

**Études économiques
de l'OCDE**

Grèce

ÉCONOMIE

OCDE



Volume 2002/13 – Juillet

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES
ÉCONOMIQUES
DE L'OCDE
2001-2002**

Grèce



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English.

© OCDE 2002

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 : 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	9
I. Évolution macroéconomique et perspectives	23
L'économie grecque dans une perspective à moyen terme	23
Le contexte macroéconomique	25
Évolution économique en 2001 et au début de 2002	27
Les perspectives économiques jusqu'en 2003	39
II. Politique budgétaire	45
L'évolution budgétaire en 2001	45
Perspectives budgétaires pour la période 2002-2004 et problèmes budgétaires à moyen terme	48
Évolution de la dette publique et gestion de la dette	53
La réforme fiscale	56
III. Les dépenses publiques en Grèce	63
Introduction et résumé	63
Dimension et structure du secteur public	64
Évaluation des dépenses publiques	72
Réformer la gestion des dépenses publiques	95
Conclusions et recommandations (voir aussi l'encadré 8)	98
IV. Progrès de la réforme structurelle	105
Les performances à long terme de la Grèce dans une perspective internationale	105
Accroître les taux d'emploi	113
Améliorer le capital humain des travailleurs	123
Réformes des marchés de produits	127
Renforcer l'efficacité des marchés de capitaux	146
Notes	163
Liste des abréviations	181
Bibliographie	182
<i>Annexes</i>	
I. Données complémentaires pour le chapitre III	187
II. Facteurs qui affecteront les résultats budgétaires à l'avenir	193
III. Principales caractéristiques de la loi sur la libéralisation du marché de l'électricité	196
IV. Chronologie économique	198

Liste des encadrés

1. Exécution du budget 2001	47
2. Les nouvelles mesures fiscales et sociales du budget 2002	49
3. La réforme fiscale proposée	59
4. Niveaux d'administration infranationaux	67
5. Le système de sécurité sociale	77
6. Résultats dans le domaine de la santé	81
7. Le processus budgétaire en Grèce	96
8. Recommandations pour réformer les dépenses publiques en Grèce	101
9. Les dispositions de la loi de 2000 sur l'emploi	115
10. Une nouvelle réglementation pour le secteur du transport intérieur par transbordeur	145
11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : aperçu	157

Liste des tableaux

1. Demande et production	28
2. Balance des paiements	32
3. Indicateurs du marché du travail	34
4. Salaires et prix	36
5. Prévisions à court terme	42
6. Prévisions budgétaires et résultats	46
7. La mise à jour 2001 du Programme de stabilité et de croissance (2001-2004)	51
8. Évolution de la dette publique	54
9. Dépenses dans le domaine de la défense en Grèce et dans les pays de l'OTAN	76
10. Transferts sociaux en Grèce et dans l'UE	80
11. Caractéristiques des systèmes de santé : comparaison internationale	80
12. Dépenses publiques au titre des pensions dans les pays de l'UE	86
13. Dépenses publiques de pension : quatre principaux taux	88
14. Dépenses publiques pour la formation	94
15. Décomposition du taux de croissance par habitant dans les différents pays	111
16. Programme de privatisation des entreprises publiques	131
17. Rentabilité des banques : comparaison internationale	150

Annexe

A.1. Dépenses totales des administrations publiques dans la zone euro, l'OCDE et la Grèce	187
A.2. Dépenses totales des administrations publiques (données consolidées)	188
A.3. Dépenses des administrations publiques par fonction	189
A.4. Quelques dépenses publiques dans les pays de l'OCDE	190
A.5. Dépenses sociales par fonction	192

Liste des graphiques

1. Principaux indicateurs : comparaison internationale	24
2. Taux d'intérêt	26
3. Indice des conditions monétaires	27
4. Indicateurs de la compétitivité internationale	31
5. Évolution des prix	38
6. Indicateurs de l'activité économique	41
7. Évolution des dépenses des administrations publiques : comparaison internationale	65

8. Dépenses des administrations publiques par catégorie économique en Grèce, dans la zone euro et dans l'OCDE	68
9. Dépenses des administrations publiques par fonction	70
10. Évolution des dépenses publiques totales et déficit budgétaire	71
11. Dépenses au titre des services publics dans la zone de l'OCDE	73
12. Dépenses sociales par fonction	79
13. Traitements des enseignants : comparaison internationale	92
14. La croissance : performances à long terme	106
15. Productivité	108
16. Estimations de la croissance de la productivité potentielle	109
17. PIB par habitant	110
18. Caractéristiques du marché du travail	114
19. Coûts de main-d'œuvre salariaux et non salariaux	117
20. Emploi à temps partiel et emploi temporaire en 1995 et 2000	120
21. Indicateurs de l'éducation : comparaison internationale	124
22. Indicateurs du passage de la scolarité à la vie active : comparaison avec la moyenne de l'OCDE	125
23. Prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE	135
24. Tarifs téléphoniques dans certains pays	141
25. Indicateurs de productivité et d'efficacité des banques : comparaison internationale	152
26. Provision des banques	153
27. Densité des réseaux bancaires : comparaison internationale	153
28. Cours des actions et capitalisation boursière	155

STATISTIQUES DE BASE DE LA GRÈCE

LE PAYS

Superficie (km ²)	131 957	Principales agglomérations, recensement 2001	
Terres cultivées (km ²)	39 290	(milliers d'habitants)	
		Grand Athènes (y compris le Pirée)	3 200
		Grand Thessalonique	1 047

LA POPULATION

Population (milliers, recensement 2001)	10 940	Emploi total (milliers, 2001)	3 901.4
Habitants par km ²	82.9	Par secteur (en pourcentage)	
Accroissement de la population sur la période 1991-2001, pourcentage	6.7	Agriculture	15.9
		Industrie et construction	22.9
		Services	61.2

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut en 2001		Formation brute de capital fixe	
Milliards de drachmes	130 426	En pourcentage du PIB	23.2
PIB par habitant (dollar des EU)	10 674	Par habitant (dollar des EU)	2 476.1

L'ÉTAT

Administrations publiques		Composition du Parlement (nombre de sièges)	300
(en pourcentage du GDP) en 2001		Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	158
Dépenses courantes	38.9	Nouvelle démocratie (ND)	125
Recettes courantes	41.6	Parti communiste (KKE)	11
Besoin de financement, net	0.1	Autres	6
		Dernières élections générales : avril 2000	

LA MONNAIE

Unité monétaire : la drachme		Unités monétaires par dollar des États-Unis, moyenne des données journalières	
Depuis le 1 ^{er} janvier 2001 : euro		Année 2001	1.1166
Taux irrévocable de conversion (drachme par euro)	340.75	Mai 2002	1.0891

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 6 juin 2002.

•

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 10 juin 2002.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Helmut Ziegelschmidt et Vassiliki Koutsogeorgopoulou sous la supervision de Nicholas Vanston.

•

L'étude précédente de la Grèce a été publiée en février 2001.

Évaluation et recommandations

L'économie grecque a connu encore une vive croissance en 2001, mais la situation ne s'est guère améliorée sur le marché du travail

La demande intérieure est restée le principal moteur de l'activité en 2001, grâce à des taux d'intérêt faibles, nominaux et réels, à la ferme confiance des consommateurs, à de fortes entrées de capitaux au titre du Cadre d'appui communautaire de l'UE et aux préparatifs des Jeux olympiques de 2004. Malgré tout, le ralentissement mondial n'a pas laissé indemne l'économie grecque et le PIB s'est nettement ralenti vers la fin de l'année, même si son taux de progression en glissement annuel, de 4.1 pour cent, était identique à celui de 2000. Le chômage a reculé à un niveau encore élevé de 10½ pour cent, mais, malgré la vive croissance de la production en 2001, l'emploi total pourrait avoir diminué légèrement. La forte progression de la productivité du travail tient surtout à la vaste restructuration en cours de l'économie grecque et à la hausse du coefficient de capital. Il se pourrait cependant que la mesure de la productivité du travail soit légèrement surévaluée dans la mesure où la contribution de la main-d'œuvre immigrée non recensée est prise en compte dans les chiffres de la production.

La désinflation paraît avoir marqué un temps d'arrêt

La constante désinflation des années 90, le rythme d'inflation étant ramené d'un niveau qui dépassait encore 10 pour cent en 1994 à un point bas de 2 pour cent en 1999, semble avoir pris fin. Depuis, la hausse des prix à la consommation (indice harmonisé) s'est réaccélérée, atteignant 3¾ pour cent en 2001 et s'amplifiant encore durant les premiers mois de 2002. L'écart par rapport à la moyenne dans l'UE s'est creusé pour s'établir à 1¼ point. La montée de l'inflation depuis 1999 tient pour une large part à deux facteurs : les effets des baisses d'impôt antérieures, qui se sont estompés, et les accords tacites conclus par le gouvernement et les entreprises pour que la

Grèce respecte le critère d'inflation du traité de Maastricht. Une inflation un peu plus forte que dans les pays économiquement plus avancés est acceptable dans le cadre du processus de convergence économique (effet Balassa-Samuelson). Mais ce raisonnement n'est pas valable pour l'ensemble des prix : il est indispensable que la Grèce aligne sa hausse des prix et des coûts dans le secteur des biens échangeables sur la moyenne pour la zone euro. Cela pourrait nécessiter une limitation des salaires dans les administrations publiques, qui ont connu une forte augmentation de la rémunération par agent ces deux dernières années, ce qui risque d'exercer une influence néfaste sur la fixation des salaires dans les autres secteurs, en freinant ainsi la croissance de l'emploi, bien que, durant cette même période, les hausses dans le secteur privé aient été relativement modérées. Les hausses de salaires dans les administrations publiques ne tiennent pas à des relèvements généralisés, mais à des mesures ponctuelles en faveur de certaines catégories de fonctionnaires, destinées à éliminer des inégalités. Néanmoins, le résultat est que ces hausses dépassent toute estimation plausible des gains de productivité et sont ainsi de nature à compromettre la stratégie d'assainissement budgétaire du gouvernement.

Le dynamisme de l'investissement des entreprises renforce le potentiel productif de l'économie

Le net redressement de l'investissement des entreprises depuis le milieu des années 90 a accéléré la croissance du stock de capital du secteur des entreprises et a ainsi contribué à augmenter l'estimation de la croissance de la production potentielle, qui est passée de 2 pour cent au milieu des années 1990 à quelque 3 pour cent en 2001 et devrait atteindre 3½ pour cent pour l'année suivante (les estimations, fournies par les autorités nationales, sont supérieures d'½ point de pourcentage environ). D'autres facteurs ont contribué à cette accélération du potentiel de croissance de l'économie : l'augmentation de la population active potentielle, essentiellement du fait de l'immigration en provenance des pays voisins des Balkans, et une progression du taux d'activité des femmes, se doublant de l'amélioration de la productivité totale des facteurs à la faveur des réformes microéconomiques. Cette accélération de la croissance potentielle de la production ouvre des pos-

sibilités d'expansion économique plus forte et non inflationniste à l'avenir, même si l'écart entre la production effective et la production potentielle s'est peut-être totalement résorbé en 2001.

La croissance sera sans doute supérieure à celle de l'OCDE en 2002 et 2003...

La croissance de la production devrait s'accélérer dans le courant de 2002, parallèlement à l'amélioration de l'environnement international. L'achèvement des infrastructures des Jeux olympiques de 2004 et l'augmentation des fonds structurels européens devraient également stimuler l'investissement. La consommation des ménages restera probablement le principal soutien de la demande intérieure. Les nouvelles mesures fiscales et sociales du budget 2002 et la persistance de taux d'intérêt réels et nominaux d'un faible niveau devraient encore favoriser les dépenses des ménages et l'investissement des entreprises. L'endettement du secteur privé est faible sur le plan international, ce qui laisse d'amples possibilités de nouveaux emprunts. Les effets de report de 2001 sur 2002 ne seront pas très marqués, de sorte que la croissance réelle du PIB en glissement annuel devrait légèrement fléchir à 3½ pour cent en 2002 avant de remonter à 4¼ pour cent en 2003. La progression prévue de l'emploi est trop faible pour permettre un net recul du chômage. A mesure que la demande intérieure s'accéléra, les importations devraient augmenter, mais la reprise de la demande mondiale devrait également stimuler les exportations, tant et si bien que le secteur extérieur n'exercera plus autant un effet de freinage en 2003.

... mais avec un risque de montée des tensions inflationnistes

En moyenne, les salaires devraient connaître une progression annuelle de 5½ pour cent, ce qui est compatible avec une inflation de l'ordre de 3 pour cent, même si la productivité du travail poursuit sa nette amélioration. Par conséquent, l'inflation devrait encore dépasser nettement la moyenne pour la zone euro, avec des risques d'aggravation puisqu'on prévoit une croissance de la production légèrement supérieure au potentiel. La hausse des coûts de main-d'œuvre jouera un rôle clé à cet égard. En revanche, les risques pour l'activité paraissent équilibrés ; ils seront essentiellement fonction du rythme et du calendrier de la reprise en Europe.

***L'orientation
de la politique
budgétaire
est maintenant
moins restrictive***

Après la réduction rapide du déficit des administrations publiques de 16 pour cent environ du PIB en 1990 à 2½ pour cent en 1998, la politique budgétaire est devenue moins ambitieuse, avec une orientation pratiquement neutre en 2001. On estime que les comptes publics ont dégagé un léger excédent de 0.1 pour cent du PIB en 2001, résultat inférieur à l'excédent visé de ½ pour cent du PIB, malgré la prise en compte dans le budget des recettes de la vente de licences de téléphonie mobile, qui représentent 0.4 pour cent du PIB. Comme l'année précédente, le budget 2002 comporte des baisses d'impôts qui équivalent à environ ½ pour cent du PIB, outre un ensemble de mesures sociales qui seront mises en œuvre entre 2002 et 2004. Le gouvernement table sur un excédent en hausse, à environ 0.8 pour cent du PIB en 2002, essentiellement parce que la charge d'intérêts au titre de la dette diminuera. L'OCDE est moins optimiste quant au succès de l'action menée pour maîtriser les dépenses ; elle prévoit un excédent un peu plus faible, peut-être de l'ordre de ½ pour cent du PIB. Malgré tout, on semble devoir s'acheminer vers une orientation budgétaire légèrement restrictive en 2002. Vu la souplesse des conditions monétaires actuelles et la solide position conjoncturelle de l'économie, un nouveau durcissement de la politique budgétaire (y compris les postes hors budget liés à la dette) apparaîtrait indiqué pour maîtriser les tensions inflationnistes et ramener l'endettement, proche de 100 pour cent du PIB en 2001, au niveau visé de 60 pour cent environ en 2010. Il serait souhaitable également de dégager des excédents budgétaires supérieurs à ceux prévus par le gouvernement, étant donné les pressions qui commenceront à s'exercer sur les dépenses dans quelques années du fait du vieillissement de la population et de la générosité d'un système public de retraite actuellement en voie de réforme.

Un ajustement budgétaire de plus grande ampleur s'impose si l'on veut ramener le ratio dette/PIB à 60 pour cent en 2010

Dans les années 90, l'amélioration du solde budgétaire ne s'est pas traduite par une réduction du même ordre de l'endettement des administrations publiques, en raison d'éléments hors budget qui ont alourdi la dette. Depuis la fin de 1996, l'écart total est de 20 pour cent du PIB ; il s'explique essentiellement par une réévaluation de la dette libellée en monnaies étrangères, des injections de capitaux dans les entreprises publiques, la reprise de dettes par l'État au nom de tiers, l'émission d'emprunts pour la défense et l'acquisition d'actifs financiers. Si un écart du même ordre persiste à l'avenir, il faudra un excédent primaire supérieur à celui prévu par le gouvernement pour pouvoir atteindre en 2010 l'objectif d'endettement de 60 pour cent environ du PIB. Selon les calculs de l'OCDE, si les divergences entre la dette et le solde budgétaire au cours de la période 2002-04 qu'implique la mise à jour 2001 du Programme de stabilité et de croissance devaient persister jusqu'en 2010, il faudrait alors que l'excédent primaire annuel soit supérieur à 9 pour cent du PIB jusqu'à cette date, alors qu'un excédent primaire de 5 pour cent environ du PIB suffirait en l'absence de facteurs créant des dettes supplémentaires. Des excédents primaires de ce niveau étant fort peu probables, il faut que le gouvernement, pour réaliser son objectif d'endettement à moyen terme, s'engage clairement à éliminer les éléments d'endettement hors budget. Plus d'effort dans ce domaine permettrait de progresser dans la réalisation de l'objectif d'endettement.

Il faut pour cela accroître l'efficacité des dépenses publiques...

Le secteur public grec, si on le mesure par le rapport entre les dépenses et le PIB nominal, s'est beaucoup développé depuis les années 70. Cette évolution n'est pas nécessairement indésirable en soi, puisque, au regard du PIB, le secteur public grec reste d'une dimension bien inférieure à la moyenne de l'UE. Mais il apparaît que, malgré les progrès accomplis récemment, l'efficacité de l'administration et de la répartition des fonds publics pourrait être encore améliorée, de même que les procédures de préparation et de contrôle du budget. Les réformes en cours dans le domaine du contrôle des dépenses publiques seront certainement utiles, mais il faudra veiller à ce que les nouveaux organismes de vérification soient correctement pourvus en professionnels de façon à pouvoir contrôler

l'efficacité des programmes de dépenses et la bonne utilisation de l'argent du contribuable, en ne se bornant pas à s'assurer uniquement de la conformité aux prescriptions légales. D'importants objectifs sociaux, politiques et économiques pourraient être réalisés avec bien moins de ressources, même si, à long terme, davantage de moyens seront sans doute nécessaires dans l'éducation et la santé.

***... et mieux
utiliser les
ressources
humaines dans
l'administration***

L'un des problèmes majeurs est la rigidité de l'administration. Une grande sécurité de l'emploi se double d'une faible flexibilité des effectifs. Pour répondre à de nouvelles demandes de services publics, il faut généralement procéder par création de postes sans réduction corrélative des effectifs dans des secteurs moins importants, en raison des restrictions imposées par la constitution pour l'emploi dans la fonction publique. L'avancement reste régi davantage par l'ancienneté que par le mérite ou l'effort et on peut se demander si les niveaux de productivité et les taux de croissance dans le secteur public justifient les niveaux et les hausses des rémunérations dont ont bénéficié la majorité des agents publics, surtout ces dernières années. La politique actuelle de remplacement partiel des retraités du secteur public va dans la bonne direction, mais d'autres réformes sont nécessaires pour répartir plus efficacement les effectifs et les redéployer au sein des administrations aux différents niveaux et entre ces administrations.

***Il faut restructurer
les dépenses
publiques***

La pratique ancienne de la modification annuelle à la marge des différents postes budgétaires a probablement contribué à créer un problème supplémentaire, en ce que la structure des dépenses publiques ne répond plus correctement aujourd'hui, du point de vue des performances économiques, aux besoins véritables de l'économie. Les dépenses publiques pour la santé et l'enseignement sont faibles sur le plan international et celles consacrées à l'administration publique et aux retraites sont relativement élevées. Et, malgré un très fort taux de chômage, les dépenses pour l'indemnisation du chômage sont parmi les plus faibles dans l'UE. Celles pour la défense et le service de la dette sont également bien supérieures à la moyenne pour l'UE, mais dans ce dernier cas au moins, on peut s'attendre à ce que la baisse sensible se poursuivre. En fixant les

dépenses dans une perspective à moyen terme, on pourrait disposer d'un point d'ancrage pour procéder aux profonds réaménagements qu'il faut opérer dans les différents programmes et on pourrait aussi redéployer les ressources en faveur des priorités qui sont les plus bénéfiques pour la croissance. Les pressions démographiques dues au vieillissement rendent essentielles une telle action.

***... et rendre
moins généreux
le système
de retraite***

En l'absence de vastes réformes – qui ont suscité jusqu'à présent une résistance énergique de la part des salariés – le système public de retraite menace à l'avenir d'accaparer les dépenses publiques dans des secteurs cruciaux pour le rattrapage des niveaux de revenu des autres pays de l'Union européenne ambitionné par la Grèce. En effet, le système grec de retraite est l'un des plus généreux et des plus inéquitables dans la zone de l'OCDE, avec des taux de remplacement élevés, des critères d'admission peu rigoureux et des prestations très différentes d'un organisme à l'autre. Ses engagements conditionnels par rapport au PIB comptent parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE. Les dépenses liées à l'âge pourraient augmenter de 12 points de pourcentage du PIB d'ici à 2050 si l'on s'en tient aux pratiques actuelles et si aucune réforme n'est mise en œuvre. Les principaux problèmes du régime public par répartition sont les faibles durées de cotisation, les possibilités de retraite anticipée et la progression indéfinie des pensions en termes réels. Pour remédier à ces problèmes, il faudrait réduire progressivement les possibilités de retraite anticipée dont bénéficient plusieurs catégories privilégiées, abaisser globalement le niveau des retraites et appliquer des critères d'admission plus stricts. L'objectif d'allongement de la durée de cotisation devrait s'accompagner d'une diminution des taux légaux de remplacement qui, dans des cas extrêmes, peuvent même aboutir à des pensions dépassant le dernier salaire après 35 années de cotisations. Une indexation limitée à la hausse des prix contribuerait également à alléger la charge pour les générations futures et la Grèce s'alignerait ainsi sur les réformes annoncées dans un grand nombre de pays membres ou sur leurs pratiques actuelles.

**Une réforme
fiscale complète
est
indispensable...**

Le système fiscal grec, très complexe, se traduit par un coût élevé de respect des obligations fiscales. Une réforme d'ensemble est prioritaire. Il faudrait élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour atténuer sa forte progressivité et réduire ainsi l'incitation à la fraude. On pourrait aussi de cette manière abaisser les taux élevés des cotisations de sécurité sociale prélevées sur les revenus du travail. Ces fortes cotisations réduisent la demande de main-d'œuvre et incitent à travailler dans l'économie souterraine. Élément essentiel, la réforme fiscale devrait s'attaquer à la répartition inégale de l'impôt, par exemple en éliminant le biais actuel en faveur des entreprises non constituées en société. Une réforme fiscale fondamentale a été annoncée par le gouvernement pour 2002 et, dans une première phase, une série de mesures sont entrées en vigueur au début de l'année. Elles s'attaquent à certains des problèmes du système actuel, notamment la taxation non uniforme des revenus du capital, le niveau élevé des coûts de main-d'œuvre non salariaux et le coût élevé de l'administration de l'impôt, mais une fois encore l'approche adoptée est fragmentaire.

**... et les
propositions les
plus récentes vont
dans la bonne
direction**

La Commission spéciale d'experts qui a été mise en place par le gouvernement l'an dernier pour formuler des propositions en vue d'une réforme fiscale globale a été en mesure d'établir des propositions de large portée dans tous les secteurs de la fiscalité. L'objectif est de rendre le système fiscal plus simple et plus juste. Ces propositions ont été examinées avec les partenaires sociaux et un projet de loi de réforme globale de la fiscalité devrait être soumis au Parlement cet automne. La plupart des propositions sont conformes aux recommandations qui figuraient dans l'*Étude économique* de l'an dernier ; leur adoption atténuerait les distorsions, améliorerait l'efficacité et contribuerait à une plus forte compétitivité des entreprises. Il importe que le gouvernement résiste aux pressions qu'exerceront inévitablement certains groupes d'intérêts pour édulcorer ces propositions de réforme.

**Les rigidités
structurelles
entravent toujours
la création
d'emplois...**

Malgré certaines améliorations récentes, le marché grec du travail se caractérise toujours par de faibles taux d'emploi et d'activité et par un fort chômage, en particulier parmi les jeunes et les femmes. Ces médiocres résultats tiennent en grande partie :

- aux rigidités du marché du travail et des marchés de produits ;
- aux distorsions créées par le système fiscal actuel ;
- à l'inadéquation des qualifications liée au système éducatif et au fonctionnement des services de l'emploi.

Dans une certaine mesure, ces résultats traduisent également le sous-enregistrement des travailleurs migrants, dont les taux d'emploi et d'activité sont supérieurs à ceux des travailleurs grecs, l'inverse étant vraie pour le taux de chômage. La nouvelle loi entrée en vigueur en avril 2001 assouplit quelque peu le régime des heures supplémentaires, du travail à temps partiel et des licenciements collectifs. Mais il faut aller beaucoup plus loin. Il conviendrait d'aligner davantage les indemnités de licenciement des employés et cadres à forte ancienneté sur celles des ouvriers, car elles alourdissent très sensiblement les coûts de main-d'œuvre pour cette catégorie. De plus, maintenant que l'inflation a été ramenée à un bas niveau, après avoir dépassé 10 pour cent, il faudrait supprimer dans les conventions collectives nationales les clauses de rattrapage de l'inflation, car elles contribuent à la rigidité des salaires réels. Cette rigidité prend également la forme de taux de salaires contractuels non différenciés selon les conditions locales sur le marché du travail ; ainsi une plus grande différenciation au niveau local et au niveau des entreprises devrait être encouragée. Bien qu'en diminution depuis le début des années 90, le rapport salaire minimum/salaire moyen reste élevé. De plus, les cotisations sociales sont lourdes, ce qui freine l'embauche. Il serait donc souhaitable d'élargir la réduction des cotisations sociales en faveur des basses rémunérations introduite en 2000 et/ou d'accroître les prestations liées à l'exercice d'un emploi. En outre, l'efficacité du service public de l'emploi pourrait être amplement améliorée pour l'appariement des offres et demandes d'emploi, ce qui pourrait se faire par exemple en mettant en place un mar-

ché du placement sur lequel il y aurait concurrence entre des prestataires publics et privés. La restructuration du service public de l'emploi (OHED) actuellement en cours et l'action des agences de travail temporaire marquent un progrès en ce sens.

... et il faut améliorer les qualifications et les compétences

Beaucoup reste à faire également pour mieux adapter le système éducatif aux besoins du marché du travail. Bien que le niveau d'instruction ait considérablement progressé ces vingt-cinq dernières années, le passage de l'école à la vie active semble plus malaisé en Grèce qu'ailleurs. Les réformes du système éducatif se doivent d'augmenter la proportion de jeunes qui achèvent le deuxième cycle de l'enseignement secondaire tout en enrichissant les programmes d'enseignement général par l'acquisition de compétences davantage axées sur l'entreprise. Il faut simultanément renforcer les programmes de formation professionnelle destinés aux jeunes, de façon que la voie technique mène plus efficacement à l'emploi. Une partie des fonds actuellement consacrés aux aides à l'emploi pourrait fort bien être réaffectée à cette formation professionnelle, en particulier en faveur des jeunes.

Il faudrait aller plus loin dans la libéralisation des activités de réseau...

Ces dernières années, un grand nombre d'entreprises publiques ont été privatisées et des mesures ont été prises pour ouvrir à la concurrence les industries de réseau, avec des résultats mitigés. La libéralisation des télécommunications est bien avancée ; ses résultats sont tangibles pour les consommateurs et les producteurs, et la concurrence s'intensifie sur le marché de la téléphonie mobile. L'Organisation grec des télécommunications a été la première entreprise publique à capitaux privés majoritaires, l'État conservant toutefois une participation minoritaire de blocage. Le secteur des transbordeurs doit également être libéralisé avant l'expiration, fin 2004, de la période dérogatoire, et une autorité de régulation est en voie de création. La privatisation d'Olympic Airways s'est révélée difficile après les attentats du 11 septembre et elle est toujours en suspens. La libéralisation des transports par camion n'est envisagée que de manière prudente ; il faudrait l'accélérer. On a moins progressé dans l'ouverture du secteur de l'énergie. Malgré sa libéralisation partielle en février 2001, le sec-

teur de l'électricité reste très intégré, la Société publique de l'électricité, l'opérateur historique, conservant une place prépondérante dans la production, le transport et la distribution, avec uniquement un régime de séparation comptable. L'efficacité y gagnerait beaucoup si l'on dissociait la production, le transport et la distribution de l'électricité, avec un accès réglementé des tiers au réseau et une scission du secteur même de la production. La Société publique de l'électricité est en outre en situation de monopole de fait pour l'exploitation des mines de lignite qui appartiennent à l'État ; elle en dégage des bénéfices malgré des tarifs relativement faibles (sauf pour l'industrie). Les barrières à l'entrée au niveau de la production sont donc autant économiques que juridiques, le résultat étant une concurrence insuffisante. Une première offre publique de vente d'actions de la Société publique de l'électricité a eu lieu en décembre 2001, dans l'optique d'une privatisation partielle. Il ne faudrait toutefois envisager une privatisation totale de cette entreprise qu'après avoir créé les conditions de concurrence sur les segments pour lesquels le marché est contestable. En attendant, il faudra une stricte réglementation pour faire en sorte que les tarifs et les conditions d'accès contribuent à l'efficacité tout en favorisant de nouvelles capacités et de nouvelles entrées. Le gouvernement a également décidé d'ouvrir à la concurrence le secteur du gaz avant la fin de la période dérogatoire, fixée à 2006. En vue de cette ouverture, la Société publique du gaz naturel a soumis à l'Autorité de régulation de l'énergie un nouveau régime de tarification qui, lorsqu'il sera pleinement mis en œuvre, devrait faciliter la concurrence dans le secteur de l'énergie. Il faudrait faire en sorte que les liens commerciaux, opérationnels et/ou financiers qui existent actuellement entre les grandes entreprises du secteur de l'énergie ne puissent pas faire obstacle à cette action.

... tout en conférant des pouvoirs accrus aux autorités sectorielles de régulation

Vu l'ampleur des obstacles à une concurrence efficace dans le secteur de l'énergie à court et moyen terme, une réglementation efficace est indispensable. Il faut donc accroître les pouvoirs et les attributions des autorités sectorielles de régulation de manière à promouvoir l'efficacité au moyen des tarifs et des conditions d'accès, malgré l'absence de concurrence, tout en créant les conditions nécessaires pour

que de nouvelles entrées et de nouveaux investissements soient attrayants. On notera à cet égard les vastes prérogatives de la Commission nationale des télécommunications et de la poste et le rôle efficace qu'elle peut jouer pour mettre en place des solutions concurrentielles.

Grâce à la nouvelle législation, la Commission de la concurrence peut maintenant mieux lutter contre les pratiques anti-concurrentielles

Avec la réforme du droit de la concurrence d'août 2000, la Commission de la concurrence est devenue indépendante du gouvernement. Ses moyens humains et financiers ont été renforcés, elle a été libérée de l'obligation d'examiner un grand nombre de fusions mineures et elle dispose désormais d'instruments juridiques plus efficaces pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises, en pouvant notamment prononcer de lourdes sanctions. De plus, elle n'a plus à adresser une demande à d'autres instances (notamment le Parlement ou un ministre) pour pouvoir ouvrir une enquête déterminée. Son rôle de défense de la concurrence s'est donc renforcé, ce qui devrait lui permettre de prêter davantage attention aux accords horizontaux et aux nouveaux problèmes de concurrence qui se posent dans les secteurs auparavant monopolisés. Néanmoins, même après la réforme, la Commission n'a toujours pas des effectifs suffisants et il faudrait qu'elle puisse rémunérer aux taux du marché son personnel qualifié. Si l'on considère les pays comparables de l'OCDE, c'est elle qui a les plus faibles effectifs et ses barèmes de rémunération ne tiennent pas suffisamment compte de l'expertise et de l'expérience indispensables. L'une des questions à régler est celle des relations de la Commission de la concurrence avec les autorités sectorielles de régulation ; certes, ces dernières peuvent se spécialiser dans les aspects techniques de leur secteur, mais une autorité de la concurrence compétente pour l'ensemble de l'économie a une meilleure vision des problèmes transsectoriels. L'expérience d'autres pays montre qu'en cas de désaccord le point de vue de la Commission de la concurrence devrait prévaloir sur celui des autorités sectorielles de régulation lorsqu'une question de concurrence est en jeu. Au total, la nouvelle loi a bien redéfini les missions de la Commission de la concurrence, mais il reste à savoir si elle acquerra l'envergure des autorités similaires d'autres pays.

Les rapides progrès dans la libéralisation des marchés financiers ont amélioré le potentiel de croissance de l'économie

Le processus de libéralisation des marchés financiers engagé depuis les années 90 a progressivement éliminé les contraintes qui pesaient sur les intermédiaires financiers grecs pour le crédit au secteur privé. L'État s'est peu à peu retiré des activités bancaires commerciales en privatisant ces dernières années les banques à capitaux publics et en ramenant le nombre des banques qu'il contrôlait directement ou indirectement de 10 en 1995 à 3 en 2001. La privatisation s'est ralentie ces derniers temps, essentiellement à cause de la faiblesse de la bourse au niveau national et international. Le cap de la privatisation a néanmoins été maintenu. Bien qu'il se soit resserré récemment, l'écart moyen entre les taux créditeurs et les taux débiteurs demeure plus marqué que dans les autres pays de l'OCDE ; cela tient en partie à l'ampleur des prêts improductifs, malgré les dispositifs plus élaborés d'évaluation des risques que les banques commerciales ont dû mettre en place deux ans avant l'entrée dans la zone euro. On étudie actuellement une modification des mécanismes de surveillance dans l'optique de la sécurité du système financier. En définitive, s'il reste des mesures à prendre pour assurer le développement d'un secteur financier solide et efficient, de grands progrès ont été néanmoins accomplis et le cadre de l'action future est largement en place.

Résumé

Tout compte fait, la Grèce a obtenu des résultats économiques remarquables depuis le début des années 90 si l'on considère la forte croissance de sa productivité et de sa production, qui a pu s'appuyer sur la libéralisation des marchés de produits et des marchés financiers. Dans le même temps, une plus stricte discipline budgétaire et monétaire s'est traduite par une rapide désinflation et un net redressement des finances publiques. Cela montre bien que, si l'on dose correctement les politiques, il n'y a pas nécessairement conflit entre la convergence nominale et la convergence réelle. Après un certain ralentissement de l'activité économique à la fin de 2001, une solide reprise est à attendre au cours de 2002 et en 2003, grâce à des conditions monétaires accommodantes, aux transferts de l'UE, à la préparation des Jeux olympiques de 2004 et au redémarrage des marchés à l'exportation. L'économie devrait fonctionner à un niveau proche du potentiel, voire supérieur, et il y a ris-

que d'accélération de l'inflation sous l'effet de hausses excessives des salaires, en particulier dans le secteur public. L'orientation budgétaire pourrait être légèrement restrictive en 2002 selon les estimations de l'OCDE, ce qui contribuera à atténuer quelque peu les tensions inflationnistes. Il faut toutefois dégager un excédent budgétaire plus important et réduire les opérations hors budget génératrices de dettes si l'on veut parvenir en 2010 au ratio souhaité dette/PIB de 60 pour cent environ. Pour ce faire, il faudrait maîtriser davantage les dépenses publiques et les rendre plus efficaces, d'autant que de plus vives pressions démographiques vont maintenant s'exercer sur les dépenses. Vu le faible niveau de l'emploi par rapport à la population et l'ampleur du chômage structurel, il faut prendre de nouvelles mesures pour flexibiliser les salaires, renforcer les dispositifs de valorisation du travail, faciliter le passage de l'école à la vie active et accroître l'efficacité du service public de l'emploi. Mais le niveau élevé du chômage structurel ne justifie pas la persistance d'amples sureffectifs dans le secteur public. Si les possibilités d'emploi sont appelées à s'améliorer, c'est grâce aux réformes structurelles entreprises ces dernières années, en particulier la libéralisation des activités de réseau et des marchés financiers, et grâce à la refonte de la politique de la concurrence, autant d'éléments qui ont sans doute joué un grand rôle dans l'accélération de la productivité multifactorielle et de la croissance de la productivité potentielle. Il faut compléter ces réformes structurelles par une réforme fiscale d'ensemble, afin de mettre en place les incitations optimales à une allocation efficace des ressources et de progresser dans la réalisation de l'objectif à long terme de convergence du niveau de vie par rapport à celui des autres pays de l'Union européenne.

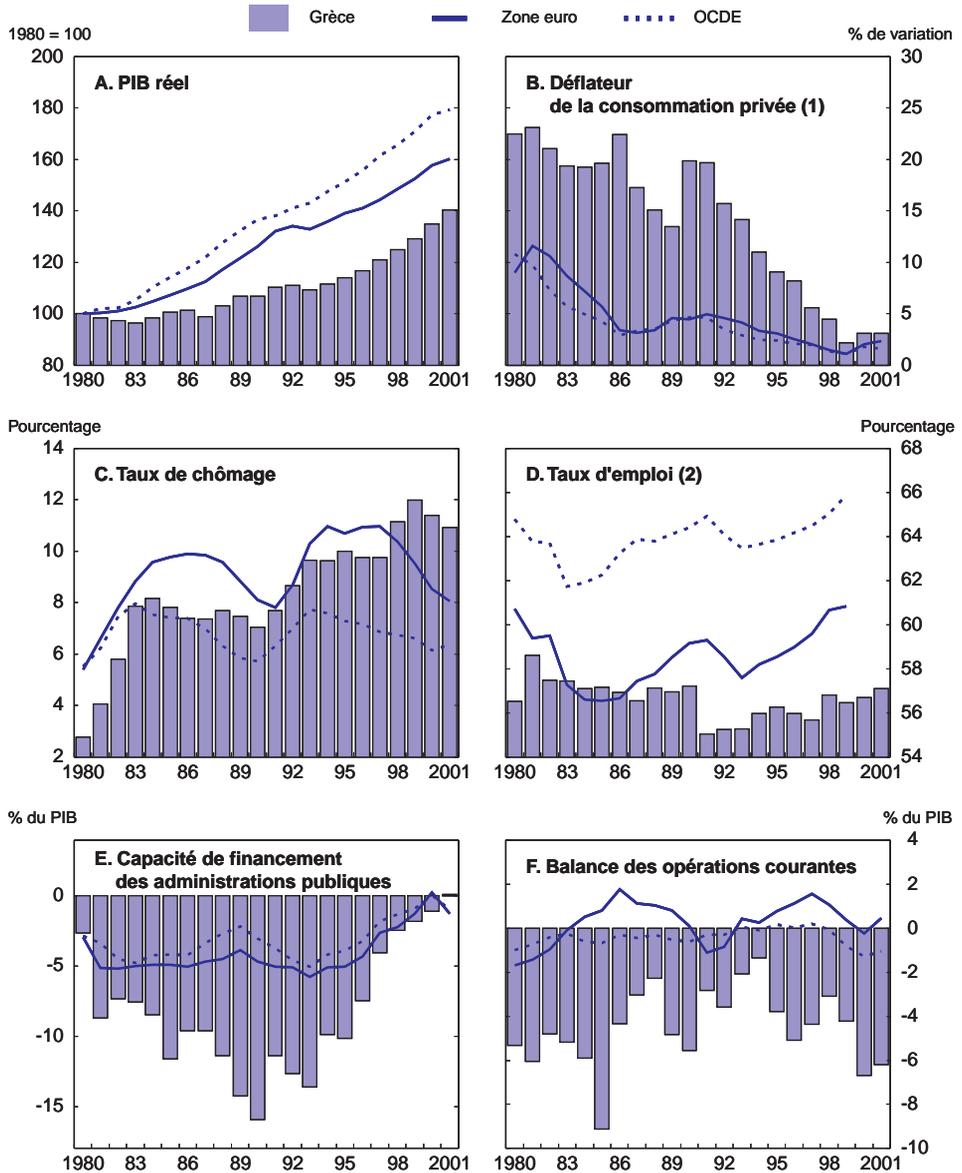
I. Évolution macroéconomique et perspectives

L'économie grecque dans une perspective à moyen terme

L'économie grecque connaît une expansion continue depuis 1993, avec une croissance particulièrement forte, proche en moyenne de 4 pour cent, sur la période de cinq ans commencée en 1997, soit un taux dépassant de plus d'un point celui de l'Union européenne. L'activité s'est à peine ressentie de la récession qui a frappé la plupart des pays de l'OCDE au second semestre de 2001 et la Grèce paraît bien placée pour afficher une croissance largement supérieure à celle de la zone OCDE tant cette année que l'an prochain. L'expansion actuelle a été tirée par une vigoureuse demande intérieure, qui a porté le déficit extérieur courant à plus de 6 pour cent du PIB en 2000 et 2001. Malgré l'accélération de la croissance, l'inflation des prix à la consommation, qui dépassait encore la barre des 10 pour cent en 1994, est tombée à 2-3 pour cent en 1999-2000, avant de remonter légèrement en 2001. Les points noirs dans ce tableau par ailleurs très favorable sont la faiblesse du taux d'activité et le niveau élevé du chômage structurel. Le taux de chômage effectif semble avoir baissé en 2001, mais reste le deuxième plus élevé de la zone de l'OCDE (graphique 1).

Le dynamisme de l'activité économique au cours des dernières années a facilité l'assainissement budgétaire, et le solde financier des administrations publiques est passé de déficits supérieurs à 10 pour cent pendant la première moitié des années 90 à un léger excédent l'an dernier. Le rapport entre la dette brute des administrations publiques et le PIB a diminué d'environ 10 points de pourcentage depuis le milieu des années 90, même si, voisin de 100 pour cent du PIB en 2001, il demeure l'un des plus élevés de la zone de l'OCDE. Néanmoins, le recul de l'inflation et la diminution des déficits publics ont été suffisants pour permettre à la Grèce de devenir membre de l'Union économique et monétaire (UEM) européenne en janvier 2001. C'est une performance remarquable quand on se rappelle les graves déséquilibres macroéconomiques qui prévalaient encore pendant une grande partie des années 90. Ce résultat est à porter principalement au crédit de la réforme menée avec détermination en vue de l'intégration européenne, qui a rétabli la confiance dans la capacité du gouvernement de créer les conditions d'une croissance fondée sur le jeu du marché.

Graphique 1. Principaux indicateurs : comparaison internationale



1. Le total OCDE ne tient pas compte des pays à forte inflation.

2. Emploi total en pourcentage de la population d'âge actif (de 16 à 64 ans).

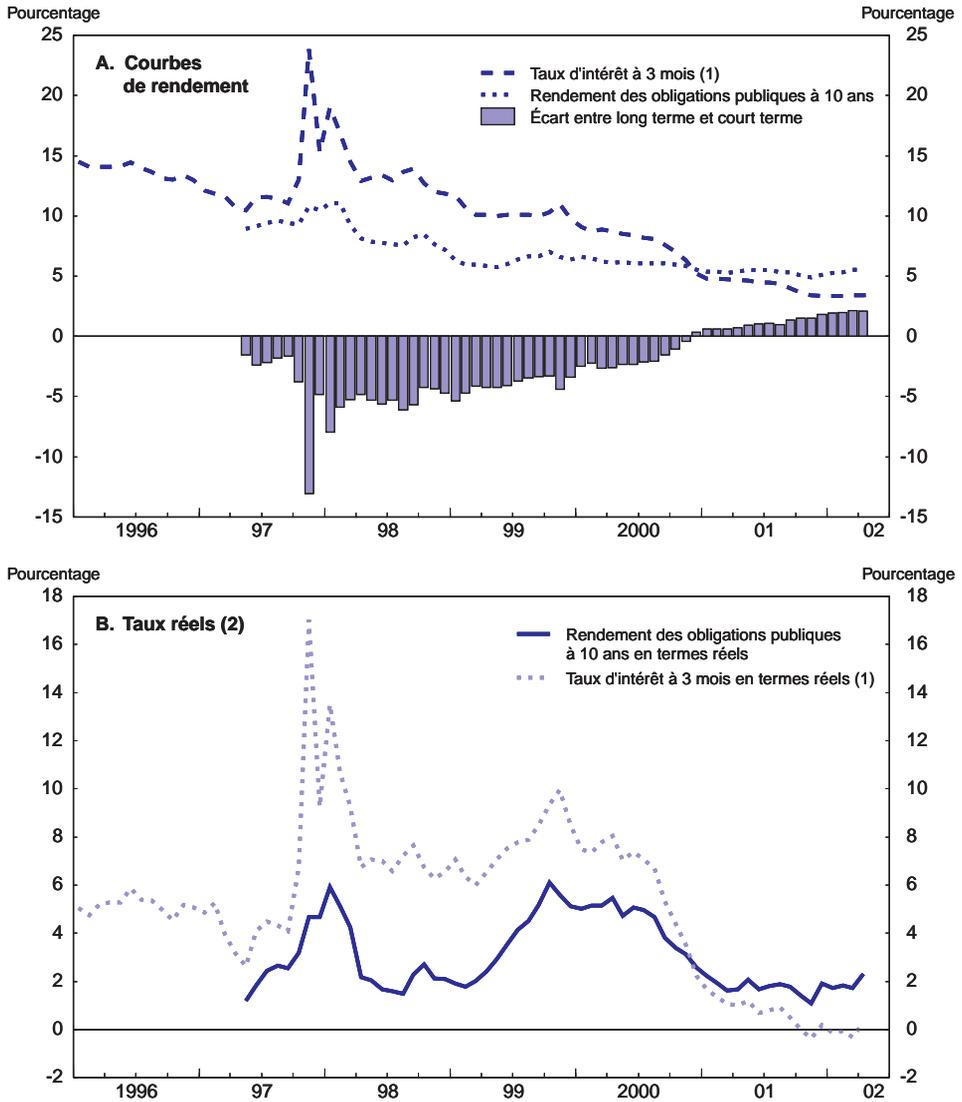
Source : OCDE.

Le contexte macroéconomique

Après une courte période pendant laquelle les conditions monétaires ont été exceptionnellement restrictives du fait de la crise financière asiatique, la Banque de Grèce a maintenu une politique monétaire de rigueur jusqu'à l'automne 1999, afin de faire progresser la désinflation et de satisfaire aux conditions d'accession à l'UEM. La courbe des rendements s'est inversée et les taux d'intérêt réels à court terme ont été exceptionnellement élevés jusqu'à la fin des années 90 (graphique 2). Lorsqu'il est devenu évident, à l'automne de 1999, que l'entrée dans l'UEM était quasiment acquise, les taux d'intérêt à court terme ont amorcé une forte baisse, les taux officiels étant progressivement alignés sur les taux, plus faibles, du Système européen de banques centrales (SEBC). Le taux directeur des opérations de refinancement à 14 jours (« taux des prises en pension ») est revenu de 10¾ pour cent au second semestre de 1999 à 4¾ pour cent à la fin de 2000, niveau égal au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne aux principales opérations de refinancement. Le 1^{er} janvier 2001, la Grèce est devenue membre de l'UEM et la Banque de Grèce a remis les rênes de la politique monétaire à la Banque centrale européenne, qui a réduit à nouveau les taux d'intérêt directeurs de 125 points de base sur l'ensemble de l'année 2001. Globalement, le taux d'intérêt à trois mois a baissé d'environ 7 points de pourcentage en Grèce depuis la fin de 1999, tombant à un peu plus de 3 pour cent au début de 2002. Conjuguées à la faiblesse de l'euro par rapport au dollar des États-Unis, les conditions monétaires en Grèce se sont nettement détendues depuis la fin des années 90, ce qui a soutenu l'activité économique tout au long de 2001 et jusque sur les premiers mois de 2002 (graphique 3). La baisse des taux d'intérêt a été un peu moins prononcée dans le compartiment du long terme au cours des deux dernières années, les taux longs de la Grèce ayant déjà convergé vers les niveaux de la zone euro. L'écart de taux à long terme par rapport à la zone euro n'était plus que de un tiers de point au début de 2002, contre près de 15 points il y a une dizaine d'années.

La politique budgétaire a été restrictive pendant la majeure partie des années 90, ce qui a permis de ramener le déficit structurel d'environ 16 pour cent du PIB en 1990 à près de zéro à la fin de la décennie. Elle a été assouplie à partir de 1998 et est devenue neutre en 2001. Néanmoins, des transferts massifs de capitaux au titre du troisième *Cadre communautaire d'appui* (CCA) de l'UE ainsi que les préparatifs des Jeux olympiques de 2004 ont stimulé l'investissement public et privé au cours des deux années passées et il continuera probablement d'en aller de même à court terme. Globalement, les conditions intérieures mises en place par le gouvernement ont été favorables à une activité économique soutenue en 2001 et au début de 2002. À l'inverse, les conditions de la demande extérieure sont devenues moins favorables en 2001 et elles ne se rétabliront sans doute pas complètement en 2002. Cependant, la compétitivité des prix et des

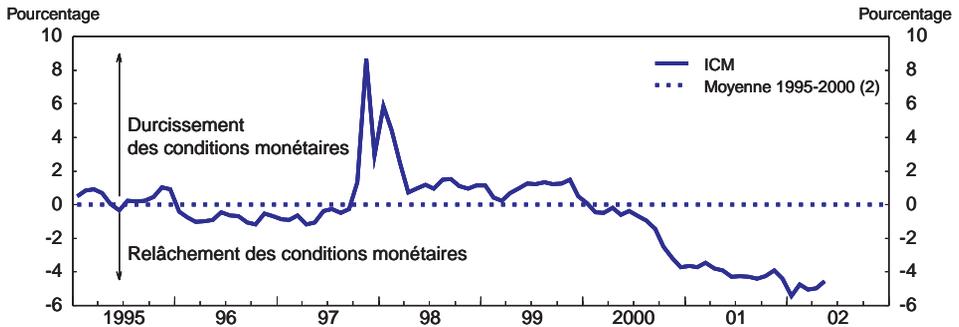
Graphique 2. **Taux d'intérêt**
Pourcentage



1. Jusqu'à décembre 2000, taux d'intérêt interbancaire à 3 mois (ATHIBOR). A partir de janvier 2001, taux interbancaires à la vente en euros à 3 mois (EURIBOR).
2. Corrigé par le taux d'inflation sous-jacent, défini par l'indice harmonisé des prix à la consommation non compris l'énergie, les produits alimentaires, l'alcool et le tabac.

Source : Banque de Grèce, *Bulletin d'indicateurs conjoncturels* ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

Graphique 3. **Indice des conditions monétaires**¹
Pourcentage



1. L'indice des conditions monétaires (ICM) est défini comme suit : $ICM = 0.25 (E(t)/E^* - 1) + 0.75 (R(t) - R^*)$ où $E(t)$: taux de change effectif réel sur la base de l'indice des prix à la consommation, E^* : taux de change effectif réel moyen sur la période 1995-2000 $R(t)$: taux d'intérêt réel (Athinar à 3 mois - indice des prix à la consommation jusqu'en décembre 2000, puis Euribor à 3 mois - indice des prix à la consommation) R^* : taux d'intérêt réel moyen pour la période 1995-2000 (voir note 2).
 2. Non compris la période de fortes turbulences des marchés (octobre 1997 - février 1998).
- Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

coûts relatifs du secteur exposé s'est améliorée sensiblement en 2000 et 2001, en raison de la sensible réduction du poids du service de la dette pour les entreprises grecques, de la faiblesse de l'euro par rapport au dollar et de la dépréciation de la drachme par rapport à l'euro d'environ 4 pour cent en 2000, qui a ramené la monnaie à sa parité centrale dans le cadre du mécanisme de change.

Évolution économique en 2001 et au début de 2002

L'activité économique est restée dynamique

Avec les conditions favorables qui sous-tendaient l'activité économique, le PIB réel a progressé selon les estimations, de 4.1 pour cent en 2001, le même taux qu'en 2000 (tableau 1). Bien que l'on ne dispose pas encore de comptes nationaux trimestriels fiables, les estimations provisoires de l'Office statistique national¹ semblent indiquer un tassement de l'activité globale vers la fin de 2001. Cette évolution paraît imputable principalement à un ralentissement des exportations de biens et de services du fait de la lourdeur des marchés extérieurs, et à une contraction de la demande d'investissement, qui a coïncidé avec un net repli de la production industrielle de biens d'équipement et une dégradation du climat des affaires.

Tableau I. **Demande et production**
Variations en pourcentage, volume

	2000 Prix courants, milliards d'euros	1999	2000	2001 ¹
Consommation privée	84.8	2.9	3.3	3.2
Consommation publique	18.8	0.9	0.7	1.8
Formation brute de capital fixe	27.5	6.2	7.8	7.4
Investissement privé				
Résidentiel	5.9	3.6	-4.3	2.9
Non résidentiel	16.6	7.1	13.4	8.9
Investissement public	5.0	6.9	4.7	7.4
Demande intérieure finale	131.1	3.3	3.9	3.9
Formation de stocks ²	0.1	-0.6	0.3	-0.1
Demande intérieure totale	131.2	2.7	4.1	3.8
Exportations de biens et services	30.4	8.1	18.9	2.3
Importations de biens et services	40.0	3.6	15.0	1.9
Solde extérieur ²	-9.7	0.6	-0.4	-0.1
PIB à prix constants	121.5	3.6	4.1	4.1
<i>Pour mémoire</i>		0.6	6.1	1.7
Production industrielle		3.6	4.8	..
Production potentielle		2.8	2.8	3.1
Écart de production ³		-2.2	-0.9	0.1

1. Estimations de l'OCDE.

2. Contribution à la croissance du PIB.

3. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : Ministère de l'Économie nationale ; OCDE.

En revanche, la confiance des consommateurs et la consommation privée se sont bien maintenues² et le volume des ventes de détail est resté soutenu tout au long de 2001. D'après les estimations, le revenu disponible réel des ménages³ a marqué une vive progression, à la faveur de la hausse des salaires réels, de nouveaux allègements des impôts sur le revenu des personnes physiques et d'une baisse des prix de l'énergie. Par ailleurs, l'investissement résidentiel est sorti du marasme⁴ observé en 2000, et a progressé d'environ 3 pour cent en 2001. Les ménages ont continué de profiter du coût nettement moins élevé des emprunts dû au fait que les taux d'intérêt grecs sont descendus aux niveaux de ceux de la zone euro, et de l'offre accrue de crédit bancaire due à la libéralisation des marchés financiers (voir chapitre IV). En conséquence, l'encours total du crédit aux ménages⁵ a augmenté de 40 pour cent en 2001, après la hausse d'environ 35 pour cent enregistrée en 2000, et cette vigoureuse expansion s'est poursuivie dans les premiers mois de 2002. Les ménages disposent cependant encore d'une marge conséquente pour financer leurs dépenses par le crédit dans la mesure où, bien qu'en rapide augmentation, l'encours de leur dette est estimé à moins de 20 pour

cent de leur revenu disponible. A titre de comparaison, plusieurs pays de l'OCDE enregistrent actuellement des taux d'endettement de 100 pour cent et plus.

L'investissement des entreprises a lui aussi bénéficié du niveau moins élevé des taux d'intérêt à la suite de l'entrée de la Grèce dans l'UEM, ainsi que de la réforme des marchés financiers, qui a réduit la marge entre les taux créditeurs et débiteurs. Ces facteurs ont plus que compensé l'effet de la faiblesse du marché d'actions sur le coût du capital. La croissance de l'investissement des entreprises a été en outre stimulée par l'espoir général de voir la croissance économique se poursuivre à un rythme soutenu, supérieur à la moyenne de l'UE. Le crédit aux entreprises privées a progressé de plus de 20 pour cent en 2000 et 2001. La dette du secteur des entreprises s'est de ce fait rapidement creusée ces dernières années, passant de 15 pour cent du PIB (estimation) en 1997 aux environs de 40 pour cent actuellement. Ces taux sont à rapprocher de ceux des États-Unis (estimé à 50 pour cent du PIB) et de la zone de l'UE (42 pour cent du PIB). On estime néanmoins que les ratios dette/fonds propres des entreprises (valeur de réalisation) n'ont été que de l'ordre de 36 pour cent en Grèce en 2001⁶, contre environ 115 pour cent dans la zone de l'UE.

La croissance comparativement faible de la consommation publique s'explique par les efforts actuellement menés pour contenir l'expansion des dépenses publiques afin de réduire l'encours élevé de la dette publique. Le principal instrument utilisé à cet effet est la limitation de la création d'emplois dans la fonction publique. L'investissement public s'est, en revanche, fortement accru, de 7½ pour cent en 2001, grâce aux transferts des Fonds structurels de l'UE, qui sont estimés à quelque 3 pour cent du PIB en 2001 et qui assurent le cofinancement (approximativement dans la proportion 50 :50) de la plupart des projets d'investissement public. L'activité d'investissement public reflète aussi les travaux réalisés pour les Jeux olympiques de 2004.

La production potentielle s'améliore

Les calculs de l'OCDE effectués à l'aide d'une fonction de production de l'économie grecque semblent indiquer que la croissance de la production potentielle s'est établie aux alentours de 2 pour cent par an pendant la majeure partie des années 90. Cependant, la part grandissante de l'investissement des entreprises dans le PIB depuis le milieu des années 90⁷ a élevé le potentiel de production de l'économie ces dernières années. Un autre facteur positif a été la révision en hausse des estimations de la population active potentielle, en partie du fait de l'immigration en provenance des Balkans. Par ailleurs, les chiffres de la croissance de la productivité totale des facteurs témoignent eux aussi d'une amélioration sensible, imputable sans doute à la libéralisation des marchés de produits, à la privatisation et à la déréglementation des marchés financiers, en cours depuis les années 90 (voir chapitre IV). Au total, ces facteurs pourraient avoir porté la crois-

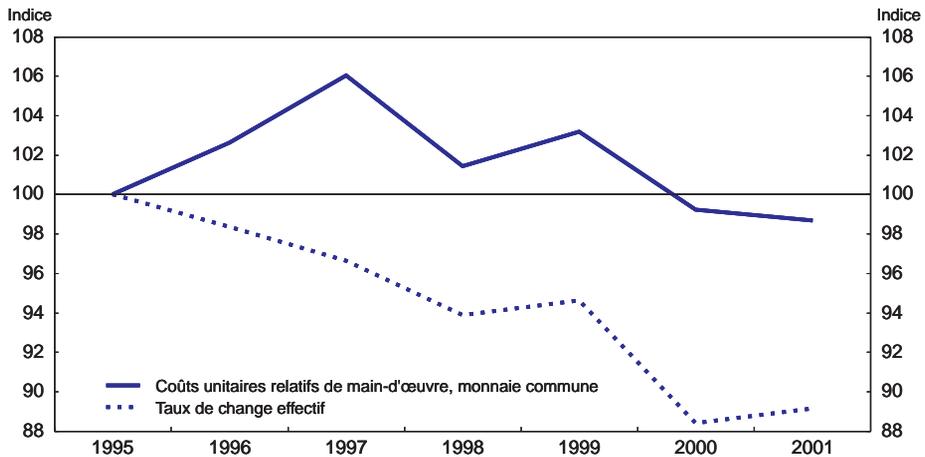
sance de la production potentielle à quelque 3 pour cent en 2001, ce qui a permis une accélération non inflationniste de l'activité économique⁸. Néanmoins, la vigoureuse progression du PIB réel observée ces dernières années aura probablement comblé l'écart entre la production potentielle et la production effective en 2001, mettant fin à l'important sous-emploi antérieur des ressources économiques. Le taux de chômage actuel, relativement élevé, est donc de nature essentiellement structurelle.

Ralentissement marqué des exportations et des importations

L'expansion en volume des exportations de biens et de services (sur la base des comptes nationaux) s'est nettement ralentie en 2001, en raison de la dégradation du contexte économique mondial qui a touché la plupart des marchés extérieurs de la Grèce. Le volume des exportations de marchandises a suivi à peu près l'évolution des marchés extérieurs, mettant fin à cinq années consécutives de gains de parts de marché. La croissance des exportations a été étayée par la dépréciation continue du taux de change (pondéré par les échanges) effectif, particulièrement prononcée en 2000 sous l'effet conjugué de l'affaiblissement du taux de change de l'euro et de la convergence de la drachme vers son taux central dans le mécanisme de change européen. Ce facteur a largement compensé le fait que la hausse des prix et des coûts a été plus forte en Grèce qu'ailleurs, entraînant par là-même une dépréciation du taux de change effectif réel en termes de coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre en 2000 et en 2001⁹ (graphique 4). La compétitivité liée aux prix et aux coûts s'est elle aussi améliorée au cours des deux dernières années par rapport aux autres pays de l'UEM partenaires de la Grèce. Enfin, et ce n'est pas le moins important, la vigueur de l'investissement des entreprises pendant les six dernières années s'est sans nul doute traduite par une modernisation notable des industries exportatrices, ce qui devrait avoir amélioré la qualité des produits manufacturés exportés. Cela concorde avec l'analyse des exportations grecques de produits manufacturés à parts de marché constantes réalisée par le Secrétariat pour la seconde moitié des années 90, qui confirme que ces exportations restent concentrées sur des marchés géographiques et des marchés de produits qui se développent moins vite que les marchés mondiaux. Cependant, l'analyse donne également à penser que, de 1995 à 2000, les exportateurs grecs de produits manufacturés sont devenus mieux à même d'adapter leurs structures d'exportation à la composition par marché et par produit des importations mondiales¹⁰.

Les chiffres de la balance des paiements concernant les échanges de marchandises par destination – bien qu'incomplets – font apparaître une nette diminution des exportations nominales à destination des grands pays de l'OCDE ainsi qu'à destination de la zone euro en 2001. Ce recul a été partiellement compensé par le dynamisme persistant des exportations vers les Balkans¹¹, les pays

Graphique 4. Indicateurs de la compétitivité internationale¹
Indice 1995 = 100



1. Les données concernant la compétitivité en 1998 et 1999 sont partiellement fondées sur des estimations ; toutes les données concernant 2001 sont des estimations de l'OCDE.
Source : OCDE.

d'Europe centrale¹² et les pays de l'ex-URSS ainsi que d'autres pays ne faisant pas partie de la zone OCDE, moins touchés par le ralentissement mondial en 2001 et qui, pris dans leur ensemble, absorbent maintenant près d'un cinquième des exportations de marchandises de la Grèce. De toute évidence, les exportateurs grecs ont recueilli les fruits des efforts importants qu'ils ont déployés ces dernières années pour saisir de nouvelles occasions d'exporter vers ces marchés, notamment en procédant à des investissements directs massifs dans les pays balkaniques voisins. Les exportations par type de produit affichent une vigoureuse progression des biens de consommation durables et de l'alimentation, des boissons et du tabac, tandis que les exportations de biens d'équipement ont continué de se contracter fortement en 2001.

Malgré la vitalité de la demande intérieure, les importations en volume se sont ralenties aussi fortement que les exportations. Selon les chiffres de la balance des paiements (Banque de Grèce), le volume des importations de marchandises est resté stationnaire, du fait de la diminution des importations de matériels de télécommunications et de voitures. En conséquence, le déficit commercial s'est modérément contracté en 2001 (tableau 2). Dans le même temps, l'excédent de la balance des services a légèrement augmenté. Les recettes du tourisme semblent ne s'être ralenties que vers la fin de 2001, ce qui donne

Tableau 2. **Balance des paiements**
Millions d'euros

	1998	1999	2000	2001 estimation
Balance des opérations courantes	-3 287	-4 801	-8 372	-8 069
Biens	-14 823	-16 889	-21 927	-21 299
Balance hors pétrole	-13 659	-15 451	-18 941	-18 500
Balance pétrolière	-1 164	-1 438	-2 987	-2 799
Exportations	5 923	8 030	11 099	11 858
Importations	20 746	24 919	33 026	33 157
Services	6 073	6 847	8 711	8 804
Recettes	9 968	15 576	20 977	21 744
Voyages	5 514	8 296	10 061	10 248
Transport	1 932	4 872	8 641	9 113
Autres services	2 523	2 408	2 275	2 383
Paiements	3 896	8 729	12 266	12 940
Voyages	1 558	3 761	4 949	4 665
Transport	429	2 266	4 458	5 351
Autres services	1 909	2 703	2 859	2 924
Revenus	-1 382	-627	-955	-1 982
Recettes	1 362	2 414	3 039	2 100
Rémunérations des salariés	335	577	631	606
Revenus d'investissement	1 027	1 838	2 408	1 494
Paiements	2 744	3 041	3 994	4 082
Rémunérations des salariés	323	231	272	281
Revenus d'investissement	2 421	2 809	3 722	3 801
Transferts	6 846	5 868	5 800	6 408
Transferts courants				
Recettes	7 276	6 795	6 767	7 719
<i>dont</i> : administrations publiques	4 327	4 250	3 972	4 695
Paiements	430	927	967	1 311
Compte financier	3 395	4 748	8 906	6 934
Investissements directs¹	309	9	-1 116	1 087
A l'étranger	246	-518	-2 319	-689
En Grèce	64	527	1 203	1 776
Investissements de portefeuille¹	10 700	5 706	9 108	9 465
Avoirs	379	-425	-933	-515
Engagements	10 321	6 131	10 040	9 980
Dérivés financiers	0	397	367	
Autres investissements¹	-3 220	-518	-4 857	-9 795
Avoirs	-5 694	-4 457	-1 061	-1 467
Engagements	2 474	3 939	-3 796	-8 328
(Prêts des administrations publiques)	2 174	604	-438	-2 810
Variation des avoirs de réserve²	-4 395	-449	5 772	6 177
Poste résiduel	108	-55	535	-1 134
Avoirs de réserve (en cours)³	15 576	18 837	14 520	7 031

1. (+) entrée nette. (-) sortie nette.

2. (+) diminution. (-) augmentation.

3. Définition des réserves utilisée par le SEBC.

Source : Banque de Grèce.

à penser que les conséquences des attentats du 11 septembre sur le tourisme ont été moins graves qu'on ne le craignait au départ, et laisse bien augurer de la saison 2002. Le déficit au titre du revenu des facteurs s'est sensiblement creusé, en raison principalement d'une nette contraction du revenu net de l'investissement en provenance de l'étranger, liée au marasme des principaux marchés d'actions. En revanche, les transferts nets de l'étranger ont fortement augmenté, du fait de transferts accrus au titre du troisième *Cadre communautaire d'appui* de l'UE et du produit de la vente de licences pour le système universel de télécommunications mobiles (UMTS). Au total, le déficit extérieur courant (sur la base des règlements, transferts de capitaux compris) a légèrement diminué, revenant de 6¼ pour cent du PIB en 2000 à 6¼ pour cent en 2001. Le déficit des opérations courantes a continué d'être financé principalement par des entrées d'investissements de portefeuille. S'agissant du compte des opérations en capital, il faut noter que le solde des investissements directs étrangers, jusque-là déficitaire, est devenu largement excédentaire.

Le chômage a reculé malgré des résultats médiocres en matière d'emploi

En dépit de la forte expansion de la production en 2001, l'emploi total, mesuré par l'Office statistique national, aurait diminué¹³, dans la ligne des médiocres résultats déjà enregistrés en 1999 et 2000¹⁴ (tableau 3). Cette mauvaise performance sur le front de l'emploi reflète principalement la restructuration à grande échelle entreprise dans l'économie grecque, qui a permis d'accroître sensiblement la productivité globale du travail. L'emploi dans l'agriculture a diminué rapidement, tandis que l'absorption plus faible de demandeurs d'emploi par le secteur public ne s'est pas accompagnée d'une augmentation correspondante des embauches dans les autres secteurs de l'économie. Il est cependant aussi fort probable que l'emploi des immigrants¹⁵ soit sous-déclaré : selon l'Office statistique national, les chiffres officiels se situent entre la moitié et plus des quatre cinquièmes du total effectif. Dans la mesure où cette distorsion des statistiques de l'emploi n'est pas compensée par une distorsion analogue des statistiques de la production, elle exagère les estimations de la productivité du travail au niveau macroéconomique, et risque par là-même de surestimer la marge disponible pour des hausses de salaires réels.

Si l'on en croit les statistiques, la population active a diminué en 2001. Indépendamment du recensement imparfait des immigrants, cette baisse a également tenu à une participation accrue des jeunes au système éducatif aussi bien qu'au vieillissement de la population en général, et aux incitations existantes en faveur de la retraite anticipée en particulier. Il semble que les possibilités de retraite anticipée soient de plus en plus utilisées dans la mesure où l'on s'attend généralement à ce que la prochaine réforme du système de pensions réduise la générosité de ce régime. Cependant, le niveau actuellement élevé du chômage

Tableau 3. **Indicateurs du marché du travail**¹
Pourcentages annuels de variation

	1998 Niveau en milliers	1999	2000	2001
Population active civile	4 446.9	0.4	-0.8	-1.6
Taux d'activité ²	62.6	63.0	62.9	62.1
Taux de chômage ³	11.1	11.9	11.1	10.5
Emploi total	3 952.5	-0.5	0.0	-0.8
Agriculture	704.5	-2.4	-3.3	-6.6
Industrie	914.1	-2.1	-0.4	0.1
<i>dont :</i>				
Industries manufacturières	574.2	-1.2	-1.9	-0.3
Construction	284.4	-4.7	3.3	1.7
Services	2 333.9	0.7	1.2	0.4
<i>dont :</i>				
Commerce de gros et de détail	667.7	0.3	1.2	-0.4
Hôtellerie et restauration	238.6	0.6	2.7	0.3
Transport, entreposage et communications	247.0	1.5	-1.2	0.5
Intermédiation financière	94.7	1.2	11.5	-1.7
Transactions immobilières, location et services aux entreprises	192.3	2.2	1.0	8.0
Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire	279.0	2.0	4.2	-1.4
Éducation	237.1	0.5	1.3	4.0
Santé et services sociaux	182.8	2.4	-2.6	-3.0
Autres activités de services d'intérêt collectif, sociaux et aux personnes	138.3	-2.3	-5.0	0.1
Ménages privés ayant des employés de maison	54.7	-5.9	2.7	-6.0
Emploi salarié	2 232.9	1.8	1.3	2.2
Emploi indépendant	1 719.6	-3.5	-1.7	-5.1
<i>Pour mémoire :</i>				
Productivité	..	4.1	4.0	5.0

1. Moyenne annuelle des données trimestrielles.

2. Population active âgée de 15 à 64 ans en pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans.

3. En pourcentage de la population active totale.

Source : Statistiques de la Grèce.

peut aussi avoir découragé un grand nombre de chômeurs de poursuivre leur recherche d'emploi. Malgré une baisse marquée par rapport au sommet de 12.4 pour cent atteint à la fin de 1999, le taux de chômage s'est établi en moyenne à 10½ pour cent en 2001 selon les chiffres de l'enquête sur la population active.

Un aspect encourageant des résultats de la toute dernière enquête sur la population active est le recul proportionnellement très prononcé du chômage des femmes, des jeunes¹⁶ (15-29 ans) et des chômeurs de longue durée au cours du

premier semestre de 2001, la part de ces derniers dans le chômage total étant descendue d'environ 58 pour cent en 2000 aux alentours de 54 pour cent en 2001. Néanmoins, les estimations faites par l'OCDE du taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) restent inchangées, à un peu moins de 10 pour cent. Cela signifie que l'on ne peut guère espérer une nouvelle réduction cyclique du chômage, point de vue corroboré par les enquêtes de conjoncture qui font état de sévères pénuries de qualifications dans certains segments du secteur des services. Cela concorde aussi avec la fin de la décélération de la hausse des salaires. Par conséquent, si l'on veut développer davantage l'emploi et réduire encore le chômage sans compromettre la stabilité des prix, il faudra procéder à des réformes structurelles du marché du travail (voir chapitre IV).

Le processus de désinflation marque le pas

Les hausses de salaires dans le secteur public sont hors de proportion avec la productivité

Jusqu'à une période récente, la politique de stabilisation s'est appuyée sur la modération des salaires, dont le rythme de progression, supérieur à 10 pour cent jusqu'en 1997, a été ramené à moins de 5 pour cent en 1999. Depuis lors, le processus de désinflation des salaires semble avoir marqué le pas, malgré un chômage élevé et malgré la politique des revenus mise en œuvre par le gouvernement, qui a encouragé des accords salariaux modérés entre les partenaires sociaux et visé à contenir les traitements dans le secteur public.

La convention collective signée pour deux ans en avril 2000 prévoyait des majorations du salaire minimum de 3½ pour cent en 2000 et de 3¼ pour cent en 2001. Elle paraît donc conforme à l'objectif de modération salariale du gouvernement. Cependant, cet accord a aussi accru la générosité des dispositions relatives aux congés annuels et de maternité¹⁷. Tout cela ajouté aux majorations de salaires habituelles au titre de l'ancienneté et des promotions, les gains moyens dans le secteur privé ont augmenté d'environ 5 pour cent tant en 2000 qu'en 2001 (tableau 4). A titre de comparaison, les hausses annuelles de rémunération par salarié dans la zone euro se sont établies à 2-2½ pour cent. Compte tenu cependant de ce que la croissance (estimée) de la productivité du travail a été forte et largement supérieure à la moyenne de la zone euro, les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur des entreprises ont peut-être augmenté de 2½ à près de 3 pour cent en 2000 et 2001, taux à peu près conforme à l'évolution des coûts dans l'UEM. Même en tenant compte d'une surestimation de la productivité du fait de la sous-déclaration de la consommation de travail et donc de coûts unitaires de main-d'œuvre un peu plus élevés, il semble que l'évolution des salaires dans le secteur privé ait été, dans l'ensemble, compatible avec le maintien de l'inflation autour de 3 pour cent.

En revanche, les rémunérations moyennes par salarié dans le secteur public auraient progressé à un taux de l'ordre de 7 pour cent tant en 2000

Tableau 4. **Salaires et prix**
Variations en pourcentage

	1998	1999	2000	2001
Salaires				
Gains moyens				
Secteur privé (non financier)	5.8	4.4	5.0	5.3
Secteur public (administration centrale)	9.2	3.5	7.1	7.1
Secteur manufacturier, ouvriers	4.7	4.4	5.5	5.5
Banques	4.0	13.1	6.8	6.3
Entreprises publiques	5.7	4.8	13.7	8.2
Salaires minimum, ouvriers	5.4	3.5	4.2	3.5
Coûts unitaires de main-d'œuvre, secteur des entreprises	3.3	2.7	2.5	2.9
Prix				
Indices implicites de prix				
Indice implicite des prix du PIB	5.2	3.0	3.4	3.2
Indice implicite des prix de la consommation privée	4.5	2.1	3.1	3.1
Prix à la consommation				
IPC calculé par le Service national de statistiques de la Grèce	4.8	2.6	3.2	3.4
IPCH	4.5	2.1	2.9	3.7
Inflation sous-jacente ¹	5.3	2.9	2.0	3.8
Prix de gros, total (moyenne de la période)	3.9	2.1	7.8	3.5
dont :				
Exportations	3.0	-0.1	10.5	2.5
Importations	5.4	0.5	6.1	3.0
Industrie (pour la consommation intérieure)	2.8	3.7	8.4	3.1
Pour mémoire :				
Taux de change effectif	-5.9	-0.9	-6.2	-0.6

1. IPC moins combustibles, fruits et légumes frais.

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

qu'en 2001, bien que les gains de productivité dans le secteur public n'aient sans doute pas dépassé ceux du secteur privé. Par voie de conséquence, le rythme de hausse des gains moyens dans les administrations publiques en 2000 et 2001 non seulement va à l'encontre de la politique d'assainissement du gouvernement mais risque aussi d'alimenter l'inflation en transmettant des signaux erronés au secteur privé. Dans la mesure où les hausses de salaires dans la fonction publique entraînent des majorations dans le secteur privé du fait de la dynamique des flux de travailleurs, cela crée un chômage élevé¹⁸. Néanmoins, la forte progression des rémunérations par salarié du secteur public n'a pas résulté d'augmentations uniformes mais de mesures ponctuelles en faveur de catégories particulières de fonctionnaires pour remédier à des inégalités. Les augmentations généralisées applicables à l'ensemble de la fonction publique n'ont été que d'environ 2½ pour cent en 2000 et de quelque 3 pour cent en 2001 ; on ne peut donc parler pour cette raison de signaux erronés transmis au secteur privé, du moins *ex ante*.

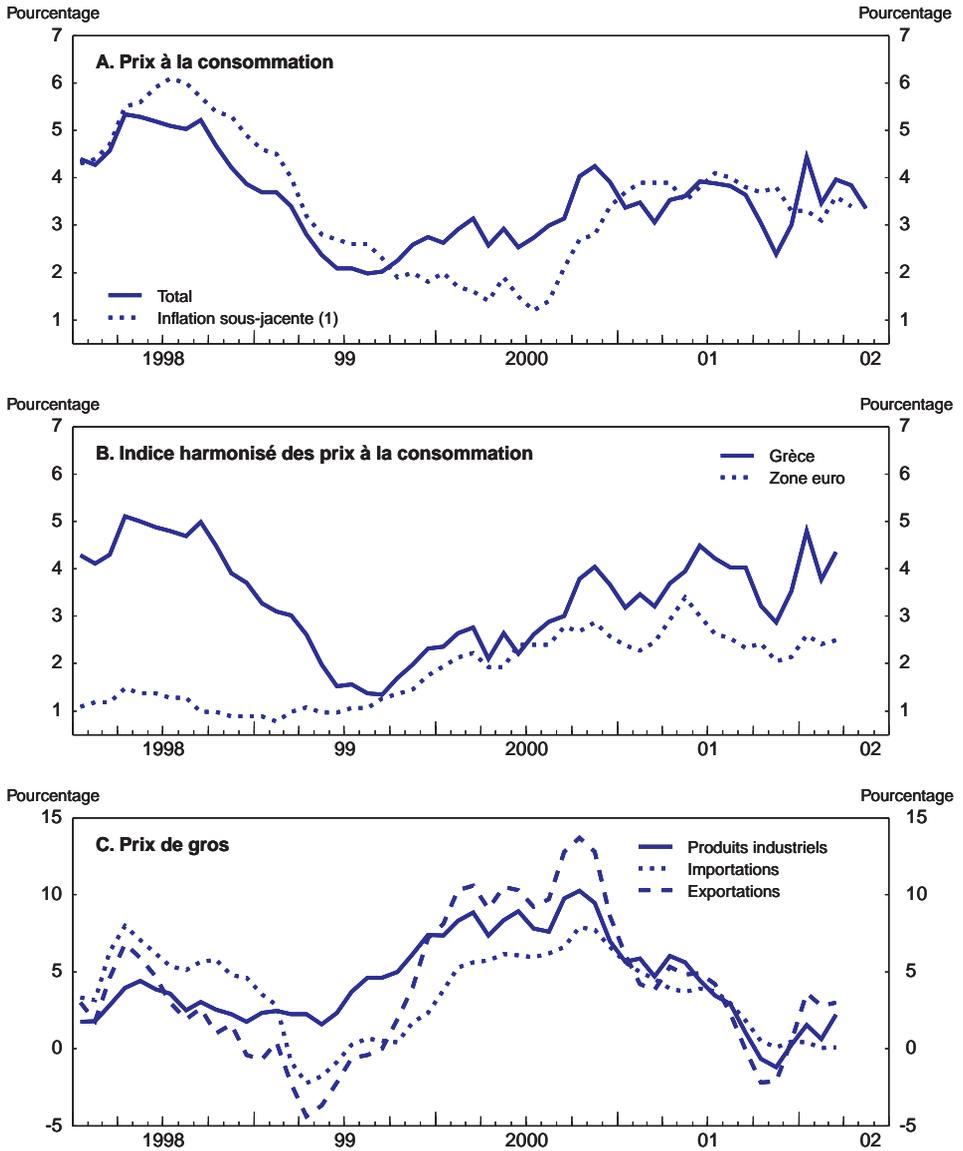
La hausse des prix s'est progressivement accélérée

Le recul de l'inflation pendant les années 90 a été spectaculaire : de plus de 20 pour cent en 1990, elle est tombée à 2.1 pour cent en 1999 selon la définition de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH ; graphique 5)¹⁹. La Grèce a ainsi satisfait au critère de Maastricht en matière d'inflation pour l'entrée dans l'UEM. Les principaux instruments du processus de désinflation au cours des dernières années ont été une politique monétaire restrictive, l'assainissement des finances publiques et des accords salariaux relativement modérés afin de maîtriser les coûts unitaires de main-d'œuvre. Les politiques de stabilisation macroéconomiques ont été complétées par un certain nombre d'accords amiables passés entre l'État et les représentants des milieux d'affaires en vue de limiter la hausse des prix des produits et des services au cours de la période de référence (d'août 1998-décembre 1999) retenue pour l'évaluation des résultats en matière d'inflation dans la perspective de l'entrée dans la zone euro. Des réductions permanentes des droits d'accise sur l'essence, le fuel de chauffage, l'électricité et les voitures²⁰, opérées progressivement entre octobre 1998 et décembre 1999, ont également contribué à la baisse de l'inflation en 1999 et 2000. Cependant, l'effet modérateur de ces réductions d'impôt sur la hausse des prix ne pouvait nécessairement être que temporaire.

Sous l'effet principalement des allègements d'impôts indirects mis en œuvre en 1999, l'inflation de base (ou sous-jacente), qui exclut de l'IPCH l'énergie et les produits alimentaires non transformés, a reculé pendant une grande partie de 2000. La désinflation a été aussi facilitée par une forte baisse des tarifs des télécommunications, du fait de la déréglementation et de la vive concurrence qui en a résulté dans ce secteur. En même temps, l'inflation générale a été tirée vers le haut par des hausses des prix des carburants automobiles, comme dans les autres pays de l'UE. Essentiellement en raison des réductions d'impôts indirects et malgré le fait que le poids de la composante combustibles dans l'IPC est plus élevé qu'ailleurs, l'écart entre l'inflation générale en Grèce et dans la zone euro a disparu en 2000.

En 2001, lorsque la baisse des prix de l'énergie a exercé un effet modérateur sur l'inflation générale, l'inflation de base a convergé avec l'IPCH. Les deux mesures de l'inflation ont été affectées par de fortes hausses des prix des produits alimentaires transformés et des services, par la dissipation de l'effet des précédents allègements fiscaux, par l'alourdissement des taxes sur les cigarettes et par les relèvements réglementés des prix de l'électricité et des tarifs des taxis. Il est également probable que la forte augmentation des prix en monnaie locale des combustibles importés ainsi que la sensible dépréciation du taux de change effectif en 2000 aient eu des effets indirects retardés sur les prix à la consommation en 2001. Dans le même temps, et bien que la détente des conditions monétaires ait donné un coup de fouet à la demande de consommation, les

Graphique 5. **Évolution des prix**
Variation par rapport à la période correspondante de l'année précédente



1. Indice des prix à la consommation, non compris l'énergie et les produits alimentaires frais.

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

marges bénéficiaires ne semblent pas s'être élargies, très vraisemblablement en raison de la concurrence exercée au niveau des prix par les importations (dont les prix ont sensiblement baissé en 2001). Sous l'effet de ces différents facteurs, tant l'IPCH que l'inflation sous-jacente se sont établies à 3¾ pour cent en moyenne en 2001.

La hausse de l'IPCH en 2001 a creusé l'écart d'inflation entre la Grèce et la zone euro pour le porter à 1¼ de point de pourcentage en 2001, son niveau de 1999. Cependant, une inflation un peu plus forte en Grèce que dans l'Union européenne peut se justifier en raison de l'écart notable de productivité du travail et de l'important potentiel de rattrapage de la Grèce. De fait, l'écart d'inflation de 1¼ de point enregistré en 2001 est conforme aux estimations fondées sur le modèle Balassa-Samuels²¹ et aux tendances récentes de la productivité et des salaires.

L'inflation générale s'est encore accélérée pour atteindre 4¼ pour cent au premier trimestre de 2002, les prix des produits alimentaires frais faisant un bond en raison de l'hiver exceptionnellement froid, tandis que l'inflation de base se maintenait aux alentours de 3½ pour cent, nettement moins que le sommet de 4 pour cent atteint au milieu de 2001. Si l'on en croit des indicateurs préliminaires, l'inflation générale se serait légèrement ralentie au cours du deuxième trimestre de 2002. Néanmoins, il semble que le processus de désinflation des années 90 ait plus ou moins pris fin. Pour ramener l'inflation aux niveaux observés en 1999 et 2000, il faudrait une amélioration des coûts de main-d'œuvre. Il faudrait donc que les hausses de salaires réels reflètent les gains de productivité du travail (convenablement mesurée). De plus, les conditions monétaires étant toujours détendues et l'économie tournant peut-être à un taux proche de son potentiel, les autorités budgétaires devraient opter pour une politique de rigueur.

Les perspectives économiques jusqu'en 2003

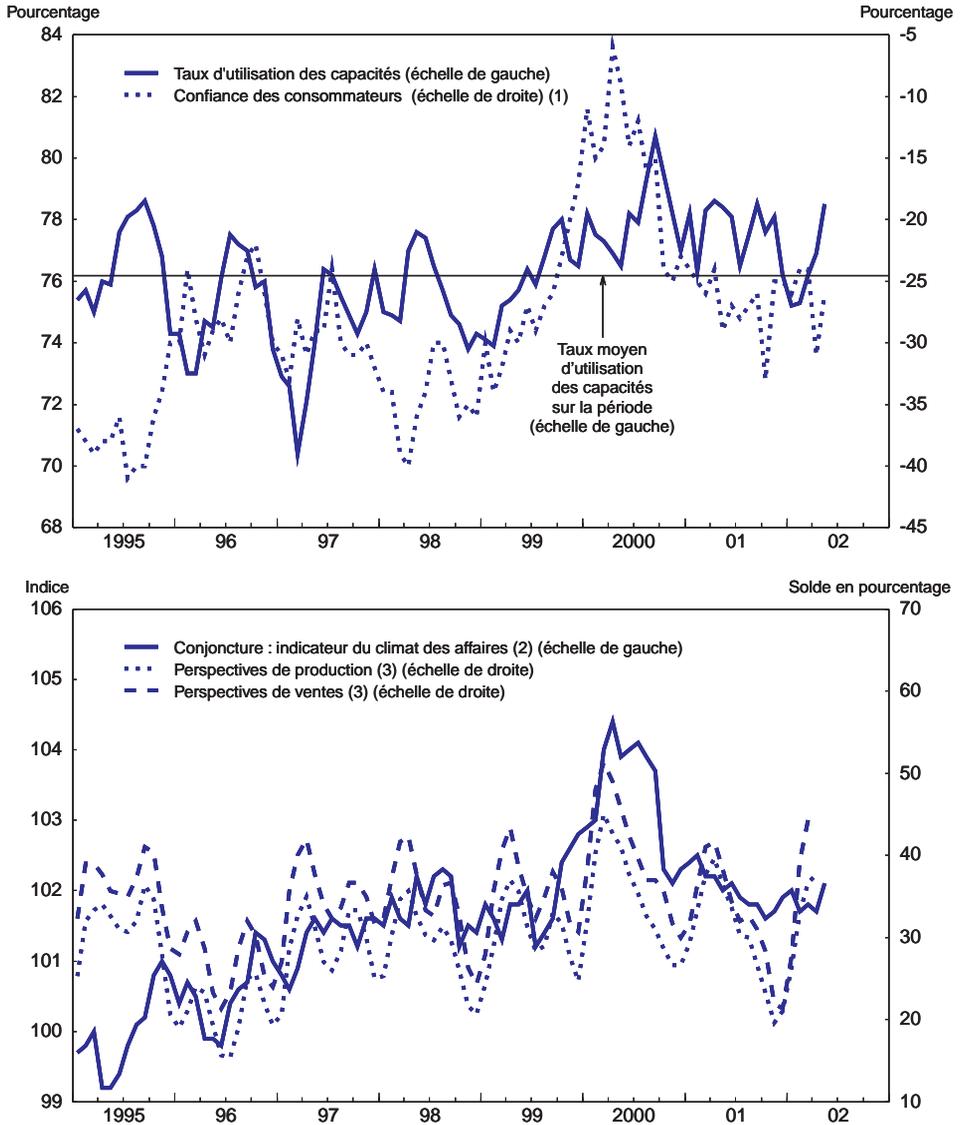
Les prévisions présentées ici sont fondées sur l'hypothèse technique d'un prix du pétrole de 23.90 dollars le baril en 2002 et de 25 dollars en 2003 et d'un taux de change de l'euro inchangé à compter du 4 avril 2002. Les hausses de prix et de coûts semblent devoir être plus marquées en Grèce que dans les principaux partenaires commerciaux de ce pays, l'hypothèse d'un taux de change nominal constant implique une légère appréciation du taux de change effectif réel et, partant, une perte relativement peu importante de compétitivité au niveau des prix et des coûts. Néanmoins, sur la base des prévisions de l'OCDE tablant sur une reprise économique mondiale, l'expansion des marchés d'exportation devrait se renforcer cette année et plus encore en 2003. Les conditions monétaires devraient rester généralement détendues, les taux d'intérêt à court et long termes augmentant probablement un peu par rapport à leurs faibles niveaux actuels. Compte tenu cependant de ce que les taux d'inté-

rêt du crédit sont encore élevés en Grèce par rapport à ceux des autres pays, l'intensification de la concurrence à laquelle on assiste actuellement sur les marchés financiers devrait resserrer encore les marges d'intérêts des intermédiaires financiers et exercer une pression à la baisse sur les taux débiteurs. Réflétant la stratégie d'assainissement des finances publiques mise en œuvre par le gouvernement, l'excédent budgétaire des administrations publiques devrait s'accroître cette année et l'an prochain et s'accompagner d'une légère augmentation du solde budgétaire structurel, tandis que l'orientation de l'action budgétaire, mesurée par le solde primaire corrigé des influences conjoncturelles, pourrait devenir faiblement restrictive.

Après le ralentissement de l'activité observé vers la fin de 2001, la croissance de la production devrait se raffermir dans le courant de 2002, parallèlement à l'amélioration de la conjoncture internationale. Compte tenu du faible effet de report de la fin de 2001, la croissance du PIB réel d'une année sur l'autre continuera probablement de se ralentir pour revenir à 3½ pour cent en 2002 avant de remonter à 4¼ pour cent en 2003. Les dernières enquêtes laissent entrevoir une amélioration de la confiance des consommateurs (graphique 6), qui devrait être étayée par le redressement attendu de la situation sur le marché du travail et par les gains en capital des ménages dus à la hausse actuelle des prix de l'immobilier. Les ménages bénéficieront aussi de la mise en place du nouveau train de mesures visant la fiscalité et les prestations sociales prévu dans le budget 2002 (voir plus loin). La faiblesse persistante des taux d'intérêt nominaux et réels devrait continuer de stimuler les dépenses des ménages et l'investissement des entreprises, et ce d'autant plus que la dette des ménages comme celle des entreprises ne représente encore qu'une petite fraction de leur revenu par rapport aux autres pays, ce qui leur laisse de larges possibilités de contracter de nouveaux emprunts. De plus, la réalisation des infrastructures requises pour les Jeux olympiques de 2004, conjuguée à l'augmentation prévue des transferts des fonds structurels européens, devrait encourager l'investissement. Les importations vont sans doute se redresser, mais la reprise de la demande mondiale devrait également donner un coup de fouet aux exportations, limitant le freinage exercé par le secteur extérieur en 2003. Le déficit de la balance extérieure courante devrait en conséquence légèrement diminuer, passant de 6¼ pour cent du PIB en 2001 à quelque 5½ pour cent en 2003.

La persistance d'une vigoureuse croissance économique devrait finalement avoir un effet positif sur l'emploi et faire reculer le chômage. Cependant, l'amélioration sera sans doute très limitée, et le taux de chômage restera supérieur au NAIRU, estimé à un peu moins de 10 pour cent. L'expansion de la production potentielle s'accélénera probablement encore (tableau 5), la vive progression de l'investissement des entreprises stimulant la croissance du stock de capital du secteur des entreprises. Néanmoins, comme on estime que l'écart de production s'est comblé en 2001, la vigoureuse expansion économique prévue implique un

Graphique 6. Indicateurs de l'activité économique



1. Solde des réponses positives et négatives.

2. Indice, désaisonnalisé.

3. Moyenne mobile sur 3 mois.

Source : Eurostat ; OCDE, *Principaux indicateurs économiques*.

Tableau 5. **Prévisions à court terme**
Variations en pourcentage

	2001	2002	2003
A. Demande et production			
Consommation privée	3.2	2.8	3.2
Consommation publique	1.8	-0.3	0.9
Formation brute de capital fixe	7.4	8.0	8.3
Investissement résidentiel	2.9	2.2	3.0
Investissement du secteur des entreprises	8.9	10.1	10.2
Investissement public	7.4	7.3	7.4
Demande intérieure finale	3.9	3.5	4.1
Formation de stocks ¹	-0.1	0.0	0.0
Demande intérieure totale	3.8	3.5	4.1
Exportations de biens et services	2.3	3.3	7.3
Importations de biens et services	1.9	3.5	6.2
Exportations nettes de biens et services ¹	-0.1	-0.3	-0.2
PIB à prix constants	4.1	3.5	4.2
PIB à prix courants	7.4	6.6	7.2
B. Prix, salaires et emploi			
Indice implicite des prix du PIB	3.2	3.0	2.9
Indice implicite des prix de la consommation privée	3.0	3.0	2.9
Rémunération par salarié du secteur privé	6.3	5.6	5.5
Emploi total	-0.1	0.3	0.8
Taux de chômage	10.4	10.3	10.0
C. Variables financières			
Taux d'intérêt à court terme	4.2	3.3	3.9
Solde des administrations publiques ²	0.1	0.4	1.0
D. Pour mémoire			
Production potentielle	3.1	3.4	3.6
Écart de production ³	0.1	0.2	0.7

1. Variations exprimées en pourcentage du PIB de la période précédente.

2. Capacité de financement net en pourcentage du PIB.

3. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE.

accroissement de la production effective au-dessus de son potentiel, ce qui pourrait faire naître des pressions inflationnistes. Un taux de progression des rémunérations moyennes de 5½ pour cent serait compatible avec une inflation de l'ordre de 3 pour cent eu égard à la poursuite attendue de la forte croissance de la productivité du travail. Cela implique cependant que l'inflation restera nettement plus élevée que la moyenne de la zone euro.

Les risques attachés aux prévisions concernant l'activité paraissent assez équilibrés, et sont principalement fonction du rythme et du calendrier de la reprise en Europe. Une incertitude majeure est liée à la question de savoir si l'on pourra maintenir l'inflation à un niveau relativement faible, étant donné la vigueur

prévisible de l'économie et les tensions exercées sur les ressources par un écart de production positif et croissant. Ce risque est d'autant plus grand que l'on peut s'attendre à une certaine accélération de la progression des gains moyens dans le secteur privé dans le cadre de la prochaine convention collective qui sera signée pour deux ans, avec le paiement en 2002 de la compensation salariale au titre du dépassement de l'inflation en 2001²².

II. Politique budgétaire

La Grèce a grandement progressé dans la maîtrise de ses finances publiques depuis le début des années 90, en corrigeant les déséquilibres budgétaires dans le cadre des programmes de convergence. Le déficit des administrations publiques a diminué de quelque 15 points de pourcentage du PIB au cours de la décennie, tombant à moins de 1 pour cent du PIB en 2000. Cette amélioration a été facilitée par la forte hausse des recettes et, depuis le milieu des années 90, par une baisse des paiements d'intérêts au titre de la dette. En revanche, les dépenses primaires courantes ont continué de s'accroître. Le ratio dette/PIB, même s'il diminue depuis 1996, est actuellement de l'ordre de 100 pour cent du PIB ; il reste donc bien supérieur au plafond de 60 pour cent fixé par le traité de Maastricht, malgré les substantielles recettes procurées par les privatisations. La politique budgétaire, moins restrictive depuis 1998, est devenue neutre en 2001. Corrigé des influences conjoncturelles, le besoin net de financement ne s'est que légèrement contracté entre 1998 et 2001 (d'environ 1 point de pourcentage, contre 12½ points entre 1990 et 1997). Malgré tout, les résultats budgétaires jusqu'en 2000 ont été proches des objectifs initiaux, ou même meilleurs, essentiellement grâce aux bonnes surprises intervenues du côté des recettes.

L'évolution budgétaire en 2001

L'amélioration s'est poursuivie en 2001. On estime que le solde des administrations publiques a dégagé un léger excédent de 0.1 pour cent du PIB – pour la première fois depuis des décennies –, ce qui est néanmoins légèrement inférieur au chiffre visé, 0.5 pour cent du PIB (tableau 6 ; encadré 1). Le solde budgétaire corrigé des influences conjoncturelles (à l'exclusion des recettes, de l'ordre de 0.4 pour cent du PIB, provenant de la vente de licences de téléphonie mobile) est cependant demeuré pratiquement inchangé, aux alentours de –0.4 pour cent du PIB potentiel en 2001, ce qui traduit une orientation budgétaire quasiment neutre. Les mesures fiscales de novembre 2000, qui ont réduit l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés²³ et qui ont représenté environ 0.4 pour cent du PIB, ont été largement compensées par la progression des recettes à la faveur d'un recouvrement plus efficace de l'impôt (par informatisation du système fiscal) et de nouveaux progrès dans la lutte contre la fraude.

Tableau 6. **Prévisions budgétaires et résultats**
Millions d'euros

	2000		2001		2002 Budget
	Budget	Résultat	Budget	Estimation ¹	
Administration centrale					
Dépenses courantes	33 162	34 377	35 969	35 985	36 637
(en pourcentage du PIB)	27.9	28.3	27.7	27.6	26.2
<i>dont :</i>					
Salaires et pensions	12 059	12 406	13 081	13 261	14 123
Biens et services	1993	2 106	2 211	2 256	2 239
Dons et subventions	5 157	5 164	5 628	5 592	5 914
Intérêts	9 450	9 914	9 714	9 714	8 951
Transferts à l'UE	1 291	1 401	1 579	1 559	1 579
Recettes courantes nettes²	31 211	33 392	36 028	35 734	37 453
(en pourcentage du PIB)	26.3	27.5	27.8	27.4	26.8
Recettes courantes	32 150	34 257	36 977	36 684	38 920
Impôts directs	10 829	13 682	14 318	13 641	14 618
Impôts indirects	18 330	18 621	20 221	19 621	20 666
Recettes non fiscales	2 990	1 954	2 438	3 422	3 636
Transferts de l'UE	217	134	171	170	201
Remboursements d'impôts	-939	-865	-949	-949	-1 467
Solde du budget d'investissement	-3 639	-4 156	-4 329	-4 329	-4 863
Solde budgétaire					
(dans l'optique de la gestion)	-5 591	-5 141	-4 270	-4 580	-4 047
(Pourcentage du PIB)	-4.7	-4.2	-3.3	-3.5	-2.9
Prises de participation	1966	1 692	1 849	1 849	1908
Solde dans l'optique	-3 624	-3 449	-2 421	-2 731	-2 139
des comptes nationaux					
(Pourcentage du PIB)	-3.1	-2.8	-1.9	-2.1	-1.5
<i>Pour mémoire :</i>					
Excédent des entités publiques	2 230	2 161	3 037	2 832	3 298
et autres ajustements					
(Pourcentage du PIB)	1.9	1.8	2.3	2.2	2.4 ³
Solde des administrations publiques	-1 394	-1 288	616	101	1 159
(Pourcentage du PIB)	-1.2	-1.1 ⁴	0.5	0.1	0.8

1. Estimation au moment du budget de l'année suivante.

2. Non compris les remboursements d'impôts.

3. L'excédent de la sécurité sociale et des autres organismes publics est de l'ordre de 3.2 pour cent du PIB.

4. Le résultat de 2000 a été révisé ultérieurement à -0.8 pour cent du PIB, en raison de l'excédent des entités publiques, tandis que le résultat de l'administration centrale restait inchangé.

Source : Ministère des Finances.

Encadré 1. Exécution du budget 2001

L'évolution budgétaire en 2001* a été moins favorable qu'initialement prévu. Les moins-values de recettes fiscales (équivalant à 1 pour cent du PIB) et la croissance, inférieure aux prévisions en 2001 (4.1 pour cent, contre 5 pour cent prévus), ont ramené l'excédent budgétaire estimé des administrations publiques à 0.1 pour cent du PIB, alors que l'objectif avait été fixé à 0.5 pour cent du PIB dans le budget 2001 et dans le Programme de Stabilité et de Croissance 2000 de la Grèce. Les résultats budgétaires auraient été encore moins bons sans les recettes supplémentaires procurées par la vente de licences de téléphonie mobile (environ 0.4 pour cent du PIB) et qui ne figuraient pas dans le budget 2001. Sans ces recettes exceptionnelles, le budget des administrations publiques aurait été légèrement en déficit.

Les recettes au titre des impôts directs ont été inférieures d'environ ½ pour cent du PIB à l'objectif budgétaire, le recul des recettes au titre de l'impôt sur les sociétés annulant et au-delà les résultats supérieurs aux prévisions du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques – malgré la baisse du taux marginal supérieur (ramené de 45 à 42.4 pour cent) et le relèvement de 4½ pour cent du seuil d'exonération, dans le cadre du train de mesures fiscales de novembre 2000. Les moins-values de recettes au titre de l'impôt sur les sociétés tiennent à la fois à une plus faible rentabilité des entreprises grecques et à des raisons techniques liées aux modalités de recouvrement de cet impôt. De plus, la baisse des taux d'intérêt sur les dépôts bancaires, de même que le recul de ces dépôts au profit des prises en pension (qui n'étaient pas taxées jusqu'à la fin de 2001) ont amputé les recettes provenant de l'imposition des revenus d'intérêts. Les recettes au titre des impôts indirects ont elles aussi été inférieures à l'objectif. Le produit de la TVA a cependant augmenté à peu près comme prévu – à un rythme plus rapide que celui des dépenses de consommation –, grâce à l'amélioration des procédures de recouvrement. Le produit de l'impôt sur les transferts en capital a été en revanche nettement inférieur aux prévisions (de plus de ½ pour cent du PIB) en raison d'une forte baisse de l'activité à la Bourse d'Athènes en 2001 et d'une réduction de 50 pour cent du taux d'imposition des transactions correspondantes. Le dérapage des recettes fiscales totales a été en partie compensé par des recettes non fiscales supérieures aux prévisions (de près de ¾ pour cent du PIB), essentiellement grâce au produit de la vente de licences de téléphonie mobile et à l'encaissement de dividendes plus importants que prévu des entreprises publiques.

Du côté des dépenses, les résultats budgétaires ont été pratiquement conformes aux attentes. Les dépenses au titre des rémunérations et des pensions ont légèrement dépassé l'objectif (d'environ 0.1 pour cent du PIB), alors que celles au titre des aides et subventions étaient inférieures aux prévisions initiales (bien que les aides à l'agriculture aient quelque peu dépassé les montants budgétisés). Enfin, le programme d'investissements publics a été exécuté conformément à l'objectif budgétaire.

* Sur la base des estimations établies au moment du budget 2002 (soumis au Parlement en novembre 2001).

Perspectives budgétaires pour la période 2002-2004 et problèmes budgétaires à moyen terme

Le budget 2002²⁴ et le programme de stabilité actualisé en 2001²⁵ (tableau 7) retiennent pour l'année un excédent des administrations publiques de 0.8 pour cent du PIB. Le résultat budgétaire envisagé est nettement inférieur à la prévision initiale de 1.5 pour cent du PIB qui figurait dans le programme de stabilité 2000 et au chiffre de 1.3 pour cent du PIB annoncé dans le premier projet de budget d'octobre 2001. L'ajustement à la baisse reflète la dégradation du contexte international, qui a conduit les autorités à réviser à la baisse leur prévision de croissance de la production pour 2002²⁶ ; il tient également à l'adoption d'une nouvelle série de mesures fiscales visant à stimuler l'économie et l'emploi et dont l'impact n'est que partiellement compensé par une révision à la baisse (de l'ordre de 0.2 pour cent du PIB) des dépenses primaires courantes. Ces mesures fiscales s'ajoutent au train de mesures sociales sur trois ans (2002-2004) accompagnant le projet de budget 2002 (encadré 2).

Le budget prévoit un déficit de l'administration centrale de 1.5 pour cent du PIB en 2002 et un excédent de la sécurité sociale (et des autres organismes publics) de l'ordre de 3.2 pour cent du PIB. L'amélioration prévue des résultats budgétaires tient en grande partie à une diminution des paiements d'intérêts, les dépenses primaires ne devant se contracter que légèrement en pourcentage du PIB. Le budget comporte néanmoins un redéploiement des dépenses primaires en faveur de l'investissement, l'objectif étant de limiter les dépenses de consommation, de mieux gérer les ressources et de promouvoir le développement et l'emploi, conformément au Pacte de stabilité et de croissance. Les dépenses primaires du Programme d'investissements publics devraient augmenter de quelque 1 1/2 pour cent en 2002 avec la mise en œuvre accélérée des projets du troisième *Cadre communautaire d'appui* (CCA III) et la préparation des Jeux olympiques de 2004. Du côté des recettes, la progression budgétisée des rentrées fiscales est inférieure à celle du PIB nominal (6.1 pour cent contre 6.9 pour cent), du fait de la mise en place des nouvelles mesures fiscales. En outre, le budget 2001 a opéré une nouvelle baisse, en 2002, du taux supérieur de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (ramené de 42.5 à 40 pour cent) et de l'impôt sur les sociétés dans le cas des sociétés non cotées (de 37.5 à 35 pour cent), de manière à l'aligner sur le taux applicable aux sociétés inscrites à la cote. Toutefois, les recettes provenant des impôts directs devraient s'accroître à un rythme supérieur à celui du PIB nominal – on estime leur taux de croissance à 7.2 pour cent en 2002 – dès lors que ces impôts seront mieux administrés et que les arriérés seront mieux recouverts. Dans le cas également de la TVA, l'amélioration du recouvrement devrait se traduire par une progression des recettes supérieure à celle des dépenses de consommation. Les recettes non fiscales devraient elles aussi contribuer largement au budget (2.6 pour cent du PIB) grâce au seigneurage lié à l'émission des

Encadré 2. Les nouvelles mesures fiscales et sociales du budget 2002

Le budget 2002 comporte un ensemble de mesures fiscales*, qui s'inscrivent dans le contexte de la vaste réforme de la fiscalité actuellement engagée (voir ci-après), dont le but est d'atténuer certaines distorsions fiscales et de promouvoir l'emploi. Le coût total de ces mesures fiscales pour la période 2002-2003 est estimé à quelque 0.7 milliard d'euros (à peu près ½ pour cent du PIB de 2002). Le budget comprend en outre un ensemble de mesures sociales échelonnées sur la période 2002-2004, dont le coût total est fixé à 2.5 milliards d'euros (soit environ 2 pour cent du PIB de 2002).

Mesures fiscales (inscrites dans les Lois 2990 et 2992 adoptées en 2002)

- Relèvement de 20 pour cent du seuil d'exonération pour tous les contribuables et suppression, pour les salariés, de la tranche d'imposition correspondant au taux marginal de 5 pour cent (coût estimé : 0.2 milliard d'euros).
- Réduction de 1, 2 ou 2.5 points de pourcentage du taux de l'impôt sur les sociétés (ainsi ramené de 35 pour cent à 34, 33 ou 32.5 pour cent), selon que l'emploi augmentera de 5, 10 ou 12.5 pour cent au cours de la même année (coût estimé : 0.2 milliard d'euros).
- Suppression du droit de timbre (coût estimé : 0.4 milliard d'euros) sur certaines catégories de transactions : salaires du secteur privé (1.2 pour cent réparti à parts égales entre l'employeur et le salarié), notification aux autorités publiques du démarrage ou d'une modification de l'activité d'une société, billets à ordre et lettres de change.
- Taxation au taux de 7 pour cent des revenus d'intérêts provenant d'opérations de pension, auparavant exonérées (recettes supplémentaires estimées : environ 0.1 milliard d'euros).
- Réduction de 50 pour cent de la taxe sur les huiles lourdes (coût estimé : 0.04 milliard d'euros).

Mesures sociales

- Relèvement de la retraite des agriculteurs et aide aux retraités à faible revenu (coût estimé : environ 1.2 milliard d'euros sur trois ans). La retraite agricole mensuelle de base augmentera de 14.67 euros en janvier 2002 par rapport à son niveau précédent de 141.1 euros, et elle sera majorée du même montant au cours de chacune des deux années suivantes. De même, l'allocation mensuelle aux retraités à faible revenu sera progressivement portée de 81.8 euros en 2001 à 125.9 euros en 2004.
- Majoration de 5 pour cent des allocations chômage de base, des aides aux personnes pauvres et aux handicapés ainsi que de l'allocation aux familles à faible revenu ayant des enfants à charge (0.6 milliard d'euros). Ces mesures

Encadré 2. **Les nouvelles mesures fiscales et sociales du budget 2002** (suite)

comprennent : *i*) une allocation annuelle de 293.5 euros à 587 euros en faveur des ménages pauvres ; *ii*) une allocation mensuelle de 140.9 euros (pendant 12 mois au plus) aux chômeurs de longue durée qui ne disposent que de faibles revenus et qui ont entre 45 et 65 ans ; *iii*) une allocation scolaire annuelle de 293.5 euros en faveur des familles pauvres ayant des enfants à charge ; *iv*) une majoration de 10 pour cent des allocations aux handicapés ; *v*) une aide exceptionnelle de 2 935 euros pour les familles ayant trois enfants ; et *vi*) une majoration de 10 pour cent des allocations aux familles nombreuses.

- Octroi des allocations familiales aux deux conjoints qui travaillent (cette mesure ne concerne que les fonctionnaires et son coût est estimé à 0.6 milliard d'euros).
- Renforcement des mesures pour l'emploi (coût estimé : 0.1 milliard d'euros).

* Des avantages fiscaux ont également été mis en place pour le capital-risque et pour les fusions (ils sont d'une durée temporaire dans ce dernier cas).

nouvelles pièces en euro et à une augmentation des dividendes versés par les entreprises publiques.

Les prévisions moins favorables de l'OCDE selon lesquelles l'excédent des administrations publiques serait de 0.4 pour cent du PIB en 2002 reflètent essentiellement des restrictions de dépenses courantes inférieures à celles prévues par les autorités. L'OCDE considère que l'orientation budgétaire est appelée à devenir légèrement restrictive en 2002, le solde global corrigé des influences conjoncturelles dégageant un faible excédent de 0.2 pour cent du PIB potentiel en 2002, contre un déficit de 0.4 pour cent l'année précédente. La politique monétaire étant accommodante et l'économie se trouvant dans une situation conjoncturelle solide, une orientation nettement plus restrictive serait souhaitable pour réduire plus rapidement un ratio dette/PIB encore élevé et pour enrayer les risques de pressions de la demande, compte tenu en particulier du différentiel persistant d'inflation par rapport aux autres pays de la zone euro.

Au-delà de 2002, la mise à jour de 2001 du Programme de stabilité et de croissance (couvrant la période 2001-2004) prévoit que le solde des administrations publiques dégagera encore un excédent représentant 1.2 pour cent du PIB

en 2004 (au lieu des 2 pour cent précédemment envisagés)²⁷ (tableau 7). Ces bonnes perspectives budgétaires s'expliquent par un nouveau recul des paiements d'intérêts, tandis que les dépenses primaires courantes devraient rester pratiquement inchangées, la réduction envisagée de la consommation publique étant largement compensée par la progression des transferts sociaux. En revanche, il faut s'attendre à ce que les recettes courantes augmentent moins rapidement que le PIB nominal, sous l'effet de la première série de mesures fiscales adoptées dans le cadre du budget 2002 et de la mise en œuvre attendue d'une réforme plus complète du système fiscal en 2003. En outre, l'excédent primaire des administrations publiques rapporté au PIB devrait lui aussi se contracter progressivement entre 2002 et 2004. Un ample excédent primaire est indispensable pour obtenir

Tableau 7. **La mise à jour 2001 du Programme de stabilité et de croissance (2001-2004)¹**

	2000	2001	2002	2003	2004
	En pourcentage du PIB				
Compte budgétaire					
Solde des administrations publiques	-0.8	0.1	0.8	1.0	1.2
Recettes totales	46.3	46.4	45.7	45.3	45.1
Recettes courantes	42.5	42.0	41.8	41.6	41.5
Dépenses totales	47.1	46.4	44.8	44.3	43.9
Dépenses primaires courantes	32.7	32.7	32.3	32.3	32.3
<i>dont :</i>					
Dépenses finales de consommation des administrations	15.4	15.4	15.1	14.9	14.8
Transferts sociaux	16.3	16.0	16.3	16.5	16.8
Paiements d'intérêts	7.0	6.2	5.5	5.1	4.7
Formation brute de capital fixe	3.7	3.8	3.9	4.0	4.2
Excédent primaire	6.2	6.3	6.3	6.1	5.9
Dettes des administrations publiques	102.8	99.7	97.3	94.4	90.0
	Variations en pourcentage				
Hypothèses macroéconomiques					
Croissance du PIB réel	4.1	4.1	3.8	4.0	4.0
Emploi total	-0.3	-0.1	0.8	1.3	1.5
Taux de chômage	11.2	10.4	10.0	9.2	8.4
Indice implicite des prix de la consommation privée	3.1	3.0	2.8	2.7	2.8
Indice implicite des prix du PIB	3.4	3.2	3.1	3.0	3.0
Coûts unitaires de main-d'œuvre	1.3	1.9	2.5	2.4	2.8
Croissance du PIB nominal	7.6	7.4	7.0	7.1	7.1

1. Y compris les modifications apportées à la version de décembre 2001 du Programme de stabilité et de croissance mis à jour en raison de révisions ultérieures des données relatives à 2000 et 2001.

Source : Ministère de l'Économie nationale.

une baisse rapide du ratio dette/PIB, qui est élevé en Grèce et encore bien supérieur au plafond de 60 pour cent fixé par le traité de Maastricht. Une solide situation budgétaire ouvrirait davantage de possibilités d'assouplissement budgétaire en période de recul de l'activité – étant donné la limite de déficit de 3 pour cent de PIB fixée dans le Pacte de stabilité et de croissance²⁸ – et permettrait de diminuer la prime de risque du pays. Le rôle des stabilisateurs automatiques dans le lissage des fluctuations de la production est particulièrement important après l'adoption d'une politique monétaire unique avec les autres pays membres, à la suite de l'adhésion à la zone euro. L'utilisation des stabilisateurs automatiques (et le recours à des mesures budgétaires discrétionnaires) devrait être symétrique en période de ralentissement économique et durant la reprise ultérieure. L'utilisation asymétrique des stabilisateurs automatiques a été en fait l'une des causes de la dégradation des finances publiques durant les décennies précédentes : on a laissé fonctionner les stabilisateurs automatiques en période de récession, les dettes s'accumulant alors, mais pas en période d'expansion, les recettes imprévues étant alors affectées à une augmentation des dépenses ou à une baisse de l'impôt. Une politique budgétaire prudente commande de financer toute baisse d'impôt par une réduction des dépenses structurelles.

Il sera très difficile de préserver à moyen terme un net excédent primaire. En effet, l'ajustement budgétaire s'éroulera et la hausse prévisible des dépenses du fait du vieillissement de la population fera pression sur le solde primaire. Selon l'exercice prévisionnel récent OCDE/UE²⁹, ces dépenses devraient augmenter de 12 points de pourcentage de PIB d'ici à 2050 avec les pratiques actuelles en l'absence de réformes. C'est de loin la plus forte progression dans l'UE. Il est indispensable de freiner et de restructurer les dépenses primaires courantes, en plus d'autres réformes, pour dégager les excédents nécessaires si l'on veut respecter l'objectif d'endettement (voir également le chapitre III). Il ne faudrait pas cependant réduire les dépenses dans certains secteurs afin de ne pas nuire à plusieurs objectifs sociaux et redistributifs majeurs. Il convient de souligner qu'en l'absence de réformes élargissant l'assiette de l'impôt, de nouvelles hausses des taux d'imposition pourraient avoir des conséquences négatives sur l'incitation à travailler, à épargner et à investir. Les études empiriques portant sur la première partie des années 90 montrent que les dépenses publiques sont déterminées de façon exogène et qu'on augmente ensuite les impôts pour couvrir l'accroissement des dépenses³⁰. On voit donc bien que le nouvel effort d'assainissement budgétaire devrait surtout s'appuyer sur la maîtrise des dépenses et non sur un alourdissement de l'impôt.

Dans le Programme de stabilité et de croissance 2001 actualisé, le gouvernement a fait connaître son intention de procéder à de profondes réformes dans la gestion budgétaire et la gestion des dépenses, au niveau de l'administration centrale et du secteur public dans son ensemble. Il s'appête également à mettre en place une vérification interne plus stricte des comptes ainsi qu'un dispositif

d'objectifs quantifiables et d'évaluation des dépenses³¹. Le budget 2002 comporte une première initiative en ce sens avec une budgétisation pluriannuelle des ministères pour la période allant jusqu'à 2004. Tout en n'ayant pas un caractère contraignant, les prévisions de dépenses par ministère fournissent d'utiles renseignements sur l'évolution future et les objectifs pour 2003 et 2004. Bien entendu, un élément sera déterminant pour enrayer les pressions à moyen terme sur les dépenses : le rythme auquel de profondes réformes seront opérées dans les principaux secteurs de la dépense publique, en particulier la santé, les retraites et l'administration publique, ainsi que dans le domaine de la fiscalité. Il faut introduire ces réformes bien avant que les pressions sur les dépenses commencent à s'accroître du fait du vieillissement démographique. Comme on le verra au chapitre III, on s'efforce d'ores et déjà de réformer le système de santé et de rendre plus efficiente l'administration publique. Certaines mesures ont été prises également – à travers les initiatives fiscales du budget 2002 (encadré 2) – dans le sens d'une réforme complète du système fiscal, une refonte étant prévue pour 2003. En ce qui concerne les retraites, le gouvernement a déjà saisi le Parlement d'un projet de loi concernant la réforme du système. Faute de réforme, la dette publique s'alourdirait de façon incontrôlée, ou bien il faudrait fortement augmenter les impôts et cotisations sociales, ce qui freinerait la croissance potentielle et le rythme de convergence du revenu par habitant par rapport au niveau de revenu des autres pays de l'UE (voir également le chapitre IV).

Évolution de la dette publique et gestion de la dette

L'ajustement budgétaire opéré depuis le milieu des années 90 a permis de faire baisser le ratio dette/PIB. La stratégie d'assainissement budgétaire a consisté à maintenir un excédent primaire élevé, ce qui – à la faveur d'une baisse des taux d'intérêt, d'une croissance rapide et de l'accélération des privatisations ces dernières années – a rendu possible une diminution du ratio d'endettement, ramené de 111.3 pour cent du PIB en 1996 à un chiffre estimé à 99.7 pour cent en 2001 (tableau 8)³². La recomposition de la dette a joué également à cet égard, en particulier l'introduction d'obligations à taux fixe d'une durée de dix ans en 1997, l'État ayant pu ainsi être moins tributaire des emprunts à court terme. Mais le désendettement d'environ 11½ points de pourcentage du PIB est bien inférieur à celui qui était possible, sachant que l'excédent primaire total a dépassé 27 pour cent du PIB entre 1997 et 2001. Si le rythme de réduction du ratio d'endettement s'est ralenti, c'est à cause d'« ajustements » défavorables du solde budgétaire et de la dette, notamment la réévaluation de la dette publique libellée en monnaies étrangères (ce facteur ne joue plus depuis l'introduction de l'euro), de la prise en charge par l'État de dettes pour le compte de tiers, de l'émission d'emprunts pour la défense et de l'acquisition d'actifs financiers, en particulier par voie d'injection de capitaux dans les entreprises publiques³³. La recomposition des actifs des organismes de sécurité sociale, qui placeront moins

Tableau 8. **Évolution de la dette publique**
En pourcentage du PIB

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ¹	2002 ¹	2003 ¹	2004 ¹	2005-10 ²
Dette publique brute (fin de période)	111.3	108.2	105.0	103.8	102.8	99.7	97.3	94.4	90.0	60
Variation de la dette des administrations publiques	12.4	7.6	5.5	5.4	6.3	4.1	4.2	3.5	1.8	-0.6 ³
Excédent des administrations publiques (+)/déficit (-)	-7.4	-4.0	-2.4	-1.7	-0.8	0.1	0.8	1.0	1.2	4.8 ³
Ajustement déficit-dette	5.0	3.6	3.1	3.7	5.5	4.2	5.0	4.5	3.0	4.2⁴
Excédent primaire nécessaire pour atteindre l'objectif fixé pour la dette en 2010	3.1	4.2	5.3	5.6	6.2	6.3	6.3	6.1	5.9	9.3 ⁵

1. Mise à jour 2001 du Programme de stabilité et de croissance de la Grèce : 2001-2004 (prenant en compte les révisions ultérieures apportées par le ministère de l'Économie nationale à la lumière des révisions des données relatives à 2000 et 2001).

2. Moyenne de la période, sauf indication contraire.

3. Les calculs supposent une croissance de 6 pour cent du PIB nominal.

4. Ajustement moyen déficit-dette sur la période 2002-04.

5. L'excédent primaire a été calculé à partir de la formule de base suivante concernant la dynamique de la dette :

$$(D/Y)_t - (D/Y)_{t-1} = (P/Y)_t + [(r_t - g_t)/(1 + g_t)] * (D/Y)_{t-1} + O_t$$

où :

$(D/Y)_t$ = dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB, au temps t

$(P/Y)_t$ = solde primaire des administrations publiques en pourcentage du PIB, au temps t

r_t = taux d'intérêt réel sur la dette des administrations publiques, au temps t

g_t = taux de croissance réelle de l'économie, au temps t

O_t = autres facteurs

Les hypothèses concernant la croissance réelle sous-jacente et le taux d'intérêt sont de 3.4 et 3.6 pour cent respectivement.

Source : OCDE ; ministère de l'Économie nationale.

en obligations publiques et davantage en actions, fera également diverger l'évolution du solde budgétaire des administrations publiques et celle de la dette publique³⁴. Au total, ces ajustements ont représenté quelque 20 pour cent du PIB entre la fin de 1997 et 2001, et ils auraient été encore plus importants sans les recettes substantielles des opérations de privatisation et de titrisation³⁵.

La mise à jour 2001 du Programme de stabilité et de croissance prévoit une baisse du ratio d'endettement de l'État à 90 pour cent fin 2004, contre environ 100 pour cent en 2001. En l'absence d'opérations financières créatrices de dettes (qui ne sont pas prises en compte dans la définition Eurostat du déficit budgétaire, mais apparaissent directement dans les chiffres d'endettement) et compte tenu de l'excédent primaire moyen prévu, de l'ordre de 6 pour cent du PIB entre 2002 et 2004, le ratio dette/PIB devrait être ramené aux alentours de 80 pour cent du PIB en fin de période. Toutefois, la persistance d'écarts substantiels entre l'évolution de l'encours de la dette et celle du solde budgétaire des administrations publiques risque de compromettre l'objectif à moyen terme de réduction du ratio dette publique/PIB à 60 pour cent en 2010, qui exigerait des excédents primaires bien plus ambitieux. Selon les calculs de l'OCDE, l'objectif d'endettement de 60 pour cent en 2010 ne pourrait être réalisé qu'avec un excédent primaire annuel de 9¼ pour cent du PIB si les ajustements du solde budgétaire et de la dette au niveau résultant du Programme de stabilité et de croissance pour 2002-2004 devaient se poursuivre au-delà de la fin de la période³⁶. On est loin de l'estimation de l'excédent primaire, de l'ordre de 5 pour cent du PIB, en l'absence de tels ajustements.

Stratégie de gestion de la dette

Outre la réduction de la dette, le gouvernement a axé ces dernières années sa stratégie de gestion de l'endettement sur les objectifs suivants :

- Améliorer la composition de l'encours de la dette du point de vue des monnaies et des taux d'intérêt en allongeant l'échéance moyenne, en lissant la courbe des rendements et en utilisant les produits dérivés et d'autres instruments. Dans l'optique plus large d'une dynamique plus satisfaisante de la dette, les autorités se sont également efforcées de réduire les garanties publiques.
- Rendre le marché obligataire plus transparent et plus efficient grâce à un meilleur fonctionnement du marché primaire et du marché secondaire des obligations publiques, notamment en introduisant des systèmes électroniques et en créant des marchés actifs de prises en pension et d'instruments à terme.
- Renforcer la compétitivité et l'attrait des obligations publiques grecques sur le marché intégré de la zone euro en mettant en place des émissions de référence.

Entre 1998 et 2001 (milieu de l'année), l'échéance résiduelle moyenne et la durée moyenne de la dette intérieure négociable ont augmenté respectivement de 1.7 et 1.9 an (passant à 5.6 et 4 ans), ce qui a atténué la sensibilité du budget aux modifications des taux d'intérêt³⁷. Pour ce faire, on a remplacé les bons du Trésor par des obligations, les bons du Trésor ne représentant plus en 2000 que 4½ pour cent de la dette intérieure totale, contre 83 pour cent pour les obligations. En outre, la Grèce a levé des fonds ces dernières années par voie d'adjudications auprès des spécialistes en valeurs du Trésor et par voie d'émissions obligataires syndiquées, les échéances se situant entre 3 et 20 ans. En outre, la composition de l'encours de la dette en termes de taux d'intérêt s'est améliorée, les titres à taux fixe (y compris les bons du Trésor) représentant environ 70 pour cent de l'encours de la dette en 2001, contre moins de 50 pour cent en 1997³⁸. Les autorités se sont également attachées prioritairement à rendre la dette moins sensible aux fluctuations du taux de change, grâce à des swaps de monnaies et à d'autres instruments dérivés. A la fin de 2001, la proportion de la dette exposée à un risque de change n'était que de 5.8 pour cent, le reste étant libellé en euros.

La réforme fiscale

Depuis longtemps, il n'y a pas eu de réforme systématique dans le domaine fiscal. On a modifié la fiscalité de façon fragmentaire et la fréquence des modifications a créé un environnement d'incertitude pour l'investissement. Tout cela a abouti à un système complexe et dénué de transparence, se caractérisant par des impôts dont l'assiette est étroite et les taux relativement élevés. Les recettes fiscales ont également souffert d'une série d'amnisties et de la pratique du secret bancaire à des fins fiscales. D'une façon générale, la législation fiscale n'a pas été appliquée avec rigueur et uniformité, même si, ces dernières années, les autorités ont déployé beaucoup d'efforts pour améliorer le respect des obligations fiscales et l'administration de l'impôt. Malgré la plus vive progression des recettes fiscales, il subsiste des distorsions très marquées et très coûteuses. Elles ne tiennent pas tant au niveau global de la fiscalité, qui n'est pas élevé sur le plan international, qu'à une médiocre exécution des mesures fiscales et à la répartition inégale du poids de l'impôt.

Comme on l'a vu dans l'*Étude économique de la Grèce* publiée par l'OCDE l'an dernier, plusieurs solutions sont possibles pour élargir l'assiette de l'impôt et réduire les taux les plus élevés qui provoquent le plus de distorsions. Par exemple, les diverses formes de revenus du capital financier sont inégalement taxées, ce qui fausse probablement les décisions d'épargne. Il faudrait donc uniformiser le taux global d'imposition des revenus du capital financier, tout en maintenant les retenues à la source pratiquées actuellement, qui sont faciles à administrer. De plus, les modalités d'évaluation des revenus des travailleurs indépendants

sont telles que, dans la réalité, cette catégorie est peu imposée. Il faut faire en sorte que les travailleurs indépendants tiennent une comptabilité complète et fiable, afin de pouvoir déterminer et vérifier correctement leurs revenus.

Quant à l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il faudrait revoir le régime généreux de déductibilité, notamment pour le logement lorsque le mode d'occupation est celui du propriétaire-occupant. Cela stimulerait le marché locatif, en favorisant la mobilité des travailleurs tout en réduisant les avantages fiscaux dont bénéficient les catégories à hauts revenus. Élargir l'assiette permettrait d'atténuer la forte progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et, dès lors, de freiner l'incitation à la fraude fiscale. Ce serait également un moyen d'abaisser les lourdes cotisations de sécurité sociale qui frappent les revenus du travail et qui ont sans doute un impact négatif sur la demande de travail tout en incitant à exercer une activité dans l'économie souterraine.

On pourrait également réexaminer et rationaliser toute une série d'avantages fiscaux accordés aux entreprises. Ces avantages compliquent l'administration de l'impôt et accroissent le coût de respect des obligations fiscales. De plus, ils se traduisent probablement par un gaspillage de ressources, car leur ciblage est malaisé. Il ne faudrait en principe accorder ces avantages fiscaux que dans les quelques secteurs où une défaillance du marché est avérée. Les recettes supplémentaires que procurerait un élargissement de l'assiette de l'impôt pourraient être utilisées pour harmoniser le taux de l'impôt sur les sociétés en le fixant à un niveau unique relativement bas. On éliminerait ainsi le biais actuel en faveur des entreprises qui ne sont pas constituées en sociétés. Dans le secteur des entreprises, la réforme devrait également viser la fiscalité environnementale, de manière à inciter correctement à la lutte contre la pollution. Pour ce qui est des niveaux inférieurs d'administration, il faudrait ménager plus de souplesse aux collectivités locales pour la fiscalité immobilière, leur principale source de recettes. Ainsi pourrait-on mieux aligner les compétences fiscales et les prérogatives en matière de dépenses des administrations infranationales, de façon qu'elles aient davantage de comptes à rendre à leurs électeurs et se montrent plus sensibles à leurs préoccupations.

Le gouvernement a fait savoir à diverses occasions³⁹ qu'il projette d'introduire une réforme fiscale globale en 2002, cette réforme visant à simplifier un système actuellement très complexe, à répartir plus équitablement le poids de l'impôt, à améliorer la compétitivité des entreprises grecques, à assurer un fonctionnement plus satisfaisant de l'administration fiscale et à mieux enrayer la fraude fiscale. Les autorités attendent de cette réforme qu'elle rende sensiblement plus efficiente l'économie grecque et qu'elle diminue les coûts administratifs de collecte de l'impôt et les coûts de respect des obligations fiscales par le contribuable.

Dans une première phase, le gouvernement a annoncé dans le budget pour 2002 un ensemble de mesures fiscales qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2002 et dont le coût budgétaire pourrait être de l'ordre de ½ pour cent du PIB (voir l'encadré 2 pour plus de détails). Les mesures les plus importantes sont les suivantes :

- Pour toutes les fusions et acquisitions qui interviendront avant la fin de 2004, le taux de l'impôt sur les sociétés sera réduit de 10 points de pourcentage pour la première année suivant la fusion et de 5 points pour la deuxième année, le but étant de favoriser le regroupement des entreprises, de manière à les rendre plus compétitives au niveau européen.
- La tranche à taux zéro du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été relevée de 20 pour cent à 7 400 euros pour les non-salariés et à 8 400 euros pour les salariés.
- Le droit de timbre perçu sur les rémunérations des salariés du secteur privé a été supprimé ; il en est de même pour le droit de timbre applicable à un certain nombre d'autres opérations, cette mesure devant alléger la bureaucratie.
- Les opérations de prise en pension, qui étaient auparavant exonérées d'impôt, sont maintenant taxées au taux de 7 pour cent, de façon à se rapprocher de l'impôt de 15 pour cent sur les revenus de dépôts bancaires.
- Le régime fiscal des revenus d'OPCVM investissant dans les sociétés de capital-risque sera plus favorable afin de promouvoir ce type de financement.
- Les sociétés qui accroîtront leurs effectifs en 2002 bénéficieront d'une réduction de l'impôt sur les sociétés pouvant aller jusqu'à 2.5 points de pourcentage, en fonction des emplois supplémentaires qu'elles créeront par rapport à 2001.

Le gouvernement attend de ces mesures qu'elles améliorent la compétitivité des entreprises grecques. Il espère que l'impact positif sur le revenu disponible des salariés – en particulier à bas revenus – se traduira par une modération salariale cette année.

Ces mesures s'attaquent à certains des problèmes du système fiscal actuel, notamment la taxation non uniforme des revenus du capital et le coût élevé de l'administration de l'impôt. On peut les considérer comme une première étape de la vaste réforme fiscale engagée. Le gouvernement avait à cet effet chargé l'an dernier une commission spéciale composée d'experts de l'administration publique et des universités de formuler des propositions en vue d'une refonte du système fiscal. La commission a soumis ses propositions en avril der-

Encadré 3. La réforme fiscale proposée

La Grèce envisage une profonde réforme de son système fiscal. En avril 2002, une commission spéciale d'experts a soumis au gouvernement une proposition de vaste portée qui couvre tous les impôts perçus par l'administration centrale et les collectivités locales, ainsi que les taxes prélevées pour le compte de parties tierces, notamment les fonds de sécurité sociale. La question des cotisations de sécurité sociale proprement dites sera traitée dans le cadre de la réforme prévue du système de sécurité sociale. Les propositions ont été discutées avec les partenaires sociaux, mais des propositions détaillées doivent encore être soumises au Parlement.

Objectifs des propositions de réforme

- simplifier le système fiscal et réduire les coûts administratifs et le coût du respect des obligations fiscales ;
- supprimer les éléments qui ont une incidence négative sur la compétitivité internationale ;
- améliorer l'affectation des ressources, notamment du capital ;
- déplacer la charge fiscale vers les actifs en capital moins mobiles afin de réduire le plus possible les sorties de capitaux ;
- renforcer l'équité du système fiscal.

Principales propositions de réforme

Impôt sur le revenu

- ramener de six à quatre le nombre de sources de revenus en classant sous la même rubrique le revenu des activités industrielles et commerciales, de l'agriculture et des professions libérales ;
- supprimer la plupart des réductions, exemptions, abattements et traitements particuliers existants réservés aux revenus procurés par différentes activités ;
- harmoniser la fiscalité des revenus d'intérêt ;
- réviser le barème d'imposition, notamment en ramenant de cinq à quatre le nombre de tranches ; réviser en hausse l'abattement au titre de l'impôt sur les personnes physiques ; relever de 5 à 20 pour cent le taux inférieur d'imposition ; et ramener de 40 à 38 pour cent, puis ultérieurement à 35 pour cent, le taux marginal supérieur ;
- améliorer l'imposition des revenus en nature, notamment des voitures de fonction ;
- simplifier l'administration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en exonérant un grand nombre de contribuables de l'obligation de remplir une déclaration (ceux dont les revenus sont inférieurs à un certain niveau) ;

Encadré 3. **La réforme fiscale proposée** (suite)

- assujettir à l'impôt sur le revenu des sociétés les sociétés dépourvues de la personne morale auxquelles s'appliquait jusqu'alors le régime d'imposition du revenu des personnes physiques ;
- réduire progressivement à l'avenir le taux d'imposition des sociétés ;
- prendre des mesures pour régler le problème des sociétés offshore.

Taxes sur la détention et le transfert de patrimoine immobilier

- élargir la base de la fiscalité immobilière pour couvrir tous les biens immobiliers du pays, en ne prévoyant que des abattements et des exemptions mineurs, en remplacement des nombreuses taxes différentes perçues sur les biens immobiliers dans le cadre du système actuel ;
- supprimer la taxe sur le transfert de propriété sur l'ensemble des transferts qui seront assujettis à la taxe à la valeur ajoutée, et réduire sensiblement la taxe sur tous les autres transferts de propriété ;
- réformer les taxes sur les successions et les donations (réduction du nombre de barèmes et de taux).

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

- étendre la TVA aux biens immobiliers (bâtiments neufs) ;
- supprimer le traitement spécial prévu pour les îles Égée ;
- supprimer le taux préférentiel appliqué à certains produits (boissons non alcoolisées, restaurants, électricité, etc.) et les assujettir au taux normal de TVA ;
- supprimer le traitement préférentiel de certaines professions (avocats, notaires, etc.) ;
- prendre des mesures pour simplifier l'administration de la TVA, notamment pour les petites et moyennes entreprises ;
- relever éventuellement les taux de la TVA pour compenser les moins-values de recettes dues à la suppression d'autres impôts indirects.

Autres impôts indirects

- supprimer tous les droits de timbre ;
- relever les droits d'accise (sur le tabac, les boissons et le pétrole) pour compenser partiellement les moins-values de recettes dues à la suppression des droits de timbre et à la baisse de taux des impôts indirects sur les produits intermédiaires ;
- supprimer la taxe spéciale applicable à certaines primes d'assurance ;
- supprimer, ou du moins réduire, les taux des taxes sur la publicité.

Encadré 3. La réforme fiscale proposée (suite)***Impôts perçus pour le compte des niveaux inférieurs d'administration et de parties tierces***

- transférer le produit des impôts immobiliers aux collectivités locales ;
- supprimer la plupart des impôts perçus pour le compte de parties tierces.

Réformes administratives

Procéder à une vaste révision de l'administration fiscale, afin de simplifier les procédures et les documents et de réduire les obligations imposées aux contribuables et aux parties tierces par les autorités fiscales.

Source : Ministère de l'Économie nationale.

nier, et elles ont été discutées avec les partenaires sociaux. La commission proposait de profondes modifications de tous les aspects de la fiscalité avec le souci majeur de le simplifier. Parmi les propositions figurent la suppression d'un certain nombre d'impôts, d'abattements et d'exemptions, l'élargissement de l'assiette d'imposition, l'harmonisation des droits de donation et de succession avec les taxes immobilières et foncières, et la création d'un nouvel impôt sur le patrimoine immobilier. La commission proposait également des mesures visant à réduire sensiblement les coûts du recouvrement de l'impôt et les dépenses qu'implique le respect des obligations fiscales. Si le gouvernement adoptait finalement ces propositions, qui sont conformes aux recommandations formulées par l'OCDE dans l'*Étude* de l'an dernier, on assisterait là à la plus importante modification du système fiscal depuis 25 ans (encadré 3).

III. Les dépenses publiques en Grèce

Introduction et résumé

Le présent chapitre est consacré aux dépenses publiques en Grèce, aux perspectives les concernant et aux conséquences à en tirer pour la conduite de l'action des pouvoirs publics. Après avoir examiné l'évolution des dépenses publiques totales et identifié les principales forces à l'œuvre, un certain nombre de problèmes sont évoqués concernant la politique économique, et les réformes en cours sont exposées. Une rapide description et une évaluation du processus budgétaire et de la gestion des ressources publiques, portant principalement sur le fonctionnement du système et les organismes responsables de la vérification et du contrôle des dépenses publiques, se terminent par un certain nombre de conclusions et de recommandations.

Les principaux éléments qui se dégagent de cette analyse peuvent être résumés comme suit :

- Exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses publiques totales n'ont que lentement augmenté jusqu'au milieu des années 70 avant d'accuser une forte poussée au cours des deux décennies suivantes et un léger ralentissement ces toutes dernières années. Les dépenses au titre des transferts sociaux et les paiements d'intérêts ont été les composantes dont la croissance a été la plus rapide, en raison, dans le premier cas, des demandes qui n'avaient pas été satisfaites au cours des années antérieures, et, dans le second cas, du fort gonflement récent de la dette.
- Les dépenses publiques rapportées au PIB placent néanmoins la Grèce vers le milieu des pays de la zone de l'OCDE, et sont actuellement inférieures à la moyenne de l'UE.
- L'administration et la défense absorbent un pourcentage relativement élevé de ressources par rapport aux autres pays, les dépenses sociales étant en revanche relativement faibles.
- S'agissant des dépenses sociales, les pensions vieillesse (et invalidité) sont des composantes relativement importantes et, en l'absence de

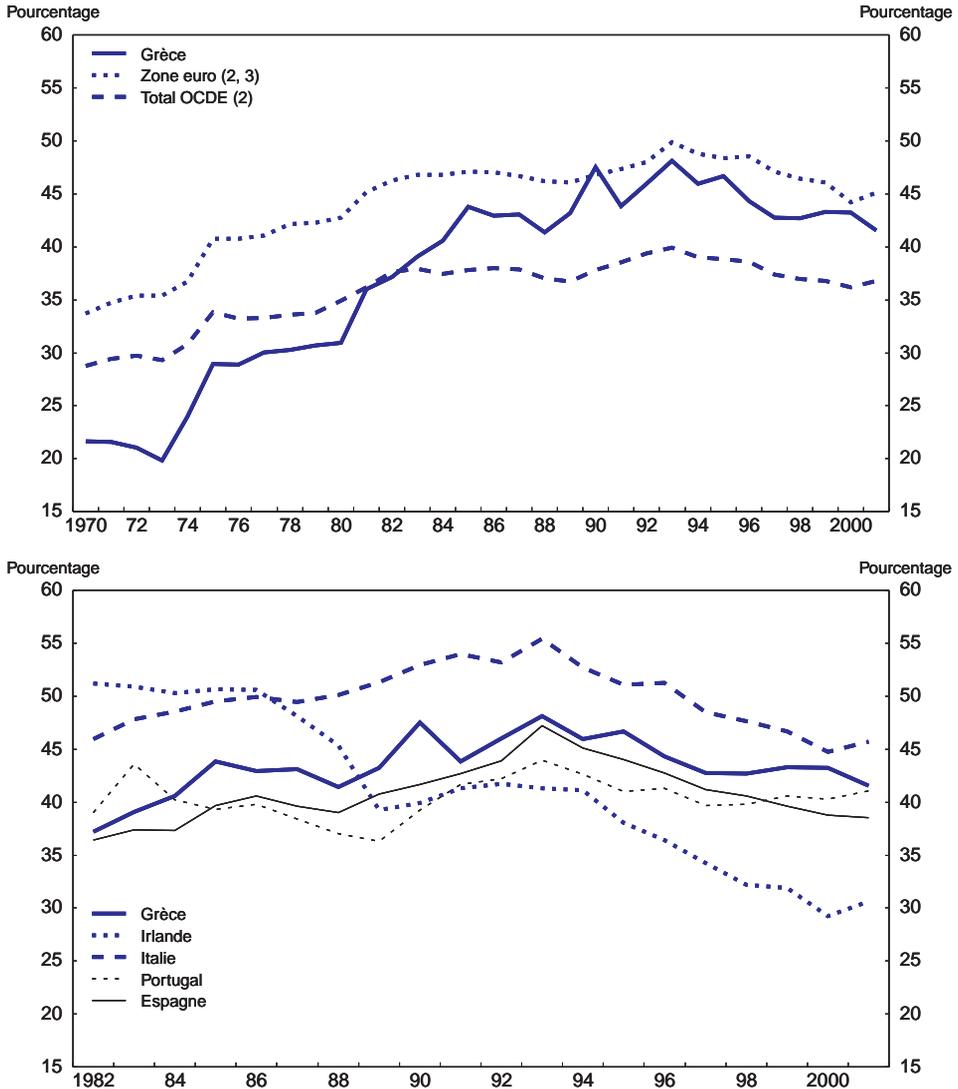
- réformes, leur part augmentera très sensiblement au cours des prochaines décennies.
- Rien n'a été fait pour encourager l'efficacité des dépenses, et les mécanismes de contrôle ont laissé à désirer, ce qui rend probables des gaspillages de ressources. Ainsi, malgré le nombre élevé d'organes chargés, au sein du ministère des Finances de la vérification et du contrôle des dépenses, on ne se préoccupe guère de procéder à des analyses coûts-avantages, ou de veiller à ce qu'il soit fait le meilleur usage possible des ressources disponibles.
 - Comparativement à beaucoup d'autres pays de l'OCDE, il n'est encore guère fait appel aux mécanismes du marché tels que la sous-traitance, les redevances d'utilisation, etc.
 - La répartition des dépenses entre les programmes laisse semble-t-il à désirer, dans la mesure où les ressources affectées à des emplois propres à accélérer la croissance et améliorer les conditions de vie de la population sont relativement faibles.
 - Les autorités préparent actuellement de vastes réformes dans plusieurs domaines essentiels des dépenses publiques. Les dépenses sociales seront poussées à la hausse pour financer les améliorations souhaitées du système de sécurité sociale et des services de santé et d'éducation, tandis que le régime public de retraite sera soumis aux effets de l'évolution démographique. Dans la mesure du possible, il faudrait répondre à ces pressions par des gains d'efficacité, et freiner les autres catégories de dépenses, notamment au niveau de l'administration et de la défense. Dans une perspective plus éloignée, une réforme en profondeur du système public de pensions s'impose si l'on veut éviter de devoir opérer des coupes claires dans tous les autres programmes de dépenses publiques.

Dimension et structure du secteur public

Dépenses publiques totales

Les dépenses publiques rapportées au PIB ont sensiblement augmenté depuis la fin de la guerre, notamment au cours des trente dernières années. Du début des années 70 au début des années 90, elles ont pratiquement doublé, passant de 24 à 47 pour cent du PIB, leur croissance étant particulièrement rapide au cours de la plupart des années d'élection⁴⁰. Elles ont depuis lors progressivement reculé pour s'établir aux alentours de 42 pour cent actuellement⁴¹. Sur la base d'indicateurs classiques, les dépenses publiques de la Grèce sont inférieures d'environ 4 points de PIB à la moyenne de l'UE ou de la zone euro, mais dépassent à peu près d'autant la moyenne de la zone de l'OCDE (graphique 7 et tableau A.1 de l'annexe).

Graphique 7. **Évolution des dépenses des administrations publiques¹ : comparaison internationale**
En pourcentage du PIB



1. Les dépenses totales correspondent aux dépenses courantes plus les dépenses nettes en capital.
 2. Moyenne pondérée des données disponibles, sur la base du PIB et des parités du pouvoir d'achat (PPA) de 1995.
 3. La Grèce a été comptabilisée dans la zone euro pendant toute la période.
 Source : OCDE, *Perspectives économiques* n° 71.

Collectivités locales

Il existe en Grèce trois niveaux infranationaux d'administration : les régions, les préfectures (deuxième niveau) et les municipalités/communes (premier niveau ; voir encadré 4). Les autorités régionales, de création relativement récente, sont en fait des délégations régionales de l'administration centrale chargées de mettre en œuvre les politiques nationales et les politiques de l'UE sur leur territoire. Étant donné la difficulté de déplacer des fonctionnaires d'un poste à l'autre, la création des gouvernements régionaux a probablement entraîné dans un premier temps une certaine duplication des postes et des fonctions. Les premier et deuxième niveaux d'administration ont des responsabilités limitées dans un grand nombre de domaines. Collectivement, ils représentent environ 3 pour cent du PIB, et sont financés par des subventions de l'administration centrale, par des impôts locaux et autres, et par des prêts (ces derniers représentant actuellement l'équivalent d'environ ¼ pour cent du PIB). L'efficacité laisse à désirer, en raison du chevauchement des responsabilités et des retards liés à la bureaucratie (OCDE 2001b), mais du fait de leur poids économique limité, les deux premiers niveaux d'administration ne posent pas pour l'instant de sérieux problèmes de politique macroéconomique.

Classification économique

L'alourdissement des paiements d'intérêts a été responsable de la forte progression des dépenses pendant les années 80 et le début des années 90, la dette rapportée au PIB ayant augmenté alors que les emprunts étaient en hausse (graphique 8 et tableau A.2 de l'annexe). Les efforts engagés avec succès par le gouvernement pour satisfaire aux critères de Maastricht après 1993 ont permis de réduire sensiblement les déficits et la dette publique, et de faire également reculer les taux d'inflation et les taux d'intérêt. Les paiements d'intérêts se sont contractés de 6 points de pourcentage du PIB pour atteindre 6.6 pour cent du PIB en 2001.

Les paiements de transfert aux ménages ont eux aussi largement contribué à l'élargissement progressif du secteur public pendant les années 80 et 90, l'État protecteur institué en Grèce comme dans d'autres pays d'Europe après la guerre ayant sensiblement étendu son champ d'action (tableau A.2 de l'annexe). En revanche, les subventions se sont fortement contractées au cours des dix dernières années, du fait de la suppression des subventions à l'exportation dans le contexte du marché unique européen. Au début des années 80, la consommation publique s'est accrue en pourcentage du PIB mais elle est restée relativement constante depuis la fin des années 80, et elle est beaucoup plus faible que la moyenne de la zone euro.

La dynamique des différentes catégories économiques de dépenses n'a pas été la même en Grèce que dans la zone euro ou la zone de l'OCDE dans son ensemble. Bien que restant relativement faible, la consommation publique

Encadré 4. Niveaux d'administration infranationaux¹

Structure et financement

Les collectivités locales en Grèce se situent à trois niveaux : les régions (13), les autorités locales du premier niveau (1 033 municipalités urbaines et communes rurales) et les autorités locales du deuxième niveau (51 préfectures)². Les autorités locales représentent environ 3 pour cent du PIB et tirent à peu près la moitié de leurs ressources de subventions spécifiques annuelles de l'administration centrale³. Le reste provient de redevances (assainissement, eau, utilisation d'édifices publics, etc.), de taxes (transactions immobilières, biens résidentiels etc., qui représentent globalement moins de ½ pour cent du PIB), de revenus de la propriété, et de prêts (environ ¼ pour cent du PIB). Les autorités régionales, de création relativement récente, sont financées à la fois par l'administration centrale et par les programmes de l'UE.

Responsabilités

Les autorités locales du premier niveau ont, à l'intérieur de leur circonscription, la responsabilité d'un large éventail d'activités aussi bien sociales, culturelles, environnementales, économiques et juridiques que dans le domaine des transports. Étant donné leurs ressources limitées, leur rôle ne va pas dans nombre de cas au-delà de la délivrance de licences, de la maintenance et de l'équipement (par exemple pour les bâtiments scolaires). Elles sont également responsables de l'enseignement préscolaire, des voies urbaines et de la distribution d'eau, de gaz naturel, etc. Les autorités du deuxième niveau (préfectures) sont chargées du même éventail d'activités lorsque celles-ci s'étendent au-delà de la juridiction de la municipalité ou de la commune. Elles peuvent aussi gérer les affaires de l'administration centrale dont celle-ci les a chargées, en les dotant des ressources nécessaires à cet effet. Elles n'ont pas de droit de regard sur les autorités du premier niveau. Les autorités régionales sont chargées de superviser les autorités des premier et deuxième niveaux, et peuvent exercer des pouvoirs administratifs au niveau régional. Elles appliquent la politique nationale et la politique de l'UE concernant le développement économique, social et culturel de leur région, contribuent à l'élaboration de la politique de développement régional, et mettent en œuvre la politique de l'administration centrale au niveau régional.

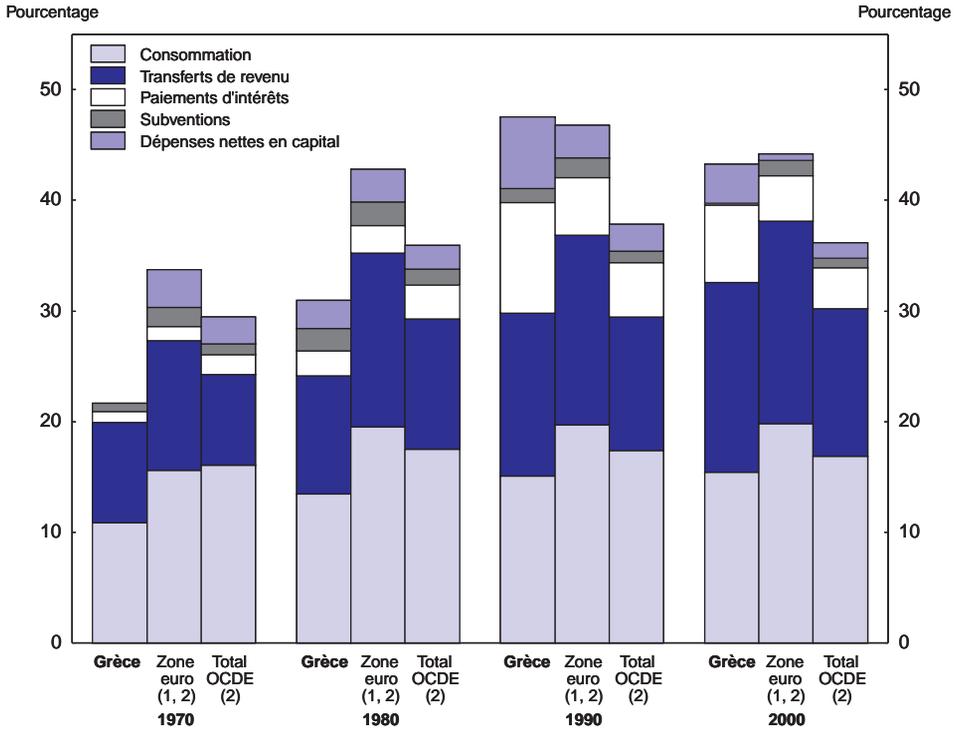
1. Source : « Regional and Local Government in the European Union » (CdR Studies E-1/2001), EU, Committee of the Regions, 2001.

2. En 1998.

3. Les autorités du premier niveau reçoivent 20 pour cent du produit de l'impôt sur le revenu, 50 pour cent du produit des taxes routières et 3 pour cent des droits sur les mutations. Les autorités du deuxième niveau (préfectures) reçoivent 15 pour cent des taxes routières, 10 pour cent de la taxe sur les ventes de biens fonciers et immobiliers, 2 pour cent de la TVA et d'autres ressources mineures.

Graphique 8. **Dépenses des administrations publiques par catégorie économique en Grèce, dans la zone euro et dans l'OCDE**

En pourcentage du PIB



1. Moyenne pondérée des données disponibles, sur la base du PIB et des parités du pouvoir d'achat (PPA) de 1995.

2. La Grèce a été comptabilisée dans la zone euro pendant toute la période.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* n° 71.

rapportée au PIB a pratiquement doublé en Grèce alors qu'elle n'augmentait que d'environ un tiers dans la zone euro, et qu'elle restait en moyenne à peu près constante dans les pays de l'OCDE. Rapportés au PIB, les paiements d'intérêts ont été multipliés par 12, mais « seulement » par 3 dans la zone euro et par 2 dans l'ensemble de la zone de l'OCDE. Les dépenses d'investissement du secteur public ont augmenté plus vite que le PIB au cours des dix dernières années, l'une des principales raisons en étant la mise en œuvre du *Cadre communautaire d'appui* de l'Union européenne. Les dépenses nettes d'équipement du secteur public sont beaucoup plus élevées par rapport au PIB en Grèce que dans la zone euro et dans les pays de l'OCDE.

Classification fonctionnelle

Les données disponibles ne permettent pas d'avoir une idée précise de l'évolution en longue période des dépenses publiques totales par fonction, dans la mesure où elles ont été intégralement révisées il y a, peu conformément aux nouvelles normes de comptabilité nationale (SEC 95) et où elles ne portent, que sur les six dernières années. Le graphique 9 illustre la composition fonctionnelle des dépenses totales des administrations publiques par rapport aux autres pays. La protection sociale (non compris les dépenses de santé) absorbe à peu près la moitié des ressources totales des administrations publiques, et les services publics de caractère général en absorbent environ un quart⁴². L'éducation, la santé et la défense sont elles aussi grosses consommatrices de ressources, les autres fonctions (ordre et sécurité publics, affaires économiques, protection de l'environnement, logement et services collectifs, loisirs, culture et religion) ayant des budgets beaucoup moins élevés. On se trouve donc globalement en présence d'un pays dont les dépenses totales sont d'une ampleur comparable à celle des autres pays, mais ont une composition très largement différente.

Forces à l'œuvre

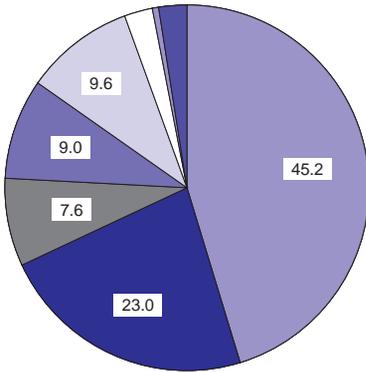
La forte augmentation des dépenses publiques au cours des 25 dernières années peut être imputée à (au moins) quatre facteurs :

- De la fin de la guerre jusqu'en 1973, la taille du secteur public ne s'est accrue que de 5 points de pourcentage de PIB, et elle est restée constante pendant les sept années du régime militaire (1967-74)⁴³. Comme dans les autres pays européens, la croissance ralentie des dépenses publiques pendant la première période s'explique en partie par l'expansion relativement rapide de l'économie, qui s'est traduite par une augmentation des ressources réelles disponibles pour la fourniture de services publics, même si les dépenses publiques n'ont que relativement peu augmenté par rapport aux revenus. Après le milieu des années 70, les dépenses se sont rapidement gonflées aussi bien sous les gouvernements socialistes que sous les gouvernements conservateurs. La Grèce ne constitue pas un cas unique à cet égard : pendant les années 70 et 80, les dépenses au titre des programmes sociaux ont connu une croissance particulièrement forte dans les autres pays de l'UE.
- Deuxièmement, les dépenses au titre du régime public de pensions ont progressé à mesure que l'espérance de vie s'allongeait, que les droits à pension étaient plus largement distribués et que les pensions elles-mêmes devenaient plus généreuses.
- Troisièmement, caractéristique que la Grèce ne partage qu'avec un petit nombre d'autres pays, d'importants transferts de ressources sont

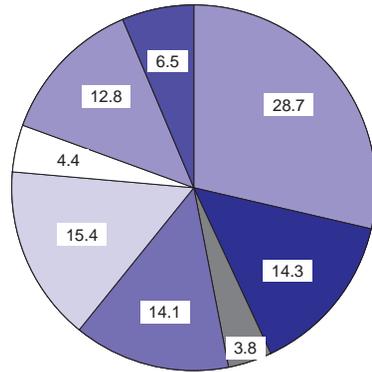
Graphique 9. **Dépenses des administrations publiques par fonction**
En pourcentage des dépenses totales

Légendes dans le sens
des aiguilles d'une montre

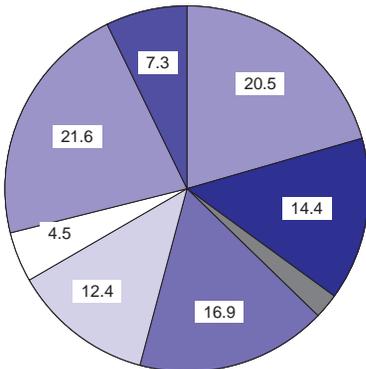
- | | | | |
|---|------------------------------|---|-------------------------|
|  | 1. Services publics généraux |  | 5. Protection sociale |
|  | 2. Défense |  | 6. Ordre public |
|  | 3. Santé |  | 7. Affaires économiques |
|  | 4. Éducation |  | 8. Autres |



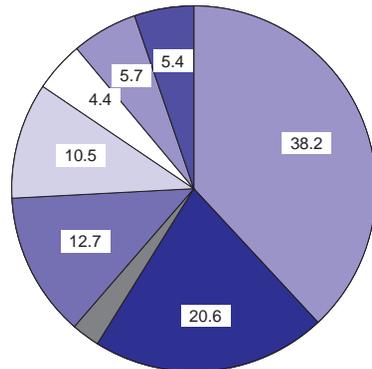
Grèce
2000



Portugal
1999



Irlande
2000



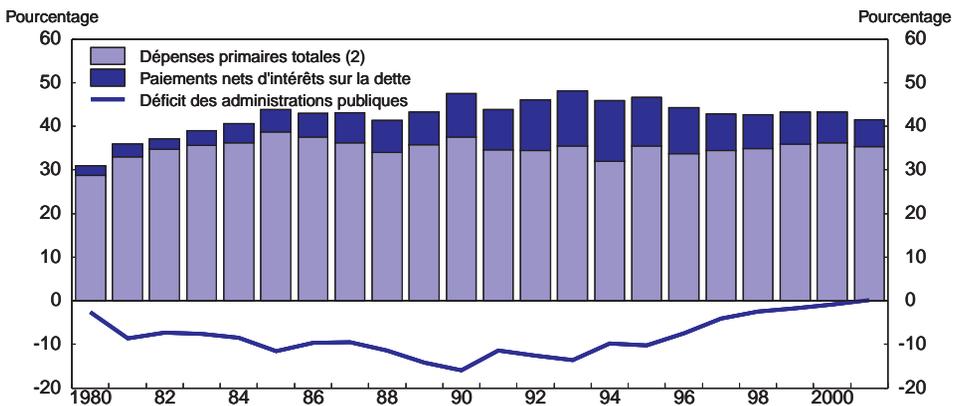
Italie
2000

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

désormais opérés par l'Union européenne, transferts dont seule une partie se substitue à des ressources locales. Ces injections de ressources affectent la dimension du secteur public à la fois directement, dans la mesure où ces ressources sont reçues et utilisées par le gouvernement, et indirectement, par le biais du cofinancement de divers projets dans le contexte des fonds structurels. De fait, le montant brut des ressources reçues par la Grèce au cours des cinq dernières années représente au total 5 pour cent du PIB par an et 12 pour cent des dépenses publiques totales.

- La médiocre performance de l'économie grecque pendant la période 1979-1993, au cours de laquelle le taux de croissance annuel a été nettement inférieur à la moyenne de l'UE (0.9 pour cent contre 2.1 pour cent), a poussé à la hausse les dépenses publiques, mais sans augmentation concomitante des recettes. Deux raisons peuvent être avancées ici. *Premièrement*, les subventions versées aux entreprises publiques et pseudo-publiques⁴⁴ afin de préserver des emplois, ont couvert d'énormes pertes et déficits, alourdissant par là même le volume de la dette publique, poussant à la hausse les taux d'intérêt et faisant fortement monter le niveau des paiements d'intérêts. Le graphique 10 illustre l'évolution des dépenses primaires, des paiements nets d'intérêts sur la

Graphique 10. **Évolution des dépenses publiques totales¹ et déficit budgétaire**
En pourcentage du PIB



1. Les dépenses totales correspondent aux dépenses courantes plus les dépenses nettes en capital. En 2001, les recettes exceptionnelles liées à la vente de licences de téléphonie mobile sont comptabilisées comme dépenses nettes en capital, pour un montant représentant 0.4 pour cent du PIB.

2. Dépenses totales non compris les paiements nets d'intérêts sur la dette.
Source : Ministère des Finances ; OCDE, *Perspectives économiques* n° 71.

dette et du déficit des administrations publiques au cours des vingt dernières années. *Deuxièmement*, les dépenses au titre de l'indemnisation du chômage se sont accrues, le chômage ayant fortement augmenté (passant de moins de 2 pour cent à la fin des années 70 à 7 pour cent à la fin des années 80 et à plus de 10 pour cent aujourd'hui).

Évaluation des dépenses publiques

La présente section examine la composition des dépenses publiques afin d'évaluer l'efficacité de la fourniture des services et de déterminer si l'affectation des ressources entre les différents emplois concurrents est optimale. Il est difficile de mesurer directement l'efficacité en l'absence de jugement par le marché. Les comparaisons internationales des programmes de dépenses peuvent présenter une certaine utilité, mais leur interprétation n'est pas simple lorsque les pays se trouvent à des stades de développement différents.

Emploi public

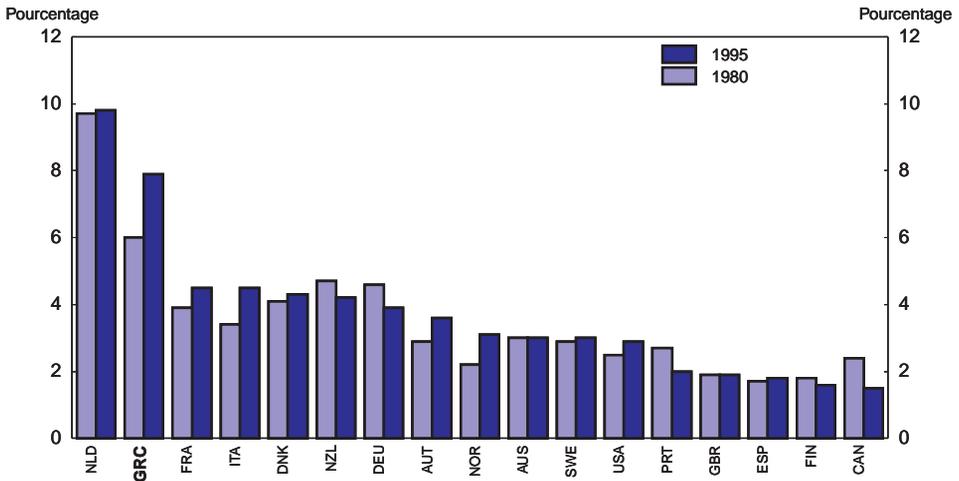
L'emploi public, exprimé en pourcentage de l'emploi total, est un indicateur de l'importance du secteur public d'un pays. Dans la pratique cependant, il est difficile de mesurer exactement l'emploi public. Les situations au regard de l'emploi, les activités dans lesquelles le secteur public est engagé directement ou indirectement en tant que prestataire et les arrangements institutionnels étant extrêmement variés, la construction d'une série de données internationalement cohérentes se heurte à de nombreux obstacles.

Bien que leur croissance se soit ralentie depuis le milieu des années 90, les dépenses de personnel représentent encore la principale composante des dépenses budgétaires ordinaires, leur part s'établissant aux alentours de 50 pour cent des dépenses totales. Malgré le ralentissement constaté, la masse salariale totale s'est alourdie plus vite que prévu pendant les trois dernières années, en raison de l'augmentation du nombre des personnes recrutées (enseignants, infirmières et personnel administratif pour les hôpitaux, agents publics des forces de sécurité), et de la progression des heures supplémentaires payées aux médecins du Système national de santé.

Administration

Les données disponibles montrent que les dépenses consacrées à l'administration publique en Grèce représentent un pourcentage des dépenses publiques beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 11)⁴⁵. Bien que l'on ne puisse en apporter la preuve directe, il est probable que cette situation résulte de sureffectifs et d'autres sources d'inefficacité plutôt que de l'importance des services fournis. Il existe un certain nombre de fac-

Graphique 11. **Dépenses au titre des services publics dans la zone de l'OCDE**
En pourcentage du PIB



Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

teurs qui peuvent *a priori* conduire à des sureffectifs dans le secteur public. *Premièrement*, le niveau relativement élevé du chômage pendant les deux premières décennies qui ont suivi la guerre a poussé les responsables politiques à créer des emplois dans le secteur public. *Deuxièmement*, les travailleurs sont fortement tentés de trouver des emplois dans le secteur public, qui sont sûrs et généralement bien payés, au moins si l'on tient compte de tous les avantages directs et indirects qui leur sont liés, notamment les prestations de sécurité sociale. *Troisièmement*, les obstacles administratifs et autres qui empêchent de déplacer des agents publics de services en perte de vitesse de l'administration centrale vers des services en expansion a conduit à des créations de postes dans ces derniers sans réductions correspondantes des effectifs des premiers⁴⁶. *Quatrièmement*, la décentralisation relativement rapide des activités publiques a aussi entraîné la création nette d'emplois dans le secteur public, étant donné la difficulté de déplacer des agents publics de l'administration centrale vers les préfetures et les collectivités locales (encore que des réformes récentes tentent de s'attaquer à ce problème).

Le problème persistant des sureffectifs a été aggravé par une inadéquation des qualifications et des responsabilités. Les principales raisons en sont les suivantes : *premièrement*, les nominations dans le secteur public, au moins jusqu'à la fin des années 80, étaient souvent faites sur la base de critères politiques plus

qu'en fonction des compétences, de sorte que les qualifications des agents nommés ne correspondaient pas nécessairement aux tâches qui leur étaient confiées. C'est encore le cas d'un fort pourcentage des effectifs actuels du secteur public. *Deuxièmement*, les promotions dans le secteur public ne se font pas toujours sur la base des résultats ou de l'aptitude, mais plutôt sur la base de l'ancienneté ou d'autres critères formels, ce qui réduit encore les incitations à la productivité et à l'efficacité. *Troisièmement*, l'absence de lien véritable entre le niveau des traitements et la productivité n'encourage pas l'efficacité et l'efficacité dans le secteur public. *Enfin*, l'absence de rotation des fonctionnaires affaiblit les incitations à accroître la productivité et aggrave les inefficiences dans la fourniture des services publics. Ce phénomène est sérieusement aggravé par le fait que le système existant d'évaluation des performances des agents du secteur public en Grèce ne répond pas aux besoins actuels. L'absence d'un dispositif adéquat et les incitations limitées à améliorer les performances contribuent largement à la faible efficacité et au manque de responsabilisation de ces personnels. Tous ces facteurs donnent à penser que la structure des incitations dans l'administration grecque a joué à l'encontre d'une affectation efficiente des ressources existantes, tout en encourageant l'accumulation de ressources excessives. De récentes réformes, et d'autres qui sont en cours ou envisagées tendent à s'attaquer aux problèmes du recrutement, des profils et de l'évolution des carrières, de la gestion des performances et de la formation, mais il faudra attendre de nombreuses années pour qu'elles produisent toutes pleinement leurs effets. On est encore loin de disposer des moyens nécessaires pour obtenir de bonnes performances des fonctionnaires en activité.

Dans la ligne des réformes opérées au cours de la dernière décennie, les autorités se sont régulièrement employées ces dernières années à encourager la transparence et la responsabilisation dans le système politico-administratif de la Grèce. Elles ont notamment créé des corps spéciaux d'inspecteurs (tels que les inspecteurs administratifs, les inspecteurs financiers et le Service de lutte contre la criminalité financière) afin d'atténuer la dérive bureaucratique, de lutter contre la corruption et d'améliorer l'efficacité des différentes mesures prises. Plus particulièrement, les inspecteurs administratifs, placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation, procèdent à des contrôles ponctuels ou réguliers pour veiller au bon fonctionnement et à l'efficacité de l'administration, à la qualité des services fournis et à la transparence. Leur domaine de compétence couvre tous les services publics, y compris les collectivités locales.

Les réformes visent à mettre en place un cadre pour utiliser au mieux les effectifs existants et pour encourager les fonctionnaires à tirer le meilleur parti de leurs talents et de leurs qualifications. On examine parallèlement les droits et les obligations des fonctionnaires dans le but principalement de simplifier les procédures disciplinaires et de veiller au respect de normes de conduite. La sélection

repose désormais sur un examen détaillé ou sur un système de points, selon les qualifications et les compétences requises. Le Conseil supérieur pour la sélection du personnel (ASEP), créé en 1994, est une autorité indépendante qui supervise le processus de sélection et qui veille désormais à ce que les nominations soient faites sur la base du mérite, dans des conditions d'impartialité et de transparence. Une partie du personnel a un statut contractuel. Il s'agit principalement du personnel scientifique, occasionnel et saisonnier. Plusieurs lois successives ont durci les procédures de recrutement afin d'éviter les sureffectifs et de garantir l'impartialité et la prise en compte du mérite, au moins pour l'avenir. Le Conseil supérieur pour la sélection du personnel suit attentivement les procédures de recrutement et de sélection⁴⁷.

En 1983 a été créé le Centre national d'administration publique pour la formation des fonctionnaires. Ce Centre est opérationnel depuis 1985. La préparation à l'inscription au Centre est principalement assurée par l'École nationale d'administration publique, chargée de produire des cadres de haut niveau pour la fonction publique. Les élèves ayant obtenu à l'issue du programme de 2 ans le diplôme de l'École entrent alors dans la carrière normale, mais leur avancement bénéficie au départ d'une certaine accélération. L'Institut de formation en cours d'emploi est une deuxième unité du Centre, chargée d'assurer une formation professionnelle continue. En 1991, l'Institut de formation initiale a été créé dans le cadre du Centre national pour assurer la formation initiale des agents nouvellement recrutés et pour aider les ministères à agir dans ce sens.

On s'accorde en outre largement à reconnaître la nécessité de refondre l'appareil administratif dont les rouages sont relativement complexes. En période de restrictions budgétaires durables, un objectif tout aussi important est de contenir et si possible réduire le nombre d'agents du secteur public. Outre une distribution plus rationnelle des effectifs entre les différents services publics, on a également eu recours dans le passé récent à des mesures de caractère général : gel des recrutements – à l'exception de quelques rares secteurs prioritaires (santé, éducation et collectivités locales) – et application de la règle « une seule embauche pour cinq départs »⁴⁸. Un indicateur des résultats obtenus est fourni par la masse salariale du secteur public rapportée au PIB qui, bien qu'encore élevée par rapport aux autres pays, a légèrement diminué ces dernières années.

Défense

La défense absorbe un important volume de ressources publiques et explique pour une large part l'ampleur relative du secteur public comparativement aux autres pays. Les dépenses militaires rapportées au PIB sont plus de deux fois plus élevées que dans les autres pays européens appartenant à l'OTAN, et deux fois supérieures à la moyenne de l'ensemble des pays de l'OTAN (tableau 9). De plus, la part des dépenses militaires s'est élargie pendant les

Tableau 9. **Dépenses dans le domaine de la défense en Grèce et dans les pays de l'OTAN**

En pourcentage du PIB

	Grèce	Pays européens de l'OTAN	Ensemble des pays de l'OTAN
1990-94	4.4	2.6	3.5
1995	n.d	n.d	n.d
1996	4.5	2.2	2.8
1997	4.6	2.2	2.7
1998	4.8	2.1	2.6
1999	4.8	2.1	2.6
2000	4.9	2.1	2.5

Source : Ministère de l'Économie nationale et des Finances, Budget.

années 90 en Grèce, alors qu'elle se réduisait dans les autres pays de l'OCDE. Le niveau élevé des dépenses militaires tient en partie aux tensions qui existaient de longue date avec la Turquie et qui se sont aujourd'hui largement apaisées, mais aussi à la nécessité de protéger un littoral très étendu et les frontières terrestres avec des pays non membres de l'UE. Le présent rapport ne traite pas de l'efficacité des dépenses militaires.

Dépenses de protection sociale

Les dépenses de protection sociale relèvent de quatre grands régimes d'assurance (encadré 5) : *i*) maladie ; *ii*) pensions ; *iii*) accidents du travail, et *iv*) chômage. Les allocations familiales, l'aide sociale et les transferts aux invalides de guerre et aux fonctionnaires entrent également dans les dépenses de protection sociale. Les prestations vieillesse constituent la principale composante, suivies par l'assurance maladie et les prestations pour accident du travail. L'indemnisation du chômage est la composante la moins importante (graphique 12).

Les dépenses sociales rapportées au PIB ont augmenté de 2 points de pourcentage au cours des dix dernières années et se situent maintenant au même niveau moyen que dans les autres pays de l'UE (tableau 10). Néanmoins, l'efficacité du système d'assurance maladie et du système de protection sociale, et l'efficacité de ce dernier en tant que mécanisme de redistribution du revenu, laissent beaucoup à désirer.

Le système de soins de santé

Les dépenses totales de santé de la Grèce sont légèrement supérieures à la moyenne de l'OCDE (tableau 11). En 1998, les dépenses totales à ce titre ont représenté 8½ pour cent du PIB, les dépenses publiques se montant

Encadré 5. Le système de sécurité sociale

Le système grec de sécurité sociale est administré par l'intermédiaire de tout un réseau complexe d'institutions publiques et privées. Selon le budget social 1998, il existerait plus de 239 caisses et institutions indépendantes de sécurité sociale, placées sous la tutelle de six ministères. Le ministère du Travail et de l'Assurance sociale est responsable de l'organisation et de l'administration des services d'assurance sociale. Le ministère de la Santé et des Affaires sociales s'occupe des centres de santé primaire, des hôpitaux, des centres sociaux pour les enfants et les personnes âgées ainsi que de la répartition régionale des services de santé et des services sociaux. Le ministère de la Défense supervise les services de santé des forces armées, le ministère de l'Agriculture est chargé de la fourniture des soins à la population rurale, le ministère de la Marine marchande couvre les marins et les personnes qui sont à leur charge, et enfin le ministère des Finances fournit les ressources nécessaires aux différents services ci-dessus. Environ une centaine des institutions citées versent des prestations médicales d'assurance maladie, les autres proposant diverses formes de plans de pension, d'indemnités de chômage et autres types d'assurance.

Les principaux organismes de protection sociale qui financent diverses formes de prestations d'assurance sont les suivants :

- La Caisse de sécurité sociale (IKA). Cet organisme couvre obligatoirement la majorité des salariés du secteur privé bien que certains d'entre eux aient leur propre caisse. Environ le tiers de la population est couverte par un système unifié combinant l'assurance maladie, la couverture des frais médicaux, l'indemnisation du chômage et les pensions. Le financement est assuré par des cotisations patronales et salariales.
- La Caisse d'assurance agricole (OGA). Cet organisme couvre toutes les personnes qui tirent plus de la moitié de leur revenu d'activités agricoles. L'État en finance intégralement le budget par des transferts directs ou des impôts préaffectés.
- La Caisse des professions libérales, des commerçants et des artisans (OAEE). Elle couvre un grand nombre de travailleurs indépendants mais il existe aussi plusieurs autres caisses pour les professions libérales (médecins, avocats, ingénieurs, etc.). Le financement se fait par l'intermédiaire de cotisations patronales et salariales.
- La Caisse des fonctionnaires. Les fonctionnaires sont assurés par l'État pour ce qui est des pensions et du risque maladie bien qu'il existe des caisses spéciales assurant le versement de prestations complémentaires et forfaitaires.
- Les Unités indépendantes d'assurance pour les personnes employées dans les banques et autres entreprises publiques comme les télécommunications et la compagnie d'électricité. Ces organismes d'assurance fournissent une couverture intégrale et des services de haute qualité. Néanmoins, pas plus de 3 pour cent de la population totale relève de ces services.

Encadré 5. Le système de sécurité sociale (suite)

Le reste de la population est obligatoirement assuré auprès d'un ou plusieurs services d'assurance. De plus, la crise financière des principales compagnies d'assurance au cours des vingt dernières années a contraint ceux qui en avaient les moyens à se doter d'une assurance complémentaire, qui a pris la forme d'une assurance privée ou semi-privée.

Les prestations versées par les différentes caisses sont très inégales, certains de ces organismes, par exemple les caisses des employés des banques, la caisse de la compagnie d'électricité, etc., offrant des prestations très généreuses par rapport au niveau des cotisations. Le niveau et la structure des cotisations à ces caisses sont également très variables. Certaines d'entre elles bénéficient d'une aide non négligeable du secteur public, par le biais soit de transferts de l'administration centrale, soit de taxes indépendantes prélevées pour leur compte, alors que d'autres dépendent uniquement des cotisations patronales et salariales dont la part relative varie elle aussi sensiblement selon les caisses.

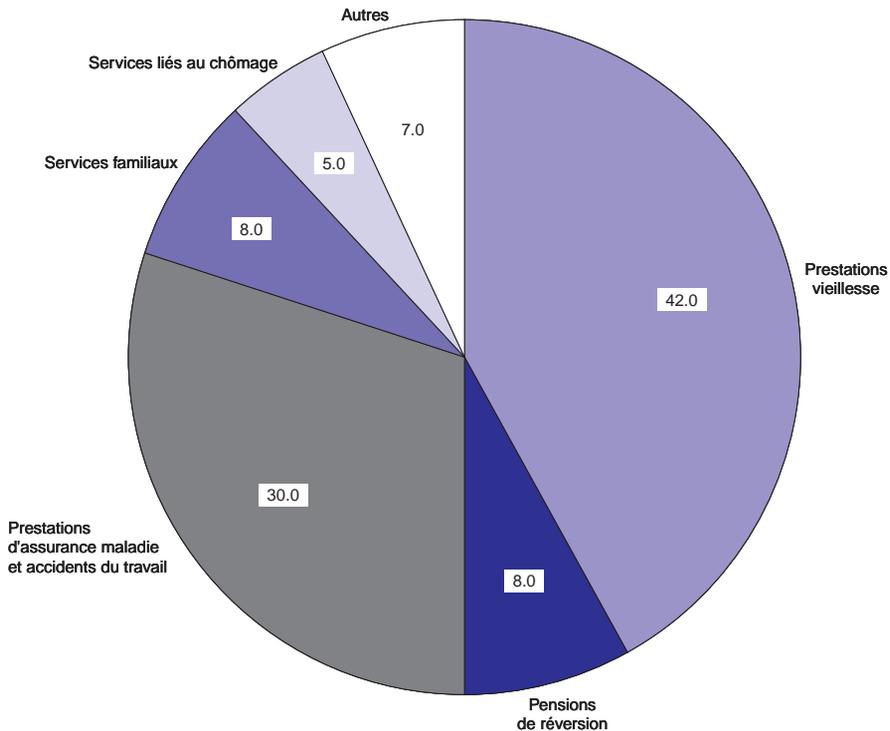
Les budgets de la plupart des régimes d'assurance sociale ont été soumis à des pressions croissantes, qui, associées au refus de relever les taux des cotisations, ont abouti à des déficits de plus en plus importants (financés par des transferts de l'administration centrale) et une baisse de la qualité des services*.

Pendant ses deux premières décennies d'existence, le système de sécurité sociale a dégagé des recettes supérieures à ses dépenses au titre de prestations. Mais depuis le début des années 80, la situation s'est inversée. Les modifications législatives intervenues au début des années 90 ont tenté d'assainir les finances de la sécurité sociale. Malgré les mesures prises depuis lors, le système existant de pensions n'est pas viable, pas plus à moyen qu'à long terme, en raison de l'évolution démographique et de la générosité des prestations.

* En 2001, les subventions de l'administration centrale aux caisses de sécurité sociale se sont élevées à quelque 3.3 milliards d'euros, soit 2.6 pour cent du PIB.

à environ 5 pour cent. Le système public de soins médicaux est financé par une assurance maladie obligatoire, fournie par les diverses caisses d'assurance sociale (voir ci-dessus), tandis que les soins privés sont financés à la fois par des paiements privés et par des paiements des caisses d'assurance sociale. Le système national de santé assure un large éventail de services publics de soins, mais ses prestations sont généralement jugées peu satisfaisantes, bien que les résultats sur le plan de la santé se soient améliorés (encadré 6). Il existe encore de longues listes d'attente pour l'admission dans les hôpitaux publics (notamment à Athènes et à Salonique), et les infrastru-

Graphique 12. **Dépenses sociales par fonction**
En pourcentage des dépenses totales en 1998



Source : Service statistique national de la Grèce, dépenses au titre de la protection sociale.

res sont encore médiocres et inadaptées. De plus, les soins primaires sont toujours sous-développés, et, bien que s'améliorant, la fourniture et la couverture des services sont inégales selon que l'on considère les zones rurales ou les zones urbaines. Les faiblesses structurelles résultent d'une multitude de facteurs parmi lesquels la fragmentation des caisses d'assurance maladie, le manque de flexibilité dans la gestion des hôpitaux, l'inefficacité du système de rémunération des médecins, l'absence de contrôle financier effectif et l'absence de mesures efficaces pour contrôler la demande de produits pharmaceutiques. La couverture de l'assurance privée s'élargit rapidement, non seulement en raison de l'amélioration des revenus mais aussi du fait du fort mécontentement suscité par le système public, qui se traduit par une

Tableau 10. **Transferts sociaux en Grèce et dans l'UE**
En pourcentage du PIB

	Grèce	UE (15)
1990-1994	14.6	16.5
1995	15.1	17.3
1996	15.4	17.4
1997	15.6	17.2
1998	15.7	16.7
1999	16.0	16.6
2000	16.3	16.4
2001	16.5	16.4
2002	16.7	16.2

Source : Ministère de l'Économie nationale et des Finances, discours sur le budget 2002, Athènes, novembre 2001.

Tableau 11. **Caractéristiques des systèmes de santé : comparaison internationale**
En 1999 ou dernière année pour laquelle on dispose de données

	Dépenses totales de santé en % du PIB	Dépenses publiques de santé en % du PIB	Nombre de médecins ¹ pour 10 000 habitants	Nombre de pharmacies pour 10 000 habitants	Taux moyen d'occupation des lits ² (%)	Nombre de personnel infirmier par lit d'hôpital disponible ³
États-Unis	12.9	5.7	26.8	7.0	66.0	1.3
Allemagne	10.3	7.8	35.5	5.8	79.4	0.6
France	9.3	7.1	30.0	10.6	83.4	0.5
Italie	7.9	5.7	58.9	9.6	73.7	0.8
Royaume-Uni	6.9	5.8	17.6	6.3	82.0	1.0
Belgique	8.8	6.3	37.9	13.7	81.1	0.8
Grèce (1998)	8.4	4.7	41.0	8.4	69.4	0.7
Irlande	6.8	5.2	22.6	7.7	83.6	1.3
Pays-Bas	8.7	6.0	31.0	1.9	86.7	n.d.
Portugal	7.7	5.1	31.8	7.8	74.0	1.0
Espagne	7.0	5.4	30.8	6.6	79.9	0.8
Turquie	4.8	3.5	12.5	3.4	59.4	0.3
Moyenne non pondérée de l'UE	7.9	6.0	32.9	7.8	77.0	0.8
Moyenne non pondérée de l'OCDE	7.9	5.8	28.6	7.0	77.7	0.8

1. Praticiens.

2. Taux d'occupation en hospitalisation.

3. Taux dans les services de soins aigus.

Source : OCDE, Écosanté 2001.

Encadré 6. Résultats dans le domaine de la santé

Mortalité

Le taux global brut normalisé (âge et sexe) de mortalité de la population grecque est l'un des plus faibles des pays d'Europe occidentale, mais le taux de mortalité infantile est l'un des plus élevés bien qu'il ait reculé, notamment dans les zones urbaines, pour passer de 40 pour mille naissances en 1960 aux environs de 6½ aujourd'hui. Il semble nécessaire d'améliorer les services de maternité, et les services d'information dans ce domaine font gravement défaut dans les régions rurales où il n'existe pratiquement pas d'infirmières, de visiteurs sanitaires et de sages-femmes. Le taux de mortalité des personnes de moins de 45 ans est beaucoup plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines, alors que l'inverse est vrai pour les personnes de plus de 45 ans. Il est donc nécessaire d'accroître les ressources dans les zones rurales.

Espérance de vie

L'un des plus importants progrès de la Grèce au cours du siècle dernier a été l'allongement spectaculaire de l'espérance de vie. La Grèce est de tous les États membres de l'UE celui où l'espérance de vie des femmes à la naissance est la plus élevée. L'espérance de vie à la naissance n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 30, ce qui s'est traduit par une amélioration globale de 30.1 années pour les hommes et de 34.4 années pour les femmes. A l'heure actuelle, l'espérance de vie à la naissance est de 75.1 ans pour les hommes et 81.4 ans pour les femmes (Yfantopoulos, 2000). L'espérance de vie des hommes âgés de 60 ans est l'une des plus élevées des pays de l'OCDE. Celle des femmes est inférieure à la moyenne.

Cette amélioration spectaculaire peut être imputée à plusieurs facteurs. Sur le plan médical, l'amélioration des thérapies, l'arrivée de nouveaux médicaments et les progrès des technologies médicales sont autant d'éléments qui ont contribué à faire reculer la mortalité en fonction de l'âge. Sur le plan social, l'amélioration des conditions d'hygiène et de vie, des habitudes alimentaires plus diététiques (ce que l'on appelle le « régime méditerranéen »), l'amélioration des modes de vie, la diminution du stress et l'amélioration des conditions de logement ont également contribué à une meilleure qualité de vie. L'allongement de la durée de vie a progressivement conduit à un vieillissement de la population, encore aggravé par la forte baisse des taux de fécondité.

importante demande de services assurés par le secteur privé (la plus forte dans la zone de l'UE)⁴⁹. L'accès aux hôpitaux privés (qui sont pour la plupart de plus petite taille que les hôpitaux publics) est rationné par le prix, alors que dans les hôpitaux publics, il est rationné par les listes d'attente.

- Réformes récentes

La loi de 1997 sur la réforme des soins de santé, examinée dans les précédentes *Études*, a marqué une importante étape vers l'élimination des carences fondamentales du système de santé. Elle visait à mettre en place un réseau de fournisseurs de soins primaires, à renforcer l'efficacité des hôpitaux publics et à contenir les dépenses pharmaceutiques. Néanmoins, la mise en œuvre des réformes de 1997 ne s'est faite qu'avec lenteur ou a même marqué le pas, de sorte que bon nombre des problèmes fondamentaux du système de soins de santé restent non réglés.

En 2001, le gouvernement a engagé un nouveau programme de réformes du système de santé dont la mise en œuvre doit s'étendre sur une période de 6 ans. L'objectif est de réorganiser les services et d'instituer de nouveaux mécanismes qui permettront une utilisation efficace et rationnelle des ressources et assureront la fourniture de soins de haute qualité. La « première vague » de réformes – inscrite dans les textes en mars 2001⁵⁰ – prévoyait une large décentralisation du pouvoir de prise de décisions avec la création de 17 systèmes régionaux de santé (PESY), créant les conditions nécessaires à une administration rationnelle et gérable. Les centres régionaux – opérationnels depuis juin 2001 – sont gérés par des administrateurs professionnels (dont les qualifications et les rémunérations sont comparables à celles du secteur privé) et sont totalement responsables de leur gestion financière, du recrutement de leur personnel et des services fournis par les unités régionales. Les PESY sont également autorisés à créer des sociétés publiques à capitaux publics chargées d'assurer la logistique des hôpitaux.

Outre la régionalisation de la fourniture des services et de l'affectation des ressources, la « première vague » de réformes du système de santé a introduit des innovations au niveau de l'organisation et de la gestion des hôpitaux et a modifié le statut du personnel médical. A cet égard, la loi de 2001 impose des restrictions à la titularisation des médecins du système national de santé⁵¹, et interdit aux médecins universitaires de travailler dans le secteur privé en leur attribuant un poste exclusif à plein-temps au sein du système national de santé⁵². Les nouvelles dispositions donnent aux médecins le droit de garder à l'hôpital des consultations privées l'après-midi pour les patients non hospitalisés, ce qui leur permet de conserver 60 pour cent des honoraires de consultations, le reste allant à l'hôpital à titre de contribution aux frais généraux et aux dépenses d'exploitation des établissements hospitaliers. Outre qu'elle assure aux hôpitaux ainsi qu'aux médecins une source non négligeable de revenus, cette mesure permet une utilisation plus efficace des ressources hospitalières et réduit les listes d'attente. Les premières réactions à la mise en place de ce nouveau dispositif ont été positives si l'on en juge d'après la satisfaction des patients.

En ce qui concerne les hôpitaux publics, le processus de réforme a progressé au cours des 18 derniers mois, essentiellement par la nomination d'administrateurs professionnels (directeurs) dans la majorité des hôpitaux et l'adoption en 2001 d'une

nouvelle loi sur les marchés qui modifie radicalement le système existant. Ce texte vise à renforcer la transparence et à réduire les coûts excessifs engendrés par les procédures actuelles en introduisant une certaine flexibilité au niveau de la mise en œuvre et en assurant le jeu de la concurrence. Des progrès ont été également faits dans le sens de l'adoption de techniques modernes de comptabilité dans les hôpitaux, une quarantaine d'établissements mettant actuellement en place un système de comptabilité à double entrée, et le personnel des autres hôpitaux recevant une formation spéciale à cet effet. De plus, le gouvernement a entrepris de créer un corps d'inspecteurs des services de santé, pour tenter de réduire encore les erreurs de gestion. Toutes ces innovations devraient améliorer la gestion et l'efficacité des hôpitaux publics. Néanmoins, les efforts dans ce sens devraient être poursuivis, principalement par l'instauration à bref délai d'un système de budgétisation globale et par l'adoption d'un système de paiements sur la base de groupes homogènes de malades⁵³ – comme le proposaient les précédents trains de réformes.

La « deuxième vague » de réformes prévoit de s'attaquer à deux faiblesses fondamentales du système de santé de la Grèce, faiblesses signalées dans les précédentes *Études*, à savoir le coût élevé des soins primaires et la fragmentation du système d'assurance maladie. La mise en place d'un réseau de soins primaires fonctionnant de manière correcte devrait réduire les inégalités géographiques du système et orienter les patients vers les spécialistes et les services de soins externes. De plus, la création d'une caisse maladie unifiée contribuera à une plus grande standardisation des soins de santé et permettra de mieux contrôler les coûts, ce qui est d'autant plus nécessaire compte tenu des futures pressions qui s'exerceront sur les finances du système de santé du fait du vieillissement de la population (voir plus loin). Le gouvernement envisage également de modifier le système d'incitation des généralistes et des autres personnels médicaux – mesure essentielle pour réaliser le réseau envisagé de soins primaires.

La réforme des soins primaires est centrée sur la création d'une organisation indépendante pour la gestion des ressources économiques de santé (ODIPY) et la mise en place d'un réseau de médecins de famille pour les bénéficiaires de l'ODIPY. Conformément au projet de loi sur la réforme des soins primaires, l'ODIPY sera habilitée à : *i*) collecter les cotisations d'assurance maladie des cinq principales caisses de sécurité sociale (qui couvrent environ 90 pour cent de la population totale)⁵⁴ ; *ii*) « acheter » des services au système national de santé et au secteur médical privé sur la base de critères de qualité et de coût ; et *iii*) payer les pharmacies pour les médicaments achetés sur ordonnance. Le projet de loi prévoit également un système unifié de services de santé primaires⁵⁵, dont la réalisation est étroitement liée à la réorganisation et à la modernisation en cours des services de soins de la Caisse de sécurité sociale (IKA).

Le vaste programme de réforme du système de santé actuellement en cours⁵⁶ devrait avoir des retombées positives, tant qualitatives que quantitatives,

pour l'ensemble du dispositif, à condition toutefois que la totalité des mesures envisagées soit mise en œuvre. Un premier pas important a été fait avec la création par le gouvernement d'un groupe de travail chargé de suivre et d'encourager l'exécution des réformes. Selon des estimations préliminaires des éventuels avantages financiers de la régionalisation du système et de la réorganisation du secteur hospitalier (principalement par la rationalisation de la fourniture d'équipements hospitaliers), l'économie pourrait être de 0.35 milliard d'euros sur la période 2002-06. Les avantages financiers potentiels découlant de la mise en œuvre des deux autres principales réformes, à savoir la création d'une caisse maladie unifiée et la mise en place de mesures concernant les soins primaires, sont en cours d'évaluation. Des économies devraient résulter de l'affectation plus rationnelle des fonds dans l'ensemble du système et de l'utilisation judicieuse des ressources (particulièrement au niveau des soins primaires).

Le système de pension

En Grèce, les pensions relèvent d'un grand nombre d'organismes de sécurité sociale dont les plus importants sont l'IKA, qui couvre principalement les salariés du secteur privé, l'OAEE, qui couvre les professions libérales, les commerçants et les travailleurs indépendants ou artisans, et l'OGA, qui verse des pensions soumises à critère de ressources aux agriculteurs et aux personnes vivant dans les zones rurales. Les salariés du secteur public ont leur propre régime d'assurance (voir encadré 5).

Après avoir lentement progressé pour passer de 5 pour cent du PIB pendant les années 60 aux alentours de 8 pour cent au début des années 80, les dépenses au titre des pensions vieillesse et invalidité ont pratiquement doublé pendant les années 80 pour s'établir aux alentours de 15 pour cent en 1989, en raison de la hausse sensible du nombre de retraités et de l'augmentation des pensions par habitant. La générosité s'est accrue sous l'effet conjugué de l'élévation des taux de remplacement et de la révision à la hausse des prestations vieillesse et invalidité pour les personnes occupant des tâches (de définition peu précise) pénibles et insalubres. Les critères d'éligibilité ont été durcis en 1990 par un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à pension et par l'instauration d'une relation un peu plus étroite entre les taux de remplacement et le nombre d'années d'activité. En 1992, une nouvelle loi a uniformisé les règles utilisées en matière de retraite par les différents organismes d'assurance. L'âge du départ à la retraite a été fixé à 65 ans pour les hommes comme pour les femmes et le taux maximal de remplacement ne peut dépasser 80 pour cent des salaires perçus au cours des cinq (et non plus deux) dernières années d'activité. La période minimale de cotisation doit être d'au moins 15 ans. Plusieurs autres mesures ont été adoptées pour remédier aux déséquilibres à long terme. Selon les toutes dernières statistiques, les pensions vieillesse représentaient 50 pour cent des dépenses

sociales et 12 pour cent du PIB en 1998, pourcentage pratiquement inchangé depuis dix ans.

Le système public de pension de la Grèce est relativement généreux en ce qui concerne à la fois le taux de remplacement et la facilité avec laquelle il est possible de se voir reconnaître un droit à pension :

- Le taux de remplacement, égal à 80 pour cent des gains (non compris les prestations versées par les caisses d'assurance complémentaires) est élevé comparativement à la plupart des autres pays (60 à 65 pour cent). De plus, la base de calcul de ce taux est (au pire) la moyenne des salaires reçus au cours des cinq dernières années d'activité (alors que la période précédemment retenue était les deux dernières années, ou le dernier mois, d'activité), qui sont généralement celles où les rémunérations sont le plus élevées. La pension publique de base de la plupart des retraités en Grèce (par rapport aux gains en activité) est de ce fait l'une des plus élevées des pays de l'OCDE⁵⁷.
- Le droit à une pension complète est relativement facile à obtenir s'il intervient au mieux après 35 ans d'activité, contre 38 ans en France, 40 en Allemagne et 49 aux Pays-Bas. Les conditions préalables à la retraite sont particulièrement favorables pour les femmes en Grèce, notamment pour celles qui ont des enfants mineurs.
- Le taux de remplacement étant élevé (80 pour cent) et le nombre d'années d'activité requises limité, le taux d'accumulation des droits (c'est-à-dire 80 pour cent/35 ans) va de 2.3 à 3 pour cent par an en Grèce alors qu'il se situe habituellement dans les autres pays de l'OCDE entre 0.5 et 1.5 pour cent.
- L'existence d'une allocation forfaitaire de retraite pour bon nombre de catégories d'assurés se traduit en fait par une augmentation des pensions.
- Au moins 40 pour cent des personnes couvertes par la caisse de sécurité sociale entrent dans la catégorie des personnes occupant des « tâches pénibles et insalubres », ce qui leur permet de prétendre au versement d'une pension complète 5 ans avant l'âge légal (soit 60 ans dans le cas de base).
- Enfin, le droit à une pension minimale peut être très facilement obtenu (après 13.5 années d'activité, période récemment portée à 15 années) et le montant de cette pension est très élevé par rapport aux cotisations acquittées pendant la période de référence, ce qui incite également à ne pas cotiser pendant une grande partie de la vie active.

- Évolution future des dépenses de pension

Selon les données de l'OCDE, le problème posé par le vieillissement démographique est déjà plus sérieux en Grèce que dans la plupart des autres pays. Les retraités représentent 60 pour cent de la population active, et le taux de dépendance économique a doublé entre 1960 et 2000. Comme dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, on prévoit qu'il s'élèvera fortement après 2005, et qu'il continuera de monter pendant encore plusieurs décennies. L'espérance de vie devrait s'allonger de 4 à 5 ans au cours des 50 prochaines années⁵⁸. Les taux d'activité des femmes, actuellement très inférieurs à la moyenne de l'UE, devraient fortement s'accroître, ce qui, dans un premier temps, se traduira par une augmentation des cotisations totales mais pèsera lourdement par la suite sur les dépenses au titre des pensions.

En l'absence de réformes, les dépenses publiques au titre des pensions vieillesse en Grèce, qui dépassent actuellement d'environ 2 points de pourcentage la moyenne de l'UE, à 12-13 pour cent du PIB, devraient pratiquement doubler d'ici 2050 sur la base des tendances de la démographie et de la population active, pour s'établir alors à un niveau près de deux fois supérieur à la moyenne de l'UE et de loin le plus élevé de la zone de l'OCDE (tableau 12).

Tableau 12. **Dépenses publiques au titre des pensions dans les pays de l'UE¹**
En pourcentage du PIB

	2000	2010	2020 Niveau	2030	2040	2050	Variation maximale
Allemagne	11.8	11.2	12.6	15.5	16.6	16.9	5.0
Autriche	14.5	14.9	16.0	18.1	18.3	17.0	4.2
Belgique	10.0	9.9	11.4	13.3	13.7	13.3	3.7
Danemark ²	10.5	12.5	13.8	14.5	14.0	13.3	4.1
Espagne	9.4	8.9	9.9	12.6	16.0	17.3	7.9
Finlande	11.3	11.6	12.9	14.9	16.0	15.9	4.7
France	12.1	13.1	15.0	16.0	15.8	..	4.0
Grèce	12.6	12.6	15.4	19.6	23.8	24.8	12.2
Irlande ³	4.6	5.0	6.7	7.6	8.3	9.0	4.4
Italie	13.8	13.9	14.8	15.7	15.7	14.1	2.1
Luxembourg	7.4	7.5	8.2	9.2	9.5	9.3	2.2
Pays-Bas	7.9	9.1	11.1	13.1	14.1	13.6	6.2
Portugal	9.8	11.8	13.1	13.6	13.8	13.2	4.1
Royaume-Uni	5.5	5.1	4.9	5.2	5.0	4.4	-1.1
Suède	9.0	9.6	10.7	11.4	11.4	10.7	2.6
Union européenne	10.4	10.4	11.5	13.0	13.6	13.3	3.2

1. Couvrent la plupart des versements publics de remplacement aux personnes âgées de 55 ans et plus, avant impôts.

2. Le chiffre des pensions couvre le régime de pensions semi-capitalisé du marché du travail (ATP). Exclusion faite de ce régime, l'augmentation maximale serait de 27 pour cent du PIB.

3. Les résultats sont exprimés en pourcentage du PNB et non du PIB.

Source : Comité de politique économique, Les défis budgétaires du vieillissement démographique (2001).

Un tel gonflement des dépenses publiques de pensions aurait tout à la fois pour effet d'entraîner un alourdissement de la fiscalité gravement préjudiciable à l'économie, de détourner une importante fraction des ressources affectées à d'autres catégories de dépenses (santé, éducation etc.), de plonger le budget dans un déficit chronique et d'alourdir la dette publique déjà élevée, à moins que le budget primaire ne dégagne de très importants excédents pendant les 25 prochaines années⁵⁹. L'une des raisons, mais pas la principale, de l'augmentation des dépenses de pension est la générosité relative du régime de retraite de la Grèce en termes réels. Dans un nombre croissant de pays de l'OCDE, les réformes récentes ont eu pour conséquence que les pensions publiques ne sont plus indexées que sur la hausse des prix, ou sur une partie de cette hausse, alors qu'en Grèce la première tranche des pensions a été ces dernières années indexée en fait sur les prix plus 1 pour cent. Si elles n'étaient indexées que sur la hausse des prix, l'augmentation des dépenses jusqu'en 2050 « ne serait que » de 8.5 points de pourcentage du PIB, ce qui serait encore la progression la plus forte de tous les pays de l'UE. Ce n'est donc pas simplement la générosité du système en termes réels qui menace de le rendre inacceptablement coûteux. L'évolution du taux de dépendance ou celle de l'emploi n'explique pas davantage la forte progression des dépenses de pension (qui tient essentiellement à leur niveau de départ élevé ; tableau 13), et le vieillissement démographique ne semble pas devoir poser de problèmes plus sérieux en Grèce que partout ailleurs dans la mesure où l'on prévoit une forte augmentation de l'emploi. En revanche, le taux de prestation (pension moyenne en pourcentage du PIB par salarié) est non seulement relativement élevé mais il augmentera encore sensiblement en l'absence de réformes. De plus, alors qu'actuellement un pourcentage relativement faible de la population âgée peut prétendre à une pension publique, cette proportion paraît devoir s'élever.

En même temps qu'il exercera des pressions à la hausse sur les dépenses publiques de pensions, le vieillissement de la population grecque alourdira également les dépenses publiques de santé et de soins de longue durée pour les personnes âgées. Selon l'étude de l'UE, la fourniture de soins de santé pourrait augmenter d'environ 1.7 point de pourcentage du PIB d'ici 2050 par rapport à son niveau actuel de 4.8 pour cent. Aussi bien le niveau actuel des soins que l'augmentation prévue sont inférieurs à la moyenne de l'UE (on ne dispose pas de prévisions concernant les soins de longue durée). Compte tenu de ces éléments, les dépenses totales liées à l'âge représentent donc actuellement l'équivalent de quelque 17 pour cent du PIB, et elles pourraient monter à plus de 30 pour cent d'ici 2050.

Il ressort clairement de ce qui précède que de très importantes réformes s'imposent tant à moyen qu'à long terme. En particulier, ces réformes devraient nécessairement viser à réduire les prestations et durcir les critères d'éligibilité. Dans la mesure où les personnes qui arrivent au terme de leur vie active auront

Tableau 13. Dépenses publiques de pension : quatre principaux taux

	Taux de dépendance économique ¹			Inverse du taux d'emploi ²		
	2000	2050	% de variation	2000	2050	% de variation
Allemagne	43	71	65	146	138	-6
Autriche	40	77	93	157	138	-12
Belgique	41	67	62	170	157	-7
Danemark	41	57	39	130	129	0
Espagne	39	82	109	179	142	-21
Finlande	38	64	70	146	145	-1
France	39	67	73	160	151	-6
Grèce	43	76	76	174	142	-18
Irlande	30	60	100	149	133	-11
Italie	44	84	91	185	150	-19
Luxembourg	37	57	56	110	52	-53
Pays-Bas	35	61	75	153	143	-6
Portugal	38	66	71	139	127	-8
Royaume-Uni	40	65	60	134	135	1
Suède	45	65	46	137	131	-5
Union européenne	41	71	73	157	142	-10

	Taux de prestation ³			Taux d'éligibilité ⁴		
	2000	2050	% de variation	2000	2050	% de variation
Allemagne	19	15	-20	99	113	14
Autriche	22	19	-16	104	86	-17
Belgique	16	14	-16	88	94	7
Danemark	23	21	-12	84	88	4
Espagne	17	16	-5	79	92	16
Finlande	22	22	-1	93	85	-9
France	24	16	-34	82	85	4
Grèce	25	32	29	68	72	7
Irlande	20	19	-4	64	76	18
Italie	16	12	-27	107	97	-9
Luxembourg						
Pays-Bas	17	18	3	86	88	2
Portugal	17	18	7	107	87	-19
Royaume-Uni	14	7	-49	73	72	-2
Suède	24	19	-21	60	65	8
Union européenne	19	15	-21	88	90	2

1. Population âgée de 55 ans et plus en % de la population âgée de 15 à 64 ans.

2. Population âgée de 15 à 64 ans en % du nombre de personnes employées.

3. Pension moyenne en % du PIB par personne employée.

4. Nombre de bénéficiaires de pensions en % du nombre de personnes âgées de 55 ans et plus.

Source : Calculs de la commission sur la base des prévisions du groupe de travail du CPE sur le vieillissement démographique.

besoin d'un certain temps pour s'adapter et compte tenu des très importants délais qui s'écouleront avant que les différentes mesures prennent effet, les réformes seront d'autant plus efficaces et d'autant moins douloureuses qu'elles seront opérées plus rapidement. Comme dans les autres pays de l'OCDE, les pressions démographiques commenceront à s'intensifier sensiblement d'ici quelques années seulement, et elles continueront de se renforcer pendant plusieurs décennies. Il faudrait donc que les réformes soient mises en œuvre sans tarder. Une mesure évidente dans ce domaine est l'indexation des pensions sur la seule hausse des prix, comme c'est de plus en plus le cas dans les autres pays de l'OCDE. Il faut également envisager d'améliorer l'équité actuarielle des pensions, c'est-à-dire d'imposer une relation beaucoup plus étroite entre l'évolution des cotisations et les prestations potentielles. A l'heure actuelle, les travailleurs âgés sont actuariellement mieux nantis s'ils prennent leur retraite avant l'âge légal de départ, même s'ils n'ont pas cotisé pendant toute la période de référence, et ils sont donc incités à cesser leur activité de manière anticipée. Il est donc essentiel de modifier la structure des incitations afin d'encourager les travailleurs âgés à demeurer plus longtemps dans la population active. Des discussions ont été menées avec les partenaires sociaux, et le gouvernement a soumis un projet de loi au Parlement en juin 2002.

Les principaux éléments du projet de loi sont les suivants :

- réorganisation de la structure du régime de pensions au moyen d'un regroupement systématique des caisses primaires ;
- réduction du taux de remplacement des gains (non compris les prestations versées par les caisses d'assurance complémentaires), ramené de 80 à 70 pour cent sur 10 ans à partir de janvier 2008 pour les personnes qui étaient assurées avant 1993. Le taux de remplacement est calculé sur la base de la moyenne des salaires perçus pendant cinq des dix dernières années de vie active (le choix des années à prendre en compte est effectué par le retraité). L'âge normal de départ en retraite reste fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes (à condition qu'il y ait eu 15 années de cotisation). Pour les personnes assurées après le 1^{er} janvier 1983, la pension est versée à taux plein après 35 années d'activité et à partir du 58^{ème} anniversaire. Pour celles qui sont assurées depuis le 1^{er} janvier 1993, la pension peut être versée à taux plein après 37 années d'activité (indépendamment de l'âge).
- création d'une Autorité actuarielle indépendante chargée de superviser en permanence le système de pension ;
- introduction d'une formule à cotisations définies plutôt qu'à prestations définies dans les caisses auxiliaires ;
- mise en place d'un cadre adéquat pour la création de caisses professionnelles ;

- institution d'un mécanisme de financement garantissant la stabilité financière du système de pension jusqu'en 2030.

Efficacité des transferts dans la lutte contre la pauvreté

La raison d'être manifeste de certains programmes de transferts sociaux est de lutter contre la pauvreté, par le biais d'une redistribution des revenus. Il convient donc de voir si les résultats obtenus sont effectivement conformes à l'objectif. Dans une vaste étude sur les tendances de la répartition des revenus et de la pauvreté dans la zone de l'OCDE, Förster et Pellizari (2000) ont constaté que dans le cas de la Grèce, de la fin des années 80 au milieu des années 90, les transferts autres que de pension destinés à la population d'âge actif ont été de plus en plus ciblés vers les titulaires de revenus moyens tandis que la part revenant aux groupes de revenu les plus faibles et les plus élevés tendait à se réduire. Compte tenu du taux de remplacement relativement élevé et de l'absence de plafonnement des prestations, la distribution des pensions publiques parmi la population à l'âge de la retraite a eu un caractère régressif, mais cet effet a été plus prononcé au milieu des années 70 que dans le passé récent.

De même, Heady, Mitrakos et Tsakloglou (2001) ont examiné les effets redistributifs des transferts sociaux en Grèce ainsi que dans les autres États membres de l'Union européenne. Il ressort de leurs travaux que les transferts sociaux contribuent à réduire les inégalités ainsi que la pauvreté dans tous les pays de l'UE. Néanmoins, l'incidence sur l'inégalité et la pauvreté est en général particulièrement forte dans les pays qui consacrent un important pourcentage de leur PIB aux transferts sociaux, comme la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas, et particulièrement faible dans les pays où ce pourcentage est peu élevé, comme le Portugal et la Grèce. Ils ont constaté, ce qui n'a rien de surprenant, que, dans le cas de la Grèce, les transferts sociaux autres que de pensions sont, beaucoup plus que les pensions, concentrés vers le bas de l'échelle des revenus. Les programmes de transferts en Grèce au cours des deux dernières décennies ont réduit le nombre de personnes vivant dans la pauvreté, mais bon nombre de ceux qui ont bénéficié de transferts n'ont pas reçu des sommes suffisantes pour faire passer leur famille au-dessus du seuil de pauvreté. Étant donné les coûts irrécupérables des programmes de lutte contre la pauvreté, la Grèce devrait semble-t-il s'employer à mieux cibler ses mesures et à privilégier les ménages vivant dans la pauvreté plutôt que les individus ayant de très faibles revenus (qui peuvent fort bien vivre dans des ménages disposant de revenus moyens ou même élevés).

Éducation

De récentes recherches de l'OCDE⁶⁰ confirment l'idée que l'enseignement structuré (en particulier) et la formation favorisent la croissance économique en améliorant la productivité. Ils contribuent aussi au développement personnel

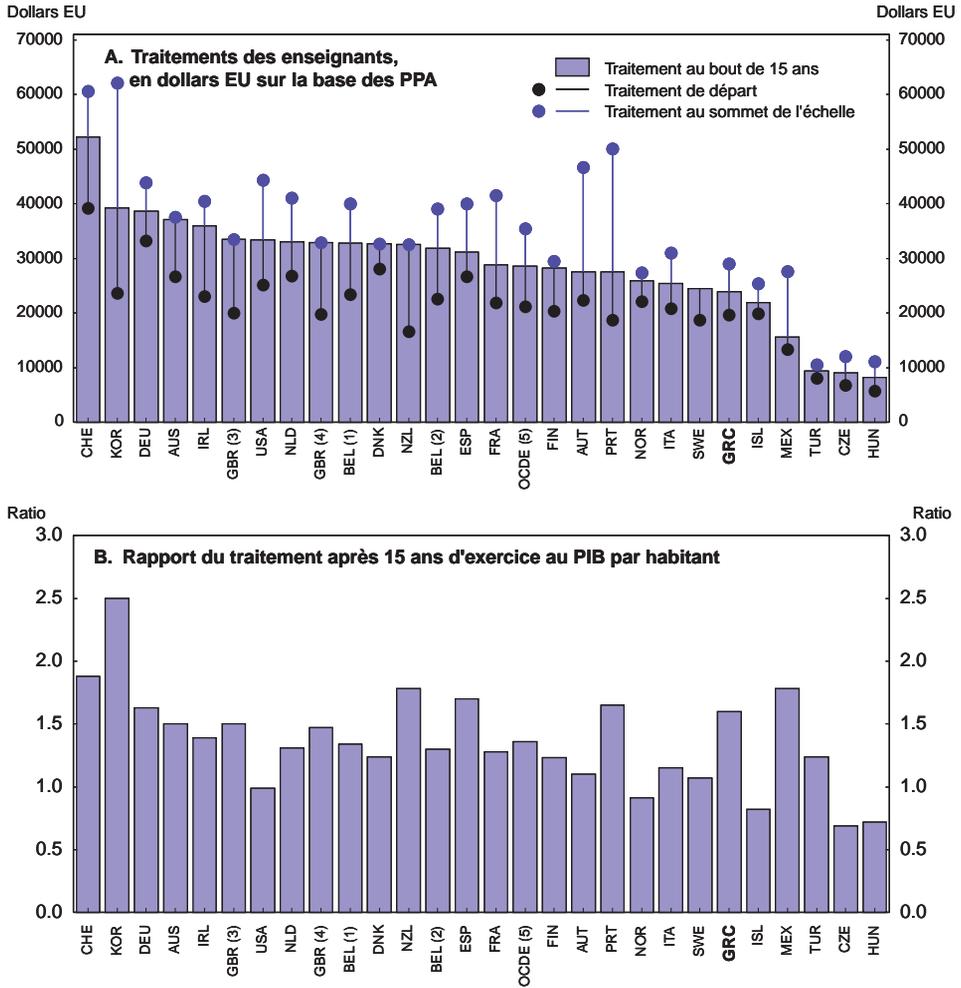
et social et aident ainsi les enfants issus de milieux défavorisés à surmonter leurs handicaps. L'efficacité des dépenses publiques d'éducation et le nombre d'années de scolarisation ont donc une importance indéniable.

Enseignement structuré

Les dépenses publiques totales au titre du système d'enseignement proprement dit en Grèce ne représentent que 3½ pour cent du PIB, contre 5 pour cent en moyenne dans la zone de l'OCDE. Néanmoins, à 4.9 pour cent du PIB, les ressources totales y compris les dépenses privées sont plus proches de la moyenne de l'OCDE (5.8 pour cent). Rapportées au PIB, les dépenses publiques au titre de l'enseignement primaire sont inférieures à la moyenne de l'OCDE, alors que les dépenses publiques au titre de l'enseignement tertiaire la dépassent de plus de 10 pour cent. Une caractéristique notable du système grec d'enseignement est que les dépenses par élève aux niveaux du primaire et du secondaire sont à peu près comparables, alors que d'ordinaire les dépenses consacrées aux élèves du secondaire sont sensiblement plus élevées que celles des élèves du primaire. Les traitements des enseignants⁶¹ sont relativement élevés : par rapport au PIB par habitant, ils sont supérieurs à ceux de la plupart des pays de l'OCDE (graphique 13). Le nombre d'élèves par enseignant est relativement faible aux niveaux du primaire et du secondaire (13.5 et 10.6, contre 18 et 14.6 en moyenne dans la zone de l'OCDE), mais le rapport est beaucoup moins satisfaisant au niveau du tertiaire (le nombre d'élèves par enseignant dépasse de 70 pour cent la moyenne de l'OCDE).

La part des ressources publiques consacrées à l'enseignement en Grèce a fortement augmenté ces dernières années, de plus de 15 pour cent entre 1995 et 1998. Ceci tient principalement à la très forte hausse des dépenses au titre de l'enseignement tertiaire. En revanche, les dépenses dans le primaire et le secondaire n'ont que légèrement progressé, à peu près au même rythme que le PIB. Sur les trois années 1995-1998, dernière période pour laquelle on dispose de données, les dépenses au titre de l'enseignement tertiaire se sont accrues de 78 pour cent en termes réels, alors que celles au titre de l'enseignement primaire et secondaire augmentaient de 12 pour cent. Des facteurs démographiques ont entraîné une très lente augmentation du nombre des enfants d'âge scolaire. Le pourcentage d'enfants d'âge préscolaire inscrits dans des jardins d'enfants est inférieur à la moyenne de l'OCDE, aux alentours de 50 pour cent ; malgré le fait que les enfants de cet âge bénéficient largement de l'existence de « réseaux de soutien familiaux » (principalement les grands-parents, qui se substituent aux infrastructures préscolaires), le taux des inscriptions dans les jardins d'enfants a fortement augmenté, d'environ 15 pour cent entre 2000 et 2002, alors que d'ici 2003, la création de nouvelles installations doit accroître la capacité d'accueil de 6 pour cent.

Graphique 13. **Traitements des enseignants : comparaison internationale**
Premier cycle de l'enseignement secondaire, 1999



1. Belgique : communauté flamande.
2. Belgique : communauté francophone.
3. Angleterre.
4. Écosse.
5. Moyenne des pays.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2001.

Le volume des dépenses d'enseignement ne permet pas de mesurer correctement le niveau et la qualité des services fournis, dans la mesure où il faut tenir compte de l'efficacité avec laquelle le secteur éducatif utilise les ressources qui lui sont affectées. On ne dispose que de mesures indirectes de l'efficacité, à savoir les effectifs d'enseignants et les résultats obtenus. Dans la mesure, par ailleurs, où il n'y a pas de mécanismes sérieux de contrôle de l'efficacité et où les incitations à faire coïncider l'offre et la demande de personnel, d'équipements et d'infrastructures font de ce fait défaut, il existe probablement des inefficiences.

Le nombre moyen d'élèves par classe est faible comparativement aux autres pays, ce qui tient en partie à la dispersion géographique de la population grecque (petites îles, communes rurales dispersées). Malgré cela, on manque de postes d'enseignants, et de nombreux professeurs du primaire et du secondaire récemment diplômés ne trouvent pas d'emploi et cherchent une activité dans des domaines pour lesquels leur formation n'est pas adaptée. Il est probable, quoique difficile à prouver, que l'offre excessive d'enseignants diplômés soit liée au niveau relativement élevé des traitements qui leur sont proposés. Ceci, conjugué à la dimension relativement restreinte des classes, pousse manifestement à la hausse les dépenses, sans avantages nets du point de vue des résultats scolaires. De fait, les notes obtenues par la Grèce lors de la dernière étude PISA OCDE sur le suivi de l'acquis des élèves (aptitude à lire, comprendre et utiliser des informations écrites) ont été très inférieures à la moyenne de l'OCDE (OCDE 2001d). Les services d'enseignement au niveau du secondaire ne sont généralement pas suffisants pour permettre aux élèves de réussir les examens d'entrée à l'université, où la compétition est très rude, ce qui pousse les étudiants à suivre des cours préparatoires privés, avec les coûts élevés et les pertes de temps que cela implique. De sérieux problèmes existent également au niveau du tertiaire. Outre l'incapacité de l'offre à faire face à la demande élevée et rapidement croissante, notamment de services universitaires, l'efficacité des services offerts souffre de l'absence de méthodes adéquates d'évaluation et de contrôle de la qualité. A cela s'ajoute également un autre problème, du fait de la possibilité donnée aux étudiants de suivre des cours et passer indéfiniment des examens sans que cela leur coûte rien, si ce n'est leur temps. Le système n'est donc guère en mesure d'absorber un plus grand nombre de nouveaux arrivants et de satisfaire ainsi à une partie de la demande excédentaire existante. Étant donné que les universités privées sont interdites par la constitution, le gouvernement doit consacrer davantage de moyens à l'enseignement supérieur.

La rapide augmentation des dépenses d'enseignement au niveau du tertiaire est en partie imputable à une revalorisation des traitements du personnel en place, mais aussi à une réelle amélioration de l'offre et de la qualité des services assurés à ce niveau. La demande progresse cependant encore plus rapidement, du fait de l'augmentation des revenus. Le niveau élevé et croissant du chômage des jeunes pousse les élèves à prolonger leurs études. En conséquence,

un grand nombre d'étudiants universitaires, peut-être quelque 40 000 (25 pour cent du total), font des études à l'étranger.

Les subventions de l'État aux ménages au titre de l'enseignement ne sont pas très importantes et la plupart d'entre elles visent à venir en aide aux étudiants à faible revenu⁶². L'essentiel des aides se fait en nature et se traduisent par d'importantes inefficiences. La distribution gratuite par le gouvernement de livres aux élèves est un exemple particulièrement révélateur à cet égard dans la mesure où elle conduit à un gaspillage, ces ouvrages n'étant utilisés qu'une seule fois et parfois même pas du tout lorsque les élèves préfèrent des livres autres que ceux distribués par le ministère. De sérieuses inefficiences apparaissent également à propos des repas gratuits aux étudiants. Les bourses d'études et les prêts étudiants, qui sont un moyen plus efficace de venir en aide aux élèves, sont relativement limités. Il en est de même des avantages indirects découlant des abattements fiscaux et des crédits d'impôt prévus par la législation fiscale à l'intention des étudiants.

Formation

Les activités de formation se sont nettement améliorées au cours des vingt dernières années après l'entrée de la Grèce dans l'Union européenne⁶³. Les ressources ont fortement augmenté à la fin des années 80 et au début des années 90, avec la réforme des Fonds structurels communautaires et la mise en place des programmes d'aide spéciaux pour accélérer la convergence et la cohésion au niveau communautaire. Les dépenses totales de formation de la main-d'œuvre se sont très sensiblement accrues sur la période 1985-1991, passant de 0.06 pour cent seulement du PIB à 0.47 pour cent, mais elles sont retombées à 0.20 pour cent en 1995 (tableau 14). Leur composition s'est également modifiée, l'accent étant déplacé de la formation des chômeurs à la formation des salariés. Les cours de formation sont désormais essentiellement assurés dans des centres

Tableau 14. **Dépenses publiques pour la formation**

En pourcentage du total

Type de formation	1985	1991	1995
Formation d'adultes au chômage	28.1	2.9	3.6
Formation d'adultes ayant un emploi	19.9	91.7	86.8
Formation des jeunes au chômage	46.7	3.3	7.3
Formation des handicapés		2.1	2.3
Total	100.0	100.0	100.0
En % du PIB	0.06	0.47	0.20

Source : Labour Force Employment Organisation (données non publiées).

spéciaux de formation, gérés à la fois par des organismes publics et privés, et dont il est plus facile de suivre et de contrôler les activités. Grâce à la conjonction des crédits de l'UE et de l'amélioration de la gestion, la population active de la Grèce est mieux à même de s'adapter à l'évolution des technologies et de la configuration de la demande, bien qu'il ne soit pas possible de procéder à une évaluation en l'absence d'études comparatives détaillées⁶⁴.

Réformer la gestion des dépenses publiques

Le processus budgétaire

Les pratiques budgétaires (encadré 7) suivies en Grèce n'ont guère réussi dans le passé à assurer l'utilisation rationnelle des deniers publics. Pour évaluer les résultats par rapport aux besoins, on s'est souvent contenté de mesurer les ressources engagées, c'est-à-dire la répartition des dépenses entre les différents programmes, sans procéder à une réelle évaluation des avantages.

Les deux principaux problèmes du système grec de vérification et de contrôle des dépenses publiques tiennent au nombre relativement élevé d'organes plus ou moins indépendants compétents en la matière, et au fait que les audits portent sur les obligations légales, et non sur les objectifs, le contenu et l'efficacité des mesures. En raison de leur nombre, les organismes d'audit ne peuvent être facilement coordonnés, ce qui nuit à leur efficacité globale. Deux organismes ou plus vérifient simultanément certaines dépenses, ce qui alourdit fortement les coûts administratifs sans amélioration équivalente de l'efficacité de l'exercice. Ainsi, certaines dépenses non périodiques font l'objet d'un audit *ex ante* par les services de vérification et de contrôle du ministère des Finances et par la Cour des comptes. En revanche, d'autres dépenses ne font l'objet d'aucune vérification, ce qui accroît le risque d'inefficiences. L'absence d'un système efficace de vérification et de contrôle est le principal obstacle à la maîtrise des dépenses publiques, et au contrôle du secteur public de la Grèce en général, et il convient de s'y attaquer sans tarder.

Le ministère de l'Économie et des Finances a entrepris de s'attaquer à ces problèmes. Ainsi, une commission spéciale chargée d'examiner l'efficacité des dépenses publiques en Grèce a récemment proposé (et le Ministre des Finances a accepté, et prépare un projet de loi à cet effet qu'il doit soumettre au Parlement) la création de six centres régionaux d'audit financier, dont le nombre sera ultérieurement porté à treize. Ces centres vérifieront et évalueront les systèmes de gestion financière et de contrôle interne de tous les organismes qui sont directement ou indirectement concernés par des fonds publics⁶⁵. Ils procéderont en outre à des vérifications de certaines catégories de dépenses de chaque organisme public, en s'attachant au respect des obligations juridiques, de la conformité aux obligations et des processus administratifs. Les dépenses à vérifier seront choisies selon une méthode aléatoire, mais toutes les dépenses pourront faire l'objet d'une telle vérification s'il existe un risque sérieux d'anomalies. Enfin,

Encadré 7. Le processus budgétaire en Grèce*

A. Préparation, approbation et exécution

Le budget de l'administration centrale est préparé par le ministère des Finances en collaboration avec les ministères dépensiers ; il est voté par le Parlement et appliqué par les ministères compétents et d'autres organes publics. C'est le ministère des Finances qui définit les grandes lignes du budget global, selon une approche descendante. Une fois arrêté le volume total des dépenses, les crédits sont répartis entre les ministères dépensiers, et classés en quatre grandes catégories (non compris les salaires et traitements qui sont fixés conformément à la politique salariale). Les ministères dépensiers affectent les ressources qui leur sont attribuées entre différents programmes à l'intérieur de chaque catégorie, les nouveaux programmes étant ainsi en concurrence avec des programmes plus anciens (dans le passé, les budgets de dépenses étaient préparés sur la base d'un budget marginal, et soumis au ministère des Finances pour consolidation). Les ministères envoient leurs propositions à la fin de juin, et le budget final est arrêté dans le courant de juillet après négociations entre le ministre des Finances et les ministres compétents. Un premier projet de budget est présenté au début d'octobre par le ministre de l'Économie et des Finances à la Commission économique permanente du Parlement pour examen et modification. Le projet final est soumis au Parlement quarante jours au moins avant le début de l'exercice. Le budget est discuté au Parlement pendant cinq journées consécutives, après quoi intervient le vote. Le budget doit être approuvé dans son intégralité, et ce, à la majorité absolue. Depuis le budget 2002, les textes budgétaires s'accompagnent de prévisions pour les deux années suivantes concernant les principaux postes de recettes et de dépenses.

Des budgets supplémentaires sont possibles si les dépassements de dépenses sont supérieurs à un certain pourcentage, et ils doivent être approuvés par le Parlement. La loi régissant les budgets supplémentaires a été adoptée en 1997 et n'a jusqu'à présent pas été utilisée. Des provisions sont inscrites dans le budget pour faire face aux catastrophes naturelles et autres événements imprévus.

Les niveaux d'administration infranationaux (préfectures et collectivités locales) établissent leurs budgets et les soumettent aux autorités régionales pour approbation, cependant que les ministères de tutelle approuvent les budgets des autres organismes publics. Tous les impôts relèvent du Parlement, les niveaux inférieurs d'administration et les autres organismes publics ne pouvant prélever que des redevances. Les finances des collectivités locales peuvent être déficitaires, sous réserve de l'approbation du ministère de l'Économie et des Finances. Il n'existe pas de sanctions financières en cas de dépassement de dépenses par les niveaux inférieurs d'administration et les autres organismes publics.

Le budget des dépenses est établi en termes de trésorerie, ce qui tend à donner une image erronée des engagements, lorsque les paiements sont accélérés ou reportés. En revanche, la comptabilisation sur la base de l'exercice ferait

Encadré 7. Le processus budgétaire en Grèce* (suite)

apparaître les conséquences financières des transactions au moment où elles interviennent, que les sommes correspondantes aient été ou non versées ou reçues.

B. Vérification et contrôle

La vérification et le contrôle internes sont assurés par différents services de vérification et de contrôle du ministère de l'Économie et des Finances. Ils emploient environ 900 personnes et sont chargés du contrôle de l'ensemble des dépenses budgétaires, ainsi que de la vérification *ex ante* d'un pourcentage relativement faible (moins de 10 pour cent) des dépenses publiques totales, dans la mesure où cet exercice ne couvre pas les salaires et les traitements, les pensions, et toutes les autres dépenses périodiques. Les dépenses de l'ensemble des municipalités sont également exclues (à l'exception de celles de la municipalité d'Athènes), ainsi que celles des caisses de sécurité sociale.

La vérification externe finale est assurée par la Cour des comptes, qui procède à la fois à des vérifications *ex ante* et des vérifications *ex post* des dépenses publiques. Les vérifications *ex ante* couvrent les mêmes dépenses que celles analysées par les services de vérification et de contrôle du ministère des Finances, tandis que les vérifications *ex post* couvrent l'ensemble des dépenses publiques mais sur la base d'échantillons.

La Direction de l'ordonnancement, du contrôle et du paiement des salaires et traitements, rattachée à la direction générale de la comptabilité du ministère de l'Économie et des Finances, procède également à des vérifications ponctuelles des paiements de salaires et de traitements. Le Département d'inspection économique de ce même ministère peut notamment procéder à des vérifications ponctuelles de toutes les transactions financières publiques. La Commission budgétaire spéciale procède à des vérifications des projets cofinancés par l'Union européenne. Enfin, l'Organe spécial chargé d'enquêter sur la criminalité économique peut enquêter sur les crimes économiques qui menacent les intérêts de l'État, notamment la fraude fiscale.

* Voir aussi « Budgetary reforms and outcomes in Greece », Liverakos (2000).

les centres vérifieront différents programmes de dépenses, certaines activités particulières ou l'ensemble des activités d'un organisme public sur la base de critères d'efficacité économique et d'efficacité. Ces exercices seront généralement menés par des agents du Bureau de la comptabilité générale du ministère de l'Économie et des Finances qui pourront, le cas échéant, être assistés par des spécialistes du gouvernement ou du secteur privé.

Si leur création est approuvée par le Parlement, ces organes de vérification et de contrôle pourraient sensiblement améliorer la transparence et l'efficacité des dépenses publiques⁶⁶. Néanmoins, il reste à voir dans quelle mesure ils seront effectivement à même de mener à bien les tâches qui leur sont confiées. Bien que cette initiative constitue manifestement un pas dans la bonne direction, elle ne fera cependant que multiplier le nombre d'organes de contrôle.

Conclusions et recommandations (voir aussi l'encadré 8)

Améliorer l'efficacité du secteur public

Il ressort de ce qui précède que, pour le moment, la taille excessive du secteur public de la Grèce ne pose pas *a priori* un problème majeur. Il pourrait cependant en aller différemment si le régime public de pensions ne faisait pas prochainement l'objet de vastes réformes. Même en ce cas, il n'en demeure pas moins probable que les dépenses à ce titre augmenteront en pourcentage du PIB comme dans les autres pays. D'où la nécessité d'analyser de très près les autres catégories de dépenses pour veiller à ce que les différents programmes de dépenses soient gérés de manière plus efficace et à ce que l'importance relative de chacun d'eux en termes de dépenses réponde mieux aux principaux objectifs économiques et sociaux. (Voir l'annexe II qui donne une vue générale de l'évolution possible des dépenses).

La réduction du service de la dette ces dernières années est de ce point de vue très opportune, mais on ne peut plus guère compter sur de nouvelles baisses des taux d'intérêt, de sorte que les dépenses à ce titre ne pourront diminuer que si l'on abaisse rapidement le niveau de la dette, actuellement l'un des plus élevés des pays de l'OCDE et nettement supérieur à l'objectif de 60 pour cent fixé par le Traité de Maastricht (voir chapitre II). Pour faire reculer la dette au rythme souhaité, il faudra que le budget primaire de l'État dégage d'importants excédents pendant plusieurs années et/ou que l'on poursuive la privatisation du vaste secteur des entreprises publiques grecques. A condition que la privatisation s'accompagne de mesures propres à ouvrir les secteurs privatisés au jeu des forces du marché, elle se traduira à la fois par des gains d'efficacité pour l'ensemble de l'économie et par une baisse des dépenses publiques, de nombreuses entreprises contrôlées par l'État étant déficitaires.

Bien que l'administration se prête mal à des comparaisons internationales, il semble bien que le secteur public de la Grèce se caractérise par des sureffectifs et des dépenses excessives. De plus, l'efficacité des dépenses publiques dans leur ensemble dépend de l'efficacité de l'administration publique elle-même. La gestion des ressources humaines est essentielle, et les pratiques et politiques dans ce domaine ont été examinées dans le cadre d'une stratégie globale de réforme du secteur public. Malgré les importants progrès réalisés ces dernières années pour améliorer la qualité et réduire le nombre des nouvelles

recrues, il reste encore fort à faire. Les mécanismes d'incitation visant à encourager les bonnes performances, l'honnêteté, la loyauté, le sens de l'effort et la créativité du personnel en place laissent à désirer. La réaffectation d'agents, appartenant à des services dont les activités ne sont plus prioritaires et où les sureffectifs sont endémiques, pour faire face aux besoins accrus de certains services en expansion (par exemple la santé, l'éducation, les niveaux d'administration infranationaux) est toujours aussi difficile. Peut-être serait-il nécessaire de prévoir des incitations pour surmonter la résistance du personnel à passer d'une fonction à une autre ou d'un niveau d'administration à un autre. Il faudrait également prévoir des programmes spéciaux de formation pour les agents en place afin d'adapter leurs qualifications aux nouveaux besoins. Des économies supplémentaires, éventuellement substantielles, pourraient être réalisées si les administrateurs étaient incités à encourager des méthodes de travail plus efficaces. Une vaste stratégie de réforme s'impose afin de moderniser les processus administratifs et budgétaires.

Comparativement aux autres pays de l'OCDE, la Grèce n'utilise guère les redevances d'utilisation ou la sous-traitance d'activités qui pourraient être assurées de manière moins coûteuse et plus efficace par le secteur privé. S'il est probable que la privatisation entraînera un développement de la sous-traitance, les propriétaires privés étant davantage soucieux de réduire leurs coûts, des économies pourraient être certainement réalisées dans certains domaines d'activité de l'administration centrale et des collectivités locales, le jeu de la concurrence donnant alors d'utiles informations sur l'intérêt que présentent les services fournis aux yeux de la collectivité.

Les deux secteurs dans lesquels il est le plus urgent d'améliorer l'efficacité sont l'éducation et la santé. Les récentes réformes qui ont modifié en profondeur et modernisé les instituts technologiques sont un pas dans la bonne direction. Mais malgré l'augmentation substantielle des dépenses ces dernières années, la qualité apparente du système d'enseignement supérieur ne répond pas aux besoins des étudiants ; ceux-ci ne sont pas véritablement incités à travailler dur et à achever rapidement leurs études, et il n'existe pas de solution de rechange dans le secteur privé. La principale concurrence est celle des établissements d'enseignement étrangers. Les réformes doivent améliorer la situation à cet égard, par exemple en autorisant des établissements privés à proposer des cours d'enseignement supérieur, sous réserve du respect de certaines normes et de l'approbation de leurs programmes. La création de « droits de scolarité » aurait pour effet d'inciter les étudiants à obtenir plus rapidement leurs diplômes mais aussi de permettre plus facilement une comparaison entre les prestataires publics et privés. L'institution de tels droits en même temps que la création de prêts étudiants dans l'enseignement tertiaire sont de toute façon souhaitables pour des raisons d'équité. Il serait bon à cet égard de baisser les taux d'intérêt pour que le service des prêts étudiants soit moins coûteux pendant les premières

années. En ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire, le nombre relativement faible d'élèves par classe (en moyenne) et le niveau élevé des traitements (par rapport aux gains moyens) n'ont cependant pas permis des résultats supérieurs à la moyenne. Il est souhaitable de fixer des objectifs plus ambitieux dans ce domaine. Malgré la forte augmentation du nombre d'élèves issus de familles d'immigrés, la population d'âge scolaire devrait se réduire dans les prochaines années, et il devrait donc être possible d'améliorer progressivement les niveaux sans engager d'importantes dépenses supplémentaires.

De l'avis général, le système public de santé ne répond pas aux besoins des patients et sa gestion manque d'efficacité. Les dépenses totales de santé ne sont pas élevées par rapport au PIB comparativement aux autres pays de l'UE, et les résultats obtenus sont bons à plusieurs égards : l'espérance de vie et le nombre de médecins pour 1 000 habitants sont supérieurs à la moyenne ; en revanche, la mortalité infantile reste élevée. Le rôle de l'État est cependant limité et les dépenses publiques de santé ne représentent qu'un pourcentage relativement faible des dépenses publiques totales. D'après les éléments d'information disponibles, la raison n'en est pas tant l'indigence des services publics de santé que la lourdeur du système, son manque d'efficacité et sa qualité médiocre. Les réformes engagées pour renforcer l'efficacité et les incitations ne pourront être que positives. L'élargissement de l'offre de services médicaux et l'amélioration des soins dispensés dans les hôpitaux publics par le biais du système national de santé (Ethniko Sistima Igiar) ont fait d'importants progrès ces dernières années. A long terme, le revenu par habitant s'élevant et la population continuant de vieillir, la demande de soins ne pourra que s'accroître. Si les réformes sont couronnées de succès, si l'efficacité s'améliore et si les services publics de santé en viennent à être considérés comme un substitut (ou un complément) acceptable aux services privés, il faudrait alors envisager la possibilité d'élargir la part des dépenses de santé dans les dépenses totales.

Améliorer l'efficacité du processus budgétaire

Quelles que soient les réductions ou les restructurations de dépenses qui pourraient être opérées, la priorité est de toute façon d'améliorer le processus budgétaire et le suivi des dépenses en raison des graves inefficiences que présente le secteur public. La création des centres régionaux d'audits financiers que le gouvernement semble prêt à favoriser va manifestement dans la bonne direction. Il reste cependant trois importants problèmes à régler. *Premièrement*, le nombre de ces centres devrait être rapidement porté à treize au moins, c'est-à-dire un pour chaque région administrative. *Deuxièmement*, il faudrait que le personnel de ces centres ait les qualifications nécessaires pour évaluer les dépenses publiques et non pas simplement pour juger de la légalité et de la normalité des dépenses, ce que savent parfaitement faire les agents des services existants de vérification

Encadré 8. **Recommandations pour réformer les dépenses publiques en Grèce**

Sur la base de l'analyse présentée dans ce chapitre, des réformes sont nécessaires pour assurer une affectation et une utilisation plus efficaces des ressources publiques. Si l'on veut que la croissance reste durablement soutenue à long terme, il est souhaitable d'opérer des transferts de ressources entre les programmes et de faire en sorte qu'à l'intérieur de chaque programme, il soit fait meilleur usage des deniers publics.

Accélérer les réformes du système public de pension

Les réformes déjà annoncées empêcheront les dépenses publiques au titre des pensions de doubler au cours des prochaines décennies au détriment d'autres programmes. Néanmoins, malgré ces réformes, le système grec reste relativement généreux et les dépenses continueront vraisemblablement d'augmenter à un rythme rapide. Il est encore possible de mieux aligner les prestations sur les cotisations :

- augmenter progressivement le nombre d'années de cotisation exigées pour pouvoir prétendre à une pension à taux plein ;
- relever l'âge de départ en retraite des femmes pour le rapprocher de celui des hommes ;
- durcir les conditions à remplir pour pouvoir prétendre à une retraite anticipée du fait de l'exercice d'un travail pénible ou insalubre.

Réformer le système public de santé

L'état de santé de la population est relativement satisfaisant, mais le pourcentage des médecins par rapport aux autres travailleurs de santé (par exemple le personnel infirmier) est inhabituellement élevé, et les services publics de santé sont généralement considérés comme inefficients et mal adaptés aux besoins de la collectivité :

- accélérer les réformes de la gestion du système de santé annoncées en 2001 ;
- continuer les efforts engagés pour améliorer les soins primaires par la création de l'organisation pour la gestion des ressources économiques de santé (ODIPY). Renforcer également le réseau de généralistes par des incitations adéquates.

Réformer le système d'enseignement et de formation

Bien que le nombre d'élèves par classe soit relativement faible (dans une certaine mesure du fait de facteurs géographiques) aux niveaux du primaire et du secondaire, l'offre d'enseignants diplômés est excessive, alors que les résultats du système d'enseignement sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE. L'enseignement tertiaire est constitutionnellement un monopole de l'État, et bon nombre de jeunes

Encadré 8. **Recommandations pour réformer les dépenses publiques en Grèce** (suite)

poursuivent leurs études supérieures à l'étranger. Le chômage au sortir du système scolaire est élevé, et la formation des adultes est peu développée :

- dans la mesure du possible, modifier la structure des incitations dans l'enseignement primaire et secondaire pour améliorer les niveaux et assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'enseignants ;
- repenser les programmes d'enseignement pour faciliter à la fois le passage de l'école à la vie active et le passage à l'enseignement tertiaire ;
- envisager la création de redevances d'utilisation et de prêts aux étudiants dans l'enseignement tertiaire, pour aider à financer la demande croissante de places en université, tout en incitant plus activement les étudiants à ne pas prolonger indûment leurs études supérieures ;
- continuer d'améliorer l'accès des travailleurs adultes aux centres de formation et suivre et évaluer les résultats.

Réformer la gestion des ressources humaines dans l'administration

En raison de la sécurité de l'emploi et de leur bonne couverture sociale, les emplois du secteur public ont de tout temps fait l'objet d'une forte demande en Grèce. Les rigidités inhérentes au système et l'absence d'incitations adéquates ont sans nul doute contribué à une utilisation inefficace du capital humain et à des sureffectifs dans le secteur public. Les réformes récentes ont visé à accroître l'efficacité de la gestion des ressources humaines, mais principalement au stade du recrutement :

- améliorer les incitations à l'efficacité du personnel en place, par exemple en poursuivant les efforts faits pour veiller à ce que les promotions se fassent en fonction des résultats et du potentiel et non pas en fonction de l'ancienneté ;
- modifier le système d'incitations pour encourager le personnel à changer de poste au sein de chaque ministère et de chaque niveau d'administration, mais aussi entre les ministères et les niveaux d'administration.

Réformer le processus budgétaire

La préparation du budget et le contrôle des dépenses ont été entravés par l'absence d'estimations comparatives globales du bon usage fait des fonds attribués aux différents programmes, et par la pléthore de petites unités qui veillent principalement à ce que les aspects purement juridiques du processus budgétaire soient respectés. Les autorités proposent de créer des centres régionaux de vérification des comptes qui suivraient mieux les aspects coûts-avantages des programmes de dépenses. Le gouvernement doit :

- examiner les programmes existants et les modifications qu'il est proposé de leur apporter pour faire en sorte que les deniers publics soient mieux utilisés et pour uniformiser les rendements, au sens large, à la marge ;

Encadré 8. **Recommandations pour réformer les dépenses publiques en Grèce** (suite)

- continuer d'établir des estimations/prévisions de dépenses au titre des différents programmes dans une perspective à moyen terme dans le cadre du processus budgétaire annuel ;
- veiller à ce que les nouveaux centres régionaux de vérification des comptes aient un personnel ayant les compétences analytiques requises.

et de contrôle du ministère des Finances. Dans le cas cependant où certains de ces agents seraient détachés auprès de ces centres, ils devraient suivre des cours spéciaux et très intensifs de formation dans l'établissement parrainé par le ministère. *Troisièmement*, les responsabilités des organes existants de vérification doivent être réexaminées dans le détail, à la fois pour supprimer les doubles emplois et pour combler les lacunes éventuelles.

Il faudrait en outre que chaque département ministériel se dote de services internes de vérification et de contrôle chargés d'évaluer les programmes gérés à l'intérieur du département concerné. Grâce à leurs compétences, ces services seraient en première ligne des activités de surveillance. Leurs évaluations contribueraient utilement aux travaux des services de vérification et de contrôle des ministères et conduiraient avec le temps à une plus grande efficacité des dépenses publiques.

IV. Progrès de la réforme structurelle

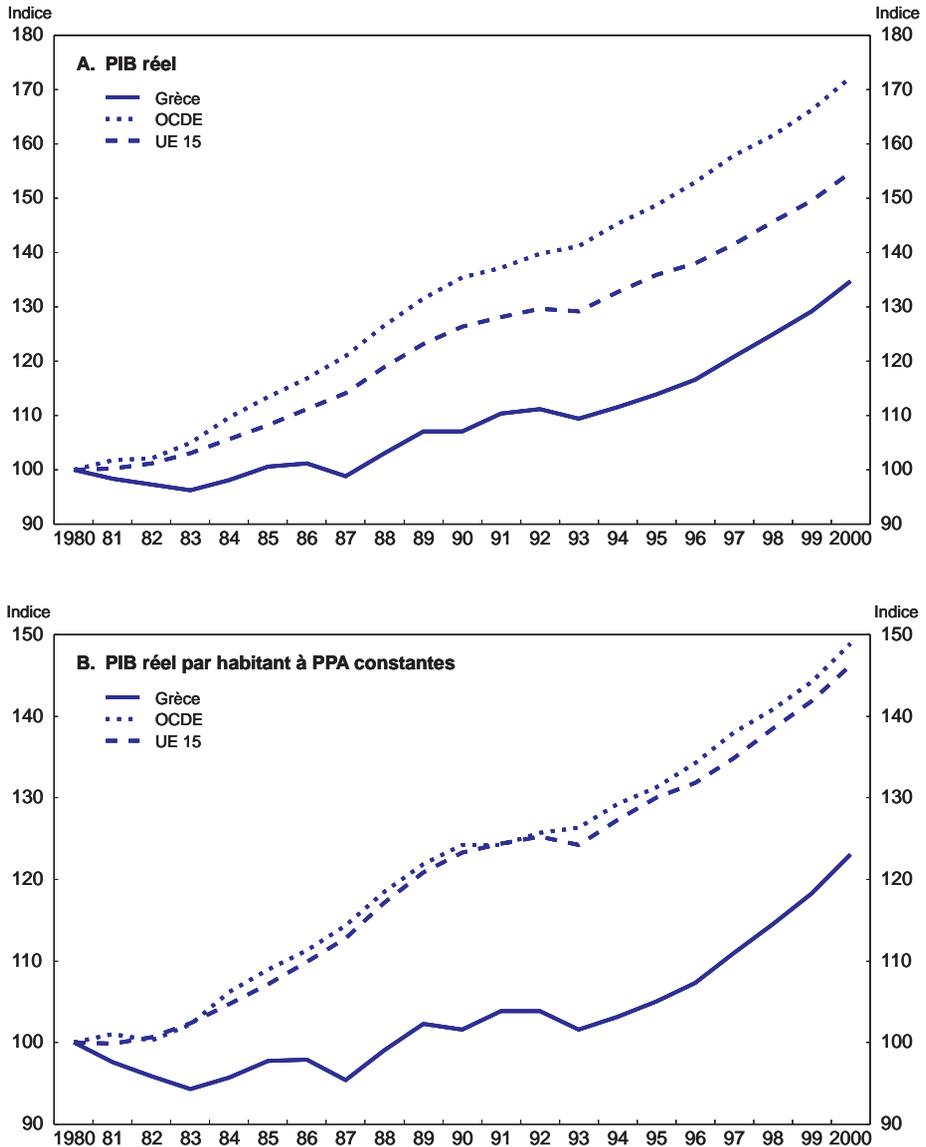
On examinera dans ce chapitre les obstacles structurels à de meilleures performances économiques et les mesures structurelles qui pourraient les atténuer ou les éliminer. On s'attachera à un petit nombre de secteurs clés qui, dans le contexte grec, semblent revêtir une importance toute particulière dans l'optique d'une plus forte croissance, à savoir le facteur travail, sous l'angle quantitatif et qualitatif, et l'efficacité des marchés de produits et des marchés financiers. On traitera plus particulièrement les aspects suivants : une plus grande flexibilité du marché du travail : l'amélioration de la formation et de l'enseignement ; la réforme de la politique de la concurrence ; la libéralisation des marchés de produits, notamment pour l'énergie, les télécommunications et les transports ; la réforme des marchés financiers. Ce chapitre s'achève par un encadré (encadré 11) résumant sur un plan plus général les progrès récents de la réforme structurelle.

Les performances à long terme de la Grèce dans une perspective internationale

Maintenant qu'un degré substantiel de stabilité macroéconomique a été obtenu, le prochain grand objectif macroéconomique est la convergence par rapport aux autres États membres de l'UE du point de vue du revenu réel par habitant. Cette convergence ne se fera ni rapidement, ni facilement. Durant la majeure partie des trente dernières années, le revenu grec par habitant a oscillé à un niveau inférieur aux deux tiers de la moyenne pour l'UE et l'écart s'est en fait creusé entre le milieu des années 70 et la fin des années 80. La production par personne exerçant un emploi est plus proche de la moyenne de l'UE, car la population active représente en Grèce une plus faible proportion de l'ensemble de la population que dans le reste de l'UE.

Malgré tout, les performances économiques grecques se sont nettement améliorées par rapport au milieu des années 90 (graphique 14). La croissance du PIB a été en moyenne de 3½ pour cent entre 1996 et 2001, contre 1¼ pour cent au cours de la première moitié des années 90. Indéniablement, cette amélioration est due en partie à des facteurs conjoncturels, sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt liée à l'euro, cette expérience étant conforme à celle d'autres pays entrés d'emblée dans la zone euro (Espagne, Irlande et Portugal). L'activité économique a

Graphique 14. **La croissance : performances à long terme**
Indice 1980 = 100



Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

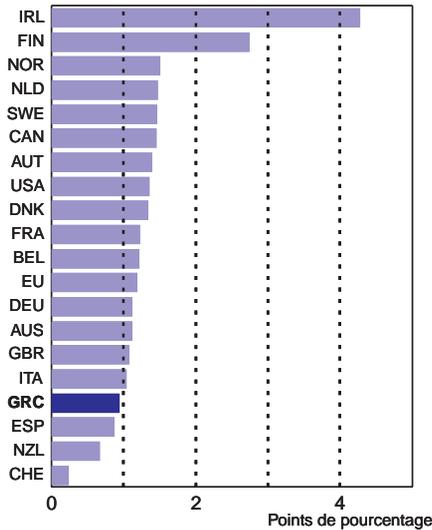
en outre bénéficié de transferts massifs de l'UE au titre des *Cadres communautaires d'appui* (CCA⁶⁷) successifs afin de promouvoir l'intégration de la Grèce dans l'Union européenne. Toutefois, l'accélération de la croissance de la production et la forte progression corrélative des gains de productivité du travail⁶⁸ depuis 1996, à en juger par les estimations, reflètent également sans doute l'impact positif d'un certain nombre de réformes macroéconomiques et microéconomiques entreprises ces dernières années. Sur le plan macroéconomique, ces réformes ont visé à une plus grande discipline budgétaire et monétaire et ont abouti à l'admission de la Grèce dans l'Union économique et monétaire (UEM) européenne le 1^{er} janvier 2001. Sur le plan microéconomique, les réformes ont été essentiellement centrées jusqu'à présent sur la libéralisation particulièrement nécessaire des marchés de produits et des marchés financiers. En revanche, la montée des estimations du taux d'inflation non accélérateur du chômage (NAIRU) dans les années 90, à un niveau qui se situe actuellement légèrement au-dessous de 10 pour cent, montre qu'on n'a guère réalisé de progrès dans le sens d'une plus grande réactivité du marché grec du travail au changement structurel et aux chocs externes.

Il y a beaucoup à faire pour accroître l'efficacité des facteurs de production. Les estimations directes de la production par salarié font apparaître des gains très élevés de productivité du travail ces dernières années, mais elles sont sans doute biaisées à la hausse du fait d'un sous-enregistrement du facteur travail, et en particulier de la main-d'œuvre immigrée. D'autres estimations, calculées par l'OCDE, confirment que la croissance de la productivité du travail telle que mesurée par la croissance tendancielle du PIB *par heure travaillée* s'est améliorée dans les années 90, mais moins spectaculairement, en passant d'une moyenne de 1 pour cent environ durant la première moitié des années 90 à quelque 2 pour cent dans la deuxième moitié de cette même décennie⁶⁹. Sur la base de ces estimations, l'OCDE s'est efforcée de calculer la croissance multifactorielle de la productivité ; on observe une amélioration puisque, nettement inférieure à 1 pour cent par an durant la première moitié des années 90, elle atteignait environ 1½ pour cent pour la période postérieure⁷⁰ (graphique 15). Mais cette amélioration de la *croissance* de la productivité multifactorielle s'est produite à partir d'un faible *niveau* de productivité, ce qui laisse place à de larges possibilités d'accroissement de l'efficacité économique par rattrapage des meilleures pratiques des autres pays de l'OCDE. Le résidu négatif spécifiquement national très marqué qui ressort de l'analyse de régression réalisée dans l'*Étude sur la croissance* de l'OCDE (voir ci-dessus) est également symptomatique d'une économie qui est loin de se situer à la frontière de ses possibilités de production et témoigne de l'amélioration nécessaire de l'efficacité des marchés de produits.

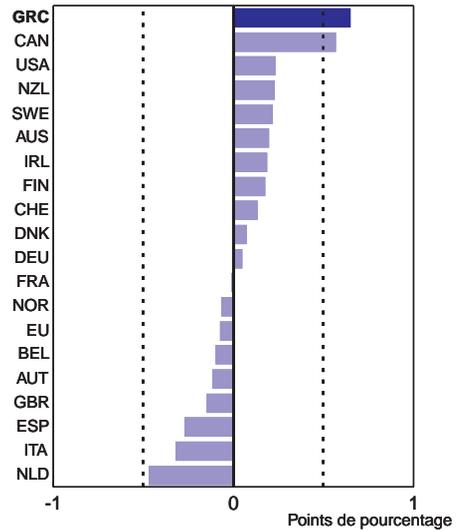
Les taux de croissance potentielle ont augmenté en Grèce ces dernières années et, selon les estimations de l'OCDE, la croissance potentielle du PIB en Grèce est de l'ordre de 3 pour cent à l'heure actuelle, soit un peu plus qu'au cours de la deuxième moitié des années 90 (graphique 16)⁷¹. La moyenne pour l'UE est

Graphique 15. Productivité¹

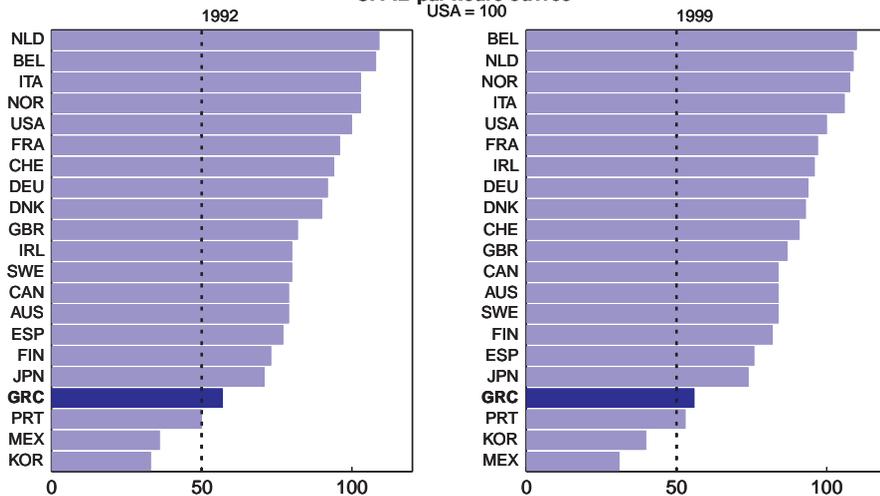
A. PTF tendancielle pendant les années 90 (2)



B. Variation de la croissance de la PTF tendancielle pendant la seconde moitié des années 90 (3)



C. PIB par heure ouvrée



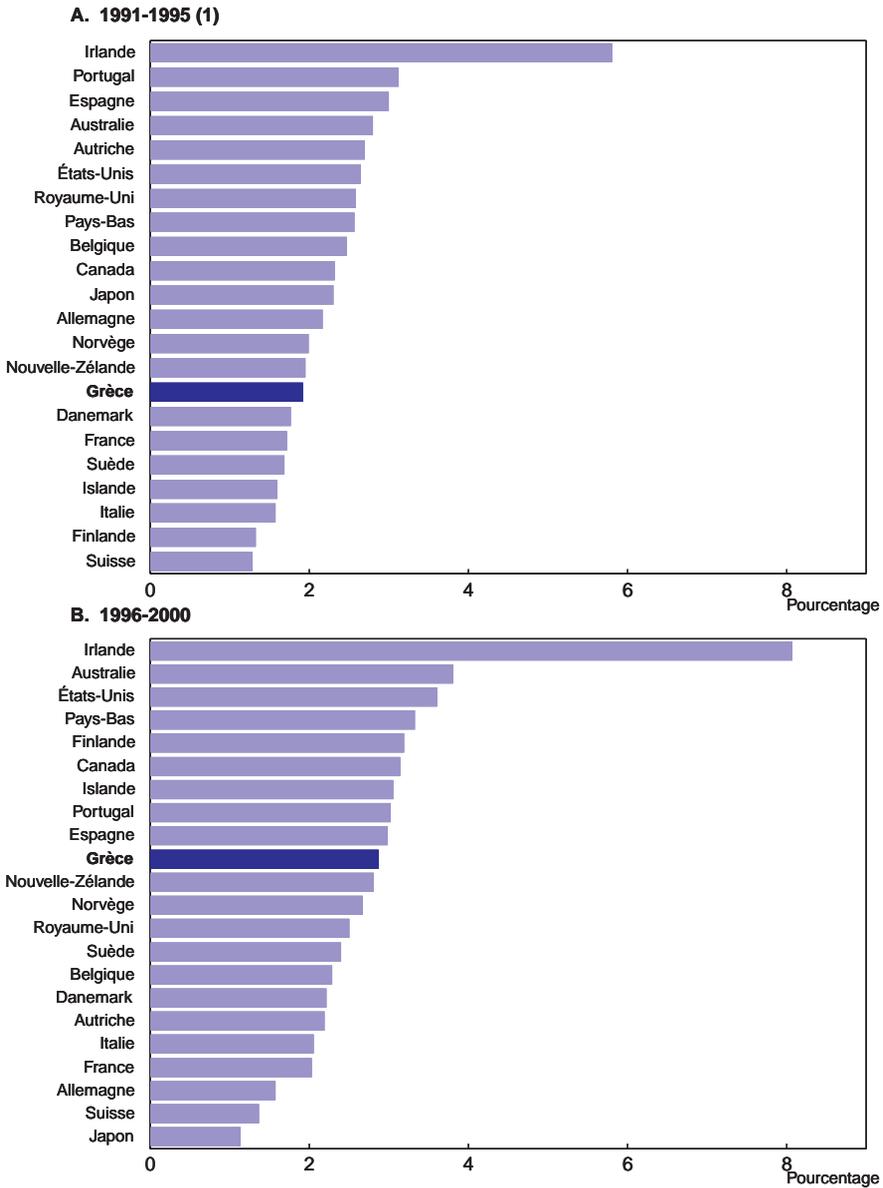
1. PTF = productivité totale des facteurs dans le secteur des entreprises.

2. Variation en pourcentage entre 1991 et 2000, sauf pour l'Allemagne (1992 à 2000).

3. 1996-2000 par rapport à la première moitié des années 90 (1991-1995, sauf pour l'Allemagne 1992-1995).

Source : OCDE, *Science, technologie et industrie : tableau de bord d'indicateurs* (2001) ; OCDE, base de données des *Perspectives économiques*, n° 70.

Graphique 16. **Estimations de la croissance de la productivité potentielle**
 Pourcentage annuel moyen de variation sur la période



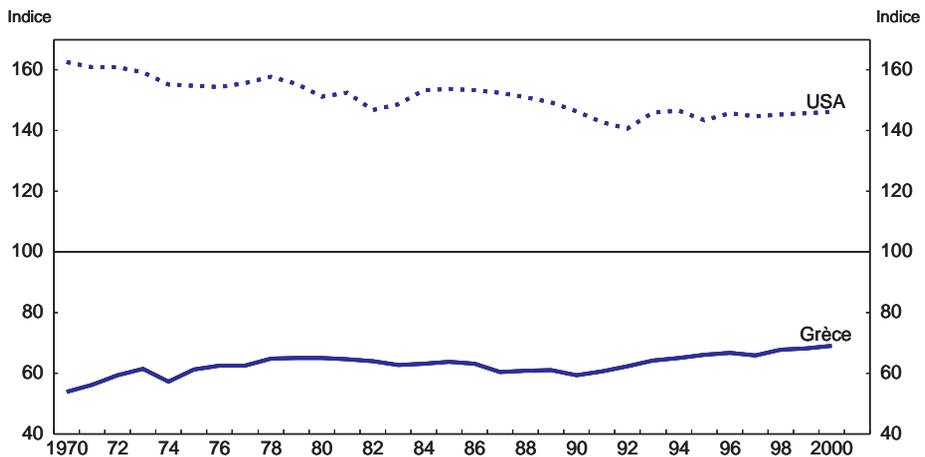
1. Pour l'Allemagne, 1992 à 1995.

Source : OCDE.

actuellement de 2.1 pour cent. Dans l'hypothèse où, dans les deux cas, le taux de croissance potentielle resterait indéfiniment à son niveau actuel⁷², il faudrait environ 25 ans à la Grèce pour atteindre le niveau de revenu par habitant de l'UE et rattraper ainsi l'écart de 33 pour cent. Un tel objectif paraît extrêmement ambitieux, sachant que ces trente dernières années la convergence n'a été que d'environ 10 points de pourcentage.

Le « Projet sur la croissance »⁷³ de l'OCDE a été l'occasion d'établir les raisons des performances décevantes de la dernière décennie et de mettre en lumière les secteurs dans lesquels des réformes pourraient améliorer les performances à l'avenir. Le graphique 17 montre que, par rapport à la moyenne de l'UE, le revenu grec par habitant n'était pas beaucoup plus élevé en 1998 qu'en 1985, et que la moyenne même de l'UE a diminué légèrement par rapport à celle des États-Unis pendant les années 90. L'écart entre la Grèce et l'UE tient essentiellement à une plus faible productivité horaire du travail : les taux d'activité sont nettement inférieurs à la moyenne de l'UE (et, a fortiori, à ceux observés aux États-Unis), mais cela a été plus que compensé (en 1998) par une plus longue durée du travail (même supérieure à celle enregistrée aux États-Unis) et par un chômage guère plus élevé. Le tableau 15, qui se fonde également sur les travaux de l'OCDE, examine le taux de croissance par habitant dans différents pays de

Graphique 17. PIB par habitant¹
Indice UE = 100



1. En dollars EU à prix courants et convertis à l'aide des PPA constantes.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

Tableau 15. **Décomposition du taux de croissance par habitant dans les différents pays¹**

Années 70-90, taux annuels de croissance en pourcentage

	Taux de croissance annuel moyen	Écart de croissance	Conditions initiales (PIB réel/pop.)	Part de l'investissement (Sk)	Capital humain (H)	Croissance de la population ($\Delta \log p$)	Variabilité de l'inflation (SDinfl)	Consommation publique (Gov cons)	Ouverture aux échanges (Trade exp ^{adj})	Effet spécifique résiduel par pays
Australie	1.68	0.13	-0.37	0.20	0.52	-0.25	0.03	0.01	-0.41	0.40
Autriche	1.57	0.02	-0.41	0.07	0.26	0.01	0.05	0.00	0.03	0.01
Belgique	1.66	0.11	-0.53	0.02	-0.15	0.20	0.03	-0.05	0.53	0.06
Canada	1.32	-0.23	-0.90	-0.21	0.62	-0.18	0.04	-0.07	0.14	0.32
Danemark	1.69	0.14	-0.57	0.28	0.21	0.12	0.02	-0.14	-0.05	0.27
Espagne	1.28	-0.27	0.73	0.04	-1.12	0.00	0.03	0.07	-0.14	0.11
États-Unis	1.93	0.38	-1.62	-0.34	0.63	-0.09	0.07	0.09	-0.25	1.89
Finlande	1.82	0.27	0.51	0.05	0.02	0.15	0.00	-0.06	-0.26	-0.14
France	1.35	-0.20	-0.59	-0.09	-0.10	0.07	0.07	-0.08	0.05	0.48
Grèce	1.15	-0.40	2.00	0.19	-0.56	-0.07	-0.16	0.17	-0.51	-1.48
Irlande	3.02	1.47	1.54	-0.18	-0.32	-0.18	0.01	0.09	0.17	0.34
Italie	1.73	0.18	0.22	-0.13	-0.69	0.13	0.02	0.01	0.14	0.48
Pays-Bas	1.26	-0.29	-0.47	-0.03	0.25	0.01	0.06	-0.13	0.52	-0.50
Nouvelle-Zélande	0.53	-1.02	0.34	-0.17	0.31	-0.29	-0.07	0.10	-0.36	-0.87
Norvège	1.72	0.17	-0.12	-0.05	0.35	0.07	0.03	-0.06	-0.04	-0.01
Portugal	2.15	0.60	2.56	0.58	-1.20	0.07	-0.10	0.10	0.11	-1.52
Suède	1.20	-0.35	-0.60	-0.10	0.21	0.11	-0.10	-0.17	0.01	0.30
Suisse	0.81	-0.74	-1.75	0.08	0.59	-0.04	0.00	0.15	0.02	0.21
Royaume-Uni	1.63	0.08	0.05	-0.21	0.17	0.15	-0.03	-0.02	0.31	-0.34

1. Décomposition des différences internationales du taux de croissance annualisé (en %) de la production moyenne par habitant en 1974-77 à la production moyenne par habitant en 1994-97. Voir Bassanini A. et S. Scarpetta (2001b) pour les détails de l'approche analytique de ces résultats.

Source : OCDE.

l'OCDE en utilisant la même méthode de régression. La première colonne indique le taux de croissance annuel effectif moyen par habitant entre les années 70 et les années 90 et la deuxième colonne fait apparaître dans quelle mesure la moyenne du pays est différente de la moyenne de 1.55 pour cent par an obtenue pour les pays considérés. Les coefficients qui figurent dans les autres colonnes répartissent cet écart entre les différents facteurs explicatifs, avec également un résidu inexpliqué.

On notera que la Grèce est à la troisième place en bas du tableau pour le taux effectif de croissance (elle devance seulement la Nouvelle-Zélande et la Suisse) et que le résidu négatif inexpliqué de la croissance grecque est le plus élevé après celui du Portugal, ce qui veut dire que d'amples obstacles structurels entravent une amélioration des performances. La Grèce ayant en début de période un revenu par habitant relativement faible, cette analyse implique que ce facteur à lui seul, compte tenu de l'ensemble des autres facteurs, aurait dû augmenter la croissance grecque de 2 points *via* un mécanisme de convergence (conditionnelle). Les autres facteurs positifs, un investissement relativement dynamique et une consommation publique en forte progression⁷⁴, auraient dû stimuler également la croissance en la portant au-dessus de la moyenne pour les pays examinés. Mais les résultats sont restés en deçà de ce qu'on pouvait attendre, essentiellement à cause du niveau relativement bas d'instruction de la population active et de la faiblesse de la compétitivité extérieure, l'effet résiduel spécifiquement national entrant tout particulièrement en jeu. Bien que ce résidu soit inexpliqué par définition, certains travaux (Bassanini, Scarpetta et Hemmings, 2001) consacrés aux sources de la croissance de la productivité multifactorielle montrent que les modifications de la croissance de la productivité multifactorielle sont en corrélation négative avec les rigidités sur les marchés de produits, et plus spécialement avec l'intervention du secteur public dans les activités des entreprises et avec les obstacles administratifs à l'entrepreneuriat. Sur ces deux points, la Grèce obtient de médiocres résultats si l'on prend en compte la base de données 1998 de l'OCDE sur les indicateurs de la réglementation⁷⁵.

Il en résulte que, dès lors que la stabilité macroéconomique peut être préservée, des réformes structurelles dans certains secteurs prioritaires sont souhaitables si l'on veut que la convergence se fasse en l'espace d'une génération. Les voies les plus fructueuses paraissent être les suivantes : améliorer l'emploi et la qualité de la main-d'œuvre ; intensifier encore la concurrence sur les marchés de produits ; rendre les marchés financiers plus efficaces et réduire la taille du secteur public. L'exposition à la concurrence étrangère joue maintenant un moindre rôle, puisque la Grèce est bien ancrée dans l'UE. Le commerce extérieur (moyenne des exportations et des importations) atteint actuellement un quart du PIB, proportion qui n'est pas très différente de la moyenne de l'UE, même si elle est inférieure à la moyenne pour les petits pays.

Accroître les taux d'emploi

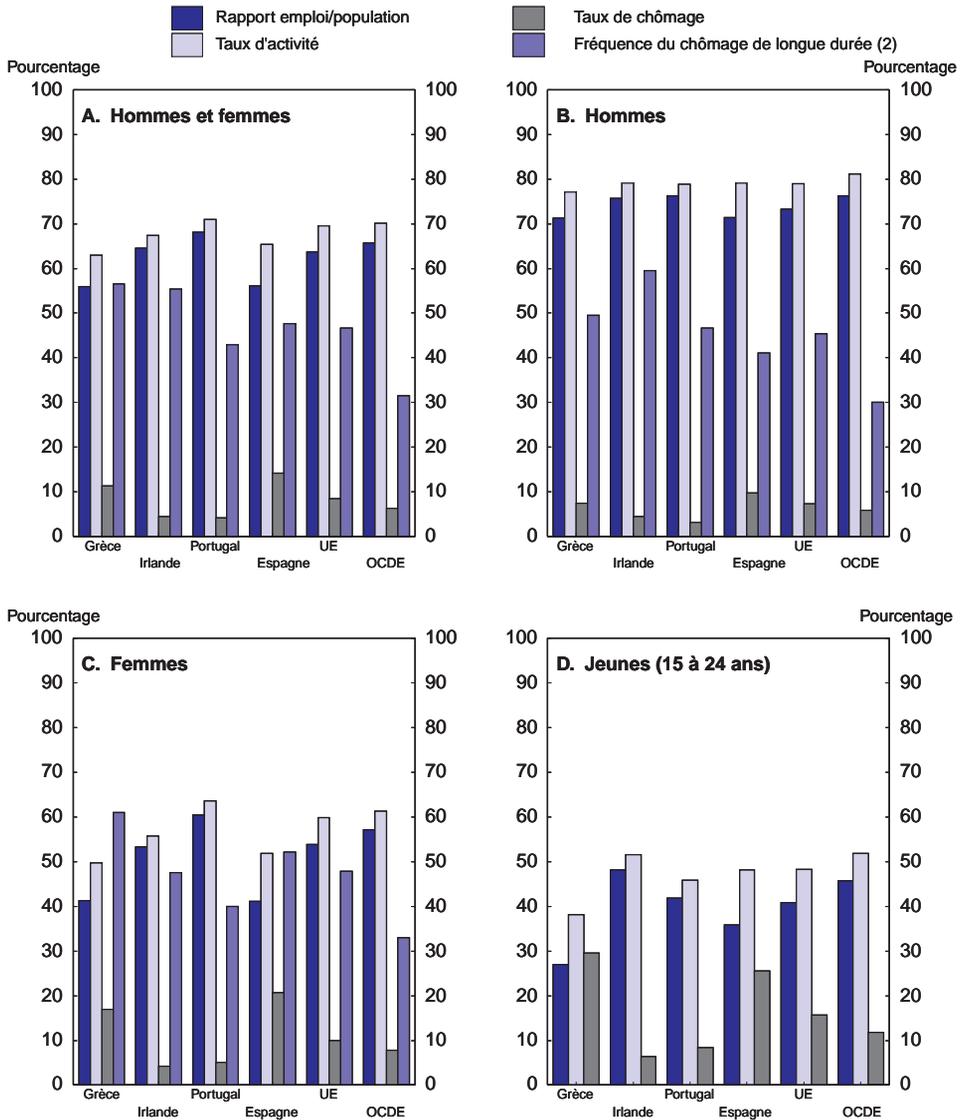
Malgré certains progrès ces dernières années, le marché du travail grec se caractérise toujours par un faible taux d'activité, un faible taux d'emploi et, malgré une vive croissance économique durant la période récente, un taux de chômage élevé, surtout parmi les jeunes et les femmes (graphique 18)⁷⁶. De plus, le chômage de longue durée est loin d'être négligeable, puisqu'il représente plus de la moitié du chômage total. Après s'être situé en général à un niveau relativement bas pendant plusieurs décennies depuis la fin de la guerre, le chômage est monté à partir du début des années 80 vers le haut de la moyenne de l'UE, elle-même élevée. La persistance d'un fort chômage peut être en partie attribuée aux changements structurels, et notamment à une hausse sensible du taux d'activité des femmes et des immigrants, aux restrictions à l'embauche dans le secteur public, aux délestages dans l'industrie et au recul de l'emploi en zone rurale. Toutefois, les rigidités sous-jacentes du marché du travail – renforcées par celles des marchés de produits – et le fait que le système d'enseignement et de formation se soit révélé incapable de fournir les qualifications requises jouent un rôle de premier plan. De nouvelles réformes sont nécessaires pour remédier aux causes de ce chômage élevé. Ce qui reste essentiellement à faire, c'est réduire la forte segmentation du marché du travail en facilitant l'accès à ce marché, améliorer le système d'enseignement et de formation afin d'obtenir une qualification plus satisfaisante de la main-d'œuvre, et supprimer les distorsions du système d'imposition qui ont un effet négatif aussi bien sur la demande que sur l'offre de main-d'œuvre (voir l'*Étude* de l'an dernier).

Accroître encore la flexibilité du marché du travail

La Grèce a accompli certains progrès dans la flexibilité de son marché du travail, grâce aux réformes mises en œuvre depuis le début des années 90. Comme on l'a vu dans l'*Étude* précédente, une forte immigration a également contribué à ce processus. Une nouvelle initiative de la fin 2000 (loi 2874/2000) a eu pour but de favoriser l'emploi et d'accroître l'offre de travail en réformant certains éléments essentiels des relations du travail, notamment la réglementation des heures supplémentaires, l'activité à temps partiel et les licenciements collectifs (encadré 9). Les mesures de 2000 ont été adoptées en partie pour pallier l'impact limité des réformes de 1998, hypothéquées par une série de difficultés administratives (Commission européenne, 2001a). L'initiative de 2000 va dans la bonne direction. Mais il faudrait d'autres réformes, plus ambitieuses, pour obtenir des résultats bien meilleurs sur le marché du travail. Malgré le nouveau régime de licenciement collectif, la réglementation en matière de protection de l'emploi demeure assez restrictive, surtout pour les employés et les cadres. De plus, la loi de 2000 ne comporte pas les dispositions nécessaires pour remédier à une différenciation insuffisante des salaires, dont témoigne manifestement la forte concentration du chômage parmi les entrants sur le marché du travail, et les coûts non

Graphique 18. **Caractéristiques du marché du travail**¹

Pourcentage



1. En 2000.

2. Personnes au chômage pendant 12 mois et plus en pourcentage du chômage total. Les chiffres de l'Irlande se rapportent à 1999.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* 2001.

Encadré 9. Les dispositions de la loi de 2000 sur l'emploi

La loi de 2000 (loi 2874/2000), entrée en vigueur en avril 2001, comporte :

- Une nouvelle mesure de valorisation du travail visant à favoriser l'emploi à temps partiel ; le bénéfice des allocations de chômage partiel (environ un tiers de l'allocation chômage minimale) est accordé durant un an aux chômeurs de longue durée qui exercent un emploi à temps partiel (au moins 4 heures par jour). De plus, les travailleurs à temps partiel dont la durée de travail quotidienne est inférieure à 4 heures peuvent obtenir une augmentation du salaire horaire de 7.5 pour cent s'ils sont rémunérés au salaire minimum.
- Une réduction des heures supplémentaires hebdomadaires utilisables librement par l'employeur (heures supplémentaires « non réglementées ») de 8 à 3 heures (la durée hebdomadaire contractuelle du travail pour un salarié à plein-temps restant fixée à 40 heures) et une augmentation des primes pour heures supplémentaires. La prime pour heures supplémentaires « non réglementées » et pour heures supplémentaires « légales » (au-delà de 40 heures hebdomadaires, jusqu'à 120 heures par an) est doublée (50 pour cent au lieu de 25) ; la prime pour heures supplémentaires « illégales », au-delà de la durée hebdomadaire maximale du travail, est portée de 100 à 150 pour cent.
- Une possibilité d'annualisation de la durée du travail avec réduction de la durée hebdomadaire contractuelle de 40 à 38 heures. Il s'agit d'un dispositif facultatif pour les entreprises, qui suppose un accord avec les salariés.
- Une modification des seuils de licenciement collectif. Pour les entreprises de 20 à 199 salariés, le plafond au-delà duquel il y a licenciement collectif est fixé à 4 personnes par mois ; le seuil de 2 pour cent reste applicable aux entreprises de plus de 200 salariés.
- Une baisse de 2 points de pourcentage des cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires (salaire mensuel égal ou inférieur à 200 000 drachmes (environ 587 euros))*.

* Ce seuil est supérieur de 25 pour cent au niveau du salaire minimum.

salariaux restent élevés en dépit d'une baisse récente. On s'attachera ci-après aux principaux éléments de rigidité du marché du travail.

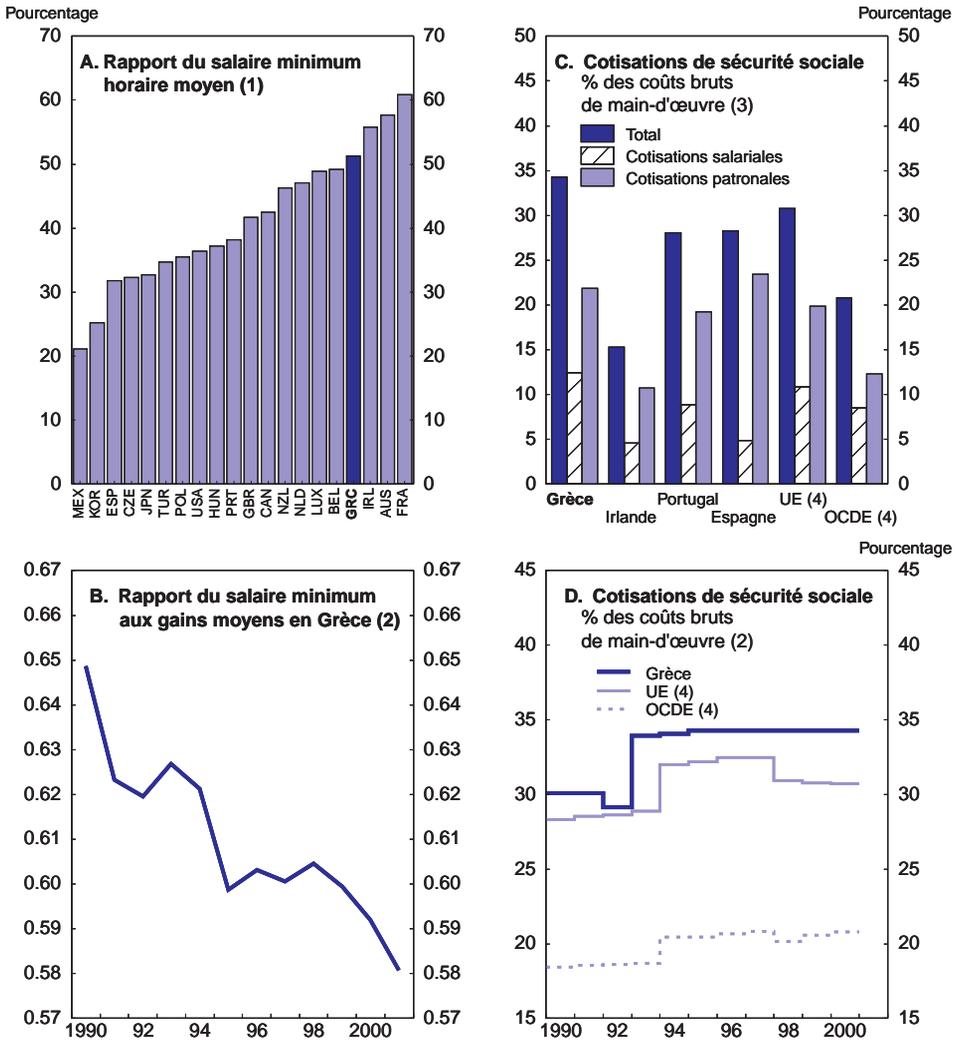
Il faudrait différencier davantage les salaires et limiter encore les coûts non salariaux

Le problème du chômage en Grèce est étroitement lié à celui de l'intégration initiale sur le marché du travail. Environ la moitié (45 pour cent) des chô-

meurs étaient en 2000 des primo-demandeurs d'emploi. Environ 61 pour cent des chômeurs sont des femmes et plus de la moitié sont des jeunes de moins de 29 ans. Les réformes de 1998 ont ouvert la voie à une plus grande différenciation des salaires grâce aux Pactes territoriaux pour l'emploi (PTE), qui ont rendu possible la non-application des conventions salariales sectorielles dans certaines zones caractérisées par un fort chômage et un déclin industriel⁷⁷. Mais cette possibilité de flexibilité est restée dans la pratique largement inutilisée (à l'exception d'un cas unique), car de très strictes conditions doivent être remplies en ce qui concerne l'accord des parties. Le manque de tradition dans ce domaine a également fait échec à la conclusion d'accords dérogatoires. Contrairement aux réformes de 1998, la loi de 2000 n'a mis en place aucune mesure de flexibilité salariale. On pourrait améliorer le fonctionnement du marché du travail en faisant en sorte que les salaires reflètent mieux la productivité et la situation du marché local. En rendant plus facilement applicable dans la pratique le régime de flexibilité salariale des Pactes territoriaux pour l'emploi, on remédierait utilement à une insuffisante différenciation des salaires. De façon générale, il faudrait encourager une différenciation plus poussée des salaires au niveau local ou au niveau de l'entreprise. Une plus grande flexibilité pour la fixation du salaire minimum des travailleurs les moins qualifiés faciliterait également la différenciation des salaires sans accroître sensiblement la précarité, comme on l'a souligné dans les *Études économiques* précédentes⁷⁸. A environ 60 pour cent du salaire moyen dans le secteur manufacturier⁷⁹, le niveau du salaire minimum d'entrée pour les ouvriers est élevé par rapport à d'autres pays, même si ce pourcentage est en diminution depuis 1990 (graphique 19). Cette caractéristique, à laquelle il faut ajouter des coûts de main-d'œuvre non salariaux élevés, nuit aux perspectives d'emploi des travailleurs non intégrés et les moins expérimentés, même si les aides à l'emploi, de même que les mesures récentes (voir ci-après) de réduction du coût du travail pour l'emploi de travailleurs à bas salaires, compensent quelque peu l'impact négatif qu'exerce sur l'emploi un plancher de salaire relativement élevé.

En Grèce, les cotisations de sécurité sociale comptent parmi les plus élevées dans l'UE ; elles atteignaient en 2001 plus de 34 pour cent du coût brut total de main-d'œuvre (en excluant les cotisations supplémentaires pour travaux pénibles et nocifs pour la santé)⁸⁰. Dans les années 90, les taux de cotisation ont été relevés de 4 points de pourcentage, contre 2.1 points en moyenne dans l'UE⁸¹. La loi de 2000 a réduit de 2 points de pourcentage les cotisations patronales de sécurité sociale pour les basses rémunérations, ce qui représente une baisse de 1.6 pour cent du coût global de main-d'œuvre dans le cas de ces travailleurs. De plus, depuis 2000, l'État subventionne les cotisations de sécurité sociale des travailleurs rémunérés au salaire minimum en acquittant la quote-part des cotisations versées à l'IKA au titre des retraites (c'est-à-dire 6.7 pour cent du salaire brut). Cette mesure, la première prestation pour l'exercice d'un emploi qui ait été mise en place en Grèce dans le cadre de la « valorisation du travail », a pour but

Graphique 19. Coûts de main-d'œuvre salariaux et non salariaux



1. Dans les industries manufacturières, en 2000.
 2. Pour une personne célibataire, sans enfant, gagnant 100 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen. Les chiffres se rapportent à 2001.
 3. Moyenne pondérée des données disponibles, sur la base du PIB réel aux PPA de 1995.
 4. Ouvriers du secteur manufacturier. Les données se rapportent à la fin de l'année.
 Source : Banque de Grèce, *Bulletin d'indicateurs conjoncturels* ; OCDE, *Les impôts sur les salaires* (2002).

de stimuler l'offre de travail et d'inciter davantage à travailler dans l'économie formelle. Récemment, afin de favoriser l'emploi, le gouvernement a fait voter dans le budget 2002 (voir le chapitre II) une nouvelle mesure fiscale qui ramène l'impôt sur les sociétés de 35 à 32.5 pour cent, en fonction de l'augmentation de l'emploi.

Il faudrait encore assouplir le régime de protection de l'emploi

La législation en matière de protection de l'emploi applicable en Grèce compte parmi les plus strictes dans la zone de l'OCDE⁸². Cela peut expliquer le déséquilibre, parmi les plus marqués pour la zone de l'OCDE, dans la répartition du chômage par sexe et par tranche d'âge, et également le taux élevé de chômage de longue durée (56.5 pour cent du chômage total en 2000), malgré une croissance forte. La dualité du marché du travail grec peut être un autre indicateur du caractère restrictif de la réglementation en matière de protection de l'emploi. Les salariés représentent environ 56 pour cent de la population exerçant un emploi, le reste étant constitué de travailleurs indépendants et de personnes travaillant dans l'économie souterraine. La loi de 2000 a un peu assoupli la protection de l'emploi en mettant fin à la « règle des 2 pour cent » pour les licenciements collectifs dans le cas des entreprises employant entre 50 et 199 salariés, mais elle a renforcé cette protection pour les entreprises ayant moins de 50 salariés, afin de remédier à la contre-incitation au développement des entreprises⁸³. Il n'y a eu toutefois aucune modification des indemnités de licenciement. La réglementation actuelle comporte des indemnités plus élevées pour les employés et les cadres que pour les ouvriers. Dans les deux cas, le coût du licenciement augmente en fonction de l'ancienneté ; il peut aller jusqu'à 24 mois de salaire pour un employé ou cadre ayant travaillé plus de 28 ans auprès du même employeur⁸⁴. Il pourrait être très bénéfique pour le marché du travail d'alléger encore le dispositif de protection de l'emploi en diminuant les indemnités de licenciement pour les employés et les cadres et en réduisant l'écart par rapport aux ouvriers⁸⁵. A en juger par des estimations portant sur tout un ensemble de pays, la réglementation relativement stricte en matière de protection de l'emploi et le régime des prestations ont sans doute réduit les taux d'emploi en Grèce d'environ 1½ point par rapport à la moyenne pour l'OCDE sur la période 1982-1998 (OCDE, 2001c).

Il faudrait favoriser davantage le travail à temps partiel

Les faibles taux d'activité en Grèce traduisent au total tout spécialement les faibles taux d'activité des femmes, mais aussi des taux relativement bas pour les jeunes de sexe masculin⁸⁶. En ce qui concerne ces jeunes, il y a eu baisse au fil des années, parce que la participation à l'enseignement post-obligatoire a augmenté. En revanche, les taux d'activité des femmes ont eu tendance à s'accroître, peut-être parce que la taille des familles s'est réduite (c'est dans les tranches d'âge susceptibles d'avoir de jeunes enfants que l'activité a le plus progressé) et

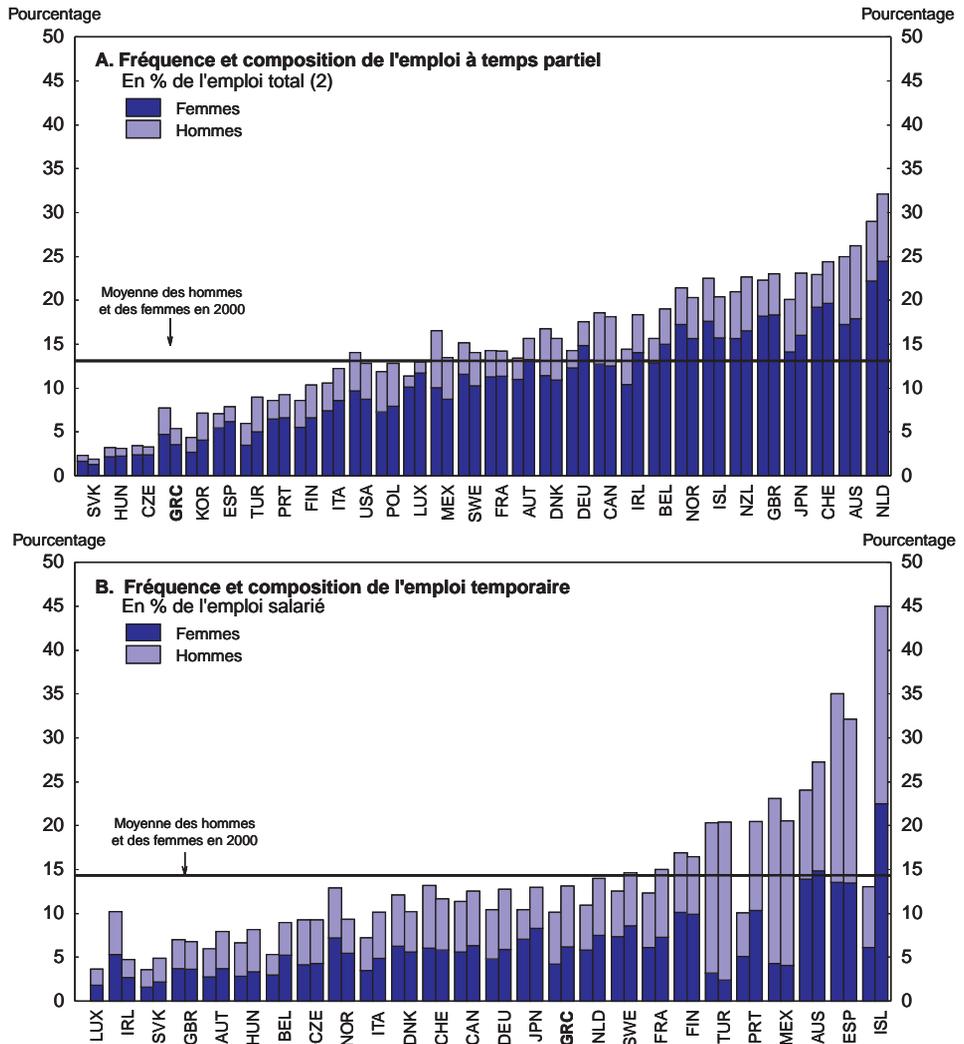
peut-être aussi parce que l'emploi dans le secteur des services a pris de plus en plus d'importance. Deux autres éléments ont sans doute joué : le relèvement du niveau d'instruction des femmes et la mise en place d'un service d'accueil de l'enfance sous l'égide des pouvoirs publics. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que les taux d'activité féminins pourraient être plus élevés si le travail à temps partiel était plus couramment pratiqué⁸⁷. Ce type de travail ne représente que 5½ pour cent environ de l'emploi total en Grèce, contre 16 pour cent en moyenne dans l'UE (OCDE, 2001h), et malgré les mesures prises depuis le début des années 90 (en particulier les réformes de 1998), il ne paraît pas se développer (graphique 20)⁸⁸.

Les facteurs qui nuisent à l'attrait du travail à temps partiel se situent à la fois au niveau de l'offre et de la demande. Lorsque le travail à temps partiel dépasse une durée de 4 heures par jour, les cotisations patronales de sécurité sociale sont élevées et les pratiques professionnelles sont pour beaucoup fonction d'une durée de travail à plein-temps de 8 heures par jour (au moins). L'emploi à temps partiel se concentre vers le bas du marché du travail pour ce qui est des qualifications exigées, de la rémunération et des possibilités de carrière. Les employeurs et les salariés préfèrent le travail en heures supplémentaires pour faire face aux pointes saisonnières, ou bien ont recours au travail informel ou non recensé. Passer à un emploi à temps partiel en fin de vie active n'est pas non plus attrayant, car la pension de retraite est normalement calculée sur la base du salaire moyen des cinq dernières années. Malgré tout, à mesure que les revenus augmentent en Grèce et que les services se développent dans l'économie⁸⁹, la demande de travail à temps partiel, surtout dans le cas des femmes, devrait augmenter comme dans les autres pays de l'OCDE. Pour que l'offre réponde à la demande, il faudra que l'emploi à temps partiel soit plus attrayant et que le régime de sécurité sociale soit reconsidéré et modifié le cas échéant, surtout lorsque le travail à temps partiel est exercé quatre heures par jour ou moins. Les incitations financières en faveur du temps partiel mises en place par la loi de 2000 sont utiles à cet égard. De plus, cette loi met fin à la possibilité d'heures supplémentaires en cas de travail à temps partiel.

Alors que le marché grec du travail reste caractérisé par un emploi à temps partiel assez faible, l'emploi temporaire représente une part de l'emploi salarié, 13.1 pour cent, qui est légèrement supérieure à la moyenne pour l'UE (12.7 pour cent). Les contrats à durée déterminée sont très fréquents dans les services (25 pour cent, contre 9 pour cent dans l'UE), du fait du caractère saisonnier des activités en cause, surtout le tourisme. Une loi récente sur les agences de travail temporaire⁹⁰ fixe à 18 mois la durée maximale du louage temporaire de main-d'œuvre au profit des entreprises (sauf si le contrat est converti en contrat à durée indéterminée)⁹¹.

La loi de 2000 modifie le régime des heures supplémentaires afin de favoriser l'embauche et de réduire l'ample recours aux heures supplémentaires,

Graphique 20. **Emploi à temps partiel et emploi temporaire en 1995 et 2000¹**
Pourcentage



1. La première barre se réfère aux données de 1995 et la seconde à celles de 2000.

2. L'emploi à temps partiel désigne les personnes qui travaillent habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données sont exprimées en pourcentage de l'emploi total, sauf pour les États-Unis où elles se réfèrent aux travailleurs salariés.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* (2001) ; OCDE, « Definition of part-time work for the purpose of international comparison », *Labour Market and Social Policy Occasional Paper* n° 22.

dont témoigne la forte hausse de l'horaire d'exploitation dans l'industrie au cours des années 90⁹². Elle diminue le nombre maximal d'heures supplémentaires hebdomadaires librement utilisables par l'employeur et augmente les primes pour heures supplémentaires (de façon à compenser la réduction des heures supplémentaires). Autre solution, sujette à accord entre l'employeur et les salariés, la loi autorise l'annualisation du temps de travail tout en ramenant la durée hebdomadaire effective de travail de 40 à 38 heures⁹³. Le dispositif d'annualisation accroît la flexibilité du temps de travail. Il devrait être utilisé essentiellement par les grandes entreprises bien organisées, parce qu'on peut penser qu'il sera difficile d'obtenir l'accord des syndicats sur l'annualisation et parce que les nouvelles embauches et la réorganisation du travail dans l'entreprise ont un coût administratif élevé (Sabethai, 2000). Il est trop tôt pour savoir quelle sera l'efficacité du nouveau régime des heures supplémentaires – la loi n'étant entrée en vigueur qu'en avril 2001 – et en particulier s'il incitera les entreprises à embaucher. Se prononcer dans ce domaine est encore plus difficile dans le cas de la Grèce sachant quelle est l'ampleur du travail « informel » et du secteur des entreprises individuelles, ce qui réduit probablement le degré effectif d'observation de la loi. Malgré tout, l'indice des directeurs d'achats des entreprises manufacturières grecques montre que, depuis juin 2001, les entreprises ont réagi au nouveau régime des heures supplémentaires en augmentant l'emploi pour maintenir leur production. De plus, l'Inspection du travail a reçu notification de trois accords (en vigueur à compter de juillet 2001) annualisant la durée du travail et ramenant la durée effective moyenne du travail à 38 heures⁹⁴.

Il faut faciliter la mobilité des travailleurs

Faute d'informations suffisamment complètes, on ne peut tirer aucune conclusion quant au degré de mobilité de la main-d'œuvre en Grèce, les données dont on dispose étant fragmentaires et équivoques. Au total, les fortes disparités interrégionales du point de vue du chômage⁹⁵ – le taux de chômage variait en 2000 entre 7 et 15 pour cent – qui s'atténuent néanmoins, traduisent implicitement une mobilité géographique limitée⁹⁶. Les données récentes concernant la rotation des salariés très qualifiés dénotent également une faible mobilité, qui s'accroît toutefois depuis quelques années (Commission européenne, 2001b). En Grèce, les obstacles à la mobilité tiennent en partie aux caractéristiques du marché du logement, et en particulier aux modes d'occupation. Les coûts de transport pourraient également freiner la mobilité en décourageant les déplacements quotidiens. Sur le premier point, la forte proportion de propriétaires occupants (80 pour cent de l'ensemble des ménages sur la base de l'Enquête de 1999 sur le budget des ménages) n'incite pas à déménager dans une localité où il faudrait louer un logement et donc supporter des frais supplémentaires. Les rigidités actuelles du marché du travail – notamment des négociations salariales qui ne sont pas suffisamment décentralisées et un régime strict de protection de

l'emploi – entravent elles aussi la mobilité des travailleurs. La faible incitation à la mobilité régionale peut en outre s'expliquer par des facteurs culturels. En Grèce, le régime de chômage, par exemple, n'est pas suffisamment généreux pour inciter à rester chômeur⁹⁷. Malgré tout, l'aide apportée aux chômeurs par un réseau familial dense atténue l'incitation à la mobilité régionale. Le Plan national d'action pour l'emploi de 2001 vise à un développement régional équilibré en s'appuyant, entre autres, sur un ensemble de mesures qui ont pour but d'accroître la mobilité des travailleurs. Un autre facteur qui entrave la mobilité des travailleurs est la multiplicité des caisses de sécurité sociale qui appliquent des règles différentes en matière de cotisations, d'âge de départ en retraite et de taux de remplacement. Il importe que la réforme du système de pensions actuellement engagée retienne les propositions visant à unifier un grand nombre de caisses de sécurité sociale et à harmoniser les règles relatives aux cotisations et aux taux de remplacement (voir chapitre III).

Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail

La politique de l'emploi a été modifiée ces dernières années dans le cadre des plans successifs nationaux d'action pour l'emploi, en développant l'information, en améliorant le placement, en mettant en place une orientation professionnelle plus satisfaisante pour les primo-demandeurs d'emploi, en accordant des avantages fiscaux aux entreprises et en favorisant les pactes locaux pour l'emploi.⁹⁸ Toutefois, la persistance de taux élevés de chômage montre qu'il est nécessaire de rendre encore plus efficient le Service public de l'emploi pour l'appariement des offres et demandes d'emploi. On procède actuellement à la restructuration de ce service (OAED) et une cinquantaine de Centres de promotion de l'emploi⁹⁹ sont maintenant en activité. Il faudrait poursuivre dans cette direction et même accélérer le mouvement, car si l'on veut que l'approche individualisée¹⁰⁰ soit pleinement mise en œuvre et ait toute son efficacité dans la lutte contre le chômage, la restructuration de l'OAED et la mise en place des Centres de promotion de l'emploi seront déterminantes. L'expérience d'autres pays montre qu'une aide individuelle précoce aux chômeurs est essentielle pour le succès des politiques actives du marché du travail. Une loi concernant la restructuration administrative de l'OAED a été adoptée en octobre 2001¹⁰¹. La restructuration de l'OAED devrait lui conférer une plus grande souplesse administrative et donc opérationnelle. La réorganisation se fera progressivement et sera pratiquement achevée à la fin de 2003, des mesures d'accompagnement étant prévues jusqu'à la fin de 2005. Une réforme de l'OAED plus rapide que prévu assurerait une mise en œuvre plus efficace des politiques actives du marché du travail. Il faudrait également faire en sorte que le Service public de l'emploi soit davantage soumis aux mécanismes du marché, la majorité des activités de placement et de formation relevant encore de la compétence d'organismes publics¹⁰². Ces initiatives seraient par ailleurs de meilleure qualité et plus effica-

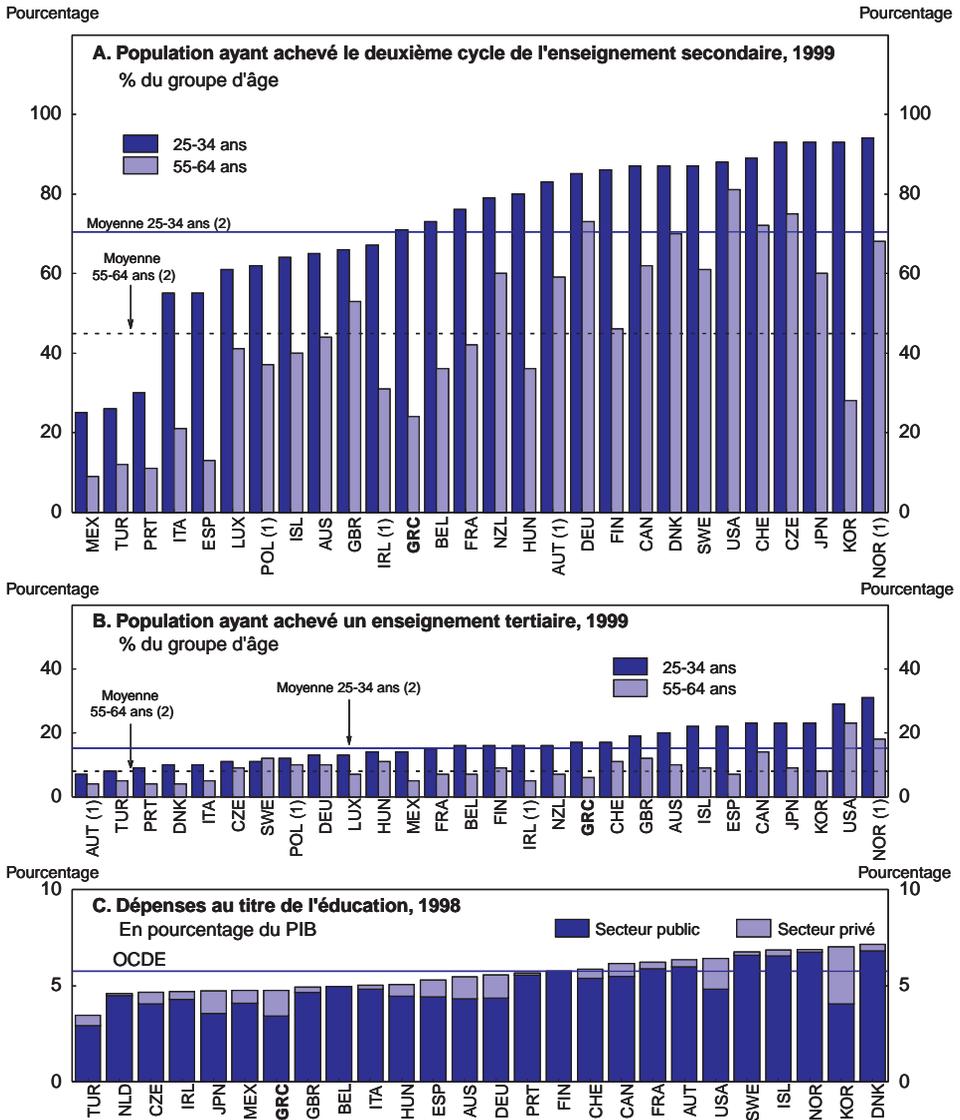
ces si l'on mettait en place rapidement un suivi complet des entrées et sorties pour le chômage recensé, car on pourrait ainsi évaluer correctement les politiques actives du marché du travail¹⁰³. Les progrès sur ce point sont manifestes ; par exemple, le Plan national d'action de 2001 pour l'emploi utilise plus rapidement et plus largement les indicateurs du marché du travail.

Améliorer le capital humain des travailleurs

Pour obtenir une plus forte productivité, il est crucial d'agir sur deux points : le niveau de qualification des travailleurs et le passage de l'école à la vie active. Ces 25 dernières années, le système éducatif grec a accompli de grands progrès. L'illettrisme a pratiquement disparu chez les jeunes et le niveau d'instruction a nettement progressé, comme le montrent la hausse des taux d'achèvement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur (graphique 21). Mais il reste une ample marge de progrès. Une enquête récente de l'OCDE sur la scolarité dans le monde donne pour le système éducatif grec un classement global médiocre¹⁰⁴. Il faudrait également remédier aux carences infrastructurelles des établissements d'enseignement et corriger la forte dispersion du système éducatif (40 pour cent des écoles primaires n'ayant qu'un seul enseignant ou deux). Il faudrait aussi développer le système d'évaluation des normes éducatives et suivre de plus près les résultats des mesures appliquées. Pour ce faire, les dépenses publiques pour l'enseignement devront sans doute augmenter en Grèce de manière à se rapprocher de la moyenne pour la zone de l'OCDE.

Il reste aussi beaucoup à faire pour que le système d'enseignement et de formation réponde mieux aux besoins de la vie active. Malgré un niveau d'instruction en hausse, le passage de la formation initiale à la vie active pour les jeunes – mesurée par un ensemble de grands indicateurs rendant compte à la fois des résultats éducatifs et des performances sur le marché du travail – ne s'opère pas efficacement par rapport à d'autres pays et entrave ainsi la valorisation des ressources humaines (graphique 22). Dans le domaine du passage de l'école à la vie active, le seul indicateur pour lequel la Grèce se classe bien au-dessus de la moyenne pour l'OCDE est celui de l'avantage comparatif dont bénéficient pour l'emploi les élèves qui sortent du système scolaire avec de faibles qualifications. Cela tient au nombre relativement élevé des sorties prématurées du système scolaire et au faible niveau de qualification de la main-d'œuvre grecque, les jeunes faiblement qualifiés ayant ainsi davantage de possibilités d'emploi que dans les autres pays de l'OCDE. Mais la Grèce se montre moins performante que les autres pays de l'OCDE pour les résultats qu'obtiennent sur le marché du travail les adolescents et les jeunes adultes. Le fort chômage parmi les jeunes demandeurs d'emploi, en particulier les titulaires d'un diplôme universitaire, même s'il traduit en partie certaines des rigidités évoquées ci-dessus, témoigne sans doute d'une

Graphique 21. Indicateurs de l'éducation : comparaison internationale
Pourcentage

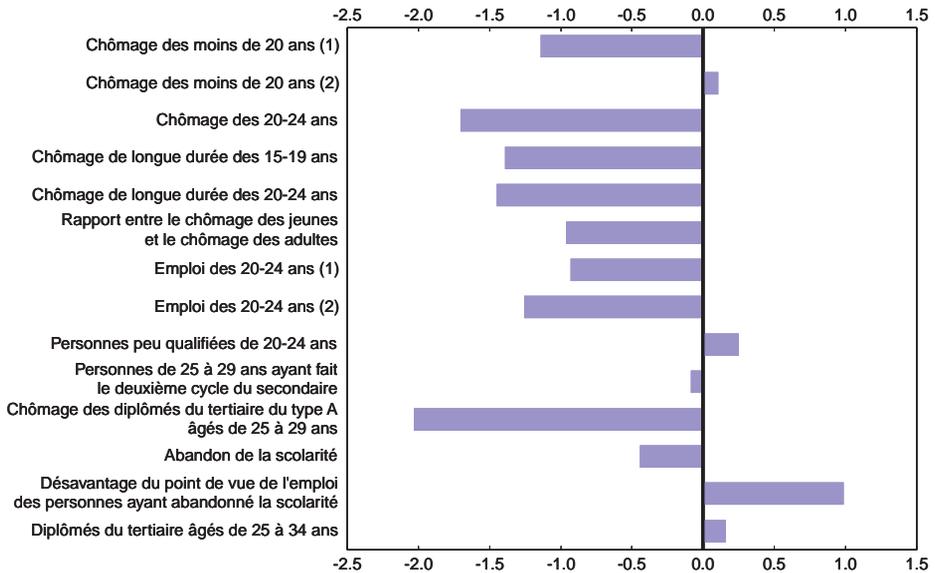


1. Les chiffres se réfèrent à 1998.

2. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2001).

Graphique 22. Indicateurs du passage de la scolarité à la vie active : comparaison avec la moyenne de l'OCDE¹



1. Pour chaque indicateur, les valeurs des pays ont été converties en moyenne commune (unité) et un écart type commun (zéro). Le signe des résultats obtenus a été ajusté de manière que les valeurs négatives indiquent des résultats moins bons que la moyenne de l'OCDE, et les valeurs positives des résultats meilleurs que la moyenne de l'OCDE.

Clé :

Chômage des moins de 20 ans (1) : chômeurs non scolarisés de 15 à 19 ans en pourcentage de la population totale de 15 à 19 ans, 1999.

Chômage des moins de 20 ans (2) : chômage des 15-19 ans, 2000.

Chômage des 20-24 ans : nombre des 20-24 ans au chômage en pourcentage de la population, 2000.

Chômage de longue durée des 15-19 ans : pourcentage de chômeurs de 15 à 19 ans sans emploi depuis six mois ou plus, 2000.

Chômage de longue durée des 20-24 ans : pourcentage de chômeurs de 20 à 24 ans sans emploi depuis six mois ou plus, 2000.

Rapport entre le chômage des jeunes et le chômage des adultes : taux de chômage des 15-24 ans rapporté au taux de chômage des 25-54 ans, 2000.

Emploi des 20-24 ans (1) : pourcentage des 20-24 ans non scolarisés ayant un emploi, 1999.

Emploi des 20-24 ans (2) : personnes de 20-24 ans ayant un emploi en pourcentage de la population totale des 20-24 ans, 2000.

Personnes peu qualifiées de 20-24 ans : pourcentage des personnes de 20 à 24 ans n'ayant suivi que le premier cycle du secondaire, 1999.

Chômage des diplômés du tertiaire de type A âgés de 25 à 29 ans : taux de chômage des diplômés de 25 à 29 ans (Type A CITE-97), 1998.

Personnes de 25 à 29 ans ayant suivi le deuxième cycle du secondaire, 1999.

Abandon de la scolarité : pourcentage des personnes non scolarisées un an après la fin de l'enseignement obligatoire, 1999.

Désavantage du point de vue de l'emploi des personnes ayant abandonné la scolarité : part dans l'emploi total des 20-24 ans des personnes n'ayant suivi que le premier cycle du secondaire divisée par la part dans le chômage total des 20-24 ans des personnes n'ayant suivi que le premier cycle du secondaire.

Diplômés du tertiaire âgés de 25 à 34 ans : pourcentage des personnes de 25 à 34 ans ayant fait des études supérieures (type A de la CITE-97 ou programme de recherche avancée), 1999.

Source : OCDE.

inadéquation entre les besoins de l'économie et les qualifications dispensées par le système d'enseignement et de formation. Les conclusions de plusieurs études ponctuelles consacrées aux déséquilibres du marché du travail vont également en ce sens en révélant une pénurie pour certaines qualifications, notamment celles liées aux nouvelles technologies et à la gestion des entreprises¹⁰⁵. L'un des problèmes qui se pose en Grèce à partir du deuxième cycle du secondaire est la préférence pour l'enseignement général et la défaveur dont souffre l'enseignement professionnel et technique¹⁰⁶. La forte probabilité d'être recruté dans le secteur public et le fait que les études professionnelles ou techniques ne représentent souvent qu'un pis-aller pour les élèves par rapport à l'enseignement général expliquent pour beaucoup cette situation.

Les réformes récentes du système éducatif ont prêté une attention toute particulière aux mesures qui visent à une plus grande adéquation entre l'enseignement, la formation professionnelle initiale et la formation continue ainsi que les besoins du marché du travail¹⁰⁷. Mais les résultats relativement médiocres pour le passage de l'école à la vie active montrent qu'il faut poursuivre cette action. Il serait souhaitable d'enrichir les programmes d'enseignement général de manière à assurer en souplesse l'acquisition de nouvelles compétences et à ouvrir de solides possibilités de formation tout au long de la vie. Il faudrait par ailleurs que les dispositifs de formation répondent aux impératifs productifs des entreprises, l'enseignement technique devant mener plus efficacement à l'emploi. La modernisation des services de formation, prévue dans le Plan national d'action pour l'emploi de 2001 (par le biais de mesures axées sur l'appareil éducatif et sur la méthode de choix du contenu éducatif) va dans le sens d'une formation de meilleure qualité et plus en phase avec l'emploi. On s'efforce également de remédier à la pénurie de certaines qualifications par la mise en place de dispositifs de formation (« programmes de formation professionnelle en alternance ») se situant en dehors du système de base lorsqu'une demande se fait jour, en fonction des besoins des entreprises et des chômeurs. La majorité de ces dispositifs ont pour but d'adapter les qualifications aux impératifs des TIC. Il faudrait en outre poursuivre l'action menée pour améliorer le fonctionnement des Centres d'orientation dans les universités et les instituts d'enseignement technologique.

Pour ce qui est de la formation tout au long de la vie, la Grèce progresse dans la définition d'une stratégie cohérente. On ne peut que se louer des efforts déployés actuellement pour renforcer le lien entre la formation initiale et la formation continue et pour mettre en place au sein des universités les *Instituts d'éducation permanente*. Toutefois, la Grèce n'obtient pas de bons résultats en ce qui concerne la population de 25 ans et plus qui participe à des programmes de formation (1.1 pour cent, contre 8.4 pour cent en moyenne dans l'UE en 2001)¹⁰⁸. Dans ce domaine, il serait utile de faciliter l'accès des adultes à la formation en multipliant les possibilités qui leur sont offertes et en créant un mécanisme ciblé de financement et des services spécifiques de conseil et d'orientation. Il faudrait

progresser rapidement dans la lutte contre l' "illétrisme numérique" à l'école, dans le cadre d'une stratégie globale de formation tout au long de la vie, non seulement en équipant les établissements scolaires en technologies de l'information et de la communication, mais aussi en adoptant de nouvelles méthodes pédagogiques et en formant les enseignants¹⁰⁹. Le *Programme opérationnel pour la société de l'information*¹¹⁰, s'il est mené à bien, devrait promouvoir de façon cohérente et intégrée une économie fondée sur le savoir.

Réformes des marchés de produits

Réforme du droit de la concurrence

La Grèce a mis du temps à reconnaître qu'une concurrence efficace est un mécanisme fondamental pour obtenir une allocation efficiente des ressources et une forte croissance de la production. Jusqu'à une période récente, les valeurs sociales traditionnelles et le rôle assigné à l'État faisaient obstacle à une véritable politique de la concurrence. En conséquence, durant une bonne partie des années 1990, la vie et la culture économiques ont été marquées par une réglementation publique de grande ampleur, un contrôle direct des prix¹¹¹ et des entreprises publiques en grand nombre. Il était d'autant plus difficile de recueillir les fruits de la libéralisation des marchés intervenue à partir du début de cette même décennie.

Une politique formelle de la concurrence était en place depuis 1977, mais elle n'était pas ressentie comme une nécessité dans le pays et ne s'appuyait sur aucun socle préexistant, législatif ou institutionnel. La loi de 1977 a transposé directement le modèle européen, pour mettre le droit grec en conformité avec le droit communautaire. La loi grecque repose sur le principe de l'interdiction des pratiques abusives unilatérales et des restrictions verticales et horizontales. Cette réglementation, pourtant satisfaisante, a été rarement appliquée, essentiellement parce que les autorités de la concurrence n'avaient pas les ressources nécessaires. Malgré les interdictions édictées par le droit de la concurrence, il est fréquent que les entreprises concluent ouvertement des accords pour leurs prix, leurs heures d'ouverture et les services qu'elles fournissent.

En 1995, le droit de la concurrence a été complété par un dispositif de notification et de contrôle des fusions, avec de faibles seuils de notification. La Commission de la concurrence a dû alors consacrer à l'examen des fusions la majeure partie de ses maigres ressources¹¹², alors que ce sont les petites entreprises qui jouent un rôle essentiel en Grèce dans l'industrie et les services. Faute de ressources suffisantes et de personnel qualifié pouvant y être affecté, la Commission de la concurrence a pu de moins en moins se consacrer à la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. De plus, elle a rarement été en mesure de déceler les opérations non notifiées de concentration. Enfin, l'application de l'article de la

loi permettant dans des cas exceptionnels l'exécution d'un accord de fusion avant autorisation est devenue la règle.

En 1995 également, la Commission de la concurrence s'est vu conférer un statut indépendant, mais en fait elle est restée largement tributaire d'un ministre qui n'était pas déterminé à faire prévaloir la concurrence. La loi de 1995 a ouvert à la Commission de la concurrence la possibilité de rendre des avis sur les conséquences des mesures gouvernementales pour la concurrence. Mais il faut pour cela qu'on le lui demande, ce qui n'a pratiquement jamais été le cas. Dès lors, la politique de la concurrence n'a eu guère d'impact sur l'action des pouvoirs publics. Au total, les réformes des années 1990 n'ont pas renforcé la politique de la concurrence ; elles l'ont au contraire affaibli¹¹³. En conséquence, la Commission de la concurrence a perdu de sa crédibilité auprès des entreprises et des consommateurs.

Les autorités grecques ont reconnu à la fin des années 1990 que le contrôle des fusions ne devait pas être autant privilégié et qu'il fallait au contraire favoriser le regroupement des entreprises afin d'améliorer leur efficacité et leur compétitivité internationale. En conséquence, une nouvelle loi sur la concurrence a été adoptée. Elle est entrée en vigueur en août 2000¹¹⁴. Les principales modifications sont les suivantes :

- Le seuil de part de marché conjointe au-delà duquel le projet de fusion doit être notifié à la Commission de la concurrence a été porté de 25 à 35 pour cent ;
- En cas de violation du droit de la concurrence, la Commission de la concurrence peut prononcer une amende pouvant aller jusqu'à 15 pour cent du chiffre d'affaires annuel brut de l'entreprise et les entraves aux enquêtes de la Commission sont passibles d'une peine d'emprisonnement ;
- La Commission de la concurrence est maintenant totalement indépendante du gouvernement. Elle est financée par un prélèvement de 0.1 pour cent sur le capital des sociétés lors de leur constitution ou d'une augmentation de capital¹¹⁵;
- La Commission a été autorisée à doubler ses effectifs (elle emploie maintenant 80 personnes) ;
- La Commission peut, de sa propre initiative, rendre des avis sur les questions de concurrence à l'intention des ministères, des associations professionnelles et des chambres de commerce, en se prononçant sur l'impact concurrentiel de l'action des organismes publics et parapublics.

La nouvelle loi a bien recentré les missions de la Commission de la concurrence, mais il est trop tôt pour déterminer si la Commission acquerra

l'envergure des organismes similaires d'autres pays. La Commission peut désormais sélectionner les marchés et secteurs pour lesquels elle rendra un avis sur la situation de la concurrence. Pour procéder à une enquête, elle agit maintenant de sa propre initiative et non plus sur demande de certaines instances comme le Parlement, un ministère ou les partenaires sociaux. Son rôle de défense de la concurrence se trouve donc renforcé et elle devrait pouvoir ainsi porter davantage son attention sur les problèmes de concurrence qui se posent dans les secteurs auparavant monopolisés. De fait, depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée, la Commission n'a jamais rendu autant d'avis sur les mesures prises par le gouvernement qui ont une incidence sur la concurrence¹¹⁶.

Cependant, même si elle doublait en définitive ses effectifs, la Commission de la concurrence resterait la plus petite des autorités de la concurrence pour les pays comparables de l'OCDE¹¹⁷. En outre, il n'y a pas que les effectifs qui soient en cause, mais aussi l'expertise sur laquelle la Commission peut s'appuyer¹¹⁸. Il faut en particulier que la Commission étoffe son expertise économique, car ses décisions sont très largement tributaires d'une analyse de la situation du marché. Les rémunérations de son personnel ne sont sans doute pas suffisantes pour attirer des agents suffisamment qualifiés et elles sont très inférieures à celles offertes par l'autorité de régulation des télécommunications¹¹⁹.

L'un des autres problèmes auxquels la Commission de la concurrence doit faire face est celui de ses relations avec les nouvelles autorités sectorielles de régulation (notamment la Commission nationale des télécommunications et de la poste (EETT) et l'Autorité de régulation de l'énergie). Ces relations entre la Commission de la concurrence et les autres autorités de régulation sont régies par la nouvelle loi sur la concurrence (article 8e). C'est la Commission de la concurrence qui prend la décision en dernier ressort sur les questions dont elle est saisie par les autorités sectorielles de régulation. Mais on ne sait pas très bien comment la Commission de la concurrence et les autorités sectorielles traiteront les problèmes de concurrence dans les secteurs pour lesquels elle a compétence partagée. L'une des solutions serait de transférer à la Commission de la concurrence les responsabilités des autorités sectorielles de régulation en matière de concurrence. Une seule autorité de régulation pour l'ensemble de l'économie offre l'avantage d'une vision plus claire des problèmes transectoriels, une autorité sectorielle de régulation pouvant néanmoins se spécialiser dans les questions techniques de son propre secteur. Jusqu'à présent, la Commission de la concurrence a invité les autres autorités de régulation à se joindre à elle pour créer un comité permanent en matière de concurrence et à définir la compétence de chaque autorité en cas de chevauchement. Comme dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE, l'un des grands problèmes est de mettre en place des solutions favorables à la concurrence dans les secteurs qui, auparavant, étaient à capitaux publics ou étaient exploités par l'État, et en particulier dans les activités de réseau. On verra dans la section qui suit qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine, malgré les progrès accomplis.

Progrès dans la privatisation et les réformes sectorielles

Encore récemment, l'intervention de l'État dans les activités industrielles (et financières) était bien supérieure à la moyenne pour la zone de l'OCDE et pour l'UE. La Grèce a cependant beaucoup progressé ces dernières années dans la privatisation d'un grand nombre d'entreprises publiques. Elle a également procédé à l'ouverture de certaines industries de réseau. La libéralisation est bien avancée dans le secteur des télécommunications, où elle a eu des résultats bénéfiques aussi bien pour les consommateurs que pour les producteurs, mais la Grèce a bien moins progressé dans l'ouverture du secteur de l'énergie, malgré la libéralisation partielle de l'électricité en février 2001. Après deux années durant lesquelles elle a connu un rythme rapide, la privatisation des entreprises publiques s'est ralentie en 2000, à cause des élections, d'un marché peu propice et de la préparation de réformes plus profondes, mais elle s'est quelque peu accélérée en 2001. En 2000-2001, les recettes de l'État au titre des privatisations ont atteint environ 6 milliards d'euros (si l'on prend également en compte l'émission des certificats de privatisation), le produit total des privatisations depuis 1998 étant de l'ordre de 11.8 milliards d'euros. Les sociétés encore privatisables sont en particulier Olympic Airways (OA), Hellenic Petroleum (HP), la Société publique pour le gaz naturel (DEPA) et l'Autorité du Port du Pirée ; pour la majorité des entreprises concernées, le gouvernement recherche des partenaires stratégiques (tableau 16)¹²⁰.

Dans le domaine de la privatisation, le gouvernement a pris une décision importante en relevant le plafond de participation possible au capital de certaines grandes entreprises d'utilité publique. Une loi a été adoptée à la fin de 2000 pour autoriser la cession de plus de 49 pour cent du capital des télécommunications grecques (OTE), et deux autres lois similaires l'ont été en 2001 pour Olympic Airways et Hellenic Petroleum. Le gouvernement a fait connaître récemment son intention d'abroger au cas par cas les dispositions interdisant une prise de participation majoritaire du secteur privé. Ce dossier est lié à celui de la mise en place d'une « action spécifique », que l'État pourrait faire valoir dans certaines situations et dans les limites autorisées par la réglementation de l'UE. Dès lors que les marchés sont eux-mêmes concurrentiels, la cession des participations majoritaires de l'État dans plusieurs entreprises devrait renforcer l'efficacité et la concurrence.

Une démarche plus active s'impose également pour l'ouverture des industries de réseau. Il faudrait en effet accélérer le rythme de libéralisation dans certains secteurs clés (notamment le gaz et les transports) et intensifier la concurrence dans ceux qui ont déjà été libéralisés. Selon les estimations de l'OCDE¹²¹, les effets macroéconomiques potentiels à long terme d'une restructuration des principales entreprises publiques et l'instauration d'un régime de concurrence dans les secteurs où ces entreprises dominent actuellement pourraient se traduire par une augmentation de la production totale de 9 à 11 pour cent du PIB.

Tableau 16. **Programme de privatisation des entreprises publiques**
1998-2002

Société	Date	Pourcentage du capital	Méthode de privatisation	Montant levé par l'État (milliards d'euros)
Privatisations déjà intervenues				
Boutiques en franchise	février 1998	20	Introduction en bourse	0.07
Banque de Macédoine et de Thrace	avril 1998	33	Vente de blocs d'actions en bourse	0.08 ¹
Banque générale	avril 1998	33	Placement privé et inscription à la cote	0.04 ¹
Banque nationale de Grèce	mai 1998	1.54	Placement privé	0.19
Banque de Crète	juin 1998	97	Vente de blocs d'actions en bourse	0.07
Public Petroleum Corporation I	juin 1998	23	Introduction en bourse	0.10
Bourse d'Athènes	novembre 1998	10	Placement privé	0.09
Banque de Grèce centrale	juillet 1998	51	Vente d'un bloc d'actions en bourse	0.05 ¹
Organisme des télécommunications hellénique (OTE III)	novembre 1998	10	Augmentation de capital	1.26
Émission de certificats de privatisation (« prometoxa »)				1.00
Montant total des sommes levées en 1998				2.76
Banque ionienne et Banque populaire	mars 1999	51	Vente d'un bloc d'actions en bourse (vendu par la Banque commerciale de Grèce)	0.80 ¹
OTE IV	juillet 1999	14	Deuxième offre publique d'achat	1.00
Banque nationale de Grèce	juillet 1999	6.4	Obligations échangeables	0.82
Compagnie publique du gaz (DEPA)	décembre 1999	22.5	Exercice de l'option d'Hellenic Petroleum	0.10
Société des eaux et des égouts d'Athènes	décembre 1999	30	Eclatée en deux entités : terrains et installations plus gestion des opérations/ accord de concession/privatisation par l'intermédiaire de la bourse de l'entité constituée par les services	0.18
Société de restauration Olympic I	avril 1999	25	Introduction et augmentation de capital en bourse	0.01 ¹
Boutiques en franchise	août 1999	67	Vente de blocs d'actions en bourse à la Banque agricole	0.37
Banque nationale de Grèce	octobre 1999	1.23	Inscription à la cote du NYSE et augmentation de capital	0.07
Société de restauration Olympic II	décembre 1999	25	Introduction en bourse	0.01 ¹

Tableau 16. **Programme de privatisation des entreprises publiques (suite)**
1998-2002

Société	Date	Pourcentage du capital	Méthode de privatisation	Montant levé par l'État (milliards d'euros)
Banque hellénique pour le développement industriel	décembre 1999	30	Introduction en bourse	0.09
Service des eaux et des égouts d'Athènes	décembre 1999	30	Introduction en bourse	0.18
Vente d'actions à la Banque agricole	–	–	–	0.23
Montant total des sommes levées en 1999				3.07
Hellenic Petroleum II	février 2000	12.9	Augmentation de capital	0.36
Hellenic Petroleum		9	Obligations échangeables	0.38
Banque commerciale	juin 2000	7	Alliance stratégique	0.28 ¹
Bourse hellénique	juillet 2000	10	Introduction en bourse	0.02
Industrie hellénique des véhicules	août 2000	43 % et gestion	Investisseur stratégique	0.00
COSMOTE	septembre 2000	15	Introduction en bourse	0.42 ¹
Banque agricole	décembre 2000	13	Introduction en bourse	0.13
Émission de certificats de privatisation (« prometoxa »)				0.67
Montant total des sommes levées en 2000				1.57
Vente de licences pour la deuxième et la troisième générations de téléphonie mobile	juillet 2001			0.50
Organisation de pronostics de football	avril 2001	5.4	Introduction en bourse	0.09
Canal de Corinthe	mai 2001	..	Accord de concession	0.03
OTE IV	août 2001	10.68	Obligations échangeables	1.00
Autorité du port de Salonique	août 2001	25	Introduction en bourse	0.02
Service des eaux et des égouts de Salonique	août 2001	25.5	Introduction en bourse	0.01
Banque hellénique pour le développement industriel (ETBA)	octobre 2001	57.7	Vente d'actions et fusion	0.51
Chantiers navals de Skaramagas	octobre 2001	100	Vente d'actions	0.01 ¹ + 0.04 augmentation du capital actions de la société

Tableau 16. **Programme de privatisation des entreprises publiques (suite)**

1998-2002

Société	Date	Pourcentage du capital	Méthode de privatisation	Montant levé par l'État (milliards d'euros)
Société publique de l'énergie (PPC)	décembre 2001	15.3	Introduction en bourse	0.31
Émission de certificats de privatisation (« prometoxa »)				1.94
Montant total des sommes levées en 2001				4.40
Privatisations actuellement en cours				
Autorité du port du Pirée		25.5	Introduction en bourse	
Olympic Airways		51	Investisseur stratégique	
Service des eaux et des égouts d'Athènes		10	A déterminer	
Société publique pour le gaz naturel (DEPA)		A déterminer	Alliance stratégique	
Hellenic Petroleum		23	Investisseur stratégique	
Services postaux (ELTA)		10 + coentreprise dans les services express de livraison du courrier	Prise de participation minoritaire de l'investisseur et allié stratégique dans le domaine du service express de livraison du courrier	
Caisse d'épargne postale		A déterminer	Introduction en bourse	
Banque générale		15	Prise de participation minoritaire d'un investisseur stratégique	
Bourse hellénique		33.4	Placement privé auprès d'investisseurs institutionnels	
Bourse du football		A déterminer	Augmentation de capital/ émission d'obligations échangeables/fusion avec l'Organisation des courses de chevaux	
Biens touristiques helléniques		A déterminer	Introduction en bourse	
Casino hellénique de « Mont Parnes » S.A.		A déterminer	Alliance stratégique	
HELLEXPO		A déterminer	Introduction en bourse	

1. Le montant de la privatisation a été levé uniquement par les entreprises publiques correspondantes.

Source : Ministère de l'Économie nationale.

Avec l'entrée en scène de nouveaux acteurs et les nombreux problèmes complexes qui surgiront probablement, le rôle de la Commission de la concurrence et des autorités sectorielles de régulation sera de plus en plus important, d'autant que, dans certains cas, le dispositif réglementaire et institutionnel de libéralisation n'a pas mis fin à l'intégration verticale des opérateurs historiques. Il faut à cet égard reconnaître le rôle accru de la Commission nationale des télécommunications et de la poste (voir ci-après).

Secteur de l'énergie

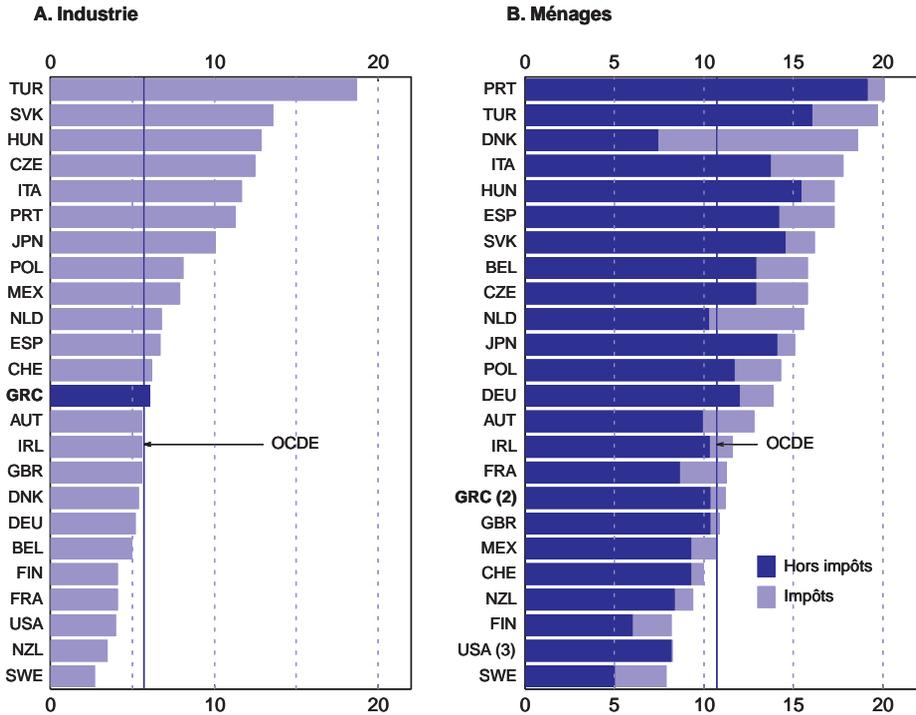
Le secteur de l'électricité conserve une structure intégrée

Le marché de l'électricité a été en partie privatisé en février 2001¹²², et la Société publique d'électricité de Grèce (DEH) qui appartient à l'État a été transformée en société anonyme (annexe III). Toutefois, comme l'ont noté des rapports antérieurs de l'OCDE¹²³, l'entité privatisée conserve dans une large mesure la structure intégrée du secteur et, de fait, même si des concessions ont été attribuées, aucun concurrent potentiel n'a encore pris d'initiative sérieuse pour construire de nouvelles capacités de production. Dans le cadre du nouveau régime et malgré la séparation comptable¹²⁴, la DEH reste verticalement intégrée sous tous les aspects du secteur de l'électricité et elle garde la maîtrise de questions importantes en matière d'accès au marché. En particulier, l'opérateur du système (Opérateur du système de transport d'électricité de Grèce S.A) – mis en place pour exploiter le réseau de transport de haute tension – appartient conjointement à l'État et à la DEH, cette dernière en détenant initialement 49 pour cent, avant le raccordement des autres producteurs au réseau. En outre, la DEH détient – et continuera d'exploiter – le réseau de distribution basse tension. Qui plus est, le nouveau régime fait de la DEH le fournisseur unique des petits consommateurs qui constituent le marché le plus rentable. Les conditions d'accès au combustible (gaz naturel et lignite)¹²⁵, et les prix de l'électricité qui ne reflètent pas le coût de fourniture (et qui sont soumis au contrôle des pouvoirs publics) constituent des obstacles supplémentaires à l'entrée sur le marché. Bien que les prix de l'électricité pour l'industrie et pour les ménages soient proches de la moyenne de l'OCDE (et plus bas que dans la plupart des pays de l'UE), ces prix ne sont pas vraiment représentatifs de l'efficacité de la DEH : en effet, les prix des facteurs sont faussés et la DEH n'a pas d'obligations non commerciales importantes (graphique 23). Dans ces conditions, la discrimination par les prix au profit des grands clients industriels décourage l'entrée des nouveaux participants qui ne peuvent pas concurrencer ces prix de façon rentable¹²⁶.

La privatisation n'est pas une fin en soi. Les incitations à produire et investir de façon efficace supposent aussi que les mécanismes de marché opèrent dans les secteurs, notamment la production, dans lesquels il n'y a pas de

Graphique 23. Prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE

En dollars EU par 100 kWh (sur la base des PPA) en 2000 ou pour la plus proche année pour laquelle on dispose de données¹



1. 1999 pour la Grèce, l'Allemagne, le Japon et l'Espagne ; 1998 pour la France et la zone de l'OCDE.
 2. Les impôts ont été ramenés de 15.3 % en 1998 à 7.4 % en 1999.
 3. Prix hors impôts pour les États-Unis.
 Source : AIE (2001), *Energy Prices & taxes, Third Quarter 2001*.

phénomène de « monopole naturel ». Les mesures supplémentaires destinées à renforcer la concurrence sur le terrain sont présentées plus en détail dans le Rapport de l'OCDE de 2001 sur la *Réforme de la réglementation en Grèce*. Dans un premier temps, les capacités de production de la DEH pourraient être réparties entre plusieurs sociétés indépendantes et rivales¹²⁷ afin d'instaurer une concurrence immédiate au niveau de la production. En revanche, dans le dispositif actuel, les pressions en faveur d'un accroissement de l'efficacité économique de la DEH ne peuvent se manifester que par une privatisation partielle. A la suite d'une vaste opération de restructuration¹²⁸, le gouvernement a introduit en Bourse quelque

15 pour cent du capital social de la DEH en décembre 2001, avec le projet de céder une nouvelle participation à un investisseur stratégique. C'est un pas dans la bonne direction. Toutefois, pour tirer pleinement parti de la libéralisation, il faut au préalable instaurer un marché concurrentiel ou sinon, confier l'application d'une réglementation stricte à un organisme indépendant habilité à imposer des tarifs et à obtenir des informations précises sur les coûts d'exploitation à court comme à long terme. La structure tarifaire existante induit des distorsions et la partie du tarif variable en fonction de la consommation doit être plus étroitement alignée sur les coûts marginaux à long terme afin que les pressions du marché s'exercent de façon efficiente (ce qui est l'intention affichée par les autorités). Les producteurs d'aluminium et de nickel bénéficient de prix de l'électricité inférieurs aux coûts dans le cadre de contrats à long terme, les tarifs prévus pour les ménages sont légèrement inférieurs au coût complet, tandis que les utilisateurs du commerce et des petites entreprises industrielles acquittent des prix relativement élevés. Les tarifs moyens sont faibles par rapport au niveau européen normal et peut-être trop faibles pour susciter de nouvelles entrées, du fait de la structure des coûts de production. La DEH a un quasi monopole sur les gisements de lignite exploitables. Les nouveaux entrants devraient s'en remettre à des solutions de rechange plus coûteuses et donc avoir du mal à concurrencer l'opérateur historique. A long terme, il faudrait à tout le moins une hausse des tarifs pour amener la DEH à sensiblement accroître ses capacités, dans la mesure où les gisements de lignite à faible coût ne sont pas inépuisables et la poursuite de leur exploitation à l'aide des technologies actuelles n'est pas souhaitable du point de vue environnemental. La détermination du prix du gaz naturel pour les nouveaux producteurs d'électricité ayant obtenu une licence d'exploitation est une question d'importance majeure pour la libéralisation du secteur de l'énergie. Il est envisagé que le nouveau système de détermination des prix (examiné plus loin) finisse par remplacer le double système actuel pour le gaz naturel¹²⁹, qui risque d'entraver la concurrence dans le secteur de l'électricité.

Le fait que le gouvernement conservera la majorité du capital de la DEH intégrée, conformément aux dispositions de la loi de libéralisation de 1999, et qu'il est à l'origine de la plupart des décisions essentielles (à la place de l'autorité de tutelle du secteur) n'est guère de nature à favoriser l'instauration de la concurrence dans ce secteur. Même s'il s'agit d'une première mesure nécessaire, la scission des activités de production de la DEH en plusieurs sociétés rivales ne créerait pas à elle seule une véritable concurrence dans le secteur grec de l'électricité. La concurrence suppose un accès non discriminatoire, à des conditions et des prix efficients, au transport et à la distribution. L'accès aux clients à des conditions « équitables » attirerait aussi des intervenants du secteur privé vers la production. Une véritable concurrence supposerait en outre que la nouvelle Autorité de régulation de l'énergie (ARE) dispose de prérogatives convenables, comme celles qui ont récemment été attribuées à l'autorité des télécommunications.

L'ARE a obtenu son indépendance financière en 2000 et elle peut désormais fixer les tarifs d'accès et d'utilisation du réseau pour les entreprises intervenant dans le secteur de l'énergie. Ses responsabilités se concentrent cependant sur les questions de suivi, de conseil et de recours, alors que les « véritables » responsabilités en termes de réglementation (octroi des licences de production, fixation des tarifs pour l'utilisateur final et le réseau, et responsabilité vis-à-vis des obligations de service public) relèvent du ministère du Développement.

La nécessité de doter le pays d'un secteur de l'énergie plus compétitif est renforcée par l'isolement relatif du réseau grec, aussi bien sur le plan géographique que technique, ce qui interdit pratiquement toute concurrence des importations¹³⁰, sachant que les nouveaux venus sur le marché national ne devraient pas commencer à exercer leur activité avant 2004-05. L'objectif à long terme de création d'un pool de l'électricité dans le sud-est de l'Europe pourrait stimuler la concurrence lorsque les centrales au gaz des nouveaux concurrents commenceront à produire. Toutefois, cela n'aura pas lieu avant trois ou quatre ans au moins. Parallèlement, la concurrence entre sources nationales d'énergie semble remise en cause par les liens financiers entre les secteurs du gaz naturel, du lignite, du pétrole et de l'électricité¹³¹. La séparation de la propriété de la distribution du pétrole et du gaz marquerait une étape importante vers la mise en concurrence de ces deux sources d'énergie. Il conviendrait en outre d'envisager de séparer la propriété des réseaux municipaux de distribution de l'électricité ainsi que du gaz.

Le ministère du Développement, sur proposition de l'Autorité de régulation de l'énergie et après consultations publiques, prépare actuellement une nouvelle législation pour le marché de l'électricité visant à intensifier la concurrence sur le marché et à lever les obstacles qui en empêchent l'accès. La réforme du marché de l'électricité prévoit la création progressive d'un marché de certificats de génération, d'un marché au comptant et à terme pour l'électricité, d'une période de transition au cours de laquelle des incitations seront offertes à de nouveaux producteurs et fournisseurs, et la redéfinition du rôle de l'opérateur indépendant du système de transmission et de la RAE. Parallèlement, une législation en cours de préparation devrait accélérer la libéralisation du marché de gros du gaz naturel.

Le délai de libéralisation du secteur du gaz naturel a été repoussé

La Grèce a bénéficié d'une dérogation lui permettant de ne libéraliser le secteur du gaz naturel qu'en novembre 2006, en raison de l'introduction tardive de la fourniture commerciale du gaz dans le pays et de l'absence de raccordement au réseau gazier d'un quelconque autre État membre de l'UE. Toutefois, l'ouverture du secteur devrait intervenir bien avant la fin de ce délai, et même en 2002. La libéralisation du marché de gros devrait commencer à partir de 2004.

Dans cette perspective, un nouveau dispositif de tarification a été élaboré par la Société publique du gaz naturel (DEPA) et soumis à l'ARE à des fins de délibération et d'évaluation. En outre, l'évaluation des différentes options de diversification des approvisionnements en gaz par l'interconnexion du système grec de gaz naturel progresse. La nouvelle grille de tarification du gaz est entièrement conforme aux dispositions des directives de l'UE. Elle prévoit le découplage du prix de vente entre le coût du produit et le coût du transport qui est la partie régulée applicable aux tierces parties éventuelles sans discrimination.

Le gouvernement a annoncé un plan visant à faire avancer la privatisation de la DEPA, dans laquelle Hellenic Petroleum détient une participation de 35 pour cent. Un appel d'offre international est envisagé pour la vente d'une participation stratégique dans la DEPA dans le courant de 2002. La direction de la DEH a décidé d'exercer son option d'achat à concurrence de 30 pour cent du capital social de l'entreprise. Pour l'heure, la DEPA détient le droit exclusif d'importer et de transporter du gaz naturel et de le fournir aux gros clients. Aux termes de la loi de 1995 sur le gaz naturel, les entreprises du secteur privé devraient supporter l'intégralité du coût (après déduction des contributions de l'UE) pour la construction du réseau de distribution à basse pression, en échange d'une participation de 49 pour cent et de la direction des sociétés de distribution de gaz qui sont des filiales de distribution majoritairement détenues par la DEPA. Ce processus de construction de ce réseau est en cours¹³². La mise en place en temps utile des nouvelles sociétés de distribution du gaz en vue du développement de l'industrie gazière à l'échelle régionale est essentielle pour accélérer l'introduction du gaz naturel. Le fait d'autoriser des intervenants privés à détenir une participation majoritaire dans la distribution du gaz devrait encourager l'entrée dans le secteur du gaz naturel. Les mécanismes de réglementation seront par ailleurs essentiels pour stimuler la concurrence dans le secteur. Compte tenu de la libéralisation à venir du secteur du gaz, il devient de plus en plus important de donner à l'ARE un rôle d'organisme indépendant doté de solides capacités opérationnelles, tout comme il est nécessaire de coordonner les politiques entre les différents marchés de l'énergie.

Des réformes sont nécessaires pour accroître la concurrence au niveau du raffinage dans le secteur pétrolier

En ce qui concerne le secteur pétrolier, les avantages de la libéralisation sont manifestes sur le marché de la vente au détail. La concurrence doit cependant être renforcée au niveau du raffinage. Le secteur du raffinage est dominé par trois compagnies, dont la plus grande, Hellenic Petroleum (HP) qui représente 52 pour cent de la quantité totale de pétrole raffiné en Grèce en 2000, appartient majoritairement à l'État, tandis que Motor Oil (26 pour cent) et Petrola (22 pour cent) sont privées. Le gouvernement a décidé de ramener sa participation dans HP à 35 pour

cent en conservant le contrôle de sa direction. La réglementation officielle crée des obstacles à la concurrence dans le secteur du raffinage. La législation en vigueur interdit en effet aux détaillants d'accéder directement aux raffineries et leur impose d'acheter le fioul par l'intermédiaire de sociétés de distribution. Un autre obstacle à la concurrence intérieure réside dans le droit exclusif de HP de fournir l'armée et d'autres entreprises publiques, même si cela peut être dans une certaine mesure justifié par le fait que HP est le seul fournisseur national qui puisse satisfaire les critères logistiques définis par ces clients. Parallèlement, il n'y a que peu de concurrence de la part d'importations de produits raffinés. Bien que les sociétés de distribution (grossistes) soient libres d'importer du pétrole raffiné depuis 1992, les conditions de stockage exercent une contrainte sur les importations en forçant pour l'essentiel les sociétés de distribution à se fournir exclusivement auprès des raffineries nationales dans le cadre de contrats de « fourniture pour stockage »¹³³. Une nouvelle loi organisant la déréglementation du marché est en cours d'élaboration par le ministère du Développement. Cette loi est destinée à régler, entre autres, la question de la possibilité pour les détaillants de se fournir directement auprès des raffineries ainsi que le problème de l'entretien des réserves pétrolières. Le texte prévoirait des mesures de renforcement de la concurrence dans le secteur du raffinage en reportant l'essentiel de la responsabilité du maintien de 90 jours de stocks sur les raffineries et les importateurs et il permettrait aux sociétés de distribution de détenir leurs stocks à l'étranger sous certaines conditions. L'adoption d'une procédure plus souple d'agrément pour la construction d'installations de stockage, actuellement contrainte par des considérations environnementales, donnerait par ailleurs plus de latitude à la concurrence des contrats d'importation de produits de raffinage.

Télécommunications

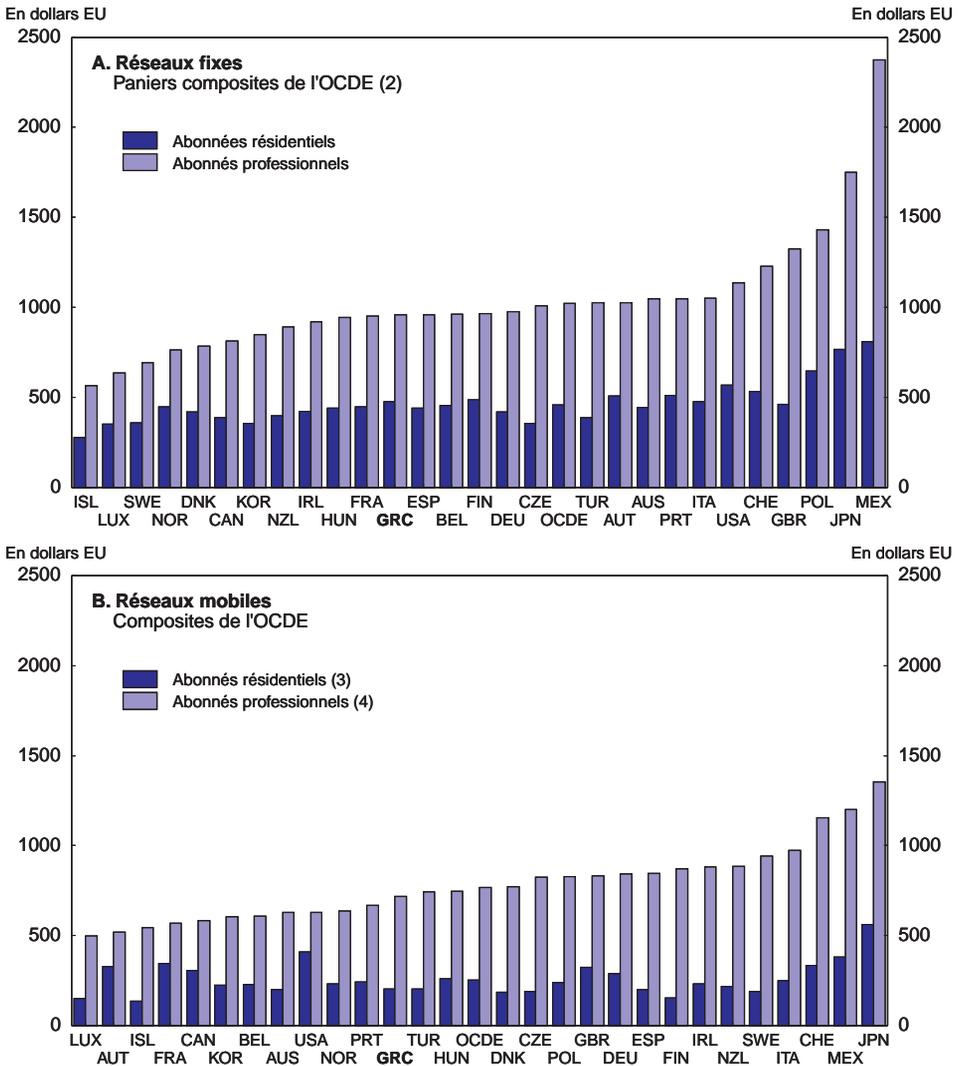
La libéralisation du secteur des télécommunications a progressé de façon satisfaisante

Le marché grec des télécommunications a été entièrement ouvert à la concurrence le 1^{er} janvier 2001, avec la libéralisation du marché du téléphone fixe, jusqu'ici sous le monopole de l'Organisation hellénique des télécommunications (OTE), à l'issue de trois années de dérogation par rapport à la directive de l'UE. Néanmoins, l'attribution tardive des licences en décembre 2000 a retardé l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché, ce qui a prolongé de fait le monopole de l'OTE dans la téléphonie fixe¹³⁴. A la suite de la vente d'une tranche supplémentaire de 10 pour cent de son capital au milieu de 2001 – par l'émission d'une obligation échangeable – l'OTE est devenue la première entreprise publique de Grèce à être majoritairement détenue par des intérêts privés (la participation de l'État étant ramenée à 41 pour cent), bien que le gouvernement conserve une minorité de blocage. La privatisation progressive de la société, qui a commencé en 1996, s'est traduite par des gains d'efficience sensibles. Non seulement les prix ont baissé (pour

les appels à longue distance) mais encore la qualité des services fournis s'est nettement améliorée – même si, pour rester concurrentielle, l'OTE devra encore entreprendre des modifications importantes de sa culture d'entreprise, en s'attachant aux besoins des clients et à la commercialisation (OECD 2001b) (graphique 24). Profitant de la période de dérogation, l'OTE a en outre progressivement rééquilibré les prix des appels locaux et des appels à distance.

La nouvelle loi sur les télécommunications (Loi 2867/2000) entrée en vigueur en janvier 2001 est une excellente occasion de promouvoir la concurrence. Pour ce faire, il faut cependant que le dispositif réglementaire soit mis en œuvre de façon rapide et concrète par l'autorité de régulation du secteur, à savoir la Commission nationale des télécommunications et de la poste (EETT). Le renforcement du rôle de l'EETT (notamment en matière d'octroi de licences) et l'indépendance qui lui a été accordée aux termes de la nouvelle loi marquent une étape importante. Pour la suite, le principal problème posé à l'EETT va consister à mettre en œuvre un régime efficace d'interconnexion pour favoriser la concurrence dans le secteur. A cet effet, les frais d'interconnexion doivent être assis sur des coûts ultérieurs et une séparation comptable doit être introduite. Le document intitulé *Principes de la réglementation sur la détermination des coûts et des tarifs* récemment publié par l'EETT – qui impose à l'OTE d'appliquer la méthode du coût marginal moyen à long terme pour la fixation des frais d'interconnexion – constitue un pas important dans la bonne direction¹³⁵. Autre initiative majeure, dans le contexte du dégroupage de la boucle locale¹³⁶, l'OTE est tenue de donner aux autres opérateurs un accès dégroupé à sa boucle locale, à des conditions raisonnables (en appliquant la méthode du coût marginal moyen à long terme)¹³⁷. Pour continuer d'inciter les nouveaux venus à développer leur propre infrastructure plutôt que de s'en remettre indéfiniment à l'OTE, la loi de 2000 prévoit une période limitée de dégroupage obligatoire de quatre années. Il s'agit de mesures positives pour le renforcement de la concurrence sur la boucle locale. Pour être efficaces, ces dispositions doivent cependant être complétées par la garantie de prix équitables pour les diverses composantes de la boucle locale dégroupée. L'accès à la boucle locale est déterminant pour la transmission des services sur l'Internet. L'utilisation de l'Internet en Grèce est inférieure à la moyenne de l'OCDE, bien qu'elle se soit développée rapidement ces dernières années. La transmission à haut débit par l'ADSL n'est pas encore disponible en Grèce. L'EETT a mis en place un nouveau système de numérotation (*système de numérotation fermé à 10 chiffres*), à compter du 8 juillet 2001, pour remplacer l'ancien *système de numérotation ouvert à 9 chiffres*. Ce nouveau système a des conséquences importantes pour le développement de la concurrence dans la mesure où il accroît la capacité du réseau et permet la création future de nouveaux réseaux concurrents. L'arrivée de nouveaux entrants sur le marché risque cependant d'être freinée par plusieurs inconvénients du nouveau dispositif de libéralisation du marché, notamment le report au 1^{er} janvier 2003 (date limite fixée par la législation pertinente de l'UE et par la législation nationale) de l'introduction de la portabilité des numéros et de la présélection de l'opérateur¹³⁸.

Graphique 24. **Tarifs téléphoniques dans certains pays¹**
 Novembre 2001, en dollars EU



1. Redevances fixes et redevances d'utilisation.

2. Services nationaux et internationaux plus appels de téléphones fixes à des réseaux mobiles.

3. Le panier correspond à 50 minutes d'appel par mois et exclut les communications internationales.

4. Le panier correspond à 300 minutes d'appel, dont 60 de communications internationales.

Source : OCDE, Base de données sur les communications.

La Grèce est dotée d'un marché compétitif du téléphone mobile dont le taux de pénétration progresse régulièrement (il atteignait 72.8 pour cent à la fin de 2001). Les prix ont baissé et les services se sont accrus. Il existe actuellement trois opérateurs de téléphone mobile desservant le marché, dont deux, Panafon-Vodafone (avec une part de marché de 37 pour cent en 2001) et STET Hellas (27 pour cent) sont détenus par des intérêts privés, tandis que le troisième, COSMOTE, filiale de l'OTE, a été partiellement privatisé. En juillet 2001, le gouvernement a annoncé la réalisation de deux procédures d'enchères : la première était destinée à l'attribution de trois licences UMTS (systèmes de téléphone mobile de troisième génération) ; la seconde portait sur des licences de deuxième génération. A l'occasion de cette dernière adjudication, une quatrième licence GSM a été attribuée à « Info Quest ». L'arrivée de ce quatrième opérateur (qui devrait proposer ses services à compter de juin 2002) devrait encore renforcer la concurrence sur le marché du téléphone mobile.

Transports

Il faut un calendrier clair pour la privatisation d'Olympic Airways

La concurrence a été introduite dans le transport aérien depuis le début des années 90. Le marché intérieur a été libéralisé en 1992, tandis que le monopole d'Olympic Airways (OA) sur la desserte des îles grecques a été aboli en 1998. La pression de la libéralisation s'est traduite par une baisse des prix et une amélioration des services. En ce qui concerne la privatisation d'OA¹³⁹, la vente annoncée de la société endettée n'est pas encore acquise. Compte tenu des difficultés qu'ont connues les compagnies aériennes dans le monde à la suite du 11 septembre, il n'a pas été facile de trouver des acquéreurs. A la suite de la rupture des négociations, à la mi-février 2002, avec l'Integrated Airline Solutions Consortium (IASC) pour la cession de la majorité d'OA, le gouvernement a décidé de recourir à l'adoption d'un « plan de repli » (sous réserve de l'accord de la Commission européenne), en vue de lancer une nouvelle compagnie aérienne régionale viable utilisant la marque « Olympic Airways ». Ce plan envisage la création d'une nouvelle société en tandem avec le groupe Olympic Airways qui cesserait toute activité de transport aérien. Cette nouvelle société sera créée avec des capitaux privés ou des fonds publics. Elle bénéficiera d'une totale liberté commerciale et aura toute latitude pour choisir les lignes qu'elle exploite, les actifs et le nombre de salariés dont elle a besoin, ainsi que les conditions de recrutement de son personnel. L'expérience internationale tend à montrer qu'OA n'a guère d'autre solution viable que de réduire le nombre de ses dessertes, en se concentrant sur des marchés de niches.

Pour l'avenir, la redistribution des activités au profit du nouvel aéroport de Spata à Athènes depuis mars 2001, facilite l'accès des compagnies aériennes grecques à des marchés plus importants, grâce à des alliances internationales et

au renforcement de leurs liens avec les autres opérateurs. La répartition équitable du nombre accru de créneaux sur le nouvel aéroport, sur la base de la directive pertinente de l'UE (Règlement du Conseil 95/93), pourrait stimuler la concurrence dans ce secteur, ce qui renforce la nécessité de donner un rôle plus actif et indépendant à l'organisation hellénique de l'aviation civile (YPA), aussi bien dans le domaine de la réglementation que de la prestation de services. Pour l'heure, le marché du transport aérien est réglementé par le ministère des Transports, tandis que le principal rôle de l'YPA – du point de vue des prérogatives de réglementation – est celui d'un organe consultatif auprès du ministre¹⁴⁰, la libéralisation du marché se déroulant conformément à la directive correspondante de l'UE. Une solution de réforme pourrait passer par la scission des deux activités actuelles de l'YPA (celle de prestataire de services et celle de régulateur), en créant deux organisations indépendantes et distinctes.

*Des réformes sont nécessaires dans le transport routier de marchandises*¹⁴¹

Une nouvelle initiative est en cours pour réformer le secteur du transport routier de marchandises, qui représente plus de 98 pour cent du fret total transporté. Le cadre actuel des services de camionnage a été considéré comme « non viable » par le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Grèce*, dans la mesure où les camionneurs étrangers bénéficiant de la libéralisation concurrencent leurs homologues grecs qui sont soumis à des restrictions nationales sur l'entrée et les prix¹⁴². A cet effet, le rapport de l'OCDE appelle à une libéralisation de l'entrée sur le marché pour les camions grecs, que ce soit pour du transport pour leur compte propre ou pour des tiers, par l'abolition des contingents et d'autres restrictions quantitatives, ainsi qu'à une déréglementation des prix, afin de permettre aux camionneurs grecs d'être sur un pied d'égalité avec leurs concurrents et d'être soumis aux mêmes règles que les camionneurs des autres États membres. Un certain nombre de restrictions portant sur les prix ont été progressivement éliminées. Actuellement, la réglementation des prix (aux termes de laquelle les prix peuvent fluctuer dans une fourchette prédéterminée) des services de camionnage s'applique uniquement aux transports inter-préfectures alors que dans tous les autres cas (à savoir le transport international, intra-préfecture ainsi que le transport par poids lourds de moins de 3.5 tonnes de charge utile autorisée) les prix sont librement négociés. La géographie particulière de la Grèce et le risque d'isolement qui en découle sont invoqués pour justifier le contrôle des prix du transport routier. Toutefois, un système de transferts pourrait aboutir au même résultat de façon plus transparente et avec moins de distorsions. Une commission mixte pour la réforme du fret routier, mise en place par le ministre a mis au point un plan d'action¹⁴³, qui couvre 16 grands thèmes intéressant la modernisation du secteur du camionnage et le passage à un régime libéralisé. En ce qui concerne les restrictions à l'entrée sur le marché, la Commission a décidé de consacrer une étude à l'estimation des besoins réels du marché du camionnage, dont les conclusions orienteront les réformes futures dans ce secteur. Dans ce contexte, il convient de noter que d'autres

pays ont libéralisé leur marché du camionnage, tout en conservant leurs normes de sécurité, et ils ont enregistré une baisse des prix. Dans l'ensemble, le gouvernement entend lever progressivement les restrictions, plutôt que de procéder à une libéralisation immédiate et inconditionnelle du secteur, car il estime que cette dernière solution pourrait perturber le marché.

Des mesures ont été prises dans le sens d'une libéralisation du secteur du transport intérieur par transbordeur

En ce qui concerne le transport maritime, la Grèce bénéficie d'une dérogation lui permettant de repousser à la fin 2004 l'ouverture du secteur national du transport par transbordeur¹⁴⁴. Toutefois, le gouvernement a décidé de libéraliser le secteur à compter de novembre 2002, soit bien avant la fin de la période de dérogation. Ce marché est actuellement strictement réglementé par l'État. Le ministère des Affaires maritimes réglemente notamment l'entrée sur le marché, les concessions, les tarifs, la planification des liaisons, les équipages, les obligations de service public, les soumissions pour l'exploitation de liaisons non rentables et l'inspection des ferries sous l'angle de la sécurité. Un organisme consultatif, la Commission consultative du cabotage, formule des recommandations non contraignantes sur les concessions et les tarifs, recommandations que le ministre a toujours suivies dans la pratique. L'octroi de nouvelles concessions repose sur les besoins et le niveau immédiat des services plus que sur une étude de critères économiques de nature à favoriser la concurrence dans le secteur. Les concessions sont sans limitation de durée et sont délivrées à un navire spécifique pour un itinéraire spécifique auquel il doit se tenir. Elles imposent un certain nombre de conditions économiques aux concessionnaires, en ce qui concerne la fréquence des liaisons, les tarifs à appliquer, la desserte des îles non rentables et les pratiques en matière d'emploi. La desserte des îles peu demandées est subventionnée. La desserte d'îles au titre du « service public » (à savoir des îles qui sont desservies en cours de liaison sous concession à partir ou à destination d'un port du continent) bénéficie de subventions croisées par les autres passagers, tandis que celle des îles sur des « liaisons non rentables » (par exemple, les liaisons entre îles) sont directement subventionnées par l'État, et éventuellement par les autres passagers. Le *Rapport de l'OCDE de 2001 sur la réforme de la réglementation* a mis en évidence l'urgence d'une remise à plat de la réglementation du secteur des liaisons intérieures par transbordeur en Grèce, en soulignant la nécessité de moderniser les institutions de tutelle, d'assouplir la réglementation économique du secteur et de définir des critères de nature à renforcer la concurrence. Plusieurs réformes de la réglementation devraient accroître l'efficacité et réduire les coûts des services de transbordeur, notamment un recentrage sur la desserte d'îles plutôt que sur les liaisons, un recours plus large aux appels d'offres pour les liaisons non rentables et une libéralisation des tarifs sur les liaisons compétitives. A la mi-2000, le gouvernement a pris la première mesure de réforme du secteur en élargissant la composition de la Commission consultative

du cabotage de façon à y intégrer plus de représentants des consommateurs (entreprises et résidents des îles) et en constituant des commissions de rédaction de textes législatifs. Cela a été suivi par l'introduction à la mi-2001 d'une loi de libéralisation du cabotage et du transport maritime, qui marque un grand pas vers l'harmonisation complète avec les directives de l'UE (voir encadré 10). La loi récem-

Encadré 10. **Une nouvelle réglementation pour le secteur du transport intérieur par transbordeur**

La nouvelle loi (Loi 2932/2001), qui définit le régime du cabotage après l'ouverture à la concurrence étrangère par la Grèce des liaisons locales à partir du 1^{er} novembre 2002, vise à instaurer une concurrence non discriminatoire et à protéger l'intérêt public dans le secteur du transport intérieur par transbordeur. Conformément à cette loi, le ministère de la Marine marchande, en consultation avec le Conseil du transport maritime intérieur, pourra imposer des obligations de service public, notamment en termes de desserte de ports, de capacité d'assurer des services de transport, de taux de fret et d'équipage. Pour les liaisons dont l'intérêt commercial est réduit, un appel d'offre sera lancé à l'échelle européenne en vue de l'attribution d'un contrat de prestation de services. Ces liaisons seront subventionnées par l'intermédiaire d'un Fonds spécial du transport intérieur financé par des dépôts permettant l'accès libre et les amendes prélevées en cas d'infraction à la loi 2932/2001, ainsi que par les transporteurs et les passagers, sous forme d'une commission de trois pour cent appliquée sur l'ensemble des tarifs intérieurs. Une Autorité de réglementation du transport maritime, organisme indépendant, sera créée pour surveiller le secteur, imposer des amendes et soumettre des avis au ministre sur les questions relevant de sa compétence. Des procédures transparentes d'évaluation et des propositions seront introduites. Les procédures d'octroi de concessions seront abolies et les contrôles limités à la sécurité des navires, à la compétence et à la fiabilité des armateurs et à la qualité des services. La loi envisage la création d'un *Réseau de cabotage maritime*, registre des liaisons maritimes qui couvrirait tout le pays et dans lequel les opérateurs pourront choisir librement les liaisons qu'ils considèrent plus rentables et dont ils détermineront les tarifs*. Les transbordeurs devront être désarmés au bout de 30 ans et non plus de 35 ans, le processus intervenant progressivement entre 2006 et 2008.

* Une proposition récente de réseau comporte 285 liaisons. Les transporteurs de passagers doivent soumettre des déclarations d'ouverture de liaisons, précisant les liaisons qu'ils vont desservir, les prix maximaux des billets en classe économique et pour le transport des véhicules, ainsi que les navires qu'ils utiliseront. Chaque bâtiment pourra desservir plusieurs liaisons ; à l'inverse, plusieurs navires appartenant au même transporteur pourront assurer la même liaison. Il y a des obligations minimales en matière d'horaires pour chaque liaison afin d'assurer un transport convenable entre les ports désignés (Kathimerini 15 novembre 2001).

ment introduite (Loi 2932/2001) devrait, en fonction des modalités précises de son application, définir le cadre d'un élargissement de la concurrence dans le secteur du transport intérieur par transbordeur¹⁴⁵. Pour qu'une démarche favorable à la concurrence soit efficace, il faut cependant que le régulateur du secteur, à savoir l'Autorité de réglementation du transport maritime intérieur, veille à la transparence et au caractère non discriminatoire de la réglementation en vue de maximiser le bien-être du consommateur au moyen d'un régime reposant sur les mécanismes de marché.

Renforcer l'efficacité des marchés de capitaux

Les systèmes financiers jouent un rôle important en apportant des financements en vue de l'accumulation du capital et de la diffusion de nouvelles technologies et, lorsqu'ils sont efficaces, ils peuvent améliorer les perspectives de croissance par leur influence sur les comportements en matière d'épargne et d'investissement¹⁴⁶. Il est donc très vraisemblable que le système financier grec lourdement réglementé, qui existait jusqu'au début des années 90, a contribué aux résultats économiques inférieurs à la normale enregistrés par la Grèce dans les années 80 et durant la première moitié des années 90. Les restrictions imposées au système financier étaient destinées à faciliter le financement de déficits budgétaires considérables et la distribution de prêts faiblement rémunérés aux entreprises publiques et aux secteurs dont les pouvoirs publics considéraient qu'ils présentaient un intérêt national élevé. En conséquence, les taux d'intérêt (nominaux et réels) des emprunts du secteur privé non bonifiés étaient élevés. Selon toute vraisemblance, de nombreux projets économiquement viables n'ont pas pu obtenir de financements parce qu'ils ne pouvaient bénéficier de prêts bancaires. Cela a découragé l'investissement des entreprises et freiné le développement de l'économie dans son ensemble.

Un processus de restructuration de grande ampleur

La prise de conscience de cette réalité et la nécessité de respecter les directives de l'Union européenne ont abouti à des réformes du marché des capitaux entreprise en 1987 et qui a rapidement progressé dans les années 90. Au cours de ce processus, le contrôle des mouvements de capitaux a été levé et la plupart des règlements restreignant les activités des institutions financières ont été abrogés. La libéralisation des taux des crédits et des dépôts était déjà intervenue, à quelques exceptions près¹⁴⁷, à la fin des années 80 et les règles obligeant les banques à effectuer des placements en bons du Trésor et à accorder des prêts aux entreprises publiques et d'autres secteurs privilégiés ont été abolies en 1993. Durant les années 90, la surveillance du marché des capitaux a été renforcée conformément aux pratiques internationales, notamment aux directives de l'UE. Parallèlement, les portefeuilles de créances des banques commerciales du

secteur public ont été débarrassés de leurs prêts non productifs et de la plupart de leurs participations dans des entreprises tournant à perte. Les banques sont désormais dégagées de l'intervention des pouvoirs publics et peuvent librement organiser la distribution de leurs crédits moyennant l'unique obligation de respecter les règles prudentielles définies par la Banque de Grèce. Les consommateurs peuvent maintenant bénéficier de rendements du marché sur leurs actifs financiers et faire leur choix dans une large gamme d'instruments et de services financiers. La réforme des marchés de capitaux a aussi apporté aux autorités monétaires les moyens de maîtriser efficacement la liquidité du système durant la période qui a précédé l'adhésion à l'Union économique et monétaire en janvier 2001.

Ces dernières années, l'État s'est progressivement retiré du secteur de la banque de dépôts par la privatisation des banques à capitaux publics (voir plus haut tableau 16). Parmi les principales initiatives prises en 2001 sur le front des privatisations, il y a eu l'accord pour la cession à la Banque du Pirée à capitaux privés de 57.7 pour cent de la Banque hellénique pour le développement industriel (ETBA), qui appartenait à l'État et qui, par le passé, enregistrait des pertes récurrentes et servait de vecteur aux interventions de l'État. Avant l'accord entre le gouvernement et la Banque du Pirée, un vaste plan de restructuration de l'ETBA avait été mis en œuvre pour un coût estimé à quelque 2½ pour cent du PIB aux prix de 2000. Ce plan a permis d'assainir le bilan de l'ETBA et de lui assurer des ratios de liquidité et de solvabilité satisfaisants.

Le gouvernement a aussi annoncé des plans pour ramener sa participation dans la Banque agricole de Grèce de 85 pour cent en 2001 à un minimum de 35 pour cent¹⁴⁸. A cet effet, 13 pour cent du capital social ont déjà été introduits à la Bourse d'Athènes dans le cadre d'une offre publique de vente intervenue à la fin de 2000. Une nouvelle tranche de 8 pour cent du capital de la banque sera proposée dans le cadre d'une vente de blocs de titres à des investisseurs institutionnels, ainsi qu'à des coopératives et des mutuelles agricoles en 2002. Une tranche supplémentaire de 10 pour cent est destinée à être cédée dans le cadre d'une offre publique au second semestre de 2002 ; enfin, les pouvoirs publics cherchent à nouer en 2002 une alliance de la Banque agricole avec un grand établissement de crédit de Grèce ou de l'étranger intervenant comme investisseur stratégique¹⁴⁹. Pour préparer la banque à sa privatisation, un nouveau dispositif de gestion des risques a récemment été introduit et il vise à abaisser le niveau (élevé) des créances non productives de la Banque agricole. Un autre projet de privatisation concerne la Banque d'épargne postale qui doit également intervenir au cours de l'année 2002, bien qu'aucune mesure concrète ne semble avoir été prise à ce jour en ce sens. Pour une part, la mise en œuvre des plans de privatisation a été ralentie par les conditions défavorables sur le marché boursier national et international en 2000 et en 2001, mais aussi par des considérations sociales et des résistances politiques.

En 2001, le gouvernement a mis fin au contrôle qu'il détenait sur la Banque nationale de Grèce¹⁵⁰ ainsi que sur la Banque commerciale de Grèce qui sont respectivement les premier et troisième groupes bancaires du pays. Le nouveau régime devrait empêcher les interférences politiques dans le processus de désignation des gouverneurs de ces deux établissements bancaires et il devrait mettre fin aux règles spéciales de protection de l'emploi imposées aux deux banques en leur permettant de procéder à des recrutements et des licenciements au même titre que toute autre société. Les deux banques continuent cependant d'appartenir à des entités semi-publiques, ce qui laisse sans réponse la question des modalités de fonctionnement de leur régime de gouvernance.

Jusqu'ici, le nombre de banques sous contrôle direct ou indirect de l'État a été ramené de dix en 1995 à trois (Banque agricole, Banque générale et Banque d'épargne postale) en 2001. La réduction de la part de marché de ces banques contrôlées (directement ou indirectement) par l'État sur le total des actifs des banques commerciales de 60 pour cent en 1995 à plus de 40 pour cent en 2001 a été moins impressionnante. Cela tend à montrer que le processus de concentration et de privatisation a donné naissance à des groupes financiers plus importants, mais qu'il a aussi conduit à un plus haut degré de concentration dans le secteur bancaire grec. Néanmoins, la cure d'amaigrissement des participations publiques dans les banques de dépôts a déclenché une bataille intense entre banques pour la conquête de parts de marché, avec notamment une augmentation des opérations de fusion et de rachat et la recherche de partenaires stratégiques. De grands groupes financiers étrangers sont entrés en lice et ont formé des alliances avec des banques grecques, ce qui permet à ces dernières de bénéficier des compétences étrangères en matière de gestion des risques et de nouveaux produits et services financiers. La part des cinq plus grandes banques¹⁵¹ dans le total des actifs du secteur bancaire est passée de 58 pour cent en 1995 à quelque 66 pour cent actuellement.

Sept nouveaux agréments ont été accordés par la Banque de Grèce depuis le début de 2000 et trois ont été accordés à des banques étrangères pour l'implantation d'une nouvelle succursale. De façon générale, le nombre de succursales bancaires a progressé ces dernières années à un rythme annuel d'environ 4 pour cent. De plus, en 2001, le droit jusqu'ici exclusif des banques de consentir des crédits au public a été élargi à des sociétés financières sous réserve de leur agrément et d'autres conditions définies par la Banque de Grèce. Un agrément a d'ailleurs été déjà accordé à une société financière. Les services bancaires sur l'Internet ont débuté en 2000 et ont été assurés par neuf établissements de crédit en 2001 – sept d'entre eux étant privés, notamment la plus grande banque privée du pays. Certains d'entre eux assurent même des services par téléphone mobile grâce à la technologie du WAP (Wireless Applications Protocol). Il n'existe cependant pas de données fiables sur le volume et la valeur des transactions que ce soit *via* l'Internet ou par téléphone mobile. En juillet 2001, la Banque de

Grèce a approuvé la participation de deux grands établissements de crédit à l'élaboration d'un mécanisme de cybermonnaie, qui devrait être déployé progressivement à l'échelle nationale et qui doit faire appel à la technologie des principaux dispositifs européens correspondants. De plus, à compter du début de 2003, toutes les sociétés cotées en bourse, y compris les banques et autres établissements financiers, devront publier leurs états financiers conformément aux normes comptables internationales, ce qui devrait améliorer la qualité des informations financières et donner plus de transparence aux opérations bancaires. Toutes ces mesures de réforme devraient stimuler la concurrence entre établissements de crédit, ce qui renforcerait l'efficacité et la modernisation du système financier dans son ensemble.

Le système bancaire est en meilleure santé

Par suite des réformes du marché des capitaux, les intermédiaires financiers grecs ont pu accorder de plus en plus de crédits au secteur privé, les prêts aux ménages ayant été particulièrement dynamiques ces dernières années (voir chapitre I). La forte augmentation de la demande de crédits a été stimulée par la baisse des taux d'intérêt induite par le mouvement de convergence avec les taux au sein de l'UE durant la période qui a précédé la participation à l'UEM. Les emprunteurs ont en outre bénéficié du resserrement des marges d'intérêts des banques depuis le début des années 90 et de la baisse des frais et commissions bancaires sous l'effet de l'intensification de la concurrence au sein du secteur bancaire. Toutefois, l'augmentation des primes de risque associées à certaines catégories de crédits, tels que les prêts à la consommation, et peut-être le fait que la concurrence soit moins vive que sur des marchés plus matures expliquent en partie que les écarts moyens entre taux débiteurs et créditeurs soient sensiblement supérieurs à ce que l'on observe dans les autres pays de l'UE. Ces écarts se sont néanmoins sensiblement réduits au cours des deux dernières années du fait de l'intensification de la concurrence entre les banques, en particulier dans certains compartiments du marché tels que les prêts aux sociétés de premier rang et le crédit au logement, sur lesquels les marges relatives sont devenues très étroites.

L'expansion rapide du crédit a compensé une bonne partie de l'effet du resserrement des marges d'intérêts et la rentabilité des banques s'est sensiblement améliorée ces dernières années au point de soutenir la comparaison avec celle d'un certain nombre d'autres pays de l'UE (tableau 17) et ce, en dépit de charges d'exploitation et de provisions pour pertes sur prêts relativement lourdes. Une bonne part de ces charges d'exploitation est imputable aux frais de personnel qui correspondent, entre autres, au nombre plus important de salariés par agence bancaire qu'ailleurs. Il convient cependant de noter que, rapportées aux actifs totaux moyens, les dépenses de personnel ont tendu à se réduire ces

Tableau 17. **Rentabilité des banques : comparaison internationale**
En pourcentage du bilan total moyen

	Grèce				Autriche	Finlande	France	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Portugal ¹	Espagne
	1997	1998	1999	2000								
					1999 ²							
Revenus nets d'intérêt	2.25	2.42	2.70	2.69	1.4	1.9	0.8	1.5	2.2	1.7	2.1	2.2
Revenus autres que d'intérêts (nets)	2.21	1.92	3.74	2.21	1.2	1.9	1.0	0.6	1.3	1.3	0.9	1.0
Revenus bruts	4.46	4.34	6.44	4.90	2.6	3.8	1.8	2.1	3.6	3.0	3.0	3.3
Dépenses de fonctionnement	2.82	2.57	2.68	2.56	1.8	3.3	1.2	1.4	2.2	2.0	1.7	2.1
<i>Dont : dépenses de personnel</i>	1.87	1.68	1.64	1.52	0.9	0.8	0.7	0.8	1.3	1.1	0.9	1.3
Revenus nets	1.64	1.77	3.76	2.34	0.8	0.5	0.6	0.7	1.4	1.0	1.2	1.2
Provisions (nettes)	0.65	0.57	0.72	0.43	0.4	0.0	0.1	0.3	0.4	0.2	0.4	0.2
Bénéfices avant impôts	0.99	1.20	3.04	1.91	0.5	0.5	0.5	0.4	1.0	0.8	0.8	1.0
Nombre d'habitants par succursale bancaire	4 055 ³	3 784 ³	3 696 ³	3 515	1 767	4 078	2 264	2 005	2 398	2 327 ⁴	2 114	1 011
Nombre de salariés par succursale	22 ³	21 ³	21 ³	20	15	19	15	18	13	19 ⁴	12	6

1. Banques commerciales.

2. Les chiffres de l'Autriche et de la Finlande se réfèrent à 1998.

3. Les chiffres couvrent l'ensemble du système bancaire.

4. 1998.

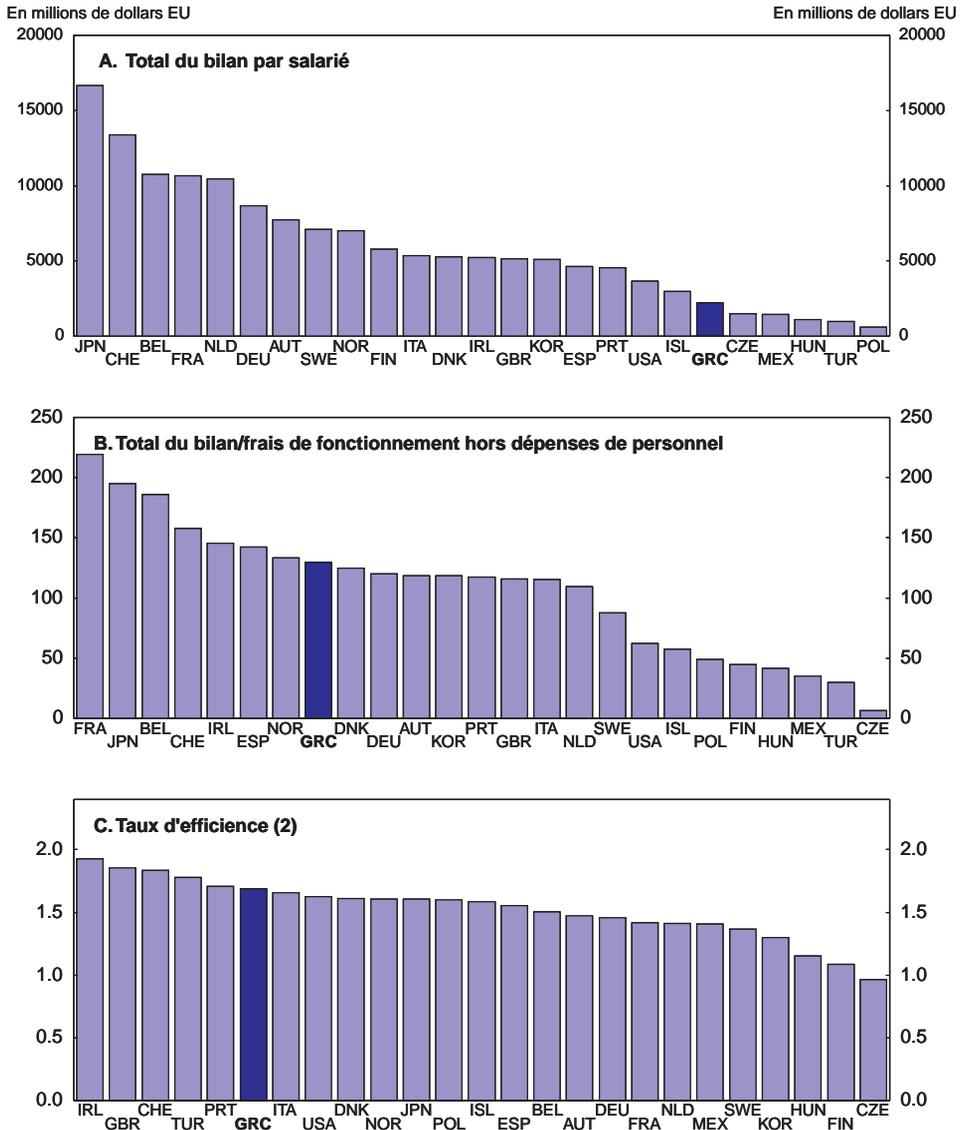
Source : Banque de Grèce ; OCDE, *La rentabilité des banques – comptes des banques* (2001).

dernières années et, n'étaient plus que de 1.4 pour cent en 2001 contre 1.7 pour cent en 1998, ce qui témoigne de l'importance attachée par les banques à la gestion judicieuse de cette catégorie de dépenses pour préserver et améliorer leur compétitivité. Une importante contribution positive à la rentabilité des banques est venue ces dernières années des plus-values considérables dégagées par les banques sur leur portefeuille d'obligations d'État, lorsque les taux d'intérêt grecs ont baissé pour se rapprocher de ceux des pays de l'UEM.

Dans l'ensemble, la santé financière du système bancaire grec s'est améliorée après la libéralisation du secteur (graphique 25). Le mouvement de concentration et les privatisations ont donné naissance à des groupes financiers plus grands et plus sensibilisés aux coûts et les banques ont élargi leur champ d'activité à de nouveaux services financiers. La capitalisation des banques s'est nettement améliorée ces dernières années et la plupart des banques grecques passent pour satisfaire au ratio de solvabilité minimum de huit pour cent¹⁵², même après la forte chute des cours des actions depuis le second semestre de 1999¹⁵³. Récemment encore, le point particulièrement faible du système résidait dans la forte proportion des prêts non productifs – dont on estimait qu'elle avait atteint quelque 13 pour cent du total des crédits à la fin des années 90 – ce qui est très élevée par rapport aux normes internationales et qui traduit largement l'héritage de la période précédente d'ingérence de l'État dans le crédit bancaire. Principalement sous l'effet de la restructuration des bilans, mais aussi de l'augmentation des nouvelles opérations de prêt, Standard & Poor's estime (avec prudence) que la part des créances irrécouvrables est sans doute revenue en moyenne¹⁵⁴ à environ 7 pour cent du total des crédits. Le poids des prêts non productifs a aussi imposé l'adoption de règles de dotation aux provisions plus rigoureuses en Grèce que dans bien d'autres pays : les banques constituent habituellement une réserve générale correspondant à un pour cent de l'ensemble de leurs prêts. Des provisions supplémentaires sont destinées à couvrir les prêts dont le service n'a pas été assuré depuis plus de trois mois ; ces provisions se situent entre 7 et 65 pour cent du montant du prêt en souffrance, selon la catégorie du prêt (les taux les plus bas s'appliquent au crédit au logement, et les plus élevés au crédit à la consommation) et du temps depuis lequel le service du prêt n'est pas assuré (graphique 26).

L'exacerbation de la concurrence encourage le secteur bancaire à veiller plus attentivement à la maîtrise de ses coûts, notamment en vue de contenir ses charges de personnel relativement élevées. Contrairement à ce qui s'est produit dans la plupart des autres pays de l'UE, la libéralisation des services financiers et la privatisation d'un certain nombre de banques publiques de même que l'introduction de l'euro n'ont pas encore provoqué de grand mouvement de concentration des établissements de crédit¹⁵⁵. Toutefois, le nombre d'agences bancaires¹⁵⁶ par habitant en Grèce est l'un des plus faibles d'Europe (graphique 27).

Graphique 25. Indicateurs de productivité et d'efficacité des banques : comparaison internationale¹

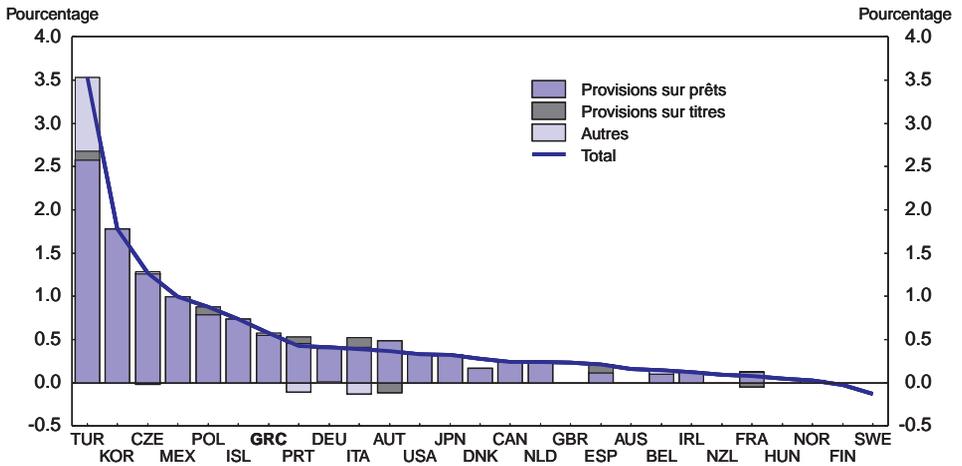


1. Banques commerciales. 2000 ou dernière année pour laquelle on dispose de données.

2. Revenus nets d'intérêts plus commissions et charges perçues divisés par les frais de fonctionnement.

Source : OCDE, *Profitabilité des banques – Comptes des banques* (2001).

Graphique 26. **Provision des banques¹**

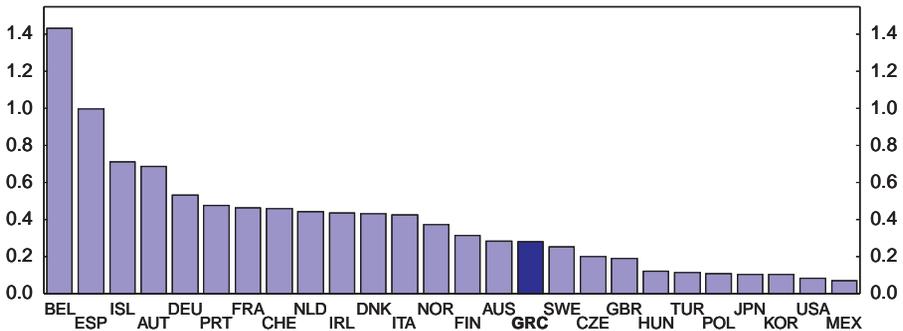


1. 2000 ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Profitabilité des banques – Comptes des banques* (2001).

Graphique 27. **Densité des réseaux bancaires : comparaison internationale**

Nombre de succursales pour 1 000 habitants, 1999¹



1. Données de 2000 pour la Grèce, de 1998 pour l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et les Pays-Bas. Toutes les banques, sauf banques commerciales pour la Grèce, la Hongrie, le Japon, le Mexique, le Portugal, la Turquie et le Royaume-Uni ; banques commerciales et banques commerciales étrangères pour la Corée. Banques commerciales et caisses d'épargne pour l'Islande et les États-Unis ; banques commerciales, banques commerciales étrangères et caisses d'épargne pour la Suède.

Source : OCDE, *Profitabilité des banques – Comptes des banques* (2001).

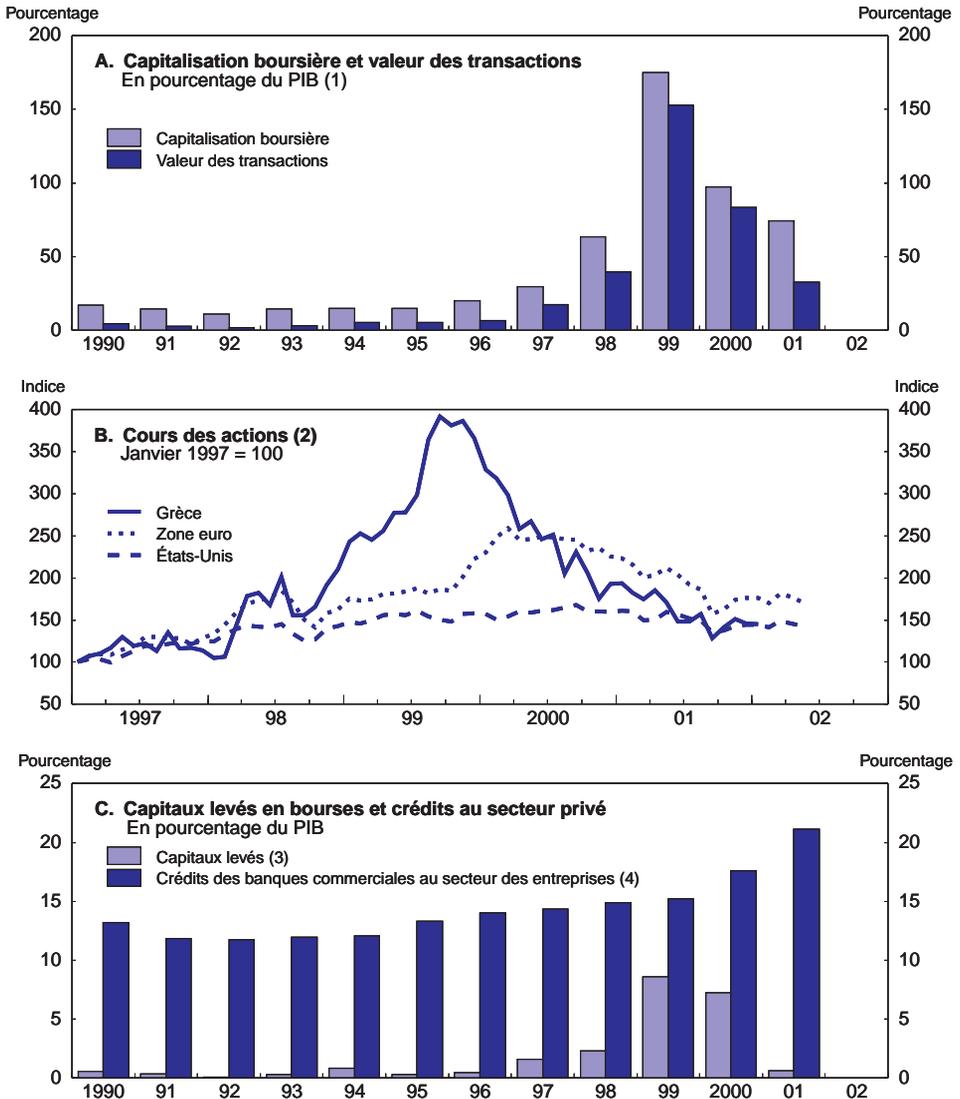
Marchés financiers

Les marchés financiers grecs se sont développés rapidement ces dernières années et le marché d'action constitue désormais l'une des grandes sources de financement (graphique 28). Malgré une baisse massive des cours des actions et de la capitalisation boursière par rapport au PIB depuis le sommet qu'ils avaient atteint en septembre 1999, cela apparaît comme une correction inéluctable par rapport aux niveaux insoutenables bien supérieurs à ceux que l'on a connus dans d'autres économies de l'OCDE. Les cours des actions et les volumes de transaction sont restés assez modérés en 2001 malgré le passage de la Bourse d'Athènes à la fin mai 2001 du statut de marché émergent à celui de marché développé, selon les évaluations de Morgan Stanley Capital International. Le départ des fonds communs de placement spécialisés dans les marchés émergents n'a sans doute pas été compensé par des entrées correspondantes de capitaux des fonds spécialisés dans les marchés développés, en raison du faible poids de la Grèce dans les indices des marchés développés.¹⁵⁷

L'admission de la Grèce dans la zone euro a ouvert la voie à une révision en hausse de la notation (de A- à A) de la dette publique en monnaie nationale (jusqu'à fin 2000, et en euro par la suite) par les agences de notation internationales Moody's, Standard & Poor's et Fitch IBCA en 2001. Toutefois, l'utilisation des obligations de société n'a pas décollé comme prévu, probablement en raison de la taille relativement petite des sociétés grecques, même les plus grandes, et les banques continuent d'être les principaux acheteurs.

Les améliorations de la réglementation des marchés financiers apportées en 2000 et 2001 visaient principalement à renforcer la protection des investisseurs. Il s'agissait de l'introduction d'une distinction entre délits à caractère pénal et simples infractions passibles de sanctions administratives, de l'introduction de comptes rendus réguliers des autorités de tutelle devant le Parlement ainsi que de l'élargissement des pouvoirs des instances judiciaires concernant le traitement des affaires de fraude et d'abus de position dominante ; un code de conduite à l'intention des sociétés cotées en bourse et un code relatif aux OPA ont été également adoptés. Le capital social initial minimum nécessaire pour être admis à la cotation a été relevé et les normes de communication financière des sociétés inscrites à la cote ont été renforcées. Le capital social minimum pour créer une société de gestion de fonds communs de placement a également été relevé et des compétences professionnelles minimales ont été définies pour les personnes employées dans des firmes de courtage. Les procédures pour être admis à la cotation sur le marché d'actions ont été rationalisées *via* l'introduction de délais fixes pour l'approbation des prospectus d'information des sociétés. En outre, le système intégré de négociation électronique existant ainsi que le système de compensation et de règlement des titres dématérialisés sont en cours d'extension pour traiter les obligations de sociétés. Le rôle de la Commission du marché

Graphique 28. Cours des actions et capitalisation boursière



1. Chiffres provisoires pour 2001.

2. Zone euro : Dow Jones EURO STOXX Broad ; États-Unis : NYSE Common Stocks, indice composite.

3. Non compris les émissions d'actions des entreprises publiques.

4. Crédit à l'industrie manufacturière et extractive et au commerce.

Source : Banque de Grèce, Commission des marchés financiers et OCDE.

financier (CMF), qui est chargée de la surveillance du marché financier et des sociétés de Bourse non bancaires, a été renforcé. Le système de négociation, la compensation et le règlement ainsi que la transparence du marché ont été améliorés. Un nouveau code de gouvernement d'entreprise destiné aux sociétés cotées a été élaboré en vue de protéger les actionnaires minoritaires et de renforcer la transparence. Les prérogatives en matière de réglementation ont été transférées du ministère de l'Économie nationale à la Commission du marché financier en 2001. Une révision des textes est en cours pour simplifier les procédures d'admission à la cotation et pour délimiter le rôle de la Commission vis-à-vis de la Bourse.

Afin d'assurer la sécurité du système financier, des modifications du régime de surveillance financière sont actuellement à l'étude. Une commission d'experts a été mise en place en juin 2001 avec pour mandat d'étudier la réglementation relative à la création et à la distribution des divers produits et services financiers, le comportement commercial des nouveaux conglomerats financiers et les tendances actuelles dans les pays européens. En outre, la Commission du marché financier a été invitée à établir un rapport complet sur les coûts résultant de la mise en place d'une autorité de tutelle unique et d'un médiateur du marché financier. Ce travail sera bientôt achevé.

Dans l'ensemble, la réforme du marché des capitaux a progressé rapidement ces dernières années. La restructuration et la concentration des banques privées aussi bien que publiques a réduit les coûts et sensiblement amélioré la rentabilité des banques. Dans le contexte actuel de concurrence féroce et de croissance rapide du crédit, la surveillance des banques s'est renforcée. Toutefois, les sureffectifs dus à une législation rigoureuse sur la protection de l'emploi et le ratio élevé des prêts non productifs restent préoccupants. De plus, il convient de limiter encore le contrôle qu'exerce l'État sur une grande partie du système bancaire. Les autres problèmes auxquels le système financier grec se heurte sont analogues à ceux de plusieurs autres pays de l'OCDE. Plus précisément, il reste des perspectives d'amélioration de la fréquence de la communication d'information par les intermédiaires financiers et de la qualité de leur contenu, qui sont des préalables pour porter la surveillance prudentielle et la réglementation au niveau des pratiques exemplaires à l'échelle mondiale.

Encadré 11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : aperçu

Proposition	Mesure prise	Évaluation/recommandation de l'OCDE
I. Accroître la flexibilité des salaires et des coûts de main-d'œuvre		
Abaissier le salaire minimum pour les « travailleurs vulnérables » (peu qualifiés, jeunes)		Accroître la flexibilité de la fixation des salaires minima pour les travailleurs peu qualifiés ou jeunes
Simplifier et décentraliser le processus de négociation des salaires	La clause de non-application des conventions salariales de branche dans les zones de chômage élevé n'est que rarement utilisée	Rendre les clauses de flexibilité des salaires plus facilement applicables dans la pratique Encourager une plus grande différenciation des salaires au niveau local et au niveau de l'entreprise
Réduire les coûts non salariaux	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de 2 points de pourcentage des cotisations de sécurité sociale patronales pour les bas salaires aux termes de la loi de 2000 - Paiement par le gouvernement d'une partie des cotisations salariales de sécurité sociale pour les travailleurs percevant le salaire minimum 	Réduire encore les coûts non salariaux et supprimer les plafonds des cotisations de sécurité sociale pour les personnes entrées sur le marché du travail avant 1993
II. Favoriser la flexibilité et la mobilité sur le marché du travail		
Assouplir la législation sur la protection de l'emploi	La loi de 2000 a supprimé la « règle des 2 pour cent » sur les licenciements collectifs pour les entreprises de 50 à 199 salariés. Pour les entreprises de 20 à 199 salariés, la limite maximale est fixée à quatre personnes	Réduire les coûts de licenciement des employés et cadres et réduire la différence avec les frais correspondants pour les ouvriers

Encadré 11. **Mise en œuvre de la réforme structurelle : aperçu** (suite)

Proposition	Mesure prise	Évaluation/recommandation de l'OCDE
Renforcer la flexibilité du temps de travail	La loi de 2000 a introduit : <ul style="list-style-type: none"> – une réduction du nombre d'heures supplémentaires hebdomadaires à la discrétion de l'employeur et une augmentation des primes de rémunération des heures supplémentaires – l'annualisation facultative des heures supplémentaires et une réduction de l'horaire effectif de travail – des incitations financières à l'emploi à temps partiel 	Ces mesures accroîtraient les coûts de main-d'œuvre si elles ne sont pas compensées par des embauches supplémentaires et d'autres mesures du marché du travail Encourager encore le travail à temps partiel en réduisant les dernières contre-incitations
Renforcer la mobilité de la main-d'œuvre	Mesures prises dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi afin d'équilibrer l'emploi régional (notamment les plans locaux d'action pour l'emploi)	Poursuivre l'application de ces mesures
III. Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail (PAMT)		
Développer les programmes de formation	Progrès de l'intégration des programmes de formation professionnelle dans la stratégie coordonnée pour l'emploi (par exemple, certification des centres de formation, introduction de programmes de formation professionnelle en alternance)	Mettre plus l'accent sur les PAMT en matière de formation, et moins sur les aides à l'emploi Améliorer encore la qualité et le lien entre la formation professionnelle et les besoins des entreprises

Encadré 11. **Mise en œuvre de la réforme structurelle : aperçu** (suite)

Proposition	Mesure prise	Évaluation/recommandation de l'OCDE
Améliorer encore l'efficacité du SPE en termes d'appariement des offres et demandes d'emploi	Établissement de Centres de promotion de l'emploi fournissant des services individualisés aux chômeurs Nouvelle loi (2956 de 2001) concernant la restructuration administrative du SPE Mesures en faveur de l'élaboration d'indicateurs d'évaluation des politiques	Accélérer l'achèvement de la réforme du SPE Accélérer la mise en place d'un dispositif complet d'évaluation des PAMT
Permettre la création d'agences de placement à but lucratif	Quelques progrès dans le sens de la création d'agences privées pour l'emploi ; les agences de travail temporaire sont désormais autorisées par la loi 2956 de 2001.	Poursuivre l'application de ces mesures
IV. Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre		
Améliorer la transition de la formation initiale à la vie professionnelle	Application d'un vaste programme de réforme de l'éducation avec diverses mesures visant spécifiquement à adapter l'enseignement et la formation (professionnelle et continue) aux besoins du marché du travail Modernisation des services de formation et élaboration de programmes de formation en dehors des programmes de base Mesures visant à formuler une stratégie d'apprentissage tout au long de la vie (par exemple, dans des Instituts d'éducation permanente au sein des universités)	Poursuivre l'application des réformes. Réviser les cursus scolaires. Améliorer l'évaluation des résultats Encourager la formation et la reconversion des personnes faisant déjà partie de la population active

Encadré 11. **Mise en œuvre de la réforme structurelle : aperçu (suite)**

Proposition	Mesure prise	Évaluation/recommandation de l'OCDE
Améliorer la qualité de l'enseignement formel	Progrès réalisés vers le développement des technologies de l'information durant la scolarité et la formation professionnelle	Accroître l'investissement dans le capital humain. Accentuer la lutte contre « l'illétrisme numérique »
V. Promouvoir la technologie et l'innovation		
Améliorer l'aide à la R-D et les programmes en faveur de l'innovation	Quelques progrès vers le renforcement des liens entre universités et entreprises par des initiatives d'aides à la création d'entreprises nées de la recherche universitaire	Renforcer les dépenses de R-D Mettre en œuvre en temps opportun le <i>Programme opérationnel pour la société de l'information</i>
VI. Renforcer la concurrence sur les marchés de produits		
Renforcer l'efficacité de la politique de la concurrence	La réforme du droit de la concurrence d'août 2000 a conféré son indépendance à la Commission de la concurrence vis-à-vis du gouvernement, a accru ses ressources, l'a libérée de l'obligation d'étudier un grand nombre de dossiers de fusion d'importance mineure et amélioré ses instruments juridiques pour lutter contre les comportements anticoncurrentiels des entreprises, notamment par l'imposition de lourdes sanctions.	Permettre à la Commission de la concurrence de proposer des traitements pouvant attirer du personnel très qualifié ; clarifier l'interaction de la Commission avec les autorités de tutelle sectorielles

Encadré 11. **Mise en œuvre de la réforme structurelle : aperçu (suite)**

Proposition	Mesure prise	Évaluation/recommandation de l'OCDE
Promouvoir la libéralisation des branches dominées par le secteur public	Suppression du plafonnement de la participation du secteur privé dans l'Organisation hellénique des télécommunications (OTE), Olympic Airways et Hellenic Petroleum. Abrogation envisagée de la loi de privatisation en vigueur qui interdit les participations majoritaires d'intérêts privés	Supprimer les plafonds de privatisation pour toutes les entreprises publiques
Poursuivre le processus de privatisation	Progrès de la privatisation des entreprises publiques	Accélérer le processus de privatisation
Réduire les subventions		Accélérer la restructuration du secteur agricole, réduire les subventions et évaluer les programmes
VII. Renforcer l'efficacité des marchés de capitaux		
Privatiser les dernières banques sous contrôle de l'État et les « institutions spéciales » et rester vigilant en matière de contrôle	Progrès de la restructuration et de la privatisation des banques sous contrôle de l'État	Privatiser les dernières banques sous contrôle de l'État (Banque nationale, Banque commerciale) et les « institutions spéciales » (Banque agricole, Banque d'épargne postale) ; s'abstenir de mesures d'amnistie des arriérés d'intérêt et de rééchelonnement des dettes ; rester vigilant sur le contrôle prudentiel

Encadré 11. **Mise en œuvre de la réforme structurelle : aperçu (suite)**

Proposition	Mesure prise	Évaluation/recommandation de l'OCDE
Poursuivre la modernisation de la réglementation du marché financier	Mesures de modernisation de la réglementation, du contrôle et de la transparence Mesures en faveur du développement des marchés de capitaux (capital-risque, réglementation des fonds communs de placement et sociétés d'investissements immobiliers, cadre juridique de la titrisation d'actifs)	Revoir la réglementation concernant les dépôts de garantie sur les marchés dérivés parallèlement à l'introduction de nouveaux contrats à terme, pour parvenir à un marché suffisamment étoffé Privatiser la Bourse d'Athènes

VIII. Réformer la fiscalité

Simplifier la fiscalité très complexe, élargir l'assiette d'imposition, réduire la progressivité de l'IRPP et les cotisations élevées de sécurité sociale sur les revenus du travail, régler le problème de la répartition inégale de la charge d'imposition	Le gouvernement a annoncé une refonte de la fiscalité en 2002. Le budget pour 2002 a prévu un certain nombre de mesures fiscales entrées en vigueur au 1 ^{er} janvier 2002, qui visent à régler certains problèmes du système actuel	Accélérer la mise en œuvre des réformes ; revenir sur les récentes mesures parcellaires qui introduisent de nouvelles distorsions et compliquent encore l'administration du système
--	---	---

Source : OCDE.

Notes

1. Les chiffres trimestriels du PIB ne sont publiés que depuis 2001. Les variations d'une année sur l'autre de ces estimations sont fondées sur les chiffres trimestriels pour 2000 qui ont été calculés par interpolation des données annuelles, et elles ne sont donc pas très révélatrices.
2. La confiance des consommateurs a chuté en octobre 2001, en raison probablement des attentats perpétrés aux États-Unis le 11 septembre, mais elle s'est rétablie dès novembre et décembre 2001 pour retrouver ses niveaux du début de l'année.
3. On ne dispose pas encore des estimations officielles du compte d'affectation des ménages. L'Office statistique n'établit de comptes de revenu et de dépense que pour l'ensemble du secteur privé, y compris les entreprises publiques. Le revenu disponible nominal brut de ce secteur a augmenté, selon les estimations, de 4¾ pour cent en 2001, tandis que le taux d'épargne a diminué d'environ 1¼ point de pourcentage pour revenir à 16¾ pour cent en 2001.
4. La contraction de l'investissement dans le logement en 2000 a été précédée d'une forte diminution du nombre de permis de construire délivrés en 1999, dont on connaît mal les raisons. Elle est peut-être liée à l'anticipation par les ménages de futures baisses des taux d'intérêt hypothécaires.
5. Le crédit à la consommation s'est accru de quelque 42 pour cent tant en 2000 qu'en 2001. La majeure partie de la dette des ménages est constituée de prêts immobiliers, l'emprunt pour la consommation étant un phénomène relativement nouveau en Grèce.
6. Estimations de la Banque nationale de Grèce, fondées sur un échantillon de 254 entreprises non financières cotées à la Bourse d'Athènes et représentant 87 pour cent de la capitalisation boursière totale.
7. La part de l'investissement des entreprises dans le PIB réel est passée de 10½ pour cent en 1995 à un peu plus de 15 pour cent en 2001.
8. Les estimations des autorités grecques font apparaître un taux de croissance de la production potentielle de 3¾ pour cent en 2001.
9. Les exportations de marchandises de la Grèce sont essentiellement composées de produits plus compétitifs au niveau des prix qu'au niveau de la qualité ; voir OCDE, *Étude économique de la Grèce*, 1998, encadré 1 et annexe I.
10. L'analyse du Secrétariat utilise la méthode décrite par Fagerberg et Sollie (1987). La perte de parts de marché au niveau de la valeur des exportations de produits manufacturés de 1995 à 2000 s'explique principalement par un « effet parts de marchés » défavorable, qui résulte des variations des micro-parts de marché, et par les effets défavorables de la composition par produit et par pays. Les effets de l'adaptation aux

produits et de l'adaptation aux pays sont positifs, mais pas assez importants pour compenser les facteurs négatifs susmentionnés.

11. Albanie, Bulgarie, Roumanie et pays de l'ancienne Yougoslavie.
12. Pologne, Hongrie, République tchèque et République slovaque.
13. Une nouvelle enquête trimestrielle sur la population active, plus détaillée et portant sur un échantillon plus large, est utilisée depuis l'automne 1998. Elle fournit des données conformes aux règles d'Eurostat. Cependant, les chiffres ne sont disponibles qu'avec un important retard, ce qui en limite l'utilité.
14. L'année 1998 a été marquée par une forte progression de la population active et de l'emploi, imputable pour les deux-tiers à la nouvelle méthodologie utilisée pour l'enquête sur la population active, conformément aux règles d'Eurostat. Le dernier tiers de l'augmentation tient à la nouvelle politique adoptée par le gouvernement en 1998, consistant à accorder des permis de séjour et de travail aux immigrants – venus pour la plupart des pays des Balkans – qui trouvent des employeurs disposés à les enregistrer auprès des autorités chargées de la main-d'œuvre et à payer un minimum de cotisations sociales.
15. Les estimations fondées sur le recensement de la population de 2001 arrivent à un million d'immigrants qui seraient entrés dans le pays depuis le début des années 90, soit environ 10 pour cent de la population.
16. Le taux de chômage des femmes est revenu de 16.7 pour cent en 2000 à 15.4 pour cent en 2001, et celui des jeunes de 23.3 à 21.6 pour cent.
17. L'accord salarial d'avril 2000 comportait aussi une clause de rattrapage pour le cas où l'inflation serait supérieure à 2.3 pour cent en 2001. Comme cela a été effectivement le cas, la compensation au titre du dépassement de l'inflation a été payée en janvier 2002.
18. Ce phénomène a été analysé par Demekas et Kontolemis (1999) dont les travaux confirment empiriquement l'hypothèse selon laquelle les salaires dans le secteur public grec ont tiré vers le haut ceux du secteur privé, contribuant ainsi à un taux de chômage élevé.
19. Mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'Office statistique national, l'inflation a été un peu plus élevée, à 2.6 pour cent en 1999.
20. D'après les estimations officielles, il semble que ces allègements fiscaux aient réduit l'inflation des prix à la consommation de 0.9 point de pourcentage en 1999, de sorte que l'inflation « véritable » s'est établie à 3 (IPCH) – 3½ pour cent (ICP) en 1999. On pourrait faire valoir que les réductions des impôts indirects ont peut-être aidé aussi à modérer les anticipations inflationnistes. Cependant, si cela a été le cas, il semble que cet effet n'ait été que temporaire si l'on en juge par les indicateurs des anticipations inflationnistes recueillis dans le cadre d'enquêtes auprès des consommateurs.
21. Le modèle Balassa-Samuelsan laisse penser que les pays où la productivité augmente plus vite dans le secteur des biens échangeables que dans le secteur des biens non échangeables auront des taux d'inflation plus élevés pour les produits et services n'entrant pas dans les échanges internationaux. Cette théorie est fondée sur l'hypothèse selon laquelle les salaires fixés dans le secteur des biens échangeables seront suivis par les salaires dans le secteur des biens non échangeables et relèveront ces derniers au-dessus de la productivité. Il en résultera une accélération de l'inflation des prix dans le secteur abrité par rapport au secteur exposé. L'inflation globale étant la moyenne de l'inflation dans les deux secteurs, le niveau moyen des prix par rapport

- aux autres pays augmentera dans le cadre de ce scénario. Du fait du système très centralisé de détermination des salaires en Grèce, une hypothèse fondamentale du modèle paraît satisfaite. Il semble cependant aussi que les salaires dans le secteur abrité de la Grèce déterminent les salaires dans le secteur exposé au lieu de les suivre. On trouvera des estimations chiffrées de l'effet Balassa-Samuelson pour la Grèce dans FMI (1999).
22. On notera que l'augmentation plus rapide des rémunérations contractuelles dans le secteur privé pourrait être partiellement compensée par une moindre dérive des salaires, du fait du ralentissement de la croissance annuelle moyenne du PIB ; l'accélération des gains moyens devrait de ce fait être moins marquée. De plus, bien que progressant un peu plus vite qu'en 2001, les coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur des entreprises seront atténués par la suppression – à compter de janvier 2002 – du « droit de timbre » acquitté par les employeurs (qui entrait dans les coûts de main-d'œuvre non salariaux et représentait 0.6 pour cent des dépenses salariales).
 23. Pour une analyse des mesures d'allégement de l'impôt et des initiatives de dépenses prévues dans le budget 2001 (soumis au Parlement en novembre 2000), voir OCDE (2001a).
 24. Conformément aux conventions d'Eurostat, les transferts en capital aux entreprises publiques sont considérés dans les comptes nationaux comme une acquisition d'actifs. Plus précisément, l'État procède à une augmentation de capital de l'entreprise publique et obtient ainsi un actif (titres de capital) dont la valeur équivaut aux ressources injectées dans l'entreprise. Autre ajustement ayant un effet bénéfique sur les résultats budgétaires : les paiements qui sont effectués contre le gré du gouvernement (et qui résultent essentiellement de décisions de justice) sont imputés à l'exercice au cours duquel sont nées les obligations en cause, et pas à l'exercice durant lequel la somme a été effectivement versée. Les budgets 2001 et 2002 ne comportaient aucun paiement de ce type.
 25. Mise à jour 2001 du Programme grec de stabilité et de croissance : 2001-2004. La version de décembre 2001 du Programme a été ultérieurement révisée par le ministère de l'économie nationale à la lumière des révisions apportées aux données concernant les années 2000 et 2001. Cette dernière version sert de base à la présente analyse.
 26. La prévision de croissance de la production a été révisée à la baisse (à 3.8 pour cent) au moment du budget 2002 (soumis au Parlement le 22 novembre 2001), alors que l'estimation était de 5.2 pour cent à la fin de décembre 2000 (chiffre qui figurait dans le programme de stabilité et de croissance 2000) et de 4.6 pour cent au moment du premier projet de budget, en octobre 2001.
 27. L'OCDE table sur un excédent de 1 pour cent en 2003, le solde structurel total dégageant un excédent de 0.6 pour cent du PIB potentiel.
 28. Une question importante se pose dans ce contexte : dans quelle mesure la Grèce pourrait-elle laisser jouer les stabilisateurs automatiques sans risquer de dépasser le plafond de déficit fixé ? Comme on l'a noté dans l'*Étude* précédente, les estimations d'Artis et Buti (2000) donnent à penser qu'un objectif de déficit à moyen terme de 1½ pour cent du PIB suffirait pour respecter le Pacte de stabilité et de croissance. Mais une plus grande marge de manœuvre est souhaitable, car le recours à des mesures budgétaires discrétionnaires est sans doute davantage à préconiser que dans la plupart des autres pays membres de la zone euro. Cela tient à la sensibilité relativement faible du budget à l'économie (van den Noord, 2000) ; autrement dit, l'économie est elle-même relativement moins influencée par les stabilisateurs automatiques.

29. EPC/ECFIN/655/01-EN.
30. Voir à ce sujet Manessiotis et Reischauer (2001).
31. A cette fin, un grand projet est en cours ; sa réalisation devrait prendre un certain temps.
32. Selon Eurostat, l'endettement brut consolidé des administrations publiques dans le cas de la Grèce (et de certains autres pays européens) sera probablement révisé à la hausse, car il ne tient pas compte des obligations convertibles en actions et des certificats de privatisation émis par l'État grec. Eurostat devrait se prononcer au début de juillet 2002 sur le régime comptable des opérations de titrisation (Euro-indicateurs, Communiqué de presse N° 35/2002, 21 mars 2002, Eurostat).
33. La mise en jeu de garanties de dettes empêche également que la dette publique s'ajuste en conformité avec l'évolution du solde budgétaire des administrations publiques.
34. Dans le passé, les organismes de sécurité sociale devaient détenir une forte proportion d'obligations publiques, qui ne sont pas prises en compte dans le calcul du ratio d'endettement brut consolidé du traité de Maastricht. Les réformes de la fin des années 90 dans le secteur des retraites ont accru l'autonomie des organismes de sécurité sociale pour la gestion de leur portefeuille en leur permettant d'investir à hauteur de 23 pour cent dans les actifs financiers et l'immobiliers. Ces dernières années, la proportion des excédents des organismes de sécurité sociale utilisés pour l'acquisition d'actifs autres que les obligations publiques était de l'ordre de 1 pour cent du PIB selon les calculs du FMI.
35. En 2000, le ministère des Finances a levé 740 millions d'euros (environ 0.6 pour cent du PIB) grâce à la titrisation des dividendes futurs de la Caisse des dépôts, consignations et prêts, et les loteries d'État lui ont rapporté 650 millions d'euros (environ ½ pour cent du PIB), les recettes correspondantes étant utilisées pour réduire la dette publique. En 2001, le gouvernement a obtenu 2 milliards d'euros (environ 1½ pour cent du PIB) grâce à la titrisation des financements futurs de l'UE au titre du troisième Cadre communautaire d'appui (CCA III).
36. Les estimations du FMI mettent également en évidence la nécessité d'un excédent primaire de l'ordre de 9 pour cent du PIB pour réaliser l'objectif d'endettement de 60 pour cent en 2010 (FMI, 2002).
37. En 2000 (fin d'année) la proportion de la dette à échéance inférieure à un an ne représentait qu'environ 11½ pour cent de la dette intérieure négociable, la proportion pour la dette à échéance supérieure à 5 ans étant de 38 pour cent.
38. Le plus gros volume d'obligations à taux révisable sera remboursé en 2003.
39. Par exemple, dans la mise à jour de décembre 2001 du Programme grec de stabilité et de croissance 2001-2004.
40. Cette constatation est confirmée par les travaux économétriques d'Andrikopoulos, Loizides et Prodromidis (2001), ainsi que de Georgakopoulos, Kintis et Loizides (1992).
41. Les administrations publiques couvrent l'administration centrale, les caisses de sécurité sociale et les collectivités locales.
42. Par « protection sociale », on entend habituellement les soins de santé, les prestations maladie, les pensions d'invalidité (et les aides en nature), les pensions vieillesse et survivant, les allocations familiales et de maternité, les indemnités de logement, l'indemnisation du chômage et tous les autres transferts destinés à venir en aide aux nécessiteux.

43. Cette analyse est confirmée par la faible élasticité-revenu des dépenses publiques, et notamment des transferts de revenu pendant cette période. Voir Georgakopoulos et Loizides (1994).
44. Ces entreprises, dites « à problèmes », qui étaient au nombre de 36, appartenaient totalement ou partiellement au secteur privé mais bénéficiaient néanmoins du soutien de l'État.
45. Les chiffres de l'emploi public en Grèce présentent de nombreuses lacunes et ne sont pas parfaitement comparables à ceux des autres pays de l'OCDE ; le Service de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE (1994) n'intègre d'ailleurs pas la Grèce dans ses études.
46. Une carrière dans la fonction publique a de fortes chances de commencer et de s'achever au sein du même ministère. Il n'existe pas de corps interministériel, bien que la possibilité en ait été souvent envisagée et que les dispositions juridiques pertinentes soient déjà en place. Les spécialistes s'accordent largement à penser qu'un corps interministériel améliorerait la flexibilité de l'emploi et freinerait le cloisonnement.
47. De plus, le ministère prend des mesures pour planifier les recrutements à long terme : Un nouveau projet de loi sur le recrutement du personnel est en cours de préparation et sera soumis au Parlement à la fin de juin 2002. Il prévoit principalement la révision du système de sélection sur la base de critères objectifs (niveau d'instruction, connaissance de langues étrangères, expérience dans le domaine du poste à pourvoir, expérience générale de l'utilisation des technologies de l'information et autres, etc.), un système de points pour le recrutement, le renforcement du rôle du Conseil supérieur pour la sélection du personnel, ainsi que la simplification, l'accélération et la décentralisation des procédures de recrutement.
48. Cette règle a été récemment abandonnée.
49. Comme on l'a vu dans la précédente *Étude*, les estimations concernant les dépenses privées incluses dans les dépenses totales sont sujettes à d'importantes marges d'erreur, dans la mesure où elles tentent également de prendre en compte les paiements non officiels. Une autre source d'incertitude concernant le montant des dépenses de santé tient au manque de rigueur des comptes des hôpitaux et des caisses de sécurité sociale, ainsi qu'à l'existence d'importants arriérés de paiement à l'égard des fournisseurs. Ces arriérés sont couverts avec d'importants retards par le gouvernement.
50. Loi de 2889/2001.
51. Sur la base de la nouvelle législation, un contrat permanent sera accordé aux nouveaux médecins recrutés au bout de 10 ans (au lieu de 2 ans actuellement) à condition qu'ils aient obtenu de bons résultats à trois évaluations consécutives.
52. L'attribution d'un poste exclusif à plein-temps dans le cadre du système national de santé ne concerne que le personnel médical de statut universitaire, les autres médecins du système national de santé n'ayant pas le droit d'avoir des cabinets privés. Les médecins universitaires ont réagi par des grèves aux dispositions de la nouvelle loi, mais après une décision de la Cour suprême, la situation s'est calmée.
53. L'introduction de la budgétisation globale – proposée dans les réformes de 1997 – a été reportée à l'an 2002. La mise en œuvre de cette mesure est actuellement confiée aux administrateurs des PESYS. De plus, l'introduction de nouvelles méthodes de paiement dans les hôpitaux publics, notamment celle du paiement sur la base de groupes homogènes de malades (à la différence des paiements uniformes par patient) sera envisagée après la réalisation des réformes prévues du système de soins primaires.

- res et la création d'une caisse unifiée d'assurance maladie. Les paiements sur la base de groupes homogènes de malades (mesure qui n'avait pas été envisagée dans les réformes de 1997) permettraient de différencier les services de chirurgie et les services pathologiques (notamment par des taux distincts pour les différents services).
54. Il s'agit des caisses de sécurité sociale des travailleurs salariés (IKA), du secteur agricole (OGA), des fonctionnaires (OPAD), des entrepreneurs (OAEE) et des gens de mer. La réforme des soins de santé primaires, notamment la création de l'ODIPY et la gestion rationnelle des ressources économiques, devrait permettre de réaliser des économies qui financeront la mise en place du réseau de généralistes.
 55. Grâce à l'unification des soins primaires, tous les services médicaux (principalement les polycliniques de l'IKA et leur personnel) qui dépendent actuellement des cinq principales caisses d'assurance maladie susmentionnées seront intégrés aux PESY/ système national de santé sous la responsabilité du Ministre de la Santé et des Affaires sociales et seront gérés par l'ODIPY.
 56. Un nouveau train de mesures visant à maîtriser la forte progression de la demande de produits pharmaceutiques est également en préparation. Il prévoit notamment un catalogue des médicaments en vente libre – c'est-à-dire des médicaments qui ne sont pas prescrits par ordonnance et qui ne sont pas couverts par les caisses d'assurance. De 1998 à 2000, les dépenses pharmaceutiques se sont accrues de plus de 30 pour cent en termes réels. Voir les précédentes *Études* de l'OCDE qui examinent les mesures prises depuis 1997 pour maîtriser les dépenses de ce type.
 57. Les personnes qui sont entrées dans la population active après janvier 1993 se verront appliquer des taux de remplacement plus faibles lorsqu'elles prendront leur retraite.
 58. Données présentées dans le rapport UE EPC « Budgetary challenges posed by ageing populations » EPC/ECFIN/655/01-EN final, octobre 2001.
 59. EU EPC, *ibid.*
 60. Bassanini et Scarpetta (2001a) ; et Bassanini, Scarpetta et Hemmings (2001).
 61. Enseignants du premier cycle du secondaire ayant 15 années d'expérience.
 62. Antoninis et Tsakloglou (2001) ont examiné l'effet distributif de l'enseignement public en Grèce sur la base de micro-données tirées de l'Enquête 1993/94 sur le budget des ménages. Ils ont constaté que l'incidence globale de l'enseignement public sur la distribution des revenus avait un caractère progressif encore qu'elle varie selon le niveau d'enseignement. Les services en nature aux niveaux du primaire et du secondaire ont permis de réduire nettement les inégalités, tandis que l'incidence des transferts au niveau de l'enseignement supérieur sur la distribution des revenus apparaît régressive. De plus, la progressivité globale des transferts publics d'enseignement s'est atténuée entre 1988 et 1994, le recul étant presque intégralement dû à des modifications de la progressivité des transferts au titre de l'enseignement tertiaire.
 63. La Grèce a reçu après son adhésion d'importants crédits du Fonds social de l'UE au titre de la formation, et a engagé des activités de formation cofinancées.
 64. La Grèce ne figure pas dans l'échantillon de pays de l'OCDE examinés en détail dans la publication de l'OCDE intitulée « *Regards sur l'éducation* ».
 65. Entrent dans cette catégorie : *i*) tous les départements de l'administration centrale (par exemple les différents ministères, les Secrétariats généraux, etc.) ; *ii*) tous les organismes administratifs indépendants ; *iii*) toutes les autres autorités publiques décentralisées ayant leur propre budget (par exemple la Caisse d'épargne de la

- Poste) ; iv) toutes les personnes morales de droit public (universités, conseils régionaux de santé, bibliothèques publiques, organes d'assurance sociale, centres de recherche, hôpitaux, etc.) ainsi que tous les organismes publics créés par elles ; v) les responsables des collectivités locales et des préfectures, ainsi que tous les organismes publics créés par ces autorités ; vi) toutes les personnes morales de droit privé, toutes les entreprises et tout organisme subventionné par des fonds publics, y compris par des subventions de l'UE ou de toute autre institution internationale, ainsi que tous les organismes qui obtiennent des prêts avec la garantie de l'État ; vii) tous les comptes spéciaux gérés en dehors du budget de l'État.
66. Une autre mesure importante récemment prise est la création d'une nouvelle commission composée d'experts en comptabilité et méthodes de contrôle (issus de l'université et de la fonction publique) qui étudiera la question de l'évaluation et du contrôle des dépenses publiques en vue d'améliorer l'efficacité du secteur public et de mieux maîtriser les dépenses publiques.
 67. Le Cadre communautaire d'appui couvre à la fois les fonds structurels et le fonds de cohésion. Les fonds structurels sont en place depuis la création de la Communauté européenne ; ils visent à réduire l'écart entre les régions les plus avancées et les moins avancées. Le Fonds de cohésion a été créé en 1993 pour aider plus particulièrement les États membres les moins prospères (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal) en finançant des projets d'investissement pour l'environnement et les infrastructures de transport.
 68. En termes de valeur ajoutée par salarié.
 69. On pourra trouver les estimations les plus récentes pour la plupart des pays de l'OCDE dans OCDE (2001) *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, tableau D.3.1. Pour de plus amples informations sur la méthode de calcul, voir Scarpetta, Bassanini, Pilat et Schreyer (2000), « Economic Growth in the OECD area : recent trends at the aggregate and sectoral level », document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 248, mai.
 70. L'écart positif entre la croissance de la productivité de la main-d'œuvre et celle de la productivité multifactorielle est dû à une accélération de la rationalisation du capital, c'est-à-dire une hausse du coefficient de capital.
 71. Les estimations des autorités grecques font ressortir des taux de croissance potentielle du PIB plus élevés d'environ un demi-point de pourcentage.
 72. La population grecque augmente sensiblement à l'heure actuelle, essentiellement du fait d'une forte immigration. Les immigrants ont tendance à avoir un taux d'activité élevé et c'est à eux qu'on doit en partie le rythme relativement rapide de croissance du PIB potentiel. Si cette immigration devait diminuer à l'avenir et à mesure qu'il y aurait convergence par rapport au niveau moyen de revenu de l'UE, la croissance potentielle du PIB grec se ralentirait.
 73. Voir, par exemple, les documents de référence du Projet sur la croissance, volumes I-III, OCDE, (2001g).
 74. L'analyse de régression montre que la consommation publique a eu un effet positif sur la croissance (en reflétant peut-être le niveau élevé des dépenses pour l'enseignement et la santé dans la plupart des pays). Mais tous les éléments ne sont pas d'égale valeur, car il faut financer la consommation. Dès lors, il apparaît que des administrations publiques de plus grande dimension ont un impact négatif sur la croissance.
 75. Voir le graphique 8 de l'*Étude économique de la Grèce* de l'an dernier.

76. On notera que si tous les travailleurs migrants employés en Grèce étaient recensés, le taux d'emploi serait plus élevé et le taux de chômage plus faible.
77. Les personnes recrutées sous le régime du contrat régional de travail peuvent être rémunérées au salaire minimum « général », au lieu du salaire plus élevé résultant de la convention de branche ou de la convention professionnelle (salaires minima « sectoriels »).
78. Les données empiriques révèlent un lien, qui n'est toutefois pas très marqué, entre les basses rémunérations et les bas revenus des ménages en Grèce (OCDE, 1998b). Une étude récente d'Eurostat montre que, dans tous les pays de l'UE, la proportion de travailleurs appartenant à un ménage à bas salaires est plus faible que la proportion des travailleurs à bas salaires. Dans le cas de la Grèce, 14 pour cent de l'ensemble des salariés appartiennent à un ménage à bas salaires (contre 9 pour cent dans l'ensemble de l'UE). Cette proportion est de 73 pour cent pour les bas salariés (contre 51 pour cent pour l'ensemble de l'UE) ; elle pourrait indiquer un lien entre basses rémunérations et bas revenus (Marlier et Ponthieux, 2000).
79. Le salaire minimum est modulé en Grèce en fonction de l'ancienneté et de la situation de famille. En conséquence, l'écart entre le salaire moyen dans le secteur manufacturier (pour les ouvriers) et le minimum national est faible en moyenne. Selon une étude récente d'Eurostat, s'appuyant sur les données du Panel des ménages de la Communauté européenne, les travailleurs à bas salaires représentent 17 pour cent des salariés (soit environ 380 000 personnes) en Grèce, contre une moyenne de 15 pour cent pour l'UE (Marlier et Ponthieux, 2000).
80. La nouvelle convention collective salariale nationale pour 2002-03 comporte une majoration de 0.1 point (0.05 pour cent chaque année) des cotisations patronales de sécurité sociale à « Ergatiki Estia » (Fonds des travailleurs qui finance des activités culturelles – par exemple en offrant des billets de théâtre gratuits ou à tarif réduit aux travailleurs). Le taux actuel de cotisation des travailleurs et des employeurs à « Ergatiki Estia » est de 0.25 pour cent (pour les uns comme pour les autres).
81. Les données empiriques portant sur plusieurs pays montrent qu'un coin fiscal plus marqué sur les revenus du travail peut expliquer en partie l'aggravation du chômage structurel observée dans un grand nombre de pays de l'OCDE (Elmeskov, Martin et Scarpetta, 1998).
82. Voir Nicoletti, Scarpetta et Boylaud, 1999.
83. Pour les entreprises ayant moins de 50 salariés, le seuil au-delà duquel il y a licenciement collectif est de 4 au lieu de 5 salariés, et pour les entreprises de 50 à 199 salariés, ce seuil est également fixé à 4 personnes, alors qu'il se situait entre 1 et 4.
84. Les indemnités de licenciement pour les employés ou cadres vont d'un mois de salaire (si l'emploi est exercé plus de deux mois et moins d'un an) à 24 mois lorsque le salarié a travaillé plus de 28 ans dans la même entreprise. Ces indemnités sont moins généreuses pour les ouvriers ; elles n'atteignent que 150 jours de salaire pour un ouvrier qui a travaillé plus de 30 ans (selon les dispositions de la nouvelle convention salariale collective nationale pour 2002-2003). Si l'ouvrier a une faible ancienneté (deux mois à un an), l'indemnité est bien plus faible (5 jours de salaire), ce qui se traduit par une grande flexibilité à court terme.
85. Les *Enquêtes ad hoc de l'UE sur le marché du travail* montrent que les mesures qui limitent l'embauche de travailleurs temporaires, de même que la réticence à recruter sur contrat à durée indéterminée, sous l'effet d'un régime strict d'indemnités de licenciement et de lourdes procédures légales, nuisent à la flexibilité de l'utilisation de la

main-d'œuvre dans le secteur des services (les coefficients pour ces deux facteurs dépassant ceux observés pour l'ensemble de l'UE et pour la zone euro). En revanche, la rigueur de la réglementation en matière de protection de l'emploi n'est pas considérée comme un obstacle majeur à l'ajustement de la production dans l'industrie et dans le commerce de détail (Politis, 2000).

86. Les taux d'activité du graphique 17 sous-estiment probablement les chiffres véritables, parce que les immigrants, surtout ceux qui travaillent dans le secteur informel, sont sensiblement sous-représentés. La proportion d'immigrants est actuellement de 10 à 15 pour cent de la main-d'œuvre d'origine grecque et ces immigrants recherchent activement un emploi.
87. Selon une étude récente d'Eurostat, 14 pour cent des femmes travaillant à temps partiel en Grèce indiquaient qu'elles le faisaient par choix et 13 pour cent invoquaient leurs obligations familiales. Mais, dans 55 pour cent des cas, les femmes travaillaient à temps partiel parce qu'elles n'avaient pas pu trouver un emploi à plein-temps (Marlier et Ponthieux, 2000).
88. La proportion des salariés à temps partiel dans le commerce de détail est comparable à la moyenne pour l'UE (33 pour cent des salariés, contre 37 pour cent en moyenne dans l'UE), mais dans l'industrie ce type d'emploi ne représente que 1 pour cent des salariés, contre 5 pour cent dans l'UE. Enfin, la part du temps partiel est de 9 pour cent dans le secteur des services, contre 17 pour cent en moyenne dans l'UE (Politis, 2000).
89. A l'heure actuelle, le secteur des services (y compris les administrations publiques) emploie moins de 60 pour cent de la population active, contre quelque 70 pour cent en moyenne dans l'UE. Par contre, l'agriculture et la pêche emploient 16 pour cent de la population active, soit 5 à 6 fois plus que dans le reste de l'UE.
90. La nouvelle loi (2956 de 2001) sur les services d'emploi, adoptée par le Parlement en octobre 2001, réglemente l'activité des agences de travail temporaire. Les agences de travail temporaire fournissent des services de main-d'œuvre à un autre employeur (employeur indirect) sous la forme de travail temporaire. Les salaires et les cotisations sociales ne peuvent être inférieurs à ceux fixés dans les conventions collectives. Une agence de travail temporaire ne peut être constituée que sous la forme d'une société anonyme avec un capital qui ne peut être inférieur à 176 000 euros. La création d'une agence de travail temporaire requiert une autorisation spéciale du ministère du Travail, après avis de la Commission de contrôle du travail temporaire.
91. Les travailleurs peuvent être loués pour huit mois, puis à nouveau pour huit mois ; si plus de deux mois s'écoulent après la fin de la seconde période de huit mois, le contrat est automatiquement converti en contrat à durée indéterminée.
92. L'horaire d'exploitation dans l'industrie est passé de 64 heures hebdomadaires en 1989 à 94 heures en 1999. Cela tient à l'augmentation du travail en heures supplémentaires, au développement du travail posté et au recrutement de travailleurs temporaires, à un moment où l'emploi se contractait (du point de vue du nombre de personnes exerçant un emploi) et la productivité augmentait (Sabethai, 2000). La proportion de salariés travaillant au-delà de l'horaire normal de travail est supérieure à la moyenne totale pour l'UE.
93. Dans le cas du dispositif le plus flexible, les salariés acceptent de travailler 138 heures supplémentaires par an durant les pointes de production (avec compensation par diminution de l'horaire ou allongement des congés lors des creux d'activité), en contrepartie d'une diminution nette du temps de travail de 90 à 92 heures sur

l'ensemble de l'année (ce qui donne une durée moyenne hebdomadaire de travail de 38 heures), l'entreprise rémunérant alors les heures supplémentaires au tarif des heures normales de travail. En conséquence, la durée annuelle contractuelle du travail est ramenée de 1 840 à 1 750 heures.

94. Dans les trois cas, la formule la plus flexible a été appliquée par des entreprises ayant entre 100 et 320 salariés. Ce nouveau régime des heures supplémentaires a suscité néanmoins des demandes de traitement spécial de la part de certaines entreprises (comme les entreprises de construction réalisant les installations des Jeux olympiques de 2004, les cabinets comptables pour le passage à l'euro ainsi que les banques). A la fin de juin 2001, le gouvernement a relevé, pour la majorité des industries, le plafond de 15 heures fixé pour les heures supplémentaires « légales » par semestre (c'est-à-dire les heures au-delà du plafond de trois heures non réglementé), en le portant à 25 heures (dans le cas des industries lourdes, le plafond correspondant a été relevé de 20 à 30 heures).
95. L'indice de cohésion régionale (écart-type pour le taux de chômage pour chaque région de niveau NUTS3) pour 1999 montre que les disparités régionales de chômage en Grèce n'atteignaient qu'un tiers de celles de l'Italie, moins de la moitié de celles de l'Espagne et un peu plus de la moitié de celles de l'Allemagne (ministère du Travail et des Affaires sociales, 2001). Voir aussi le rapport de la BCE sur les questions structurelles « *Labour market mismatches in Euro area countries* » (mars 2002).
96. Des données portant sur toute une série de pays font apparaître une relation négative entre les migrations internes nettes et les taux de chômage régionaux. En dehors de la mobilité des travailleurs, les disparités régionales de chômage peuvent refléter d'autres facteurs, notamment les caractéristiques de la main-d'œuvre, les différentiels régionaux de salaire et divers éléments influant sur la demande. Pour un examen détaillé, voir OCDE (2000b).
97. Selon la législation actuelle, le chômage est indemnisé pendant 5 à 12 mois, en fonction de la durée de l'emploi précédent. Cela veut dire que les primo-demandeurs d'emploi dont la recherche est infructueuse (à l'exception des tranches d'âge de 20 à 29 ans, qui se voient appliquer néanmoins des conditions très strictes et des prestations réduites) et les chômeurs de longue durée (dont certains recherchent également un emploi pour la première fois) ne sont pas indemnisés par définition. En outre, l'allocation chômage est faible ; elle n'atteint qu'environ la moitié du salaire minimum (Sabethai, 2000).
98. Les progrès accomplis jusqu'à présent dans la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail se reflètent dans les meilleurs résultats obtenus pour les indicateurs de prévention du chômage établis par le Service public de l'emploi. En particulier, les données mensuelles sur le chômage recensé montrent que la proportion de jeunes restant au chômage six mois après leur inscription est tombée de 63 pour cent en janvier 1999 à 37 pour cent en juin 2000.
99. L'ensemble des organismes du Service public pour l'emploi relève administrativement de l'OAED. Ces services sont assurés à quatre niveaux : i) 50 Centres de promotion de l'emploi (CPE), fournissant au chômeur des services personnalisés ; ii) 16 départements accessibles en ligne et reliés au réseau des Centres de promotion de l'emploi ; iii) 48 départements locaux ; iv) sept administrations régionales regroupant tous les services de l'OAED (ministère du Travail et des Affaires sociales, 2001). Le plan national pour l'emploi de 2001 envisageait la mise en activité de 14 nouveaux centres ; 11 sont actuellement au stade de l'installation de l'équipement, alors que les

- 3 restants cherchent encore des bureaux. 150 CPE supplémentaires sont envisagés pour la fin 2006.
100. La méthodologie de l'approche individualisée pour la prévention du chômage a été pleinement élaborée. Il s'agit maintenant de la diffuser à tous les Centres de promotion de l'emploi. Cette diffusion s'est faite plus rapidement, jusqu'à présent, dans les grandes agglomérations ; elle est déjà achevée à Athènes, Salonique et Patras.
 101. L'OAED réorganisée restera un « organisme public » élaborant les politiques pour l'emploi et la lutte contre le chômage et chargé de l'assurance chômage. Parallèlement, trois filiales ayant le statut de société anonyme seront créées pour : i) l'aide personnalisée aux chômeurs ; ii) la formation initiale, continue et tout au long de la vie ; iii) la collecte et l'analyse des données sur le chômage et les pénuries de qualifications. Ces trois filiales appartiennent à l'OAED ; elles ont un budget distinct et sont administrées par un conseil d'administration composé de membres indépendants et auquel participent les partenaires sociaux.
 102. La loi de 1998 sur les relations du travail a autorisé les agences privées pour l'emploi (pour dix catégories de travailleurs) et la loi de 2000 a accéléré ce processus. Il y a actuellement en Grèce quatre grandes agences privées pour l'emploi. Avec la nouvelle loi sur les services pour l'emploi, adoptée en octobre 2001, les agences de travail temporaire peuvent obtenir une autorisation spéciale d'intermédiation pour le placement, l'évaluation des ressources humaines et/ou la formation.
 103. En dehors des subventions à l'emploi et des actions de formation, le Plan national d'action pour l'emploi de 2001 comporte un ensemble de mesures concernant l'aide aux PME, la modernisation technologique, l'amélioration des infrastructures, la simplification et la rationalisation de l'environnement des entreprises, l'adaptabilité des entreprises et l'employabilité des salariés ainsi que l'augmentation du taux d'activité des femmes. 770 000 personnes, soit 3 000 de plus que précédemment, devraient bénéficier du plan de 2001.
 104. Cette enquête a été réalisée dans le cadre du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) sur la période 1999-2000. Ce programme a pour but d'évaluer dans quelle mesure les jeunes de 15 ans sont aptes à relever les défis de la vie réelle. Pour la compréhension de l'écrit, la Grèce se classe au 25ème rang sur 31 pays et à un niveau significativement inférieur (au sens statistique) à 19 de ces pays. En outre, la variation entre établissements – qui prend en compte les facteurs géographiques, systémiques et institutionnels – pour la performance des élèves dans le domaine de la compréhension écrite est très marquée en Grèce (6ème rang sur 31 pays). Le programme PISA définit la compréhension de l'écrit comme la capacité de comprendre, d'utiliser et de réfléchir sur des textes écrits pour pouvoir prendre une part active à la vie en société (OCDE 2001d).
 105. Une enquête de la Fédération des industries grecques réalisée durant l'automne et l'hiver 2000 conclut que 57 pour cent des entreprises de l'échantillon ne pouvaient pas trouver ou avaient des difficultés à trouver des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur possédant les qualifications nécessaires. Cette proportion n'était pas que de 46 pour cent aux niveaux d'instruction inférieurs. Les qualifications manquant le plus étaient celles concernant les TIC, la comptabilité et les techniques commerciales. Selon les estimations informelles de l'Association des sociétés grecques des TIC, il y aurait actuellement dans le secteur des TIC une pénurie de 30 000 à 50 000 spécialistes. Selon une enquête récente du ministère du Travail de février-avril 2001, un tiers environ des entreprises de l'échantillon faisait part d'une pénurie immédiate de personnel qualifié, la proportion s'élevant à 46 pour cent pour les

- entreprises de plus de 100 salariés. Les travailleurs les plus recherchés étaient les suivants : vendeurs, ouvriers non qualifiés dans le secteur manufacturier, conducteurs de poids lourds et d'autocars/autobus, comptables, ingénieurs civils et techniciens du bâtiment, analystes-opérateurs. Une étude récente du Centre de planification et de recherche économiques examine les liens entre les niveaux de formation et les besoins du marché du travail en Grèce (Kanellopoulos, Mavromaras et Mitrakos, 2001).
106. En 1998, environ 67,5 pour cent des élèves suivaient un enseignement général dans le deuxième cycle du secondaire.
 107. Ces mesures, qui ont bénéficié pour une large part de financements de l'UE, sont les suivantes : développement des Instituts de formation professionnelle (IEK), création de l'Université ouverte grecque, établissements de formation tout au long de la vie (enseignement supérieur), écoles de la deuxième chance, établissements d'enseignement technique et professionnel du deuxième cycle du secondaire, enseignement général pour les adultes, orientation professionnelle scolaire, stages pratiques pour les étudiants de l'enseignement supérieur, crèches ouvertes toute la journée, écoles élémentaires. Un grand nombre de ces initiatives se situent dans le cadre du vaste programme de réforme de l'éducation de 1998.
 108. Voir Eurostat, communiqué de presse du 11 février 2002.
 109. Dans l'optique des conclusions du Conseil de Lisbonne, la Grèce a lancé un programme ambitieux de lutte contre l'illétrisme numérique à l'école, avec la création de laboratoires de TI, la mise au point de logiciels éducatifs et la formation d'un grand nombre d'enseignants. L'objectif est de connecter à Internet toutes les écoles d'ici à la fin de 2002 et de former tous les enseignants aux TI d'ici 2003. On estime qu'il y aura en 2006 un ordinateur en moyenne pour 10 élèves (ministère du Travail et des Affaires sociales, 2001).
 110. Ce programme fait partie du Cadre de soutien communautaire III ; son coût est de 2,8 milliards d'euros sur la période 2000-2006. Il s'agit d'un programme horizontal novateur couvrant quatre grands domaines : l'éducation et la culture ; la citoyenneté et la qualité de la vie ; l'emploi et l'intégration sociale ; la nouvelle économie. Il vise, entre autres, à équiper et à mettre en réseau les établissements scolaires et les universités, à encourager l'esprit d'entreprise et la création d'emplois dans les TIC ainsi que dans l'ancienne et la nouvelle économie, à améliorer les qualifications et l'employabilité dans les TI et à promouvoir l'économie numérique, en renforçant par exemple les infrastructures destinées au commerce électronique.
 111. Exemple récent d'intervention des pouvoirs publics, le soutien apporté par le gouvernement aux « gentlemen's agreements » conclus par les entreprises pour limiter la hausse des prix en prévision de l'UEM afin de remplir le critère de Maastricht en matière d'inflation.
 112. Entre juin 1995 et juin 2000, donc après l'entrée en vigueur du régime obligatoire de contrôle des fusions, la Commission de la concurrence a pris environ 300 décisions, c'est-à-dire cinq fois plus qu'entre 1990 et 1995 ; dans leur grande majorité ces décisions portaient sur des fusions.
 113. En 2000, la commission parlementaire chargée de la transparence et des institutions a conclu que la Commission de la concurrence n'avait pu s'acquitter de ses missions par manque de ressources (en définitive parce qu'elle n'était pas indépendante financièrement) et par manque de personnel et d'expertise.

114. La loi N° 2837/00 (FEK 178/A du 3 août 2000) a modifié la principale loi grecque sur la concurrence, la loi N°703/77 (loi sur le contrôle des monopoles et des oligopoles et sur la protection de la libre concurrence).
115. Jusqu'en 2000, le gouvernement a systématiquement rejeté les demandes de ressources supplémentaires formulées par la Commission de la concurrence.
116. La Commission de la concurrence a récemment fait usage de ses nouveaux pouvoirs en proposant une nouvelle modification de la loi afin de supprimer les critères de part de marché pour le contrôle des fusions. Selon elle, un seuil de chiffre d'affaires serait suffisant ; on y gagnerait en transparence et cela serait conforme au règlement (CEE) 4064/89 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises et plus en phase avec la pratique de la Commission européenne.
117. Les autres pays de l'OCDE ayant une population similaire à celle de la Grèce ont un organisme de la concurrence de plus grande taille. Entre 50 pour cent de plus (Autriche et Belgique) et quatre à six fois plus (Hongrie, République tchèque, Suède). Voir Wise (2001), section 3.4.
118. Depuis 1995, la Commission de la concurrence demande en vain de pouvoir déroger à la réglementation générale en matière de recrutement, de façon à pouvoir embaucher directement et verser des rémunérations supérieures aux niveaux de base. En outre, la procédure de recrutement est extrêmement longue : en 1997, par exemple, la Commission a demandé à l'organisme chargé du recrutement dans le secteur public de pouvoir s'adjoindre 7 experts. La publication des postes a eu lieu en 1998 ; les candidats ont été interviewés en 1999 ; le recrutement n'a eu lieu qu'en 2000.
119. La Commission de la concurrence estime que, pour attirer le personnel compétent, il faudrait relever les rémunérations de 50 pour cent.
120. L'État ne contrôle actuellement aucune entreprise relevant de la production de biens, hormis 3 sociétés du secteur de la défense : EAV (Industrie aérospatiale hellénique), Pyrkal (fabricant de munitions) et EVO (Industrie hellénique des armements). Le gouvernement étudie la possibilité de fusionner Pyrkal et EVO, tout en réfléchissant à la méthode de privatisation de la nouvelle entité qui en résultera. La privatisation d'EAV est également à l'étude. En outre, l'Organisme de reconstruction industrielle (IRO), qui contrôlait plusieurs entreprises publiques relevant de la production de biens, a été liquidé. Néanmoins, la liquidation de certaines filiales n'a pas encore été achevée pour des raisons juridiques.
121. Voir Mylonas et Joumard 1999.
122. La Grèce a obtenu un délai supplémentaire de deux ans pour l'application de la Directive de l'UE sur la libéralisation du secteur de l'électricité.
123. Pour un examen plus complet, voir les *Études économiques 1998 et 2001 de l'OCDE sur la Grèce* et *La réforme de la réglementation en Grèce* (OCDE, 2001), ainsi que Mylonas et Papakonstantinou (2001). Voir aussi Greek Energy Policy in-depth Review 2002 [Examen approfondi des politiques énergétiques de la Grèce ; document IEA/SLT/CERT(2002)8, en anglais uniquement].
124. Il n'y a pas encore de séparation comptable entre distribution et vente aux abonnés.
125. Le gaz est vendu à des conditions négociées par la Société publique de gaz naturel (DEPA) (voir plus loin), monopole intégré, sans qu'aucun cadre n'ait été encore élaboré en ce qui concerne l'accès au lignite, la DEH exploitant, en régime de concession et sans paiement de redevances, les gisements de lignite appartenant à l'État. Les coûts de transport du gaz naturel ainsi que la capacité de la DEPA à répondre à la

- demande prévisionnelle des unités prévues et les frais facturés par la DEH pour le raccordement des producteurs au réseau national, figurent parmi les principales pré-occupations des nouveaux investisseurs admis sur le marché en ce qui concerne la production d'électricité à l'aide de gaz naturel. (*Kathimerini*, 4 octobre 2001).
126. La DEH fournit de grandes quantités d'électricité à environ moitié prix aux fonderies d'aluminium et de nickel. Ces subventions doivent être éliminées en 2006 et 2003, respectivement.
 127. La scission des capacités de production de la DEH ne devrait pas se traduire par une inefficience en termes de productivité puisque la taille optimale d'exploitation pour la production d'électricité n'est pas très importante, comme le montre la persistance de petites sociétés de production, voire la création délibérée de telles sociétés ailleurs. En Italie, par exemple, l'ENEL est tenue de céder 15 GW de capacités de production en 2002 pour satisfaire à l'obligation qu'aucune société ne contrôle plus de 50 pour cent du marché de la production (Mylonas et Papakonstantinou 2001).
 128. En juillet 2000, la DEH a lancé son programme de restructuration et mis en place une nouvelle organisation compatible avec la nouvelle législation sur l'énergie et en vue de la libéralisation du marché de l'énergie. Le plan d'entreprise a prévu une réduction des charges d'exploitation de 10 pour cent par an jusqu'en 2003 et une réduction des effectifs de 31 000 à 25 000 personnes d'ici 2005, par le biais des départs naturels. Il envisage aussi une diminution des dépenses d'investissement de 20 pour cent d'ici 2004. A cet effet, un certain nombre de mesures ont été appliquées et ont contribué à l'amélioration remarquable des résultats financiers en 2001. Plus précisément, les bénéfices avant impôts sont passés de 5,5 millions d'euros en 2000 à plus de 350 millions d'euros en 2001 et le poids de l'endettement de la DEH a été réduit pour la première fois en six ans, pour revenir à 4 880 millions d'euros à la fin de 2001 (contre 5 135 millions d'euros à la fin de 2000). Le plan d'entreprise attend de nouvelles améliorations dans les années à venir. Pour 2002, le budget prévoit d'enregistrer un bénéfice avant impôts de 432 millions d'euros et de réduire encore la dette pour la ramener à 4 710 millions d'euros.
 129. Comme l'indiquait l'*Étude économique de l'OCDE* de 1998, pour les utilisateurs industriels, les prix peuvent être négociés sur la base d'un prix de référence qui reflète le coût des combustibles de rechange majoré d'une marge fixe. Le prix de référence qui en résulte semble conforme aux prix industriels d'autres pays de l'UE, même si le prix pour l'utilisateur final est plus élevé en raison de la taxe relativement importante qui est appliquée au fioul lourd en Grèce. Quelques grandes sociétés publiques, notamment la DEH, ont cependant signé des contrats à long terme imposant à l'acheteur de payer en totalité les quantités prévues, enlevées ou non avec des prix déterminés sur la base des coûts, à savoir les prix des importations de Russie majorés d'une marge reflétant les coûts de transport et le retour sur investissement de la DEPA. La marge payée par la DEH semble élevée par rapport aux prix pratiqués dans l'Union européenne. Néanmoins, comme on l'a vu, la DEH s'est vue accorder une compensation sous forme d'un accord de partage des bénéfices avec la DEPA.
 130. Les importations sont en outre entravées en raison de la faiblesse des capacités d'interconnexion. Les conditions exigeantes d'autorisation suscitent également des obstacles à la concurrence des importations, comme on l'a vu dans la précédente *Étude de l'OCDE*.
 131. Par exemple, la DEH a disposé de concessions exclusives d'exploitation des gisements de lignite, qui appartiennent à l'État, tandis qu'il y a un accord de partage des bénéfices entre la DEH et la DEPA sur l'exploitation du gaz naturel. Un processus

- d'adjudication existe depuis peu pour louer l'accès aux gisements de lignite, mais jusqu'ici il n'y a pas eu de soumissionnaire. En outre, Hellenic Petroleum dispose d'une option lui permettant de racheter 35 pour cent du capital de la DEPA.
132. Plusieurs entreprises étrangères et nationales ont soumissionné pour prendre des participations dans le capital des sociétés de distribution du gaz naturel à basse pression. Pour l'heure, la DEPA est en train de choisir un conseiller financier parmi ceux qui ont été présélectionnés, afin d'assumer la tâche consistant à organiser et à réaliser les opérations correspondantes de création de sociétés. La DEPA doit lancer un appel d'offres international pour trouver des investisseurs disposés à prendre des participations dans des co-entreprises de distribution de gaz de l'est de la Grèce continentale et d'Evia, ainsi que pour la Macédoine orientale et la Thrace. Ces opérations s'inscrivent dans la suite de la création de sociétés équivalentes à Salonique, en Thessalie et à Athènes, l'an dernier.
133. Voir OECD (1998a) et Mylonas et Papakonstantinou (2001).
134. En 2001, la Commission nationale des télécommunications et de la poste (EETT) a délivré 39 licences individuelles, après en avoir accordé cinq en 2000. Ces licences individuelles se décomposent de la façon suivante : six pour l'accès fixe sans fil ; huit pour les réseaux par satellite ; 13 pour la téléphonie vocale utilisant les numéros du Système de numérotation nationale ; trois pour les réseaux du téléphone mobile ; huit pour l'infrastructure du réseau ; trois licences de 2^e génération et trois licences de 3^e génération. Un certain nombre de nouveaux fournisseurs devraient devenir opérationnels en 2002, notamment trois des sociétés qui ont obtenu des licences individuelles d'accès fixe sans fil. Enfin, l'EETT a accordé 32 autorisations générales en 2000 et 68 en 2001 (Commission nationale des télécommunications et de la poste, 2002).
135. En avril 2001, l'EETT a publié les règlements concernant les principes d'évaluation des coûts et de tarification, sur la base desquels l'OTE doit appliquer la méthode du coût marginal moyen à long terme pour l'interconnexion et l'accès dégroupé à la boucle locale, ainsi que la méthodologie du coût entièrement réparti aux coûts historiques pour les lignes dédiées. L'EETT a approuvé les principes de la méthode du coût marginal moyen à long terme proposés par l'OTE, et un auditeur indépendant a été nommé pour en vérifier la mise en œuvre.
136. A la mi-novembre 2001, onze bénéficiaires avaient manifesté leur intérêt ou déposé une demande pour un accès dégroupé aux boucles locales de l'OTE auprès de 103 de ses principaux sites de distribution. Deux conventions avaient été conclues avec un nombre égal de bénéficiaires pour l'octroi de 92 boucles locales. Au moins 76 des boucles demandées sont opérationnelles (Commission nationale des postes et télécommunications 2002).
137. Actuellement, les prix imposés par l'OTE pour un accès entièrement dégroupé à sa boucle locale sont comparables aux prix moyens dans l'UE pour des services analogues. En décembre 2001, l'EETT a fait connaître ses décisions sur les problèmes liés à l'accès partagé, à la suite d'une consultation publique du 20 septembre 2001 au 19 octobre 2001. Les prix proposés pour l'accès partagé à la boucle locale sont proches de la moyenne de l'UE, même s'ils restent provisoires, dans la mesure où l'EETT étudie leur relation avec les coûts (Commission nationale des postes et télécommunications, 2002).
138. L'EETT a pris deux décisions concernant la portabilité des numéros et la présélection de l'opérateur. En mai 2002, il existait 13 accords d'interconnexion entre OTE et des opérateurs de téléphonie fixe et 4 accords entre OTE et des opérateurs mobiles.

139. Il convient de noter que la pénétration du marché par OA s'est améliorée en 2001, sa part du marché intérieur atteignant 62 pour cent contre 50 pour cent en 2000. En moyenne, les recettes par passager ont progressé de 22 pour cent et le coefficient de remplissage est passé de 55.2 pour cent à 60.5 pour cent (Banque nationale de Grèce, décembre 2001-janvier 2002).
140. L'YPA est un service public sous la tutelle du ministère des Transports et des Communications et, en accord avec la loi 1340/83, il assume, par délégation de pouvoir, des fonctions de réglementation, d'exploitation et de surveillance du système de transport aérien en Grèce. Plus précisément, les principales responsabilités de l'YPA comprennent : intervenir au nom du ministère concerné comme autorité de l'État dans le domaine de l'aviation ; promouvoir, réguler, coordonner et surveiller le système de transport aérien en Grèce ; définir les règles, règlements et prescriptions relatives à des domaines comme la sécurité du transport aérien, la formation, la délivrance de licences, la certification, etc. ; l'exercice du contrôle réglementaire, légal et fonctionnel des services aéroportuaires ; l'exploitation des services des aéroports et de la navigation aérienne ; l'exercice des fonctions d'audit et de contrôle des services des aéroports et de la navigation aérienne.
141. En ce qui concerne les chemins de fer, la réorganisation de la Société nationale des chemins de fer (OSE) se poursuit, malgré des difficultés. L'OSE pense que sa dette cumulée commencera à diminuer à partir de 2004. En ce qui concerne les transports publics, l'exploitation du métro d'Athènes depuis 1999 a entraîné une augmentation de 12 pour cent du nombre de passagers utilisant les transports publics et une restructuration des réseaux de bus et de trolleybus, ce qui a amélioré la qualité des services fournis (ministère de l'Économie nationale, 2001b).
142. Aux termes de la réglementation de l'UE, les autres camionneurs européens peuvent, s'ils ont une autorisation d'opérer sur le plan international à partir d'un quelconque État membre, entrer sans restriction sur le marché intérieur grec. Il y a une concurrence intense des camions non immatriculés en Grèce de pays bénéficiant de la libéralisation, puisqu'ils représentaient en 1997 près de 16 pour cent de l'acheminement national et international de marchandises.
143. Les thèmes suivants, figurant dans le plan d'action, peuvent donner une indication de l'orientation de la réforme à venir : gains économiques d'éventuelles fusions dans le secteur ; incitations économiques éventuelles à des fusions ; recrutements pour le renouvellement de la flotte ; recours aux nouvelles technologies dans l'exploitation des entreprises de transport ; logistique de tiers et propositions législatives correspondantes ; cotation en Bourse d'entreprises de transport.
144. La législation européenne régit également le secteur intérieur grec du transport par transbordeur. Le Règlement de l'UE 3577/92 sur le cabotage maritime a levé les restrictions sur le cabotage pour tous les navires battant pavillon des États membres de l'UE. Ce règlement prévoit une période de dérogation pour la Grèce jusqu'au 1^{er} janvier 1999 pour les navires de croisière et les transbordeurs de plus de 650 tonnes brutes navigant entre ports du continent et jusqu'au 1^{er} janvier 2004 pour les services réguliers de transport de passagers et de transport par transbordeur, ainsi que pour les services effectués par des navires jaugeant moins de 650 tonnes brutes (OECD, 2001b).
145. En ce qui concerne l'application de la nouvelle réglementation pour le secteur du transport maritime de passagers, les sociétés ont déposé 273 demandes de licence pour de nouvelles liaisons maritimes, les décisions finales devant être annoncées le 31 mai 2002 (*Athens News Agency* 7 février 2002).

146. On trouvera des observations relatives à la contribution du développement financier à la croissance économique par l'intermédiaire de son effet sur le niveau de l'investissement – même dans le cas de pays présentant des niveaux de revenu relativement élevés – dans Pelgrin, Schich et de Serres (2002). Pour les observations sur les liens entre développement financier et croissance au-delà de la relation avec l'investissement, observations qui font apparaître des impacts *via* l'efficacité économique globale, voir par exemple, Leahy *et al.* (2001) et les références qui y figurent. Les travaux de Rajan, R. G. et L. Zingales (2000) soulignent l'importance particulière de l'efficacité des systèmes financiers pour la croissance économique dans des pays moins ouverts aux flux internationaux d'échanges et de capitaux.
147. La réglementation concernant le taux d'intérêt des dépôts d'épargne a été supprimée en 1993 et celle relative au financement bancaire des petites entreprises industrielles l'a été à la fin de juin 2002.
148. Le gouvernement, entre autres, justifie la détention d'une participation substantielle dans la Banque agricole par son projet visant à favoriser la croissance du secteur agricole.
149. On recherche également des investisseurs stratégiques pour des participations dans les filiales de la Banque agricole de Grèce, notamment les Hellenic Duty Free Shops et la Hellenic Sugar Industry. Un récent exemple d'alliance stratégique avec une banque étrangère est le partenariat de la Banque commerciale de Grèce (publique) avec la banque française Crédit Agricole IndoSuez en 2000, cette dernière ayant acquis 6.7 pour cent du capital de la banque commerciale de Grèce et devant accroître sa participation.
150. Les projets de fusion de la Banque nationale de Grèce (publique) et de la Banque Alpha, privée, soit les deux premières banques du pays, au moyen d'un échange d'actions, annoncé en novembre 2001 et saluée par le gouvernement comme par la fédération des syndicats d'employés de banque de Grèce, a échoué en janvier 2002. Le projet de fusion était censé renforcer le système bancaire grec sans lever les obstacles à l'entrée sur le marché grec pour d'autres sociétés. Le groupe bancaire qui devait résulter de cette fusion aurait représenté quelque 40 pour cent de l'ensemble des actifs du système bancaire. Il aurait figuré parmi les établissements de crédit de taille moyenne en Europe, se classant dans les 25 premiers établissements en termes de capitalisation boursière. La participation (indirecte) de l'État dans la nouvelle banque serait ressortie à environ 17 pour cent, soit la moitié environ de sa participation dans la Banque nationale de Grèce.
151. Il s'agit de la Banque nationale de Grèce, de la Banque Alpha, de la Banque agricole de Grèce, de la Banque commerciale de Grèce et de la EFG Eurobank-Ergasias.
152. Voir les données fournies par K. Hope (2001) qui indiquent que le ratio de fonds propres des grandes banques grecques dépasse largement la norme de la BRI.
153. On notera qu'en mai 2002 les réglementations applicables au ratio de fonds propres des établissements de crédit et les dispositions concernant le calcul du volume de capital nécessaire pour couvrir certains risques du marché ont été intégralement harmonisées avec celles de la législation de l'UE en la matière ; parallèlement, on améliore l'efficacité de l'utilisation du capital. Plus précisément, les ratios de fonds propres destinés à couvrir les risques de marché découlant des positions des établissements de crédit sur les marchés dérivés des matières premières et des instruments financiers, qui étaient jusqu'alors fixés au niveau le plus élevé (100 pour cent), sont désormais calculés de manière à tenir plus précisément compte de l'évolution des conditions sur les marchés de matières premières. De plus, les positions des établissements de crédit sur or sont de ce fait traitées de manière analogue à leurs positions

- sur devises. Les établissements de crédit sont en outre autorisés à utiliser, selon des conditions et modalités spécifiques, des modèles internes pour calculer plus exactement les fonds propres qu'ils doivent constituer pour couvrir les risques de marché. Voir la loi 2494/27.5.2002. (gouverneur de la Banque de Grèce).
154. Les ratios de créances non productives s'inscrivent dans une fourchette de 3 à 9 pour cent. Voir le site www.standardandpoors.com aux pages Forum/Ratings/Financial Institutions. A cet égard, Standard and Poor's admet l'amélioration de la transparence de la communication des banques grecques sur la qualité de leurs actifs, mais estime qu'il y a une marge substantielle d'amélioration au sein du système.
 155. Selon le communiqué de presse d'Eurostat n°128/2001 – du 6 décembre 2001, le nombre de banques en Grèce a augmenté en moyenne de quelque 5 pour cent par an de 1994 à 1999.
 156. Sur la base des ratios de l'encours des prêts, des actifs et des dépôts au PIB, Standard and Poor's qualifie le marché grec de capitaux de « sous-bancarisé » ; *Ibid.*
 157. Le poids du marché boursier grec dans le nouvel indice n'est que de 0.5 pour cent, contre près de 20 pour cent précédemment lorsqu'il figurait dans la catégorie des marchés émergents d'Europe.

Liste des abréviations

ASE	Bourse d'Athènes
CCA	Cadre communautaire d'appui
CE	Communauté européenne
CPE	Centres de promotion de l'emploi
CTAC	Commission consultative du cabotage
DEH	Compagnie publique de l'électricité
DEPA	Compagnie publique du gaz
EAV	Industrie aérospatiale hellénique
EETT	Commission nationale des télécommunications et de la Poste
EOV	Industrie hellénique des armements
ETBA	Banque hellénique pour le développement industriel
HP	Hellenic Petroleum
IEK	Instituts de formation professionnelle
IKA	Caisse d'assurance sociale
IPC	Indice des prix à la consommation
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
IRO	Organisme de reconstruction industrielle
NAIRU	Taux de chômage non accélérateur de l'inflation
OA	Olympic Airways
OAED	Organisation pour le développement de la main-d'œuvre
OAEE	Caisse d'assurance sociale des travailleurs indépendants
ODIPY	Organisation pour la gestion des ressources économiques de santé
OPIS	Programme opérationnel pour la société de l'information
OSE	Société nationale des chemins de fer
OTE	Service hellénique des télécommunications
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
PNB	Produit national brut
PTE	Pactes territoriaux pour l'emploi
SEV	Fédération des industries grecques
SPE	Service public de l'emploi
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UMTS	Système universel de télécommunications mobiles (systèmes de téléphonie mobile de troisième génération)
YPA	Organisation hellénique de l'aviation civile

Bibliographie

- Andrikopoulos, A. A., Loizides, J. et K. Prodromidis, K. (2001),
« Fiscal Instruments, political Business Cycles and the EMU, Some Stylized Facts », AUEB, Discussion Paper, Athènes.
- Antoninis, M., et P. Tsakoglou (2001),
« Who benefits from public education in Greece? Evidence and Policy implications », *Education Economics*, vol. 9, n° 2.
- Artis M.J. et M. Buti (2000),
« Close to Balance or in Surplus. A policy Maker's Guide to the Implementation of the Stability Growth Pact », document interne.
- Atkinson, P. et P. Van den Noord (2001),
Managing Public Expenditure : Some Emerging Policy issues and a Framework for Analysis, OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 285, Paris.
- Banque centrale européenne (2002),
Labour market mismatches in Euro area countries, mars.
- Banque mondiale (1994),
Adverting the Old Age Crisis, Oxford University Press.
- Banque nationale de Grèce (décembre 2001-janvier 2002),
Greece : Economic and Market Analysis, Athènes.
- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001a),
« Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries? Evidence from Pooled Mean-Group Estimates », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 282, Paris.
- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001b),
« Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE » *Revue économique de l'OCDE* n° 33, 2001/II.
- Bassanini, A., S. Scarpetta et P. Hemmings (2001),
« Economic growth : the role of policies and institutions – panel data evidence from OECD countries », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 283, janvier.
- Carone G. et A. Salomaki (2001),
« Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in EU », Economic Paper, n° 160, Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, septembre, http://europa.eu.int/comm/economy_finance.
- Commission européenne (2001a),
Économie européenne, n° 2, Direction générale des affaires économiques et financières.

- Commission européenne (2001b),
« L'emploi en Europe : Évolution récente et perspectives », Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, juillet.
- Commission européenne (2001c),
« Évaluation de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi 2001 », Document de travail à l'usage du personnel de la Commission, SEC (2001) 1398, novembre.
- Demekas, D.G. et Z.G. Kontolemis (1999),
Government employment and wages and labour market performance, FMI, Document de travail 99/55.
- Elmeskov, J., Martin J.P. et S. Scarpetta (1998),
« Key Lessons for Labour Market Reforms : Evidence from OECD countries' experiences », *Swedish Economic Policy Review*, 5, pp. 205-252.
- Fagerberg, J. et G. Sollie (1987),
« The method of constant market shares analysis reconsidered », *Applied Economics*, vol. 19.
- FMI (1999),
« Greece : Selected Issues », *IMF Staff Report n° 99/138*, Washington.
- FMI (2002),
« Greece : Staff Report for the 2001 Article IV Consultation », Rapport sur les États membres n° 02/56, mars, Washington.
- Förster, M.F. et M. Pellizzari (2000),
« Trends and driving factors in income distribution and Poverty in the OECD Area », OCDE, *Documents de travail de la direction de l'éducation, de l'emploi et des affaires sociales*, n° 42, Paris.
- Georgakopoulos, T., Kintis, A. et J. Loizides (1992),
« Public Sector Growth : Modeling Inter-temporal Government Behaviour », *Cyprus Journal of Economics*, 5/2, décembre.
- Georgakopoulos, T. et J. Loizides (1994),
« The growth of the Public Sector in Greece », *Cyprus Journal of Economics*, décembre.
- Glogg, R. (1992),
A concise history of Greece, Cambridge.
- Heady, C., Mitrakos, Th. et P. Tsakoglou (2001),
« The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union : Evidence from the ECHP », *Fiscal Studies*, vol. 2, n° 4, pp. 547-565.
- Hope, K. (2001),
« Merger plan shocks bankers », *The Banker*, décembre.
- Kanellopoulos K., Mavromaras K.G., et T.M. Mitrakos (2001),
« Éducation and Labour Market », Center for Economic Planning and Research, mai, Athènes.
- Larre, B. et M. Bonturi (2001),
« Public Spending in Mexico : How to enhance its Effectiveness », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 288, Paris.
- Leahy, M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin et T. Thorgeirsson (2001),
« Contributions of financial systems to growth in OECD countries », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 280, janvier.

- Liverakos, P. (2000),
 Budgetary reforms and outcomes in Greece, Document présenté à la réunion d'experts PUMA-OCDE, tenue à Paris les 10-11 février 2000.
- Loizides, J. et G. Vamvoukas (1997),
 « Does Public Expenditure Display the Characteristics of Government Reactions to the State of the Economy? », Discussion Paper n° 4, Athens University of Economics and Business.
- Manessiotis V.G. et R.D. Reischauer (2001),
 « Greek Fiscal and Budget Policy », in *Greece's Economic Performance and Prospects*, edited by the Bank of Greece and the Brookings Institution.
- Marlier E. et S. Ponthieux (2000),
 « Low-wage Employees in EU Countries », *Statistiques en brut*, Thème 3, août, Eurostat.
- Ministère du Travail et des Affaires sociales (2001),
 Plan d'action national pour l'emploi, avril, Athènes.
- Ministère de l'Économie nationale (2000),
 Le Programme de stabilité et de croissance : 2000-2004, décembre, www.mnec.gr/ypetho/converg/spg00_en.htm
- Ministère de l'Économie nationale (2001),
 La mise à jour 2001 du Programme de stabilité et de croissance de la Grèce : 2001-2004, décembre, www.mnec.gr/ministry/converg/spg2001_en.htm
- Ministère de l'Économie nationale (2001a),
 Principaux agrégats économiques de l'économie grecque, janvier.
- Ministère de l'Économie nationale (2001b),
 Rapport national sur les réformes structurelles, novembre.
- Ministère de l'Intérieur (1998),
 Bulletin statistique de l'emploi dans le secteur public, Athènes.
- Mylonas, P. et I. Joumard (1999),
 « Greek Enterprises : Challenges for Reform », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 214, Paris.
- Mylonas, P. et G. Papakonstantinou (2001),
 « Product Market Reform in Greece Policy Priorities and Prospects », in : *Greece's Economic Performance and Prospects*, édité par la Banque de Grèce et Brookings Institution.
- Office statistique national de Grèce (2001),
 Dépenses sur la protection sociale, Athènes.
- National Telecommunications and Post Commission (2002),
 « Recent Progress in Liberalizing the Telecommunications Market in Greece », Contribution of EETT pour la préparation de l'Examen EDR 2001/2002.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999),
 « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 226, Paris.
- OCDE (1994),
 Sources statistiques sur l'emploi dans le secteur public, Paris.
- OCDE (1995),
 Études économiques de l'OCDE, Grèce, Paris.

- OCDE (1997),
Études économiques de l'OCDE, Grèce, Paris.
- OCDE (1998a),
Études économiques de l'OCDE, Grèce, Paris.
- OCDE (1998b),
Perspectives de l'emploi, juin, Paris.
- OCDE (2000a),
Le vieillissement démographique : conséquences pour la politique sociale, Paris.
- OCDE (2000b),
Perspectives de l'emploi, juin, Paris.
- OCDE (2000c),
Perspectives économiques de l'OCDE, No. 68, décembre. Paris.
- OCDE (2001a),
Études économiques de l'OCDE, Grèce, Paris.
- OCDE (2001b),
« La réforme de la réglementation en Grèce », Paris.
- OCDE (2001c),
Perspectives économiques de l'OCDE, n° 70, décembre, Paris.
- OCDE (2001d),
« Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000 », Paris.
- OCDE (2001e),
Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie. Vers une économie fondée sur le savoir, Paris.
- OCDE, (2001f),
Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE.
- OCDE (2001g),
Documents de référence du Projet sur la croissance 1,2 et 3, Paris.
- OCDE (2001h),
Perspectives de l'emploi, juin, Paris.
- OCDE (divers numéros),
Comptes nationaux des pays de l'OCDE vol. II. Paris.
- Pelgrin, F., S. Schich et A. de Serres (2002),
« Increases in business investment rates in OECD countries in the 1990s : How much can be explained by fundamentals? », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 327, avril.
- Politis, T. (2000),
« Survey for Employment and Labour Market », No. 8a, Foundation for Economic and Industrial Research (IOBE), septembre, Athènes.
- Rajan, R. G. et L. Zingales (2000),
« The great reversals : the politics of financial development in the 20th century », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 265, octobre.
- Sabethai, I. (2000),
« The Greek Labour Market : Features, Problems, and Policies », *Economic Bulletin*, n° 16, Banque de Grèce, Athènes, décembre.

- Scarpetta, S., A. Bassanini, D. Pilat et P. Schreyer (2000),
« Economic growth in the OECD area : recent trends at the aggregate and sectoral level », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 248, mai.
- The Economist Intelligence Unit (2002),
Country Report : Greece, janvier, Londres.
- Van den Noord, P. (2000),
« The Size and Role of automatic Stabilisers in the 1990s and Beyond », OCDE, *Département des affaires économiques, Document de travail*, n° 230.
- Wise, M. (2001),
« Examen du droit et de la politique de la concurrence en Grèce », *Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, vol. 3/n° 4.
- Yfantopoulos, J. (2000),
Social protection for dependency in old age in Greece. National Report Series edited by J. Pacolet and R. Bouten, HIVA Institute. Katholieke University of Leuven, pp. 1-91.

Annexe I
Données complémentaires pour le chapitre III

**Tableau A.1. Dépenses totales des administrations publiques dans la zone euro,
l'OCDE et la Grèce**
Zone euro, Total OCDE et Grèce
Pourcentage du PIB nominal

	Zone euro	Total OCDE	Grèce
1985	47.1	37.8	43.10
1986	47.0	37.9	42.59
1987	46.7	37.8	42.54
1988	46.2	37.1	41.80
1989	46.1	36.8	42.92
1990	46.8	37.9	47.49
1991	47.4	38.6	43.48
1992	48.0	39.5	45.36
1993	49.9	40.4	47.47
1994	48.8	39.5	45.50
1995	48.4	39.2	46.67
1996	48.6	39.0	44.34
1997	47.1	37.7	42.77
1998	46.4	37.3	42.71
1999	46.1	37.2	43.31
2000	44.2	36.5	43.35
2001	45.1	37.1	41.53

Source : OCDE, *Perspectives économiques*, juin 2002, et Office statistique national de la Grèce.

Tableau A.2. **Dépenses totales des administrations publiques (données consolidées)**

1960-2001 en pourcentage du PIB nominal

	Consommation finale	Dépenses totales en capital		Transferts sociaux autres qu'en nature	Subventions	Intérêts, net	Autres dépenses courantes	Dépenses totales
		Formation brute de capital fixe	Autres dépenses en capital, net					
1960	10.56	2.60	0.63	6.45	0.09	-0.09	2.24	22.47
1961	10.09	2.82	0.70	6.49	0.31	0.00	1.96	22.38
1962	10.50	3.05	0.82	7.15	0.30	0.00	2.01	23.83
1963	10.01	2.37	0.59	7.37	0.46	0.13	1.84	22.78
1964	10.30	2.21	0.52	7.63	0.81	0.17	1.69	23.34
1965	10.30	1.92	0.40	8.08	1.01	0.25	1.31	23.27
1966	10.34	2.26	0.45	8.31	1.49	0.18	1.40	24.44
1967	11.46	2.13	0.38	9.12	1.63	0.21	1.26	26.19
1968	11.38	2.50	0.42	9.35	1.31	0.19	1.31	26.46
1969	11.03	2.54	0.43	8.92	0.80	0.20	1.50	25.43
1970	10.87	2.72	0.47	8.72	0.74	0.35	0.98	24.85
1971	10.70	2.82	0.48	8.81	1.06	0.45	0.85	25.17
1972	10.30	3.31	0.64	8.25	1.10	0.39	1.15	25.16
1973	9.54	3.01	0.69	7.32	1.57	0.40	1.16	23.68
1974	11.75	2.51	0.57	8.03	2.25	0.70	1.19	27.00
1975	12.79	2.91	0.60	8.16	2.16	0.79	1.29	28.70
1976	12.56	2.90	0.54	8.20	2.36	0.93	1.29	28.77
1977	13.29	2.77	0.44	8.90	2.49	0.87	1.30	30.07
1978	13.12	2.61	0.46	9.47	2.40	1.06	1.27	30.37
1979	13.47	2.61	0.53	9.19	1.91	1.28	1.23	30.21
1980	13.46	2.09	0.48	9.45	1.99	1.41	1.37	30.25
1981	14.80	2.55	0.54	10.88	3.06	2.02	1.58	35.42
1982	14.99	2.32	0.71	12.46	2.42	1.59	1.98	36.47
1983	15.50	2.97	0.78	12.99	1.77	2.24	2.25	38.51
1984	15.98	3.49	0.57	13.37	1.65	2.92	2.12	40.09
1985	16.61	3.65	0.56	14.23	2.43	3.58	2.05	43.10
1986	15.74	3.36	0.25	14.28	2.27	4.12	2.57	42.59
1987	16.04	2.64	0.49	14.69	1.99	5.16	1.53	42.54
1988	14.11	2.91	0.84	14.38	2.02	6.85	0.68	41.80
1989	14.98	2.86	1.16	14.66	1.49	6.77	1.00	42.92
1990	15.06	2.67	3.71	14.55	1.22	9.36	0.92	47.49
1991	14.20	3.04	1.84	14.38	0.61	8.37	1.03	43.48
1992	13.74	3.23	2.08	14.31	0.51	10.51	0.97	45.36
1993	14.30	3.02	2.32	14.59	0.50	11.36	1.37	47.47
1994	13.77	2.94	-0.30	14.87	0.40	12.58	1.24	45.50
1995	15.32	3.17	0.22	15.10	0.42	11.15	1.29	46.67
1996	14.52	3.17	-0.98	15.38	0.46	10.53	1.24	44.34
1997	15.13	3.40	-0.85	15.57	0.15	8.24	1.13	42.77
1998	15.28	3.55	-1.04	15.74	0.14	7.79	1.25	42.71
1999	15.29	3.69	-0.26	15.87	0.19	7.31	1.22	43.31
2000	15.40	3.74	-0.20	16.32	0.16	7.00	0.83	43.25
2001	15.45	3.83	-1.20	16.05	0.17	6.21	1.03	41.53

Source : Principaux agrégats de la comptabilité nationale de l'économie grecque, 1960-2001 (SC-95), ministère de l'Économie nationale, Direction générale de la politique économique, janvier 2001.

Tableau A.3. **Dépenses des administrations publiques par fonction**
En pourcentage des dépenses publiques totales

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Services publics généraux	33.21	27.60	24.11	23.55	24.01	22.98
Défense	6.26	6.49	7.11	7.37	7.20	7.63
Ordre public et sécurité	2.32	2.27	2.54	2.56	2.59	2.62
Affaires économiques	0.35	0.44	0.47	0.47	0.48	0.46
Protection de l'environnement	1.10	1.28	1.17	1.17	1.26	1.20
Logement et équipements collectifs	0.76	0.77	0.63	0.80	0.44	0.53
Santé	8.14	8.12	8.95	9.36	9.08	8.97
Loisirs, culture et religion	0.59	0.69	0.82	0.81	0.84	0.84
Éducation	7.66	8.11	9.47	9.45	9.54	9.59
Protection sociale	39.62	44.23	44.74	44.47	44.57	45.17
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

Tableau A.4. **Quelques dépenses publiques dans les pays de l'OCDE¹**
En pourcentage du PIB

	Services publics	Défense	Éducation	Santé	Retraites	Incapacité et maladie	Prestations chômage	Allocations familiales en espèces	Intérêts sur la dette publique
Australie	3.0	1.9	4.5	5.5	3.2	1.3	2.0	2.2	4.1
1980	3.0	2.0	5.9	4.4	3.8	0.9	0.7	0.9	3.1
1995									
Autriche	3.6	0.9	5.3	5.7	13.1	1.9	1.8	1.9	4.4
1980	2.9	1.0	5.2	5.2	12.3	1.9	1.2	2.1	4.0
1995									
Canada	1.5	1.1	5.8	6.5	4.8	1.1	1.8	0.8	9.6
1980	2.4	1.6	5.0	5.4	3.1	0.7	1.6	0.7	5.4
1995									
Danemark	4.3	1.7	6.5	5.1	7.4	2.8	6.3	1.9	6.4
1980	4.1	2.5	7.7	5.7	6.0	0.9	5.3	1.1	3.9
1995									
Finlande	1.6	1.6	6.6	5.6	8.9	4.4	5.5	2.7	4.0
1980	1.8	1.4	4.8	5.0	5.5	3.1	1.6	1.1	1.0
1995									
France	4.5	2.9	5.9	7.1	12.0	2.1	3.3	2.2	3.5
1990	3.9	3.1	5.1	6.5	10.9	2.0	2.6	2.1	2.9
1993									
Allemagne	3.9	1.4	4.5	8.0	10.7	1.9	3.7	1.2	3.7
1991	4.6	1.9	4.4	7.1	9.7	1.6	3.0	1.3	2.9
1995									
Grèce	7.9	4.5	3.3	4.8	9.2	2.3	1.0	1.9	11.2
1980	6.0	4.8	2.0	2.7	5.5	1.6	0.3	0.4	1.4
1995									
Italie	4.5	1.7	4.5	5.3	13.5	1.9	2.0	0.4	11.5
1980	3.4	1.7	4.8	5.6	9.0	1.8	0.6	1.0	5.0
1995									
Japon	3.6	0.9	3.8	5.6	6.2	0.6	0.5	0.2	3.8
1980	3.3	0.9	4.9	4.6	4.0	0.5	0.0	0.2	3.2
1995									

Tableau A.4. **Quelques dépenses publiques dans les pays de l'OCDE¹ (suite)**

En pourcentage du PIB

	Services publics	Défense	Éducation	Santé	Retraites	Invalidité et maladie	Prestations chômage	Allocations familiales en espèces	Intérêts sur la dette publique
Pays-Bas	9.8	1.8	4.6	6.5	7.5	5.8	4.0	1.0	5.9
1980	9.7	2.9	6.3	5.7	7.6	7.7	2.3	2.0	3.8
1995									
Nouvelle-Zélande	4.2	1.1	5.2	5.3	6.0	2.8	2.0	2.0	4.8
1990	4.7	1.8	5.5	5.8	7.6	2.9	2.8	2.6	8.5
1994									
Norvège	3.1	2.6	6.8	6.6	6.2	3.9	2.4	2.3	2.8
1980	2.2	2.6	5.9	5.9	5.1	3.4	0.4	1.3	3.1
1995									
Portugal	2.0	2.2	5.4	4.7	7.3	2.3	1.7	0.7	6.3
1990	2.7	2.3	4.3	4.2	5.3	2.5	1.0	0.6	8.1
1995									
Espagne	1.8	1.4	4.8	5.5	8.9	2.4	3.2	0.3	5.2
1990	1.7	1.5	4.2	5.2	7.8	2.2	3.0	0.2	3.8
1995									
Suède	3.0	2.3	6.6	5.7	8.6	3.8	4.5	2.0	6.8
1980	2.9	3.3	7.6	8.4	7.2	4.4	1.6	1.7	3.9
1995									
Royaume-Uni	1.9	3.2	4.6	5.7	7.3	3.0	1.3	1.9	3.6
1980	1.9	5.0	4.6	5.1	7.1	1.4	1.7	1.8	4.7
1995									
États-Unis	2.9	5.2	5.0	6.5	6.5	1.3	0.6	0.3	4.8
1980	2.5	7.1	5.3	4.0	6.3	1.2	0.9	0.5	3.2
1995									

1. SCN68/SEC79.

Source : OCDE, *Comptes nationaux* vol. II, et Office statistique national de la Grèce.

Tableau A.5. **Dépenses sociales par fonction**
En pourcentage du PIB

	Prestations vieillesse	Prestations au titre de l'assurance maladie et des accidents du travail	Pensions de réversion	Services familiaux	Indemnisation du chômage	Autres prestations	Total
1990	9.3	7.2	2.0	1.6	0.9	2.2	23.2
1991	8.8	6.7	1.9	1.7	1.0	1.7	21.8
1992	8.8	6.9	1.8	1.7	0.9	1.4	21.5
1993	9.0	7.1	1.9	1.7	0.8	1.8	22.3
1994	8.9	7.1	1.9	2.0	0.8	1.6	22.3
1995	9.2	7.1	1.8	1.9	1.0	1.6	22.6
1996	9.5	7.0	1.9	1.9	0.9	1.9	23.1
1997	9.8	7.1	1.9	1.9	1.0	1.9	23.6
1998	10.2	7.3	2.0	2.0	1.1	1.7	24.3

Source : Office statistique national de la Grèce, *Dépenses au titre de la protection sociale*, 2001.

*Annexe II***Facteurs qui affecteront les résultats budgétaires à l'avenir****Amélioration des performances de l'économie**

L'évolution future des dépenses publiques de la Grèce dépendra d'un certain nombre de facteurs économiques et politiques, ainsi que des contraintes découlant de l'appartenance à l'UE et à la zone euro.

Le scénario de base, présenté dans la Mise à jour 2001 du Programme de stabilité et de croissance 2001-2004, soumise par le gouvernement grec au Conseil européen en décembre 2001, suppose un taux de croissance moyen du PIB réel de 3.9 pour cent, tandis qu'un autre scénario moins optimiste repose sur l'hypothèse de résultats moins favorables à l'exportation, d'un affaiblissement de la demande intérieure et d'un taux moyen de croissance du PIB réel de 3.3 pour cent. Toutes les organisations internationales (UE, FMI et OCDE) sont d'avis que les résultats de l'économie grecque seront supérieurs à la moyenne des pays de la zone euro et de la zone de l'OCDE, ce qui comblera partiellement l'écart existant au niveau du PIB par habitant. Un taux de croissance moyen de plus de 4 pour cent au cours des 4 à 5 prochaines années est un objectif réalisable qui permettrait d'affecter un volume plus important de ressources aux objectifs essentiels (par exemple l'éducation et la santé) tout en réduisant le niveau de la dette.

Privatisation

En Grèce, le secteur des entreprises publiques, relativement important, est déficitaire¹. La privatisation permettrait de réduire les dépenses tant au titre des subventions qu'à celui du service de la dette, et de libérer ainsi des ressources pour financer des dépenses dans des domaines offrant des rendements économiques et sociaux plus élevés. Un certain nombre d'entreprises publiques des secteurs de la banque et des services publics sont actuellement en cours de privatisation, avec les mesures de libéralisation économique qui accompagnent ce processus (voir chapitre IV). Dans le secteur bancaire, les privatisations ont progressé avec une offre de 13 pour cent du capital social de la Banque agricole sur la Bourse d'Athènes (ASE) en décembre 2000. En octobre 2001, la Banque hellénique pour le développement industriel (ETBA) a été privatisée par son acquisition par la Banque du Pirée. La Société publique de l'électricité a été partiellement privatisée, par son introduction à la Bourse d'Athènes. Une fraction supplémentaire de 10 pour cent du capital de l'Organisation hellénique des télécommunications a été proposée au milieu de 2001, par l'émission d'une obligation échangeable, cependant qu'un allié stratégique est recherché pour la privatisation des services postaux, la principale tâche étant de développer les services de courrier express par la vente de 15 à 25 pour cent du capital. Un investisseur stratégique est recherché pour Olympic Airways, avec l'offre de 51 pour cent du capital social de la compagnie (la dernière tentative faite pour trouver un tel investisseur a finalement

échoué) et un partenaire stratégique est également recherché pour Hellenic Petroleum. Une participation de 25 pour cent plus la gestion d'Hellexpo a été proposée à un partenaire stratégique. Le contrat de concession pour l'exploitation du Canal de Corinthe a été signé en mai 2001. Les Autorités du port de Salonique ainsi que l'Organisation des pronostics de football ont déjà été partiellement privatisées. L'Autorité du port du Pirée est également en cours de privatisation.

Cofinancement

En revanche, l'absorption du troisième Cadre communautaire d'appui entraînera une augmentation de dépenses publiques, notamment au titre de l'investissement, pour la double raison que la majeure partie de ces fonds sont dépensés par le gouvernement et que de nouvelles dépenses devront être engagées pour cofinancer les différents projets. Sur la période de 5 ans 2001-2005, la Grèce recevra quelque 26 milliards d'euros aux prix de 2000, soit l'équivalent de 30 pour cent du PIB, tandis que les dépenses de cofinancement s'élèveront à 12.5 milliards d'euros (environ 10 pour cent du PIB).

Programmes sociaux

Les dépenses sociales, même en excluant les dépenses au titre des pensions publiques, devraient augmenter plus vite que le PIB pour que le gouvernement puisse faire face à la demande croissante de développement et d'amélioration de la qualité des services sociaux. Le vieillissement de la population sera un facteur supplémentaire d'augmentation des dépenses sociales, mais une réforme radicale de la sécurité sociale, actuellement envisagée, avec notamment une profonde amélioration de son efficacité et de son efficacité, devrait atténuer ces pressions. Comme on l'a vu, des réformes en profondeur, touchant de nombreux domaines, doivent être apportées sans tarder au régime public de pension.

Éducation

La qualité des services publics d'éducation doit être améliorée, notamment au niveau de l'enseignement tertiaire. Ceci pourrait entraîner une augmentation des dépenses par élève, même s'il est possible de réaliser des gains d'efficacité. Des facteurs démographiques compenseront dans une large partie cette progression des dépenses, la population d'âge scolaire étant peu importante et devant se réduire. De 1995 à 2010, le pourcentage de la population appartenant au groupe d'âge 5-14 ans diminuera de 12 pour cent, celui du groupe 15-19 ans de 23 pour cent et celui du groupe 20-29 ans de 19 pour cent (OCDE, 2001). Néanmoins, malgré la contraction des effectifs des jeunes en âge de recevoir un enseignement tertiaire, les dépenses à ce niveau continueront probablement de rester soumises à des pressions fortes et croissantes. La demande de services améliorés se renforcera vraisemblablement avec la progression des revenus, les avantages d'un enseignement formel plus long et de meilleure qualité devenant plus évidents.

Réorientation des dépenses

Le Programme de stabilité révisé de 2001² (voir aussi le chapitre II) soumis par le gouvernement au Conseil européen prévoit un freinage du volume global des dépenses publiques et leur restructuration au profit d'activités propres à favoriser plus nettement la croissance. La consommation publique devrait augmenter à un taux moyen de l'ordre de 0.7 pour cent dans le scénario de base (croissance du PIB réel de 3.9 pour cent) et de 0.4 pour cent dans l'autre scénario (croissance du PIB de 3.3 pour cent) et être ramenée de

13.6 à 12.2 pour cent du PIB à prix constants de 1995 sur la période 2001-2004. Les dépenses d'investissement des administrations publiques (à prix constants de 1995) devraient augmenter de 7.7 pour cent en moyenne. On prévoit une progression des transferts sociaux à un taux moyen de l'ordre de 8 pour cent, tandis que les paiements d'intérêts devraient diminuer à un taux moyen de 1.1 pour cent, sous l'effet conjugué de la baisse des taux d'intérêt et de la réduction de la dette publique³.

Notes

1. En 2001, les subventions d'exploitation de l'administration centrale aux entreprises publiques ont représenté 2.4 pour cent du PIB et elles atteindront vraisemblablement 2.7 pour cent du PIB en 2002.
2. Ce programme incorpore les révisions ultérieurement apportées par le ministère de l'Économie nationale à la version de décembre 2001 du Programme de stabilité et de croissance à la lumière des précisions apportées aux chiffres des années 2000 et 2001.
3. Cette dernière devrait être ramenée de 99.7 pour cent du PIB en 2001 à 90 pour cent en 2004.

*Annexe III***Principales caractéristiques de la loi sur la libéralisation du marché de l'électricité**

- La loi définit les objectifs du ministre du Développement et de l'Autorité de régulation de l'énergie dans ce secteur.
- Elle prévoit la création d'une Autorité de régulation de l'énergie, organisme consultatif administrativement indépendant rattaché au ministère du Développement, et chargé de suivre l'évolution des marchés de l'énergie et d'imposer des amendes.
- Elle maintient les pouvoirs de réglementation du ministre du Développement, notamment en ce qui concerne la délivrance d'autorisations pour toutes les activités, tarifs et obligations de service public dans le domaine de l'électricité.
- Elle fixe des principes réglementaires : en particulier, les tarifs doivent couvrir l'intégralité des coûts, y compris les obligations de service public, et la Société publique de l'électricité ne peut opérer de péréquations entre les consommateurs libres et les consommateurs captifs.
- La Société publique de l'électricité est tenue d'avoir des comptabilités distinctes pour ses activités de production, de transport et de distribution.
- La loi supprime le monopole légal de la Société publique de l'électricité au niveau de la production en instituant un système d'autorisations pour la Grèce continentale et les îles qui lui sont raccordées et en mettant en place un processus d'appel d'offres pour les îles non raccordées au réseau.
- La loi supprime le monopole légal de la Société publique de l'électricité au niveau de l'offre en instituant un système d'autorisations, la Société publique de l'électricité demeurant cependant le fournisseur unique pour les consommateurs captifs.
- La Société publique de l'électricité demeure le propriétaire exclusif des installations de transport, et le propriétaire et l'opérateur exclusifs des installations de distribution.
- Les fournisseurs doivent posséder une capacité adéquate de production dans un État membre de l'UE et apporter la preuve qu'ils ont l'accès à long terme aux installations nécessaires de transport et de distribution.
- La loi prévoit la création d'ici juin 2000 d'un opérateur de système (Opérateur du Système de transport d'électricité de Grèce, SA), chargé d'exploiter, gérer, entretenir et planifier le développement du système de transport. L'opérateur achète également des services annexes. Son capital sera détenu à 51 pour cent par l'État et à 49 pour cent par les producteurs raccordés au système (dans un premier temps, la Société publique d'électricité sera seule dans ce cas).

- La loi prévoit l'accès aux réseaux de transport et de distribution à des tarifs fixés, pour les premiers, par l'Opérateur du système, et pour les seconds, par la Société publique de l'électricité.
- La loi dispose qu'à la date du 19 février 2001, les consommateurs représentant au total 30 pour cent de la demande, y compris tous les consommateurs utilisant chaque année plus de 100GWh, auront la possibilité de choisir leur fournisseur.
- La loi dispose que le coût des engagements ou des garanties d'exploitation pris avant l'entrée en vigueur de la Directive peuvent être inclus par la Société publique de l'électricité dans ses tarifs. Pour ce faire, le gouvernement applique un régime transitoire (« coûts échoués »).

*Annexe IV***Chronologie économique****2000****Décembre**

La Banque de Grèce aligne ses principaux taux d'intérêt sur les taux correspondants de la Banque centrale européenne (BCE) en prévision de l'entrée de la Grèce dans la zone euro à compter du 1^{er} janvier 2001. En conséquence, le taux d'intervention de la Banque de Grèce pour les principales opérations de refinancement à 14 jours est ramené de 5.75 à 4.75 pour cent.

Mise en vente à la Bourse d'Athènes (ASE) de 13 pour cent du capital de la Banque agricole appartenant à l'État.

2001**Janvier**

La Grèce devient membre de l'Union économique et monétaire européenne et adopte l'euro au taux de conversion irrévocable de 340.75 drachmes pour un euro.

Libéralisation du secteur des télécommunications après l'ouverture du marché de la téléphonie fixe.

Février

Libéralisation partielle du marché de l'électricité.

Mars

La Commission européenne approuve les objectifs du Programme 2000 de stabilité et de croissance du gouvernement grec pour la période 2000-2004.

Le gouvernement lance un nouveau programme de réforme du système de santé qui doit s'étendre sur une période de 6 ans. La Loi 2889/2001 met en place la « première vague » de réformes du système de santé, avec notamment une large décentralisation du pouvoir de prise de décision par la création de dix-sept Systèmes régionaux de santé qui doivent permettre une administration rationnelle et gérable. Les systèmes régionaux sont également autorisés à créer des sociétés publiques à capitaux publics chargées d'assurer la logistique des hôpitaux.

Avril

Entrée en vigueur de la loi 2000 relative aux marchés du travail (Loi 2874/2000). Ce texte prévoit notamment de nouvelles mesures de valorisation du travail afin de favoriser l'emploi à temps partiel ; une réduction du plafond applicable aux heures supplémentaires hebdomadaires utilisable librement par l'employeur ; une augmentation des primes pour heures supplémentaires ; un système d'annualisation de la durée du travail avec réduction de la durée hebdomadaire contractuelle, ramenée de 40 à 38 heures ; enfin une réduction de 2 points de pourcentage des cotisations patronales à la sécurité sociale pour les travailleurs à bas salaire.

Mai

La BCE ramène son principal taux de refinancement (prise en pension) de 4.75 à 4.50 pour cent.

Morgan Stanley Capital International révisé en hausse la notation de la Bourse d'Athènes qui passe de la catégorie marché émergent à la catégorie marché développé.

Juin

Conclusion d'une nouvelle convention collective d'un an pour le secteur bancaire qui relève de 4.2 pour cent la rémunération de base et les indemnités.

Les systèmes régionaux de santé deviennent opérationnels. Ils sont gérés par des professionnels (ayant des qualifications et des honoraires comparables à ceux du secteur privé) et sont pleinement responsables de la gestion financière, du recrutement et de l'approvisionnement des unités régionales.

Juillet

La Banque de Grèce approuve la participation de deux grands établissements de crédit à la mise au point d'un système de monnaie électronique qui doit être progressivement étendu à l'ensemble du pays, en utilisant la technologie des principaux systèmes européens de monnaie électronique.

Août

La BCE ramène son principal taux de refinancement de 4.5 à 4.25 pour cent.

Septembre

La BCE ramène son principal taux de refinancement de 4.25 à 3.75 pour cent.

Octobre

L'acquisition de la Banque hellénique pour le développement industriel (ETBA) par la Banque du Pirée implique la privatisation de l'ETBA.

Novembre

La BCE ramène son principal taux de refinancement de 3.75 à 3.25 pour cent.

Le gouvernement soumet au Parlement le Budget 2002 qui prévoit un excédent de 0.8 pour cent du PIB.

Décembre

Le gouvernement soumet à la Commission européenne la mise à jour 2001 du Programme grec de stabilité et de croissance pour 2001-04, révisé pour tenir compte de la dégradation de la conjoncture internationale.

Mise en vente de 15.3 pour cent du capital de la Société publique d'électricité à la Bourse d'Athènes.

2002**Janvier**

Entrée en vigueur d'un train de mesures dont le coût budgétaire pourrait atteindre quelque ½ pour cent du PIB. Ces mesures prévoient notamment un allègement fiscal pour les salariés et les entreprises et diverses dispositions destinées à encourager l'emploi. Elles visent également à remédier aux problèmes posés par l'inégalité d'imposition des revenus du capital et par le coût élevé de l'administration fiscale.

Introduction en Grèce des billets et des pièces en euro.

La Commission européenne approuve les objectifs de la mise à jour 2001 du Programme de stabilité et de croissance pour 2001-04.

Avril

Conclusion de la Convention collective générale nationale pour la période 2002-03, qui prévoit des augmentations de salaire de 5.4 pour cent en 2002 et de 3.9 pour cent en 2003, ainsi que diverses modifications des conditions de l'emploi et des conditions sociales.

Une Commission spéciale d'experts soumet au gouvernement un projet de vaste réforme fiscale qui couvre tous les impôts perçus par l'administration centrale et les collectivités locales, ainsi que tous les prélèvements perçus pour le compte de parties tierces, notamment les caisses de sécurité sociale. Les cotisations de sécurité sociale proprement dites figurent dans la réforme prévue du système de sécurité sociale. A la suite de discussions avec les partenaires sociaux, un projet détaillé de réforme doit être présenté au Parlement.

Juin

Le Parlement approuve une nouvelle loi sur la réforme du système de sécurité sociale.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

IMPRIMÉ EN FRANCE

(10 2002 13 2 P) ISBN 92-64-29155-5 – n° 52598 2002

ISSN 0304-3363