale d'électricité (DEH). Le réseau de transport (haute tension) et le réseau de distribution (basse tension) appartiennent à DEH et les exceptions au monopole de DEH sont très limitées, car le dispositif juridique en vigueur jusqu'en 1998 freinait le développement des producteurs d'électricité indépendants¹⁰⁵. En 1997, DEH représentait 98 pour cent de la production et des capacités totales. DEH s'est efforcée de répondre à une demande d'électricité en rapide augmentation. Bien que ses capacités de production se soient accrues de 25 pour cent entre 1985 et 1995, la puissance installée totale est à peine suffisante pour satisfaire la demande de pointe; la Grèce connaît donc de nombreuses chutes de tension et n'a guère de capacités d'appoint en cas de problèmes¹⁰⁶. En outre, le pouvoir de marché de DEH est également protégé du fait de la situation géographique de la Grèce, dont le réseau n'est pas connecté avec d'autres pays de l'OCDE, bien qu'un projet entre l'Italie et la Grèce, partiellement financé par l'UE, soit en voie de réalisation¹⁰⁷. Les importations nettes, essentiellement en provenance de Bulgarie et de l'ex-République yougoslave de Macédoine, n'ont représenté ces dernières années que 2 pour cent environ de la production grecque totale.

Les prix de l'électricité sont supérieurs à la moyenne pour les pays de l'OCDE si l'on en juge par les données de l'Agence internationale de l'énergie (compte tenu des PPA) (graphique 15)¹⁰⁸. Cependant, pour les tarifs applicables aux entreprises, les comparaisons internationales sont faussées étant donné que DEH a l'obligation de fournir de grandes quantités d'électricité, avec un rabais de moitié environ, aux producteurs d'aluminium et de nickel contrôlés par l'État. Si l'on procède à une correction à ce titre, les prix applicables aux entreprises dépassent nettement la moyenne pour l'OCDE¹⁰⁹. Le prix relativement élevé de l'électricité en Grèce est surprenant, car le lignite constitue la source d'énergie primaire pour plus des deux tiers de la production totale. Cette dépendance à l'égard du lignite est le résultat des crises pétrolières internationales des années 70, la Grèce ayant alors diversifié à dessein ses sources d'énergie. DEH possède et exploite l'essentiel des sites de production du lignite et les coûts d'exploitation sont faibles, le lignite étant extrait à ciel ouvert et l'État n'imposant à DEH aucun paiement au titre de l'épuisement des ressources. De plus, les prix de l'électricité seraient bien plus élevés s'ils n'étaient pas une composante de la politique de lutte contre l'inflation. Ils ont diminué de 35 pour cent en termes réels depuis 1987, cette baisse étant légèrement supérieure à celle observée dans les autres pays de l'OCDE (graphique 15, partie B).

DEH est pénalisé financièrement à d'autres titres, du fait de l'intervention des pouvoirs publics dans plusieurs autres domaines qui touchent à la tarification de l'électricité et à la gestion même de l'entreprise. DEH s'est vu imposer des obligations de service public sans contrepartie financière adéquate. Par exemple, les centrales hydroélectriques sont exploitées de façon inefficace pour répondre aux besoins d'adduction d'eau et d'irrigation. Un autre élément de subvention croisée résulte de l'uniformité géographique des tarifs malgré des coûts très différents, tenant au fait que les coûts sont bien plus élevés dans les îles qui ne sont pas connectées au réseau et qui font appel à des centrales au fioul¹¹⁰.

Les résultats financiers de DEH subissent aussi les effets de coûts de main-d'œuvre élevés, qui reflètent essentiellement une faible productivité par rapport aux autres pays. La productivité de DEH est égale à environ un tiers de la moyenne pour l'OCDE si l'on exclut les salariés du secteur du lignite (graphique 15, partie C). Ces coûts élevés de main-d'œuvre sont dus également à une mauvaise structure des qualifications, trop de salariés étant employés à des tâches administratives. Les choix stratégiques peu judicieux pour la construction de

Graphique 15. Secteur de l'électricité : prix et performances



1. Corrigé de l'indice des prix à la consommation.
 2. Recettes d'exploitation en proportion des dépenses d'exploitation, hors paiements d'intérêts et amortissement.
 3. Chiffre de 1997. Le calcul de la productivité ne couvre pas les salariés des industries minières.
 Source : DEH et Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation.

centrales et les procédures de passation des marchés gonflent également les coûts d'exploitation. C'est ainsi qu'ont été conclus de gros contrats de fourniture sans appel à la concurrence. De même, les spécifications de certaines centrales hydroélectriques ont été établies en fonction des besoins d'adduction d'eau et, plus récemment, la décision a été prise de construire une nouvelle centrale au lignite à Florina, à un moment où l'on privilégie les centrales au gaz, moins coûteuses et plus respectueuses de l'environnement. Au total, alors que la nette augmentation des volumes a compensé la baisse des prix de l'électricité en termes réels, les recettes d'exploitation de DEH couvrent les dépenses courantes (y compris des paiements d'intérêts équivalents à près de 15 pour cent des recettes d'exploitation), mais le taux de rendement de l'actif de DEH est invariablement faible (il est proche de 2 pour cent). Dans ces conditions, les investissements sont surtout financés par l'emprunt et, dans une moindre mesure, par des financements publics et des financements de l'UE. DEH est donc lourdement endetté (sa dette était de 1 200 milliards de drachmes à la fin de 1997, soit 3½ pour cent du PIB et une fois et demie ses recettes de 1997).

La Grèce bénéficie d'une dérogation de deux ans pour l'application de la directive communautaire sur la libéralisation du secteur de l'électricité. Par conséquent, le marché de la production commencera de s'ouvrir à la concurrence en février 2001. Pour se conformer à la directive, le gouvernement grec prépare actuellement de nouveaux textes, dont les principales caractéristiques devraient être les suivantes :

- i)* DEH restera une société contrôlée par l'État;
- ii)* Elle conservera la propriété du système de transmission et également des systèmes de distribution à haute et basse tension;
- iii)* DEH restera intégrée verticalement, mais sera scindée en quatre unités ayant une comptabilité séparée : production, transport, distribution et extraction du lignite;
- iv)* Les clients éligibles (c'est-à-dire le grands comptes), tels que définis par la directive de la CE sur l'électricité, pourront conclure directement des contrats avec le fournisseur d'électricité¹¹¹;
- v)* Un opérateur de réseau sera chargé du dispatching et de la sécurité du réseau;
- vi)* Une autorité indépendante de régulation sera mise en place.

Même si la loi envisagée et la restructuration connexe de DEH sont un premier pas vers l'ouverture du marché de l'électricité, il est probable que la concurrence restera très limitée. La dissociation prévue des comptes de DEH (en particulier pour les activités minières) se traduira certainement par une plus grande transparence, mais DEH conservera un large pouvoir de monopole. Avec la structure proposée, DEH demeurera pendant un certain temps le fournisseur exclusif du marché « captif » des petits consommateurs. Ce segment étant le plus rentable du marché, DEH pourrait éventuellement, du fait de sa position de monopole sur le marché non concurrentiel, subventionner les activités pour lesquelles l'entreprise est confrontée à la concurrence. DEH, entreprise en place, pourrait également tirer parti d'un autre avantage : les conditions différenciées d'accès, entre producteurs, aux sources d'énergie primaires, qui risquent d'avoir un effet dissuasif sur la concurrence potentielle, surtout celle de producteurs plus efficaces utilisant la technologie des turbines à gaz en cycle combiné. DEH conservera en fait son exclusivité pour le lignite à faible coût, alors que le prix du gaz naturel pourrait être trop élevé¹¹².

Le bon fonctionnement du marché de l'électricité sera d'autant plus nécessaire qu'il faut très rapidement augmenter les capacités de production, notamment en améliorant l'efficacité des centrales actuelles ; les constructions de centrales projetées par DEH sont à peine suffisantes pour faire face à l'accroissement de la demande, même si l'on retient des prévisions très conservatrices, et il s'agira en partie de remplacer des centrales inefficaces (surtout hydroélectriques). Bien que DEH ait l'intention de construire cinq nouvelles centrales de grande capacité – financées en partie par l'État et les fonds structurels de l'UE – qui devraient augmenter la capacité de production de 15 pour cent par rapport à 1997, la croissance annuelle prévisible de la demande est au moins de 3 pour cent. Pour attirer de nouveaux entrants sur le marché, il faudra promouvoir un environnement plus concurrentiel et égaliser les conditions de concurrence. Dans une première phase, on pourrait évaluer l'intérêt des nouveaux entrants et le fonctionnement du nouveau dispositif pour le secteur de l'électricité en proposant suffisamment tôt des licences à de nouveaux entrants. Ainsi, les entreprises souhaitant entrer sur le marché pourraient avoir des capacités de production en place au moment de l'ouverture du marché ; sinon, il faudra attendre 2 à 3 ans pour que DEH ait des concurrents. Si l'intérêt manifesté par de nouveaux entrants est faible, il faudrait peut-être réformer plus radicalement le secteur de l'électricité.

Comme dans un grand nombre d'autres pays, on pourrait instaurer une saine concurrence en scindant DEH en plusieurs sociétés de génération et de distribution d'électricité, indépendantes et concurrentes. Concernant la génération d'électricité, la scission des capacités ne serait pas un inconvénient du point de vue de l'efficacité, car c'est au niveau des différentes centrales que l'on peut, pour l'essentiel, tirer parti des économies d'échelle. Les producteurs se livreraient concurrence pour vendre l'électricité à une ou plusieurs sociétés de distribution, tandis que le réseau de distribution à haute tension serait géré par une tierce partie. Mais, pour que cette option soit réalisable, il faut surmonter plusieurs difficultés et parvenir en particulier à une juste répartition des centrales existantes en fonction de l'efficacité de leur capacités de génération.

De toute façon, l'égalisation des conditions de concurrence suppose un réexamen des obligations de DEH et de ses engagements hérités du passé. Ces derniers comprennent *i)* les grands programmes d'investissement réalisés depuis les années 80, qui laissent DEH avec une lourde dette et certaines centrales inefficaces, *ii)* la fourniture d'électricité bon marché à certaines industries grosses consommatrices d'énergie et *iii)* le passif implicite découlant de l'absence de provisionnement du régime de pension¹¹³. Il faut y ajouter les coûts de construction du gazoduc, qui devraient normalement être répartis également entre tous les consommateurs de gaz (ce qu'empêche l'accord de partage des bénéfices conclu par les deux entreprises publiques DEH et DEPA). Il faudrait que le gouvernement admette ces « coûts hérités » et conçoive un mécanisme de financement transparent et équitable pour la récupération de ces coûts¹¹⁴. L'une des possibilités est de les récupérer via le tarif de l'électricité, ce qu'on a fait aux États-Unis et en Espagne. Dans ce cas, le tarif a été fixé de manière à ce qu'on puisse récupérer les coûts, mais en laissant des possibilités suffisantes d'innovation et d'entrée. Compte tenu des incertitudes entourant les estimations des coûts, le plafonnement des prix a été fixé pour une période de trois à cinq ans et il est revu périodiquement. Dans ce domaine également, l'autorité sectorielle de régulation devra jouer un grand rôle ; or la loi en préparation n'accorde à la nouvelle autorité de régulation envisagée que des prérogatives consultatives. Il faut en outre clarifier ses liens avec le Conseil de planification de l'énergie prévu dans la loi de 1995 sur le gaz naturel.

Télécommunications

Le marché des télécommunications est l'un des plus dynamiques de l'économie grecque et le monopole à capitaux publics qui assure les services de base de téléphonie vocale (OTE) est l'entreprise la plus rentable du pays (en termes absolus). Pourtant, les autorités grecques avaient demandé à la CE une dérogation de cinq ans pour l'ouverture du marché des services téléphoniques de base. Cette demande était motivée par la nécessité de réaliser un grand programme de numérisation du réseau et, plus généralement, de moderniser les infrastructures et structures commerciales d'OTE. Finalement, la Grèce a obtenu en octobre 1997 une dérogation de deux ans, valable jusqu'au 31 décembre 2000¹¹⁵. Mais la CE n'a pas accepté de retarder la libéralisation parce que le réseau était sous-développé, mais parce qu'il fallait laisser à OTE suffisamment de temps pour rééquilibrer ses tarifs. De fait, le développement du réseau n'est pas l'élément crucial. Premièrement, le taux d'équipement, mesuré par le nombre de lignes principales par habitant, est proche de la moyenne de l'UE (bien qu'un grand nombre de lignes desservent des résidences secondaires). Deuxièmement, l'obligation de service universel n'est pas en fait beaucoup plus difficile à mettre en œuvre en Grèce malgré les difficultés topographiques, car on peut faire appel à des technologies modernes (téléphonie sans fil par boucle locale). Troisièmement, le taux de numérisation (proche de 50 pour cent à la fin de 1997, contre 35 pour cent en 1995) était inférieur à la moyenne de l'UE, mais peu inférieur à celui d'autres pays de l'UE ayant déjà libéralisé leur marché (notamment l'Allemagne et l'Espagne) (tableau 22). En définitive, la CE a gelé en septembre 1998 le financement d'un grand programme d'investissement d'OTE, au motif que la mise en conformité avec les directives communautaires se faisait trop lentement.

OTE, en situation de monopole pour les services téléphoniques de base, se trouve confrontée à une très vive concurrence de la part des deux opérateurs privés de téléphonie mobile (Panafon, dont une partie du capital est détenue par British Vodafone, et TeleStet, dont une partie du capital est détenue par l'opérateur italien Stet). La Grèce a été le dernier pays de l'UE à attribuer des licences à des opérateurs de téléphonie mobile (en 1992, alors que la plupart des autres pays de l'UE l'ont fait au milieu des années 80), mais le taux de pénétration des téléphones mobiles est déjà de 8.5 pour cent, contre 14 pour cent en moyenne dans les pays de l'OCDE¹¹⁶. Les opérateurs de téléphonie mobile dégagent un taux élevé de rentabilité (le rendement de l'actif total était de l'ordre de 50 pour cent

Tableau 22. Comparaison internationale d'indicateurs du secteur des télécommunications

1995

	Lignes principales pour 100 habitants	Degré de numérisation ¹	Recettes en pourcentage du PIB	Salaires en pourcentage des dépenses d'exploitation	Salariés/emploi total	Taxes en pourcentage des recettes totales	Intérêts nets payés en pourcentage des dépenses d'exploitation ²	Investissement/recettes	Rendement du capital ³
Allemagne	49.5	56.0	2.0	24.9	0.6	5.4	15.5	25.4	3.6
Belgique	45.6	66.0	1.6	36.7	0.7	2.9	6.2	20.7	4.9
Espagne	38.5	56.0	2.0	24.8	0.6	1.1	15.4	33.4	3.8
États-Unis	62.7	89.8	2.6	27.9	0.7	7.0	5.6	17.1	5.0
Finlande ⁴	55.0	89.8	2.0	67.0	0.7	2.0	1.6	18.9	2.7
France	56.3	100.0	1.7	47.3	0.7	13.0	9.3	21.4	2.5
Grèce	49.4	35.3⁵	2.4	36.7	0.7	12.6	5.1	25.5	18.0
Irlande	36.7	79.0	2.9	46.7	1.0	4.6	11.0	16.4	4.0
Italie ⁶	43.4	75.6	1.8	24.8	0.5	11.1	5.0	18.7	3.5
Japon	48.8	90.4	2.1	31.3 ⁷	0.3	4.9 ⁷	3.9 ⁷	32.9	1.8
Mexique	9.7	87.2	2.6	26.8	0.2	2.0	0.0	19.9	9.2
Norvège	55.8	81.8	2.2	28.3	0.9	3.0	2.8	21.6	5.4
Nouvelle-Zélande	46.4	97.0	3.5	29.6	0.6	11.8	6.9	14.0	15.6
Pays-Bas	51.8	100.0	2.1	46.2	0.5	8.8	0.0	19.3	7.2
Portugal	36.1	70.0	3.1	28.1	0.5	9.8	8.6	24.2	4.1
Royaume-Uni	50.2	87.7	2.6	37.3 ⁸	0.7	5.4 ⁸	1.7 ⁸	14.4	8.5
Suède	68.1	91.0	2.6	28.7	0.9	2.3	5.7	27.5	3.3
Suisse	62.3	66.2	2.7	19.1	0.5	0.0	0.0	24.7	9.4
Turquie	23.0	77.0	1.1	26.9	0.4	29.0	0.0	24.4	1.4
OCDE ⁹	47.2	82.8	2.3	29.9	0.6	5.7	6.2	22.6	4.3

1. Pourcentage de lignes principales numériques sur le réseau fixe.
2. Les dépenses d'intérêt couvrent uniquement les opérateurs publics de téléphone dont les recettes sont supérieures à un milliard de dollars dans chaque pays.
3. Revenu net en pourcentage des actifs totaux.
4. Pour les taxes, Telecom Finland seulement.
5. Chiffre qui a atteint 47 pour cent en 1997 et qui, selon les estimations, sera proche de 70 pour cent à la fin de 1998.
6. Les taxes comprennent les impôts sur le revenu et les droits de concession.
7. NTT seulement.
8. BT seulement.
9. Moyenne pondérée par les poids du PIB.

Source : Ministère des Finances et OCDE, *Perspectives des communications*.

en 1997) et ils ont l'intention de se faire coter en bourse en 1998. Cette forte rentabilité traduit à la fois de faibles coûts d'interconnexion, mais aussi des tarifs de téléphonie mobile qui sont élevés par rapport à d'autres pays, peut-être parce que la demande est relativement inélastique lorsque la pénétration du marché est faible, mais aussi parce que le service fourni par OTE n'est pas jugé satisfaisant. Les tarifs de téléphonie mobile sont en baisse, mais cette baisse est limitée pour les communications à longue distance par une disposition de la licence qui oblige à pratiquer des tarifs de téléphonie mobile supérieurs aux tarifs comparables d'OTE sur ce segment. Un troisième opérateur, CosmOTE, co-entreprise entre OTE et l'opérateur norvégien Telenor, a obtenu une licence en 1995, mais il n'a pas jusqu'à présent trouvé sa vitesse de croisière¹¹⁷.

La totale libéralisation du marché de la téléphonie vocale de base étant relativement proche, OTE devra mener à bien un grand programme de restructuration et d'investissement. La rentabilité d'OTE tient à des tarifs globalement élevés, mais très déséquilibrés, et OTE pourrait énormément souffrir de nouvelles entrées, surtout sur le marché des communications intérieures à longue distance (tableau 23). Les redevances fixes sont faibles, de même que le prix des communications locales, mais les tarifs pour les communications à longue distance (surtout dans le cas des communications intérieures) sont élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE. Entre 1995 et 1997, OTE s'est efforcé de rééquilibrer ses tarifs et ce rééquilibrage devrait s'achever en 2000 (graphique 16). Trois éléments essentiels font obstacle à l'élimination de ces subventions croisées. Premièrement, la rentabilité d'OTE est cruciale pour le financement du budget, parce que cette société représente à elle seule environ 20 pour cent des recettes annuelles au titre de l'impôt sur les sociétés et parce qu'elle verse des dividendes d'un montant à peu près équivalent. De plus, la rentabilité d'OTE gonfle d'autant les recettes qui pourront être tirées des privatisations, ce qui aidera indirectement le budget, soit en diminuant la dette, soit en réduisant les besoins de financement d'autres entités par des transferts de la société holding DEKA (voir le chapitre II). Deuxièmement, le gouvernement entend utiliser les tarifs des entreprises publiques pour faire reculer les anticipations d'inflation, ce qui pourrait retarder la hausse nécessaire des tarifs des communications locales¹¹⁸. Troisièmement, OTE n'a pas de système comptable permettant de calculer le coût des différents appels, la mise en place d'un nouveau système comptable étant toutefois prévue pour 1999. Une comptabilité analytique est également nécessaire pour tarifier

Tableau 23. **Comparaison des tarifs téléphoniques**

Janvier 1996, exprimés en PPA

	Tarifs pour les entreprises ¹	Tarifs pour les particuliers ²	Tarifs internationaux pour les entreprises ³	Tarifs internationaux pour les particuliers ³
Allemagne	862.6	385.4	56.3	62.2
Belgique	824.5	443.9	90.3	103.8
Espagne	1 207.7	538.0	134.3	135.6
États-Unis (Nynex)	1 026.3	404.7	110.5	91.2
Finlande (HTC)	391.4	308.3	52.8	63.7
France	747.8	345.3	86.1	93.5
Grèce	1 159.0	605.6	110.8	107.0
Irlande	1 176.7	601.0	87.2	94.1
Italie	1 241.2	479.6	94.0	97.2
Japon (NTT)	958.7	377.5	83.7	77.3
Mexique	3 011.2	1 062.5	362.1	331.6
Norvège	412.3	287.9	49.8	58.0
Nouvelle-Zélande (TCNZ)	924.0	395.3	117.0	103.9
Pays-Bas	488.0	299.5	75.3	78.4
Portugal	1 661.3	714.0	147.4	153.8
Royaume-Uni (BT)	826.2	381.4	71.4	77.9
Suède (Telia)	438.2	257.3	59.7	67.1
Suisse	989.3	440.6	50.0	49.9
Turquie	952.2	374.6	167.0	164.4
Moyenne pour les pays de l'OCDE	893.8	408.5	100.0	100.0

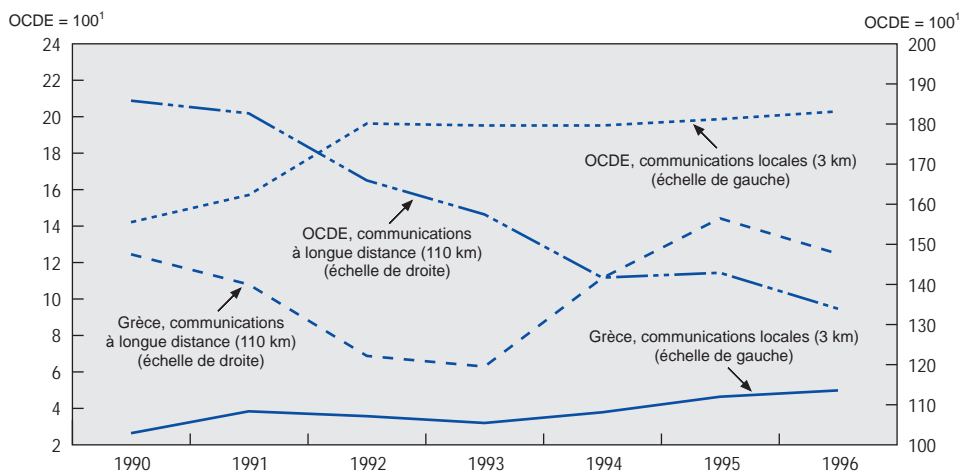
1. Dépense annuelle moyenne d'une entreprise, basée sur un panier moyen d'appels, en dollars EU de 1995, hors taxes.
2. Dépense annuelle moyenne d'un particulier, basée sur un panier moyen d'appels, en dollars EU de 1995, y compris les taxes.
3. Méthode de distribution par zone en dollars EU. Les pays de l'OCDE sont divisés en trois régions (Europe, Amérique du Nord, Pacifique) et les destinations des appels internationaux sont supposées être distribuées de façon égale à chaque région. Le résultat est exprimé sous la forme d'un indice avec la moyenne OCDE égale à 100.

Source : OCDE, *Perspectives des communications*.

l'interconnexion, cette tarification étant très controversée sur le marché de la téléphonie mobile¹¹⁹.

Une numérisation plus rapide pourrait compenser une partie des pertes de recettes, car il serait ainsi possible de tarifer les communications locales selon la durée (cela est impossible pour les lignes analogiques et il en résulte des pertes de recettes de 40 pour cent environ par ligne); le faible taux actuel de numérisation explique en partie pourquoi OTE dégage des recettes très faibles par ligne principale si on compare ces recettes à celles enregistrées dans la plupart des autres pays. Les opérations de numérisation du réseau d'OTE ont pris beaucoup de retard. Elles n'ont commencé que dans les années 90, à cause de décisions de gestion peu judicieuses et d'une situation générale de sous-investissement¹²⁰. Les

Graphique 16. Rééquilibrage des tarifs dans les télécommunications



1. Indices calculés sur la base du prix moyen pour les appels téléphoniques à courte et longue distances dans les pays de l'OCDE en 1990.

Source : OCDE, *Perspectives des communications 1997*.

facteurs qui expliquent la lenteur des opérations pour la période ultérieure, malgré l'aide financière du programme CRASH de l'UE jusqu'en 1993, sont la décision de ne pas sous-traiter l'installation, les litiges avec les fournisseurs de commutateurs numériques et divers autres problèmes de gestion¹²¹. Finalement, la nouvelle direction a accordé une plus grande priorité à la numérisation ; selon le calendrier actuel, le réseau devrait être numérisé à 70 pour cent à la fin de 1998 et totalement en 2000. Le coût sera financé en partie par les fonds structurels de l'UE ; le programme d'investissement et de modernisation pour la période 1998-2002 s'élève au total à 800 milliards de drachmes (soit plus de 2 pour cent du PIB). Grâce à ce programme, la qualité du service devrait être aligné sur les normes internationales en 2000¹²².

Tout en améliorant ses recettes, OTE se doit de diminuer ses dépenses d'exploitation. Comme pour toutes les autres entreprises publiques grecques, OTE a des coûts en personnel trop élevés. La masse salariale représente près de 40 pour cent des charges totales d'exploitation, contre 30 pour cent en moyenne pour la zone de l'OCDE et la part que l'emploi dans les télécommunications

représente par rapport à l'emploi total est supérieure de 20 pour cent environ à celle observée dans les autres pays de l'OCDE. De plus, la moitié environ des effectifs est employée dans la construction du réseau, pour laquelle les besoins en main-d'œuvre diminueront bientôt. Il n'en demeure pas moins qu'OTE a sensiblement réduit ses effectifs depuis une décennie; elle n'avait plus que 22 500 salariés en 1997, contre plus de 30 000 en 1988. Mais les gains corrélatifs de productivité ont été absorbés par de fortes hausses des rémunérations; en termes réels, les rémunérations ont augmenté de 30 pour cent cette dernière décennie. La direction d'OTE a l'intention de réduire encore les effectifs de 20 pour cent d'ici à 2002, en continuant de laisser les départs naturels et en s'appuyant sur un dispositif de préretraite¹²³. Le plan de modernisation devrait également permettre d'améliorer les qualifications, notamment grâce au recrutement d'un personnel bien formé aux technologies des télécommunications.

OTE étant l'un des opérateurs de télécommunications les plus rentables (si l'on considère le rendement de l'actif) et les moins endettés dans la zone de l'OCDE, le rééquilibrage des tarifs et, parallèlement, une vaste modernisation de ses infrastructures, ne devraient pas poser de problèmes. Il faudra néanmoins éviter certains écueils. Par exemple, vouloir se montrer trop ambitieux en développant des activités ne relevant pas du métier principal, la fourniture de services de téléphonie de base, pourrait nuire à l'efficacité de la gestion et ponctionner une partie des bénéfices d'exploitation qui doivent être affectés au programme d'investissement. Or, OTE a réalisé en Europe de l'Est et en Asie centrale des investissements qui pourraient se révéler problématiques¹²⁴. En outre, l'entrée d'OTE sur le marché de la téléphonie mobile s'est jusqu'à présent traduite par des déficits, dus aux investissements de départ et aux offres spéciales consenties pour attirer le client. Des problèmes similaires pourraient se poser pour les services de dernière génération comme la télévision par satellite et la télévision par câble¹²⁵.

Vu la position dominante d'OTE et sa substantielle rente de monopole, une mise en concurrence avec un deuxième opérateur avant qu'elle soit absolument nécessaire, comme on l'a fait dans d'autres pays de l'OCDE, pourrait conduire à une baisse sensible et rapide des tarifs téléphoniques et à une plus forte demande pour une multitude de services connexes de nature à améliorer la productivité. Il faudrait aussi, pour la téléphonie mobile, éliminer les tarifs planchers qui freinent la concurrence avec OTE. En définitive, avec l'apparition de plusieurs opérateurs

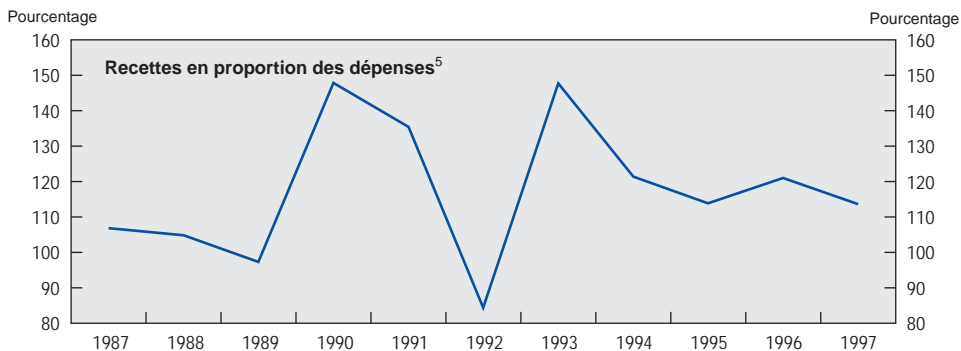
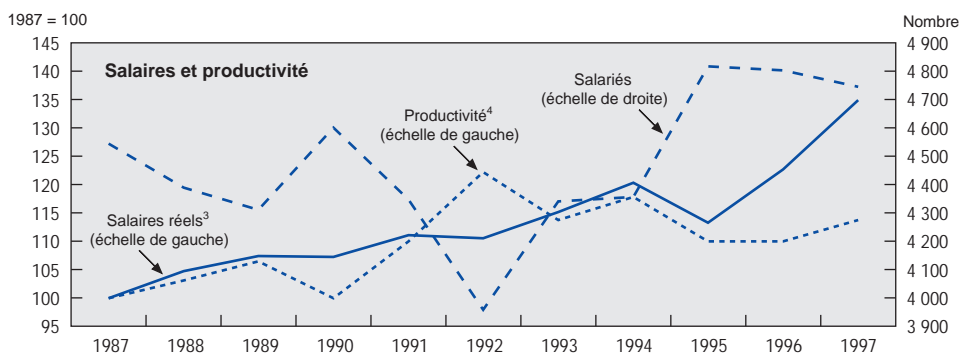
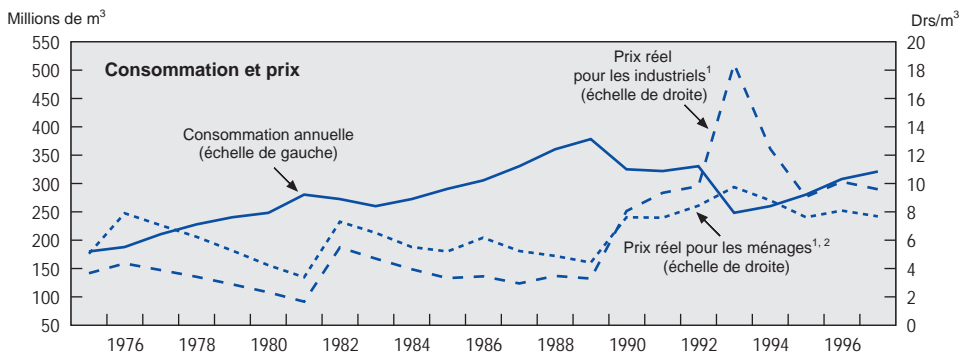
pour la téléphonie mobile et fixe, l'autorité de régulation créée en 1994 pour ce secteur (la Commission nationale des télécommunications, EET) jouera un rôle de plus en plus grand (notamment pour la transparence de l'accès aux réseaux et des tarifs d'interconnexion). Mais, pour le moment, ce rôle semble très limité et la Commission manque de personnel. Elle a pour seules missions de suivre l'évolution du marché des télécommunications pour garantir la concurrence, de donner son avis au gouvernement pour l'attribution de licences et de lui proposer également des mesures. La loi de 1998 sur les télécommunications prévoit d'élargir les prérogatives de l'EET à l'attribution des licences. Au début d'octobre 1998, l'EET a condamné OTE à une amende de 80 millions de drachmes pour pratiques anticoncurrentielles, ce qui augure bien de son action.

Eaux et assainissement

Du fait de la concentration de la population dans deux grands centres urbains et de l'importance des bassins hydrographiques naturels qui entourent ces villes, il n'y a pas de réseau national de distribution d'eau et l'essentiel des services des eaux et de l'assainissement est assuré par des entreprises publiques à Athènes et à Thessalonique. A Athènes, la Compagnie des eaux et de l'assainissement de la capitale (EYDAP) dessert 40 pour cent de l'ensemble de la population grecque. A Thessalonique, il y a deux entreprises distinctes, la Société des eaux de Thessalonique (OYTh) et la Société de l'assainissement de Thessalonique (OATh), qui desservent 12 pour cent de la population. Des entreprises publiques gérées par les collectivités locales sont chargées de ces deux services dans leurs districts respectifs.

En ce qui concerne Athènes, la capacité actuelle de production d'eau est suffisante pour satisfaire la demande jusqu'en 2017, excepté en cas de sécheresse, tandis que la distribution pourrait poser problème dès 2001¹²⁶. Ces prévisions supposent que la demande va augmenter pour atteindre les niveaux des autres pays de l'UE, mais sa croissance peut être ralentie par des hausses de prix comme il y en a eu dans le passé. Plus précisément, les prix de l'eau avaient été maintenus très bas jusqu'en 1990, lorsqu'une période de sécheresse a obligé à les relever d'environ 200 pour cent en termes réels sur la période 1990-92 et à mettre en place un système de tarification nettement plus progressif afin de dissuader les gros consommateurs. Il en est résulté une diminution de la demande de 33 pour cent (graphique 17, partie A). Par la suite, toutefois, les prix n'ont pas été

Graphique 17. Secteur de l'eau : prix et performances



1. L'augmentation du prix de l'eau en 1996 est due à la prise en compte, dans le tarif, de l'impôt spécial destiné à financer la construction de l'aqueduc de Mornos.
 2. Les prix n'ont pas été augmentés après 1992, cependant différents frais et impôts indirects ont été incorporés dans le prix.
 3. Corrigé de l'indice des prix à la consommation.
 4. Nombre de raccords par salarié.
 5. Recettes d'exploitation en proportion des dépenses d'exploitation, hors paiements d'intérêts et amortissement.
- Source : EYDAP.

relevés¹²⁷. Il faudrait maintenant que le prix de l'eau pour les particuliers soit majoré de 23 pour cent en termes réels (pour la consommation mensuelle de base de 5 à 20 mètres cubes) pour couvrir une grande part du coût marginal à long terme, tandis que les prix de l'eau pour l'industrie sont à un niveau jugé à peu près satisfaisant du fait qu'ils avaient initialement augmenté davantage¹²⁸. Le prix de l'eau pour les collectivités locales aurait besoin d'être relevé bien davantage. L'EYDAP a été obligée de fournir de l'eau aux collectivités locales de la grande banlieue d'Athènes à des tarifs hautement subventionnés, représentant environ un tiers du prix facturé aux autres consommateurs ; en outre, ce tarif est valable pour toute la quantité d'eau fournie, sans progressivité des prix selon l'utilisation qui en est faite. De ce fait, les collectivités locales sont devenues des consommateurs inefficients – elles utilisent souvent l'eau pour des besoins agricoles – et elles revendent l'eau pour faire des bénéfices¹²⁹.

Malgré les hausses de prix enregistrées au début de la décennie, la situation financière de l'EYDAP reste peu satisfaisante. Bien que l'EYDAP n'ait pas de comptes distincts pour ses activités dans le domaine de l'eau et ses activités dans le domaine de l'assainissement, ce sont les secondes qui sont considérées comme les moins rentables. Les redevances pour les services d'assainissement sont peu élevées en comparaison des autres pays. Plus précisément, elles représentent à Athènes 40 pour cent de la facture d'eau pour les particuliers et 28 pour cent pour les industries, contre plus de 60 pour cent, dans les autres pays, pour les deux catégories de consommateurs. De plus, les collectivités locales et le secteur public bénéficient de rabais importants. Les recettes de l'EYDAP pâtissent aussi d'un mauvais fonctionnement des compteurs, qui se traduit par une perte de 15 pour cent sur les recettes. Enfin, l'incidence financière des subventions accordées aux collectivités locales est aggravée par le fait que ces entités sont régulièrement en retard dans leurs paiements¹³⁰.

Les finances de l'EYDAP sont aussi grevées par des coûts de main-d'œuvre excessifs, qui représentent plus de 60 pour cent des dépenses d'exploitation, dans un secteur considéré comme ayant une forte intensité de capital. Par rapport à la moyenne des entreprises du Royaume-Uni, la productivité de l'EYDAP en 1995 était inférieure d'environ 25 pour cent (3.2 salariés contre 2.5 salariés pour mille raccordements), en raison notamment d'une augmentation des effectifs de 20 pour cent entre 1992 et 1995 (graphique 17, partie B). Les qualifications de la main-d'œuvre de l'EYDAP sont aussi mal réparties, la moitié des salariés travail-

lant dans l'administration et les finances. Les salaires par personne semblent élevés, puisqu'ils dépassent d'environ 30 pour cent ceux du secteur manufacturier. Avec des recettes insuffisantes et des coûts de main-d'œuvre trop lourds, l'EYDAP a enregistré un déficit d'exploitation égal à 10 pour cent des coûts d'exploitation, et l'encours de sa dette s'élève à 42 milliards de drachmes¹³¹. La situation financière est meilleure dans les sociétés de Thessalonique, en partie parce qu'elles ont des coûts de main-d'œuvre moins élevés.

Pour l'avenir, l'EYDAP et les sociétés des eaux et de l'assainissement de Thessalonique figurent sur la liste des entreprises à privatiser partiellement d'ici à la fin de 1999¹³². Il y aura dissociation dans chaque cas entre une société d'exploitation et une société propriétaire des infrastructures et vente au deuxième semestre de 1999 sous la forme d'une concession. Pour que la vente ait lieu selon le calendrier prévu, il faudra que les nouveaux dirigeants élaborent et commencent à mettre en œuvre leurs plans d'exploitation/de restructuration. Afin d'assurer une rentabilité suffisante pour attirer des investisseurs privés, il leur faudra sans doute réduire les coûts de main-d'œuvre et passer un accord avec le gouvernement concernant le financement des futurs travaux d'infrastructure. Il faudrait aussi prévoir des relèvements des prix de l'eau parmi les mesures de réforme. Ces mesures, conjuguées à une indexation des futures hausses de tarifs sur l'inflation, permettraient à l'EYDAP d'autofinancer son programme d'investissement de 72 milliards de drachmes dans le secteur de l'eau, mais il y aura quand même une accumulation de dettes à moyen terme (remplacement d'une usine de traitement des eaux à Galatsi, amélioration de la sécurité de l'acheminement, mise en place de système de traitement des boues)¹³³. Toutefois, le financement des projets de lutte contre les inondations ne serait pas couvert, il faudrait par conséquent que l'État prenne à sa charge cette obligation de service public. Une étude analogue à celle effectuée pour l'approvisionnement en eau d'Athènes devra être entreprise en ce qui concerne la viabilité du système d'assainissement de la capitale, d'autant plus que l'infrastructure existante ne permet pas le traitement souhaitable des eaux usées avant leur rejet dans les profondeurs du Golfe saronique (40 pour cent, alors que l'objectif final était de 95 pour cent). La modernisation de l'usine de traitement Psytalia à Athènes coûtera, selon les estimations, environ 30 milliards de drachmes. Finalement, il faudra sans doute relever les tarifs des services d'assainissement pour les rapprocher de ceux des autres pays et notamment des entreprises du Royaume-Uni, qui comprennent des frais importants d'amortisse-

ment des infrastructures. L'extension de cette stratégie signifierait la scission de l'EYDAP en deux entreprises – si le réseau le permet – fournissant chacune des services d'eau et d'assainissement à environ la moitié d'Athènes et de sa banlieue. La création de cette possibilité d'étalement concurrentiel a renforcé la concurrence dans d'autres pays (à Paris, par exemple). Par ailleurs, avec trois grands opérateurs (deux à Athènes et un à Thessalonique), il y aurait aussi une quantité suffisante de savoir-faire et d'économies d'échelle pour fournir les services ou gérer les entités locales chargées des eaux et de l'assainissement, qui, pour la plupart, sont mal gérées.

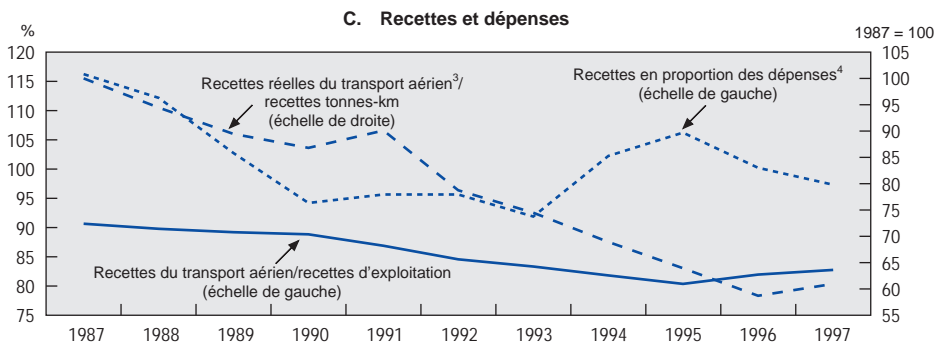
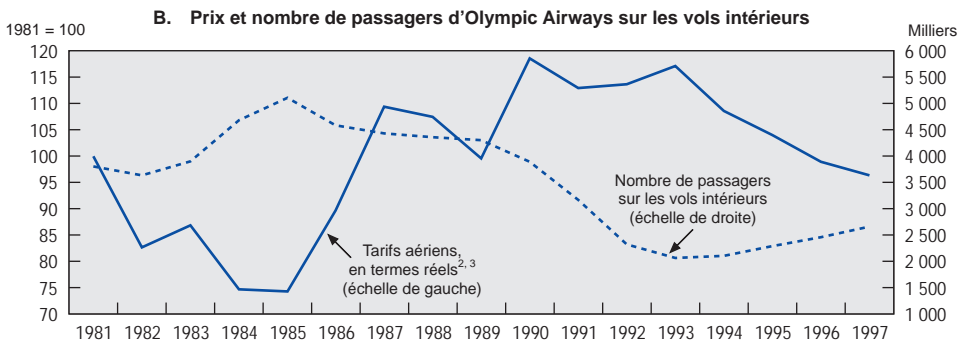
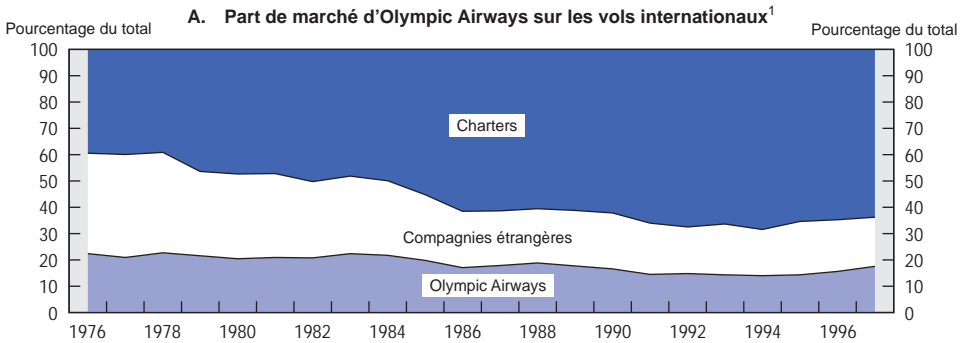
Secteurs potentiellement concurrentiels

Transport aérien et Olympic Airways

Comme dans un grand nombre d'autres pays de l'UE, la concurrence s'est intensifiée sur les vols internationaux au cours des quinze dernières années, mais elle reste plus limitée sur les vols intérieurs. Avec la forte croissance du marché international, les compagnies charters étrangères ont gagné de substantielles parts de marché. En conséquence, le groupe public Olympic Airways (OA) ne représentait plus que 16 pour cent environ du nombre total de passagers internationaux à destination de la Grèce en 1997, contre plus de 20 pour cent au début des années 80 (graphique 18, partie A)¹³⁴. Sur les vols intérieurs, plusieurs transporteurs privés nationaux desservent un petit nombre de destinations depuis la libéralisation du marché en 1992 et leur part de marché s'est sensiblement accrue pour atteindre aujourd'hui 25 à 30 pour cent du marché intérieur¹³⁵. Sur ces itinéraires, la concurrence sur les prix a fait baisser les tarifs de OA, la baisse sur la liaison à forte fréquentation Athènes-Thessalonique étant de 25 pour cent en termes réels entre 1992 et 1997 (graphique 18, partie B). Toutefois, les tarifs de OA restent supérieurs de 30 pour cent environ à ceux de ses concurrents. Essentiellement du fait de la concurrence sur les prix, qui s'est élargie également à certaines grandes liaisons internationales, ces nouvelles compagnies ont presque toutes connu au départ de graves difficultés financières et demeurent lourdement endettées.

Le pouvoir de monopole qu'Olympic Airways exerce sur les services d'assistance en escale dans tous les aéroports grecs a fortement entravé la concurrence dans les transports aériens. Ces services représentent une composante importante du coût global des compagnies aériennes et leurs prix sont élevés dans

Graphique 18. Transports aériens : prix et performances



1. Part du total des passagers internationaux à destination et en provenance de Grèce.
 2. Sur la ligne Athènes-Thessalonique.
 3. Corrigé de l'indice des prix à la consommation.
 4. Recettes d'exploitation en proportion des dépenses d'exploitation, hors paiements d'intérêts.
- Source : Olympic Airways.

les aéroports grecs¹³⁶. Ces activités sont une source essentielle de recettes pour OA; c'est d'ailleurs le seul grand poste bénéficiaire, qui rapporte environ 15 pour cent des recettes totales d'exploitation (graphique 18, partie C). A la suite de l'ouverture d'une procédure d'infraction aux règles communautaires en 1994, les autorités grecques ont amélioré le terminal international d'Athènes et OA s'est également engagé à pratiquer des tarifs plus en rapport avec le coût effectif des services. En outre, un deuxième opérateur de services d'escale (Goldair Handling) s'est vu attribuer sur appel d'offres, en février 1998, une licence pour l'aéroport international d'Athènes. Suite à ces mesures, la Commission européenne a mis fin à la procédure. Toutefois, les compagnies aériennes de l'UE se sont également plaintes du traitement préférentiel du transporteur en place pour l'attribution des créneaux horaires aux aéroports grecs et les heures d'ouverture de certains aéroports grecs, fixées exclusivement en fonction des besoins de OA¹³⁷.

Après l'approbation d'un programme de restructuration entériné par la Commission européenne et une annulation massive de dettes en 1994 (succédant à une autre annulation de dettes en 1990), OA n'a été bénéficiaire que très peu de temps et on est aujourd'hui bien loin des objectifs prévus. Le plan de restructuration prévoyait une diminution des coûts de main-d'œuvre (par un gel des salaires et un programme de préretraite)¹³⁸, la reconfiguration du réseau de façon à réduire les liaisons déficitaires et une nouvelle ouverture du marché aérien grec à la concurrence, avec notamment la suppression des contraintes pour les services charters (par exemple, vente de billets sans prestations au sol uniquement) et le plein accès aux îles grecques à compter de juin 1998. Le plan s'est accompagné de l'annulation de dettes à hauteur de 500 milliards de drachmes (soit 2 pour cent du PIB de 1995). Ce programme n'ayant pas été mis en œuvre dans les délais, l'Union européenne a reporté à août 1998 le paiement de la deuxième tranche de l'injection de capitaux prévue de 54 milliards de drachmes; elle a approuvé en août 1998 une aide d'État supplémentaire de 14 milliards de drachmes.

Si les résultats financiers de OA se sont dégradés, c'est essentiellement à cause d'un dérapage spectaculaire des salaires et des avantages extra-salariaux, qui ont abouti à un retour au déficit en 1997 malgré la réduction de la dette, qui avait amplement allégé les charges financières. Entre 1995 et 1997, les salaires ont augmenté de 34 pour cent, alors que les journées de compensation et les heures supplémentaires ont triplé, tant et si bien que la masse salariale totale a

accusé une hausse de 50 pour cent en 1996-97. Cette hausse était particulièrement inopportune, car OA était déjà mal placé vis-à-vis de ses concurrents internationaux avant même ces dérapages salariaux ; ses coûts de main-d'œuvre représentaient 40 pour cent des coûts totaux d'exploitation, contre une moyenne de 26 pour cent pour les compagnies aériennes relevant de l'IATA. Le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre de OA tient essentiellement à un personnel au sol trop nombreux et à une faible productivité (tableau 24). Mais les prestations sociales sont également généreuses, en particulier pour les pensions, les conditions d'ouverture des droits étant plus favorables que pour la plupart des autres compagnies de l'UE (par exemple, les hôtesses peuvent percevoir la retraite à taux plein à partir de 42 ans avec 17 années d'ancienneté). Une flexibilité insuffisante au plan technique et du point de vue de la durée du travail, de même que la mauvaise répartition des qualifications du personnel, se traduisent par des effectifs trop nombreux et un excès d'heures supplémentaires, 30 pour cent du salaire total correspondant à des éléments autres que le salaire de base. En ce qui concerne les autres frais d'exploitation, l'ancienneté et la disparité de la flotte ainsi que le stockage de pièces détachées de nombreuses origines augmentent sensiblement le coût de la maintenance¹³⁹. Il est difficile d'améliorer le contrôle des coûts du fait de pratiques comptables peu satisfaisantes, avec en particulier

Tableau 24. Comparaison internationale des indicateurs de performance des compagnies aériennes

	1996				
	Passagers-km transportés/salarié	Recettes tonnes-km/salarié	Équipage/personnel total	Taux d'occupation passagers ¹	Taux d'occupation globale ²
Lufthansa	1 856	369	0.39	0.69	0.70
Air France	1 492	280	0.26	0.76	0.73
British Airways	1 869	245	0.30	0.73	0.69
Olympic Airways	850	93	0.17	0.65	0.52
Alitalia	2 083	295	0.33	0.69	0.69
TAP (Portugal)	1 157	135	0.21	0.67	0.57
Iberia	1 155	138	0.20	0.70	0.61
Delta Airlines	2 566	267	0.38	0.70	0.58

1. Passagers-km transportés/passagers-km offerts.

2. Nombre total de tonnes-km transportées/nombre total de tonnes-km offertes.

Source : Institut du transport aérien.

une absence de comptabilité analytique qui rend difficile la détermination des sources d'inefficience et les possibilités d'abandon et de cession de services ne relevant pas des métiers de base.

Du côté des revenus, les recettes de OA souffrent de la faiblesse de la demande, de l'intensification de la concurrence sur les prix pour les vols intérieurs et les vols internationaux, et d'une médiocre stratégie commerciale. En outre, OA est tenue de fournir certains services à des prix qui ne reflètent pas les coûts; son monopole pour les services d'escale et la maintenance étant néanmoins censé compenser les diverses obligations de service public, à savoir la fourniture d'une couverture nationale, en particulier les îles, la desserte des principales communautés grecques dans le monde et le transport gratuit de certaines catégories de la population (fonctionnaires, étudiants, personnel des forces armées et clergé). De plus, OA doit assurer la distribution de la presse quotidienne (à des prix bien inférieurs au coût de revient et avec des appareils d'une capacité supérieure à celle qui serait sinon nécessaire) et ses comptes sont également grevés par les arriérés des partis politiques pour les prestations effectuées. Par ailleurs, la stratégie commerciale d'OA est jugée déficiente, l'action commerciale étant insuffisante et reposant essentiellement sur une simple politique de versement de commissions aux agences de voyages. Les dépenses pour l'action commerciale et la distribution ne représentent que 10 pour cent des frais d'exploitation d'OA, contre une moyenne de 18 pour cent pour les autres compagnies aériennes. Tout cela se reflète dans le taux d'occupation, qui est l'un des plus faibles au monde.

Pour restaurer la viabilité financière d'OA, le gouvernement a renouvelé le conseil d'administration et fait établir un nouveau plan d'exploitation. Ce plan, approuvé par le Parlement au début de 1998, a pour objectif d'améliorer les résultats d'OA de 43 milliards de drachmes – par rapport à un scénario pessimiste – essentiellement en maîtrisant l'évolution des coûts de main-d'œuvre et en économisant sur la maintenance et sur d'autres dépenses¹⁴⁰. La stratégie envisagée va dans la bonne direction, mais elle n'est pas assez ambitieuse si l'on tient compte de la situation de départ et des perspectives de renforcement de la concurrence dans un proche avenir. OA a perdu son monopole pour la desserte aérienne des îles en juillet 1998 et les services d'assistance en escale, qui représentent aujourd'hui une des grandes sources de recettes de OA, seront progressivement ouverts à la concurrence dans les grands aéroports à compter du

1^{er} janvier 1999¹⁴¹. De plus, les arrêts de travail de 1998 – dirigés contre le dernier plan de restructuration – ont entraîné une forte baisse de la demande, de 12 pour cent environ par rapport à l’année précédente, et ont donc mis en doute la validité du plan.

Pour pouvoir résister à une concurrence de plus en plus intense et survivre à un éventuel repli du marché mondial, OA devra s’aligner sur certaines des tendances générales qui prévalent dans la zone de l’OCDE. Premièrement, il lui faudra se recentrer davantage sur ses métiers de base (et donc renoncer aux vols longs courriers qui sont déficitaires) et externaliser certaines activités périphériques (par exemple les services d’assistance en escale, qui seront en tout état de cause de moins en moins rentables, et les services de restauration). OA devra également se conformer aux pratiques des autres compagnies aériennes en réduisant encore sensiblement ses coûts de main-d’œuvre, afin de pouvoir concurrencer les nouvelles compagnies aériennes dont les conditions de travail sont plus flexibles et les salaires nettement plus bas. A cet égard, s’il n’est pas possible de renégocier les conventions collectives en vigueur, OA pourrait examiner la coexistence de deux catégories d’employés ayant des statuts différents (comme l’ont fait Air France, Austrian Airlines ou Alitalia). Par ailleurs, si l’on veut adapter les effectifs au caractère saisonnier du trafic aérien, il faudrait sans doute calculer avec plus de souplesse la durée du travail et recourir davantage à des contrats à durée déterminée. A l’instar d’autres compagnies aériennes, on pourrait également réduire les prestations sociales. Dans certaines compagnies aériennes, on a en particulier relevé sensiblement l’âge de départ à la retraite. Dans le secteur des transports aériens, la tendance est également aux alliances stratégiques avec d’autres transporteurs internationaux (notamment grâce aux vols partagés, à une coopération technique, à la fourniture de vols d’appoint et à la mise en commun d’appareils). Les initiatives en ce sens permettraient également à OA de privilégier les vols moyens-courriers régionaux¹⁴². A cet égard, le tout nouvel aéroport de Spata pourrait jouer le rôle d’aéroport d’escale central pour les pays de Méditerranée orientale¹⁴³. Le gouvernement a fait appel à une banque d’affaires internationale en octobre 1998 pour rechercher un partenaire stratégique à Olympic Airways. En ce qui concerne le marché des transports aériens en général, l’intensification de la concurrence intérieure appelle une plus grande indépendance du Service de l’aviation civile et un renforcement de son action, aussi bien dans le domaine de la réglementation (autorisations, accès

équitable aux infrastructures et tarification transparente des services logistiques) que dans le domaine de l'exploitation, de l'entretien et de la construction des aéroports.

Télévision et radio

L'opérateur public, la Société nationale de radio et de télévision (ERT), a perdu son monopole lorsque le marché a été libéralisé à la fin de 1989. Sa part de marché a diminué rapidement, tombant à moins de 50 pour cent en 1990 puis à 6 pour cent en 1995, avant de remonter à 10 pour cent en 1997. Les recettes publicitaires ont été plus durement touchées car la concurrence accrue des 9 autres chaînes nationales de télévision et d'une multitude de stations de radio a réduit sensiblement le prix unitaire de la publicité en termes réels. Même si les recettes de ERT sont renflouées par un prélèvement mensuel de 1 000 drachmes sur l'ensemble des factures d'électricité, l'entreprise reste néanmoins largement déficitaire, avec un déficit annuel de l'ordre de 10 milliards de drachmes sur des recettes d'exploitation de 45 milliards de drachmes. ERT a donc actuellement 35 milliards de drachmes de dettes et 15 milliards d'arriérés envers DEH et OTE. Par contre, les principales chaînes privées sont bénéficiaires. Les difficultés financières de ERT tiennent en partie à l'incapacité de cette entreprise de réduire sa taille face à la diminution de sa part de marché : elle exploite encore trois chaînes de télévision et cinq stations de radio. De plus, malgré un gel des embauches pour trois ans, l'effectif total des salariés, de 3 480 personnes, n'a guère été réduit par rapport à ce qu'il était au début de la décennie. Dans ces conditions, on estime que la productivité de ERT représente environ un tiers de celle des chaînes privées. Le programme de restructuration sur cinq ans décidé d'un commun accord entre la direction et le gouvernement en septembre 1998 prévoit une réduction de 15 pour cent des effectifs par le biais de départs en retraite anticipée, le transfert des stations locales aux autorités régionales, et des gains de productivité de 40 pour cent en cinq ans, en sorte que la rentabilité sera rétablie d'ici à l'an 2000.

Entreprises mettant en œuvre des politiques publiques

Transport ferroviaire

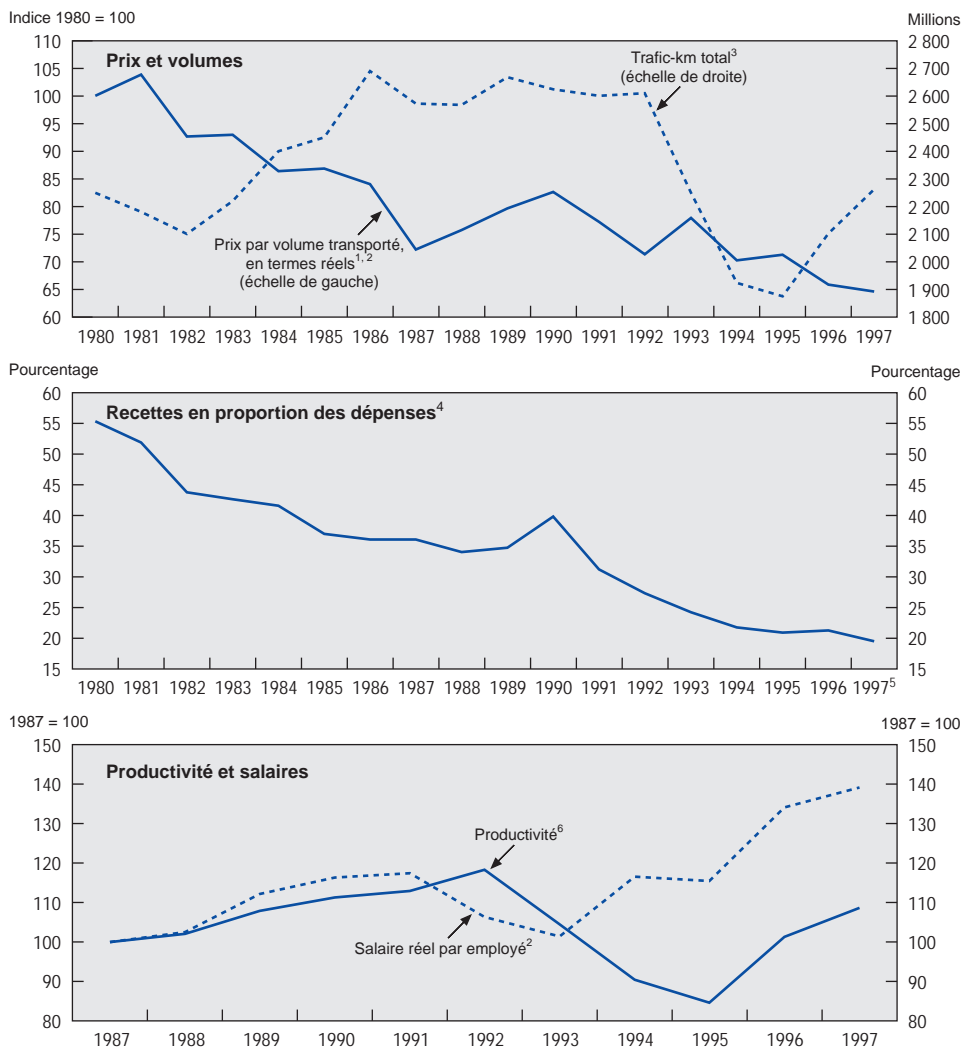
Faute de stratégie claire pour les services ferroviaires durant de nombreuses décennies, la société nationale de chemins de fer, OSE, se trouve aujourd'hui

dans un état lamentable du point de vue de sa situation financière et de la qualité de ses infrastructures. Étant donné qu'on a privilégié le réseau routier, l'investissement en infrastructures ferroviaires a été minimal jusqu'aux années 90; à ce moment, une modernisation de grande ampleur a été engagée avec la participation financière du premier Cadre communautaire d'appui (CCA I) et poursuivie dans le cadre du CCA II. La modernisation a débuté par la ligne principale Athènes-Thessalonique, puis a porté sur le réseau international, le but étant la construction d'un réseau à double voie, l'électrification et l'automatisation de la signalisation. Mais, pour le trafic voyageurs, les trajets restent moins rapides qu'en voiture ou en avion. Le reste du réseau est en très mauvais état. Certaines lignes n'ont pas le même écartement (ce qui exige des transbordements), la configuration des voies et le nombre des passages à niveau ralentissent les convois et les wagons n'ont pas été modernisés.

La politique tarifaire a en partie compensé la dégradation de la qualité du service et l'intensification de la concurrence de la part des autres modes de transport. Le gouvernement – dans un souci social et pour lutter contre l'inflation – n'a pas ajusté les tarifs voyageurs et marchandises au niveau de l'inflation. Ces tarifs ont baissé de 25 pour cent en termes réels entre 1980 et 1997. Malgré cette baisse des prix, la demande totale (voyageurs et marchandises) a nettement diminué durant cette période, tout en se redressant quelque peu en 1996 et 1997 (graphique 19, partie A)¹⁴⁴. Toutefois, la demande par rapport à la taille du réseau reste bien inférieure à celle observée dans les autres pays de l'UE et les recettes en volume (voyageurs-kilomètres et tonnes-kilomètres) ainsi que les recettes par salarié comptent parmi les plus faibles pour l'Europe (tableau 25)¹⁴⁵.

En 1997, les recettes d'exploitation ne couvraient que 20 pour cent des coûts d'exploitation, contre 55 pour cent en 1980 (et environ 55 pour cent en moyenne à l'heure actuelle dans la plupart des pays de l'UE) et le déficit d'exploitation atteignait 120 milliards de drachmes (graphique 19, partie B). Malgré l'ampleur des subventions d'exploitation et d'équipement (environ 120 milliards de drachmes en 1997), la dette accumulée était de 650 milliards de drachmes à la fin de 1997 (soit 2 pour cent du PIB)¹⁴⁶. Cette mauvaise situation financière est due également au gonflement des coûts d'exploitation. Le rapport frais de personnel/coûts d'exploitation est bien supérieur à celui de l'UE et il est pratiquement le double de celui observé aux États-Unis (75 pour cent, contre 55 pour cent environ dans l'UE et quelque 40 pour cent pour les transporteurs privés aux

Graphique 19. Transport ferroviaire : prix et performances



1. Moyenne pondérée des recettes par voyageur-km et des recettes par tonne-km. Les coefficients de pondération sont les parts moyennes en volume de la période 1987-97.
 2. Corrigé de l'indice des prix à la consommation.
 3. Voyageurs-km + tonnes-km.
 4. Recettes d'exploitation en proportion des dépenses, hors paiements d'intérêts et amortissement.
 5. Estimations de OSE. Estimations de l'OCDE pour les frais d'entretien qui sont à la charge de l'État en vertu de la loi 1300/1972.
 6. (Voyageurs-km + tonnes-km)/salariés.
- Source : OSE et Secrétariat de l'OCDE.

Tableau 25. Comparaison internationale du secteur du transport ferroviaire

1994

	Volume/réseau ¹ (millions)	Productivité ² (milliers)	Recettes par salarié (milliers d'ECU)	Recettes par volume (ECU/millier)
Allemagne	3.1	403.0	37.8	95.1
Autriche	4.1	355.9	20.2	55.3
Belgique	4.1	379.4	17.4	52.9
Danemark	2.9	380.5	35.3	104.0
Espagne	2.0	569.7	21.3	35.1
Finlande	2.2	752.2	29.5	40.2
France	3.2	578.5	33.7	60.7
Grèce	0.8	160.2	6.1	39.4
Irlande	1.0	163.0	35.0	206.3
Italie	4.5	490.4	26.4	51.5
Luxembourg	1.9	296.4	36.5	226.9
Pays-Bas	6.2	648.0	37.4	58.2
Portugal	2.5	486.0	12.2	25.5
Royaume-Uni	2.6	351.2	29.9	81.0
Suède	2.6	1 143.6	43.9	38.8

1. (Passagers-km plus tonnes-km)/longueur du réseau.

2. Unité de trafic par salarié, c'est-à-dire (passagers-km plus tonnes-km)/salariés.

Source : Union internationale des chemins de fer.

États-Unis). En ce qui concerne la productivité, l'efficiencia d'OSE est inférieure de moitié à celle de l'UE (malgré une réduction des effectifs de 20 pour cent depuis dix ans). La maintenance occupe trop d'agents par rapport à l'exploitation (elle représente près des deux tiers de la masse salariale) et les agents sont trop nombreux pour la partie méridionale, sous-utilisée, du réseau du Péloponnèse (30 pour cent des agents, contre 10 pour cent de la demande). La rémunération par salarié semble également élevée, les salaires ayant davantage progressé en termes réels que la productivité, et le salaire moyen est supérieur de 15 pour cent à celui pratiqué dans le secteur manufacturier (graphique 19, partie C)¹⁴⁷. Enfin, un matériel roulant disparate grève les coûts d'exploitation (la nouvelle direction envisage de ramener à 4 les 18 types de locomotives et, ainsi, de 185 000 à 70 000 les différents types de pièces détachées).

La nouvelle direction de l'OSE a soumis au début de 1998 un plan quinquennal de restructuration qui a été approuvé en octobre¹⁴⁸. Ce plan s'accompagnera d'un ambitieux programme d'investissement étalé sur 10 ans, d'un montant

de 1 700 milliards de drachmes (5 pour cent du PIB de 1997), dont l'objectif sera *i*) d'améliorer la liaison Athènes-Thessalonique, de façon à ramener la durée du trajet à 4 heures 20 minutes pour les 520 kilomètres, *ii*) d'achever la liaison nord-sud et *iii*) de renouveler le matériel roulant¹⁴⁹. Toutefois, les travaux sont en retard sur le calendrier et les dépassements de coûts sont très élevés (de l'ordre de 100 pour cent), ce qui compromet la réalisation du plan et exige de nouvelles sources de financement¹⁵⁰. Le plan met l'accent sur les réformes ayant pour but de réduire les coûts et d'augmenter la demande. La fermeture de lignes qui ne sont pas viables pourrait permettre d'importantes économies et il faudrait également privilégier les activités sur les grandes lignes et le transport de marchandises entre les ports grecs et les Balkans. Le gouvernement n'envisage pas néanmoins, à l'heure actuelle, de se désengager de certaines activités et le plan prévoit qu'OSE exploitera les lignes non rentables au titre d'une obligation de service public et bénéficiera d'une contrepartie financière¹⁵¹. Les coûts de main-d'œuvre devraient diminuer grâce à une réduction des effectifs de 12 000 à 8 000 personnes et à la mise en place d'une convention collective plus souple. En normalisant le matériel et en passant les marchés par appel à la concurrence, les coûts de maintenance devraient être allégés et la participation du secteur privé à la construction des gares et du réseau ferré urbain apporterait à OSE les capitaux dont elle a besoin pour développer ses services. Afin de favoriser une augmentation de la demande de 60 pour cent, les hausses des prix seront limitées durant le programme quinquennal à 2½ pour cent par an en termes réels pour les tarifs voyageurs, une baisse de 9 pour cent par an en termes réels étant en revanche prévue pour les marchandises. Les subventions d'exploitation (tout en diminuant) resteront élevées, à près de 90 milliards de drachmes par an, soit 200 pour cent des recettes d'exploitation (elles atteindront au total près de 500 milliards de drachmes, soit 1.5 pour cent du PIB de 1997). Comme on l'admet dans le plan, les retards sont tels pour l'investissement que seule la ligne Athènes-Thessalonique sera rentable en 2000 et OSE devra attendre 2007 pour couvrir ses frais d'exploitation, sans tenir compte des obligations de service public. La situation financière d'OSE demeurera manifestement précaire, même si le programme ambitieux et coûteux qui est mis en œuvre atteint ses objectifs. Il faudra en outre que le gouvernement prévoie des mesures en cas de dérapage du programme, notamment sous la forme d'une réduction draconienne des coûts ou de l'abandon de certaines activités.

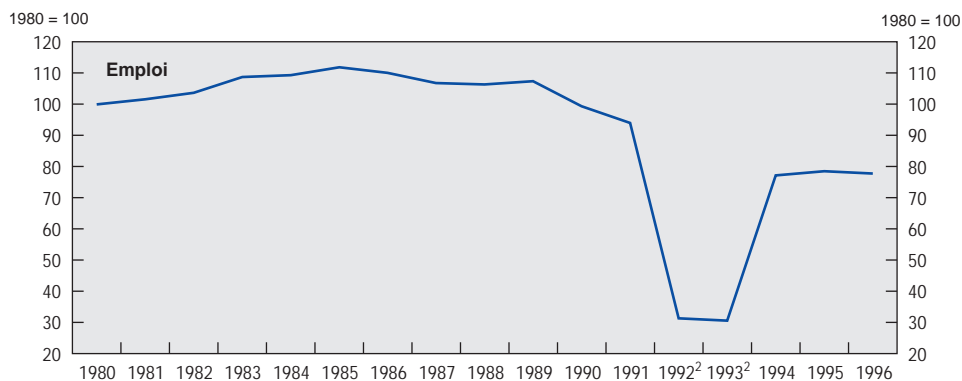
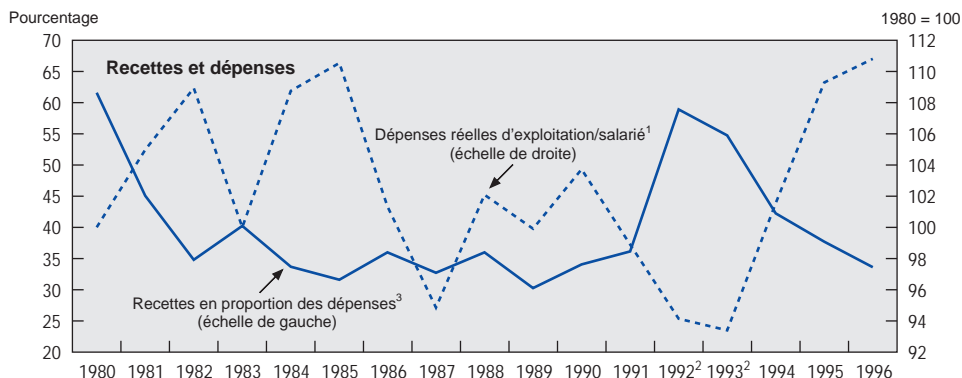
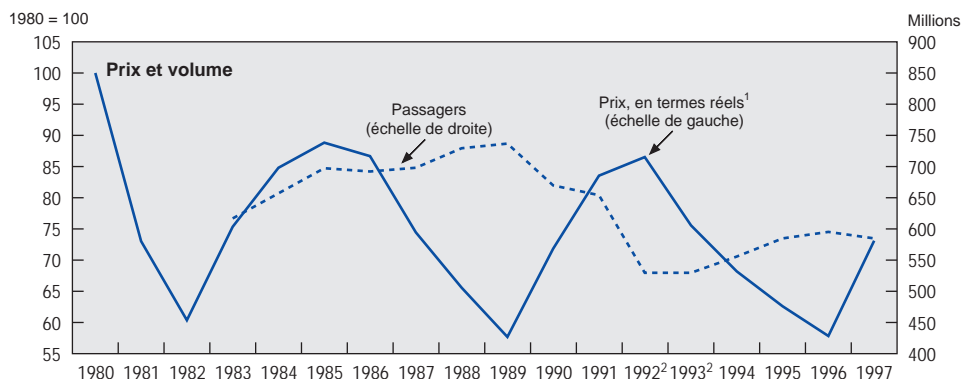
Transports urbains

Le secteur des transports urbains est dominé par une grande entreprise à capitaux publics, La Compagnie des transports urbains d'Athènes (OASA). OASA, très déficitaire, assure les services d'autobus, de trolley et de chemin de fer dans le Grand Athènes, dont la population est proche de 4 millions d'habitants¹⁵². La société de transports urbains par autobus de Thessalonique, bien plus petite, est exploitée par des investisseurs privés dans le cadre d'une concession¹⁵³. A Athènes, la demande de services de transports urbains est en baisse de 20 pour cent par rapport à la fin des années 80 (graphique 20, partie A) et la part de marché des transports en commun est tombée à 30 pour cent, la voiture particulière étant de plus en plus utilisée. En raison des encombrements de plus en plus fréquents et du vieillissement du parc de véhicules (la moyenne d'âge est de 15 ans), la qualité du service s'est dégradée, ce qui a accentué la baisse de la demande.

Le recul de la demande est d'autant plus frappant que, si l'on tient compte de l'inflation, les tarifs ont fortement baissé. Entre 1980 et 1997, cette baisse a été supérieure à 40 pour cent en termes réels, sachant que le prix était déjà subventionné en 1980. En conséquence, les ventes de billets ne couvrent plus que 33 pour cent des dépenses d'exploitation, contre 62 pour cent en 1980 (graphique 20, partie B) et OASA accusait en 1996 un déficit de 90 milliards de drachmes; en outre, sa dette était proche de 900 milliards de drachmes (soit 2.5 pour cent du PIB) et prenait essentiellement la forme d'arriérés de remboursements¹⁵⁴. Les besoins de financement d'OASA sont couverts par des subventions du budget de l'administration centrale (40 milliards de drachmes en 1996) et par des crédits bancaires garantis par l'État (45 milliards de drachmes en 1996). Bien que le prix du ticket ait été porté de 75 à 125 drachmes en 1998, OASA estime qu'il faudrait le fixer à 250 drachmes pour couvrir les frais d'exploitation¹⁵⁵.

Une telle hausse des tarifs n'est pas impérative, car les frais d'exploitation devraient être ajustés. Par rapport à d'autres pays, les coûts de main-d'œuvre sont élevés. Ils représentent 82 pour cent des frais d'exploitation. Malgré une diminution des effectifs et une amélioration de 20 pour cent de la productivité ces dix dernières années (voyageurs par salarié et véhicules-kilomètres par salarié), la nouvelle direction envisage de nouveaux gains de productivité. C'est essentiellement le personnel de maintenance qu'il faut réduire¹⁵⁶. Bien que les

Graphique 20. Transports urbains : prix et performances



1. Corrigé de l'indice des prix à la consommation.

2. Les chiffres pour 1992 et 1993 ont été affectés par la privatisation de la compagnie d'autobus d'Athènes.

3. Recettes en proportion des dépenses d'exploitation, hors paiements d'intérêts.

Source : Société des transports urbains d'Athènes (OASA).

rémunérations dans les transports urbains n'aient pas connu les gains substantiels de pouvoir d'achat enregistrés dans un grand nombre d'autres entreprises publiques, elles ont progressé rapidement ces quatre dernières années (environ 3 pour cent par an de plus que l'inflation) et pour OASA le salaire moyen atteint le double de la moyenne nationale et dépasse nettement le niveau du secteur manufacturier. Les coûts salariaux sont alourdis par le volume des heures supplémentaires, dû aux rigidités de la réglementation du travail et aux incertitudes dans l'organisation des équipes en raison de l'imprévisibilité des encombrements.

Le nouveau plan d'entreprise, approuvé en octobre 1998, comprend à la fois une hausse des tarifs et la négociation d'une organisation plus souple du travail. Les tarifs devraient rester inférieurs aux coûts afin de satisfaire des considérations de politique environnementale et sociale. Cette stratégie contribuerait également à accroître la demande. L'amélioration de la qualité du service permettrait par ailleurs d'augmenter la demande. A cet effet, le parc sera modernisé grâce à un plan d'investissement de 130 milliards de drachmes, comportant l'acquisition d'un millier de nouveaux véhicules et de 120 wagons, financé sur fonds publics. Pour améliorer la qualité du service, il faudra aussi une meilleure coordination avec le dispositif de contrôle de la circulation si l'on veut que la vitesse de déplacement soit plus élevée et la durée du trajet moins aléatoire. On n'a pas encore déterminé l'origine du reste des financements qui seront nécessaires ; la taxe sur les automobiles ou sur les carburants, initialement envisagée, n'a finalement pas été retenue. Le gouvernement n'a pas l'intention de modifier plus radicalement la gestion d'OASA, soit en la faisant passer sous la tutelle des autorités municipales (ce qui constitue la pratique normale dans les autres pays), soit en faisant participer le secteur privé, comme cela est le cas pour les autocars interurbains ou pour les autobus de Thessalonique, dont le fonctionnement est plus ou moins satisfaisant¹⁵⁷.

Services postaux

Le monopole public, la Poste grecque (ELTA), est forcé par les directives de la CE ainsi que par la concurrence des messageries rapides et d'autres nouveaux services de réformer ses activités afin d'éviter une nouvelle dégradation de sa situation financière, déjà peu brillante. Actuellement, ELTA domine le secteur postal et n'a pour concurrents que les messageries internationales, le service privé de d'autobus interurbain (KTEL), et quelques petits opérateurs urbains (faisant

partie de l'économie souterraine). La directive 97/67 de la CE reporte la libéralisation complète du secteur à 2003, lorsque le marché actuellement protégé des paquets de moins de 350 grammes sera aussi déréglementé.

Les causes des difficultés financières de ELTA sont nombreuses. Du côté des recettes, les tarifs postaux n'ont pas été indexés sur l'inflation – ils ont baissé de plus 10 pour cent en termes réels entre 1987 et 1997. Ainsi, le tarif intérieur pour la lettre standard de 20 grammes est le plus bas de l'UE (à l'exception de l'Espagne), et il est inférieur de 33 pour cent à la moyenne européenne (tableau 26). Malgré ces tarifs peu élevés, la demande est excessivement faible en comparaison de celle des autres pays de l'UE, en raison notamment d'une qualité de service jugée peu satisfaisante. Par exemple, les délais d'acheminement et de distribution du courrier sont les plus longs de l'UE et le nombre de bureaux de poste par habitant est le plus faible. La médiocrité des résultats en matière de délais est due à la fois à l'absence d'automatisation de la distribution et aux difficultés géographiques de la Grèce, pays de montagnes et d'îles. En ce qui concerne les bureaux de poste, leur répartition pose aussi problème du fait que la proportion est beaucoup trop élevée dans les zones rurales par rapport aux centres urbains à population très dense, et il y en a particulièrement peu dans les villes nouvelles des banlieues (comme au nord d'Athènes).

Du côté des dépenses, les coûts de main-d'œuvre sont élevés pour un secteur à très forte intensité de main-d'œuvre. Les indicateurs de la productivité sont nettement plus bas que dans les autres pays de l'UE et la rigidité de la réglementation du travail limite les possibilités d'amélioration de la répartition du personnel et, partant, de fermeture de nombreux bureaux de poste non rentables. En outre, 75 pour cent des guichets ruraux sont des bureaux appartenant à ELTA au lieu d'être des agences assurant les services postaux comme activité secondaire (par exemples, de petits magasins ou des stations d'essence). Dans les autres pays de l'UE, le chiffre moyen comparable est de 25 pour cent. Les salaires paraissent aussi élevés, les hausses en termes réels ayant été supérieures aux gains de productivité pendant au moins toute la décennie écoulée (graphique 21) et les rémunérations en 1997 étaient supérieures de 15 pour cent à celles du secteur manufacturier. Bien que ELTA ait bénéficié de transferts, ses déficits représentaient plus de 25 pour cent de ses recettes, et se sont traduits par une dette de 70 milliards de drachmes à la fin de 1997¹⁵⁸.

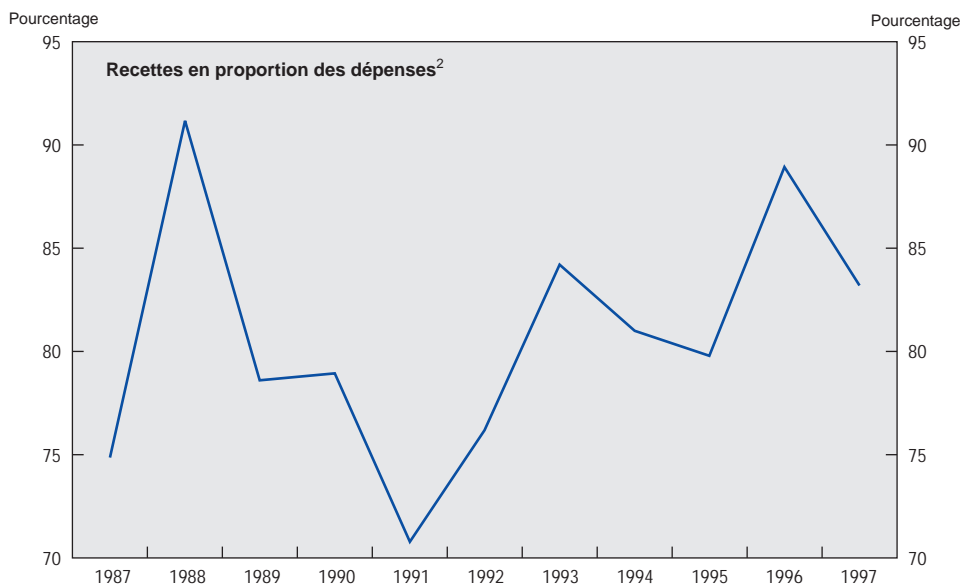
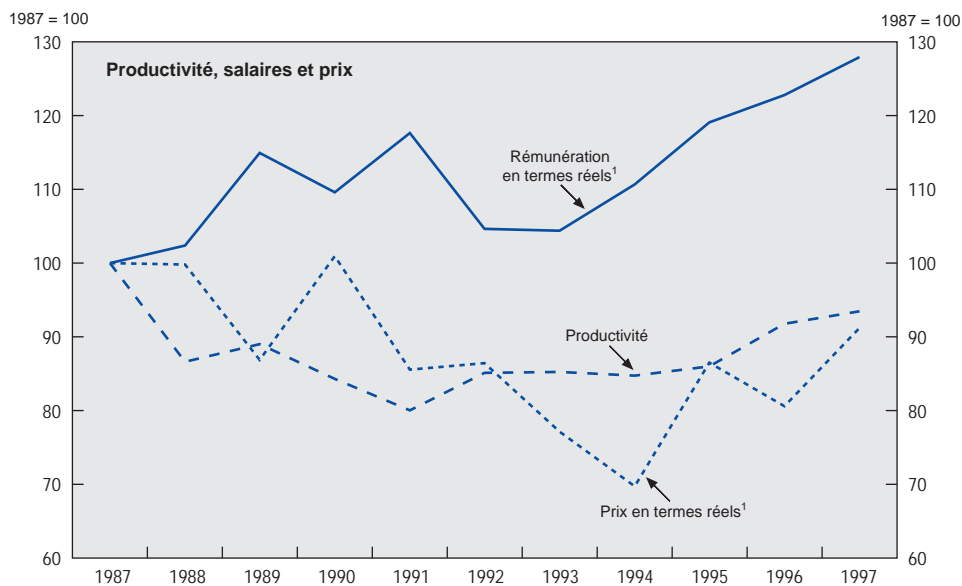
Tableau 26. Comparaison internationale des indicateurs du service postal

	Prix intérieurs ¹	Prix internationaux ¹	Nombre de colis postaux/population	Population/nombre de bureaux de poste	Pourcentage de colis livrés sous 3 jours	Nombre de colis postaux/salarié
Allemagne	191	191	245.7	5 065	74.1	70 614
Autriche	..	175	321.6	3 128	64.8	75 374
Belgique	173	136	328.9	6 206	69.8	75 457
Danemark	171	180	317.1	4 218	83.3	65 467
Espagne	66	140	108.0	..	48.1	65 369
Finlande	147	160	379.3	..	67.1	83 631
France	155	156	416.5	3 420	68.5	84 761
Grèce	100	140	44.4	8 173	11.9	42 936
Irlande	149	140	149.7	1 832	56.1	65 360
Italie	143	144	..	..	14.0	..
Luxembourg	135	128	314.5	3 962	71.8	77 797
Pays-Bas	123	..	..	..	78.6	..
Portugal	137	136	107.1	3 792	52.1	65 498
Royaume-Uni	132	140	312.3	3 040	68.2	86 853
Suède	179	280	502.9	5 140	73.1	95 420
Moyenne de l'UE pondérée par les poids du PIB	149	157	240.4	3 107	60.7	62 367

1. Prix pour une lettre pesant de 0 à 20 g en drachmes en avril 1998.

Source : ELTA et Universal Postal Union.

Graphique 21. Services postaux : prix et performances



1. Corrigé de l'indice des prix à la consommation.

2. Recettes d'exploitation en proportion des dépenses d'exploitation, hors paiements d'intérêts et amortissement.

Source : ELTA.

Le plan de restructuration présenté par la nouvelle direction, et accepté en juillet 1998 par le gouvernement, prévoit plusieurs mesures importantes qui rétabliraient la rentabilité de l'ELTA d'ici à l'an 2000, hors rémunération de l'obligation de service public¹⁵⁹. L'aspect le plus important est peut-être le fait que le plan introduit une réglementation plus flexible du travail, qui devrait améliorer la mobilité géographique et professionnelle du personnel et permettre des horaires de travail plus flexibles et le travail à temps partiel. Il ne prévoit pas, toutefois, de réduction notable des effectifs. Il envisage également la modification du réseau en fonction de l'évolution de la répartition de la population : fermeture des bureaux non rentables, surtout dans les zones rurales, et remplacement de ces bureaux par des agences. Les recettes devraient augmenter par suite d'une majoration nominale de 10 pour cent par an des tarifs au cours de la période de cinq ans et d'un accroissement de la demande de 3 pour cent par an dû à une meilleure qualité du service. Le programme d'investissement de 41 milliards de drachmes (dont 60 pour cent seront financés par l'UE) pour la période 1998-2000 portera essentiellement sur l'automatisation des bureaux centraux. Les coûts d'exploitation se trouvent sensiblement réduits du fait que l'État prend à sa charge les dettes de ELTA et procédera à une injection de capital (60-80 milliards de drachmes)¹⁶⁰. Néanmoins, si ELTA ne peut faire face à un environnement plus concurrentiel, la direction devra envisager de concentrer ses activités sur les services de base et de laisser le reste du marché aux opérateurs du secteur privé. Il faudrait aussi réduire les effectifs. Enfin, une participation accrue du secteur privé pourrait être favorisée par la mise en œuvre d'un projet de loi qui définit le cadre institutionnel et crée une autorité chargée de la réglementation du marché en étendant le rôle de l'autorité de régulation des télécommunications au secteur postal également.

Quantification des effets de la libéralisation

On s'efforcera maintenant d'évaluer les effets à long terme que pourraient avoir, au niveau macroéconomique, la restructuration des principales entreprises publiques et l'introduction de la concurrence dans les activités où ces entreprises sont actuellement dominantes. Pour cette analyse, on retiendra huit secteurs (pétrole, électricité, télécommunications, transports aériens, transports urbains, transports ferroviaires, eau et services postaux). Il s'agit d'une analyse en trois

phases, qui repose sur la méthodologie mise au point par l'OCDE pour le projet concernant la réforme de la réglementation¹⁶¹. On ne prend pas en compte le calendrier des réformes ni celui de la concrétisation de leurs effets, car on se situe dans une optique statique, en partant de la situation existant en 1996; les réformes sont donc censées intervenir une fois pour toutes dans chaque secteur.

Durant la première phase de l'analyse, on évalue les effets potentiels des réformes sur les prix. Pour ce faire, on s'appuie à la fois sur l'analyse des performances et de l'impact des réformes dans les autres pays et sur une évaluation de la situation qui caractérise actuellement ces secteurs en Grèce, telle qu'elle a été décrite dans les sections précédentes. Si l'on examine les principaux éléments des résultats qui ont trait aux prix, on peut formuler les observations suivantes (tableau 27). Premièrement, d'amples économies pourraient être réalisées si l'on réduisait les coûts de main-d'œuvre, à la fois en améliorant la productivité et en diminuant les salaires. La réduction moyenne des coûts de main-d'œuvre est de l'ordre de 50 pour cent – les salaires étant supposés s'aligner sur la moyenne de ceux pratiqués dans le secteur manufacturier. Deuxièmement, une baisse des coûts des intrants intermédiaires, dont une part importante est constituée d'énergie – secteur qui serait concerné par les réformes – contribuerait encore à la baisse des prix. Troisièmement, les réformes se traduiraient par de profondes modifications des prix relatifs, les prix de certains biens et services augmentant et ceux d'autres biens et services diminuant. Plus précisément, ce sont principalement les secteurs des télécommunications et du pétrole qui exerceraient une influence à la baisse, alors que dans le cas des entreprises à missions de service public, on aurait une forte hausse des prix, même dans l'hypothèse d'une marge bénéficiaire négative de 30 pour cent¹⁶². Quatrièmement, toutes les entreprises publiques verront augmenter leurs coûts en capital, puisque de vastes programmes d'infrastructure devront être mis en œuvre. Cinquièmement, les innovations dans les secteurs les plus dynamiques sur le plan technologique devraient offrir des possibilités supplémentaires de baisse des prix (surtout dans les télécommunications, mais aussi dans l'électricité avec l'utilisation du gaz naturel). Au total, cette analyse montre qu'un fonctionnement plus efficient des entreprises publiques pourrait conduire à une baisse du niveau général des prix (l'indice des prix à la consommation diminuant de 1 point de pourcentage). Les salaires dans l'ensemble de l'économie resteraient pratiquement inchangés en termes réels, mais ils pourraient être nettement plus bas pour

Tableau 27. Hypothèses et effets de la déréglementation sectorielle

Base 1996

	Pétrole	Électricité	Eau	Trains	Autobus	Transport aérien	Poste	Télécommu- nications	Total
Hypothèses (pourcentages de variation) :									
Coûts des intrants intermédiaires	0	-1	-3	-1	-2	-1	-7	-4	-0.1
Pétrole	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	0.0
Charbon et produits miniers	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
Électricité	-14	0	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-0.4
Eau	-22	-22	0	-22	-22	-22	-22	-22	-1.0
Trains	161	161	161	0	161	161	161	161	7.8
Autobus	47	47	47	47	0	47	47	47	2.2
Transport aérien	-20	-20	-20	-20	-20	0	-20	-20	-0.9
Poste	-13	-13	-13	-13	-13	-13	0	-13	-0.6
Télécommunications	-36	-36	-36	-36	-36	-36	-36	0	-1.1
Coûts de main-d'œuvre									
Productivité du travail	20	50	25	35	25	25	25	30	1.7
Salaires	-35	-15	-25	-20	-30	-30	-15	-15	-0.9
Coûts en capital	10	25	10	25	25	20	15	20	1.0
Taux de marge, actuel ¹	3	12	8	-98	-82	6	-16	51	1.2
Taux de marge, hypothèse ¹	5	5	5	-30	-30	5	5	5	0.2
Innovation : effet sur la production	0	20	0	0	0	0	0	30	0.9
Élasticité-prix de la demande	-50	-50	-50	-25	-25	-150	-50	-50	-2.9
Effets sectoriels (en pourcentage) :									
Effet direct sur les prix	-1	-14	-22	161	47	-20	-13	-36	-1.0 ²
Effet sur la production induit par les prix	1	7	11	-40	-12	31	7	18	0.6
(compte tenu de l'effet sur l'innovation)	1	28	11	-40	-12	31	7	53	1.7
Effet sur l'emploi ³	-16	-14	-11	-56	-29	4	-15	18	-0.3
(compte non tenu de l'effet sur l'innovation)	-16	-29	-11	-56	-29	4	-15	-9	-0.6
<i>Pour mémoire :</i>									
Scénario de référence									
Part des salaires ⁴	6	27	46	303	221	43	96	24	30
Part du capital ⁵	3	38	26	-300	-179	9	-12	52	23
Part des biens intermédiaires ⁶	91	35	28	96	59	49	16	24	48
Scénario de réforme									
Part des salaires ⁴	3	18	35	69	84	30	75	24	21
Part du capital ⁵	5	42	30	-5	-23	9	8	39	24
Part des biens intermédiaires ⁶	91	40	34	36	39	61	17	37	56
Valeur ajoutée sectorielle en pourcentage du PIB total ⁷	0.2	1.8	0.2	0.0	0.1	0.5	0.2	1.9	4.8
Emploi sectoriel en pourcentage de l'emploi total	0.1	0.9	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3	0.6	2.9

1. Le taux de marge est défini comme étant le solde d'exploitation brut, moins l'amortissement et les intérêts, divisé par la somme du coût des biens intermédiaires, des coûts de main-d'œuvre et de l'amortissement.

2. Le total est la somme des secteurs calculée à l'aide de leur poids dans l'indice des prix à la consommation.

3. Les effets sur l'emploi sectoriel comprennent les effets des gains de productivité, de la croissance de la production induite par les prix et l'effet supposé de la croissance de la production induite par l'innovation, mais ils ne tiennent pas compte de l'effet possible de primes de salaire moins élevées.

4. Coûts de main-d'œuvre en pourcentage de la somme des coûts de main-d'œuvre, de l'excédent brut d'exploitation et de la consommation intermédiaire.

5. Excédent brut d'exploitation en pourcentage de la somme des coûts de main-d'œuvre, de l'excédent brut d'exploitation et de la consommation intermédiaire.

6. Coûts des biens intermédiaires en pourcentage de la somme des coûts de main-d'œuvre, de l'excédent brut d'exploitation et de la consommation intermédiaire.

7. Valeur ajoutée en pourcentage du PIB total.

Source : Calculs de l'OCDE établis à partir du tableau d'entrées-sorties de 1990 de la Grèce.

les salariés des entreprises publiques et être supérieurs de 1 pour cent pour le reste de l'économie.

Dans une deuxième phase, on utilise les élasticités de la demande pour déterminer l'accroissement de la production de chaque secteur qui pourrait résulter de la baisse des prix. C'est en cumulant la hausse de l'activité de chaque secteur que l'on obtient l'impact direct de la réforme des entreprises publiques sur la production et l'emploi. Le produit intérieur brut augmenterait de 1½ pour cent et l'emploi diminuerait de ½ pour cent. Au total, les coûts unitaires de main-d'œuvre baisseraient de 2 pour cent environ. Il pourrait y avoir sous-estimation de l'impact sur la production et surestimation de l'impact sur l'emploi, étant donné que certains des secteurs les plus importants (l'énergie et les télécommunications) ne sont pas encore parvenus à maturité en Grèce et qu'ils pèsent moins lourd dans l'économie que dans d'autres pays industriels.

Cette approximation statique de l'impact de la réforme sous-estime l'impact total sur l'économie, puisqu'on ne tient pas compte des effets multiplicateurs qu'aurait la baisse des prix de ces intrants essentiels sur les autres secteurs de l'économie. Dans une troisième phase, on estime ces effets indirects au moyen du modèle INTERLINK du Secrétariat de l'OCDE. L'augmentation cumulée du PIB (impact direct et impacts indirects) est de l'ordre de 5 à 7 pour cent; lors des simulations pour d'autres pays de l'OCDE, ne prenant pas en compte les entreprises publiques déficitaires (eau, train, bus et poste), les gains de production se situaient entre 5 et 6 pour cent dans le cas de la France et de l'Allemagne et 1 pour cent dans le cas des États-Unis¹⁶³. Ce résultat sous-estime l'impact sur la Grèce, car on ne prend en compte ni l'impact de la fourniture de produits de meilleure qualité grâce au vaste programme d'investissement qui sera réalisé, ni la réduction du déficit budgétaire. Si l'on estime grossièrement ces éléments, on obtient un gain total d'au moins 9 à 11 pour cent. Une augmentation potentielle aussi importante de la production pourrait entraîner une nette progression de l'emploi si la flexibilité du marché du travail permettait un partage de la croissance de la productivité entre les salaires réels et l'emploi.

Évaluation

Le gouvernement a engagé un programme de revitalisation du secteur inefficace des entreprises publiques, dont le soutien s'est révélé coûteux et qui, en

dehors de prestations médiocres, se trouve confronté aujourd'hui à d'énormes difficultés pour combler un large retard d'investissement par rapport à d'autres pays de l'OCDE. D'une part, ce secteur ponctionne chaque année le budget à raison de 3½ pour cent du PIB; d'autre part, il freine très nettement l'activité économique en la privant souvent d'intrants essentiels à faible coût. Dans une large mesure, les transferts budgétaires aux entreprises publiques sont financés par des fonds de l'UE, mais ces fonds pourraient être affectés à d'autres usages. Si on en fait le total sur les quinze dernières années et on y ajoute les autres dettes de l'État imputables aux entreprises publiques, on aboutit à une charge totale équivalant à environ 50 pour cent du PIB. La principale motivation à mettre en œuvre la réforme en Grèce, c'est la volonté de respecter les critères du traité de Maastricht, puis d'obtenir des résultats satisfaisants dans l'UEM et de rapprocher l'économie réelle du niveau de celle de l'UE. Pour ce rattrapage, il faut une stratégie de réforme ambitieuse et déterminée, car de nouveaux reculs risquent de marginaliser économiquement la Grèce en la laissant à la périphérie de l'UE. Mais l'un des atouts de la Grèce est qu'elle peut tirer parti de l'expérience des pays qui l'ont précédée dans la réforme. Cette expérience met en lumière toute l'importance de la conception du cadre réglementaire. Un cadre réglementaire bien conçu créerait une concurrence suffisante permettant d'exploiter pleinement le potentiel économique des réformes. Or, comme on l'a vu, le Secrétariat de l'OCDE estime ce potentiel à au moins 10 pour cent du PIB. Compte tenu de l'importance des sureffectifs dans les entreprises publiques, il faudra mettre en place, parallèlement aux réformes, des mécanismes adéquats de protection sociale, bien que la croissance de la production puisse créer de nombreux nouveaux emplois.

La stratégie adoptée par le gouvernement met à juste titre l'accent sur l'amélioration de la gestion et une exploitation plus efficiente des entreprises publiques. La décision qui a été prise de recruter de nouveaux gestionnaires expérimentés, en faisant jouer la concurrence, sera certainement bénéfique pour les entreprises où ces recrutements s'effectueront rapidement; à cet égard, l'exception dont a bénéficié l'entreprise publique d'électricité, DEH, est extrêmement malencontreuse. Malgré tout, le recrutement de nouveaux gestionnaires n'est pas suffisant en soi; il faut aussi assurer leur indépendance par rapport au gouvernement et aux ministères compétents. Sur ce plan, il est indispensable que la politique d'embauche et de rémunération soit du ressort de ces gestionnaires,

puisque le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre et la faible productivité sont les causes principales des mauvais résultats financiers des entreprises publiques. Les comparaisons internationales montrent que les indicateurs de productivité sont très faibles dans la quasi-totalité des entreprises publiques grecques. Régler le problème des sureffectifs et de la mauvaise répartition des qualifications est l'une des grandes priorités, car une réduction rapide des effectifs est indispensable pour hâter la renaissance des entreprises publiques. Sinon, le processus d'ajustement sera plus coûteux, du point de vue des ressources et de l'efficience opérationnelle. Vu les répercussions sociales évidentes, une solution réaliste pourrait être celle envisagée par le gouvernement, qui consiste à transférer une partie des sureffectifs du secteur public à d'autres organismes publics ou aux collectivités locales ; mais il faut veiller à ce que ces transferts se fassent là où ils sont nécessaires. La mise en place des nouvelles autorités régionales pourrait permettre l'absorption d'une partie de cette main-d'œuvre. Néanmoins, si l'on veut éviter le phénomène d'aléa moral, il faut que les salariés des entreprises publiques soient traités en fait et en droit comme leurs homologues du secteur privé, la garantie de l'emploi ne créant pas d'incitation à améliorer ses performances. Un degré normal de sécurité de l'emploi tempérerait également les revendications salariales et autres, qui sont excessives. L'autonomie de gestion est également nécessaire pour la passation des marchés. Il faut que les gestionnaires aient le libre choix de leurs fournisseurs, en fonction des impératifs du bon fonctionnement de l'entreprise, sans avoir à subir des pressions d'une autre nature se rattachant notamment à la production et à l'emploi au niveau national. Il faut que les prix soient fixés, non pas en fonction de considérations macroéconomiques à court terme, mais dans le souci d'améliorer l'efficience de l'entreprise tout en lui assurant des recettes suffisantes. La meilleure solution serait de confier les décisions concernant les tarifs à une autorité sectorielle de régulation indépendante et chargée de mettre en place une réglementation fondée sur un plafonnement des prix. Au bout du compte, il faudrait laisser jouer les mécanismes du marché pour la fixation des prix lorsque la concurrence sera suffisante dans les secteurs considérés.

Dans les autres pays, les contrats de gestion se sont révélés décevants en ce qu'ils n'ont pas fourni une protection suffisante et n'ont pas empêché les conflits d'intérêt entre les gestionnaires et les pouvoirs publics, lorsque ces derniers étaient animés de préoccupations à court terme. Souvent, l'intervention des pou-

voirs publics s'est traduite par le non-respect des objectifs financiers fixés au départ et, ces contrats n'étant généralement pas exécutoires, c'est le contribuable qui a dû régler la facture. Dans d'autres cas, on a abouti à un résultat similaire faute de contraintes budgétaires crédibles. Au fond, le gouvernement d'entreprise ne peut s'exercer correctement parce que, au sein de l'État, le rôle d'actionnaire n'est pas dissocié des fonctions réglementaires. Pour y remédier, on peut mettre en place des conseils d'administration indépendants (dont les membres sont correctement rémunérés). Mais bon nombre de pays peu satisfaits de ce modèle ont été conduits à s'appuyer sur un environnement plus concurrentiel pour parvenir à une gestion efficiente de leurs entreprises publiques. Cette solution implique bien entendu plus de participants. C'est pourquoi les pouvoirs publics ont libéralisé les marchés concernés pour attirer ces nouveaux participants et se sont également tournés vers le secteur privé pour lui confier la gestion et/ou la propriété des entreprises publiques. Cette tendance a été facilitée par deux facteurs : sous l'effet des innovations technologiques, de nombreux secteurs ne constituent plus aujourd'hui des monopoles naturels ; de plus, les expériences d'adjudication de l'exploitation des services publics et de la construction des infrastructures ont donné de bons résultats. Un complément indispensable pour les secteurs importants est la mise en place d'autorités de régulation indépendantes et puissantes garantes de pratiques loyales et concurrentielles, ce qui permet également d'attirer plus de participants. La création d'une autorité de surveillance chargée de faire respecter les règles de la concurrence dans l'ensemble de l'économie assurerait le bon fonctionnement des différents marchés et un arbitrage entre les différentes branches d'activité ; de plus, le secteur privé pourrait saisir cet organisme en cas de comportement anticoncurrentiel d'entreprises publiques. Le gouvernement grec admet les carences des contrats de gestion et considère qu'il s'agit d'un premier pas dans la réforme. Après avoir mené à bien les procédures nécessaires de contrôle préalable, qui permettent de clarifier la situation financière des entreprises, et un certain nombre de restructurations préliminaires, le gouvernement a l'intention de se désengager d'un plus grand nombre d'entreprises publiques, à mesure que leurs marchés sont ouverts à la concurrence.

Dans le cas de la Grèce, le calendrier d'ouverture des marchés à la concurrence est conforme aux directives communautaires (et aux dérogations qu'elles prévoient), mais on pourrait suivre l'exemple d'autres pays en libéralisant plus

rapidement. Les pouvoirs publics ont déjà utilisé en Grèce les techniques d'appel à la concurrence pour la passation des marchés. La construction du métro d'Athènes en est l'un des principaux exemples et le régime adopté pour le nouvel aéroport d'Athènes et pour le pont Rio-Antirio repose à la fois sur une concession d'exploitation et, pour la construction, sur un contrat de construction/exploitation/transfert. On pourrait recouvrir aux mêmes principes pour les entreprises publiques actuelles et la décision qu'a prise le gouvernement de procéder à des cessions partielles d'entreprises rentables (par cession de participations ou concession à durée déterminée) est un pas dans cette direction. Cette action devrait être doublement bénéfique, en faisant intervenir des actionnaires minoritaires plus exigeants et plus dynamiques, qui inciteront à une exploitation plus efficace, et en attirant de nouveaux capitaux pour les investissements indispensables. Bien entendu, cette forme de gouvernement d'entreprise sera d'autant plus efficace que la participation des investisseurs privés sera plus forte et diversifiée. La décision qu'a prise le gouvernement de rechercher des investisseurs stratégiques, qui géreront également l'entreprise tout en risquant leurs propres capitaux, contribuera elle aussi à la réalisation de cet objectif. Mais l'intérêt pour ce genre d'opération pourrait s'émousser si un État-actionnaire jugé inconséquent par le secteur privé conserve la majorité du capital. Des privatisations de plus grande ampleur augmenteraient en outre les recettes publiques; il ne doit s'agir néanmoins que d'un objectif secondaire, car il ne faut pas que les perspectives de recettes des privatisations retardent les cessions à cause de leur coût d'opportunité. Il faut au contraire accélérer les opérations. A en juger par l'expérience des autres pays, en cas de privatisation, ce ne sont pas tant les recettes immédiates que les rentrées fiscales futures qui constituent la source de revenus la plus importante pour l'État. En outre, l'État peut se prémunir contre les accusations de vente à bas prix en prévoyant dans le contrat de cession une clause de récupération d'une partie des bénéfices prévisibles.

Malgré tout, l'expérience internationale montre qu'il n'est pas facile de mettre en place un environnement de marché dit «contestable», c'est-à-dire offrant aux concurrents potentiels des possibilités adéquates d'entrée et de sortie. Ces profondes modifications institutionnelles sont difficiles à concevoir et, encore plus, à mettre en œuvre. Et si la réforme échoue sur ce plan, les entreprises privées ou publiques qui conservent un pouvoir de monopole ne seront guère incitées à l'efficacité. La plupart des erreurs ont été commises lorsqu'il

s'est agi de mettre en place des marchés contestables dans des secteurs comportant des éléments de monopole naturel (par exemple, l'électricité, le gaz naturel, l'eau et, à un moindre degré, les télécommunications) et c'est précisément dans ces secteurs que de profonds changements se préparent en Grèce.

La réforme du secteur de l'électricité est sans doute la plus critique. L'électricité est un intrant essentiel pour le reste de l'économie et l'entreprise monopolistique en place n'a pas réussi à assurer une production suffisante et fiable. De plus, ses tarifs pourraient être nettement plus faibles, puisqu'elle a librement accès au lignite et, pour financer ses investissements, aux ressources publiques. L'orientation générale de la réforme envisagée est conforme à la directive communautaire de 1996. Mais, du fait de plusieurs facteurs, seule une réforme plus audacieuse serait susceptible de créer un marché contestable. La Grèce n'a pas à affronter la concurrence potentielle d'importations en provenance d'autres pays de l'UE, pour des raisons géographiques, ou de ses voisins des Balkans, pour des raisons économiques et d'infrastructures. A cause de cet isolement, il faut mettre davantage l'accent sur les possibilités que peut offrir la concurrence intérieure. Toutefois, l'entreprise en place paraît trop avantagée par l'opacité et les distorsions qui affectent l'accès à des intrants essentiels (le gaz naturel et le lignite) et leur tarification, ce à quoi il faut ajouter le recours possible aux ressources publiques. Tous ces éléments constituent des barrières à l'entrée. Par ailleurs, la concurrence entre les sources d'énergie paraît compromise du fait de l'existence d'intérêts financiers transsectoriels entre les entreprises en place du secteur public ; on prendra comme exemples le contrôle que l'entreprise publique d'électricité, DEH, exerce sur les mines de lignite, l'option de rachat dont dispose Hellenic Petroleum à l'égard de l'entreprise publique du secteur du gaz naturel, DEPA, et l'accord de partage des bénéfices conclu par DEH et DEPA pour le gaz naturel. En outre, la longue période transitoire prévue dans la directive communautaire permet à l'entreprise électrique en place, verticalement intégrée, de pratiquer une discrimination par les prix entre les marchés captifs et les marchés concurrentiels. Si l'on ne remédie pas à tous ces obstacles à la concurrence dès que la réforme est engagée, il est probable que le secteur de l'énergie restera un véritable monopole dans un avenir prévisible.

Une réforme plus audacieuse consisterait à défaire les relations financières entre les secteurs du gaz naturel, du lignite, du pétrole et de l'électricité. Grâce à cette dissociation, la concurrence pourrait s'intensifier entre ces secteurs et,

surtout, sur le segment aval de l'électricité, qui fait appel aux autres secteurs pour la génération d'électricité. Un accès équitable aux intrants et à la clientèle attirerait dans la production de nouveaux acteurs du secteur privé. Mais la situation n'est pas encourageante vu le long délai qui s'écoulera avant l'instauration d'une pleine concurrence dans le cadre de la directive communautaire sur l'électricité et vu les avantages dont peut se prévaloir l'entreprise en place (voir ci-dessus). Si des participants du secteur privé ne manifestent pas un intérêt immédiat pour la nouvelle réglementation, il faudrait, pour favoriser l'entrée dans la production, prendre deux initiatives supplémentaires : séparer juridiquement les activités de production et de distribution de DEH (avec transfert du réseau à haute tension à un opérateur indépendant) – ce qui permettrait d'obtenir la fourniture d'électricité au moindre coût dans des conditions concurrentielles – et scinder les capacités de production de DEH en les confiant à plusieurs entreprises concurrentes. Pour cette deuxième mesure, il faudrait bien entendu répartir équitablement les coûts hérités de DEH, de façon à égaliser les conditions de concurrence. On pourrait suivre à cet égard l'exemple d'autres pays (par exemple, une compensation pour les coûts engagés pourrait être réalisée à travers un système de prix maximum associé à un mécanisme de redistribution). Grâce à cette stratégie, le secteur de l'électricité suivrait l'exemple du secteur du pétrole. Mais s'il est vrai que dans le secteur du pétrole les mesures de libéralisation portent actuellement leurs fruits, on pourrait réduire les marges de raffinage élevées en éliminant les obstacles aux importations dus aux obligations de stockage. De même pourrait-on favoriser l'entrée dans le secteur du gaz naturel en définissant des règles claires et uniformes pour la tarification de l'accès et en faisant en sorte que les opérateurs privés détiennent la majorité du capital des sociétés de distribution. Avec l'apparition de nouveaux acteurs et compte tenu du grand nombre de problèmes complexes qui risquent de se poser, il faudra un arbitre impartial sous la forme d'une autorité de régulation véritablement indépendante dotée de larges prérogatives, qui devraient s'étendre aux trois secteurs de l'énergie.

Pour les activités se prêtant davantage au jeu de la concurrence, une stratégie d'ouverture du marché à de nouveaux entrants devrait favoriser suffisamment la création d'un environnement de nature à assurer la fourniture à l'économie, dans des conditions d'efficacité, de biens et de services à bas prix. Les deux principaux exemples sont les transports aériens et les télécommunications. Peu après la libéralisation partielle des vols intérieurs et de la téléphonie mobile, les

nouveaux entrants ont su s'affirmer face à l'entreprise publique en situation de monopole et ont donné l'impulsion à une amélioration des services et/ou ont contraint l'entreprise publique à baisser ses prix. Puisque les dérogations communautaires viennent bientôt à expiration dans les deux secteurs, les entreprises publiques en place – surtout Olympic Airways – devront se restructurer rapidement et livrer bataille à de nouveaux entrants très dynamiques, ou subir une faillite. A en juger par les expériences étrangères, il n'existe guère d'autre option viable que de se recentrer sur certains créneaux, au lieu d'essayer de se maintenir (ou de s'imposer) sur de très larges marchés. Des alliances internationales pourraient permettre à Olympic Airways de toucher un plus grand marché grâce à des liaisons qui serviraient d'apport à d'autres compagnies. L'intention exprimée par le gouvernement de faire appel à un investisseur stratégique qui aurait un large pouvoir de décision se traduirait sans doute par un meilleur fonctionnement et un supplément de savoir-faire. Si cette solution échoue, il faudrait envisager également la vente à un autre transporteur privé. Dans le secteur du téléphone, la solidité financière d'OTE et la rapidité des changements technologiques offrent la possibilité au gouvernement d'aller plus vite que ne l'exige la directive communautaire et d'attribuer une deuxième licence pour la téléphonie de base et de nouvelles licences pour la téléphonie mobile (si des obligations juridiques ne s'y opposent pas dans le deuxième cas). En Espagne, l'attribution d'une deuxième licence pour la téléphonie de base à des entreprises nationales avant l'expiration de la période de dérogation a donné très rapidement des bons résultats en instaurant une concurrence intérieure sur les prix. En outre, on intensifierait la concurrence sur les prix en supprimant le plancher applicable aux tarifs de téléphonie mobile. De telles modifications des prix relatifs contribueraient en outre, au niveau macroéconomique, à la réalisation de l'objectif d'inflation et compenseraient les hausses nécessaires des tarifs des autres entreprises publiques (surtout dans les transports urbains et ferroviaires). Quoi qu'il en soit, les prérogatives des autorités actuelles de régulation dans ces deux secteurs – la Commission nationale des télécommunications et le Service de l'aviation civile – paraissent nettement insuffisantes par rapport aux autres pays. Vu la concurrence prévisible et la coopération indispensable pour l'utilisation des infrastructures de réseau (en l'occurrence les infrastructures et les services téléphoniques de base ou aéroportuaires), la mise en place, là encore, d'un arbitre impartial s'impose pour arbitrer entre le monopole public et les nouveaux entrants du secteur privé, car les pouvoirs publics sont en position de conflit d'intérêts.

Presque toutes les entreprises publiques sont soumises à des obligations de service public, pour lesquelles elle ne perçoivent pas de contrepartie financière et qui sont mal conçues. C'est à ces obligations de service public qu'il faut imputer en partie la mauvaise situation financière de certaines des entreprises les plus déficitaires, notamment les chemins de fer, les transports urbains, les transports aériens, les services d'adduction d'eau et d'assainissement et les services postaux. Lors de la restructuration de ces entreprises, le gouvernement devra se prononcer sur l'étendue des obligations de service public et fonder ses décisions sur l'intégralité du coût de ces obligations. Dans de nombreux cas, les contraintes budgétaires actuelles (à la lumière d'autres objectifs sociaux) ou la simple prise en compte des besoins donnent à penser qu'on pourrait limiter les obligations de service public. Par exemple, les dessertes ferroviaires fortement sous-utilisées du sud du Péloponnèse paraissent être un luxe (vu en particulier le développement parallèle du réseau routier); il en est de même pour les bureaux de poste sous-utilisés des zones rurales, les vols longs-courriers vers les pays d'immigration grecque et une télévision publique à réseau très dense dont l'audience est inférieure à 10 pour cent. Dans tous les cas, il semble nécessaire de réviser à la baisse le périmètre des activités.

Dans le domaine des prix, une hausse des tarifs des transports urbains, des services ferroviaires ou des services postaux par rapport à leur niveau actuel extrêmement faible ne doit pas être considérée comme une mesure régressive, bien qu'il faille sans doute maintenir un certain subventionnement pour tenir compte d'effets externes ou répondre à certains impératifs sociaux. Comme cela s'est fait dans d'autres pays, on peut accroître l'usage des transports urbains en taxant le mode de transport concurrent, l'automobile, qui est plus coûteux pour la collectivité. On pourrait ainsi rapprocher le coût de l'utilisation de l'automobile de son coût social pour l'économie. D'une façon plus générale, des transferts budgétaires aux ménages, sous conditions de ressources, seraient sans doute plus efficaces et moins coûteuses pour aider ceux qui sont le plus dans le besoin. En tout état de cause, les dispositions contractuelles précisant clairement les services à fournir par l'entreprise (qualité, fréquence, etc.) et sa rémunération devront se substituer à la politique actuelle de financement résiduel du déficit (qui n'agit pas comme une véritable contrainte budgétaire) et aux autres modalités opaques. Lorsqu'un régime contractuel clair a été mis en place, la raison d'être d'une exploitation par le secteur public tend à s'estomper, et l'efficacité a progressé

dans les pays qui ont expérimenté la formule de l'adjudication à des exploitants privés pour une durée déterminée. Du fait de cette durée déterminée, l'exploitant est incité à obtenir de bons résultats pour que le contrat soit renouvelé. Dans le cas de la Grèce, les services d'adduction d'eau et d'assainissement, les transports urbains, les transports ferroviaires et les services postaux pourraient tous faire l'objet d'adjudications ; d'ailleurs, le gouvernement entend procéder ainsi dans le cas des services d'adduction d'eau et d'assainissement. Dans plusieurs secteurs, la scission du monopole public en un certain nombre d'entreprises concurrentes offre des possibilités de benchmarking, autre moyen d'évaluer les performances.

Le secteur public pourrait vraisemblablement rester en charge des infrastructures, mais à long terme une telle répartition des compétences fausse les incitations de l'exploitant pour l'entretien des infrastructures. Si, en cas de vente, on cède la propriété des infrastructures, le capital privé pourrait sensiblement alléger la charge budgétaire et compléter les financements de l'UE. De plus, si l'on mettait en concurrence les entreprises du secteur privé pour l'utilisation des financements de l'UE et des infrastructures dont ces financements font l'objet, on pourrait améliorer l'utilisation de ces ressources ; ce serait aussi un moyen d'éviter les dépassements de coûts et les retards dans les chantiers. C'est, semble-t-il, grâce à de telles formules que le nouvel aéroport d'Athènes, Spata, est le seul grand projet qui soit en avance sur son calendrier. Des dispositifs similaires sont possibles pour la construction du réseau de distribution de gaz naturel à basse pression et ils pourraient être étendus à la distribution de l'électricité. Mais, dans le cas des entreprises publiques existantes, l'apport de ressources supplémentaires privées nécessitera une augmentation de capital (puisque l'État sera bénéficiaire des ventes d'actions) et, pour que le nouveau propriétaire accepte de courir les risques liés aux investissements supplémentaires, il faudra mettre en œuvre d'ambitieux plans de restructuration de ces entreprises.

Notes

1. Pour la première fois depuis 1992, les tranches d'imposition ont été corrigées pour tenir compte de l'inflation dans le budget de 1998. Cependant, une modification du calendrier de paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la création de plusieurs impôts nouveaux et le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale se sont traduits par un alourdissement de la charge fiscale effective pour les ménages en 1998 (voir chapitre II).
2. D'après l'enquête annuelle réalisée par la Fédération de l'industrie grecque auprès d'un large échantillon d'entreprises.
3. La nouvelle loi sur l'investissement met davantage l'accent sur la création de capacités dans le secteur des biens échangeables. Elle limite les projets pouvant bénéficier de subventions aux secteurs manufacturier et touristique. L'aide financière est subordonnée à la création d'emplois et elle est plafonnée à 15 millions de drachmes par emploi créé. En outre, la nouvelle loi accorde un traitement préférentiel pour l'investissement dans les régions à fort chômage; il s'agit des régions où un pacte local pour l'emploi peut être signé en vertu de la nouvelle loi sur le marché du travail (voir chapitre III). Elle privilégie aussi les déductions fiscales par rapport aux aides financières.
4. Si l'on considère la croissance de la production du point de vue de l'offre, on constate que la principale source de l'accélération de l'activité en 1997 a été l'inversion de la tendance dans l'agriculture, après deux années consécutives de baisse de la production. Le redressement de la production agricole a été aussi à l'origine du ralentissement marqué des prix des produits alimentaires. Pour 1998, la contribution à la croissance de la production devrait être plus équilibrée entre l'agriculture, l'industrie et les services.
5. Les gains apparents de productivité ont peut-être été surestimés du fait de l'enregistrement imparfait d'un grand nombre d'immigrants dans le cadre de l'enquête sur la population active.
6. Il n'est pas possible de donner une image plus précise de la situation de l'emploi car l'enquête sur le marché du travail, seule source fiable d'informations sur l'évolution du marché du travail, bien qu'elle soit effectuée chaque année au deuxième trimestre, n'est publiée qu'au cours des premiers mois de l'année suivante.
7. En janvier 1998, le gouvernement a adopté une nouvelle politique d'offre de permis de travail et de séjour à tous les immigrants. Ces derniers devaient trouver des employeurs qui soient disposés à les employer légalement, et payer 40 jours de cotisations sociales. Une fois enregistré, un immigrant a droit à la couverture de l'assurance maladie dès lors que l'employeur acquitte les cotisations sociales.

8. Le recul de l'inflation en 1997 a aussi été facilité par plusieurs facteurs exogènes. En premier lieu, la baisse des prix de l'énergie a été favorisée par une forte réduction du droit d'accises sur le fuel domestique, qui a réduit de 0.3 point de pourcentage la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC), tandis que l'incidence globale de la baisse des prix des combustibles sur l'inflation, mesurée par l'IPC, en 1997 a été de 0.6 point. En second lieu, une diminution de 18 pour cent des prix de l'huile d'olive (après une augmentation de 30 pour cent en 1996) a réduit la hausse des prix à la consommation de 0.6 point encore. Enfin, la réforme des prix des produits pharmaceutiques a encore modéré de 0.2 point la hausse de l'IPC. En moyenne, sur la période considérée, les modifications de la taxe sur le fuel ont réduit l'inflation d'environ $\frac{1}{2}$ point.
9. La politique budgétaire a moins contribué au recul de l'inflation du fait qu'un besoin de financement moins élevé a été financé essentiellement par l'emprunt bancaire et des emprunts extérieurs.
10. Les hausses de salaires en 1997 ont été fortes dans les entreprises publiques et les banques contrôlées par l'État, de 11 et 10 pour cent respectivement.
11. La clause de rattrapage de l'inflation stipule que si l'inflation dépasse 3.5 pour cent en décembre 1998, il y aura des paiements correcteurs : un au début de 1999 au titre d'un écart d'inflation compris entre 3.5 et 4.5 pour cent, et un second à la fin de 1999 si l'inflation est supérieure à 4.5 pour cent. Pour 1999, l'accord prévoit un relèvement minimum des salaires de 2.8 pour cent, réparti en deux montants égaux au début de janvier et de juillet. Une clause de rattrapage est déclenchée si l'inflation reste supérieure à 2 pour cent en fin d'année, et les paiements de rattrapage seront versés au début de 2000.
12. On estime que la balance courante, dans l'optique des paiements, se caractérise par un sous-enregistrement des exportations. Pour tenter de donner une image plus représentative de l'évolution extérieure, l'OCDE a construit un indicateur pour la balance des paiements, fondé sur les déclarations en douane pour la balance commerciale et sur les règlements pour les autres postes (voir tableau 4).
13. Cependant, l'assouplissement des conditions de recrutement pour les navires grecs et les crises qui sévissent en Asie devraient avoir un effet négatif sur la balance des invisibles.
14. L'élasticité-revenu des importations, en Grèce, a été faible ces dernières années (environ $1\frac{1}{2}$ en moyenne), en raison de l'importante contribution du secteur de la construction à la croissance de la production.
15. On trouvera une comparaison internationale de la pénétration des importations par branche d'activité dans OCDE (1997), *Science, technologie et industrie : tableau de bord d'indicateurs*.
16. La présentation de la balance des paiements faite par l'OCDE tente de modifier la prise en compte des prêts en devises consentis par les banques résidentes. La balance des paiements sur la base des règlements est fondée sur la monnaie dans laquelle s'effectuent les transactions (drachme/devises) et non sur un critère de résidence/non-résidence. La correction ne modifie pas les mouvements globaux de capitaux privés, mais seulement la composition entre les postes «capitaux de l'entreprise» et «autres capitaux».

17. Le ratio du service de la dette surestime la charge de la dette du fait qu'il est fondé sur les chiffres calculés sur la base des règlements pour les exportations, qui sont moins élevés que les chiffres calculés sur la base des déclarations en douane.
18. Les décisions de politique monétaire sont prises par un Comité de politique monétaire (CPM) composé de 6 personnalités choisies par le gouvernement et nommées sur décret présidentiel pour des mandats échelonnés de six ans. Le CPM comprend le gouverneur et les deux sous-gouverneurs de la Banque de Grèce, ainsi que trois autres personnalités n'exerçant aucune autre fonction. La Banque de Grèce publiera des comptes rendus semestriels de politique monétaire.
19. Les critères correspondants du traité de Maastricht sont un taux annuel moyen d'inflation – calculé par référence à un indice harmonisé à l'échelle de l'UE – qui ne dépasse pas de plus de 1½ point la moyenne des trois pays de l'Union européenne enregistrant les meilleurs résultats en matière d'inflation, ainsi que des taux d'intérêt moyens des obligations à 10 ans qui ne soient pas supérieurs de plus de 2 points à la moyenne de ceux des trois pays enregistrant les meilleurs résultats en matière d'inflation.
20. La Banque de Grèce n'a pas fixé de fourchettes de croissance pour M3, M4, ou le crédit total, comme elle le faisait traditionnellement. Cela a paru incompatible avec le nouveau cadre de politique monétaire, d'autant que la stabilité des agrégats monétaires s'est détériorée en Grèce en raison de la mobilité croissante des capitaux internationaux et des innovations financières permanentes. Toutefois, la Banque de Grèce a tout de même présenté des projections indicatives de croissance de M3 (6 à 9 pour cent) et du crédit total (4 à 6 pour cent) compte tenu du rôle utile qu'ils jouent dans certaines conditions en tant qu'indicateurs de l'évolution de l'inflation.
21. Parmi les autres mesures destinées à décourager les entrées de capitaux internationaux, on retiendra la réduction de deux impôts qui instaurent une discrimination à l'encontre des crédits intérieurs libellés en drachmes. La taxe sur la valeur de l'ensemble des prêts intérieurs (EFTE) a été ramenée de 4 pour cent à 3 pour cent et étendue aux prêts intérieurs libellés en devises, tandis que l'assiette de la taxe de 1.2 pour cent sur les intérêts des crédits (qui favorise les crédits libellés en devises, à faible taux d'intérêt), a été modifiée et porte désormais sur la valeur du prêt. Enfin, pour faciliter les sorties de capitaux et aligner les réserves obligatoires pour les dépôts en devises sur celles applicables aux dépôts en drachmes, les réserves obligatoires assises sur les dépôts en devises ont été réduites pour les résidents comme pour les non-résidents, à l'exception des marins grecs et des travailleurs émigrés (de 70 à 12 pour cent). Les réserves obligatoires pour les dépôts en devises effectués par les marins grecs et les travailleurs émigrés ont été réduites d'un plus faible pourcentage (elles ont été ramenées de 70 à 60 pour cent).
22. La Banque de Grèce a clairement fait savoir que l'une des hypothèses importantes pour la réalisation de ses objectifs monétaires indicatifs de 1998 était que 70 pour cent des besoins de financement du secteur public soient couverts par des financements non bancaires.
23. L'État a emprunté sur les marchés extérieurs plus de 5 milliards de dollars des États-Unis au cours du premier semestre de 1998 (1 700 milliards de drachmes). Cela étant, le gouvernement s'est engagé à n'affecter ces fonds qu'au refinancement de la dette extérieure venant à échéance.

24. La forte réduction des paiements d'intérêt a une quadruple origine. Premièrement, les taux d'intérêt ont subi une baisse de 240 points de base, le taux du bon du Trésor de référence à 12 mois étant ramené de 12.8 pour cent à 10.4 pour cent. Deuxièmement, une forte part des besoins de financement bruts a été couverte par l'émission d'obligations plutôt que de bons du Trésor; ce changement repousse d'un an les paiements d'intérêts et tire parti d'une courbe des rendements dont la pente est descendante. Troisièmement, vers le deuxième semestre, lorsque la tourmente sur les marchés internationaux a déclenché un mouvement de hausse des taux d'intérêts intérieurs, le gouvernement a eu largement recours aux financements extérieurs dont les taux étaient bien inférieurs. Enfin, l'émission d'obligations à coupon zéro à deux ans a réduit les paiements d'intérêt à concurrence de près de 0.5 pour cent du PIB. Il convient par ailleurs de noter que pour la troisième année consécutive quelque 200 milliards de drachmes de paiements d'intérêts (environ 0.6 pour cent du PIB) ont été rééchelonnés sur une période de 7 ans; l'année 1997 devrait être la dernière année pour laquelle une telle opération interviendra.
25. Plus précisément, l'État procède à une augmentation du capital d'une entreprise publique et obtient ainsi un actif (une part du capital) équivalente en valeur aux ressources qu'il injecte dans l'entreprise. Dans la mesure où le budget bénéficie de l'apport de fonds de l'UE pour cofinancer le projet spécifique de l'entreprise publique, le solde budgétaire se trouve ainsi amélioré d'un montant équivalent à l'aide financière de l'UE. Sans cette technique, le solde budgétaire se dégraderait à hauteur de la part du financement du projet assumée par l'État.
26. Ces dépenses s'élèvent à 83 milliards de drachmes et comprennent, entre autres, des paiements au titre de décisions judiciaires accordant des rémunérations rétroactives à des juges et fonctionnaires, ainsi que le refus de l'UE de rembourser des subventions agricoles. Conformément aux principes comptables d'Eurostat, ces paiements ont été inscrits dans les budgets au cours desquels s'est produit le fait générateur, même si le paiement a été effectué en 1997.
27. De décembre à décembre, l'augmentation du nombre de salariés de l'État a été bien moindre, ce qui traduit l'effet progressif de la politique restrictive en matière de recrutements introduite en 1997. Plus précisément, cette politique consiste à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur cinq faisant valoir leurs droits à la retraite, hormis dans l'éducation, la santé et les forces de sécurité (soit la moitié du total) pour lesquels le ratio est de 1 pour 1.
28. Ces opérations financières «quasi budgétaires» recouvrent, entre autres, les acquisitions de titres de participation dans des entreprises (420 milliards de drachmes), les paiements imputés à des budgets antérieurs (83 milliards de drachmes), les injections de capitaux dans les banques et entreprises publiques (136 milliards de drachmes) et la liquidation d'arriérés dans aux hôpitaux publics (174 milliards de drachmes).
29. Le gouvernement prévoit aussi de créer en 1999 un département du Trésor chargé de gérer la dette publique.
30. Les certificats de privatisation libellés en drachmes sont à échéance de trois ans et ceux libellés en euros sont à échéance de cinq ans. Les certificats en drachmes sont à coupon zéro et ils bénéficieront d'une décote de 5 pour cent lorsqu'ils seront convertis en actions. En outre, 40 pour cent des offres publiques d'actions d'entreprises publiques sont réservés aux porteurs de ces certificats.

31. Avant 1998, les retraites étaient indexées sur les majorations des traitements des fonctionnaires pour la hausse du coût de la vie. En 1998, une loi a permis au gouvernement de fixer les retraites « en fonction » de la politiques des revenus. Pour 1998, la hausse retenue pour les fonctionnaires ayant été fixée à 2.5 pour cent dans le cadre de la politique des revenus, l'ajustement au titre du coût de la vie pour les retraites des salariés du secteur privé (IKA) a été fixé à 3.5 pour cent pour la partie de la retraite ne dépassant pas 200 000 drachmes par mois et à 2.5 pour cent au-delà de 200 000 drachmes. La plupart des retraites servies étant inférieures à 200 000 drachmes, l'augmentation devrait être en fait généralement de 3.5 pour cent. En outre, les retraites des fonctionnaires seront majorées d'un montant supérieur à celui correspondant à l'indexation des traitements des fonctionnaires, du fait de la mise en place, en août 1997, d'un nouveau barème des retraites des fonctionnaires (les dépenses à ce titre ont été effectuées en 1998). Cette augmentation des pensions des fonctionnaires était considérée comme une correction de l'inégalité résultant de l'introduction en 1997 d'un nouveau barème des traitements des fonctionnaires. Les pensions ont augmenté de 5 à 15 pour cent.
32. L'impact de ces mesures est atténué par l'indexation des tranches d'imposition à hauteur de 5.7 pour cent – leur premier réajustement en cinq ans.
33. Parmi les autres mesures importantes, on retiendra *i*) le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises non cotées en bourse, qui est porté de 35 pour cent à 40 pour cent (alors que pour les sociétés cotées et les entreprises non constituées en sociétés, il est de 35 pour cent), *ii*) le relèvement de la retenue à la source sur les nouvelles émissions de titres d'État, qui passe de 7½ à 10 pour cent (et la réduction de l'écart vis-à-vis de la retenue à la source sur d'autres instruments procurant des intérêts, qui est de 15 pour cent), enfin *iii*) l'introduction d'un programme visant à régler les dossiers d'impôts restant dus (sur la période 1993-97), qui devrait rapporter quelque 100 milliards de drachmes.
34. Le taux des bons du Trésor de référence à 12 mois dépassera de presque 3 points de pourcentage les 9 pour cent en moyenne retenus comme hypothèse dans le budget, et le gouvernement a fait un effort concerté pour financer le budget à l'aide de ressources nationales non bancaires.
35. Les principales recettes de privatisation en 1998 ont été obtenues grâce à la cession partielle d'OTE (430 milliards de drachmes) et d'Hellenic Petroleum (35 milliards de drachmes) et à la vente de la Banque de Crète (22 milliards de drachmes).
36. Le programme a été présenté par le gouvernement en juin et il a été approuvé par ECOFIN au milieu d'octobre 1998.
37. L'ajustement des pensions publiques devrait être de l'ordre de 3 pour cent; similaire à celui de 1998, il sera néanmoins plus faible pour les retraites élevées.
38. Une autre stimulation monétaire pourrait provenir, dans l'avenir, de la nécessité de réduire les coefficients de réserves obligatoires, qui sont actuellement élevés, pour les aligner sur ceux des autres pays de l'UEM.
39. La ventilation de l'amélioration du déficit des administrations publiques de 13 pour cent du PIB entre 1990 et 1998 est la suivante : recettes fiscales (4 pour cent du PIB), autres recettes (2 pour cent du PIB), dépenses courantes primaires (1 pour cent du PIB), paiements d'intérêts (1 pour cent du PIB) et dépenses nettes en capital (5 pour cent du PIB, dont 3 pour cent dus à une réduction de la prise en charge de la dette garantie par l'État et près de 2 pour

cent dus à des prises de participations). Au cours de cette période, le ratio dette/PIB est passé de 80 pour cent à près de 110 pour cent.

40. Le nouveau système fiscal relèverait toutes les tranches d'imposition (les tranches supérieures l'étant proportionnellement moins que les tranches inférieures) et réformerait le système de déductions. La réforme servirait à corriger l'importante dérive fiscale qui s'est produite entre 1992 et 1997. Les taux d'imposition du revenu des personnes physiques, déjà relativement bas, seraient également abaissés. Les taux moyens d'imposition sur le revenu des personnes physiques sont actuellement inférieurs à 7 pour cent, du fait que le revenu de l'ouvrier moyen est soumis à un taux d'imposition marginale de 15 pour cent. Néanmoins, le coin fiscal est proche de 50 pour cent en raison des taux élevés de cotisation à la sécurité sociale. En ce qui concerne la répartition de la charge fiscale, les 8 pour cent de contributions ayant déclaré des revenus supérieurs à 7 millions de drachmes représentent 27 pour cent du revenu déclaré et paient près du double de cette proportion par rapport au total des impôts sur le revenu des personnes physiques. S'agissant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les travailleurs indépendants (soumis à l'imposition forfaitaire) représentent 37 pour cent du total des recettes et 27 pour cent du revenu déclaré.
41. Les exonérations d'impôt sur le revenu des personnes physiques réduisent les recettes fiscales d'environ 2½ pour cent du PIB, les exemptions les plus importantes étant le taux zéro pour la première tranche de 1 million de drachmes de revenu (1.3 million de drachmes pour les salariés et les retraités), les déductions dont bénéficient les propriétaires d'un logement qu'ils occupent, et les déductions au titre des contributions à la sécurité sociale. En ce qui concerne la TVA, il existe deux taux réduits (4 pour cent et 8 pour cent), qui sont à l'origine de la majeure partie des pertes de recettes (environ 1 pour cent du PIB).
42. Voir encadré 1 de OCDE (1997b), *Étude économique de la Grèce*.
43. La loi prévoit aussi la création d'un corps d'inspecteurs du travail, dont le rôle consistera à contrôler l'application de la réglementation du travail, y compris l'emploi d'immigrants illégaux.
44. La loi stipule que la limite des 10 heures ne peut être exploitée qu'en cas de raisons objectives ou techniques, mais on ne sait pas dans quelle mesure ces prescriptions seront contraignantes. Quoiqu'il en soit, elle permet aussi, à la suite d'un accord avec les salariés, de porter la durée du travail à 9 heures par jour au taux de salaire normal pour une durée de trois mois au plus, si ces heures supplémentaires sont compensées dans les six mois suivants.
45. D'autres discriminations à l'encontre des petites entreprises, qui n'ont généralement pas de convention collective, résultent du fait que l'Organisation des médiateurs et arbitres (OMED) ne statue que sur des litiges concernant les conditions des conventions collectives (par exemple, sur le temps de travail).
46. Pour un employé ou cadre du secteur manufacturier, le rapport entre le salaire moyen et le salaire minimum de départ (pour un travailleur célibataire) est égal à 3 et le salaire minimum peut augmenter de 40 pour cent dans le cas d'un ouvrier marié ayant 10 ans d'expérience.
47. Ce programme prévoit des aides à l'emploi de 4 000 drachmes par jour (environ les deux tiers du salaire minimum de début de vie active) pendant 18 à 22 mois ou une somme forfaitaire de 1.2-1.8 million de drachmes pour un certain nombre d'activités indépendantes.

48. L'objectif d'un troisième programme d'aide à l'emploi est non pas de donner une expérience, mais uniquement d'aider à trouver un emploi, les chômeurs âgés n'ayant que peu de chances de se reconverter. Ce programme visera 2 000 chômeurs de plus de 58 ans en 1998 (et 8 000 sur trois ans) jusqu'à ce qu'ils aient droit à la retraite. L'aide à l'emploi couvre l'ensemble des cotisations de sécurité sociale et sera financée par un fonds spécial (LAEK) alimenté par les cotisations de sécurité sociale. Le coût annuel de ce programme est de 22 milliards de drachmes.
49. La contribution du deuxième Cadre de soutien communautaire (CCA II) par l'intermédiaire du Fonds social européen en faveur des politiques actives du marché du travail et du développement des ressources humaines est de 2 583 millions d'ECU pour la période 1994-99 (soit environ 850 milliards de drachmes). Jusqu'ici la grande majorité de ces fonds n'a pas encore été utilisée.
50. Voir OCDE (1996) *Étude économique sur la Grèce*, chapitre III, Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi.
51. Les principaux éléments de la réforme de 1996 du marché du travail comprennent l'introduction de coupons polyvalents pour les chômeurs qui pourront mettre à profit la valeur monétaire de ces coupons, pour une formation, une subvention salariale ou pour des prestations de chômage, et l'introduction d'une carte d'emploi qui doit dès lors devenir obligatoire pour les travailleurs admis au bénéfice de ces prestations. La mise en application de ces deux aspects de la réforme a débuté en avril 1998.
52. Les limites de licenciement sont de 5 travailleurs par mois pour les entreprises de 20 à 50 salariés et il n'y a pas de limite pour les petites entreprises.
53. Le salaire minimum légal en Grèce est fixé par des négociations collectives.
54. Les *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE de 1998 font état de l'impact négatif des salaires minimaux sur l'emploi des jeunes dans plusieurs pays de l'OCDE.
55. Pour une description du système grec de retraites, voir OCDE (1997b), *Étude économique de la Grèce*.
56. Dans ces mesures, il est prévu de porter de 20 à 23 pour cent à partir de 2001 le plafond d'actifs liquides que les organismes de pension peuvent investir en bourse; le reliquat restera placé en obligations publiques.
57. Quelque 210 000 femmes peuvent prétendre au bénéfice de cette prestation pour un coût budgétaire de 130 milliards de drachmes.
58. Les femmes sans enfants mineurs entrées dans la population active à partir de 1992 ont le même âge de départ à la retraite que les hommes (65 ans).
59. La coïncidence entre taux légal de remplacement élevé et faibles pensions effectives tient au fait que les périodes moyennes de cotisation sont courtes (mais cela n'affecte généralement pas l'assiette de la pension qui est déterminée par le salaire sur les toutes dernières années de la carrière).
60. La CE s'est demandée si cette limite ne constitue pas une contrainte sur les échanges.
61. Les prélèvements sur le prix des médicaments destinés aux caisses de sécurité sociale des médecins, et des pharmaciens et à l'Institut national du médicament ont été ramenés de 6.5 pour cent, 2 pour cent et 5 pour cent, respectivement, à 4.6 pour cent, 1.5 pour cent et

1 pour cent. De plus, les deux premiers vont reposer sur le prix constaté à la sortie de l'usine et non plus sur le prix de gros.

62. Les marges bénéficiaires réglementées des pharmaciens comme des grossistes (35 pour cent et 8 pour cent, respectivement) seront calculées sur la base du prix constaté à la sortie de l'usine, inférieur à celui qui servait de référence dans le passé, à savoir le prix de gros. La marge bénéficiaire des producteurs nationaux a été ramenée de 12.5 pour cent à 8.5 pour cent du prix à la sortie de l'usine et la marge bénéficiaire des importateurs (12.5 pour cent) a été éliminée.
63. Le capital réglementaire de la BNG s'est trouvé accru depuis 1996 par *i*) la transformation d'une obligation de restructuration émise par l'État en une obligation à 5 ans à conversion obligatoire (94.2 milliards de drachmes) entrant dans le calcul des fonds propres de base, *ii*) une obligation subordonnée à 10 ans émise en juin 1997 (200 millions de dollars des États-Unis) entrant dans les fonds propres complémentaires, enfin *iii*) une émission de droits d'un volume de 80.4 milliards de drachmes.
64. Le financement de l'OEK provient d'un prélèvement de 1.75 pour cent sur les salaires et ses concours sont principalement accordés en fonction de critères de revenu des salariés (bien que, par le passé, ils aient souvent été consentis à des salariés d'entreprises publiques). Avant l'introduction de nouvelles mesures en novembre 1996, les remboursements de crédits hypothécaires au titre de prêts consentis sous l'égide de l'OEK représentaient moins de 10 pour cent des sommes dues. Les fonctionnaires bénéficient aussi d'aides au logement, mais leurs emprunts proviennent de la Banque de la Poste et de la Caisse de dépôts et de prêts, établissements très rentables, tous deux exemptés de réserves obligatoires.
65. Le bilan global de l'ETBA a aussi été réduit des deux tiers en partie par la suite de la vente d'un portefeuille substantiel de titres d'État (500 milliards de drachmes) qui avait été financé par des émissions d'obligations de la banque (moyennant des pertes considérables de revenus nets d'intérêts pour cette dernière).
66. Les bénéfices d'exploitation se sont redressés grâce à la situation plus saine de son portefeuille de crédits, le remboursement de son émission obligataire onéreuse de 1 000 milliards de drachmes, ainsi que grâce à une réduction de 40 pour cent des effectifs (ce qui ramène le personnel à moins de 500 personnes) par le biais de retraites anticipées et de transferts de personnel aux gouvernements régionaux. Au total, la recapitalisation sera d'environ 800 milliards de drachmes sur la période 1993-2000.
67. La plus récente passation par pertes et profits de 180 milliards de drachmes de prêts à des coopératives agricoles fait actuellement l'objet d'une enquête pour infraction à la législation communautaire.
68. Les crédits à l'agriculture pour les prêts aux cultures et les prêts à long terme sont subventionnés à hauteur de 1 à 2 points de pourcentage grâce à un prélèvement de 1.2 pour cent sur l'encours de l'ensemble des autres crédits.
69. Dans le cadre de l'accord final passé avec les syndicats, le gouvernement a conditionné la cession au maintien d'une réglementation du travail très généreuse (notamment pour les prestations de retraite), ainsi que le maintien en exercice de l'ensemble du personnel ayant plus de deux ans d'ancienneté.

70. Les quatre cessions ont porté sur *i)* 37 pour cent des actions de la Banque de Macédoine-Thrace qui ont été vendues, en avril 1998, par un groupe de banques sous contrôle public à la Banque du Pirée, établissement privé, pour la somme de 27.3 milliards de drachmes; *ii)* 33 pour cent des actions de la Banque générale cédées, en avril 1998, par le fonds de pension des Forces armées grecques au Groupe interaméricain d'assurance et d'autres investisseurs institutionnels pour 14 milliards de drachmes; *iii)* 97 pour cent des actions de la Banque de Crète vendues en juillet par l'État grec à l'EuroBank, établissement privé, pour 93 milliards de drachmes; enfin *iv)* 51 pour cent des actions de la Banque de Grèce centrale vendues en août par l'ATE à la Banque privée Egnatia.
71. L'État contrôle en outre les institutions financières spécialisées, qui constituent une catégorie indépendante des banques commerciales : l'ATE, l'ETBA, la Banque de la Poste et la Caisse de dépôts et de prêts.
72. Une taxe spéciale de soutien budgétaire (3 pour cent) frappe les intérêts des prêts; mais elle est acquittée par l'emprunteur et n'a donc pas d'incidence directe sur la marge d'intermédiation.
73. Parmi les autres facteurs expliquant l'ampleur de la marge d'intermédiation, on retiendra l'importance des coûts de transaction liés aux procédures de faillite et, plus généralement, les délais considérables subis par les banques pour le recouvrement des créances douteuses par l'intermédiaire du système judiciaire.
74. Le projet de réforme du marché boursier présenté au Parlement en août 1998 prévoit *i)* le remplacement de l'obligation pour une société d'avoir enregistré des bénéfices durant les trois années précédant l'admission par l'obligation de publier des comptes pour les trois derniers exercices, *ii)* le relèvement du capital minimum obligatoire à 1.5 milliard de drachmes, enfin, *iii)* l'élimination de la nécessité pour l'entreprise nouvellement admise de procéder à une augmentation de capital correspondante.
75. OCDE (1998), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, volumes I et II, Paris et OCDE (1998), Agence internationale de l'énergie, *Les politiques de l'énergie des pays de l'AIE – Grèce – examen de 1998*.
76. Les opérations les plus coûteuses concernaient les prêts aux entreprises suivantes : les Chantiers navals helléniques (crédits de 100 milliards de drachmes, équivalant à 0.3 pour cent du PIB), les cimenteries Chalkidas (crédits de 200 milliards de drachmes, équivalant à 0.6 pour cent du PIB) et l'usine textile Pieriki-Patraiki (crédits de 100 milliards de drachmes, équivalant à 0.3 pour cent du PIB).
77. Les Chantiers navals helléniques survivent grâce aux marchés publics; il s'agit essentiellement de marchés passés avec la Marine pour la construction de frégates. En 1996, 49 pour cent du capital de cette société ont été « vendus » aux salariés, mais la gestion a été confiée à un opérateur international (Brown and Root).
78. Il faut faire une exception pour les dividendes versées par la Loterie nationale, classée parmi les entreprises publiques.
79. KEPE (1996), *Inter-entity Arrears of the Public Sector*, Athènes.
80. Les sureffectifs dans les entreprises publiques tiennent aussi à des décisions judiciaires, qui ont abouti à la transformation de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée.

81. On relève lentement l'âge de la retraite. Le régime restera très favorable en cas d'embauche antérieure à 1982 (par exemple, retraite à 55 ans pour les hommes avec 25 années de cotisation), mais il le sera moins en cas d'embauche postérieure à 1982, l'âge de la retraite étant progressivement relevé de 60 à 65 ans sur dix ans. Le régime est plus souple pour les femmes, surtout lorsqu'elles ont des enfants mineurs. Pour les personnes embauchées après 1992, les retraites sont identiques à celles du régime public de retraite des salariés du secteur privé.
82. Voir OCDE, *Étude économique de la Grèce*, 1996.
83. Les cotisations patronales sont pratiquement égales au double de celles du secteur privé (28 pour cent contre 16 pour cent).
84. Les engagements implicites découlant des pensions posent un grave problème à DEH, l'entreprise publique d'électricité, car son régime de pensions est intégré dans les comptes d'exploitation (c'est-à-dire qu'il n'y a pas affectation à une caisse) et les cotisations patronales ont été affectées pendant de nombreuses années à des projets d'infrastructure. En 1997, DEH a dû déboursier 50 milliards de drachmes au titre du versement des pensions. Dans le cas d'OTE, la situation financière de la caisse de pension a été grevée par le paiement de pensions d'un grand nombre de salariés d'ELTA et d'OSE. Cette caisse accusait un déficit de 28 milliards de drachmes en 1997 malgré un apport de 10 milliards de drachmes de la société mère.
85. Pour que tout soit fait avant la fin de l'année, qui est la date limite, la plupart des marchés ont été attribués avant la signature des contrats détaillés (comportant les modalités de calcul des coûts ou les spécifications des produits). Paradoxalement, bien qu'on se soit efforcé d'attribuer les marchés aux entreprises nationales dans un souci de création d'emplois, on ne sait pas encore très bien si ces entreprises ont toujours les moyens technologiques nécessaires et si elles ne seront pas contraintes de recourir à l'importation.
86. En Grèce, on cite souvent l'exemple des très bons résultats économiques des chantiers navals Neorion, qui ont doublé leurs effectifs et sont devenus le principal pôle d'activité de l'île de Syros depuis leur privatisation en 1994. Ils ont depuis lors participé à l'acquisition des chantiers navals Eleusis en 1997.
87. Pour deux des quatre fabricants très déficitaires de matériel militaire, le gouvernement envisage un redéploiement des activités en faveur de productions commerciales et la cession d'une participation minoritaire à des investisseurs privés. Par exemple, EAB (Société hellénique d'aéronautique) peut assurer la maintenance aussi bien des avions commerciaux que des avions militaires et ELBO, constructeur de chars, pourrait développer la construction de véhicules civils (elle produit déjà en co-entreprise des autobus de transport urbain).
88. Pour OTE, l'opération s'est faite en trois offres publiques et un placement sur le marché.
89. Ces autres entreprises sont la Compagnie des eaux du Grand Athènes (EYDAP), la Société du canal de Corinthe, la Société de la foire internationale de Thessalonique, l'autorité portuaire d'Athènes, l'autorité portuaire de Thessalonique, la Compagnie des eaux de Thessalonique, la Société d'assainissement de Thessalonique, la Société de restauration d'Olympic, la Société des courses de chevaux et la Bourse d'Athènes.
90. En fait, la limite était de 25 pour cent ; elle a été portée à 49 pour cent avant la cession, en novembre 1998, de 10 pour cent du capital d'OTE.

91. Le cloisonnement est atténué du fait que les raffineries peuvent détenir des sociétés de commercialisation et que ces dernières peuvent être propriétaires du terrain et des installations des stations-service ou avoir un contrat de leasing avec les stations-service.
92. En outre, depuis 1993, les sociétés de commercialisation n'ont plus le droit de diffuser des prix recommandés aux détaillants.
93. L'État conserve le droit de plafonner les prix de l'essence dans les zones où il estime que les conditions de la concurrence sont de type monopolistique. Des plafonds ont généralement été mis en place durant la période de pointe de demande, c'est-à-dire la période touristique estivale, en dehors d'Athènes et de Thessalonique.
94. Les capacités de stockage des raffineries permettent de telles pratiques. HP a à elle seule une capacité de stockage de produits raffinés qui équivaut à environ 100 jours des ventes totales en Grèce.
95. Entre 1995 et 1997, HP a très nettement amélioré ses capacités de raffinage grâce à un programme d'investissements de 60 milliards de drachmes ; elle a augmenté ses capacités de conversion, élargi ses possibilités d'indice d'octane pour l'essence et développé ses capacités de désulfuration. Ainsi, sa raffinerie d'Athènes (Asporpyrgos) d'une capacité de 125 000 barils par jour est devenue l'une des raffineries grecques les plus modernes et l'une des raffineries européennes les plus grandes et les plus modernes.
96. Par exemple, la troisième raffinerie grecque, la raffinerie Petrola, du groupe Latsis, qui opère selon le procédé de la distillation atmosphérique, devra réaliser d'importants investissements pour se conformer à la directive de la CE sur les normes environnementales, qui exigent en 2000 une réduction de la teneur en soufre des produits pétroliers.
97. L'accord de 1987 avec la Russie a été révisé en 1994 à la suite des retards intervenus dans la construction du gazoduc en Grèce. A titre de compensation, l'accord révisé a autorisé une entreprise en coparticipation entre Gazprom et la Grèce, Prometheus, à construire cinq à huit branches du réseau (en fonction du nombre qui sera construit) et une centrale au lignite située à Florina. Les prix pour ces contrats seront fixés selon les conditions « concurrentielles », mais sans procédure d'appel d'offres. En outre, Prometheus aura l'exclusivité de la vente pour la fraction de la demande grecque dépassant les limites du contrat de paiement contre livraison. Ces limites sont fixées à 3 milliards de m³ par an en 2016. Pour l'accord algérien de paiement contre livraison, le volume est de 0.6 à 0.7 milliard de m³ par an de gaz liquide naturel. L'accord n'a pas été révisé suite à des retards que la Grèce a pris pour la réception des livraisons.
98. L'UE apporte son aide par le biais des programmes REGEN, INTERREGEN et Réseaux transeuropéens. Le programme REGEN a été lancé en 1990, notamment pour permettre l'introduction du gaz naturel dans les « régions de l'objectif 1 ».
99. Au départ, la distribution devait être assurée conjointement par les communes et les filiales de la DEPA mais, finalement, les collectivités locales n'ont pu participer faute de compétences techniques.
100. Dans le cadre de l'accord révisé entre la Russie et la Grèce, les livraisons de gaz naturel au-delà de la limite contractuelle seront assurées exclusivement par une joint-venture (Prometheus) entre une société privée grecque et le producteur russe (Gazprom). Pour disposer d'une plus grande marge de manœuvre et pour diversifier ses approvisionnements,

la Grèce a demandé d'utiliser les fonds de l'UE pour la construction d'un gazoduc la reliant à l'Italie. Un accord a été signé en septembre 1998 entre DEPA et l'ENI pour la construction d'un gazoduc de 180 kilomètres, d'une capacité annuelle de 5 milliards de m³.

101. DEPA prend en charge une partie du coût de conversion des équipements, au moyen de rabais sur les prix du gaz étalés sur cinq ans. En outre, les ménages et les petites entreprises peuvent déduire de leur revenu imposable 75 pour cent des frais encourus pour le passage à une alimentation au gaz naturel.
102. Les tarifs pour les ménages et les activités commerciales seront fonction des contrats négociés par DEPA et les sociétés d'approvisionnement en gaz à capitaux privés. La loi autorise des écarts de prix entre les trois régions où opèrent les sociétés de distribution du gaz, de façon à tenir compte du coût variable de mise en place du réseau.
103. Cet accord prévoit que DEPA accordera des remboursements à DEH si ses bénéfices (après amortissements) dépassent 8 pour cent des recettes totales.
104. La loi de 1995 sur le gaz naturel prévoyait la création, d'ici à décembre 1997, d'un organisme indépendant, le « Conseil pour la planification et le contrôle de l'énergie ». Or, en septembre 1998, cet organisme n'était pas opérationnel et, de toute manière, ses fonctions seront essentiellement consultatives. Les décisions finales seront du ressort du ministère du Développement, qui est aussi l'actionnaire majoritaire des principales entreprises en place dans le secteur de l'énergie.
105. Depuis le milieu des années 80, plusieurs lois ont eu pour but de favoriser la participation du secteur privé à la production d'électricité. Mais au lieu d'ouvrir substantiellement le marché de l'électricité et de favoriser la participation du secteur privé à la production d'électricité, ces lois se sont essentiellement bornées à prévoir des exceptions aux droits exclusifs de DEH. Toutefois, une loi de 1996 autorise les consortium à construire une centrale de cogénération, les membres du consortium pouvant utiliser le réseau national pour le transport de l'électricité s'ils sont situés dans un périmètre de dix kilomètres de la centrale. En outre, une loi de 1994 a autorisé la production privée à petite échelle à partir d'énergies renouvelables. Du fait des restrictions à l'entrée, les seules capacités importantes de production qui n'appartiennent pas à DEH sont quelques centrales industrielles de production combinée de chaleur et d'électricité (les deux principales raffineries et l'entreprise de sucre publique). Il est à noter qu'on a admis en 1990 la possibilité, pour les producteurs indépendants d'électricité, de produire de l'électricité pour le réseau, mais cette possibilité était subordonnée à l'approbation de DEH. Cette condition a été par la suite supprimée.
106. La puissance installée était égale à la demande de pointe en 1995. Mais la demande d'électricité augmente fortement, surtout à cause du développement de la climatisation. En ce qui concerne la sécurité de fourniture, il n'y a pas assez de lignes entre le principal centre de consommation, Athènes, et le nord de la Grèce, où se situe l'essentiel de la production.
107. L'Union européenne a engagé 117 millions d'ECU pour l'interconnexion des réseaux électriques de l'Italie et de la Grèce, via un câble sous-marin reliant Oporto Badisco en Italie à Aetos en Grèce.
108. Cette comparaison s'appuie sur les calculs de prix de l'Agence internationale de l'énergie, qui sont fondés sur les recettes et non sur les tarifs et sont considérés comme une meilleure estimation des prix étant donné qu'ils tiennent compte de l'incidence des rabais. Les

comparaisons de prix sont également corrigées pour tenir compte de la récente appréciation de la drachme en termes réels, en convertissant en un prix commun au moyen des taux de change à PPA. Si on ne tient pas compte de l'ajustement pour les PPA, les prix de l'électricité sont proches de la moyenne de l'OCDE pour les ménages et inférieurs de 15 pour cent environ à cette moyenne pour les entreprises.

109. Le producteur d'aluminium consomme environ un quart de la demande totale industrielle. Si l'on tient compte uniquement de cet élément – en laissant de côté le faible tarif dont bénéficie le producteur de nickel (Larko) – le prix moyen pour le reste du secteur s'alourdit de 12 pour cent.
110. D'autres obligations de service public ne donnent lieu à aucune contrepartie, notamment le faible prix de l'électricité pour certaines catégories de consommateurs (par exemple les agriculteurs et les familles nombreuses), pour des raisons de politique sociale et de politique de développement.
111. Selon l'échéancier ajusté qui s'applique à la Grèce, les consommateurs éligibles sont ceux qui utiliseront plus de 40 Gwh par an à compter de février 2001 (soit environ 25 pour cent du marché), le chiffre étant ramené à 20 Gwh par an à compter de 2002 (soit environ 28 pour cent du marché) et à 9 Gwh par an en 2005 (soit environ 33 pour cent du marché).
112. Les centrales au lignite resteront peu coûteuses, étant donné que toutes les centrales au lignite de DEH, sauf une, ne seront pas contraintes de réduire leurs émissions de soufre dans le cadre de la directive de la CE concernant les grandes centrales à combustibles fossiles, leur construction étant antérieure à la date limite de 1978 prévue dans cette directive.
113. Les cotisations au titre des pensions ont permis de financer certains investissements de DEH; les engagements implicites au titre des pensions s'établiraient à 1 500 milliards de drachmes, ce qui multiplierait pratiquement par deux le passif de DEH.
114. Les coûts «hérités» sont les coûts non amortis résultant des investissements antérieurs et d'autres décisions qu'il était prévu de récupérer avec le statut de monopole public, mais qui ne pourront l'être sous un régime de concurrence.
115. Dans le même temps, la Grèce a bénéficié d'une période supplémentaire (octobre 1997 au lieu de juillet 1996) pour la levée des restrictions à la fourniture des services «déjà libéralisés» (c'est-à-dire l'accès au réseau d'OTE des services tels que la transmission de données par lignes à haut débit ainsi que d'autres services à valeur ajoutée). La législation grecque en la matière a été adoptée en 1998.
116. Les deux licences GSM (numérique) ont coûté chacune 30 milliards de drachmes (150 millions de dollars des États-Unis) et elles sont assorties d'une exclusivité de 8 ans pour le marché des téléphones mobiles. En contrepartie du prix élevé de la licence, les deux opérateurs bénéficient de redevances d'interconnexion plutôt faibles; pour les communications nationales de mobile à poste fixe, la redevance est de 5 pour cent des recettes sur la liaison hertzienne et pour les communications nationales de poste fixe à mobile, elle est de 96 pour cent des tarifs d'OTE. En conséquence, les opérateurs de téléphonie mobile versent environ 7 pour cent de leurs recettes à OTE, ce qui ne représente qu'un tiers environ de la part comparable versée par les autres opérateurs de téléphonie mobile.
117. La licence CosMOTE, PCN-1800 (pour un montant de 14.2 milliards de drachmes) a donné lieu à un procès de la part des autres opérateurs de téléphonie mobile, qui invoquaient une

violation de la clause d'exclusivité contenue dans leur licence. Les autorités ont fait valoir que la licence de CosmOTE était d'un type différent des licences GSM attribuées aux deux autres opérateurs.

118. Les pondérations retenues dans l'indice des prix à la consommation ont été calculées à partir d'une enquête sur les dépenses des ménages. Les recettes provenant des communications interurbaines et des communications internationales étant supérieures à celles provenant des communications locales, le rééquilibrage devrait faire baisser le prix moyen des communications téléphoniques. Une baisse des prix limitée aux appels les plus coûteux aurait bien entendu un impact encore plus marqué à la baisse sur l'indice des prix à la consommation.
119. OTE a demandé aux autorités réglementaires d'augmenter les redevances d'interconnexion pour les mobiles, qui sont très faibles par rapport à d'autres opérateurs de mobile (et qui représentent une fraction des recettes des communications des opérateurs de téléphonie mobile). Mais OTE éprouve des difficultés à justifier cette demande, faute de système comptable détaillé permettant de déterminer le coût de l'interconnexion avec un poste fixe. Par ailleurs, la Commission européenne cherche à imposer pour l'UE les redevances d'interconnexion fondées sur les coûts. Le niveau actuel des redevances d'interconnexion dans l'UE serait ramené au niveau des redevances pratiquées en Grèce.
120. Si les fonds manquaient pour les investissements en infrastructures, c'est notamment parce qu'avant 1992 une partie des bénéfices d'OTE était utilisée pour financer le déficit d'exploitation de la Poste grecque (ELTA).
121. Au départ, l'UE devait contribuer au programme Crash à hauteur de 50 pour cent environ du coût de 260 milliards d'ECU, mais cette contribution a été ultérieurement ramenée à 71 milliards d'ECU devant l'incapacité des autorités à mettre en œuvre dans les délais les mesures prévues.
122. Si l'on se fonde sur trois indicateurs de la qualité du service, OTE a beaucoup progressé depuis 1990. Le temps d'attente pour une installation téléphonique est tombé de 47 mois en 1990 à deux semaines en 1997 et il ne devrait plus être que de 3 jours en 2000. Le taux d'appels non satisfaits pour 1 000 appels est tombé de 55 en 1990 à 31 en 1997 et l'objectif visé pour 2000 est de 20. Enfin, le taux de remise en fonctionnement des dérangements sous 24 heures est passé de 60 pour cent en 1990 à 70 pour cent en 1997, l'objectif étant de 95 pour cent en 2000.
123. Ce dispositif de préretraite sera très coûteux. Il devrait permettre de réduire les effectifs de 5 000 personnes pour un coût de 81 milliards de drachmes. Mais si l'on tient compte des économies réalisées sur les salaires, ce dispositif sera financièrement avantageux pour OTE.
124. Ces deux dernières années, OTE a réalisé à l'étranger les investissements directs suivants : l'acquisition de 20 pour cent de l'opérateur serbe de télécommunications Telekom Srbija (pour 400 millions de dollars), de 90 pour cent de l'opérateur arménien ArmentTel, pour 142 millions de dollars et de 35 pour cent de l'opérateur roumain (RomTelecom) pour 675 millions de dollars. En outre, OTE ou sa filiale Hellascom, a repris des opérations de petite dimension en Jordanie, en Ukraine, en Lituanie et en Géorgie. Enfin, OTE négocie actuellement l'acquisition d'une forte participation au capital de l'opérateur de télécommunications de Moldavie.

125. Les autorités communautaires considèrent que le monopole dont bénéficient OTE et ERT pour la télévision par câble freine le développement des marchés auxiliaires ; les autorités grecques envisagent une réforme législative en 1998, au moment de l'adoption d'une loi sur les télécommunications qui harmonisera le droit grec avec les obligations communautaires et qui regroupera les réglementations actuelles.
126. Même avec une perte d'environ 10 pour cent au cours de l'acheminement, le système assure une production de 530-580 millions de mètres cubes par an, 460 millions de mètres cubes par le système de gravité, peu coûteux, de Mornos, et encore 140 millions de mètres cubes par le système d'Ylikis. La consommation actuelle s'établit à 285 millions de mètres cubes par an et l'on prévoit (en tablant sur l'hypothèse de prix réels constants) que la demande sera comprise entre 400 et 535 millions de mètres cubes d'ici à 2010. La demande pourrait culminer à une pointe de 657 millions de mètres cubes sur une base annualisée, mais pour de brèves périodes elle pourrait être satisfaite à l'aide des réserves.
127. Depuis 1992, les prix de base de l'eau de l'EYDAP n'ont pas augmenté, hormis des ajustements au titre de la TVA, l'inclusion d'une surtaxe payable de longue date pour le financement des projets de Mornos en 1995, et la fixation d'un seuil de consommation destiné à augmenter les paiements des immeubles de bureaux.
128. Ces estimations ont été établies par le groupe de consultants Knight Piésold, dans *EYDAP Master Plan : Water Division*, décembre 1996.
129. Selon les rapports des consultants, il suffirait d'une hausse de 75 pour cent seulement du prix de l'eau facturé aux collectivités locales. Cela ne se traduirait pas par une augmentation notable de prix pour le consommateur final si l'on suppose que le bénéfice est réduit en proportion.
130. Une autre source de manque à gagner de recettes a été la suppression, par le gouvernement, d'une contribution spéciale (deux tiers d'une taxe de 3 pour cent sur les sites de construction), qui assurait environ 10 pour cent des recettes de l'EYDAP. L'EYDAP s'attendant à recevoir une somme équivalente sous forme de transfert du budget, elle inclut ce montant dans ses comptes.
131. Cette dette s'est accumulée depuis 1992, lorsque l'EYDAP a bénéficié d'une augmentation de capital et que l'État a pris à sa charge la dette existante (les deux opérations représentant au total 130 milliards de drachmes).
132. Le gouvernement est aussi en train de revoir la structure du secteur afin de déterminer s'il faut séparer les activités relatives à l'assainissement et celles qui concernent l'eau. Si l'on veut réaliser des économies de gamme sur l'exploitation des canalisations et coordonner l'implantation des infrastructures – de manière à éviter des externalités concernant la maîtrise des effluents – il semblerait préférable de créer une société conjointe, et le gouvernement a annoncé en septembre 1998 son intention de fusionner les sociétés des eaux et de l'assainissement de Thessalonique.
133. Du fait de la longue durée de vie des projets d'infrastructure dans ce secteur (75 à 100 ans), il n'est pas jugé opportun d'appliquer une tarification à deux niveaux, comprenant un prix fixe et un prix qui serait fonction de l'utilisation.
134. Le groupe Olympic comprend Olympic Airways, Olympic Aviation, Olympic Tourism et Olympic Catering.

135. Le marché intérieur a été ouvert en 1992, juste avant l'échéance fixée par la directive communautaire sur la libéralisation des transports aériens (CE/2408/92).
136. Les charges des services d'assistance en escale atteignent 10 à 20 pour cent du coût total d'exploitation sur un vol de type intraeuropéen de deux heures (voir OCDE 1997c). Les compagnies aériennes peuvent assurer elles-mêmes ces services, mais cette solution n'est pas économiquement efficace.
137. Voir Journal officiel des Communautés européennes (1994).
138. Le programme de préretraite s'est révélé problématique. La Commission européenne a considéré qu'il s'agissait d'une aide publique illicite au transporteur (20 milliards de drachmes) et ce programme s'est traduit par des pertes importantes de personnel qualifié (1 500 personnes).
139. En revanche, les faibles coûts d'amortissement en raison de l'ancienneté de la flotte diminuent les coûts d'exploitation (l'ancienneté moyenne est de 16 ans, contre 11 ans en moyenne pour l'IATA).
140. L'amélioration de 43 milliards de drachmes du résultat net d'OA est calculée par rapport à un scénario où aucune mesure n'est prise. La maîtrise des coûts de main-d'œuvre en est le principal élément (elle devrait contribuer pour 60 pour cent à cette amélioration). Elle comprend un gel de trois ans des salaires par rapport à leur niveau de la fin de 1997 (c'est-à-dire après une hausse de 50 pour cent par rapport aux deux années précédentes), une plus grande flexibilité de la durée du travail (avec un maximum de 10 heures de travail par jour et de 48 heures par semaine), et le réexamen de certains coûts non salariaux (en particulier l'indemnité de repas). L'augmentation des recettes en drachmes, essentiellement grâce à la dévaluation de mars 1998, devrait contribuer pour 20 pour cent à l'amélioration du résultat net (la plupart des services d'assistance en escale et les vols internationaux étant facturés en devises). Le reste de l'amélioration résulterait du renouvellement de la flotte, de la reconfiguration du réseau et d'une nouvelle politique commerciale.
141. Toutefois, un consortium dont Olympic Airways fait partie a obtenu la concession d'exploitation (dans des conditions de monopole) du système d'avitaillement du nouvel aéroport de Spata.
142. En outre, un grand nombre de compagnies aériennes ont opté pour la formule plus souple du crédit-bail par rapport à l'acquisition d'appareils. OA étant sur le point d'engager un grand programme d'acquisition de nouveaux appareils (1 200 milliard de drachmes), elle devrait considérer la formule du crédit-bail.
143. La construction de ce nouvel aéroport se fait selon la formule construction/exploitation/transfert et ce sera l'opérateur privé (et non le Service de l'aviation civile) qui fixera les redevances. Il est donc probable que les redevances aéroportuaires seront plus élevées qu'à l'heure actuelle, puisqu'il faudra récupérer le coût des investissements.
144. En 1987, le trafic voyageurs et le trafic marchandises étaient proches de leur sommet historique. Depuis lors, la demande pour les voyageurs a diminué, puis a retrouvé pratiquement son niveau de 1987 (1 930 millions de passagers-kilomètres en 1997, contre 1 973 millions en 1987). En revanche, la demande pour le fret a pratiquement diminué de moitié entre 1987 et 1997 (331 millions de tonnes-kilomètres en 1997, contre 599 millions en 1987).

145. Les tarifs voyageurs sont les plus faibles pour l'UE (environ 7 drachmes par voyageur-kilomètre, contre 40 drachmes au Royaume-Uni pour British Rail, 26 drachmes en Allemagne pour BD, 33 drachmes en Suède pour SJ et 13 drachmes en Espagne pour Renfe). Les tarifs marchandises sont plus proches de ceux enregistrés dans les autres pays.
146. En vertu de la loi de 1972, l'État assume toutes les pertes d'exploitation d'OSE.
147. Les coûts de main-d'œuvre sont également gonflés par des primes et heures supplémentaires pléthoriques – qui représentent une trop forte proportion de la rémunération – et par des pensions généreuses (l'âge moyen de la retraite étant de 56 ans).
148. La nouvelle direction envisage également de pleinement respecter en 1998 toutes les directives communautaires concernant le transport ferroviaire, notamment pour ce qui est de l'obligation de dissocier les comptes pour l'exploitation et pour les infrastructures, d'affecter les pertes passées à un compte spécial (directive 91/440) et de fixer les conditions d'accès des tiers (directives 95/18 et 95/19).
149. Jusqu'en 1999, des financements seront accordés par le CCA II et le Fonds de cohésion (avec une participation communautaire de 60 et 85 pour cent respectivement). Grâce à ce programme d'investissement, on créera 100 kilomètres de voies doubles qui viendront s'ajouter aux 300 kilomètres actuels (la proportion du réseau à écartement normal passant à 25 pour cent), les lignes à écartement métrique diminueront de 10 pour cent (807 kilomètres, contre 887), 400 kilomètres de voies doubles seront électrifiées (à l'heure actuelle ce réseau n'est absolument pas électrifié) et le réseau de voies simples électrifiées passera de 76 à 196 kilomètres; enfin, les capacités à grande vitesse (plus de 200 kilomètres heure) doubleront pour passer à 200 kilomètres; il en sera pratiquement de même pour la signalisation automatique, qui équipera 840 kilomètres de voies.
150. Une filiale d'OSE, ERGOSE, a été récemment créée et chargée de la construction des infrastructures.
151. Sur les 18 lignes d'OSE, le plan d'entreprise juge 9 lignes viables, 3 susceptibles d'être viables et 6 dont l'existence est discutable. Sur certaines des lignes qui ne sont pas viables, le taux d'utilisation des capacités est inférieur à 10 pour cent.
152. En fait, OASA a trois filiales, ETHEL (autobus), HSAP (unique ligne de métro entre Athènes et Le Pirée) et HLPAP (trolley).
153. Ce sont des opérateurs privés qui assurent les services interurbains d'autocars, sous la tutelle relativement souple d'un organisme spécialisé, le KTEL.
154. Les garanties accordées par l'État aux banques ont été honorées et les dettes correspondantes ont été converties en créances de l'État sur OASA. Mais cette dette ne pourra jamais être remboursée. La moitié de la dette environ a son origine dans la renationalisation de la société de transport par autobus en 1993 après sa privatisation en 1992.
155. Les pertes sont dues également au fait qu'au cours de la majeure partie des années 80 les transports urbains étaient gratuits dans la matinée entre 5 heures et 8 heures. On a mis fin à cette gratuité dans les années 90. D'autre part, la fraude s'est sans doute aggravée, car les contrôles sont de moins en moins fréquents. A Thessalonique, où le prix du ticket était également de 75 drachmes en 1996, les recettes par voyageur étaient de 63 drachmes, contre 47 à Athènes.

156. On pourrait réaliser des économies supplémentaires en ce qui concerne le personnel et les véhicules si les dépôts et les itinéraires étaient mieux conçus, de façon à diminuer le kilométrage parcouru et le temps passé pour les trajets en provenance et à destination des dépôts.
157. On ne dispose que de données assez fragmentaires pour l'entreprise privée qui exploite les autobus de Thessalonique. Toutefois, ses frais d'exploitation par voyageur sont supérieurs à ceux de la filiale de transport par autobus OASA. Peut-être est-ce dû au fait que la concession est assortie d'un taux de rendement garanti de l'ordre de 15 pour cent, qui n'incite sans doute pas suffisamment à maîtriser les coûts.
158. Bien que ELTA ne soit pas spécialement rémunérée pour ses obligations du service public, ses besoins de financement ont été couverts par un transfert de OTE jusqu'en 1994, année où cette pratique a cessé. ELTA reçoit aussi des transferts de la Banque postale.
159. La directive de la CE exige la suppression de toutes les subventions ainsi que du recours à des subventions croisées. Si le réseau est considéré comme coûteux, elle permet l'application d'un droit à tous les participants au marché afin de financer l'obligation de service public.
160. Les engagements non bancaires de ELTA sont les cotisations de sécurité sociale à verser à l'OAED (Organisation pour le développement de la main-d'œuvre) et les arriérés dus à DEH.
161. OCDE (1998a), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*.
162. Certaines entreprises sont censées continuer de recevoir des subventions pour financer leurs obligations de service public. En conséquence, l'hypothèse retenue est que leur marge bénéficiaire est négative avant subventions.
163. Les effets multiplicateurs indirects sont déterminés en fonction des résultats des exercices similaires réalisés pour les pays de l'OCDE de plus grande taille. Cette hypothèse ne devrait guère influencer les estimations.

Glossaire des abréviations

ATE	Banque grecque de l'agriculture
BNG	Banque nationale de Grèce
CCA	Cadre communautaire d'appui
CPM	Comité de politique monétaire
DEH	Entreprise nationale d'électricité
DEKA	Entreprise publique de gestion des actifs liquides
DEPA	Monopole public dans le secteur du gaz naturel
EAB	Société hellénique d'aéronautique
EET	Commission nationale des télécommunications
EKEPIS	Centre national de certification des formations
ELBO	Constructeur de chars
ELTA	Poste grecque
ERGOSE	Filiale pour l'infrastructure des chemins de fer helléniques
ERT	Société nationale de radio et de télévision
ETBA	Banque hellénique de développement industriel
EThEL	Société des autobus d'Athènes
EYDAP	Compagnie des eaux et de l'assainissement d'Athènes
GSM	Système global de téléphonie par communications mobiles
HDAT	Marché secondaire électronique de la Bourse d'Athènes
HLPAP	Trolleys d'Athènes
HP	Hellenic Petroleum, compagnie pétrolière
HSAP	Ancien métro d'Athènes
IATA	International Air Transport Association
IKA	Caisse de sécurité sociale
KEK	Programmes de formation professionnelle
KTEL	Service privé d'autobus interurbain
OA	Olympic Airways
OAED	Organisation pour le développement de la main-d'œuvre
OASA	Compagnie des transports urbains d'Athènes
OATH	Société de l'assainissement de Thessalonique
OEK	Organisation pour le logement des travailleurs
OMED	Organisation des médiateurs et arbitres
ORI	Organisation de restructuration industrielle
OSE	Société nationale de chemins de fer
OTE	Compagnie nationale de télécommunications
OYTh	Société des eaux de Thessalonique
PAMT	Politiques actives en faveur du marché du travail
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PPA	Parité de pouvoir d'achat
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire

Bibliographie

- Aiginger, K. (1995), « The use of unit values for evaluating the competitiveness of nations », WIFO Institute, Vienna.
- Aiginger, K. (1997), « The use of unit values to discriminate between price and quality competition », Cambridge, *Journal of Economics*, n° 21, pp 571-592.
- Communautés européennes (1994), *Journal officiel des Communautés européennes*, n° L273/22, 25 octobre.
- KEPE (1996), *Inter-entity Arrears of the Public Sector*, Athènes, en grec.
- OCDE (1995), *Étude économique de la Grèce*.
- OCDE (1996), *Étude économique de la Grèce*.
- OCDE (1997a), Science, technologie et industrie, *Tableau de bord d'indicateurs, 1997*, Paris.
- OCDE (1997b), *Étude économique de la Grèce*.
- OCDE (1997c), *L'avenir du transport aérien international. Quelle politique face aux mutations mondiales ?*
- OCDE (1998a), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*.
- OCDE (1998b), Agence internationale de l'énergie, *Politiques énergétiques des pays de l'AIE – Grèce – Revue*.

Annexe I

Indice d'Aiginger et avantages comparatifs révélés

Karl Aiginger a mis au point un indicateur permettant de déterminer si les résultats extérieurs d'un pays dépendent seulement de sa compétitivité-prix (coûts peu élevés) ou d'autres formes de compétitivité (qualité ou innovation)¹. La méthode est fondée sur la valeur unitaire des exportations et des importations et elle permet de faire une distinction entre les marchés de produits manufacturés sur lesquels les volumes d'échanges dépendent plutôt de la compétitivité-prix et ceux où ils reflètent plutôt la compétitivité-qualité.

La concurrence par les prix domine sur les marchés où les produits sont homogènes et sont fabriqués selon une technique qui n'est pas propre à un pays. Pour ces produits, les valeurs unitaires devraient refléter les coûts moyens et les pays qui ont les coûts les plus bas devraient être exportateurs nets, tandis que ceux qui ont des coûts plus élevés devraient être importateurs nets. Par conséquent, sur les marchés où domine la concurrence-prix, lorsque la valeur unitaire des exportations est supérieure (ou, inversement, inférieure) à la valeur unitaire des importations, le pays devrait enregistrer un déficit (ou, inversement, un excédent) commercial pour ce produit en volume.

En revanche, lorsque la qualité et l'innovation de produit sont les facteurs concurrentiels dominants, une valeur unitaire plus élevée reflète la capacité de fixer les prix. Un pays sera exportateur net même s'il a des valeurs unitaires plus élevées, parce que les caractéristiques qualitatives jouent un rôle essentiel. Par conséquent, sur les marchés de produits où domine la concurrence-qualité, lorsque la valeur unitaire des exportations est supérieure (ou, inversement, inférieure) à la valeur unitaire des importations, le pays devrait enregistrer un excédent (ou, inversement, un déficit) commercial pour ce produit en volume.

Se fondant sur ces hypothèses, Aiginger a construit un indice basé sur l'observation des valeurs unitaires ainsi que des flux d'exportations et d'importations de produits manufacturés pour un échantillon de 18 pays (États-Unis, UE-12, Japon, Canada, République tchèque, Hongrie et Pologne) pour 1993. L'indice évalue dans quelle mesure un produit est compétitif par son prix ou par sa qualité. Il s'échelonne entre 1 et 166, et plus la valeur de cet indicateur est élevée, plus la concurrence-prix est grande.

Le tableau A.1 présente les principaux produits d'exportation de la Grèce (comptant au total pour 70 pour cent de l'ensemble de ses exportations de marchandises) et la valeur

Tableau A1. **Structure détaillée des exportations grecques, 1995**

Principaux avantages comparatifs

Codes dans la CITI-3	Marchandise exportée	ACR ¹	Classement en fonction de la qualité selon l'indice d'Aiginger	Part des exportations	Part cumulée
845	Vêtements en matières textiles, n.d.a.	5.91	159	6.58	6.58
421	Graisses et huiles végétales douces	5.26	–	5.50	12.08
334	Huiles de pétrole ou minéraux bitumineux > 70 pour cent	4.28	–	5.91	18.00
844	Articles d'habillement, en bonneterie pour femmes	4.11	163	4.42	22.41
057	Fruits (sauf oléagineux), frais ou secs	3.83	–	4.40	26.82
263	Coton	3.52	–	3.60	30.42
058	Préparations et conserves de fruits (sauf jus)	3.29	–	3.37	33.79
684	Aluminium	3.05	154	3.98	37.77
661	Chaux, matériaux de construction fabriqués (sauf argile, verre)	3.02	126	3.07	40.84
121	Tabacs bruts ou non fabriqués; déchets de tabac	2.44	–	2.82	43.66
056	Préparations ou conserves de légumes, n.d.a.	2.13	–	2.40	46.06
842	Articles d'habillement en matières textiles pour femme	1.87	140	2.49	48.55
931	Transactions et articles spéciaux non classés	1.81	–	1.83	50.38
651	Fils textiles	1.53	108	2.42	52.80
848	Vêtements et accessoires en matières non textiles	1.28	163	1.65	54.45
773	Équipement pour distribution d'électricité, n.d.a.	1.09	146	1.21	55.66
285	Minerais d'aluminium et concentrés (dont alumine)	0.89	–	0.89	56.55
673	Produits laminés plats, en fer ou aciers non alliés	0.78	117	1.37	57.92
034	Poissons frais, vivants ou morts, réfrigérés ou congelés	0.78	–	1.07	58.99
278	Autres minéraux bruts	0.74	–	0.84	59.83
054	Légumes frais, réfrigérés, conservés, séchés	0.73	–	1.18	61.00
674	Produits laminés plats, fer, aciers non alliés, zingués	0.73	117	1.24	62.24
112	Boissons alcoolisées	0.72	–	1.74	63.98
843	Articles d'habillement, en bonneterie pour hommes	0.57	159	0.71	64.70
042	Riz	0.50	–	0.54	65.23
714	Moteurs et machines motrices, non électrique, n.d.a.	0.43	57	0.73	65.97
658	Articles en matières textiles, n.d.a.	0.32	159	0.66	66.62
122	Tabacs fabriqués (dont succédanés de tabac)	0.30	–	0.88	67.50
792	Aéronefs et matériels connexes; véhicules spatiaux	0.24	24	0.63	68.13
682	Cuivre	0.23	96	1.45	69.58
211	Cuirs et peaux (sauf pelleteries), bruts	0.23	–	0.33	69.91
692	Récipients métalliques pour stockage ou transport	0.21	96	0.39	70.30

1. Avantage comparatif révélé. L'indicateur de l'ACR est calculé selon la formule $(X_i/X - M_i/M) * 100$, où $X_i(M_i)$ et $X(M)$ sont les exportations (importations) de produits manufacturés i et les exportations (importations) de l'ensemble des produits manufacturés respectivement.

Source : OCDE, *Statistiques du commerce extérieur*.

de l'indice d'Aiginger pour les produits manufacturés. Les produits sont classés en fonction de la valeur de leur avantage comparatif révélé (ACR). Cet indicateur de la position concurrentielle par branche d'activité a l'avantage d'être indépendant à la fois du degré d'ouverture commerciale du pays et de ses performances commerciales. Par ailleurs, pour tout niveau de classification des produits, l'ACR est compris entre 100 et -100 et la somme des ACR est égale à zéro, ce qui facilite les comparaisons internationales. On trouvera aussi dans le tableau la part de chaque produit énuméré dans les exportations totales de marchandises de la Grèce et les parts cumulées. Dans le cas de la Grèce, on note que les produits manufacturés ayant un avantage comparatif important, tels qu'ils sont représentés par leurs ACR, se caractérisent par un degré de concurrence par les prix élevés, alors que la différenciation par la qualité joue un rôle mineur.

Note

1. Aiginger, K. (1997) : «The use of unit values to discriminate between price and quality competition», *Cambridge Journal of Economics*, n° 21, pp 571-592.

Annexe II

Chronologie économique

1997

Juin

Seconde offre d'actions d'OTE (12 pour cent du capital actions, pour une valeur de 298 milliards de drachmes).

Privatisation des chantiers navals d'Elefsina, pour une valeur de 30 milliards de drachmes.

La Commission européenne approuve un plan du gouvernement visant à octroyer à Scaramanga (chantiers navals) une aide publique à l'investissement.

Réduction des marges bénéficiaires réglementées dans le secteur pharmaceutique (pharmaciens, grossistes, fabricants nationaux et importateurs). Plusieurs taxes sont prélevées sur les produits pharmaceutiques afin de financer l'Institut pharmaceutique national ; les pensions du personnel médical sont aussi réduites.

L'État émet les premières obligations à taux fixe à 10 ans.

Juillet

Libéralisation des dépôts en devises pour les résidents grecs et réduction du coefficient de réserves obligatoires sur ces dépôts, qui revient de 70 pour cent à 12 pour cent (le même coefficient que celui qui s'applique aux dépôts en drachmes).

Adoption d'une loi portant création d'un marché primaire et d'un marché secondaire pour les obligations publiques.

Septembre

La Grèce est choisie pour l'organisation des jeux olympiques de 2004.

La taxe assise sur la valeur de tous les crédits intérieurs (EFTE) est ramenée de 4 pour cent à 3 pour cent et elle s'applique également aux crédits intérieurs libellés en devises, tandis que la taxe représentant 1.2 pour cent des intérêts des prêts (qui favorise

les crédits en devises, à taux d'intérêt moins élevé) sera désormais assise sur la valeur du prêt.

Octobre

La Banque de Grèce relève temporairement le taux de l'argent au jour le jour (sur les augmentations marginales des dépôts) à 170 pour cent.

Le gouvernement réduit le droit d'accises sur le fuel domestique de 33 pour cent.

Novembre

Les interlocuteurs sociaux arrêtent une stratégie à moyen terme pour la réforme du marché du travail, avec la signature d'un «Pacte de confiance entre l'État et les partenaires sociaux au seuil de l'an 2000».

Décembre

Le Parlement approuve le budget de 1998 fixant pour objectif une diminution du déficit de l'administration centrale, qui reviendrait de 6.2 pour cent en 1997 à 4.4 pour cent en 1998, niveau compatible avec l'objectif de 2.4 pour cent fixé par le plan de convergence de l'UE pour le déficit des administrations publiques.

Le Parlement approuve la loi accordant son indépendance à la Banque centrale et faisant de la stabilité des prix son principal objectif.

Le gouvernement distribue, sans appel d'offres concurrentielles, d'importants contrats de fourniture aux producteurs nationaux, d'une valeur de 1 300 milliards de drachmes (l'équivalent de 3 1/2 pour cent du PIB), juste avant la date limite fixée par la directive de la CE (CE 9338/1994) pour l'ouverture d'un appel d'offres concurrentielles.

1998

Janvier

Ouverture de la procédure d'enregistrement des immigrants en situation irrégulière.

Février

Promulgation d'une loi obligeant à assouplir les réglementations relatives au travail dans les entreprises publiques tournant à perte. Le gouvernement prendra des mesures unilatéralement si les négociations avec les syndicats du secteur public n'aboutissent pas à un accord dans un délai de six mois.

Moody surveille le plafond de crédit à long terme de la Grèce pour les emprunts et les dépôts bancaires en vue d'une possible rétrogradation.

Mars

Entrée de la drachme dans le mécanisme de change européen (MCE). Le taux central est fixé à 357 drachmes par ECU (soit une dévaluation de 12.1 pour cent par rapport au taux le plus récent du marché). A la suite de l'entrée de la drachme dans le MCE, le gouvernement annonce un certain nombre de mesures d'accompagnement visant à contenir l'inflation, à renforcer l'ajustement budgétaire et à accélérer la réforme structurelle.

Deux décrets présidentiels sur le gaz naturel sont adoptés afin de rendre la législation grecque conforme à celle de l'UE, surtout en ce qui concerne les dispositions de la directive 93/98 de l'UE sur le futur statut des fournisseurs de l'État grec.

Les boutiques hors taxes sont cotées à la Bourse d'Athènes dans le cadre d'une offre publique initiale portant sur 20 pour cent du capital.

Le Plan national d'action pour l'emploi est présenté à la Commission européenne.

Avril

Établissement d'une liste positive de produits pharmaceutiques limitant le remboursement par le système de sécurité sociale à quelque 3 000 médicaments.

Vente de 37 pour cent des actions de la Banque de Macédoine-Thrace par un groupe de banques publiques à la banque privée du Pirée, pour 27.3 milliards de drachmes.

Vente de 33 pour cent des actions de la Banque générale par la caisse de retraite de l'Armée grecque au groupe d'assurance interaméricain et à d'autres investisseurs institutionnels, pour 14 milliards de drachmes.

La Banque de Grèce publie son premier rapport de politique monétaire depuis son indépendance et annonce son intention de fixer un objectif en matière d'inflation.

Adoption de la Loi Capodistrias qui réduit le nombre des collectivités locales.

Mai

Les interlocuteurs sociaux signent une convention collective pour deux ans, qui prévoit en particulier des relèvements du salaire minimum pour 1999 et 2000.

Approbation d'un plan de restructuration pour la compagnie aérienne Olympic Airways (OA).

Émission par l'État des premières obligations à taux fixe à 15 ans.

Juin

Le gouvernement offre à la vente 80 pour cent des boutiques hors taxes.

Le gouvernement présente un projet de loi sur le travail visant à accroître la flexibilité du marché du travail.

La Commission européenne accepte de relever la contribution de l'UE aux projets couverts par le Cadre de soutien communautaire (mesures Delors II), le taux passant de 66.3 à 69.2 pour cent.

Entrée en activité des premiers centres régionaux de contrôle fiscal, qui utilisent TAXIS (système de renseignements fiscaux).

Juillet

La Banque de Grèce ramène de 70 à 60 pour cent le coefficient de réserves obligatoires sur les dépôts en devises détenus par des non-résidents dans des banques commerciales.

Ouverture plus large du marché grec du transport aérien à la concurrence, avec, notamment, la suppression de toutes limites concernant les services de charters et l'accès intégral aux îles grecques et la levée du monopole d'Olympic Airways pour les services au sol.

Vente de 97 pour cent des actions de la Banque de Crète par l'État grec à l'Eurobank appartenant au secteur privé, pour 93 milliards de drachmes.

Offre publique à la vente de 23 pour cent du capital actions d'Hellenic Petroleum, pour 90 milliards de drachmes.

La Commission européenne débloque l'ensemble de mesures d'aide de l'État à Olympic Airways, d'un montant de 14 milliards de drachmes.

Échec de la tentative de vente de 80 pour cent des boutiques hors taxes.

Approbation d'un programme de restructuration pour la Poste grecque (ELTA).

Août

Vente de 51 pour cent des actions de la Banque de Grèce centrale par l'ATE à la banque privée Egnatia.

Échec de l'offre publique d'achat de 51 pour cent des actions de la Banque ionienne émises par la Banque commerciale de Grèce.

Septembre

Appel d'offres pour la vente de 67 pour cent des actions des boutiques hors taxes (pour la seconde fois). Ce fut aussi un échec.

Le Conseil des ministres de l'économie et des finances de l'UE approuve l'entrée de la drachme dans le MCE-bis, avec des marges de fluctuation de 15 pour cent par rapport au taux central à compter du 1^{er} janvier 1999.

Approbation d'un programme de restructuration sur cinq ans pour la Société nationale de radiodiffusion (ERT).

Octobre

ECOFIN approuve le nouveau plan de convergence pour la période 1998-2001.

Adoption d'un projet de loi élargissant l'accès au marché des valeurs de la Grèce pour les entreprises nouvelles et celles qui présentent un risque plus élevé. Auparavant, il fallait 5 années consécutives de bénéfices; désormais, les entreprises sont tenues de publier leurs bilans pendant 3 années consécutives avant la date de leur demande d'inscription à la cote.

Le gouvernement annonce un allègement de la taxe sur le fuel domestique et l'essence.

Fusion de la Banque nationale de Grèce avec la Banque hypothécaire nationale de Grèce.

Le gouvernement soumet un projet de loi permettant aux caisses de retraite de placer une grande partie de leurs réserves sur le marché boursier.

Approbation d'un plan de restructuration pour la société des chemins de fer (OSE).

Approbation du plan d'activité pour l'Entreprise de transports urbains d'Athènes (OASA).

L'État émet des obligations non imposables (si elles sont conservées jusqu'à l'échéance) et des obligations échangeables à des conditions avantageuses contre des actions d'entreprises publiques.

Novembre

Le budget pour 1999 est présenté au Parlement. L'objectif pour le déficit est de 1.9 pour cent du PIB.

Le gouvernement annonce une baisse des taxes sur les automobiles.

Décembre

Standard and Poors révisé à la hausse la cote de crédit de la dette extérieure grecque de BBB- à BBB.

STATISTIQUES DE BASE :
COMPARAISONS INTERNATIONALES

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES

	Unités	Période de référence ¹	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Répub. tchèque	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce
Population												
Total	Milliers	1996	18 289	8 060	10 157	29 964	10 316	5 262	5 125	58 380	81 877	10 465
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	2	96	333	3	131	122	15	106	229	79
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	1.3	0.6	0.3	1.3	0	0.3	0.4	0.5	3	0.5
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	8 344	3 737 (94)	3 675 (95)	13 676	4 918	2 593	2 087	21 951	35 360	3 824 (95)
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.1	7.2 (94)	2.5 (95)	4.1	6.3	4	7.1	4.6	3.3	20.4 (95)
Industrie	% de l'ECN	1996	22.5	33.2 (94)	26.7 (95)	22.8	42	27	27.6	25.9	37.5	23.2 (95)
Services	% de l'ECN	1996	72.4	59.6 (94)	71.4 (95)	73.1	51.7	69	65.3	69.5	59.1	56.4 (95)
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	398.9	228.7	268.2	579.2	56.2	174.9	125.1	1 536.6	2 353.5	91.2 (95)
Par habitant	\$EU	1996	21 812	28 384	26 409	19 330	5 445	33 230	24 420	26 323	28 738	8 722 (95)
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	372.7	172.4	222	645.1	..	118	96.7	1 198.6	1 736.1	133.5
Par habitant	\$EU	1996	20 376	21 395	21 856	21 529	..	22 418	18 871	20 533	21 200	12 743
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	3.9	1.6	1.2	2.2	2	2.2	1.6	1.2	1.4	1.3 (95)
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	20.3	23.8	17.3	17.7	33	16.7	16.1	17.4	20.6	17 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	10.2 (95)	8.8 (95)	7.5 (95)	6.6	..	7.9 (95)	6.4 (95)	7.8	7.6	7.7 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	4.6 (95)	5.9 (95)	4.6 (95)	5.4	..	3.2 (95)	3.5 (95)	4.4	7.3	3.3 (95)
Taux d'épargne brute ⁴	% du PIB	1996	5.6	2.1	0.3	2.2	9.4	2	-4.1	-1.5	0.2	0.5 (95)
Taux d'épargne brute⁴												
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	17	19.8	14.5	18.7	21.5	25.2	21.9	19.4	19.8	20.8 (95)
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	35.6	48.6	52.2	45.8	..	59.6	55.9	50.9	46.6	52.1
Ressources courantes	% du PIB	1995	34.9	47.4	49.9	42.7	..	58.1	52.8	46.9	45.9	45
Apports nets d'aide publique au développement												
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	12 596	12 152	13 793	12 959	..	12 027	10 282	12 506	12 244	9 473
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	460	433	416	466	282	312	368	430	488	199
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	496	466	449	576	209	604	551	547	483 ⁸	478
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	489	479	453	618	476	538	504	412	559	202
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.2 (91)	2.7	3.7 (94)	2.2	2.9	2.9 (94)	2.8	2.9	3.4	3.9 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	5.7	5.4	7.6 (94)	6.3 (94)	7.7	5.5	4	5.8 (94)	5.3	8.1
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	1.7	5.2	2.7	2.4	..	3.2	3.8	2.6	4.2	11.8
Prix à la consommation	%	1996	2.4	2.9	2.2	1.4	11.9	1.9	1.5	2	3.1	11.6
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	60 288	57 870	170 223 ⁷	202 320	21 910	51 030	40 576	288 450	521 263	11 501
En pourcentage du PIB	%	1996	15.1	25.3	63.5	34.9	39	29.2	32.4	18.8	22.1	12.9 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.5	7.1	7.6	9.7	..	6.2	12.1	6.3	5.4	5.8
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	61 374	67 376	160 917 ⁷	170 931	27 721	44 987	30 911	271 348	455 741	27 402
En pourcentage du PIB	%	1996	15.4	29.5	60	29.5	49.3	25.7	24.7	17.7	19.4	30.4 (95)
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.7	5.9	5.9	7.7	..	5.6	7.3	3.9	3.3	6.6
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	10 107	15 901	11 789 ⁷	14 202	8 590	9 834	4 810	18 635	57 844	12 171
		1996	2	2.8	0.9	1	..	2.6	1.9	0.8	1.5	5.3

* Aux prix et taux de change courants.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.
1. Sauf indication contraire.

8. Les donn
2. Suivant d
3. Converti
4. Épargne
5. Emplois
6. Situation

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Hongrie	Islande	Irlande	Italie	Japon	Corée	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande
Population												
Total	Milliers	1996	10 193	270	3 621	57 473	125 864	45 545	418	96 582	15 494	3 640
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	77	3	52	191	333	458	161	48	380	14
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	-0.3	1.1	0.2	0	0.4	1	1.3	2	0.6	1.1
Emploi												
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	3 605	142	1 307	20 036	64 860	20 764	212 (95)	32 385 (95)	6 983	1 688
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	8.4	9.2	10.7	7	5.5	11.6	2.8 (95)	23.5 (95)	3.9	9.5
Industrie	% de l'ECN	1996	33	23.9	27.2	32.1	33.3	32.5	30.7 (90)	21.7 (95)	22.4	24.6
Services	% de l'ECN	1996	58.6	66.2	62.3	60.9	61.2	55.9	66.1 (90)	54.8 (95)	73.8	65.9
Produit intérieur brut (PIB)												
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	43.7 (95)	7.3	70.7	1 214.2	4 595.2	484.8	17	329.4	396	65.9
Par habitant	\$EU	1996	4 273 (95)	27 076	19 525	21 127	36 509	10 644	40 791	3 411	25 511	18 093
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	..	6.3	68.8	1 148	2 924.5	618.5	13.5	751.1	324.5	63.6
Par habitant	\$EU	1996	..	23 242	18 988	19 974	23 235	13 580	32 416	7 776	20 905	17 473
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-2.4 (95)	1.5	7.1	1	1.5	7.1	4.8	1.7	2.3	3.7
Formation brute de capital fixe (FBCF)												
% du PIB		1996	19.3 (95)	17.5	17.2	17	29.7	36.8	20.8	18	19.7	20.9
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	..	6.7	5.5 (95)	8.8	10.1 (95)	13	..	8.8	9.4	10
Construction de logements	% du PIB	1996	..	3.9	4.9 (95)	4.5	5.3 (95)	7.6	..	4.7	5	5.6
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	-0.9 (95)	-1.4	6	-1.4	1.3	6.9	0.2	-0.7	2.2	9.6
Taux d'épargne brute⁴												
% du PIB		1996	..	15.6	21.7	20.5	31.4	34.2	37.5	22.7	25.7	16
Ensemble des administrations publiques												
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	24.9 (95)	20.8	14.1	16.4	9.7	10.6	13.6	9.7 ¹⁰	14	14.4
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	..	35.1	39.2 (94)	49.5	28.5	15.1	..	..	51.8	..
Ressources courantes	% du PIB	1995	..	36	39.3 (94)	44.5	32	25.1	..	..	50	..
Apports nets d'aide publique au développement												
% du PNB		1995	..	..	0.29	0.15	0.28	0.03	0.36	..	0.81	0.23
Indicateurs du niveau de vie												
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	..	14 244	10 020	12 224	13 912	7 354	17 811	5 045	12 477	10 895
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	212	434	264	517	342	115	544	91	383	457
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	170	557	350	429	480	397	564	93	509	470
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	335	301	429	618	215	261	150	491	..
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	3.4	3.9 (94)	3.4	3.0 (94)	1.7	1.6 (92)	1.8 (94)	1.1	2.2 (93)	1.6
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	11	6.1	6.3	6.6 (94)	4.3	9	5.3 (94)	17 (94)	5.5	7.2 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)												
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	..	..	3.7	3.5	1.8	..	..	-1.6	2.4	1.5
Prix à la consommation	%	1996	23.2	2.6	2.2	4.5	0.7	5.3	2.4	19.7	2.5	2
Commerce extérieur												
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	15 674	1 891	48 416	250 842	411 067	129 715	..	96 000	203 953	14 316
En pourcentage du PIB	%	1996	35.9	26	68.5	20.7	8.9	26.8	..	29.1	51.5	21.7
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	8.9	4	14.8	8.2	5.5	12.5	..	17.6	8.9	8.2
Importations de marchandises, caf*	Millions de \$EU	1996	18 105	2 032	35 763	206 904	349 149	150 340	..	89 469	184 389	14 682
En pourcentage du PIB	%	1996	41.4	27.9	50.6	17	7.6	31	..	27.2	46.6	22.3
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	9.6	3.4	11.5	2.5	8	13.9	..	12.4	7.8	11.8
Réserves officielles totales⁶												
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6 812	316	5 706	31 954	150 663	23 670	..	13 514	18 615	4 140
		1996	..	1.9	1.9	1.9	5.2	..	..	1.8	1.2	3.4

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

STATISTIQUES DE BASE : COMPARAISONS INTERNATIONALES (suite)

	Unités	Période de référence ¹	Norvège	Pologne	Portugal	Espagne	Suède	Suisse	Turquie	Royaume-Uni	États-Unis
Population											
Total	Milliers	1996	4 370	38 618	9 935	39 270	8 901	7 085	62 695	58 782	265 557
Densité km ² de superficie terrestre	Nombre	1996	13	123	108	78	20	172	80	240	28
Accroissement moyen annuel net sur 10 ans	%	1996	0.5	0.3	-0.1	0.2	0.6	0.8	2	0.3	1
Emploi											
Emploi civil net (ECN) ²	Milliers	1996	2 110	14 977	4 475	12 394	3 963	3 803	20 895	26 088	126 708
dont : Agriculture	% de l'ECN	1996	5.2	22.1	12.2	8.7	2.9	4.5	44.9	2	2.8
Industrie	% de l'ECN	1996	23.4 (95)	31.7	31.4	29.7	26.1	27.7	22	27.4	23.8
Services	% de l'ECN	1996	71.5 (95)	46.2	56.4	61.6	71	67.4	33.1	71	73.3
Produit intérieur brut (PIB)											
Aux prix et taux de change courants	Milliards de \$EU	1996	157.8	117.9 (95)	103.6	584.9	251.7	294.3	181.5	1 153.4	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	36 020	3 057 (95)	10 425	14 894	28 283	41 411	2 894	19 621	27 821
Aux prix et PPA courants ³	Milliards de \$EU	1996	106.7	..	130.1	587.2	171.4	180.6	383.3	1 095.5	7 388.1
Par habitant	\$EU	1996	24 364	..	13 100	14 954	19 258	25 402	6 114	18 636	27 821
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	4.1	2.2 (95)	1.5	1.3	1	0.1	4.4	2.2	2.8
Formation brute de capital fixe (FBCF)											
	% du PIB	1996	20.5	17.1 (95)	24.1	20.1	14.8	20.2	25	15.5	17.6
dont : Machines et autres équipements	% du PIB	1996	8.4	..	11.7 (93)	6.1 (95)	7.9	9.3	11.9	7.6	8.3 (95)
Construction de logements	% du PIB	1996	2.6 (94)	..	5.2 (93)	4.3 (95)	1.9	11 ⁹	8.4 (95)	3	4.1 (95)
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans	%	1996	2.8	5.4 (95)	2.2	-1	-2.6	-0.8	6.9	1.3	6.9
Taux d'épargne brute⁴											
	% du PIB	1996	29.9	..	21.6	20.7	16	27.1	22.3	14.6	16.6
Ensemble des administrations publiques											
Dépenses courantes en biens et services	% du PIB	1996	20.5	16.9 (95)	18.5	16.3	26.2	14.3	11.6	21.1	15.6
Emplois courants ⁵	% du PIB	1995	45.8	..	42.5 (93)	41.2	63.8	47.7	..	42.3 (94)	34.3
Ressources courantes	% du PIB	1995	50.9	..	39.8 (93)	37.9	57.5	53.8	..	37.2 (94)	32.1
Apports nets d'aide publique au développement											
	% du PNB	1995	0.87	..	0.27	0.24	0.77	0.34	0.07	0.28	0.1
Indicateurs du niveau de vie											
Consommation privée par habitant aux PPA courantes ³	\$EU	1996	11 593	..	8 522	9 339	10 096	15 632	4 130	11 865	18 908
Voitures de tourisme pour 1 000 habitants	Nombre	1994	381	186	357	351	406 (93)	451	47	372	565
Postes de téléphone pour 1 000 habitants	Nombre	1994	554	131	350	371	683	597	201	489	602
Postes de télévision pour 1 000 habitants	Nombre	1993	427	298	190	400	470	400	176	435	816
Médecins pour 1 000 habitants	Nombre	1995	2.8	2.3	3	4.1 (93)	3.1	3.1 (94)	1.2	1.6 (94)	2.6 (94)
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	Nombre	1995	4	13.6	7.4	6 (94)	4	5	46.8 (94)	6.2 (94)	8 (94)
Salaires et prix (accroissement annuel moyen sur 5 ans)											
Salaires (gains ou taux selon la disponibilité)	%	1996	3.2	..	..	5.8	4.8	..	..	4.9	2.7
Prix à la consommation	%	1996	1.9	..	5.6	4.7	2.7	2.2	81.6	2.7	2.9
Commerce extérieur											
Exportations de marchandises, fob*	Millions de \$EU	1996	49 576	24 417	24 614	102 067	84 836	79 581	23 301	259 941	625 075
En pourcentage du PIB	%	1996	31.4	20.7	23.8	17.5	33.7	27	12.8	22.5	8.5
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	7.8	..	8.6	11.2	9	5.3	11.1	7	8.2
Importations de marchandises, caf ⁸	Millions de \$EU	1996	35 575	37 185	35 192	121 838	66 825	78 052	43 094	287 033	795 289
En pourcentage du PIB	%	1996	22.5	31.5	34	20.8	26.5	26.5	23.7	24.9	10.8
Accroissement annuel moyen sur 5 ans	%	1996	6.9	..	6.1	5.5	6	3.2	15.1	6.5	10.3
Réserves officielles totales⁶											
	Millions de DTS	1996	18 441	12 409	11 070	40 284	13 288	26 727	11 430	27 745	44 536
En ratio des importations mensuelles de marchandises	Ratio	1996	6.2	..	3.8	4	2.4	4.1	3.2	1.2	0.7

* Aux prix et taux de change courants.

1. Sauf indication contraire.

2. Suivant définition retenue dans *Statistiques de la population active* de l'OCDE.

3. Converti à l'aide des Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) courantes.

4. Épargne brute = Revenu national disponible moins consommation privée et consommation des administrations publiques.

5. Emplois courants = Dépenses courantes en biens et services plus les changements courants et le revenu de la propriété.

6. Situation en fin d'année.

7. Données relatives à l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

8. Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale.

9. Y compris les constructions non résidentielles.

10. Se réfèrent au secteur public y compris les entreprises publiques.

Sources : Population et emploi : *Statistiques de la population active*, OCDE. PIB, FBCF et administrations publiques : *Comptes nationaux*, vol. 1, OCDE, et *Perspectives économiques de l'OCDE*, Statistiques. Indicateurs du niveau de vie : publications nationales diverses. Salaires et prix : *Principaux indicateurs économiques*, OCDE. Commerce extérieur : *Statistiques mensuelles du commerce extérieur*, OCDE.

Réserves officielles totales : *Statistiques financières internationales*, FMI.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 98 16 2 P) ISBN 92-64-26002-1 – n° 50448 1998
ISSN 0304-3363