

Chapitre 2

Le défi budgétaire

La politique budgétaire rencontre des difficultés aussi bien à court terme qu'à moyen terme car, comme on a pu s'en rendre compte récemment, les finances publiques se sont fortement dégradées. Le dernier Programme de stabilité et de croissance envisage de ramener le déficit des administrations publiques de 6 % du PIB en 2004 à moins de 3 % en 2006, ce qui exige une correction de grande ampleur sur deux ans. La dette publique reste obstinément élevée, à environ 110 % du PIB, alors même que de vives pressions démographiques se feront sentir après 2015. Il faut surtout limiter les dépenses primaires – en établissant des priorités – et enrayer la fraude fiscale, en ramenant le déficit budgétaire aux niveaux visés dans le Programme de stabilité et en ouvrant des possibilités de baisse d'impôts et d'augmentation des dépenses dans les secteurs qui contribuent le plus à la croissance. Il faudra aussi prendre des initiatives décisives pour améliorer l'efficacité administrative, et réformer le système de santé de façon à assurer sa viabilité financière. Des réformes s'imposent pour simplifier le système fiscal, de manière à ce qu'il fausse moins l'allocation des ressources, n'aboutisse pas à une répartition inéquitable de la charge fiscale et ne crée pas des coûts d'administration de l'impôt élevés et de respect des obligations fiscales. Autre défi à long terme pour la Grèce : la profonde évolution démographique de ces prochaines décennies, qui nécessitera un vaste réaménagement du système de retraite pour empêcher toute déstabilisation des finances publiques. L'enjeu principal est de garantir la viabilité financière du système public de retraite sans mettre en péril les revenus des personnes âgées et sans nuire à la capacité productive de l'économie. On trouvera à la fin de ce chapitre (encadré 2.6) un résumé des recommandations de politique budgétaire.

Les finances publiques sont bien plus dégradées qu'on ne l'avait pensé

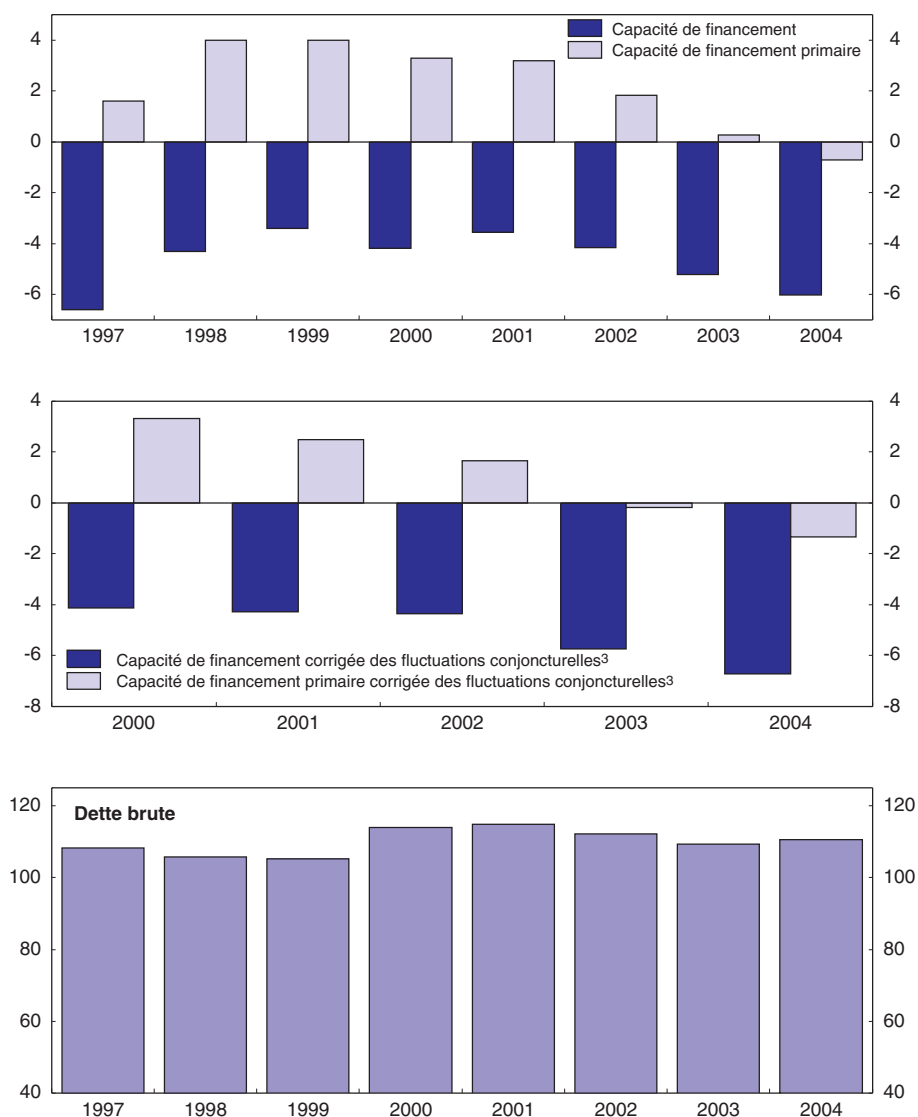
Les amples révisions des données qui ont été opérées récemment font apparaître une politique budgétaire proconjoncturelle nettement expansionniste depuis 2000, avec des déficits publics et une dette publique dépassant de loin ce qu'on avait cru auparavant (graphique 2.1). L'audit budgétaire auquel a fait procéder le nouveau gouvernement en étroite collaboration avec Eurostat a montré que le déficit des administrations publiques avait été sous-évalué de 2 points de PIB environ depuis 1997¹. Selon les chiffres officiels, le déficit des administrations publiques a atteint 6.1 % du PIB en 2004, soit deux fois plus que le plafond du traité de Maastricht. Ainsi la Grèce a-t-elle le déficit le plus élevé de la zone euro et vient-elle au deuxième rang parmi les pays de l'OCDE. Les chiffres d'endettement ont été également révisés à la hausse de 6 à 8 points de PIB pour la période 1997-2003, soulignant le niveau excessif de la dette. Dans ces conditions, la Grèce est un pays à forte croissance, à fort déficit et à forte dette (graphique 2.2). Le ratio dette/PIB reste obstinément supérieur à 100 % du PIB depuis quelques années, subissant les effets défavorables d'opérations hors budget créatrices de dettes, malgré une croissance économique solide et des taux d'intérêt en baisse. Manifestement, le plus urgent et le plus important sur le plan macroéconomique est de reprendre la maîtrise des finances publiques à court terme et d'assurer par la suite la viabilité budgétaire.

Cette évolution budgétaire préoccupante et inattendue, surtout dans un contexte de croissance soutenue du PIB réel, souligne la nécessité d'une ample réduction et d'une surveillance étroite des dépenses publiques. Ces prochaines années, un assainissement déterminé et ambitieux s'impose, d'autant plus que des pressions vont s'exercer sur les dépenses liées au vieillissement après 2015. Le gouvernement a proposé un programme d'assainissement substantiel, comme le demandait l'UE dans le cadre de sa procédure de déficit excessif. Il a pris à cet effet des mesures pour réduire radicalement le déficit en 2005 et s'est engagé à le ramener à moins de 3 % du PIB via le budget 2006. L'OCDE estime que de nouvelles mesures pourraient être nécessaires pour atteindre l'objectif fixé pour 2006. Vu les circonstances, il ne suffit pas de vouloir simplement respecter les critères du traité de Maastricht. Des mesures décisives de réforme du système de retraite et du système de santé, en plus d'une réduction des dépenses administratives, sont indispensables pour rétablir des finances publiques saines et viables.

Les révisions comptables des données budgétaires pour la période 1997-2003

Les données budgétaires grecques ont été profondément révisées entre mars et novembre 2004 à la suite des initiatives d'Eurostat et de la décision qui a été prise par le nouveau gouvernement de lancer un audit budgétaire dès sa prise de fonctions au printemps 2004. On s'est aperçu que le déficit public et la dette publique avaient été systématiquement sous-évalués entre 1997 et 2003, malgré plusieurs notifications d'Eurostat (encadré 2.1). De plus, les comptes rectifiés ont fait apparaître que, pour chaque année de cette période, le ratio déficit/PIB avait dépassé 3 % selon les méthodes de calcul

Graphique 2.1. **Évolution du solde budgétaire des administrations publiques**^{1, 2}
En pourcentage du PIB



1. Méthodologie SEC 95 (voir l'encadré 2.1).

2. La capacité de financement est définie comme étant la somme des recettes courantes et recettes en capital moins les dépenses courantes et dépenses en capital.

3. En pourcentage du PIB potentiel.

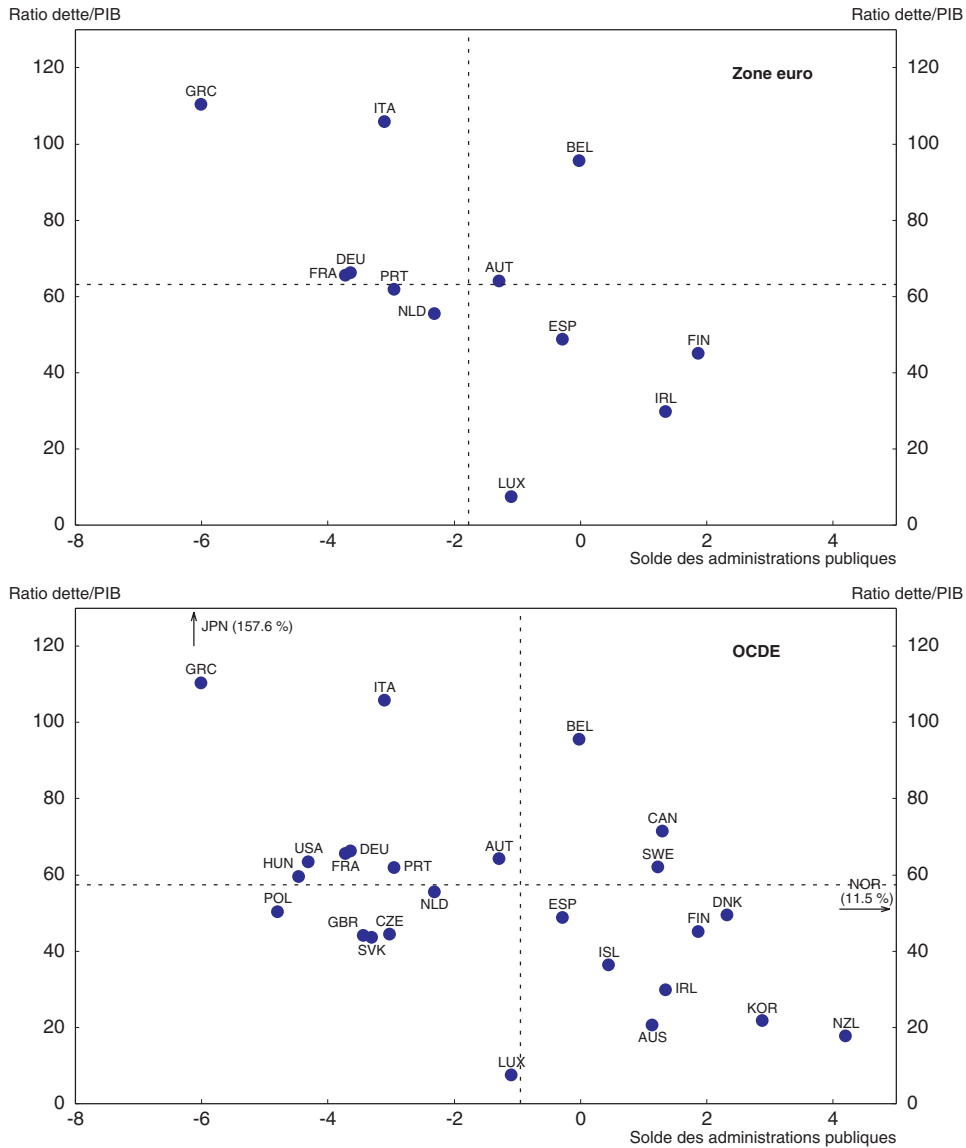
Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

du Système européen de comptabilité nationale (SEC) 95, entré en vigueur en 2000. Jusqu'en 2000, c'était le SEC 79 qui s'appliquait.

À la suite des révisions du résultat pour 2003, aboutissement de la phase initiale de la procédure d'audit de mars 2004, la Commission européenne a conclu à une présomption de déficit excessif et engagé en conséquence la procédure de déficit excessif en mai 2004 (encadré 2.2). Il y avait deux problèmes en suspens à régler avant qu'Eurostat puisse valider les chiffres budgétaires révisés : la sous-estimation des dépenses publiques pour les matériels militaires et le manque d'informations fiables sur l'excédent des organismes de

Graphique 2.2. **Solde du secteur public et ratio dette/PIB¹**

En pourcentage du PIB, 2004



1. Un solde négatif indique un déficit. Pour les pays de la zone euro, la dette est calculée selon la définition du traité de Maastricht.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

sécurité sociale (communiqué de presse d'Eurostat du 7 mai 2004). Ces problèmes devaient être réglés au moment de la notification de septembre 2004.

Les données budgétaires révisées, telles qu'elles ont été publiées par Eurostat le 23 septembre 2004, se traduisent par une correction à la hausse d'au moins 2 points de PIB pour les déficits annuels des administrations publiques de 2000 à 2003 et par un relèvement des chiffres d'endettement d'au moins 7 points de PIB. Les données concernant le déficit et la dette pour les exercices 2002 et 2003 ont été de nouveau révisées par les autorités grecques en mars 2005, essentiellement pour tenir compte de l'adoption d'une nouvelle loi relative au remboursement de dettes des hôpitaux qui n'avaient pas été

Encadré 2.1. Principales révisions statistiques des données budgétaires*

Selon Eurostat (2004), la forte révision à la hausse du déficit et de la dette pour la période 1997-2003 tient essentiellement aux éléments suivants :

- *Correction pour tenir compte de la sous-comptabilisation des dépenses publiques concernant l'achat de matériels militaires.* La comptabilisation des dépenses concernant les matériels militaires a fait l'objet de discussions bilatérales entre les autorités grecques et Eurostat à partir du milieu des années 90, voire avant. Après un certain nombre de clarifications demandées par Eurostat, les autorités grecques ont opté en 2002 pour la méthode de la comptabilisation à la livraison, choix qui a été accepté par Eurostat. Néanmoins, l'indisponibilité des informations sur les livraisons a été reconnue ultérieurement (ces informations étant confidentielles); d'où une nette sous-comptabilisation des dépenses militaires depuis 1997. La méthode de la livraison ne pouvant pas être appliquée correctement, la Grèce est passée à la comptabilité de trésorerie, qui peut garantir l'absence de sous-enregistrement des dépenses.
- *Correction pour tenir compte de la surestimation de l'excédent des organismes de sécurité sociale et d'autres organismes publics.* À la suite d'un accord conclu en 2003 entre le Service statistique national et Eurostat, une enquête a été réalisée en 2004 auprès des organismes de sécurité sociale. Elle établit les comptes de presque tous les organismes de sécurité sociale (trimestriellement) et repose sur un nouveau questionnaire. Les résultats de cette enquête ont abouti à une révision à la baisse de l'excédent de la sécurité sociale en 2002 et 2003. Les estimations pour 2001 ont été également révisées lorsque de nouvelles informations, provenant de l'ancienne enquête, ont été connues.
- *Révision du déficit de l'administration centrale pour 2003.* Il s'agissait : i) d'une révision à la baisse de l'estimation des recettes fiscales, surtout à cause d'une modification de la réglementation qui a reporté en arrière sur 2003 les recettes de TVA collectées au début de 2004; ii) d'une révision à la baisse des paiements reçus des institutions de l'UE dans le cadre des fonds structurels; iii) d'une reclassification d'un transfert de la Caisse d'épargne postale à l'État (au lieu d'un paiement de dividendes accumulés, ce transfert a été comptabilisé comme opération financière).
- *Correction pour l'enregistrement des apports de capitaux.* La clarification de cet enregistrement était nécessaire du fait du passage, en 2000, du Système européen de comptabilité nationale (SEC) 79 au SEC 95. L'impact des nouvelles règles comptables sur les chiffres budgétaires pour les années 1997 à 1999 se situait entre 0.7 et 1 point de PIB. Ce changement de méthode rétroactif explique que le déficit révisé soit supérieur à 3 % pour 1999, l'année prise en compte pour l'admission dans l'UEM. Dans son rapport de novembre 2004, Eurostat a estimé que les apports de capitaux avaient été correctement comptabilisés entre 2000 et 2003.
- *Reclassification d'une société holding détenue par l'État, DEKA.* Le bilan de cette société, créée en 1997, couvrait plusieurs entreprises devant être privatisées. DEKA a injecté des capitaux dans certaines des entreprises qu'elle contrôlait et en a vendu un certain nombre tout en versant des dividendes à l'État. Puisque les autorités classaient cette société en dehors du secteur public, les dividendes qui étaient versés à l'État pouvaient être pris en compte dans les revenus de la propriété réduisant le déficit. Eurostat a contesté cette classification de DEKA et le régime comptable de ces opérations dès la création du holding, en recommandant à nouveau en 1999 de classer DEKA dans le secteur public. Les autorités ont accepté de le faire en 2002 (rétroactivement), mais c'est seulement en octobre 2004 que l'incidence de la reclassification de DEKA pour 1997-99 a pu être évaluée correctement.
- *Rectification de la comptabilisation des subventions de l'UE.* Il avait été convenu en 1998 que les fonds structurels de l'UE affectés aux unités institutionnelles non publiques ne pouvaient pas être considérés comme des recettes publiques, mais Eurostat a constaté un an plus tard que cette recommandation n'avait pas été respectée par les autorités statistiques; les subventions de l'UE continuaient d'être comptabilisées en entrée comme ressources non financières (augmentant les recettes publiques) et en sortie comme transactions financières (sans incidence sur les déficits) sous la forme d'augmentations de capital des entreprises publiques, au lieu d'être comptabilisées comme dépenses. Après intervention d'Eurostat, les autorités grecques ont procédé à une correction, mais pas pour les montants concernant

Encadré 2.1. Principales révisions statistiques des données budgétaires* (suite)

les années 1998 et 1999. En 2004 – après de nouvelles discussions bilatérales avec Eurostat – les autorités grecques ont fait en sorte que tous les montants se rapportant à des projets cofinancés par l'UE soient correctement comptabilisés sous la forme de transferts en capital.

- *Correction pour l'enregistrement des intérêts capitalisés.* Bien qu'Eurostat ait recommandé à plusieurs reprises entre 1996 et 1998 que les intérêts courus capitalisés soient comptabilisés en charges financières (en ayant ainsi une incidence négative sur le solde budgétaire pour les exercices au titre desquels ces montants étaient comptabilisés), les autorités grecques n'ont pas respecté ces recommandations. La dette et le déficit étaient ainsi sous-évalués depuis le milieu des années 90, le gouvernement ayant conclu à partir de 1995 un accord avec les grandes banques (essentiellement à capitaux publics) afin que les paiements d'intérêts pour les obligations publiques soient reportés d'exercice en exercice. Cette irrégularité a été rectifiée au moment de la notification de septembre 2004, mais les révisions n'ont porté que sur la période 2000-03. À la demande d'Eurostat, les autorités grecques ont également fourni les données concernant les intérêts capitalisés pour les exercices remontant jusqu'en 1995, Eurostat n'étant pas toutefois en mesure de se prononcer sur ces chiffres. On estime que les conséquences devraient être mineures.
- Pour ce qui est de la révision des chiffres d'endettement, il s'agissait surtout de *corriger une surévaluation des actifs consolidés de la sécurité sociale* (à la suite de l'enquête mentionnée ci-dessus réalisée auprès des organismes de sécurité sociale et des autres organismes publics) et de *capitaliser les paiements d'intérêts, qui n'étaient pas comptabilisés auparavant.*

Principaux facteurs expliquant les révisions des données budgétaires

En pourcentage du PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Déficit des administrations publiques							
Avant révisions (mars 2004)	4.0	2.5	1.8	2.0	1.4	1.4	1.7
Corrections pour :							
Reclassification des recettes de TVA	..	..	..	..	..	..	0.9
Reclassification des fonds de l'UE	..	..	..	..	..	..	0.3
Reclassification des recettes de la Caisse d'épargne postale	..	..	..	..	..	..	0.2
Dépenses militaires	0.2	0.1	0.9	1.9	1.2	1.7	0.7
Reprises de dettes	0.1	0.1	0.1	..	..	..	..
Intérêts capitalisés	1.0	0.3	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1
Apports de capitaux	0.9	1.0	0.7	..	..	..	..
Reclassification de DEKA	0.2	0.2	0.1	..	..	..	..
Subventions de l'UE	0.2	0.2	-0.2	..	..	..	..
Excédent des organismes de sécurité sociale	..	..	..	0.0	1.0	0.4	0.6
Après révisions (novembre 2004)	6.6	4.3	3.4	4.1	3.7	3.7	4.6
Après révisions (mars 2005)¹	6.6	4.3	3.4	4.1	3.6	4.1	5.2
Différence par rapport aux chiffres de mars 2004	2.6	1.8	1.6	2.1	2.2	2.7	3.5
Dettes des administrations publiques							
Avant révisions (mars 2004)	108.2	105.8	105.2	106.1	106.6	104.6	102.6
Correction pour :							
Intérêts capitalisés	4.9	4.7	4.5	4.5	4.2	3.9	3.4
Actifs consolidés des organismes de sécurité sociale	1.0	1.9	1.9	3.2	3.8	3.8	3.7
Autres	0.0	0.0	0.7	0.1	0.1	0.2	0.1
Après révisions (novembre 2004)	114.0	112.4	112.3	114.0	114.7	112.5	109.9
Après révisions (mars 2005)²	114.0	112.4	112.3	114.0	114.8	112.2	109.3
Différence par rapport aux chiffres de mars 2004	5.8	6.6	7.1	7.9	8.2	7.6	6.7

1. De nouvelles révisions des données concernant le déficit ont été communiquées dans la notification budgétaire officielle de mars 2005; elles reflètent essentiellement l'adoption (en 2004) d'une nouvelle loi concernant le remboursement de la dette des hôpitaux.
2. Le rapport dette/PIB pour 2002 et 2003 a été révisé légèrement à la hausse en mars 2005, avec la prise en compte, dans la dette, des obligations de l'organisme de sécurité sociale détenues par des fonds de placement.

* Cet encadré s'appuie sur le « rapport d'Eurostat concernant les montants du déficit et de la dette de la Grèce » (22 novembre 2004). Les autres sources sont Banque de Grèce *Monetary Policy: Interim Report*, 2004 (octobre) et divers communiqués de presse d'Eurostat.

Encadré 2.2. La procédure de déficit excessif et le cas de la Grèce¹

La procédure de déficit excessif, définie dans le traité de Maastricht instituant l'Union européenne, a été clarifiée dans le Pacte de stabilité de croissance. Dans le cadre de cette procédure (quelque peu modifiée en 2005), les États membres de l'UE soumettent des données à Eurostat deux fois par an (au printemps et à l'automne). Lorsqu'elle juge probable un déficit excessif des administrations publiques (supérieur à 3 % du PIB) ou considère que les engagements pris pour le déficit ou pour la dette ne sont pas respectés, la Commission rédige un rapport qui lance la procédure. L'État membre peut alors répondre. Le Conseil se prononce ensuite, à partir d'une recommandation de la Commission, sur la suite de la procédure (à la majorité qualifiée), selon qu'il juge le déficit « exceptionnel et temporaire » ou « excessif ». Lorsque le Conseil décide que le déficit est exceptionnel et temporaire – c'est-à-dire qu'il est dû à un événement exceptionnel que ne maîtrise pas l'État membre ou à une grave récession économique (contraction annuelle du PIB réel d'au moins 2 %), la procédure est interrompue. S'il juge que le déficit est excessif, une série de mécanismes est mise en œuvre, des délais sont fixés pour remédier au déficit et des sanctions peuvent être imposées en cas d'inobservation. L'État membre peut avoir à constituer auprès de la Commission un dépôt non rémunéré, qui pourra être transformé en amende si, de l'avis du Conseil, le déficit excessif n'a pas été corrigé. L'amende ne peut dépasser ½ pour cent du PIB.

Tenant compte des révisions du résultat budgétaire pour 2003 et considérant que la situation budgétaire de la Grèce ne tenait pas à des circonstances exceptionnelles, la Commission a jugé en juin 2004 que la Grèce avait un déficit excessif². Le Conseil a adopté une décision similaire le 5 juillet 2004. À la suite des recommandations de la Commission, le Conseil a demandé à la Grèce de remédier à son déficit excessif dès que possible et en 2005 au plus tard, toutes les mesures nécessaires devant être prises le 5 novembre 2004 au plus tard. Dans sa recommandation, le Conseil a demandé aux autorités grecques de mettre en œuvre des mesures correctrices, essentiellement de nature structurelle, représentant au moins 1 % du PIB au total sur 2004 et 2005 (ces mesures étant de préférence également réparties entre ces deux années). De plus, la Grèce devait faire en sorte que son ratio dette/PIB diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence (60 % du PIB) à un rythme satisfaisant; elle devait enfin améliorer la qualité de ses statistiques budgétaires.

Dans son rapport au Conseil ECOFIN du 22 décembre 2004, la Commission a considéré que les mesures mises en place en 2004 et dans le budget 2005 ne suffiraient pas pour que soit respecté l'objectif de déficit de 2.8 % en 2005, et elle a recommandé au Conseil de décider que la Grèce n'avait pas pris des mesures efficaces pour remédier à son déficit excessif. Le Conseil s'est prononcé en ce sens le 18 janvier 2005 tout en reconnaissant que le gouvernement grec avait pris des mesures pour 2004 et 2005. À la suite de cette décision, la Commission a recommandé au Conseil (le 9 février 2005) de mettre la Grèce en demeure de remédier à sa situation de déficit excessif. Compte tenu de l'ampleur de l'ajustement requis, la Commission a recommandé la prolongation d'un an, jusqu'à la fin de 2006, du délai imparti pour ramener le déficit au-dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB. Il était demandé aux autorités grecques de présenter le 21 mars 2005 au plus tard un rapport détaillant les mesures à prendre pour se mettre en conformité avec les nouvelles recommandations, puis de faire régulièrement rapport sur les efforts d'ajustement consentis à cet effet³. Il était également demandé aux autorités grecques de rester vigilantes à l'égard des déphasages entre l'encours et les flux empêchant la réduction du ratio dette/PIB à un rythme satisfaisant, et également de renforcer les mécanismes de collecte et de traitement des données budgétaires. De plus, la Grèce doit continuer d'améliorer son solde corrigé des fluctuations conjoncturelles d'au moins 0.5 % du PIB par an après élimination du déficit excessif. La recommandation de la Commission a été adoptée par le Conseil le 17 février 2005.

Encadré 2.2. **La procédure de déficit excessif et le cas de la Grèce¹ (suite)**

Un Programme révisé de stabilité et de croissance a été présenté en mars 2005 (il remplace celui de décembre 2004); il envisage de ramener progressivement le déficit à moins de 3 % en 2006, conformément à la décision ECOFIN, en s'appuyant sur un ensemble de mesures budgétaires rendues publiques le 29 mars 2005 (voir le tableau 2.2). Dans son évaluation de la mise à jour révisée du Programme de stabilité et de croissance, le 6 avril 2005, la Commission a considéré que la Grèce prenait des mesures efficaces pour ramener le déficit des administrations publiques à moins de 3 % en 2006, conformément à la décision du Conseil du 17 février 2005. Mais, vu les risques pour 2005 et au-delà, des mesures supplémentaires pourront être nécessaires dans le cadre du budget 2006 pour atteindre cet objectif. La Commission a néanmoins conclu qu'il n'y avait pas lieu de prendre pour le moment d'autres initiatives au titre de la procédure de déficit excessif. Le Conseil s'est prononcé en conséquence le 12 avril 2005.

1. Voir http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/procedures_en.htm pour les documents cités dans l'encadré.
2. Le 19 mai 2004, la Commission a publié un rapport de surveillance budgétaire, première étape vers l'application de la procédure de déficit excessif à l'encontre de la Grèce. En 2003, quatre pays de la zone euro n'ont pas respecté la limite de 3 % - l'Allemagne, la France, la Grèce et les Pays-Bas - et la Commission européenne a engagé la procédure de déficit excessif à l'égard de ces pays membres (Banque de Grèce, 2004).
3. Le premier rapport devrait être soumis à la fin d'octobre 2005 et les suivants en avril et octobre 2006.

précédemment prises en compte. Il est apparu qu'une forte proportion des dépenses des hôpitaux en produits médicaux entre 2001 et le début de 2004 n'avait pas été réglée et n'avait donc pas été correctement comptabilisée au moment de la dépense (Eurostat, communiqué de presse 39/2004, 18 mars 2005).

Les révisions des statistiques budgétaires entre les notifications officielles à Eurostat ne sont pas inhabituelles dans l'UE. Koen et van den Noord (2005) donnent une liste des causes possibles de distorsions comptables liées à l'élément d'appréciation qui intervient dans l'application des conventions comptables. Certains gouvernements ont eu recours assez ostensiblement à des subterfuges budgétaires durant la période qui a précédé l'union monétaire, lorsque le déficit approchait la valeur de référence de 3 % ou la dépassait. L'impact de ces subterfuges (mesures exceptionnelles, opérations de comptabilité créative et reclassifications au niveau du solde budgétaire) est très variable d'un pays de l'UE à l'autre et également d'une année à l'autre. Dans certains cas, il a approché, voire dépassé, 2 points de PIB². Un grand nombre de ces irrégularités comptables ont été relevées par Eurostat et ne devraient pas se reproduire.

Évolution budgétaire en 2004 : nouvelle dégradation

Le budget 2004 (soumis au Parlement en novembre 2003) et la *Mise à jour 2003 du Programme de stabilité et de croissance* envisageaient une légère amélioration du déficit des administrations publiques, qui devait être ramené de 1.4 % du PIB en 2003 à 1.2 % (sur la base des chiffres considérés comme valables à l'époque). Mais les chiffres révisés ont fait apparaître qu'au lieu de diminuer comme on l'avait prévu initialement dans le budget, le déficit public pour 2004 avait augmenté de presque 1 point de PIB par rapport à l'année précédente; il était passé à 6.1 %³, le résultat pouvant être encore plus mauvais puisque le chiffre le plus récent n'avait pas été validé par Eurostat. L'estimation actuelle du résultat du déficit pour 2004 est aussi nettement supérieure à l'estimation provisoire de 3 % environ du PIB faite par le nouveau gouvernement en mars 2004 et à la prévision de 5.3 % du PIB

formulée au moment de la présentation du budget 2005, en novembre 2004, malgré les estimations de la croissance plus optimistes pour 2004⁴. Les révisions statistiques n'expliquent pas totalement le dérapage. Outre que la situation de départ était bien plus mauvaise qu'on ne pouvait le penser, la dégradation budgétaire reflète des dépassements de dépenses pour les Jeux olympiques⁵ et une nette sous-budgétisation d'autres postes de dépenses (essentiellement les dépenses de personnel et les transferts sociaux). Ces dérapages ont plus que compensé les mesures correctrices annoncées par le nouveau gouvernement pour 2004 à la suite des recommandations du Conseil ECOFIN de juillet 2004⁶, dans le cadre de la procédure de déficit excessif (encadré 2.2). L'OCDE estime que le déficit structurel primaire s'est dégradé en 2004 de plus d'un point par rapport à son niveau de 2003, en atteignant -1.4 % du PIB potentiel, dans un contexte de forte croissance de la production (graphique 2.1).

La stratégie budgétaire à moyen terme : assurer la viabilité des finances publiques

Le budget 2005 et la *Mise à jour 2004 du Programme de stabilité et de croissance* (soumise à la Commission européenne en décembre 2004) visaient à ramener le déficit des administrations publiques à 2.8 % du PIB en 2005 en limitant les dépenses. Le gouvernement a soumis en mars 2005 une mise à jour révisée du Programme de stabilité et de croissance; elle envisage de ramener progressivement le déficit à moins de 3 % en 2006, conformément à la décision prise par le Conseil le 17 février 2005 dans le cadre de la procédure en cours de déficit excessif (encadré 2.2).

Le *Programme de stabilité et de croissance* révisé prévoit de ramener le déficit des administrations publiques à 2.2 % du PIB en 2007, contre 6 % en 2004 (tableau 2.1). Ce programme comporte un vaste effort d'ajustement budgétaire en 2005, dont plus de 1 % est lié à la fin des Jeux olympiques. L'assainissement au cours de la période d'application du programme repose sur une augmentation de l'excédent primaire (qui atteint 3.2 % du PIB en 2007), grâce à une réduction des dépenses totales (49 % du PIB en 2007, contre 50.4 % en 2004) et à une progression prévue des recettes de plus de 2 points de PIB. Pour mettre en œuvre le Programme révisé de stabilité et de croissance, un nouveau train de mesures budgétaires (rendu public le 29 mars 2005) s'ajoute aux mesures prévues dans le dernier budget (tableau 2.2). Du côté des dépenses, le budget 2005 comporte les mesures suivantes : une croissance nettement plus faible des dépenses de personnel (à la faveur d'une hausse modérée des salaires et des retraites et d'une politique restrictive de recrutement dans le secteur public) et une réduction nominale des dépenses de fonctionnement. Aucune nouvelle mesure concrète n'est mentionnée pour les années ultérieures. Le gouvernement a néanmoins fait savoir que le budget 2006 comporterait de telles mesures. Il se propose dans un proche avenir d'examiner les prestations spéciales dont bénéficient les salariés du secteur public afin de les rationaliser⁷. En ce qui concerne les recettes, les taux de TVA ont été relevés d'un point (½ point pour le taux inférieur) et les recettes fiscales devraient augmenter grâce à une vive croissance de l'activité et à un recul de la fraude fiscale.

Le Programme révisé de stabilité et de croissance prévoit un redressement budgétaire rapide à moyen terme, même avec le scénario le plus pessimiste, qui comporte néanmoins une hypothèse de croissance moyenne de 3 % sur la période 2005-07 (pour une hypothèse de référence de croissance moyenne de 4 %). Malgré tout, certaines des mesures sont à court terme (notamment la hausse modérée des salaires et des retraites en 2005 et une politique extrêmement restrictive de recrutement dans le secteur public) ou exceptionnelles (les

Tableau 2.1. **Mise à jour révisée 2004 du Programme de stabilité et de croissance (2004-07)¹**

	2004	2005	2006	2007
	En pourcentage du PIB			
Budget				
Solde des administrations publiques	-6.0 ²	-3.5	-2.8	-2.2
Recettes totales	44.4	45.4	46.2	46.7
Recettes courantes	41.8	42.7	43.3	43.8
<i>dont :</i>				
Impôts	23.2	23.8	24.0	24.1
Cotisations sociales	16.3	16.8	17.4	17.9
Dépenses totales	50.4	48.9	49.0	48.9
Dépenses primaires courantes	37.6	37.9	37.8	37.8
<i>dont :</i>				
Dépenses finales de consommation publique	17.1	16.6	15.8	15.1
<i>dont :</i> Rémunérations	12.5	12.2	11.9	11.6
Transferts sociaux	18.7	19.5	20.3	21.2
Paiements d'intérêts	5.6	5.4	5.5	5.4
Formation brute de capital fixe	4.1	3.2	3.3	3.3
<i>Pour mémoire :</i> Dépenses liées aux Jeux olympiques ³	1.6	0.3	..	..
Solde primaire	-0.4	1.9	2.6	3.2
Dette des administrations publiques	110.5	108.0	103.9	99.9
	Variation en pourcentage			
Hypothèses macroéconomiques				
Croissance du PIB réel	4.2	3.9	4.0	4.2
Emploi total	2.8	1.5	1.5	1.6
Taux de chômage	11.0	10.5	9.8	8.9
Déflateur de la consommation privée	2.9	3.2	3.0	2.7
Déflateur du PIB	3.4	3.8	3.4	3.0
Croissance du PIB nominal	7.7	7.7	7.5	7.3

1. Sur la base du scénario de référence du Programme révisé de stabilité et de croissance soumis en mars 2005.

2. Selon la définition du SEC95, qui exclut les flux liés à des opérations de swap.

3. Pour 2004, le chiffre comprend les dépenses pour les Jeux olympiques qui se rattachent à des projets d'infrastructures et à la consommation publique.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Tableau 2.2. **Ensemble de mesures adoptées en 2005**

En millions d'euros

	Effet en 2005	Effet en 2006
Économies sur les subventions aux entreprises de transport urbain	50	150
Économies sur les frais de déplacement des fonctionnaires	45	55
Relèvement de la TVA de 1 point de pourcentage	610	890
Taxe minimum sur les cigarettes	125	250
Lutte contre la fraude fiscale et ajustements fiscaux concernant les carburants	125	260
Relèvement des droits d'accise sur l'alcool	30	50
Ensemble des mesures	985	1 655
<i>En pourcentage du PIB</i>	<i>0.6</i>	<i>0.9</i>

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

transactions fiscales, par exemple). Les réductions des dépenses ou les augmentations de recettes à caractère structurel et d'assez grande ampleur sont peu nombreuses, bien que des mesures structurelles soient brièvement décrites en ce qui concerne les entités et

entreprises publiques et le système de surveillance des dépenses publiques. Le freinage prévu de la croissance des dépenses de personnel, par exemple, ne découle pas de réformes structurelles de l'administration publique ou du système de retraite. Le Programme révisé de stabilité et de croissance prévoit des dépenses courantes pratiquement inchangées en proportion du PIB pour la période 2004 à 2007, la diminution des dépenses de consommation finale des administrations publiques étant compensée par une augmentation des transferts sociaux. Enfin, même si les dépenses totales reculent de 1.5 point de PIB au cours des quatre années d'application du programme, c'est moins que la hausse de 1.8 point pour la seule année 2004.

L'assainissement à moyen terme prévu dans le programme révisé, se doublant d'un moindre ajustement déficit/dette, devrait réduire le ratio d'endettement des administrations publiques de 10.6 points de PIB par rapport à 2004, en le ramenant à environ 100 % en 2007, ce qui est encore loin du seuil de Maastricht, soit 60 % du PIB. Les retraites publiques devant s'alourdir très prochainement et l'endettement public n'ayant diminué que lentement ces dernières années, on pourrait envisager une stratégie d'assainissement qui soit plus ambitieuse pour les années ultérieures afin d'atteindre l'équilibre budgétaire.

Enfin, en ce qui concerne les paramètres économiques des prévisions du Programme de stabilité et de croissance, l'hypothèse d'une croissance moyenne du PIB de 4 % au cours de la période 2005-07 – retenue dans le scénario de référence du programme – paraît optimiste, vu l'ampleur du resserrement budgétaire envisagé. Le relèvement de la TVA risque de déclencher des revendications salariales compensatrices dans le secteur public et de compromettre ainsi la maîtrise de certains postes de dépenses. Au vu des mesures appliquées jusqu'à présent par le gouvernement, l'OCDE prévoit un déficit des administrations publiques de 3.8 % du PIB en 2005 et de 3.5 % l'année suivante⁸. Cette prévision repose sur une croissance moyenne de la production de 3 % environ au cours de la période considérée, ce qui est proche du scénario officiel le moins optimiste du Programme de stabilité et de croissance. En plus des différences quant aux hypothèses de croissance, les deux séries de prévisions divergent parce que l'OCDE table sur une limitation des dépenses courantes moindre que celle prévue par les autorités grecques. Selon l'OCDE, l'orientation budgétaire devrait s'améliorer sensiblement, avec un excédent structurel primaire de 2 % du PIB potentiel en 2006, contre un déficit de 1.3 % du PIB en 2004. Cela se traduit par un redressement du déficit structurel global corrigé des fluctuations conjoncturelles à hauteur de 3.3 points de PIB potentiel.

Les enjeux budgétaires futurs

L'assainissement budgétaire à partir d'une situation de départ qui n'était déjà pas satisfaisante s'est enlisé ces dernières années malgré une forte croissance qui aurait pu l'accélérer. Il n'y a guère de marge de manœuvre pour ces prochaines années. Les pressions budgétaires dues au vieillissement se rapprochant au fil des ans, il faut résister à un relâchement de la discipline budgétaire, même si la situation conjoncturelle se révèle défavorable. Conformément à l'engagement que la Grèce a pris dans le cadre de la procédure de déficit excessif – ramener son déficit à moins de 3 % du PIB en 2006 – et, plus généralement, à ses obligations au titre du Pacte de stabilité et de croissance, une amélioration rapide de sa situation budgétaire s'impose. Mais même sans le pacte, un assainissement substantiel et soutenu serait une priorité pour la Grèce.

Il faudrait en particulier une action plus décisive pour freiner la progression des dépenses de personnel, le poste le plus important des dépenses du budget primaire. Il conviendrait d'appliquer sans retard et avec toute la vigilance nécessaire le plan du gouvernement qui vise à réexaminer et à rationaliser les prestations spéciales perçues par les agents du secteur public. On pourrait maîtriser les dépenses de personnel en faisant en sorte, comme en 2005, que les hausses de salaires dans le secteur public ne dépassent pas celles du secteur privé et en menant une politique restrictive de recrutement. Il faudrait poursuivre le dispositif qui consiste à ne remplacer qu'une partie des retraités du secteur public. Les mesures qui ont pour but de renforcer l'efficacité du secteur public (voir ci-après) vont dans la bonne direction. Comme le soulignait *l'Étude économique de la Grèce* de 2002, l'efficacité de l'administration publique est elle-même un déterminant essentiel de l'efficacité des dépenses publiques.

Il faudrait aussi s'efforcer d'enrayer les pressions budgétaires qui découlent de divers types de subventions ayant essentiellement pour objet de venir en aide à des entités publiques (les organismes d'assurances sociales et les entreprises publiques qui ne font pas partie des administrations publiques, notamment dans les chemins de fer et les transports urbains) pour couvrir leurs déficits⁹. Le dernier budget prévoit une hausse de 5.3 % des crédits en faveur de divers organismes (transports et autres) en 2005, contre 11.4 % en 2004. Si l'État accordait moins de garanties¹⁰, cela contribuerait aussi à renforcer l'ajustement budgétaire. Il est tout à fait judicieux que le gouvernement mette l'accent sur l'amélioration de la qualité des finances publiques en modifiant la composition de ses dépenses et en les redéployant à des usages plus productifs (ministère de l'Économie et des Finances, 2005). La nette réduction des dépenses publiques pour les biens et les services prévue dans le budget 2005¹¹ est opportune du point de vue de la diminution des dépenses publiques, car les ressources ainsi dégagées pourront être mieux utilisées dans les secteurs qui favorisent la croissance. Parmi les autres réformes structurelles encourageantes qui figurent dans la mise à jour révisée de 2004 du Programme de stabilité et de croissance, on note un nouveau dispositif qui permettra d'améliorer le fonctionnement financier des entreprises et entités publiques, sans que ses modalités aient été détaillées jusqu'à présent. Le gouvernement a en outre annoncé un cadre réglementaire amélioré pour les partenariats public/privé. Ces mesures sont louables. Le régime des partenariats public/privé suppose une pleine transparence des passifs éventuels des autorités publiques, une sélection objective des partenaires et un examen rigoureux des projets potentiels sur le plan du rapport coûts-avantages. En ce qui concerne les recettes publiques, la réforme fiscale en cours vise à plus de transparence et d'efficacité dans les contrôles fiscaux des professions libérales et des entreprises, afin de réduire la fraude.

L'initiative que le nouveau gouvernement a prise de faire procéder à un audit budgétaire dès son entrée en fonctions sera bénéfique pour la crédibilité et l'exactitude des comptes budgétaires. La surveillance budgétaire devrait en outre être renforcée par la création annoncée d'un corps indépendant d'inspecteurs budgétaires et la mise en place, dans tous les grands ministères et dans les organismes publics d'une certaine taille, d'un service d'audit interne. Des plafonds indicatifs de dépenses valables au-delà de l'exercice et applicables à tous les niveaux d'administration faciliteraient la planification budgétaire et le contrôle des dépenses publiques. Mais rien ne peut remplacer à moyen et long terme l'application énergique de réformes budgétaires structurelles dans des secteurs clés comme la santé, les retraites et l'administration publique, ni de réformes du système fiscal conçues pour éliminer les nombreuses exemptions qui subsistent, notamment les

déductions au titre de l'impôt sur les sociétés, et pour remédier au biais en faveur du travail indépendant (voir ci-après).

Évolution de la dette publique et de la stratégie de gestion de la dette

On pourrait réduire plus rapidement le ratio dette/PIB en diminuant les opérations hors budget créatrices de dettes. Il s'agit des reprises de dettes par l'État pour le compte de tiers, de l'émission des titres de la dette militaire et des acquisitions d'actifs financiers¹². La révision des données budgétaires (encadré 2.1) a permis de limiter le nombre de ces opérations tout en améliorant la transparence de l'ajustement budgétaire. Néanmoins, ces opérations représentaient 2.9 % du PIB en 2004¹³ (contre 0.4 % en moyenne dans la zone euro) et, au total, elles ont atteint 10.7 % du PIB entre 2001 et 2004. Il est tout à fait judicieux de vouloir ramener à environ 1 % du PIB en 2007 les opérations créatrices de dettes. Mais, selon les calculs de l'OCDE, si ces opérations se poursuivent par la suite au même rythme (comme l'implique la mise à jour révisée de 2004 du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2005-07), il faudrait un excédent primaire de l'ordre de 4¼ pour cent du PIB pour ramener le ratio dette/PIB à 60 % dans les dix ans qui suivront (soit déjà sept ans plus tard que prévu dans les programmes précédents) (tableau 2.3). Si ces opérations devaient totalement disparaître après 2007, on peut estimer à 3.1 % du PIB l'excédent primaire qui suffirait pour ramener le ratio d'endettement à 60 % en 2017. Mais même un excédent primaire de 3.1 % du PIB sera plus difficile à réaliser lorsque les pressions dues au vieillissement commenceront à s'accroître après 2015. C'est pourquoi il faut s'engager clairement à éliminer les facteurs qui contribuent à une hausse directe des opérations d'endettement si l'on veut assurer une situation budgétaire viable à moyen terme.

Ces dernières années, la stratégie de gestion de la dette publique consistait essentiellement à restructurer la dette et à améliorer sa dynamique (encadré 2.3). Après l'introduction de l'euro, la dette « extérieure » a fortement diminué, la part de la dette libellée en monnaies autres que l'euro tombant à 1.2 % en 2004, contre 5.8 % en 2001, du

Tableau 2.3. **Évolution de la dette publique**
En pourcentage du PIB¹

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008-17 ²
Dettes brutes (fin de période)	114.8	112.2	109.3	110.5	108.0	103.9	99.9	60.0
Variation de la dette des administrations publiques ³	9.1	5.8	5.8	9.1	5.4	3.4	3.1	0.8
Excédent (+) ou déficit (-) des administrations publiques ⁴	-3.6	-4.1	-5.2	-6.1	-3.5	-2.8	-2.2	0.3
Ajustement dette/déficit	5.5	1.7	0.6	2.9	1.9	0.6	0.9	1.1⁵
Excédent primaire nécessaire pour atteindre l'objectif d'endettement de 2017 (% du PIB)	3.7	2.2	0.6	-0.4	1.9	2.6	3.2	4.2 ⁶

1. Mise à jour révisée de 2004 du Programme grec de stabilité et de croissance pour les années 2004 à 2007 (mars 2005).

2. Moyenne sur la période, sauf indication contraire.

3. Variation du niveau d'endettement par rapport au PIB courant.

4. Besoin effectif de financement dans le cadre de la procédure de déficit excessif.

5. Ajustement moyen dette/déficit au cours de la période 2005-07.

6. L'excédent primaire a été calculé sur la base de la formule suivante de 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 moment t.

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

r_t = taux d'intérêt réel de la dette publique au moment t.

g_t = taux de croissance réelle de l'économie au moment t.

O_t = autres facteurs.

Taux tendanciel de croissance réelle : 3.6 % ; taux d'intérêt : 2.4 %.

Source : OCDE ; ministère de l'Économie et des Finances.

Encadré 2.3. Stratégie de gestion de la dette

Ces dernières années, la grande priorité de la stratégie de gestion de la dette a été la création d'un marché liquide des titres publics par l'émission de grands emprunts liquides de référence négociés sur le marché électronique secondaire intérieur (HDAT) et sur l'euro-MTS. Cette politique, s'accompagnant d'un élargissement de la base d'investisseurs, a contribué à resserrer l'écart de rendement entre les titres de l'État grec et ceux de la zone euro (Bund et titres des autres pays de la zone)*.

La stratégie de gestion de la dette a également eu pour but d'allonger l'échéance pondérée des titres par l'émission d'obligations à long terme et par le lissage du profil des échéances. De plus, on s'est efforcé de réduire au minimum le risque de change afin de stabiliser la valeur nominale de la dette; on a fixé un ratio « optimal » fixe/flottant (80-20/70-30 %) en fonction des objectifs de gestion des taux d'intérêt et on a défini une durée cible du portefeuille de l'ordre de 3.5 à 4.5 ans, indépendamment de l'échéance moyenne, afin de réduire le ratio de refinancement.

* L'écart entre les obligations de l'État grec à dix ans et le Bund de référence était proche de 18 points de base en moyenne au dernier trimestre de 2004.

fait des swaps croisés sur devises exécutés durant ces années. Ainsi, la dette n'est-elle pratiquement plus sensible aux fluctuations des taux de change. De plus, la composition de la dette du point de vue des taux d'intérêt s'est améliorée au fil du temps. La part des obligations à taux fixe a représenté 86 % à la fin de 2004. Entre la fin de 1999 et celle de 2004, la durée moyenne jusqu'à l'échéance est passée de 2.8 à 4.1 ans.

Le secteur public à moyen et long terme

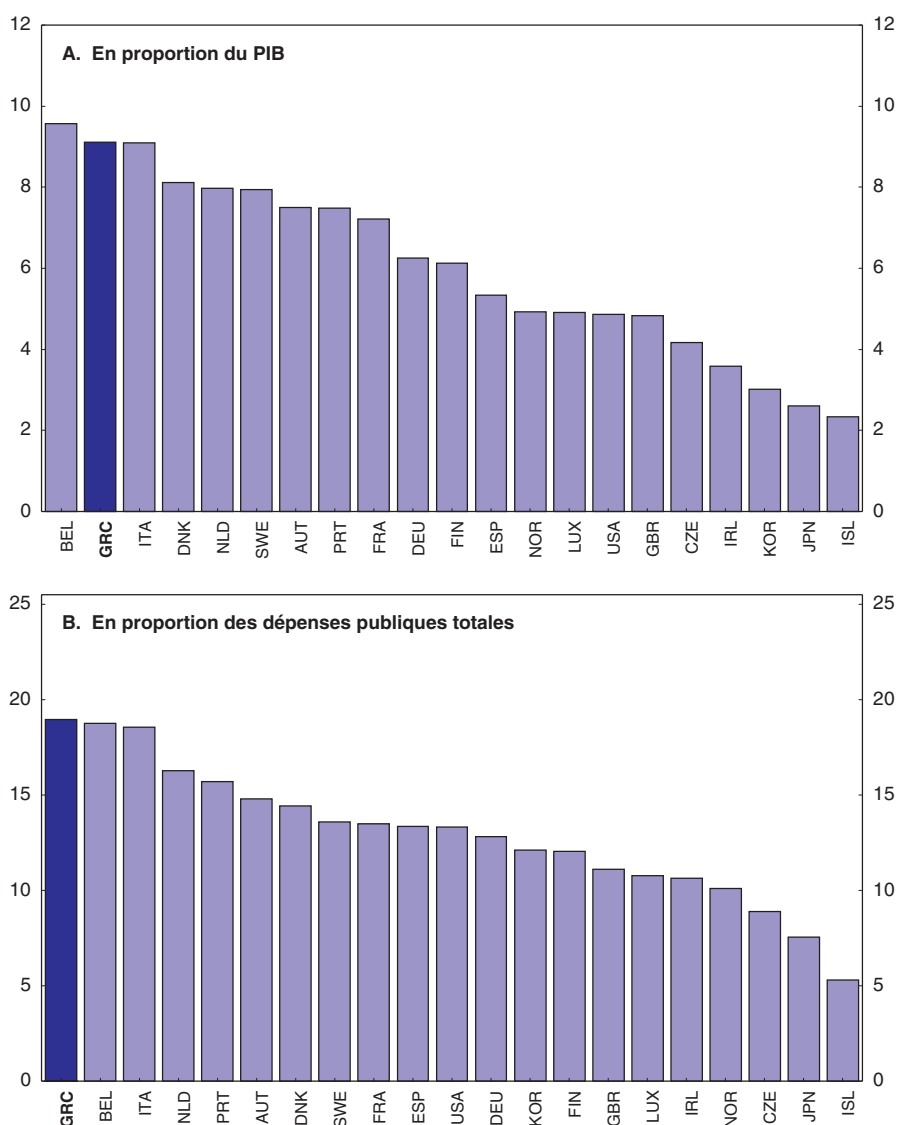
Autre enjeu à moyen terme pour la politique budgétaire : améliorer la qualité des dépenses publiques, prioritairement pour l'administration publique et le système de santé. Une analyse d'efficacité des dépenses publiques réalisée par Afonso *et al.* (2003) montre que la Grèce aurait pu obtenir le même niveau de production en ne mettant en œuvre que 73 % des ressources qu'elle utilise actuellement¹⁴. Une gestion du secteur public plus efficace en termes de coûts dégagerait des ressources en main-d'œuvre pour le secteur privé ces prochaines décennies.

Il faut améliorer davantage la gestion du secteur public

Les dépenses publiques totales pour les services publics sont plus élevées en Grèce que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.3). Mais, comme on l'a noté dans l'*Étude économique de la Grèce de 2002* et comme l'a confirmé l'étude de la BCE, cela reflète plus probablement des sureffectifs dans l'administration qu'un niveau de services supérieur à la moyenne. Plusieurs facteurs pourraient avoir favorisé l'accumulation de ressources excessives dans le secteur public : le gouvernement s'est efforcé d'intervenir comme employeur en dernier ressort au cours des deux premières décennies de l'après-guerre, les emplois sont attrayants dans le secteur public parce qu'ils sont un gage de sécurité et offrent généralement une bonne rémunération (compte tenu de tous les avantages directs et indirects)¹⁵, et il s'est révélé difficile de redéployer les agents publics dans un contexte de décentralisation relativement rapide. Outre le problème des sureffectifs, la stabilité de l'emploi qui caractérise de fait le secteur public, à laquelle il faut ajouter l'avancement à l'ancienneté et l'absence de lien étroit entre le salaire et la

Graphique 2.3. **Dépenses consacrées aux services publics**¹

En pourcentage



1. En 2003 pour la Grèce. Dernière année de données disponibles pour les autres pays.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux.

productivité, a atténué l'incitation à la performance et à l'efficacité, ce qui se traduit par des services publics de médiocre qualité.

Une série de mesures a été prise ces dernières années pour améliorer les services publics dans le cadre d'un plan global de « simplification des formalités ». On a créé 1 052 Centres citoyens (fournissant 850 services administratifs selon un système de guichet unique), 450 procédures administratives ont été simplifiées, dont plus de 200 concernent les entreprises, et on a mis en place un dispositif de demande téléphonique pour l'obtention des certificats administratifs. De nouvelles mesures de simplification des formalités ont été adoptées en 2004 (voir l'encadré 2.4).

Un projet de loi visant à améliorer la réglementation (en instaurant un contrôle de la qualité des lois et règlements) a été présenté en 2005 et sera bientôt soumis au Parlement.

Encadré 2.4. **Simplification des formalités administratives : nouvelles initiatives**

Les dernières réformes en matière de simplification des formalités (lois 3230/2004 et 3242/2004) sont les suivantes :

- Il a été créé en décembre 2004 un Comité central pour la simplification des formalités administratives.
- Les documents nécessaires pour une formalité pourront être rassemblés au sein des services publics sans intervention du citoyen (sous réserve qu'il donne son accord). Il reste à déterminer quelles seront les formalités auxquelles s'appliquera ce nouveau régime.
- On a réduit le nombre des services publics intervenant pour une formalité donnée lorsque ces services appartiennent à des ministères différents.
- Certaines opérations administratives pourront être accomplies intégralement par voie électronique. Des systèmes avancés d'interopérabilité, notamment le « réseau Syzefxis », pourront être utilisés pour certaines formalités dans le secteur public.
- Un certain nombre de certificats seront remplacés par une déclaration officielle du citoyen.
- La téléconférence sera utilisée pour certaines procédures du secteur public (le décret présidentiel à ce sujet est en cours d'adoption).

Selon ce projet de loi, la qualité des lois sera contrôlée à la fois par un organe central (supervisé par le Secrétariat général du gouvernement) et par le ministère concerné, qui sera supervisé par l'autorité centrale et coopérera étroitement avec elle. La qualité sera évaluée sur la base de critères précis, notamment la nécessité de la réglementation, sa clarté d'expression, son harmonisation avec la législation de l'UE et avec le droit international, son efficacité et son efficacité¹⁶.

Les réformes en cours concernent également la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Fort judicieusement, un système de gestion des performances (gestion par objectifs) a été mis en place pour la première fois dans l'administration grecque en 2004 (loi 3230/2004). Il s'agit d'améliorer l'efficacité des services publics grâce à une planification stratégique, à des mécanismes de fixation d'objectifs, à des indicateurs de performance, à un examen des résultats et à l'attribution de prix nationaux de la qualité. La loi de 2004 prévoit également la création d'unités spéciales dans les ministères et au niveau régional, chargées de surveiller et d'évaluer la qualité et l'efficacité des services administratifs et de formuler des propositions d'amélioration.

Le gouvernement a pris d'autres initiatives pour moderniser l'administration et améliorer son efficacité : i) un nouveau profil de carrière se met actuellement en place dans le secteur public, les responsables de toutes les unités organiques étant nommés pour une durée de trois ans (loi 3260/2004); ii) on a introduit en 2005 l'entretien personnel pour les candidats à un poste dans le secteur public (loi 3320/2005)¹⁷; et iii) le statut des agents publics (au niveau central et local) a été amélioré et la législation grecque dans ce domaine a été alignée sur les normes européennes¹⁸.

Il faut poursuivre dans la voie d'une gestion plus efficace de l'administration et d'une meilleure qualité des nouveaux effectifs, qui devront être par ailleurs moins nombreux. Il reste en Grèce d'amples possibilités dans ce domaine¹⁹, comme le montre le médiocre

classement du pays par rapport à la moyenne de l'UE15 (Afonso *et al.*, 2003). Il faudrait favoriser dans l'administration grecque la productivité et l'efficacité grâce à une évaluation plus rigoureuse des performances et à un lien plus étroit entre la rémunération et la productivité. Il est indispensable d'encourager le redéploiement des agents publics dans les fonctions aujourd'hui plus nécessaires. Il faudrait donc inciter davantage à la mobilité entre fonctions ou niveaux d'administration. Au total, l'introduction de nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines dans le secteur public et de la possibilité de travail à temps partiel (voir le chapitre 4) est à même de moderniser l'administration et d'accroître son efficacité. Un objectif tout aussi important consiste à limiter et, si possible, à réduire le nombre des agents publics par une politique de recrutement plus restrictive, en particulier en tirant parti des départs naturels (certains postes vacants n'étant pas pourvus ou certains départs à la retraite ne donnant pas lieu à remplacement). La politique de remplacement partiel des départs en retraite dans la fonction publique va dans la bonne direction et doit être poursuivie à moyen terme.

Il faut procéder à des réformes dans le secteur de la santé

Le Système national de santé n'est généralement pas jugé satisfaisant du point de vue de la prestation des services (malgré une offre tout à fait suffisante) et on lui reproche sa gestion inefficace. Les dépenses totales pour la santé (en pourcentage du PIB) sont élevées par rapport aux autres pays de l'UE. Mais cela tient au niveau des dépenses privées, alors que les dépenses publiques sont relativement faibles (tableau 2.4). Les principales déficiences structurelles sont l'insuffisance de soins primaires, la gestion inefficace des hôpitaux publics et le manque de mesures efficaces pour maîtriser les dépenses pharmaceutiques.

Tableau 2.4. Dépenses et services de santé : comparaison internationale
2002 ou dernière année disponible¹

	Dépenses de santé en % du PIB			Pour 10 000 habitants		Taux moyen d'occupation des lits ² (%)	Infirmières par lit d'hôpital ³
	Totales	Publiques	Privées	Médecins en activité	Pharmaciens		
États-Unis	14.6	6.6	8.1	24.1	6.9	65.7	1.4
Allemagne	10.9	8.6	2.3	33.4	5.6	..	0.5
France	9.7	7.4	2.3	33.4	11.4	75.2	0.5
Italie	8.5	6.4	2.1	43.6	11.1	76.0	1.0
Royaume-Uni	7.7	6.4	1.3	21.3	4.6	83.0	1.7
Belgique	9.1	6.5	2.6	39.4	11.4	..	..
Grèce	9.5	5.0	4.5	45.3	8.5	65.6	0.9
Irlande	7.3	5.5	1.8	24.0	8.0	84.4	1.5
Pays-Bas	9.1	..	..	30.6	2.0	66.0	..
Portugal	9.3	6.5	2.7	32.3	8.1	69.9	1.2
Espagne	7.6	5.4	2.2	28.7	8.9	77.1	0.9
Turquie	6.6	4.2	2.5	13.1	3.2	57.1	0.4
UE15 ⁴	8.5	6.4	2.1	32.5	8.1	74.9	0.9
OCDE ⁴	8.5	6.1	2.4	28.2	7.1	72.7	1.0

1. Pour la Grèce, l'UE15 et l'OCDE, l'année de référence est 2001 pour les médecins en activité, 2000 pour les pharmaciens et 1999 pour le taux moyen d'occupation des lits et le nombre d'infirmières par lit d'hôpital.

2. Taux d'occupation pour les soins non ambulatoires.

3. Taux pour les infirmières spécialisées, soins aigus.

4. Moyenne non pondérée des données disponibles. Le classement des pays peut donc être différent selon l'indicateur.

Source : OCDE, Éco-santé 2004, 3^e édition.

Les réformes de ces dernières années, qui ont fait l'objet de la loi 2889/2001, ont été axées sur la décentralisation du système de santé et sur l'adoption de nouvelles modalités de gestion et d'organisation des hôpitaux publics, avec la désignation de gestionnaires professionnels dans les hôpitaux publics, de nouvelles méthodes de passation des marchés des hôpitaux, la mise en place de cliniques ambulatoires au sein de l'hôpital²⁰ et des mesures de modernisation des hôpitaux (notamment l'introduction de la comptabilité en partie double et l'informatisation des fonctions et services hospitaliers). De plus, la loi de 2001 a imposé certaines restrictions concernant la carrière des médecins du Système national de santé par le biais de contrats faisant intervenir les résultats. Toutes ces initiatives sont salutaires. Mais, malgré certaines améliorations, il y a toujours de longues listes d'attente pour les hôpitaux publics (surtout dans les grandes agglomérations) et les infrastructures restent médiocres et insuffisantes. En outre, on n'a guère progressé dans la mise en place d'un réseau national de soins primaires fonctionnant correctement, qui était le pilier même du plan initial de réforme. Les déficits persistants des hôpitaux montrent qu'il faut mieux contrôler les achats et faire jouer davantage la contrainte budgétaire pour améliorer l'efficacité. Si l'on y ajoute les mesures se traduisant par plus de moyens et de souplesse dans la gestion, il devrait être possible d'éviter ou de réduire nettement les dépenses excessives.

Le programme de réforme du gouvernement (qui fera sous peu l'objet d'une consultation publique) vise à assurer la viabilité financière du système de santé et à améliorer son efficacité²¹. Il s'agit en particulier de remédier à trois faiblesses fondamentales : le manque chronique de financements pour les hôpitaux publics, l'absence de système national efficace de soins primaires et de prévention et la pénurie de personnel spécialisé (surtout pour les soins infirmiers).

En ce qui concerne les hôpitaux publics, l'alourdissement de la dette reflète, outre le non-paiement d'arriérés aux hôpitaux par les organismes d'assurance-maladie et un financement limité (ou retardé) sur le budget national de la santé, une transparence insuffisante des opérations financières des hôpitaux et certaines carences dans la gestion hospitalière et la passation des marchés publics. Le gouvernement a entrepris de restructurer la dette accumulée à l'égard des fournisseurs des hôpitaux (actuellement estimée à € 2.1 milliards sur la période 2001-04).

Les mesures en cours qui sont destinées à empêcher à l'avenir l'accumulation de dettes de la part des hôpitaux en améliorant la planification financière des hôpitaux et de leurs achats vont dans la bonne direction. Elles comprennent un système centralisé de procédures de passation des marchés publics, un nouveau régime de gestion des hôpitaux publics reposant sur la décentralisation opérationnelle au niveau de l'hôpital local, une nouvelle architecture comptable informatisée pour tous les hôpitaux et dispensaires du Service national de santé et le remboursement ponctuel des prestations de services des hôpitaux. À plus long terme, de nouveaux mécanismes de tarification et de calcul des coûts seront mis en place; la tarification sera intégralement fondée sur une classification en groupes homogènes de malades pour le remboursement aux hôpitaux publics des différents types de services qu'ils fournissent, on améliorera le contrôle des services sociaux en renforçant le corps actuel des Contrôleurs de la santé publique et des services sociaux (SEYYP) et on contrôlera l'accès aux prestations sociales (avec la mise en place d'une carte nationale d'invalidité), cette dernière mesure étant appelée à limiter la fraude pour ces prestations.

En ce qui concerne les soins primaires, le développement rapide et le bon fonctionnement de ces soins est l'une des grandes priorités pour le système de santé de la

Grèce. Il est envisagé de créer de nouveaux services de prévention dont le Service national de santé assurera une large diffusion. Avec des soins primaires efficaces, on pourra atténuer les inégalités géographiques dans la prestation des services de santé tout en assurant l'aiguillage des patients vers les médecins spécialistes et les services ambulatoires des hôpitaux. On notera en particulier que le nombre des médecins hospitaliers généralistes a été triplé en quelques années afin de remédier à la pénurie de généralistes, lesquels constituent le pilier du réseau envisagé de soins primaires. Il faudrait encore modifier les incitations pour les médecins généralistes et les autres personnels médicaux. Le système actuel de rémunération permet certes de maîtriser directement les coûts, mais il peut avoir trois conséquences : un niveau insuffisant de services, trop de traitements confiés à des prestataires secondaires et une moindre attention aux préférences des patients (OCDE, 2004). Il serait souhaitable d'adopter un régime plus diversifié de rémunération, notamment le paiement à l'acte en plus du salariat.

Le programme de réforme du gouvernement est bien conçu pour remédier aux carences du système de santé. Une gestion plus moderne et plus responsable des hôpitaux et une politique plus active de tarification sont de nature à accroître l'efficacité et à améliorer les résultats du système de santé en évitant des pratiques trop variables. Il est impératif que les mesures annoncées soient mises en œuvre de façon rigoureuse et cohérente, selon un calendrier précis. Il est d'autant plus urgent d'harmoniser la prestation des services de santé et de mieux maîtriser les coûts que les pressions budgétaires liées au vieillissement ne tarderont pas à peser sur le système de santé.

Assurer durablement un revenu suffisant pour la retraite

Principaux enjeux

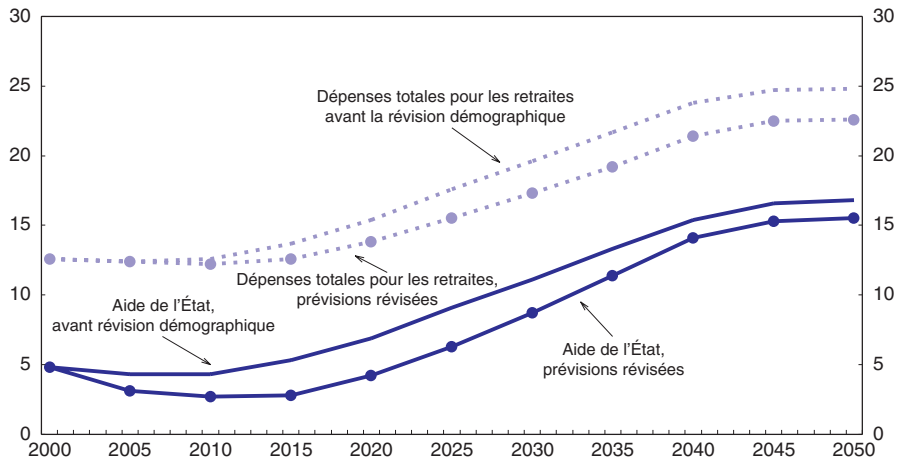
La Grèce devrait connaître ces prochaines décennies²² une profonde évolution démographique qui exigera un vaste réaménagement de son système de retraite. Il est admis, depuis un certain temps déjà, que des réformes du système public de retraite seront inévitables si l'on veut éviter une déstabilisation des finances publiques. Mais les réformes du système de retraite depuis le début des années 90 ont été essentiellement axées sur les problèmes de pauvreté et d'inégalité que rencontrent les personnes âgées. Puisqu'on a maintenant remédié en partie à ces problèmes, il faudra s'attaquer aux conséquences budgétaires prochaines du vieillissement. Dans ce contexte, le principal enjeu est d'assurer la viabilité financière du système public de retraite sans compromettre un niveau suffisant de revenu pour les personnes âgées et sans entamer la capacité productive de l'économie.

État des lieux

À politiques inchangées, l'évolution démographique future de la Grèce augmentera la part des dépenses pour les retraites dans le PIB davantage que dans tout autre pays de l'OCDE. Aux 10 points de pourcentage d'augmentation pour la période allant jusqu'à 2050 (selon la prévision officielle) s'ajoutera un ratio retraites/PIB qui est déjà élevé sur le plan international puisqu'il atteint 12½ pour cent (ministère de l'Économie et ministère des Affaires sociales, 2002). Les retraites publiques sont actuellement financées par des cotisations dont le taux est de 20 % et par une aide budgétaire de l'ordre de 5 % du PIB. Le nombre des personnes d'âge actif diminuant ces prochaines décennies, l'assiette des cotisations s'érodera et, sans réforme, l'aide budgétaire au système de retraite fera plus que tripler entre 2000 et 2050 (graphique 2.4).

Graphique 2.4. **Dépenses consacrées aux retraites**

En pourcentage du PIB



Source : Autorités nationales.

Malgré ses fortes dépenses pour les retraites et ses taux de remplacement moyens élevés pour les pensions de vieillesse, la Grèce se caractérise par une pauvreté relativement répandue parmi les personnes âgées (tableau 2.5). En 1999, la proportion de personnes de 65 ans ou plus percevant moins de la moitié du salaire médian n'atteignait plus les 29 % de 1995, mais était encore égale à 25 % (UE/CPE, 2001). Les profondes disparités des pensions de retraite reflètent les différences de taux de remplacement offerts dans les nombreux organismes d'un système de retraite public très morcelé. Ainsi, le taux effectif total de remplacement après 35 années de cotisations pouvait varier vers la fin des années 1990 entre 20 % pour les agriculteurs et 110 % environ pour les fonctionnaires (tableau 2.6). Les situations de faible revenu étaient particulièrement fréquentes pour les agriculteurs bénéficiant des droits minima ou pour les anciens travailleurs agricoles qui avaient perdu leurs droits à une retraite agricole sans avoir cotisé suffisamment pour pouvoir percevoir une pension minimum dans le cadre d'un autre régime. Toutefois, les faibles revenus monétaires en zone rurale peuvent grandement surestimer le manque de ressources, parce qu'ils ne tiennent pas compte des loyers en nature en cas de propriété d'un logement (97 % des ménages en zone rurale), de l'autoproduction et des transferts émanant de la famille et de certains cercles sociaux (Börsch-Supan et Tinios, 2001).

Mesures mises en œuvre

Les réformes du système public de retraite réalisées depuis le début des années 90 ont eu pour but de régler le double problème que soulève la fourniture de ressources aux personnes âgées par l'État : celui de l'insuffisance des revenus de cette catégorie de la population et celui de l'inégalité des ressources ainsi fournies. La réforme de 1992 a instauré des règles uniformes pour toutes les personnes qui ont commencé à travailler après le 1^{er} janvier 1993 dans tous les secteurs sauf l'agriculture²³. Lorsque cette réforme sera totalement appliquée, à la fin des années 2030, les travailleurs prenant leur retraite à 65 ans (55 ans pour les femmes ayant des enfants d'âge scolaire) pourront percevoir une pension égale à 90 % du salaire moyen des cinq dernières années après 35 années de cotisation au taux de 20 %. Pour les agriculteurs, un nouveau régime public de retraite a été mis en place en 1998; il assurera en définitive un taux de remplacement de 50 à 70 %, ce qui

Tableau 2.5. Indicateurs de performance : revenu durable pour la retraite

	Augmentation prévue des dépenses pour les retraites	Proportion de personnes âgées à bas revenu ¹	Revenu relatif disponible des personnes âgées ¹	Organismes privés de retraite 1999	Âge de cessation d'activité, 1994-99		Taux d'activité, 2001, %		
	Variation en % du PIB, 2000-50	% de personnes âgées dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian disponible		% du PIB	Hommes	Femmes	Plus de 65 ans	55-64 ans	
		% du revenu disponible de l'ensemble des individus						Hommes	Femmes
Allemagne	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4
Australie	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9
Autriche	2.2	14.9	86.6	3.6	..	..	2.8 ¹	42.1 ¹	17.5 ¹
Belgique	3.3	13.8	77.9	6.1	..	..	1.3	36.6	15.7
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7
Corée	8.0	..	..	3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9
Danemark	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8
Espagne	8.0	11.3 ⁵	..	2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6
États-Unis	1.8	20.3	91.7	74.4	65.1	64.2	13.1	68.1	53.0
Finlande	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5
France	3.9 ²	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1
Grèce	10.0³	29.2	76.8	4.6	61.9	59.8⁴	5.0	57.0	23.6
Hongrie	1.2	6.0	85.2	2.2	..	..	3.1	36.3	15.4
Irlande	..	16.7	74.6	57.8	..	..	7.9	66.1	29.5
Islande	..	..	..	86.0	..	..	19.9	92.8	81.7
Italie	-0.3	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	57.8	26.6
Japon	0.6	..	..	18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2
Luxembourg	..	6.7 ⁵	..	..	..	..	0.0	38.1	14.3
Mexique	..	32.9	85.3	2.4	..	..	30.5	80.5	27.6
Norvège	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2
Nouvelle-Zélande	5.7	..	..	..	..	..	8.6	74.6	51.7
Pays-Bas	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9
Pologne	-2.5	8.4 ⁵	..	..	..	..	7.5	41.5	24.1
Portugal	..	..	..	11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9
République slovaque	..	..	..	..	..	..	1.1	43.0	11.2
République tchèque	6.8	..	..	3.8	..	..	4.0	55.0	24.5
Royaume-Uni	-0.7	11.6	77.8	84.1	62.0	61.2	4.8	64.4	44.6
Suède	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4
Suisse	..	8.4 ⁵	..	97.3 ⁶	..	..	11.4	82.4	56.1
Turquie	..	23.1	92.7	..	..	..	18.1	50.8	18.4

1. Förster et Pellizzari (2000). 1994 pour la Grèce.

2. Estimation du Secrétariat dans OCDE (2001). Les rapports officiels indiquent une hausse de 4.4 % à politiques inchangées pour 2000-40 (COR, 2001).

3. Projection nationale dans ministère de l'Économie et des Finances (2002). Le CPE de l'UE (2001) prévoit une hausse de 12.2 points de pourcentage.

4. Estimation du Secrétariat à partir des données de l'OIT. Méthode détaillée dans ECO/WKP(98)15.

5. Smeeding (2002).

6. 1998.

Source : Förster et Pellizzari (2000); Jesuit et Smeeding (2002), *Étude de Luxembourg sur les revenus*; OCDE, Statistiques de la population active; Scherer (2002).

Tableau 2.6. **Taux de remplacement des retraites pour les personnes actives avant 1992**

Points de pourcentage, sauf indication contraire

	Légal ¹		Effectif ²	
	Total ³	Primaire	Total ³	Primaire
Salariés du secteur privé	90-110	70-90	62	49
Marins	100	80	65	53
Petits entrepreneurs et commerçants ⁴	90	90	54	54
Professions libérales ⁴	nd	80	90	55
Agriculteurs ⁴				
Anciens actifs	nd	nd	20	16
Nouveaux actifs	70	70	..	..
Fonctionnaires	152 ⁵	80	109 ⁵	80
Entreprises publiques et banques à capitaux publics ⁶	100	80	98	80
Total	..	..	53	41
<i>Pour mémoire</i>				
Actifs après 1992	90	70	..	..

1. Trente cinq années de cotisations.

2. Le taux effectif de remplacement est calculé à partir des dépenses et cotisations effectives pour les retraites; on utilise les comptes nationaux pour obtenir les rémunérations par secteur.

3. Pension primaire et complémentaire.

4. Pension calculée en fonction de catégories de revenu (fixes ou librement choisies), souvent sans lien avec les gains effectifs. Le taux légal de remplacement est calculé en fonction de ces valeurs nominales et, le cas échéant, de la catégorie médiane de revenu.

5. Y compris deux pensions complémentaires.

6. Taux légaux correspondant à ceux valables pour l'entreprise publique d'électricité (DEH).

Source : Mylonas, P. et C. de la Maisonneuve (1999), « The Problems and Prospects faced by Pay-as-you-go Pension Systems: A Case Study of Greece », Document de travail du Département des affaires économiques, n° 215, OCDE, Paris.

réduira fortement le risque de pauvreté dans cette catégorie de la population. La mise en place, dans la deuxième moitié des années 90, de pensions complémentaires soumises à conditions de ressources (EKAS) pour les plus de 60 ans a également atténué le problème de l'insuffisance des revenus des retraités.

Ces mesures ont certes diminué le risque de pauvreté durant la vieillesse et décloisonné le système de retraite, mais elles ne se sont pas attaquées aux problèmes budgétaires qui se profilent. La forte majoration des retraites minimums à l'occasion de la réforme de 2002 est même de nature à accentuer à l'avenir le déséquilibre financier du système public de retraite. Bien que le coût direct de cette mesure ait été compensé à court terme par une accélération des réformes du régime de retraite des fonctionnaires, elle pourrait mettre en péril à plus long terme les revenus des organismes de retraite. Les pensions minimums étant élevées par rapport aux pensions à taux plein, le salarié a tout intérêt à cotiser durant les 15 ans nécessaires pour l'acquisition des droits, puis à quitter ensuite le marché du travail régulier et exercer un emploi non déclaré. Ce phénomène est amplifié par les taux élevés de cotisation et l'existence d'une économie souterraine de grande dimension, et on constate que, dans une très forte proportion, les travailleurs ne cotisent plus après avoir acquis les droits minimaux. De fait, les deux tiers des retraités ne perçoivent que la pension minimum (tableau 2.7).

De plus, du fait de l'existence de nombreux régimes spéciaux de préretraite, les travailleurs âgés ne sont pas incités à poursuivre leur activité. Bien que l'âge minimum légal du principal régime du secteur privé (IKA) soit fixé à 65 ans pour les hommes de la génération actuellement proche de la retraite, seulement 15 % des hommes qui ont pris

Tableau 2.7. **Taux réel de rendement des cotisations**

	IKA	Fonctionnaires	DEH	TEVE	OGA	Nouveau système
A. Base de calcul : croissance des salaires 2 % et taux d'actualisation 2 %						
Pas de survivants	1.1	4.9	2.7	1.7	2.3	0.3
Survivants	2.1	5.3	3.1	2.6	2.3	1.3
B. Base de calcul : croissance des salaires 4 % et taux d'actualisation 4 %						
	0.7	4.8	2.6	0.6	1.1	-0.2
C. Travail 25 ans; retraite à 50 ans						
	3.2	7.3	4.4	4.2	6.3	2.1
D. Travail 25 ans; retraite à 60 ans						
	0.7	6.6	3.8	1.7	3.7	-0.4
E. Pension minimum IKA (15 ans de travail)						
Pas de survivants	5.2	..	..	..	..	5.2
Survivants	8.8	..	..	..	..	8.8

Source : Börsch-Supan et Tinios, 2001.

leur retraite en 1997 avaient atteint 65 ans (Börsch-Supan et Tinios, 2001). Au total, 32 % seulement des hommes et des femmes prennent leur retraite dans le cadre du régime « normal » à l'âge légal ou en percevant une pension soumise à une décote actuarielle. Les autres travailleurs prennent leur retraite au titre des régimes concernant les activités pénibles (24 %), l'invalidité (17 %), l'ancienneté (4 %), la présence d'enfants d'âge scolaire (3 %) et diverses autres situations particulières (10 %). Le problème fondamental de ces régimes spéciaux est qu'ils faussent gravement la neutralité actuarielle du système puisqu'ils ne sont pas liés à l'espérance de vie au moment de la retraite.

Encore dernièrement, l'épargne retraite était pénalisée dans le système fiscal grec par rapport aux autres formes d'épargne, contrairement à ce qu'on peut observer dans la plupart des pays membres de l'OCDE. L'épargne auprès des organismes privés de retraite n'était pas déductible du revenu imposable, le produit des placements n'était pas défiscalisé et le retrait des fonds accumulés était également imposé au même taux que les revenus du travail, en ne bénéficiant pas ainsi du régime applicable en cas d'aliénation d'autres actifs financiers. En raison de cette anomalie fiscale, l'épargne par le biais d'organismes privés de retraite est très faible. La loi sur les retraites de 2002 n'a pas remédié à ce problème, mais a mis en place pour les organismes de retraite professionnelle du deuxième pilier un régime fiscal qui est plus conforme aux pratiques des autres pays de l'OCDE. Ainsi, les cotisations sont désormais déductibles du revenu imposable, mais les prestations de retraite sont taxées. De plus, deux nouveaux organismes, la Division des assurances professionnelles du ministère de l'Emploi et de la Protection sociale et l'Autorité actuarielle nationale (indépendante), sont chargés de superviser les organismes de retraite professionnelle.

Résumé

Malgré les réformes législatives de 1992 et 2002, le système actuel de retraite reste dans l'incapacité de faire face à l'évolution démographique future. Vu l'ampleur de ce problème, il n'y aura pas d'autre choix en définitive que de réduire le revenu total dont disposera le retraité moyen ces prochaines décennies et/ou de relever les taux de cotisation. L'ajustement nécessaire sera fonction, dans une certaine mesure, des recettes que le système de retraite pourra dégager en allongeant la durée de cotisation et en atténuant les contre-incitations qui subsistent à travailler à un âge avancé. C'est pourquoi, il faudra établir un lien plus étroit entre les cotisations et les pensions de retraite. Il faudra

en particulier mettre fin aux distorsions qui découlent du niveau élevé des pensions minimums de retraite en étalant de façon plus égale sur l'ensemble de la durée de vie la constitution des droits à la retraite et en faisant en sorte qu'ils reflètent davantage les cotisations. Par ailleurs, il importe de revoir les régimes spéciaux de préretraite dont bénéficient certaines catégories, en rétablissant le principe actuariel originel selon lequel ces régimes ne doivent concerner que les travailleurs qui ont une moindre espérance de vie en raison de la nature de leur activité. On pourrait envisager de n'indexer les pensions que sur les prix, étant donné que dans presque tous les pays de l'OCDE les pensions suivent désormais l'évolution des prix à la consommation²⁴. Même si les réformes parviennent à renforcer la base de recettes du système de retraite, la part des retraites publiques va sans doute diminuer et celle des retraites privées devra augmenter si l'on veut globalement maintenir les ressources à leur niveau actuel. Pour faciliter cette évolution, il faut que les autorités grecques fassent en sorte que les pensions privées ne soient plus désavantagées sur le plan fiscal. Afin de favoriser le développement des retraites professionnelles, il faudra mettre en place des dispositifs mieux conçus de réglementation et de surveillance propres à garantir la crédibilité du système.

La réforme fiscale

Les analyses que l'OCDE a consacrées²⁵ au système fiscal grec, très complexe et particulièrement opaque, ont recensé un grand nombre de problèmes qui appellent une profonde réforme. La conclusion était qu'il fallait grandement simplifier le système et atténuer ses effets de distorsion sur l'allocation des ressources, sa répartition inéquitable de la charge fiscale et ses coûts élevés d'application par l'administration fiscale et par les contribuables. Il faudrait aussi élargir l'assiette de l'impôt pour pouvoir réduire la forte progressivité du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et pour moins inciter à la fraude fiscale, surtout de la part des travailleurs indépendants. Un élargissement de l'assiette de l'impôt permettrait également d'abaisser les taux élevés des cotisations de sécurité sociale frappant les revenus du travail, qui réduisent la demande de travail et incitent à exercer une activité dans l'économie souterraine. Enfin, la réforme fiscale devrait éliminer le parti pris en faveur des entreprises qui ne sont pas constituées en société, de façon que l'impôt soit plus équitable.

C'est dans ce contexte que le gouvernement précédent a chargé une commission de réforme fiscale de proposer de profondes réformes en mettant l'accent tout particulièrement sur la simplification du système fiscal. Reprenant un grand nombre de propositions de cette commission, le gouvernement a annoncé à la fin de 2002 un deuxième train plus complet de mesures de réforme fiscale, entrées en vigueur en 2003 et 2004 (encadré 2.5). Ces mesures n'ont pas été conçues dans une optique de neutralité du point de vue des recettes; elles se sont traduites par un manque à gagner estimé à 0.6 % du PIB en 2003 et à 0.3 % en 2004.

Encadré 2.5. Principales mesures de la réforme fiscale de 2003*

Impôt sur le revenu des personnes physiques

- Simplification du système par la suppression d'un grand nombre de déductions, exonérations, abattements et régimes spéciaux; de plus, beaucoup moins de contribuables doivent remplir une déclaration fiscale.
- Le nombre de tranches du barème est ramené de six à cinq en 2003 et à quatre en 2004, le taux marginal supérieur passe de 42.5 à 40 % et la tranche non imposable est fortement relevée. On estime que cette dernière mesure diminue de plus d'un million le nombre d'administrés qui doivent remplir une déclaration fiscale.
- Augmentation de l'exonération au titre des enfants.
- Transformation des déductions pour frais qui subsistaient en crédits d'impôt plafonnés.
- Suppression de la plupart des régimes de forfait pour déterminer le revenu des travailleurs indépendants, le régime du forfait pouvant néanmoins s'appliquer en cas de revenu élevé et de comptabilité déficiente.
- Harmonisation, à 15 %, du taux d'imposition des revenus provenant d'intérêts.

Impôt sur les sociétés

- Aligement de l'impôt sur les sociétés applicable aux sociétés non cotées à la Bourse d'Athènes sur le taux applicable aux sociétés cotées, à 35 %.
- Possibilité de choisir entre deux barèmes d'amortissement pour les investissements.

Taxation de la propriété

- Le taux d'imposition des mutations immobilières est réduit de 2 points.
- Une taxe de 3 % frappe les biens immobiliers détenus en Grèce par les sociétés offshore.
- Pour l'impôt sur les successions et donations, relèvement du montant non imposable et réduction générale (surtout pour les transferts entre parents et enfants et pour une résidence principale).
- Pour la plupart des sociétés, mise en place d'un taux unique d'imposition des successions et donations, et réduction de ce taux.

Impôts indirects

- Suppression d'un grand nombre de droits de timbre.

Administration de l'impôt

- Réduction et simplification des obligations fiscales de nature comptable, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.
- La périodicité de la déclaration de la TVA est portée de 2 à 3 mois pour les petites entreprises, afin de simplifier l'administration de cet impôt et de réduire ses coûts d'application.
- Développement des déclarations et des contrôles par voie électronique.

* Loi 3052/2002 simplifiant le code relatif aux livres, reçus et factures comptables et les modalités de déclaration de la TVA et portant diverses autres dispositions, de septembre 2002, et loi 3091/2002 simplifiant et améliorant l'imposition des revenus et du capital et portant diverses autres dispositions, de décembre 2002; voir Lutz (2003) et ministère de l'Économie et des Finances (2002).

Un nouveau train de mesures de réformes fiscales (loi 3296 de 2004) a été mis en œuvre par le nouveau gouvernement en 2005. Le taux de l'impôt sur les sociétés évoluera de manière suivante : 35 % en 2004, 32 % en 2005, 29 % en 2006 et 25 % en 2007. Le taux de l'impôt sur le revenu pour les sociétés de personnes sera également réduit en deux étapes, de 25 % en 2005 à 22 % en 2006, puis à 20 % en 2007. Dans le cas des sociétés venant de se créer, l'acompte provisionnel pour l'impôt sur les sociétés est diminué de 50 % durant les trois premiers exercices. Le droit de timbre sur les bénéfices nets – en vigueur depuis 1931 – a été supprimé. La procédure de contrôle fiscal est désormais plus objective, atténuant ainsi l'incertitude quant à la charge fiscale. Par ailleurs, la suppression des provisions pour investissement en franchise d'impôt élargit la base d'imposition. En outre, l'abattement pour l'impôt sur le revenu passe de € 10 000 à 11 000 pour les salariés et les retraités et de € 8 400 à 9 500 pour tous les autres contribuables, les déductions étant également majorées pour les dépenses des ménages consacrées au logement, aux soins médicaux et à l'éducation.

Malgré les réformes entreprises depuis 2001, il serait encore possible de simplifier le système fiscal et de diminuer ses coûts d'application. On pourrait supprimer encore de nombreux droits de timbre et les pertes de recettes qui en résulteraient pourraient être compensées par une extension de la TVA à la construction de logements, par la suppression du régime préférentiel dont bénéficient certains produits ou services (par exemple les boissons non alcoolisées, les restaurants et l'électricité) et par l'abolition du régime dérogatoire de TVA en faveur, par exemple, des avocats, des notaires et des résidents des îles de la mer Égée. On pourrait aussi s'efforcer d'éliminer les très nombreuses exonérations et déductions qui subsistent pour l'impôt sur les sociétés et qui se traduisent par une imposition effective inégale des sociétés selon leur forme juridique, leur financement et l'attribution de leurs bénéfices. Le système fiscal continue d'avantager les travailleurs indépendants, qui conservent diverses possibilités d'éluder leurs obligations. Il faudrait également mettre fin au secret bancaire à des fins fiscales, pour permettre les recoupements entre le revenu imposable des personnes physiques et la retenue à la source sur les intérêts perçus ainsi que d'autres éléments d'information sur le patrimoine des contribuables.

De plus, le grand nombre des impôts perçus pour le compte de tiers²⁶ fausse encore l'allocation des ressources, crée des inégalités et nuit à la transparence budgétaire. Il faudrait calculer les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants en proportion de leur revenu net et réduire les lourdes cotisations des travailleurs salariés afin de diminuer les coûts de travail non salariaux. Il faudrait prendre cette initiative dans le contexte de la réforme des retraites. Il reste également à mettre en place une fiscalité immobilière moderne, s'appuyant sur un registre foncier national, et à réformer la fiscalité locale.

Encadré 2.6. **Recommandations de politique budgétaire**

Budget et dette

- Il faudrait étroitement surveiller les dépenses primaires en vue de ralentir leur croissance, surtout en ce qui concerne les rémunérations dans le secteur public; il faudrait aussi procéder sans retard à la rationalisation annoncée des prestations spéciales perçues par les agents du secteur public et suivre de près cette opération.
- Il faudrait mettre en place des plafonds indicatifs de dépenses applicables au-delà d'un exercice et à tous les niveaux des administrations publiques, de façon à faciliter la planification budgétaire et le contrôle des dépenses; il faudrait, comme cela a été annoncé, créer un organisme indépendant d'inspecteurs budgétaires et établir des services d'audit interne dans chaque ministère.
- Il faudrait porter à moyen terme l'excédent primaire aux niveaux visés dans le Programme de stabilité et de croissance, en rendant possible un allègement des impôts et une augmentation des dépenses dans les secteurs favorisant la croissance; il faudrait aussi éliminer les éléments « au-dessous de la ligne » qui génèrent des dettes, de façon à atteindre le ratio dette/PIB de 60 % de l'UEM et à améliorer la transparence de l'orientation budgétaire.

Administration publique

- Il faudrait simplifier davantage les formalités administratives et poursuivre l'effort d'amélioration de la réglementation.
- Il faudrait améliorer davantage la gestion de l'administration publique, en s'attachant au recrutement d'agents de grande valeur; les incitations devraient être modifiées dans le sens d'une plus forte productivité; il faudrait poursuivre la politique de remplacement partiel des départs à la retraite. Des mesures contribuant au redéploiement des agents publics en sureffectif sont nécessaires, de même qu'un élargissement des possibilités d'emploi à temps partiel dans le secteur public.

Système de santé

- Il faudrait mettre en œuvre sans retard les réformes récemment annoncées qui visent à remédier à l'insuffisance chronique de financements pour les hôpitaux publics, à l'absence de dispositif national efficace de soins primaires et de prévention et à la pénurie de personnel spécialisé, en fixant à cet effet un calendrier précis. Il faudrait aussi plus d'efficience dans les dépenses pharmaceutiques.

Réforme fiscale

- Les réformes à venir devraient avoir pour but d'éliminer le grand nombre d'exonérations et de déductions qui subsistent pour l'impôt sur les sociétés et de remédier au biais du système fiscal en faveur des travailleurs indépendants.
- Il faudrait supprimer le grand nombre d'impôts affectés perçus pour le compte de tiers, car ils faussent l'allocation des ressources, créent des inégalités et nuisent à la transparence budgétaire. Les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants devraient être proportionnelles à leur revenu net et il faudrait réduire les lourdes cotisations des salariés afin de diminuer les coûts de main-d'œuvre non salariaux.
- Il faudrait supprimer beaucoup plus de droits de timbre en compensant les pertes de recettes qui en découlent par des mesures telles qu'un élargissement de la TVA à la construction de logements et/ou l'abrogation du régime préférentiel dont bénéficient certains produits ou certaines professions (notamment les avocats et les notaires) ainsi que les résidents des Îles de la mer Égée.

Encadré 2.6. **Recommandations de politique budgétaire** (suite)

- Il faudrait mettre en place une fiscalité immobilière cohérente – ce qui suppose l'existence d'un registre foncier national – et réaménager la fiscalité locale.

Assurer durablement des revenus suffisants pour la retraite

- D'une façon générale, la réforme dans le secteur des retraites devrait établir un lien entre la pension et les revenus d'activité sur l'ensemble de la durée de vie, comme c'est de plus en plus le cas dans les autres pays de l'OCDE.
- Il faudrait réformer le système des taux légaux de remplacement, afin d'éviter que la pension de retraite puisse être supérieure au dernier salaire en cas de rémunération à l'ancienneté et de durée de cotisation égale à 40 ans.
- Il faudrait mettre fin aux incitations à la préretraite, de façon à accroître l'activité des travailleurs âgés. Il faudrait en particulier modifier les critères d'ouverture des droits à une pension d'invalidité et la définition des travaux pénibles.
- Il faudrait aussi remédier aux effets de distorsion dus au niveau élevé des retraites minimums, en faisant en sorte que la constitution des droits à pension de retraite soit mieux étalée sur l'ensemble de la durée de vie et que la pension reflète mieux les cotisations.
- Puisque les revenus pour la retraite de source publique diminueront probablement, même si l'on parvient à renforcer la base de recettes du système public de retraite, il faudrait favoriser les régimes privés de retraite. Pour ce faire, il conviendrait d'éliminer les désavantages fiscaux qui subsistent pour les retraites privées. Pour développer encore les retraites professionnelles, il faudra mettre en place une réglementation et une surveillance efficaces de manière à crédibiliser le système.

Notes

1. Pour les années antérieures à 2000, cela tient en partie à l'application rétroactive des règles du SEC 95, qui ne sont entrées en vigueur qu'en 2000.
2. Voir le tableau A1 (annexe) de Koen et van den Noord (2005).
3. Selon la définition SEC 95, qui exclut les opérations de swap, le déficit des administrations publiques était de 6 % du PIB en 2004.
4. Le budget 2005 reposait sur une hypothèse de croissance de 3.7 %. Toutefois, les estimations plus récentes indiquent une croissance de 4.2 %, similaire à celle des prévisions du budget 2004.
5. Sur la base du budget 2005, le dépassement du programme d'investissements publics liés aux infrastructures pour les Jeux olympiques représente 0.5 % du PIB. Pour la consommation publique, le dépassement lié aux Jeux olympiques est de l'ordre de 0.2 % du PIB.
6. Le gouvernement a annoncé en particulier (avant la date limite du 5 novembre) une série de mesures devant être mise en place en 2004 : i) une amnistie fiscale pour les déclarations d'impôt en instance pour les exercices 1999 à 2002; ii) l'instruction donnée à tous les ministres de réduire les dépenses discrétionnaires de 3 %; iii) des initiatives visant à limiter les coûts dans le secteur public et à diminuer les sûretés et garanties accordées par l'État (Commission européenne, 2004).
7. Présentation, par le ministre de l'Économie et des Finances, M. Alogoskoufis, du *Programme de stabilité et de croissance révisé pour 2004* (29 mars 2005).
8. Ces prévisions ont été faites avant la mise au point finale des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77.
9. Voir Banque de Grèce (2003).
10. Selon les estimations qui figurent dans le budget 2005, l'encours total des garanties a atteint 8.7 % du PIB en 2004.

11. Le budget 2005 prévoit une diminution nominale des dépenses publiques pour les biens et services de 16.2 %, contre une hausse de 17 % l'année précédente.
12. La mise en jeu de garanties d'emprunts empêche également l'ajustement de la dette publique en fonction des variations du solde budgétaire des administrations publiques.
13. Selon la mise à jour révisée du *Programme de stabilité et de croissance* de 2004, cela est dû essentiellement à une augmentation des dépôts (1.5 % du PIB) et au décalage entre l'échéance des recettes et leur encaissement (1.4 % du PIB) – ces deux éléments n'ayant pu être comptabilisés « au-dessus de la ligne » – et, dans une moindre mesure, à une hausse des actions et autres titres de capital (0.3 % du PIB) ainsi qu'à d'autres ajustements (0.1 % du PIB). La diminution de la dette en raison des recettes de privatisation a représenté 0.5 % du PIB.
14. Ces résultats n'ont qu'une valeur indicative et doivent être interprétés avec prudence, car il est difficile de déterminer avec précision l'impact spécifique des dépenses du secteur public (Afonso et al., 2003).
15. Une étude de Papapetrou, s'appuyant sur les données du Panel communautaire des ménages pour 1997, conclut que les salariés du secteur public gagnent généralement plus que leurs homologues du secteur privé, la différence étant en moyenne de 34 % pour les hommes et de 37 % pour les femmes. L'écart est le plus marqué pour les déciles inférieurs de la distribution des salaires. Une analyse de régression par quintile montre que l'écart de salaire entre les deux secteurs est dû aux différences de caractéristiques personnelles (éducation, expérience et profession) et ne constitue pas un « surplus salarial » (c'est-à-dire la part inexplicable des différences de rémunération) (Papapetrou, 2003).
16. Un rapport d'évaluation de la qualité est déjà obligatoire pour chaque loi, cette évaluation devant être renouvelée tous les deux ou trois ans après l'entrée en vigueur.
17. Le recrutement dans le secteur public se fait encore par un examen écrit pour le personnel chargé de fonctions administratives, économiques et comptables. Pour les autres fonctions, la sélection se fonde sur des critères spécifiques. De plus, les agents qui avaient un contrat à durée déterminée, mais ne remplissaient pas les conditions prévues par un décret présidentiel récent (164/2004) pour pouvoir obtenir un contrat à durée indéterminée, bénéficieront d'une majoration de points lors d'un concours futur de recrutement.
18. Cela suppose la création de deux commissions, l'une étant chargée de la révision du code des fonctionnaires civils et des salariés des organismes de droit public, et l'autre de l'établissement d'un nouveau code applicable aux agents des autorités administratives locales du premier et du second degré.
19. Voir OCDE (2002).
20. La loi de 2001 interdit aux médecins universitaires d'exercer dans le secteur privé, mais leur accorde le droit d'établir à l'hôpital une « clinique de jour privée ». Le médecin peut conserver 60 % des honoraires de consultation, le reliquat étant perçu par l'hôpital.
21. Pour plus de détails, voir ministère des Finances (2004a et 2005).
22. Le nombre de personnes de 65 ans et plus en proportion de la population de 15 à 64 ans devrait passer de 23 % en 2000 à 58.5 % en 2050 selon le *Greek Report on Pension Strategy* (2002).
23. Les organismes de gestion des retraites n'ont pas été unifiés, ce qui entraîne des frais généraux inutiles et entrave la mobilité professionnelle d'un secteur à l'autre.
24. Certains pays ajustent encore les pensions en fonction des salaires moyens, ce qui peut entraîner un surcoût de plus de 20 % par rapport à une indexation sur les prix (OCDE, 2005, *Les pensions dans les pays de l'OCDE*).
25. Voir *l'Étude économique de la Grèce* de 2001 et 2002.
26. Ces prélèvements financent une multiplicité d'organismes (par exemple, les caisses de retraite des avocats, des ingénieurs et des travailleurs des médias). Ils sont généralement recouverts directement par une série d'organismes (par exemple, les banques, les sociétés d'utilité publique et les avocats) et répartis au profit du bénéficiaire final; souvent, ils ne sont pas enregistrés dans le budget de l'État. Selon la Commission de réforme fiscale, il y avait environ 300 impôts de ce type en 2002.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2003), « Public Sector Efficiency: An International Comparison », Banque centrale européenne, *Document de travail*, n° 242, Francfort.
- Banque de Grèce (2003), *Annual Report 2002*, Athènes.
- Banque de Grèce (2004), *Monetary Policy: Interim Report*, octobre, Athènes.
- Börsch-Supan, A. et Tinios (2001), « The Greek Pension system: Strategic Framework for Reform », dans *Greece's Economic Performance and Prospects*, Bank of Greece and The Brookings Institution, R.C. Bryant, N.C. Garganas and G.S. Tavlas (éd.), Athènes.
- Comité de politique économique de l'Union européenne (2001), « Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations », octobre, Bruxelles.
- Commission européenne (2004), *Commission Assessment in Relation to Commission Recommendation for a Council Decision Establishing whether Corrective Action has been Taken by GREECE in Response to the Council Recommendation under Article 104(7)*, Bruxelles, 22 décembre.
- Commission européenne [DG ECFIN] (2005), « March 2005 Revised Update of the Stability Programme of Greece (2004-2007) : An Assessment », ECFIN/REP/51242/05-EN, Bruxelles, 22 avril.
- Eurostat (2004), *Rapport par Eurostat sur la révision des chiffres de la dette et du déficit publics grecs*, novembre.
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 471, OCDE, Paris.
- Lutz, M. (2003), « Tax Reform in Greece – Cleaning the Augean Stables », *IMF Country Report Greece – Selected Issues*, n 03/156, Washington, DC.
- Ministère de l'Économie et des Finances et ministère du Travail et de la Sécurité sociale (2002), *The Greek Report on Pension Strategy*, Athènes, septembre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2003), *The 2003 Update of the Hellenic Stability and Growth Programme: 2003-2006*, décembre, www.mnec.gr.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2004a), *National Report of Structural Reforms*, octobre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2004b), *The 2004 Update of the Hellenic Stability and Growth Programme: 2004-2007*, décembre, www.mnec.gr.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2005), *The 2004 update of the Hellenic Stability and Growth Programme: 2004-2007 (version révisée)*, mars, www.mnec.gr.
- OCDE (1998, 2002), *Études économiques de la Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Vers des systèmes de santé plus performants*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.
- Papapetrou, E. (2003), « Wage Differentials Between the Public and Private Sector in Greece », Banque de Grèce, *Economic Bulletin*, 21 juillet, Athènes.

Glossaire

ADSL	Ligne d'abonnement haut débit
BTP	Bâtiment et travaux publics
CSF	Cadre d'appui communautaire
DEH	Société publique d'électricité
DEPA	Compagnie publique de gaz naturel
IDE	Investissement direct étranger
IKA	Institut d'assurances sociales
IPC	Indice des prix à la consommation
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
NAIRU	Taux de chômage non accélérateur de l'inflation
OAED	Service public de l'emploi
OPIS	Programme opérationnel pour la société de l'information
OTE	Organisation hellénique des télécommunications
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
PPA	Parités de pouvoir d'achat
PPP	Partenariats public-privé
R-D	Recherche-développement
SEC	Système européen de comptabilité nationale
SPE	Service public de l'emploi
TANEO	Fonds de développement de la nouvelle économie
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	Les 15 premiers États de l'Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UMTS	Système universel de télécommunications mobiles

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux défis à court et moyen terme	21
Un assainissement budgétaire durable s'impose d'urgence	22
Comblar l'écart de revenu avec l'Union européenne	24
Accélérer le processus de convergence : les défis en matière de politique économique	29
L'état de l'économie	32
Notes	37
Bibliographie	38
Annexe 1.A1. Évolution macroéconomique récente	39
Chapitre 2. Le défi budgétaire	45
Les finances publiques sont bien plus dégradées qu'on ne l'avait pensé	46
Les révisions comptables des données budgétaires pour la période 1997-2003 ...	46
Évolution budgétaire en 2004 : nouvelle dégradation	52
La stratégie budgétaire à moyen terme : assurer la viabilité des finances publiques ..	53
Les enjeux budgétaires futurs	55
Évolution de la dette publique et de la stratégie de gestion de la dette	57
Le secteur public à moyen et long terme	58
Assurer durablement un revenu suffisant pour la retraite	63
La réforme fiscale	68
Notes	72
Bibliographie	74
Chapitre 3. Accroître la productivité	75
Réforme de la politique de la concurrence	76
Promouvoir une économie fondée sur le savoir	81
État d'avancement de la privatisation et des réformes sectorielles	85
Secteur de l'énergie	87
Télécommunications	90
Transports	91
Améliorer le climat de l'entrepreneuriat	91
Gouvernement d'entreprise	97
Notes	99
Bibliographie	102
Chapitre 4. Accroître les taux d'activité et les taux d'emploi	105
Vers un marché du travail plus flexible	108
Valoriser le capital humain	114

Notes	120
Bibliographie	123
Chapitre 5. L'impact économique des migrations	125
Historique et évolution récente	126
Politique migratoire	131
Impact économique	136
Conclusions	147
Notes	148
Bibliographie	151
Glossaire	153
Encadrés	
2.1. Principales révisions statistiques des données budgétaires*	49
2.2. La procédure de déficit excessif et le cas de la Grèce	51
2.3. Stratégie de gestion de la dette	58
2.4. Simplification des formalités administratives : nouvelles initiatives	60
2.5. Principales mesures de la réforme fiscale de 2003*	69
2.6. Recommandations de politique budgétaire	71
3.1. Les effets des réformes des marchés de produits sur l'emploi et le chômage ..	76
3.2. Aperçu des tendances nouvelles dans le domaine des TIC	85
3.3. La mise en œuvre des réformes des marchés de produits : vue d'ensemble ...	98
4.1. Nouvelles mesures destinées à développer les possibilités d'emploi	109
4.2. Étapes stratégiques de la restructuration de l'OAED	113
4.3. Mise en œuvre de la réforme du marché du travail : vue d'ensemble	119
5.1. Spécialisation de certaines nationalités	130
5.2. Régime du permis de séjour et de travail en vertu de la loi 2910/2001	132
Tableaux	
1.1. Croissance à moyen terme de la production potentielle	26
1.2. Prévisions à court terme	37
1.A1.1. Demande et production : évolution récente	39
1.A1.2. Opérations courantes de la balance des paiements	41
1.A1.3. Indicateurs du marché du travail	41
1.A1.4. Salaires et prix	43
2.1. Mise à jour révisée 2004 du Programme de stabilité et de croissance (2004-07) ...	54
2.2. Ensemble de mesures adoptées en 2005	54
2.3. Évolution de la dette publique	57
2.4. Dépenses et services de santé : comparaison internationale	61
2.5. Indicateurs de performance : revenu durable pour la retraite	65
2.6. Taux de remplacement des retraites pour les personnes actives avant 1992	66
2.7. Taux réel de rendement des cotisations	67
3.1. Programme de privatisation des entreprises publiques	86
4.1. Indicateurs du marché du travail	107
5.1. Caractéristiques de la population immigrée recensée, 2001	128
5.2. Emploi d'Albanais, d'Égyptiens et de Philippins à Athènes	130

Graphiques

1.1.	Croissance et solde du secteur public	22
1.2.	Décomposition de l'écart de revenu	25
1.3.	Scénarios de convergence	27
1.4.	Estimations de la croissance de la production potentielle	28
1.5.	Principaux indicateurs dans une perspective internationale	32
1.6.	Croissance à long terme et niveau de vie	33
1.7.	Niveau de vie en Grèce par rapport à l'Union européenne	34
1.8.	Indice des conditions monétaires	35
1.9.	Taux d'intérêt	36
1.A1.1.	Indicateurs de compétitivité internationale	40
1.A1.2.	Hausse des prix à la consommation en Grèce et dans la zone euro	42
2.1.	Évolution du solde budgétaire des administrations publiques	47
2.2.	Solde du secteur public et ratio dette/PIB	48
2.3.	Dépenses consacrées aux services publics	59
2.4.	Dépenses consacrées aux retraites	64
3.1.	Réglementation des marchés de produits et niveaux de productivité dans un certain nombre de pays de l'OCDE	77
3.2.	Entrées d'investissements directs étrangers et libéralisation des marchés de produits	78
3.3.	Libéralisation des marchés de produits et performance du marché du travail	79
3.4.	Effort d'application de la politique de la concurrence	80
3.5.	Les ressources de R-D dans un certain nombre de pays de l'OCDE	82
3.6.	Indicateurs de l'innovation dans un certain nombre de pays de l'OCDE	83
3.7.	Indicateurs des TIC : comparaison internationale	84
3.8.	Le marché des télécommunications : classement des pays de l'OCDE selon les redevances téléphoniques	90
3.9.	Taux net et brut de création d'entreprises dans l'UE	92
3.10.	Évolution de la charge administrative des entreprises en Europe	93
3.11.	Délai durant lequel les créanciers conservent des droits sur les actifs d'un failli, 2000 : comparaison internationale	94
3.12.	Accès des PME à l'Internet dans un certain nombre de pays de l'OCDE, 2001 et 2002	95
3.13.	Investissements en capital-risque, 1999-2002	96
4.1.	Croissance et emploi : 1996 à 2004	106
4.2.	Types d'emploi : comparaison internationale	111
4.3.	Indicateurs pour l'éducation : comparaison	115
4.4.	Degré de centralisation des décisions dans le premier cycle du secondaire	116
4.5.	Passage de l'école à la vie active : inadéquation emploi/formation	117
5.1.	Pyramide des âges de la population recensée, grecque et étrangère, 2001	129
5.2.	Population active et immigration dans les années 90	136
5.3.	Soldes agro-alimentaires	139
5.4.	Construction : production et déflateur par rapport au PIB	141
5.5.	Transferts de fonds des travailleurs migrants en proportion du PIB	144

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

La situation économique et les politiques de la Grèce ont été évalués par le Comité le 24 mai 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 7 juin 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Helmut Ziegelschmidt, Vassiliki Koutsogeorgopoulou, Paul O'Brien et Boris Cournède sous la direction de Nick Vanston.

L'Étude précédente de la Grèce a été publiée en juillet 2002.

La présente Étude économique ne peut pas analyser certaines politiques qui intéressent le pays mais relèvent de la compétence de la Communauté européenne. Si quelques-unes d'entre elles peuvent être examinées dans le contexte de l'Étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas l'être par le Comité EDR, car la Commission européenne considère pour l'instant que les Études économiques doivent avoir une portée limitée. Aucune limite ne s'applique en ce qui concerne les politiques qui peuvent être examinées dans les Études économiques des autres pays membres de l'OCDE.

La Commission et les États membres de l'Union européenne étudient activement les moyens d'examiner dans le contexte du Comité EDR les politiques mises en œuvre à l'échelle de la Communauté et de l'Union européenne.

STATISTIQUES DE BASE DE LA GRÈCE

LE PAYS

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

LA POPULATION

Population (milliers, recensement 2001)	10 940	Emploi total (milliers, 2004)	
Habitants par km ²	82.9	(enquête de la population active)	4 313
Accroissement de la population 1991-2001 (%)	6.7	Par secteur (%)	
		Agriculture	12.6
		Industrie et construction	22.4
		Services	65.0

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2004		Formation brute de capital fixe, 2004	
Millions d'euros	165 280	En % du PIB	25.5
Par habitant (\$)	18 771	Par habitant (\$)	4 789

L'ÉTAT

Administrations publiques, 2004 (en % du PIB)		Composition du Parlement (nombre de sièges)	300
Dépenses courantes	44.9	Nouvelle démocratie (ND)	165
Recettes courantes	43.4	Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	117
Besoin net de financement	-6.0	Parti communiste (KKE)	12
		Autres	6
		Dernières élections générales : avril 2004	

LA MONNAIE

Unité monétaire : la drachme		Unités monétaires par \$,	
Depuis le 1 ^{er} janvier 2001 : euro		moyenne des données journalières	
Taux irrévocable de conversion (drachme par euro)	340.75	Année 2004	0.8049
		Mai 2005	0.7885



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Greece 2005

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2005-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2006), « Le défi budgétaire », dans *OECD Economic Surveys: Greece 2005*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2005-4-fr

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

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

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