

Évaluation et recommandations

De meilleurs résultats macro-économiques ouvrent à la Grèce les portes de l'Union monétaire

Au cours de la décennie écoulée, les paramètres fondamentaux de l'économie grecque se sont remarquablement améliorés. Pendant la première moitié des années 90, la croissance avait été l'une des plus faibles de la zone de l'OCDE et le niveau de vie avait baissé par rapport à la moyenne de la zone. L'activité était entravée par une inflation galopante, alimentée par le déficit public le plus élevé de la zone de l'OCDE et par de graves carences structurelles dans nombre de secteurs de l'économie. Les responsables de la politique économique s'étant fixé pour but l'adhésion à l'Union monétaire, d'importants efforts ont été déployés durant plusieurs années et les déséquilibres macroéconomiques majeurs ont été maîtrisés. Cette action a stimulé les performances globales de l'économie et permis d'atteindre l'objectif de l'adhésion à l'Union économique et monétaire européenne (UEM) en janvier 2001.

L'activité est restée vigoureuse en 2000 et la hausse des prix à la consommation s'accélère

La croissance de la production dépasse la moyenne de la zone euro depuis 1996. Malgré le ralentissement de l'expansion des marchés d'exportation en 1999, l'activité ne s'est pas essoufflée et devrait avoir crû de 4 pour cent en 2000, à la faveur d'une forte croissance de l'investissement et des exportations. Parallèlement, malgré la dissipation des effets de l'allègement de la taxe sur les ventes d'automobiles, la modération des augmentations de salaire et la flambée des prix du pétrole, d'autres facteurs tels que le programme de mesures fiscales et sociales de l'automne de 1999 et la détente des taux d'intérêt ont restauré le dynamisme de la consommation privée. L'expansion vigoureuse observée en 2000 devrait permettre au taux de chômage, actuellement élevé, de se réduire quelque peu, jusqu'à 11½ pour cent. La hausse des prix à la consommation a

atteint un point bas en septembre 1999 lorsque la croissance de l'indice des prix à la consommation (IPC) est tombée à 2 pour cent. Depuis, sous l'effet de la baisse du taux de change effectif et de la flambée des prix pétroliers, l'inflation est remontée aux environs de 4 pour cent. L'inflation sous-jacente est restée faible jusqu'ici, encore qu'elle se soit légèrement tendue ces derniers mois pour atteindre 2.7 pour cent en octobre 2000.

Une croissance robuste est prévue pour 2001 et 2002,...

Les perspectives de croissance à court terme sont très favorables. Les exportations devraient rester dynamiques, étant donné la forte croissance des marchés et l'amélioration de la compétitivité. La demande interne restera soutenue. La consommation des ménages sera stimulée par les créations d'emplois, le bas niveau des taux d'intérêt et la confiance exceptionnelle des consommateurs, qui devraient l'emporter sur les effets négatifs de la montée des prix du pétrole. Les dépenses d'équipement sont également susceptibles d'augmenter à un rythme rapide. La croissance de la production pourrait donc avoisiner 4½ pour cent en 2001, taux sans précédent depuis une décennie, avant de se modérer pour rester toutefois légèrement supérieure à 4 pour cent en 2002. Cela devrait permettre une décreue du taux de chômage qui reviendrait à 10 pour cent en 2002. La hausse des prix à la consommation devrait culminer à la fin de 2000, mais en 2001 elle pourrait rester proche de 2¾ pour cent en raison de la vitesse acquise et de la dissipation des effets sur le niveau des prix des réductions d'impôts indirects qui ont permis de respecter le critère d'inflation de Maastricht. L'inflation pourrait refluer quelque peu en 2002. Cependant, l'inflation sous-jacente est susceptible de se raffermir encore au cours de la période examinée.

... le risque majeur étant celui d'une accélération de l'inflation

Ces dernières années, le processus de désinflation a été largement déterminé par une politique macroéconomique restrictive et une politique des revenus axée sur la modération des salaires. Mais à l'avenir ces facteurs pourraient jouer différemment :

- Premièrement, si l'accord salarial sur deux ans conclu en mai 2000 implique de nouveau une augmentation modérée des salaires à l'échelon central, il renferme une clause de rattrapage pour 2002, qui sera activée

si l'inflation moyenne est plus élevée que prévu en 2001. De plus, la dérive des salaires est devenue très sensible dans quelques secteurs en croissance rapide.

- Deuxièmement, la politique budgétaire a été restrictive jusqu'en 1999, mais en 2000 elle a été réorientée dans le sens de la neutralité. Il est probable que l'orientation budgétaire restera à peu près neutre en 2001 et 2002, encore que le rythme soutenu de la croissance doive permettre une nouvelle amélioration substantielle du solde budgétaire.
- Troisièmement, tandis que la politique de drachme forte et le maintien de taux d'intérêt élevés ces dernières années ont manifestement contribué à enrayer les tensions inflationnistes, la politique monétaire s'est assouplie notablement. La Banque de Grèce a commencé à assouplir la politique monétaire dès l'automne 1999. Depuis lors, le principal taux directeur est tombé de 12.0 à 6.5 pour cent, le taux de change est descendu jusqu'au niveau du taux central et l'écart de taux d'intérêt à long terme par rapport à la moyenne de la zone euro est devenu faible. Un nouvel assouplissement de la politique monétaire a eu lieu avant janvier 2001, étant donné que le taux d'intérêt à court terme a dû baisser encore de près de 175 points de base avant l'adhésion à la zone euro. Par ailleurs, les liquidités du système bancaire augmenteront, entre janvier 2001 et juillet 2002, lorsque la Banque de Grèce libérera progressivement les réserves obligatoires des banques en excédent du montant actuel requis, le coefficient de réserves obligatoires ayant été ramené de 12 à 2 pour cent à partir de juillet 2000.

L'effet à court terme de l'assouplissement de la politique monétaire pourrait être plus réduit qu'il ne l'avait été en Irlande, au Portugal et en Espagne avant l'adhésion à l'UEM, puisque les ménages grecs affichent une solide position créditrice. Mais étant donné la faiblesse de l'endettement et la mutation rapide des marchés financiers, ménages et entreprises ont de très larges possibilités de recourir à l'emprunt. La demande pourrait donc être fortement stimulée durant un

laps de temps prolongé. L'expansion relativement rapide du crédit, qui atteint à l'heure actuelle près de 17 pour cent, la montée de l'inflation sous-jacente et le creusement du déficit courant révèlent des risques de surchauffe.

**La politique
budgétaire devrait
être restrictive...**

L'OCDE estime que l'orientation budgétaire est devenue neutre en 2000, la croissance plus forte que prévu des recettes ayant compensé l'effet conjugué du programme de mesures fiscales et sociales de 1999 et du dérapage des dépenses. Le projet de budget pour 2001 prévoit de nouvelles réductions d'impôts. Les initiatives fiscales proposées représentent ½ pour cent du produit intérieur brut (PIB), tandis que d'autres allègements sont annoncés pour 2002. En dépit des mesures fiscales, le solde budgétaire doit s'améliorer jusqu'à fin 2002 à la faveur des gains conjoncturels et de la stabilité des versements d'intérêts, et à en juger par le solde primaire structurel l'orientation budgétaire restera à peu près neutre. Toutefois, dans un contexte de forte expansion continue de l'activité, la politique budgétaire devrait être durcie pour contenir les risques de surchauffe. En outre, il faudrait résister à la tentation d'affecter les recettes exceptionnelles à des dépenses supplémentaires et n'envisager de nouveaux allègements fiscaux que s'ils s'accompagnent de coupes dans les dépenses. A 6 pour cent du PIB, le solde primaire est déjà très élevé. Toutefois, viser un excédent primaire plus substantiel permettrait de réduire plus rapidement la dette publique, encore supérieure à 100 pour cent du PIB. Pareil excédent offrirait de plus larges possibilités d'assouplissement budgétaire en période de ralentissement conjoncturel et se traduirait par une prime de risque pays plus faible. Les prévisions officielles dessinent des perspectives plus optimistes, avec pour objectif un léger excédent des administrations publiques en 2001, qui s'élèverait jusqu'à 1½ pour cent du PIB en 2002. A près de 5 pour cent, la croissance du PIB dépasse l'estimation de l'OCDE, tandis que l'inflation est un peu plus basse à la fin de la période examinée, en raison d'une évaluation encore plus favorable de la croissance de la production potentielle. Avec ce scénario, l'orientation budgétaire légèrement restrictive inscrite dans les prévisions officielles semblerait appropriée. L'accélération de la production potentielle sur laquelle se fonde le

pronostic gouvernemental est toutefois très forte, ce qui traduit une évaluation plus optimiste de la croissance future de l'emploi et de la productivité. Une estimation plus prudente, comme celle des prévisions de l'OCDE, constituerait peut-être une base plus appropriée pour l'élaboration de la politique budgétaire dans les prochaines années.

*... l'accent
étant mis sur
les réformes
de la santé
et des retraites
et sur une plus
grande efficacité
du secteur public*

A plus longue échéance, on voit se profiler de fortes pressions sur les dépenses et il sera très difficile de maintenir un excédent primaire substantiel. Afin de contenir la poussée des dépenses à moyen terme, de profondes réformes devront être engagées rapidement dans les secteurs des retraites, de la santé et de la gestion publique.

- *Retraites.* Les réformes de 1992 et 1998 ont assuré la viabilité du système de retraite jusqu'en 2005, mais elles n'ont pas résolu la question de sa pérennité financière à long terme. Étant donné les perspectives démographiques défavorables, le bas niveau de l'âge effectif de départ à la retraite et la générosité des pensions au regard des cotisations, faute de réformes en profondeur un alourdissement considérable de la pression fiscale sera nécessaire pour couvrir les dépenses de retraite futures ; l'intégration des migrants économiques au système de sécurité sociale, conjuguée aux gains d'emploi, neutralisera en partie l'effet à court terme des tendances démographiques défavorables. Le gouvernement a commandé une vaste étude qui doit évaluer les diverses options dans ce domaine en vue d'assurer la viabilité à long terme du système. Des mesures concrètes pourraient être en place dès septembre 2001.
- *Santé.* Dans le secteur de la santé les réformes n'ont guère progressé : pratiquement aucune des mesures prévues par le projet de réforme de 1997 n'est réellement en vigueur, si l'on excepte quelques projets pilotes concernant les soins primaires. Le gouvernement est désormais résolu à reprendre la réforme de la gestion des hôpitaux et à améliorer les soins primaires. En outre, une caisse d'assurance-maladie unifiée va être créée pour promouvoir une prestation

plus uniforme des soins de santé et instaurer une meilleure maîtrise des coûts. Cette dernière est d'autant plus urgente que des dépassements considérables se sont produits ces dernières années.

- *Gestion publique.* La gestion de l'administration publique demande à être améliorée d'urgence : en effet, la gestion des ressources humaines est rigide, de même que la rémunération des personnels, et le service est souvent de qualité médiocre, d'où des coûts de transaction élevés. Le gouvernement a reconnu la nécessité d'améliorer les services publics.

Des réformes énergiques du marché du travail s'imposent pour développer l'emploi

Des mesures conçues pour remédier aux rigidités existantes du marché du travail et améliorer un taux d'emploi faible contribueraient à atténuer les risques de surchauffe. A l'issue d'un dialogue social sur la réforme du marché du travail, le gouvernement a soumis un projet de loi au Parlement. Les propositions visant à alléger quelque peu la législation sur la protection de l'emploi et à s'attaquer aux tout derniers obstacles à l'emploi à temps partiel sont orientées dans la bonne direction. Cependant, les autorités ont également proposé un relèvement de la prime obligatoire applicable aux heures supplémentaires. Une solution de rechange prévoit l'annualisation du temps de travail, avec l'accord de l'employeur et du salarié, la durée moyenne hebdomadaire effective du travail étant parallèlement ramenée de 40 à 38 heures. Cette approche tendrait à alourdir les coûts de main-d'œuvre et pourrait réduire l'offre de travail, si elle n'est pas compensée par des embauches supplémentaires et par les autres mesures du marché du travail. Concernant les autres rigidités fondamentales, la législation sur la protection de l'emploi restera assez restrictive, principalement dans le secteur public au sens large et pour les travailleurs non manuels. La récente proposition gouvernementale représente toutefois une étape dans la bonne direction. Le salaire minimum est susceptible d'entraver l'entrée sur le marché du travail des jeunes et des femmes, deux catégories particulièrement touchées par le chômage. C'est pourquoi les programmes de subventions à l'emploi et les allègements proposés des cotisations sociales patronales sont ciblés sur ces deux groupes, l'objectif étant d'abaisser le coût du travail pour l'employeur. Depuis 2000,

l'État prend en charge une partie des cotisations salariales de sécurité sociale pour les travailleurs payés au salaire minimum. Cette mesure a un effet largement redistributif, mais elle stimulera l'offre de main-d'œuvre et améliorera les incitations à travailler dans l'économie formelle. Il en va de même des propositions sur la « valorisation du travail » en ce qui concerne l'emploi à temps partiel. Dans une certaine mesure, les rigidités du marché du travail peuvent également être combattues par des politiques actives du marché du travail (PAMT). Dans le contexte du Plan d'action national, le gouvernement a entrepris d'améliorer le Service public pour l'emploi, et un grand nombre de centres de promotion de l'emploi sont déjà en place. De plus, le taux de retour à l'activité des chômeurs a augmenté, même s'il reste inférieur à l'objectif de 20 pour cent. Il faudra évaluer de près l'efficacité du nouveau dispositif. Au total, les actions et propositions gouvernementales contribuent dans une certaine mesure à améliorer les performances du marché du travail, mais étant donné le niveau toujours élevé du chômage structurel et la faiblesse du taux d'activité, il est indispensable de poursuivre les efforts dans ce sens.

La réforme des marchés de produits devrait avant tout accélérer les privatisations, intensifier la concurrence...

Des réformes de marchés de produits sont nécessaires pour favoriser une forte croissance à moyen terme et, partant, une réduction plus rapide de l'écart de productivité encore marqué par rapport aux autres États de l'Union européenne. La Grèce a fait des progrès certains dans la privatisation de ses nombreuses entreprises publiques. Si le processus s'est ralenti en 2000, de nouvelles dispositions législatives ont été adoptées pour faciliter et accélérer les privatisations et un nouveau plan de privatisations a été établi pour l'année 2001. Afin de mener à bien le processus de privatisation, il faudra accélérer la restructuration des entreprises en difficulté. Si l'on considère le fonctionnement général des marchés de produits, la politique de la concurrence s'est montrée jusqu'à présent relativement inefficace, en raison de l'insuffisance des effectifs de l'autorité chargée de la concurrence et du grand nombre de petites fusions qu'il a fallu vérifier. Le seul pour le contrôle des fusions ayant été relevé récemment, ce problème devrait s'atténuer. L'autorité chargée de la concurrence devrait désormais s'employer activement à l'étude des questions

horizontales et à l'établissement de liens étroits avec les organismes de régulation des télécommunications et de l'électricité. Elle devrait aussi intervenir dans le processus de privatisation pour faire en sorte qu'une ouverture suffisante à la concurrence ait lieu avant chaque opération. Parallèlement, il faut procéder à un examen approfondi des importantes subventions à l'industrie et à l'agriculture, qui sont largement cofinancées sur des fonds de l'Union européenne. En particulier, les abondantes aides nationales dont bénéficie l'agriculture devraient être réduites et mieux ciblées de façon à libérer des ressources actuellement immobilisées dans un secteur agricole peu productif.

*... et hâter
la libéralisation
des industries
de réseau*

La libéralisation du secteur des télécommunications a bien avancé. La limite de privatisation applicable à l'opérateur public a été levée et le secteur des télécommunications est intégralement ouvert à la concurrence depuis le début de 2001. La libéralisation a entraîné une forte baisse des tarifs téléphoniques. L'ouverture du secteur de l'énergie a été beaucoup plus limitée, même si le secteur de l'électricité sera partiellement libéralisé à compter de février 2001. Tandis que la législation grecque a été alignée sur les directives pertinentes de l'Union européenne, les pressions concurrentielles resteront vraisemblablement faibles dans le secteur de l'électricité. Pour des raisons géographiques et techniques, la concurrence étrangère est pratiquement exclue à moyen terme, et une concurrence interne est peu probable étant donné que le monopole public a accès à des sources peu coûteuses de lignite. Pour favoriser la concurrence, il faudrait démanteler l'opérateur public et créer une société de réseau et plusieurs entreprises productrices d'énergie concurrentes à capitaux indépendants ; une privatisation intégrale de l'entreprise devrait être programmée. En outre, même si la Grèce bénéficie d'une dérogation aux directives de l'Union européenne jusqu'en 2006, il convient d'accélérer la libéralisation du marché du gaz. Dans le secteur de l'eau, un cadre réglementaire devrait être mis en place avant la privatisation totale des entreprises de distribution d'eau et la tarification de l'eau devrait refléter plus fidèlement son coût social.

Il faut suivre de près l'évolution des marchés financiers

Les marchés de capitaux ont évolué rapidement. La restructuration et le regroupement des banques privées ont réduit les coûts, même si les sureffectifs restent une source de préoccupation étant donné la rigidité de la législation sur la protection de l'emploi. La restructuration des banques commerciales publiques a également progressé. Dans le contexte actuel de concurrence acharnée et d'expansion rapide du crédit, la surveillance des activités bancaires a été renforcée. Toutefois, il est possible d'améliorer encore la fréquence des notifications et la qualité des informations publiées, surtout en ce qui concerne les investissements dans les économies en transition des Balkans.

Tandis que la fraude fiscale est combattue...

Une réforme fiscale globale est également indispensable pour favoriser une croissance tendancielle forte. À cet égard, le gouvernement a indiqué qu'il prévoit d'instaurer des mesures de large portée en 2002, et la présente *Étude* passe en revue les questions de politique fiscale. Au fil des ans, la fiscalité a subi de nombreuses modifications parcelaires, de sorte que le régime est complexe et dépourvu de transparence. En conséquence, le système fiscal s'est avéré peu performant. Cependant, l'instauration de la TVA a très sensiblement amélioré le système fiscal, et des initiatives efficaces ont été prises ces dernières années pour accroître la discipline fiscale, d'où une forte expansion des recettes. Le gouvernement devrait s'appuyer sur cet acquis et poursuivre sans relâche ses efforts actuels. Dans ce contexte, il faudrait lever le secret bancaire à des fins fiscales et abandonner la pratique des amnisties fiscales périodiques. Par ailleurs, il convient de recenser, de réévaluer et le cas échéant de supprimer la multitude des taxes pour le compte de tiers en vigueur.

... il est indispensable d'élargir les assiettes fiscales et d'abaisser les taux d'imposition de la main-d'œuvre...

Même si la pression fiscale n'est pas très élevée en Grèce par rapport à la moyenne internationale, sa répartition est très inégale. Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est faible au regard des autres pays, tandis que les taux de cotisation à la sécurité sociale sont très élevés. De plus, les travailleurs indépendants bénéficient d'une fiscalité légère, ce qui explique en partie leur nombre particulièrement élevé en Grèce. De nombreuses possibilités d'action s'offrent pour élargir les diverses

assiettes fiscales et réduire les taux d'imposition particulièrement lourds et porteurs de distorsions.

- L'imposition des diverses formes de revenus de capitaux financiers est inégale et fausse les décisions d'épargne. Il faut uniformiser le taux global d'imposition des revenus de capitaux financiers, et probablement conserver la pratique courante des retenues à la source, dont la gestion est aisée.
- L'utilisation de critères d'évaluation forfaitaire pour l'imposition des travailleurs indépendants fait que ces derniers ne paient guère d'impôts. La tenue d'une comptabilité fiable apparaît comme la condition *sine qua non* d'une évaluation et d'une vérification plus précises des revenus.
- En ce qui concerne l'assiette de l'IRPP, il faut remettre en cause la générosité des allègements, notamment en faveur des propriétaires-occupants.
- Élargir de la sorte les assiettes fiscales permettrait d'atténuer la forte progressivité de l'IRPP, et, partant, d'affaiblir les incitations à la fraude. Cela autoriserait en outre une réduction des lourds prélèvements de sécurité sociale sur le revenu salarié, qui sont susceptibles de peser sur la demande de main-d'œuvre et de favoriser le travail dans l'économie souterraine.

... et du capital

Il faut aussi revoir et rationaliser un large éventail d'incitations fiscales en faveur des entreprises. Ces incitations compliquent l'administration de l'impôt et alourdissent le coût de la discipline fiscale. De plus, elles sont difficiles à cibler, ce qui peut engendrer un gaspillage de ressources, tandis qu'un dosage insuffisant risque d'être inefficace. Des incitations fiscales ne devraient être offertes que dans les rares secteurs où des défaillances de marché sont probables. Le surcroît de recettes provenant de l'élargissement des bases d'imposition pourrait servir à harmoniser l'impôt sur le revenu des sociétés (IS) en instaurant un taux unique relativement bas. Cela mettrait fin au biais actuel en faveur des entreprises non constituées en société. S'agissant des incitations fiscales, les régimes spéciaux applicables aux entreprises de transport maritime et aux sociétés offshore font actuellement l'objet d'un examen dans le

contexte de l'initiative de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables.

D'autres aspects de la fiscalité pourraient être réformés

L'imposition des polluants de l'environnement devrait donner des signaux appropriés en matière de dépollution. A cet égard, il convient d'alourdir la fiscalité du lignite, largement utilisé dans la production d'électricité. Cette mesure devrait s'accompagner d'une réflexion plus large sur le recours à l'impôt pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et plus généralement la pollution. Ainsi, les redevances sur l'eau devraient refléter les pressions sur l'environnement et la rareté de la ressource et inciter industriels et agriculteurs à l'utiliser de manière efficace. Une refonte de la fiscalité immobilière s'impose. En particulier, la mise en place du registre foncier national doit être accélérée. On disposera ainsi d'une base plus précise pour le calcul de l'impôt immobilier. Les collectivités locales devraient disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour fixer les impôts immobiliers, qui représentent leur principale source de recettes. Cette initiative réduirait le déséquilibre entre la capacité fiscale et le pouvoir de dépense des administrations infranationales et leur permettrait d'être plus responsables et plus à l'écoute des électeurs.

Résumé

Depuis le début des années 90, les autorités grecques ont avancé à grands pas vers la maîtrise des déséquilibres macroéconomiques. Leurs efforts ininterrompus ont été récompensés par l'adhésion de la Grèce à la zone euro en 2001. Tandis que les résultats en matière de croissance et d'inflation se sont considérablement améliorés, des défis majeurs attendent les autorités. Au demeurant, à la suite de ces efforts exceptionnels, la politique monétaire a dû être assouplie en 2000 avant l'adhésion à l'UEM, ce qui a alimenté la demande. La croissance devant se poursuivre à un rythme rapide en 2001 et 2002, les pressions inflationnistes sous-jacentes pourraient s'accroître. Il faudrait donc durcir la politique budgétaire et n'opérer de réductions d'impôts que si elles s'accompagnent de coupes dans les dépenses. Ces dernières années ont été marquées par un dérapage des dépenses, dû essentiellement à l'absence de réformes d'envergure visant la santé, les retraites et l'administration publique. Dans ces trois domaines, de profondes réformes

sont indispensables afin non seulement d'améliorer l'efficacité du secteur public mais aussi de maintenir un excédent primaire suffisant pour assurer une réduction rapide de la dette. La réforme structurelle a également été lente dans beaucoup d'autres secteurs. Il n'y a pas encore eu de réforme fiscale globale et, si l'on excepte une amélioration de la discipline fiscale, le fonctionnement du système d'imposition est médiocre à divers égards. Les autorités annoncent une réforme fiscale de grande ampleur pour 2002. Diverses possibilités s'offrent pour élargir les assiettes fiscales et abaisser les taux d'imposition. Par ailleurs, l'allègement des coûts de main-d'œuvre non salariaux par une réduction des cotisations sociales améliorerait les perspectives d'emploi. Le récent projet de loi soumis au Parlement va dans ce sens. Dans l'ensemble, les performances du marché du travail ont été médiocres et l'on ne s'est pas encore attaqué à ses rigidités. S'agissant des marchés de produits, le programme de privatisation a avancé et la libéralisation du secteur des télécommunications est largement réussie. En revanche, l'ouverture du secteur de l'énergie et la restructuration des entreprises en difficulté auraient dû progresser plus rapidement, tandis que la politique de la concurrence exige des moyens d'action renforcés. De nouvelles réformes structurelles, conjuguées à une discipline macroéconomique continue, amplifieraient la croissance de la production potentielle et favoriseraient une convergence plus rapide des revenus par habitant vers le niveau des autres pays de l'Union européenne.