

## Chapitre 2

# Améliorer la viabilité des finances publiques

*L'assainissement des finances publiques est un enjeu majeur pour la Grèce. Le niveau élevé de la dette publique, qui représente à peu près 100 % du PIB, et les dérapages budgétaires répétés limitent les possibilités d'action contracyclique des autorités budgétaires, et la lourde charge des retraites pèse sur la viabilité à plus long terme des finances publiques. Tout cela a provoqué un creusement des écarts de taux d'intérêt souverains par rapport à l'Allemagne. Pour être crédible, l'effort de consolidation doit porter à la fois sur l'accroissement des recettes publiques et sur la maîtrise des dépenses. Le taux de recouvrement de l'impôt est faible en proportion du PIB, ce qui offre de vastes possibilités de renflouer les recettes en luttant contre la fraude fiscale et en supprimant de nombreuses exonérations qui créent des distorsions. Cela nécessitera un renforcement de l'administration fiscale. Afin de résoudre le problème des fréquents dépassements de dépenses, il faudrait améliorer la gestion des dépenses par une mise en œuvre rapide de la réforme en cours du processus budgétaire et la mise en place sans retard d'un système de comptes publics plus moderne et plus transparent. Des réformes s'imposent aussi pour rationaliser les politiques de rémunération dans le secteur public, afin de contenir la croissance des dépenses de personnel, qui sont d'assez grande ampleur. Il est possible aussi de rehausser l'efficacité de l'administration et de réduire les aides aux entreprises publiques et autres organismes publics. Il sera indispensable aussi de réformer le régime de retraites, qui est l'un des plus généreux d'Europe, et le système de santé (chapitre 2) afin d'assurer la viabilité budgétaire sur le moyen terme.*

Il est impératif d'améliorer la viabilité des finances publiques afin de rétablir une marge de manœuvre pour une politique de stabilisation, de réduire les écarts de taux d'intérêt en renforçant la confiance sur les marchés, et de faire face aux difficultés grandissantes sur le plan social et économique. Il est indispensable d'abaisser le niveau élevé de la dette publique et d'améliorer la crédibilité de l'action des autorités par un effort durable d'assainissement budgétaire. La diminution prévue des fonds structurels européens dans les années à venir renforce la nécessité d'asseoir les finances publiques sur une base plus saine. Face à des dérapages dus à la fois à des dépassements de dépenses et à des déficits de recettes, le dispositif de consolidation des finances publiques doit être centré aussi bien sur l'accroissement des recettes que sur la limitation des dépenses. Dans le présent chapitre, nous examinerons la question de perception des recettes et de la gestion des dépenses ainsi que les problèmes budgétaires que pose le vieillissement.

## Accroître les recettes en centrant l'effort sur la lutte contre la fraude fiscale

### Plusieurs facteurs contribuent à la fraude fiscale

L'efficacité du système fiscal pourrait être améliorée (tableau 2.1). Pour plusieurs impôts, elle est inférieure en Grèce à celle observée dans les autres pays de la zone euro qui

Tableau 2.1. **Efficiences du recouvrement de l'impôt**  
2006, en pourcentage

	Taux effectifs			Taux légaux			Efficience fiscale		
	TVA/CP <sup>1</sup>	CSS/RS <sup>2</sup>	Sociétés/PIB	TVA	CSS <sup>3</sup>	Sociétés	TVA	CSS	Sociétés
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[1]/[4]	[2]/[5]	[3]/[6]
Autriche	14.18	13.90	2.19	20.00	21.60	25.00	0.71	0.64	0.09
Belgique	13.84	16.51	3.67	21.00	30.50	34.00	0.66	0.54	0.11
Finlande	16.78	18.39	3.36	22.00	24.00	26.00	0.76	0.77	0.13
France	12.71	21.38	2.96	19.60	42.30	34.40	0.65	0.51	0.09
Allemagne	10.88	13.19	2.10	16.00	20.60	38.70	0.68	0.64	0.05
<b>Grèce</b>	<b>9.93</b>	<b>15.00</b>	<b>2.67</b>	<b>19.00</b>	<b>28.10</b>	<b>29.00</b>	<b>0.52</b>	<b>0.53</b>	<b>0.09</b>
Irlande	17.04	6.32	3.77	21.00	10.80	12.50	0.81	0.59	0.30
Italie	10.58	21.13	3.41	20.00	32.10	37.30	0.53	0.66	0.09
Luxembourg	16.84	9.79	4.95	15.00	13.50	29.60	1.12	0.73	0.17
Pays-Bas	15.29	9.33	3.32	19.00	15.00	29.60	0.80	0.62	0.11
Portugal	13.56	14.83	2.99	21.00	23.80	27.50	0.65	0.62	0.11
République slovaque	10.62	13.87	2.35	19.00	26.20	19.00	0.56	0.53	0.12
Espagne	11.11	18.97	4.20	16.00	30.60	35.00	0.69	0.62	0.12
Moyenne non pondérée des pays ci-dessus	13.34	14.82	3.23	19.12	24.55	29.05	0.70	0.61	0.12

1. Ratio des recettes de la TVA à la consommation privée.

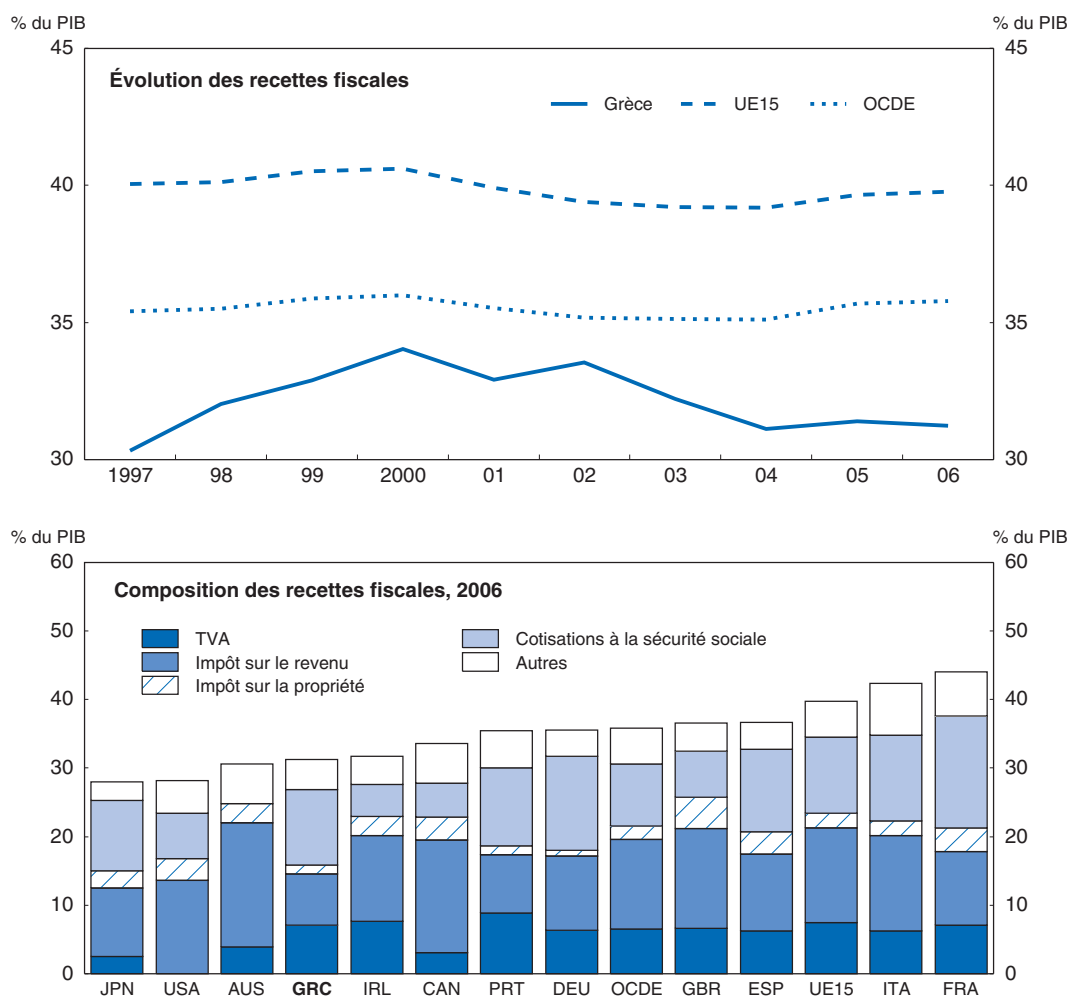
2. Ratio des recettes des cotisations patronales de sécurité sociale à la rémunération des salariés (compte non tenu des travailleurs indépendants).

3. Cotisations patronales de sécurité sociale.


Source : *Taxation Trends in the European Union (2008)*, Base de données de l'OCDE sur les recettes fiscales et calculs de l'OCDE.

ont des taux légaux d'imposition analogues, voire plus bas. Ce défaut d'efficience est imputable à une vaste fraude fiscale et à des problèmes de conception des exonérations fiscales (Chua, 2008). Cela a contribué au niveau peu élevé du ratio impôts-PIB, qui, à quelque 31 %, est inférieur d'environ 4½ points à la moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 2.1). Ce ratio a empiré ces dernières années malgré le dynamisme de l'activité économique. La charge fiscale globale a culminé à 34 % du PIB en 2000, après les efforts de réduction du déficit public avant l'entrée dans la zone euro, et les mesures prises récemment afin d'alléger cette charge n'expliquent qu'en partie le niveau moins élevé des recettes.

Graphique 2.1. **Recettes fiscales : évolution récente et composition**



Source : OCDE, Base de données sur les recettes fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685508241033>

La faiblesse du recouvrement de l'impôt est liée à l'ampleur de l'économie informelle (Danopoulos et Znidaric, 2007), qui, estime-t-on, représente 25 % à 37 % du PIB<sup>1</sup>. S'il est vrai que ces données doivent être interprétées avec prudence en raison des problèmes de définition et de mesure que pose l'évaluation de l'ampleur de l'économie informelle (parallèle ou souterraine), la part de cette dernière en Grèce est généralement élevée par rapport aux autres pays. Dans une étude récente, Schneider (2009) estime que l'économie

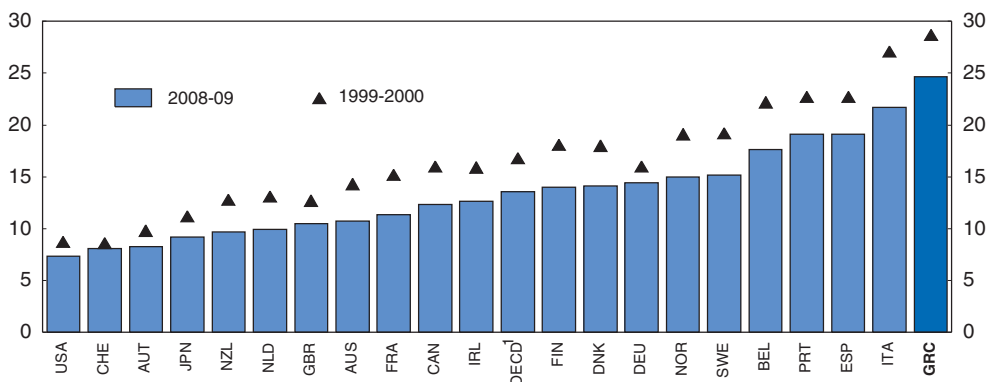
parallèle représente actuellement environ 25 % du PIB, contre 29 % au début de la décennie, ce pourcentage restant le plus haut parmi les 21 pays de l'OCDE examinés<sup>2</sup> (graphique 2.2).

L'activité informelle est un phénomène pluridimensionnel, et elle s'explique généralement par un niveau élevé d'imposition, une réglementation excessive, l'inefficacité du secteur public (une meilleure efficacité alourdit les pénalités auxquelles expose l'activité souterraine) et la corruption (Schneider et Enste, 2000 ; Bovi, 2002). Comme le souligne Tatsos (2001), la fraude fiscale constitue l'un des principaux facteurs encourageant l'activité souterraine. Les incitations ont de nombreuses origines, notamment un coin fiscal élevé sur les revenus du travail, supérieur à la moyenne de la zone OCDE, surtout dans le cas des couples mariés avec enfants (graphique 2.3).

La faiblesse institutionnelle et la lourdeur des réglementations peuvent aussi être au cœur de la fraude fiscale<sup>3</sup>. Capor Servera et Moschovis (2008) voient dans les éléments d'inefficacité de l'administration fiscale le principal facteur entravant le recouvrement de l'impôt depuis le début de la décennie. Katsios (2006) montre que la Grèce présente « certains traits prononcés d'une économie en transition », notamment une lourde réglementation, qui peut conduire à un phénomène de corruption très répandu, à des taux élevés d'imposition effective des activités du secteur formel et à une vaste économie souterraine. La Grèce obtient de médiocres résultats au regard des indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale que sont la « lutte contre la corruption » et le « respect de la règle de droit » (utilisés comme mesure approximative de l'efficacité du secteur public) (graphique 2.4). Les indicateurs de l'OCDE révèlent aussi un haut degré de restrictivité de la réglementation des marchés de produits (graphique 1.16) et une rigoureuse législation relative à la protection de l'emploi (LPE)<sup>4</sup>, ce qui entraîne des coûts de mise en conformité élevés et peut donc favoriser l'activité informelle. Examinant la nature de l'économie souterraine dans les pays de l'OCDE au cours des années 90, Bovi (2002) conclut que les défaillances institutionnelles peuvent contribuer davantage à stimuler l'économie souterraine dans les pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Portugal, Espagne) que les impôts, soulignant les niveaux de corruption relativement élevés, la faiblesse du système juridique et la rigueur de la réglementation du marché du travail qu'on observe dans ces pays.

Graphique 2.2. **Taille de l'économie parallèle : comparaison internationale**<sup>1</sup>

En pourcentage du PIB



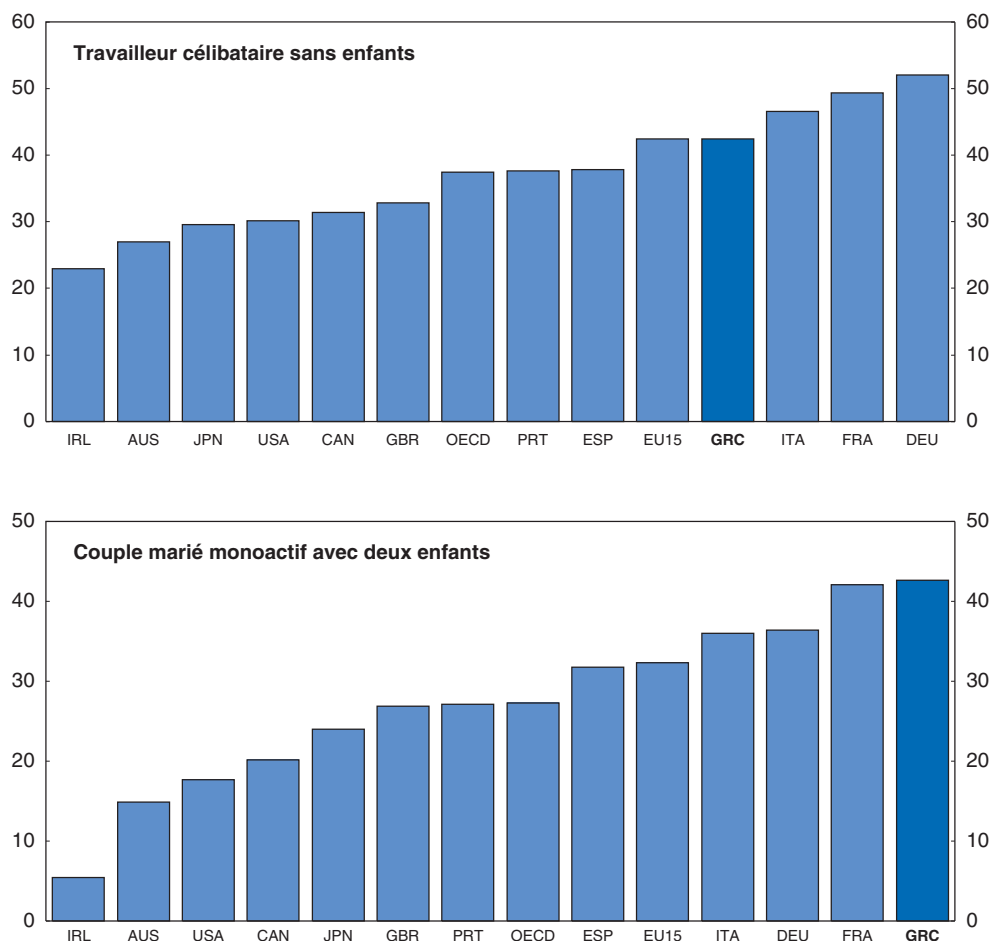
1. Moyenne non pondérée pour 21 pays de l'OCDE.

Source : Schneider, F. (2009), « The Size of the Shadow Economy in 21 OECD Countries Using the MIMIC and Currency Demand Approach ».


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685523100677>

Graphique 2.3. **Coin fiscal total par type de ménage**

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre, 2008



Source : OCDE (2008), Base de données sur les impôts sur les salaires.

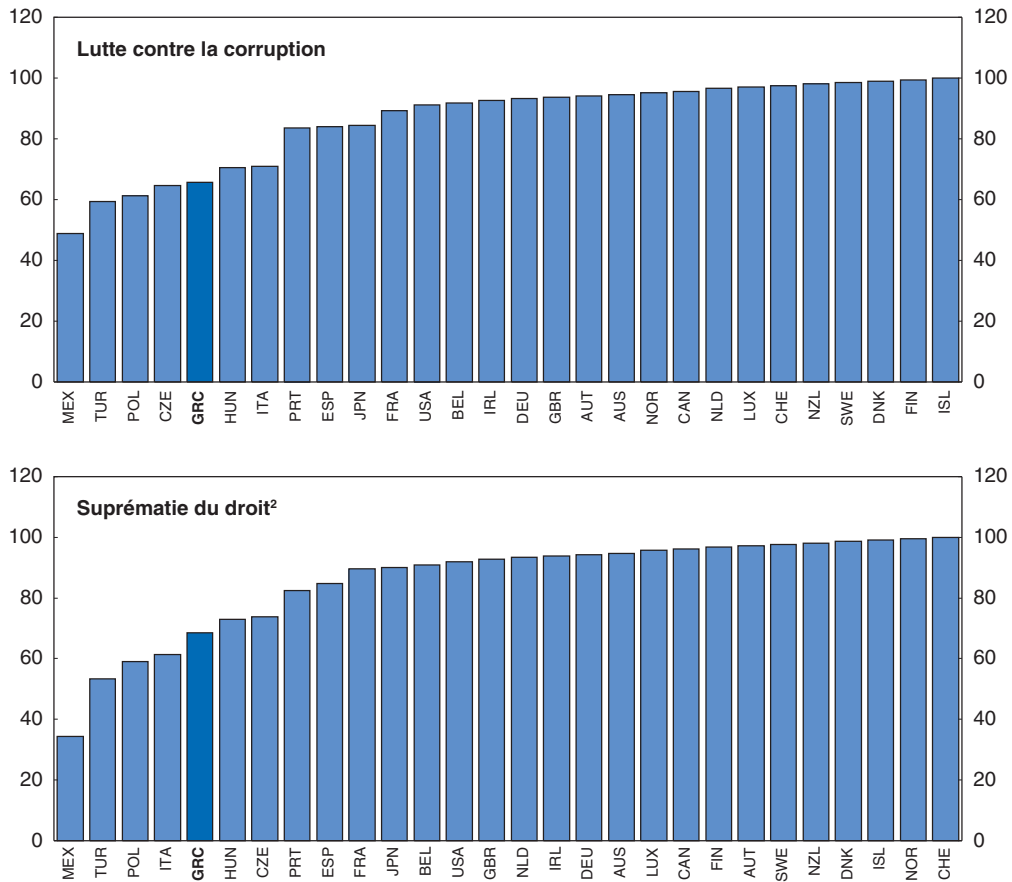
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685542564135>

La fraude fiscale est aussi facilitée par un système fiscal complexe et par l'imprécision de la législation applicable. Le code des impôts est fréquemment modifié, ce qui accroît les coûts de mise en conformité et crée des incitations à la fraude (Flevotomou et Matsaganis, 2007). Les amnisties fiscales successives ont sapé la crédibilité du système en incitant les contribuables à retarder le paiement de leurs impôts et, finalement, à s'y soustraire. Les prorogations répétées des délais de règlement de l'impôt peuvent aussi encourager les retards de paiement (Banque de Grèce, 2009 ; *Athens Plus*, 2008). L'existence de prescriptions favorise également la fraude fiscale. En 2007, selon le *Rapport de la Cour des comptes*, 3,5 milliards EUR (environ 1,5 % du PIB) d'impôts ont été passés par profits et pertes, en raison principalement de l'expiration de la date limite légale de recouvrement.

La structure de l'économie influe aussi sur le respect des obligations fiscales. Les travailleurs indépendants, qui peuvent se soustraire à l'impôt plus facilement que les salariés et les retraités, représentent plus de 30 % de la population. Flevotomou et Matsaganis (2007) estiment à 10 % la sous-déclaration des revenus à des fins de fraude fiscale, ce qui se traduit par un manque à gagner de recettes fiscales de 26 %<sup>5</sup>. Il y a une différence frappante dans les taux estimés de sous-déclaration des revenus par les salariés

Graphique 2.4. Indicateurs de gouvernance<sup>1</sup>


2007



1. Rang en centile sur une échelle graduée de 0 à 100 (100 étant le meilleur rang).

2. Perception du degré auquel les agents économiques ont confiance dans la loi et le respectant.

Source : Base de données de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685566643716>

et les retraités (taux proche de zéro) et par les travailleurs indépendants (24 %), surtout dans l'agriculture (56 %). Indépendamment d'un manque à gagner de recettes, cette étude fait ressortir les effets redistributifs négatifs de la fraude fiscale du point de vue de l'inégalité, de la pauvreté et de la progressivité.

### Ce qu'il faut faire

Le gouvernement a pris une série de mesures ces dernières années pour lutter contre la fraude fiscale en simplifiant le système d'imposition, en élargissant l'assiette de l'impôt et en renforçant l'administration fiscale (encadré 2.1). Ces mesures vont dans la bonne direction et donnent jusqu'à présent des résultats encourageants. Selon les estimations récentes de Capo Servera et Moschovis (2008), les réformes mises en œuvre depuis le début de 2004 ont réduit l'impact des éléments d'inefficience relevés dans l'administration fiscale et dans le contrôle de l'application de la législation. Chua (2008) souligne aussi les résultats positifs des efforts accrus déployés par les pouvoirs publics pour améliorer le respect des obligations fiscales, principalement par des contrôles fiscaux plus fréquents et par le recoupement des informations sur les impôts dus par les contribuables.

### Encadré 2.1. Réforme de la fiscalité : tour d'horizon des initiatives récentes

La Grèce a engagé depuis 2004 un certain nombre de réformes destinées à améliorer le fonctionnement de son système fiscal et à accroître sa compétitivité par rapport aux autres pays. L'un des axes majeurs de ce processus est la réduction de la fraude fiscale (OCDE, 2007a). Parmi les mesures spécifiques prises de 2004 à 2007 figurent : i) l'introduction de la TVA sur les constructions neuves, qui devrait contribuer à restreindre l'activité informelle dans le secteur du bâtiment ; ii) un allègement de la pression fiscale sur les personnes physiques et morales, grâce à une diminution progressive des taux d'imposition et à une refonte du barème de l'impôt ; et iii) une amélioration de TAXIS (le principal système d'information fiscale du ministère de l'Économie et des Finances), à travers la vérification électronique des données fiscales par recoupement, et la restructuration des services de contrôle.

Une nouvelle loi sur la fraude fiscale, adoptée en novembre 2007, porte création d'un Conseil national (actuellement en activité) chargé de guider les efforts de lutte contre la fraude fiscale. Cette loi vise également à améliorer la structure de l'administration fiscale et comporte des mesures incitant le contribuable à obtenir un reçu pour des prestations de service, afin de restreindre le phénomène de sous-déclaration des revenus (cette dernière disposition a pris effet le 1<sup>er</sup> août 2007). Elle incite également à divulguer les comportements frauduleux en matière fiscale. Pour freiner la vaste fraude fiscale observée sur le marché des produits pétroliers, le gouvernement a uniformisé en 2008 le taux d'imposition du fuel domestique et celui du gazole utilisé dans les transports<sup>1</sup>. Des efforts ont aussi été entrepris dernièrement pour sensibiliser le public aux effets négatifs de la fraude fiscale.

La réforme fiscale de 2008 a prévu de nouvelles baisses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en réduisant les taux marginaux intermédiaires – soit 29 % et 39 % – de quatre points entre 2007 et 2009, pour les ramener à 25 % et 35 % respectivement, ainsi que des mesures d'élargissement de l'assiette fiscale, dont l'imposition d'un prélèvement de 10 % sur les dividendes et les plus-values. De plus, elle a supprimé le seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu fixé à 10 500 EUR pour les travailleurs indépendants, remplacé par un taux d'imposition de 10 % à concurrence de ce montant. La tranche d'exonération a néanmoins été rétablie en raison de la crise économique.

Enfin, la complexité du système fiscal a été limitée en simplifiant la fiscalité immobilière. Un impôt unique, introduit en 2008, est venu se substituer aux diverses taxes prélevées sur les biens immobiliers dans le cadre du précédent régime. De plus, les droits de succession sur les biens immobiliers dus par la famille proche ont été supprimés et remplacés par un droit de mutation unique de 1 %<sup>2</sup>. À l'origine, la résidence principale (dans la limite de 200 m<sup>2</sup>) était exonérée d'impôt. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre du régime fiscal unique pour les biens immobiliers et pour qu'il soit plus simple et plus équitable, le gouvernement a supprimé début 2009 l'exonération concernant la résidence principale. Il l'a remplacée par un seuil d'exonération variant en fonction de la situation matrimoniale des propriétaires et calculé en fonction de la valeur légale de l'ensemble des biens.

1. Pour limiter les répercussions néfastes, la mise en place du nouveau système fiscal s'est accompagnée de compensations en faveur des ménages.
2. Concernant les actions et les entreprises, un prélèvement distinct de 0.6 % à 2.4 % s'applique en fonction du type de mutation et du degré de parenté.

Il faut cependant aller plus loin. Les recettes publiques non recouvrées, selon le dernier rapport de la Cour des comptes, se sont établies à 31 milliards EUR (soit 13.6 % du PIB) en 2007, et le manque à gagner a augmenté de 22 % par rapport à 2006. Le fait qu'en 2008 les recettes ont été inférieures à l'objectif de transactions fiscales retenu dans le budget indique qu'il subsiste des éléments d'inefficience dans le recouvrement. Une autre

raison, selon le tout dernier Programme de stabilité et de croissance, peut être l'existence de contraintes de liquidité dues aux turbulences internationales et aux courts délais impartis pour les transactions fiscales (ministère de l'Économie et des Finances, 2009).

La Grèce a peu de solutions pour augmenter ses recettes en relevant les taux d'imposition, car les taux légaux actuels sont élevés. La nécessité d'assurer la compétitivité du système fiscal, compte tenu de la mobilité croissante des bases d'imposition, limite les possibilités d'accroître les recettes par une majoration des taux d'imposition, ce qui favoriserait également la fraude fiscale. La Grèce n'a guère de latitude pour alourdir les prélèvements assis sur les salaires, car son coin fiscal est déjà élevé (graphique 2.3). Bien que régressifs, les impôts sur la consommation, notamment la TVA, présentent l'avantage d'être neutres vis-à-vis des décisions d'épargne et d'investissement et de créer moins de contre-incitations à travailler par rapport à l'impôt sur le travail (OCDE, 2007a). Même si le taux de TVA de la Grèce se situe globalement dans la moyenne des pays de l'OCDE, le taux de recouvrement est faible, ce qui donne à penser que la priorité devrait aller à un élargissement de l'assiette fiscale.

Les recettes tirées de la TVA pourraient être augmentées en adoptant une structure simplifiée. Selon les estimations récentes d'Eurostat, la fraction de la consommation privée qui n'est pas soumise au taux de TVA normal est plus élevée en Grèce (9 % environ) que dans l'UE-27 (à peine plus de 5 % en moyenne), même si cela peut aussi s'expliquer par la fraude fiscale (Eurostat, 2009). Il existe à l'heure actuelle six taux positifs (auxquels s'ajoute un taux zéro pour les exportations)<sup>6</sup>. Le barème de la TVA pourrait donc être resserré et un plus petit nombre de biens et de services pourraient bénéficier de taux réduits. Qui plus est, en mettant en place un barème simplifié, la Grèce se rapprocherait des pratiques internationales (Chua, 2008).

La Grèce pourrait élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu en supprimant bon nombre des exonérations et déductions restantes. Elle devrait réfléchir à la suppression du seuil d'exonération fixé pour les travailleurs indépendants (10 500 EUR), qui a été rétabli début 2009 en réponse à la baisse de l'activité économique, afin que les travailleurs indépendants soient soumis sur leurs revenus à une fiscalité équitable (encadré 2.1). Il est également possible de tirer un meilleur parti des impôts immobiliers. La Grèce collecte 1.5 % de son PIB sous forme d'impôts immobiliers, soit environ un demi-point de moins que la moyenne des pays de l'OCDE. Pour accroître les recettes, les exonérations devraient être limitées et la législation simplifiée, notamment en uniformisant les taux d'imposition de l'immobilier résidentiel et de l'immobilier commercial. L'élaboration prochaine d'un registre national des terrains et constructions, que devrait couvrir les deux tiers de la population en 2012, constitue un préalable de taille à la mise en place d'une fiscalité immobilière efficace.

La Grèce doit poursuivre ses efforts en vue de renforcer son administration fiscale. Elle doit mettre l'accent en particulier sur le respect de la réglementation, afin de ramener les acteurs de l'économie informelle dans les filets du fisc. Les réformes doivent essentiellement viser à améliorer les activités de contrôle à travers le recrutement d'un personnel plus qualifié, élargir les possibilités de promotion offertes aux vérificateurs des impôts, renforcer l'infrastructure et mettre en place un système complet d'échange de renseignements (Capo Servera et Moschovis, 2008). L'introduction, récemment, d'un numéro d'identification de sécurité sociale unique pour chaque assuré va faciliter la collecte des données et l'échange de renseignements, tout en favorisant la coordination

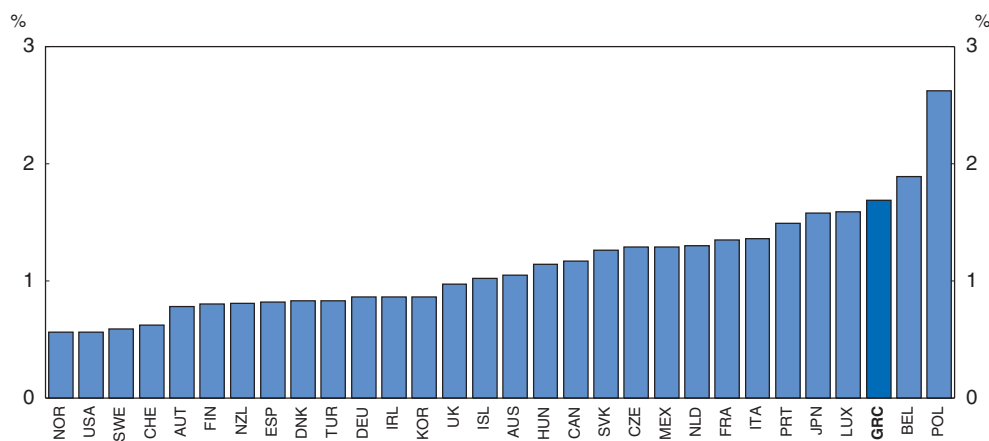


entre les administrateurs des caisses de retraite, l'inspection du travail et les autorités fiscales. Il serait également souhaitable de faciliter l'accès des vérificateurs des impôts aux renseignements sur les comptes bancaires des contribuables. Les autorités devraient poursuivre les expériences menées pour introduire des services privés dans l'administration fiscale, en commençant par le recouvrement des arriérés d'impôts ; elles ont d'ores et déjà recouru au savoir-faire et à l'assistance technique du secteur privé, même si la perception demeurera sous la responsabilité des centres des impôts. Elles devront également envisager d'utiliser des méthodes d'estimation du revenu imposable qui soient plus indirectes.


En outre, il faut mettre un terme aux amnisties fiscales à répétition et renforcer la transparence du système fiscal. Trois lois d'amnistie fiscale ont été adoptées depuis 2004. L'expérience internationale témoignant de l'échec des amnisties fiscales, comme ce fut le cas en Italie, par exemple, il convient d'éviter de telles mesures. Compte tenu des sommes considérables que l'État doit renoncer à percevoir chaque année en raison de l'expiration du délai légal de recouvrement (« limitation de l'action par prescription »), le gouvernement doit envisager de prolonger, voire de supprimer, ces délais. Plus généralement, le système fiscal doit gagner en stabilité et en transparence, ce qui permettrait d'alléger, pour les contribuables et pour l'administration fiscale, les coûts inhérents au respect de la réglementation, qui comptent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (graphique 2.5).

### Graphique 2.5. Coût de l'administration de l'impôt dans les pays de l'OCDE

Coûts administratifs/recettes fiscales nettes, en 2004



Source : OCDE (2009), Base de données sur l'administration fiscale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685576611027>

La Grèce peut aussi réduire la fraude fiscale en regroupant l'administration des impôts et celle des cotisations de sécurité sociale. La création d'un registre national de la sécurité sociale, mentionné ci-dessus, est judicieuse à cet égard. Il serait également opportun de centraliser le recouvrement de l'impôt et celui des cotisations de sécurité sociale en les plaçant sous l'autorité d'un même organisme, afin de faciliter le recoupement des informations. De plus, la Grèce doit avancer dans la suppression des nombreux impôts perçus pour le compte de tiers qui, comme on l'a vu dans les précédentes *Études*, faussent l'allocation des ressources et limitent la transparence du système fiscal. Ces prélèvements sont affectés au financement de diverses institutions, comme les caisses de retraite des avocats ou des ingénieurs. Ils constituent un ensemble d'impôts, de droits, de redevances,

de cotisations et de taxes qui ont été introduits par l'État en faveur de différentes autorités ou entités privées. Ils sont généralement recouverts par divers intermédiaires comme des banques ou des entreprises de service public, et versés au bénéficiaire final. Les impôts perçus pour le compte de tiers représentent un coût non négligeable par rapport aux recettes collectées, car ils sont rarement inscrits au budget de l'État (OCDE, 2001).

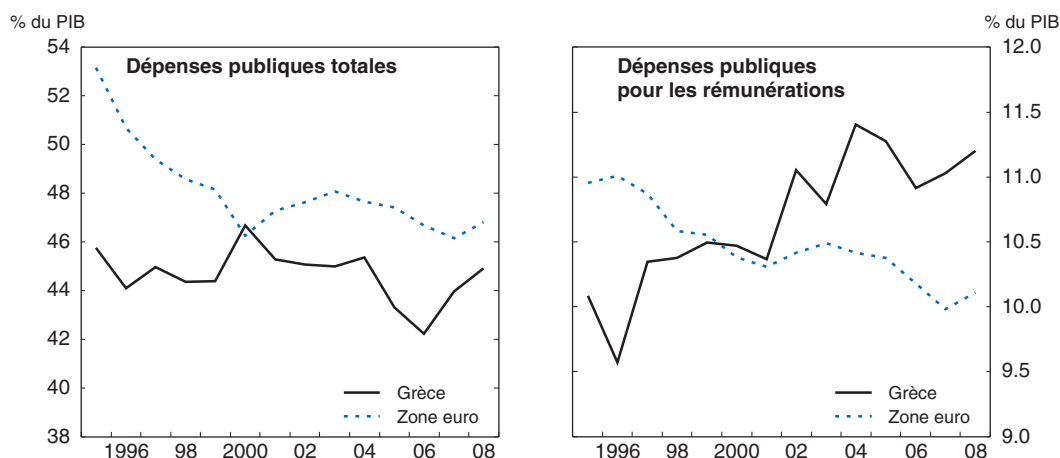
Les efforts déployés pour améliorer la performance sur le front des recettes doivent néanmoins dépasser le cadre de la politique fiscale. Comme on le verra au chapitre 3, l'économie informelle est extrêmement développée dans le secteur de la santé. De surcroît, la complexité et la fragmentation du système de retraite limitent l'incitation à respecter les règles et rendent leur application plus complexe, entraînant une fraude considérable sur les cotisations. Étant donné que la mise en place d'un dispositif réglementaire plus favorable aux entreprises sur les marchés de produits et sur le marché du travail permet de combattre l'économie informelle, des mesures en ce sens pourraient être particulièrement bénéfiques en termes de lutte contre la fraude.

## Mieux maîtriser les dépenses primaires


Une modification de la composition de l'ajustement budgétaire allant dans le sens d'une diminution permanente des dépenses est déterminante pour la viabilité de l'assainissement des finances publiques, qui s'est dans le passé partiellement soldé par un échec, car il était généralement fondé sur des mesures temporaires (ponctuelles) (tableau 1.2). À l'inverse de l'évolution observée dans la zone euro, l'amélioration du solde structurel primaire s'expliquait habituellement par une progression des recettes, parallèlement à un alourdissement des dépenses structurelles. Pour être crédible, le rééquilibrage budgétaire impose de prendre des mesures dans plusieurs domaines : dépenses de personnel, administration publique et aides financières aux entreprises publiques et autres organismes publics. La gestion des dépenses publiques doit également être améliorée. La viabilité à long terme des finances publiques dépend en outre d'une mise en œuvre énergique de réformes budgétaires structurelles dans les secteurs des retraites (ainsi qu'on le verra ci-après) et de la santé (chapitre 3). Selon la précédente *Étude*, retarder l'assainissement budgétaire engendrerait des coûts élevés à long terme, sous forme d'augmentation des impôts et de la charge du service de la dette. De plus, un tel report entraverait le jeu des stabilisateurs automatiques en phase de ralentissement conjoncturel (OCDE, 2007a).

### Restreindre les dépenses de personnel

Le gouvernement doit s'attacher à modérer les hausses de salaires dans le secteur public. Les dépenses au titre de la rémunération des agents des administrations publiques sont supérieures à la moyenne des pays de la zone euro, et cet écart s'est fortement creusé au fil des ans, les dépenses de personnel de la Grèce pour le secteur public ayant progressé en pourcentage du PIB alors qu'elles diminuaient dans la zone euro (graphique 2.6). Sur la base des données disponibles, cette différence semble tenir pour une bonne part à l'évolution des salaires réels par agent, qui ont augmenté de 3.1 % en moyenne entre 1995 et 2008, contre 1¼ pour cent seulement dans la zone euro. Cela étant, elle pourrait aussi s'expliquer par un gonflement des effectifs, l'emploi dans le secteur public grec s'étant développé à un rythme plus soutenu durant la même période (1.9 %, contre 0.3 % dans la zone euro)<sup>7</sup>. Mener une politique salariale rationnelle dans le secteur public (y compris dans les entreprises publiques) contribuerait également à contenir les hausses salariales

Graphique 2.6. **Évolution des dépenses publiques : comparaison avec la zone euro**

Source : OCDE (2009), Base de données sur des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685583315520>

excessives dans le secteur privé, les accords salariaux dans la fonction publique jouant souvent un rôle de signal dans l'évolution globale des salaires<sup>8</sup>.

Comme on l'a vu au chapitre 1, la version 2008 du Programme de stabilité et de croissance prévoit un certain nombre de mesures de compression des dépenses visant à préserver les objectifs budgétaires gouvernementaux à moyen terme, et notamment l'introduction, dans la fonction publique, d'une politique salariale prudente et d'un nouveau plan de remplacement partiel des départs en retraite. Ces initiatives vont dans le sens d'une maîtrise des dépenses de personnel. Selon les estimations de la Banque de Grèce, la progression de la rémunération moyenne au sein de l'administration centrale devrait revenir à 4.7 % en 2009, contre 8¼ pour cent l'année précédente, même si ce ralentissement s'explique là aussi par le gel des salaires des fonctionnaires annoncé début 2009 par le gouvernement.

Une rationalisation durable des rémunérations pratiquées dans le public nécessiterait de contenir la dérive des salaires en rationalisant les avantages particuliers accordés aux agents de la fonction publique. Cela est d'autant plus important vu la politique annoncée de remplacement partiel des départs en retraite dans le secteur public. Dans le passé, l'augmentation relativement rapide de l'emploi a eu tendance à atténuer la dérive salariale en faisant monter la proportion de fonctionnaires plus jeunes et moins bien rémunérés dans l'emploi public total, ce qui a contribué à limiter la hausse des rémunérations par agent. La dérive salariale a représenté la moitié environ du gonflement de la masse salariale en 2008. Les fonctionnaires bénéficient à l'heure actuelle de plus de 40 avantages d'ordre général, auxquels s'ajoutent plus de 200 avantages spécifiques, qui sont même octroyés selon des combinaisons diverses aux salariés de la même structure publique (Noti, 2009). Le système de paiement est donc complexe et difficile à gérer, et les dépenses primaires du gouvernement s'en trouvent accrues. La création d'une autorité centrale de paiement des rémunérations sera une étape positive vers plus de transparence et vers un meilleur contrôle de l'évolution des salaires dans le secteur public. Le gouvernement doit mettre à exécution son projet de rationalisation des avantages spécifiques pour les nouvelles recrues de la fonction publique, en introduisant en 2010 un barème commun de rémunération pour les agents possédant des qualifications analogues quel que soit

l'organisme public où ils travaillent. Le dialogue en cours avec le syndicat représentant les fonctionnaires marque un premier pas vers la concrétisation de ce plan.

### **Les progrès de la réforme de l'administration publique doivent se poursuivre**

Malgré les mesures prises ces dernières années pour moderniser l'administration publique, les possibilités d'amélioration des performances sont encore très nombreuses. Comme on l'a vu dans l'Étude précédente, l'administration publique en Grèce absorbe une part bien plus forte des dépenses publiques que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, alors que la quantité ou la qualité des services offerts ne paraissent pas meilleures (graphique 2.4, OCDE, 2007a). Il semble donc tout à fait possible de maîtriser les dépenses en améliorant l'efficacité. L'analyse de l'efficacité du secteur public menée par Afonso *et al.* (2003) montre que la Grèce pourrait avoir atteint le même niveau de résultats en n'utilisant que 73 % des moyens actuellement mobilisés. Plusieurs Études précédentes soulignaient la nécessité de s'attaquer au problème des sureffectifs et d'accroître la productivité dans le secteur public, deux aspects essentiels pour améliorer la qualité de l'offre de services. Les sureffectifs pourraient s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment la forte demande d'emploi dans le secteur public pour des raisons de sécurité et de couverture sociale, ainsi que les rigidités du système, qui limitent la réaffectation des fonctionnaires existants dans différentes parties du secteur public (OCDE, 2002). Le problème des sureffectifs est aggravé par l'absence d'un système solide d'évaluation des performances dans le secteur public et par des mécanismes d'incitation inadaptés.

La nouvelle politique de remplacement partiel des départs à la retraite dans le secteur public, envisagée dans le dernier Programme de stabilité et de croissance, va dans la bonne direction et doit être résolument appliquée. L'instauration du nouveau Code de la fonction publique en 2007, qu'il faudrait mettre en œuvre sans délai, devrait également contribuer à améliorer la gestion des ressources humaines. Ce code vise, entre autres, à établir un système plus solide d'évaluation des performances, à renforcer les procédures de recrutement et à accroître la mobilité des agents du secteur public afin de corriger le manque d'efficacité dans l'utilisation du capital humain. Un nouveau système de sélection des chefs d'unité dans l'administration publique, fondé sur des critères objectifs spécifiques (tels que les qualifications professionnelles, l'expérience professionnelle dans l'administration ainsi que les aptitudes et les compétences évaluées lors d'un entretien), devrait renforcer l'impartialité et la transparence du processus de sélection. En outre, le nouveau système peut permettre d'améliorer l'adéquation entre les compétences et les responsabilités. Pour obtenir des performances élevées de la part des fonctionnaires, il faudrait également renforcer les mécanismes d'incitation en subordonnant les salaires à la productivité, ce qui donnerait aux chefs de département plus de marge de manœuvre pour récompenser les bons résultats. Enfin, il est essentiel d'appliquer des mesures mieux conçues pour contribuer au redéploiement des agents publics à des fonctions prioritaires afin d'obtenir une répartition efficace des ressources existantes.

Il faudrait aussi améliorer la qualité des services fournis par l'administration publique. Les efforts récemment déployés pour simplifier progressivement les services publics, en particulier la création de guichets uniques (les « centres citoyens ») pour les services administratifs, ainsi que les mesures prises pour réduire le poids des réglementations administratives pour les entreprises, constituent un progrès. Cependant, les formalités administratives sont encore lourdes par rapport aux autres pays. Selon le rapport 2009 de la Banque mondiale sur *La pratique des affaires*, la Grèce possède l'un des cadres

réglementaires les moins favorables aux entreprises dans la zone OCDE en termes de création/fermeture d'entreprise. Un cadre simplifié contribuerait non seulement à la création d'entreprise, mais sa gestion nécessiterait également moins de ressources. L'objectif de l'État de réduire la charge administrative de 25 % d'ici 2013 – conformément à l'objectif de l'UE – va donc dans le bon sens et devrait être mis en application sans tarder. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a formé un groupe de travail de haut niveau afin de suivre et de faire des recommandations sur la mesure de la charge administrative (ministère de l'Économie et des Finances, 2008a). La détermination des autorités à améliorer l'efficacité du secteur public se reflète également dans le *Programme opérationnel de réforme de l'administration publique* pour la période 2007-2013, qui prévoit notamment un projet sur trois ans avec l'OCDE visant à mettre à disposition de la Grèce les meilleures pratiques internationales afin qu'elles servent de référence pour soutenir ses efforts de réforme de l'administration publique.

La réforme de l'administration publique doit également permettre de s'assurer que les mesures sont appliquées pleinement et efficacement une fois la législation adoptée. Le hiatus entre l'adoption et l'application des réformes est très marqué dans un certain nombre de domaines, comme le soulignait l'*Étude* précédente. La mise en place, en 2006, d'un système d'évaluation des lois nouvellement adoptées représente une initiative louable en vue d'une législation plus efficace et moins complexe. Le Premier ministre a publié une circulaire en juillet 2006 (Y190/18-7-2006) sur « la politique législative et l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositions législatives et réglementaires ». L'évaluation de la qualité repose sur des critères précis, tels que la nécessité de la nouvelle loi, sa clarté d'expression, sa conformité avec le droit de l'UE et le droit international, son efficacité et son efficacité. Des rapports d'évaluation de la qualité sont obligatoires pour toute loi ou réglementation, de même qu'après leur mise en œuvre (OCDE, 2007a). Au cours des deux années ayant suivi l'introduction du système d'évaluation, 25 analyses d'impact de la réglementation ont été réalisées sur 12.6 % des lois nouvelles. Les autorités reconnaissent toutefois que la qualité des rapports d'évaluation (analyses d'impact de la réglementation) doit être améliorée. Hatzis et Nalpantidou (2007) proposent de mieux cibler les analyses d'impact en se concentrant sur les lois et réglementations principales. Cela peut se faire en mettant en place une analyse d'impact préliminaire simplifiée portant sur les divers choix réglementaires, analyse qui serait suivie d'une évaluation plus complète des avantages et des coûts de la solution retenue. Le système d'évaluation pourrait aussi être plus transparent, en mettant à disposition du public les résultats des évaluations, ce qui favoriserait la responsabilité.

### **Renforcer le contrôle budgétaire sur les entreprises publiques et les organismes publics**

Le contrôle des dépenses des entreprises publiques doit être renforcé. Ces entreprises grèvent le budget, non seulement avec les subventions publiques qu'elles reçoivent pour financer leurs déficits, mais également à cause des obligations d'injection de capital et de garantie de prêts. Il ressort d'estimations officielles que le coût budgétaire des entreprises publiques s'est élevé à 0.8 % environ du PIB en 2007. La précarité de la situation financière des entreprises publiques s'explique notamment par des problèmes de sureffectifs et des coûts de main-d'œuvre élevés, des règles de tarification qui ne reposent pas sur des critères commerciaux, l'absence de modernisation des technologies et l'inadaptation des infrastructures (OCDE, 2007a).

Les mesures prises récemment pour améliorer les performances des entreprises publiques sont tout à fait judicieuses. Le nouveau cadre de fonctionnement des entreprises publiques, instauré en 2005, devrait accroître l'efficacité et la productivité au cours des prochaines années. Il prévoit une surveillance plus étroite des activités des entreprises publiques, l'instauration de conditions d'emploi similaires à celles du privé (bien que cela ne concerne que les nouveaux salariés), l'amélioration du gouvernement d'entreprise et la préparation de plans d'entreprise annuels. Ces initiatives ont été complétées par une loi plus récente, adoptée en 2008, qui relie les hausses des rémunérations des salariés des entreprises publiques subventionnées à la situation financière de ces entreprises ainsi qu'à l'évolution du budget de l'État. Il serait souhaitable d'accélérer la mise en place de ce nouveau cadre.

Les efforts doivent se poursuivre en vue de réformer ou de privatiser les entreprises d'État. Les progrès réalisés en matière de privatisation des entreprises publiques, en particulier la vente d'Olympic Airways en 2009 et celle du terminal de conteneurs du port du Pirée en 2008, représentent une étape importante en vue de remédier aux tensions budgétaires. Les autorités devraient également mettre en œuvre leur plan de restructuration de la Société hellénique des chemins de fer – l'une des entreprises publiques les plus déficitaires, avec une perte d'exploitation tournant autour de 0,2 % du PIB en 2007 et 2008. L'adoption par les pouvoirs publics, en mai 2009, d'un plan de réforme visant à rationaliser cette entreprise arrive donc à point nommé. Il est essentiel de mettre en place un mécanisme de tarification reflétant les coûts d'exploitation (et non des considérations macroéconomiques ou politiques à court terme) afin d'améliorer les résultats financiers des entreprises publiques. L'autonomie de gestion est également indispensable, de sorte que ces entreprises puissent prendre des décisions d'exploitation et d'investissement de manière indépendante, sans interférence au niveau de la gouvernance (OCDE, 2007a). Dans le cas de la Société hellénique des chemins de fer, la tarification des billets, les liaisons desservies et les principales décisions concernant le personnel sont soumises à l'approbation des ministres des transports et des finances. Dans le secteur de l'énergie, l'opérateur historique, dans lequel l'État détient une participation majoritaire – la Société publique d'électricité – est tenu d'appliquer les mêmes tarifs aux habitants des collectivités insulaires qu'à ceux du reste de la Grèce, malgré une différence de coût importante. Le gouvernement considère que cela est nécessaire pour des raisons d'équité sociale, puisque les coûts moyens de production des centrales sont très élevés sur les îles et en particulier sur les plus petites d'entre elles. Les prix devraient toutefois refléter l'évolution des coûts, ce qui serait également une bonne chose du point de vue de l'environnement. En 2009, le gouvernement a gelé les tarifs de l'électricité pour essayer d'atténuer l'impact de la crise internationale, ce qui a un coût pour la Société publique d'électricité.

S'agissant des organismes publics, les mesures actuelles visent à mieux contrôler leurs dépenses et leurs dépassements de dépenses récurrents. Les subventions destinées à couvrir les déficits des caisses de sécurité sociale ont atteint environ 3,2 % du PIB en 2007. Les organismes publics tels que les hôpitaux accumulent des arriérés auprès de leurs fournisseurs qui sont finalement pris en charge par l'État, comme cela a été le cas en 2005 (environ 1,3 % du PIB sur la période 2001-2004) et, plus récemment, en 2008 (1,6 % du PIB depuis 2005) (chapitre 3). Une loi a été adoptée en 2008 pour maîtriser les dépenses et accroître la transparence de la gestion fiscale des organismes administratifs publics (hôpitaux, caisses de sécurité sociale et collectivités locales) dans le cadre de la réforme budgétaire globale en cours (voir plus loin). Le dernier Programme de stabilité et de croissance préconise une mise en œuvre stricte de la loi récente, notamment par

l'application de sanctions telles que la suspension des financements et le prononcé d'amendes pour les organismes qui ne sont pas en conformité. Imposer des contraintes budgétaires sévères aux organismes publics contribuerait à renforcer la responsabilité en matière de gestion ainsi que la viabilité budgétaire. Les autorités devraient procéder sans délai à la restructuration des organismes et organisations du secteur public, telle qu'annoncée dans le Programme de stabilité et de croissance, afin de réduire les coûts administratifs et d'améliorer l'efficacité des dépenses (ministère de l'Économie et des Finances, 2009). Le regroupement récent des caisses de sécurité sociale et l'annonce du regroupement ou de la suppression de 255 organismes du secteur public sont à cet égard très positifs.

### **Améliorer la gestion budgétaire**

L'une des principales priorités du gouvernement est d'harmoniser la gestion budgétaire avec les pratiques internationales, à travers une réforme de la procédure budgétaire et la modernisation du système comptable au niveau du pouvoir central. Selon le rapport de l'OCDE sur *La procédure budgétaire en Grèce*, le budget grec manque de procédures centralisées solides, il est morcelé et il est très axé sur les ressources, contrairement aux meilleures pratiques (OCDE, 2008a). Les ministères opérationnels jouissent d'une grande latitude pour proposer les dépenses qu'ils souhaitent (à part les rémunérations, qui sont fixées au niveau central) et reçoivent au départ peu d'instructions du pouvoir central. Les dépenses budgétaires ne sont plafonnées à aucun moment de la procédure budgétaire (sauf pour le calcul des dépenses de personnel), ce qui n'incite guère à raisonner en termes de redéploiement et de hiérarchisation des dépenses, et aboutit parfois à des propositions budgétaires irréalistes. Une analyse récente de la Commission européenne montre que la Grèce a les procédures budgétaires les plus déficientes des 18 pays examinés et qu'elle est l'un des deux pays les plus faibles en termes d'indice de qualité global (Commission européenne, 2007)<sup>9</sup>.

Le morcellement de la procédure budgétaire rend celle-ci incomplète et opaque. La division entre les budgets « ordinaire » et « d'investissement » ainsi que la séparation des responsabilités qui leur sont associées au sein du ministère de l'Économie et des Finances, empêchent d'établir un arbitrage efficace entre les différents types de dépenses (Hawkesworth et al., 2008). Le budget pourrait également être plus exhaustif. Près d'un tiers des ressources et dépenses publiques générales échappent à la procédure budgétaire (Commission européenne, 2009a). Le budget national couvre uniquement les organismes de l'administration centrale, en excluant les organismes publics au sens large (entreprises publiques, caisses de sécurité sociale et hôpitaux, collectivités locales et autres organismes de droit public). Ce qui apparaît pour ces organismes correspond uniquement au montant transféré par l'administration centrale et ne reflète pas leurs finances, ce qui ne permet pas d'avoir une vue consolidée des comptes des administrations publiques.

L'accent mis sur le détail des ressources constitue une autre faiblesse du budget national. Il est difficile avec le système actuel d'avoir une vue d'ensemble pour analyser le budget et d'obtenir des informations sur les réalisations et les performances. Le système de budget de programmes, en cours d'élaboration, devrait réduire le nombre de lignes budgétaires et améliorer la transparence. Le nouveau cadre appliquera une classification unique et cohérente au budget ordinaire, au programme d'investissements publics et aux fonds spéciaux. Les dépenses seront en outre classées par fonctions, programmes et actions, sur la base de résultats mesurables étayés par des indicateurs de performance (Commission européenne, 2009a ; ministère de l'Économie et des Finances, 2008b).

Comme le souligne la Commission européenne, le budget national souffre également d'un problème de « fiabilité » dû à l'absence de mécanismes efficaces assurant le respect de la discipline budgétaire. Il n'existe pas d'évaluation systématique des implications budgétaires de mesures fiscales ou sociales nouvelles au stade de l'élaboration, ni de règles pour compenser les écarts entre les dépenses et/ou les recettes et les objectifs budgétaires ou les plafonds de dépenses contraignants. En outre, il faut des procédures de contrôle plus efficaces dans la mesure où des ressources en personnel à tous les niveaux sont affectées à la réalisation des opérations et non à l'analyse de la politique budgétaire ou des résultats dans ce domaine (Hawkesworth et al., 2008).

### **La réforme de la procédure budgétaire est encourageante et doit se poursuivre**

Les efforts déployés pour réformer la procédure budgétaire sont axés sur la mise en œuvre progressive d'un budget de programmes, l'adoption complète du nouveau système étant prévue pour 2012. Le principal objectif a été jusqu'à présent d'améliorer la structure du budget afin d'appuyer l'évaluation des politiques par l'élaboration d'un plan national de programmes pour tous les ministères. Les projets pilotes de budget de programmes sont présentés parallèlement au système actuel, qui reste le budget officiel.

Le nouveau train de mesures mis en place en août 2008 constitue une étape positive dans la réforme budgétaire. Ces mesures ont permis de supprimer la plupart des comptes spéciaux, en incorporant leur solde dans le budget de l'État. Une commission interministérielle a également été formée dans ce cadre ; elle est chargée de gérer et de contrôler les dépenses des organismes publics (hôpitaux, caisses de sécurité sociale et collectivités locales) qui ne relèvent pas du budget de l'État. Par ailleurs, ces nouvelles mesures imposent aux organismes publics de soumettre des budgets et des états financiers conformes aux normes comptables internationales et de préparer des plans d'activité sur trois ans avec des objectifs quantitatifs spécifiques. Certaines actions ont également été entreprises pour réformer le système de comptabilité publique de l'administration centrale dans le contexte d'un plan plus large visant à instaurer des principes comptables modernes et à mettre en place une série de comptes révisés (ministère de l'Économie et des Finances, 2009).

Bien qu'elles n'en soient qu'à leurs débuts, ces initiatives pourraient permettre d'améliorer la transparence et la responsabilité dans les finances publiques, à condition qu'elles soient pleinement et rigoureusement appliquées. Dans son rapport sur la procédure budgétaire en Grèce, l'OCDE estime que la « première priorité » devrait être d'instaurer un budget de programmes axé sur les objectifs des politiques – pratique qui est devenue la règle dans la plupart des pays de l'OCDE, du moins au niveau du pouvoir central. Les données empiriques semblent indiquer qu'une administration publique plus transparente est associée à des coûts d'emprunt plus faibles grâce à des primes de risque moins élevées (Bernoth et Wolf, 2006). Les autorités devraient également appliquer sans délai leur plan visant à adopter une démarche plus centralisée pour la phase d'élaboration du budget. L'expérience internationale démontre l'efficacité d'une approche de ce type pour maîtriser les coûts et renforcer la responsabilité en matière de décisions budgétaires (Hawkesworth et al., 2008). La planification et le contrôle du budget seraient encore améliorés si l'on instaurait une règle budgétaire concernant l'excédent structurel, associée à une règle relative aux dépenses publiques (chapitre 1), et si un cadre budgétaire pluriannuel était mis en place, comme le gouvernement l'envisage pour 2012. Un système comptable plus moderne et plus complet contribuerait également à une gestion efficace des dépenses publiques. Comme l'indique l'Étude précédente, de nouvelles avancées pourraient être obtenues en confiant la



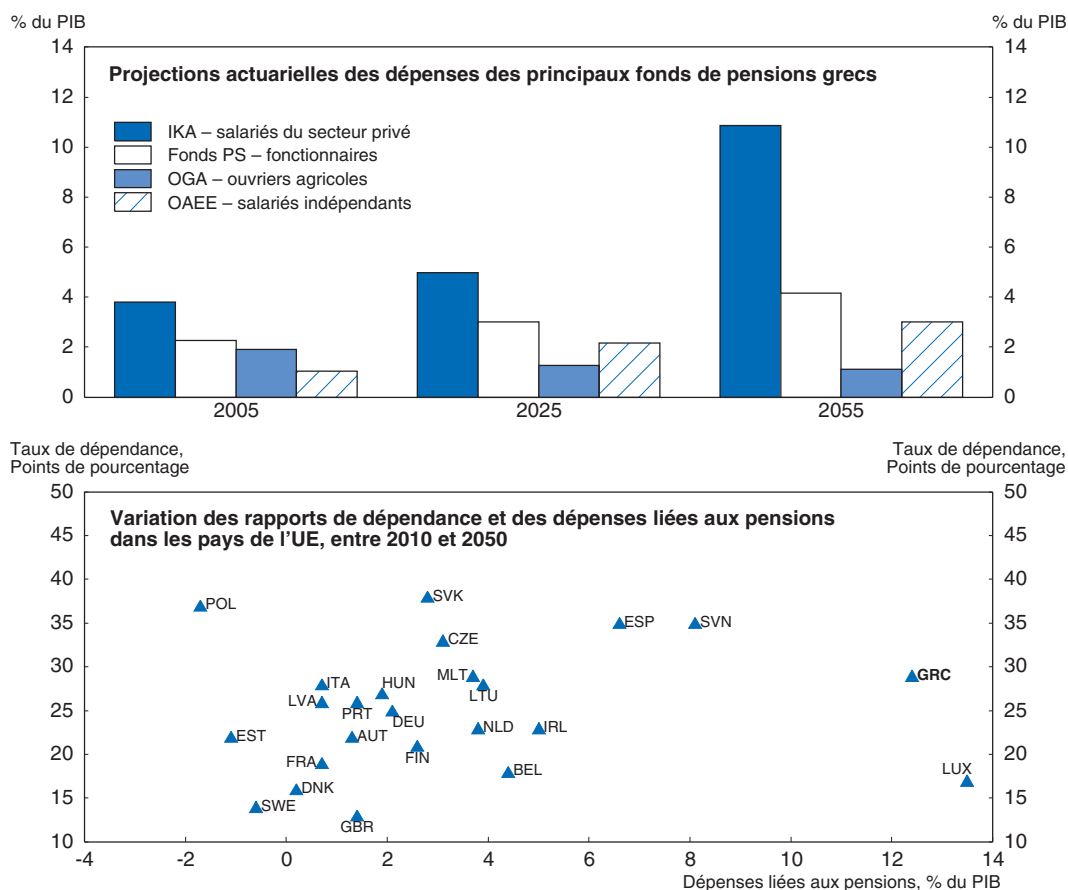
gestion de la dette à un organisme unique. En vertu du dispositif actuel, l'Agence de gestion de la dette gère environ 90 % de la dette publique, le reste (émissions de titres d'emprunt pour l'achat de matériel de défense et emprunts des entreprises non commerciales, entre autres activités) étant du ressort de la Direction de la comptabilité générale.

## La hausse attendue des dépenses pour les pensions menace la stabilité des finances publiques

Le système de retraite va être soumis à d'intenses pressions à mesure que la population vieillira. Les perspectives à long terme de ces dépenses sont inquiétantes comme le confirment les projections récemment réalisées par le Bureau international du travail (BIT, 2008a, 2008b et 2008c). Dans l'hypothèse de non-modification de la législation, les dépenses des quatre plus grandes caisses de pensions du pays, qui couvrent plus des trois-quarts des dépenses totales du système (9 % du PIB en 2005), pourraient augmenter de 10 points de pourcentage du PIB à l'horizon 2055 (graphique 2.7, partie supérieure). Ces projections, basées sur une évaluation actuarielle détaillée caisse par caisse<sup>10</sup>, reposent sur

Graphique 2.7. Projections à long terme des dépenses liées aux pensions

En pourcentage du PIB



Source : BIT (2008a), Grèce – Report to the National Actuarial Authority, Social Security Department ; BIT (2008b), Grèce – Preliminary Technical Note to the National Actuarial Authority, Social Security Department, 18 juillet et 8 septembre ; Commission européenne (2009), *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685585371187>

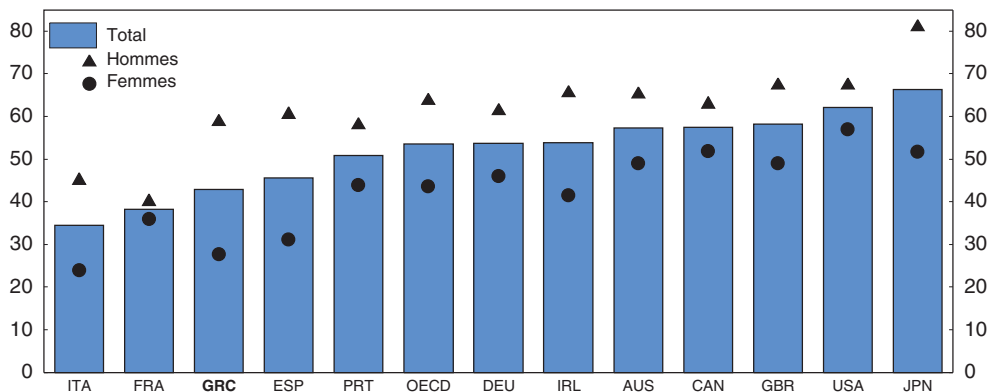
une approche différente de celle utilisée par la Commission européenne dans des études antérieures (Commission européenne, 2006). Toutefois, étendus à toutes les caisses de retraites, ces résultats, qui sont utilisés pour la récente mise à jour des projections à long terme de la Commission européenne pour la Grèce, sont similaires à ceux des précédentes analyses de la Commission : le total des pensions publiques devrait augmenter de 11,5 % du PIB en 2005 à 24 % du PIB en 2050 (Commission européenne, 2009b). Ceci résulte non seulement de l'augmentation attendue de la proportion des personnes âgées dans la population, mais aussi du départ en retraite relativement précoce des personnes actives au regard de l'augmentation de leur espérance de vie. Des réformes s'imposent donc pour éviter une déstabilisation des finances publiques.

Comparées aux autres pays européens, pour lesquelles les dépenses devraient en moyenne croître de 3 % du PIB à l'horizon 2050, ces projections à long terme soulignent le retard de la Grèce en matière de réforme du système de retraite (graphique 2.7, partie inférieure)<sup>11</sup>. De nombreux problèmes, mis en évidence par de multiples études depuis au moins une dizaine d'années (Mylonas et de la Maisonnette, 1999) ; Borsch-Supan et Tinios, 2001), doivent en effet être corrigés pour améliorer le système à prestations définies :

- Le système est extrêmement complexe et fragmenté du fait de l'existence de nombreuses caisses de retraites et d'un enchevêtrement de règles, ce qui réduit la transparence, complique la gestion et accroît les coûts administratifs. Il y a peu de contrôle et la fraude est difficile à déceler, avec une fraude aux cotisations estimée à une proportion se situant entre 20 % et 30 % des recettes collectées (Tatsos, 2001). Comme pour la fraude fiscale, la fraude aux cotisations sociales est plus développée chez les travailleurs indépendants que chez les salariés.
- Il existe de nombreuses et fortes incitations financières à une cessation d'activité avant l'âge légal de la retraite de 65 ans, ce qui explique en partie le faible niveau du taux d'emploi des seniors, en particulier pour les femmes (graphique 2.8).
- Enfin, les retraites, bien que soumises à l'impôt, reposent sur des paramètres généreux du point de vue actuariel. Le rythme auquel un travailleur acquiert des droits à pension par année de cotisation est très rapide (tableau 2.2). Le taux de remplacement de 70 % à

Graphique 2.8. Taux d'emploi des seniors<sup>1</sup>

2008



1. Population âgée de 55 à 64 ans.

Source : OCDE (2009), Base de données de l'OCDE sur l'emploi – version électronique, [www.oecd.org/els/employment/data](http://www.oecd.org/els/employment/data).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685615308263>

Tableau 2.2. **Principaux paramètres des régimes publics de retraite dans un certain nombre de pays**

Salariés du secteur privé, à partir de 2008

	Âge réglementaire de la retraite (hommes/femmes)	Période de cotisation pour l'obtention de la retraite à taux plein (en années)	Période de référence pour le calcul des prestations	Taux moyen d'accumulation des droits	Niveau de pension moyen <sup>1</sup>	Patrimoine de retraite moyen <sup>2</sup> (hommes/femmes)	Indexation des prestations
<b>Grèce</b>	<b>65</b>	<b>35</b>	<b>5 dernières années</b>	<b>2.57</b>	<b>95.1</b>	<b>14.2/16.6</b>	<b>Discrétionnaire</b>
Canada	65	40	Meilleures 34 années	0.63	41.6	6.4/7.4	Prix
France	60	40	Meilleures 25 années	1.75	50.1	9.0/10.4	Prix
Allemagne	65	Non applicable	Carrière	1.00	36.9	6.7/8.0	Salaire
Italie	65/60	Non applicable	Carrière	1.75	67.7	9.9/10.8	Prix
Japon	65	40	Carrière	0.55	33.5	5.5/6.3	Prix
Portugal	65	40	Carrière	2.00-2.30	55.4	8.1/9.5	Prix avec ajustements additionnels <sup>3</sup>
Espagne	65	35	Meilleures 15 années	2.90	75.6	11.3/13.4	Prix
Royaume-Uni	65	44	Carrière	Taux fixe	30.0	4.5/5.2	Prix
États-Unis	67	35	Meilleures 35 années	1.20	40.2	5.7/6.7	Prix

1. Niveau de pension, en pourcentage des salaires moyens dans l'ensemble de l'économie.

2. Patrimoine de retraite, en multiple des salaires moyens dans l'ensemble de l'économie.

3. La croissance du PIB est également prise en compte dans l'indexation des prestations.

Source : OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*.

80 % (non compris les prestations versées par les régimes complémentaires) est élevé, et le droit à une pension complète ne requiert que 35 années de cotisations, alors que 40 ans sont souvent nécessaires dans les autres pays. Le taux de remplacement est calculé sur la moyenne des salaires des cinq dernières années au lieu des gains sur l'ensemble de la carrière, qui sont fréquemment pris en compte dans les autres systèmes. Ces périodes correspondent en général à des années de rémunérations élevées, et dans tous le cas, ce système décourage les travailleurs âgés de rester sur le marché du travail s'ils obtiennent un salaire plus faible.

### **Une réforme des retraites a récemment été adoptée**

En mars 2008, les autorités ont adopté une réforme qui comprend quatre volets principaux (encadré 2.2). Le premier volet concerne des mesures organisationnelles et administratives, avec une fusion des caisses de retraite, dont le nombre a été réduit de 133 à 13, et l'introduction d'un numéro individuel de sécurité sociale pour tous les citoyens à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009. Grâce à ce regroupement, les taux de cotisation et le calcul des pensions des futurs assurés de ces différentes caisses seront harmonisés. Pour les assurés récemment intégrés à une nouvelle caisse, comme l'IKA, une convergence graduelle de ces paramètres vers ceux de la nouvelle caisse est prévue<sup>12</sup>. L'existence de dispositions variables régissant les assurés, y compris au sein d'une même caisse, n'est toutefois pas remise en cause. Les règles plus généreuses, par exemple en termes de taux de remplacement, dont bénéficient les personnes entrées sur le marché du travail avant 1993 par rapport à celles entrées après cette date sont maintenues, de même que les avantages des assurés ayant des personnes à charge ou exerçant un métier pénible. Le second volet

### Encadré 2.2. La réforme 2008 du système de pensions

Comme indiqué dans le texte principal, la réforme 2008 du système de pensions comprend quatre volets principaux. Le *premier volet* de cette réforme concerne la fusion des très nombreuses caisses existantes (133). Cinq caisses de base ont été créées<sup>1</sup> et les très nombreux autres régimes, reposant souvent sur des accords d'entreprise et couvrant des groupes restreints de travailleurs, ont été regroupés en six caisses complémentaires et deux de prévoyance.

Le *second volet* de la réforme vise à renforcer la viabilité financière du système de pensions grâce à une série de changements, qui seront progressivement introduits entre 2013 et 2015. Ceux-ci incluent :

- Des relèvements de l'âge minimum requis pour obtenir une retraite à taux plein pour certains assurés. Les personnes ayant commencé à travailler après 1993 avec plus de 37 années de cotisations, qui pouvaient prendre leur retraite sans contrainte d'âge, devront désormais attendre au moins 58 ans. Pour celles ayant commencé à travailler avant 1993 avec 35 années au moins de cotisations, l'âge minimum est repoussé de 2 ans, à 57 ans, si elles exercent un métier pénible, et à 60 ans dans les autres cas. Les conditions d'accès à une pension complète pour les femmes avec trois enfants à charge après 20 années de cotisation ont aussi été durcies et les possibilités de retraite liées à des licenciements et des plans sociaux ont été abolies pour les caisses fusionnées à l'IKA.
- L'âge ouvrant droit à une retraite anticipée avec une réduction actuarielle a été augmenté. Les personnes ayant commencé à travailler après 1993 et ayant cotisé au moins 35 ans devront attendre 60 ans au lieu de 55 ans pour obtenir une retraite anticipée. De même, les cessations anticipées d'activité des femmes ayant des enfants à charge et des assurés exerçant un métier pénible sont repoussées à 55 ans. Par ailleurs, les réductions actuarielles appliquées aux retraites anticipées ont été relevée de 4.5 % à 6 %. En outre, le taux d'accumulation des droits des personnes prolongeant leur activité professionnelle de trois ans jusqu'à 68 ans a été marginalement majoré de 3.0 % à 3.3 % par année supplémentaire de travail au-delà de la 35<sup>e</sup>, au lieu des 2 % utilisés lors des 35 années précédentes.
- Le taux de remplacement des régimes de pension complémentaire excédant 20 % est graduellement réduit à ce seuil. Cette disposition ne s'appliquera pas toutefois aux caisses pouvant prouver leur viabilité financière à long terme.

Le *troisième axe* de la réforme est la mise en place d'un fonds intergénérationnel de solidarité, qui commencera à accumuler des ressources à partir de 2009, afin de contribuer au paiement des pensions après 2019. La gestion de ce fonds, qui sera doté de 10 % des recettes de privatisation, de 4 % des recettes annuelles de TVA et de 10 % des recettes annuelles du fonds spécial de la sécurité sociale, sera confiée à un comité composé de représentants des ministères de l'Économie et des Finances et de l'Emploi. Le montant des ressources dont pourrait disposer ce fonds d'ici 2019 est difficile à évaluer précisément. Si l'on suppose que les recettes de TVA, de privatisations et du fonds spécial de la sécurité sociale se maintiennent à leur niveau moyen de 2004-2008, le capital de ce fonds pourrait atteindre environ 7 % du PIB en 2019, soit l'équivalent de sept mois de versement des pensions<sup>2</sup>.

Le *quatrième volet* de la réforme prévoit d'améliorer les dispositions régissant les congés de maternité en vue de stimuler la participation des femmes au marché du travail. Ces mesures, entrées en vigueur dès mars 2008, incluent :

- Une réduction de 50 % des cotisations sociales des mères reprenant leur travail pendant une durée d'un an suivant la naissance de leur enfant.

### Encadré 2.2. La réforme 2008 du système de pensions (suite)

- L'octroi d'un congé supplémentaire de maternité de 6 mois, rémunéré au salaire minimum pour les personnes assurées à l'IKA au-delà des droits habituels (de 119 jours). Ce congé financé, par le service public de l'emploi grec (OAED), est intégré dans le décompte de la durée de cotisation de l'assurée.
  - Pour chaque enfant né après 2000, les mères seront aussi créditées d'années fictives de cotisation leur permettant d'accroître leurs droits à pension. Ces années non cotisées (plafonnées à cinq ans et s'élevant à un an pour le premier enfant et deux ans pour chaque enfant suivant) ne seront cependant pas prises en compte pour le calcul du nombre minimum d'années de cotisations (15 ans), ni pour l'obtention d'une retraite anticipée.
1. Ces caisses sont pour les salariés du secteur privé : l'IKA-ETAM, qui a absorbé les caisses des banques et des entreprises publiques ; l'OAEF pour les travailleurs indépendants ; l'OGA pour les agriculteurs ; l'ETAA pour certaines professions libérales (médecins, ingénieurs, juristes) et l'ETAP-MNE pour les journalistes.
  2. Les estimations reposent sur l'hypothèse du maintien inchangé jusqu'en 2019 des recettes annuelles collectées au titre de la TVA à 7.7 % du PIB, de celles liées aux privatisations (0.8 % du PIB) et de celles du fonds de sécurité sociale (1.2 % du PIB). Sur cette base, environ ½ pour cent du PIB est supposé alimenter chaque année le fonds AKAGE. Par ailleurs, on a supposé que les ressources de ce fonds de solidarité seraient valorisées sur la base d'un rendement moyen de 4.4 % par an correspondant à la moyenne des taux d'intérêt à long terme depuis 2002.

de la réforme vise à renforcer la viabilité financière du système grâce à une série de changements qui ont pour but d'inciter les travailleurs à prolonger leur activité et de limiter les départs en retraite anticipée. Le troisième volet de la réforme concerne la mise en place d'un fonds intergénérationnel de solidarité (AKAGE), qui commencera à accumuler des ressources à partir de 2009, afin de contribuer au paiement des pensions après 2019. Enfin, pour compenser le durcissement des conditions d'éligibilité des pensions pour les mères de famille, le quatrième volet de la réforme prévoit d'améliorer les dispositions régissant les congés maternité en vue de stimuler la participation des femmes au marché du travail.

### **La réforme va dans la bonne direction, mais elle doit se poursuivre**

La réorganisation administrative constitue une étape indispensable pour réduire l'extrême fragmentation du système. Cette fragmentation a considérablement limité les capacités de supervision et de réforme des autorités, en raison de la difficulté d'intervenir sur de multiples régimes et situations spécifiques. La réforme contribuera aussi à réduire les frais de gestion, peut être de quelque 0.6 % du PIB. La création d'un registre national de la sécurité sociale avec un numéro unique d'identification pour chaque assuré permettra aussi un meilleur décompte du nombre de travailleurs et de pensionnés et une meilleure gestion des services de sécurité sociale. Ce nouveau système facilitera également la collecte des données et les échanges de renseignement, ce qui devrait se traduire par une meilleure coordination entre les gestionnaires des caisses de retraite, l'inspection du travail (SEPE) et les autorités fiscales, laquelle est indispensable pour lutter efficacement contre la fraude fiscale et la fraude aux cotisations sociales.

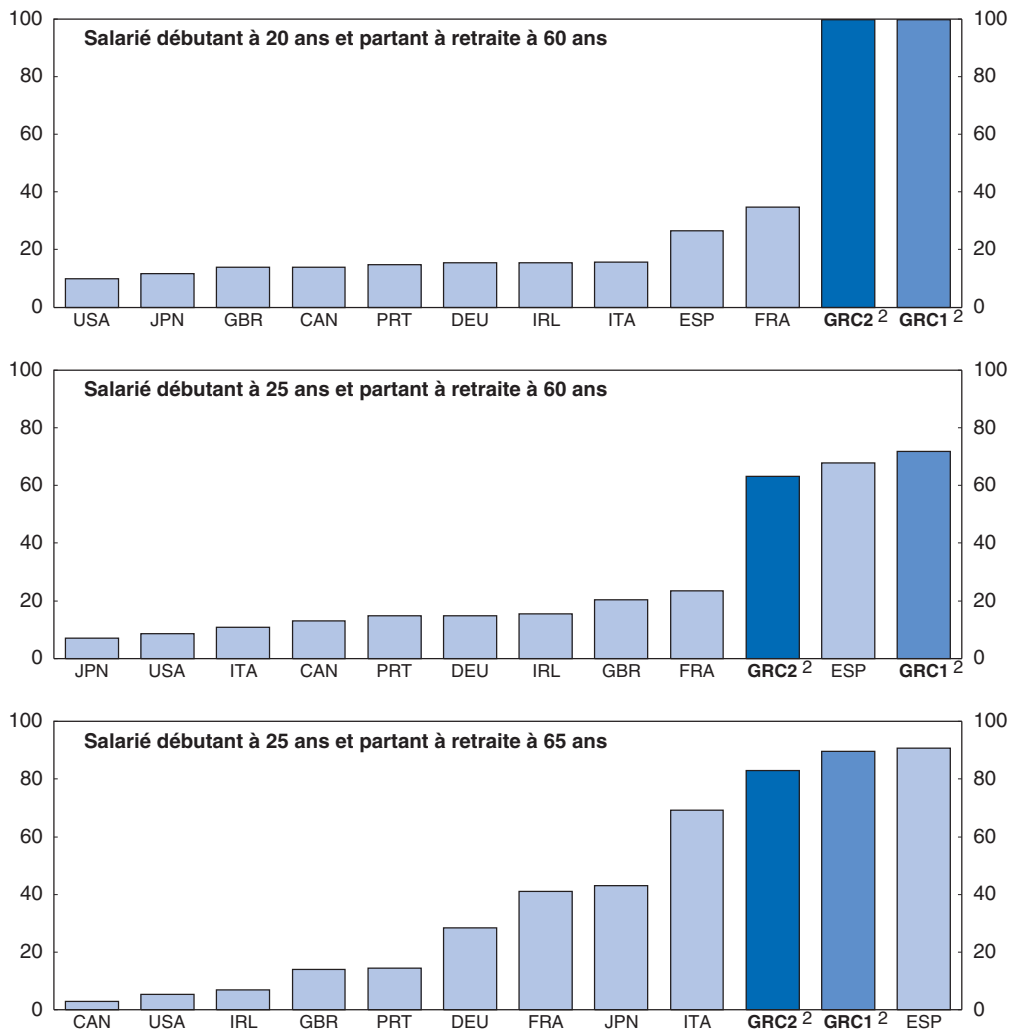
La réforme administrative doit toutefois se poursuivre. L'apparente simplicité de la nouvelle structure du système de retraite masque en fait une composition singulièrement complexe au sein de chacune des caisses créées. Les régimes de base sont composés de nombreuses caisses qui ont gardé leur indépendance. Selon l'Autorité nationale

actuarielle, il existe au sein de l'IKA environ 600 barèmes distincts fixant les droits à pension des assurés et ceux-ci sont soumis à des taux de cotisation différents. Une intégration complète s'impose. Il est par ailleurs nécessaire d'unifier les règles comptables utilisées par les caisses, en vue d'un contrôle financier plus efficace. Un cadre centralisé et cohérent pour tous les régimes faciliterait aussi la mise en place d'une gestion informatisée.

Les mesures adoptées pour maintenir plus longtemps les seniors sur le marché du travail vont également dans la bonne direction. La réforme a par exemple réduit l'effet désincitatif lié à la poursuite de l'activité, tel que synthétisé par le « prélèvement implicite sur la poursuite d'activité » à 60 ou 65 ans (graphique 2.9). Toutefois, la pénalité financière due à la perte de revenu de pension pour les personnes qui retardent leur départ à la retraite reste parmi les plus fortes de l'OCDE. La limite d'âge de 58 ans imposée pour

Graphique 2.9. **Impôt implicite sur cinq années de travail supplémentaires**

En pourcentage du salaire moyen ouvrier<sup>1</sup>, 2007



1. Pour un salarié célibataire percevant le salaire d'un ouvrier moyen.

2. GRC1 et GRC2 désignent respectivement la Grèce avant et après la réforme de mars 2008.

Source : OCDE (2009), *Objectif croissance 2009 – Réformes économiques* ; simulations du Secrétariat de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685636221673>

obtenir une pension complète après 37 ans de cotisation est basse relativement à l'âge légal de 65 ans de la retraite, de sorte qu'elle n'est pas contraignante pour une personne commençant à travailler à 20 ou 21 ans. Il en est de même de l'âge minimum de 50 à 55 ans fixé pour l'ouverture des droits à une retraite complète des femmes ayant au moins trois enfants à charge après 20 années de cotisation, malgré le relèvement de seuil. D'un autre côté, les réductions de cotisations visant à favoriser le retour à l'emploi des femmes après une maternité sont bienvenues. Cependant, l'allongement de six mois du congé payé de maternité qui leur a été accordé risque de distendre leur attachement au marché du travail en entraînant une dévalorisation de leur capital humain (OCDE, 2007c). Cette mesure étend en effet à un total de plus de 40 semaines ce congé maternité, ce qui est bien supérieur aux 8 à 25 semaines accordées dans la plupart des pays de l'OCDE. Le coût budgétaire de cette mesure devrait cependant être faible selon les autorités car elle ne va intéresser que les femmes travaillant dans le secteur privé qui ont un bas salaire. Près d'un an après l'adoption de la mesure, 18 000 femmes en avaient profité pour un coût total de 70 millions EUR (0.03 % du PIB).

Par ailleurs, la révision prévue de la liste des professions dont la pénibilité permet d'accéder à une retraite ou à une préretraite à des conditions plus avantageuses n'a que peu progressé. Suite à la récente réforme, ces personnes peuvent prendre une retraite anticipée à 55 ans (au lieu de 60 ans pour les autres travailleurs) après 35 années de cotisations dont 25 dans un métier dangereux ou pénible, et elles peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein à 57 ans, au lieu de 65 ans. En 2006, 37 % des nouvelles pensions de vieillesse attribuées par l'IKA ont concerné des personnes occupant un travail pénible ou dangereux (OCDE, 2007a). Le comité chargé de réexaminer les 637 professions bénéficiant de ces droits privilégiés a proposé d'en exclure environ la moitié et il a suggéré de tenir compte du degré de pénibilité de ces métiers, pour lesquels il a élaboré un classement. La prise en compte de cette proposition nécessiterait toutefois un nouveau changement législatif, ce qui pourra prendre un certain temps. De plus, un nouveau comité doit se réunir pour examiner les demandes de nouvelles professions de figurer sur cette liste. Selon l'OCDE, il n'existe en général pas de justification forte pour maintenir ou introduire des systèmes spéciaux de pensions pour les travailleurs ayant des métiers pénibles. Les risques de santé liés au travail peuvent être mieux pris en compte grâce à des mesures sociales classiques bien ciblées (OCDE, 2009). Quoi qu'il en soit, sur la base des plans actuels, la révision de la liste des métiers pénibles devrait être finalisée en octobre 2009. Elle ne concernera de toute façon que les nouveaux entrants sur le marché de travail et n'aura donc pas d'effet avant 2040-50.

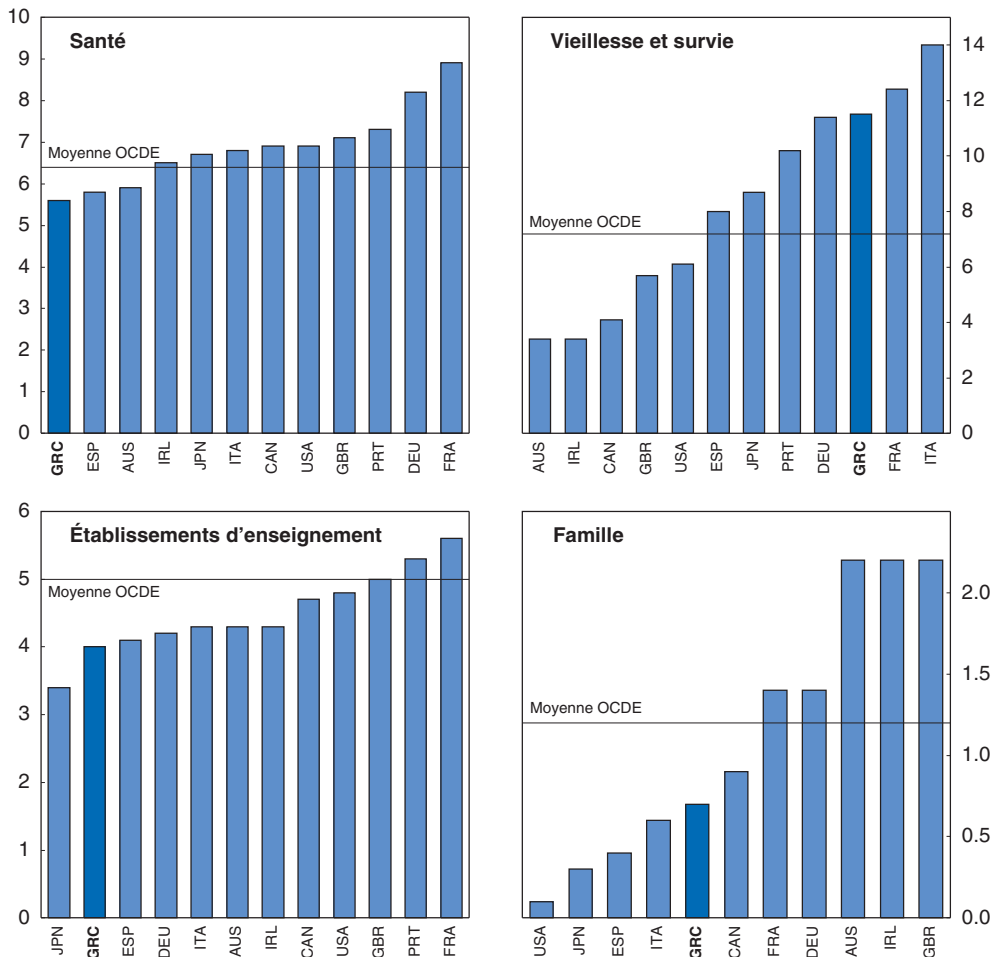
### ***De nouveaux ajustements sont indispensables pour garantir la viabilité financière du système***

On ne dispose pas d'analyse quantitative de l'impact de cette réforme sur les perspectives financières à long terme du système. Toutefois, selon l'Autorité actuarielle nationale, les mesures adoptées ne devraient réduire le niveau du déficit de la principale caisse, IKA, que d'environ 10 % après un délai de 20 à 25 ans (Autorité actuarielle nationale, 2009). Rapporté à l'ensemble des caisses, un effet de cet ordre de grandeur contribuerait à limiter à 10½ pour cent du PIB la hausse des dépenses totales de pensions d'ici 2050, au lieu de 12 %. Ceci n'est pas suffisant pour garantir la viabilité financière du système, et le fonds intergénérationnel de solidarité nouvellement créé pour préfinancer une partie des retraites sera trop limité pour jouer un rôle significatif sur ce plan. La réforme récente n'a


pas modifié les paramètres généraux de calcul des pensions du système. Seule une harmonisation des droits s'appliquera de façon progressive aux affiliés aux caisses fusionnées qui offrent actuellement des conditions plus favorables que l'IKA, dont les paramètres sont eux-mêmes généraux dans une optique internationale.

Des réformes plus profondes doivent être mises en œuvre, d'autant que la hausse des dépenses pour les retraites risque aussi de limiter les ressources qui pourront être consacrées à d'autres secteurs, comme la santé ou l'éducation, qui jouent un rôle clé pour l'accumulation du capital humain et la croissance de la productivité. Ces secteurs souffrent d'ailleurs déjà d'une insuffisance relative de moyens publics comparés aux autres pays, à la différence des pensions (graphique 2.10), alors que les effets du vieillissement démographique ne se sont pas encore fait sentir. Les caisses de retraite bénéficient d'importantes subventions budgétaires, qui s'élevaient à 3.8 % du PIB en 2008, et le poids de ces aides varie fortement entre les régimes. Comme dans d'autres pays, ces subventions sont particulièrement élevées dans le cas de la caisse des agriculteurs, pour laquelle elles

Graphique 2.10. **Dépenses publiques sociales dans certains pays de l'OCDE**  
En pourcentage du PIB, 2005



Source : OCDE (2008), *Éco-Santé 2008* ; OCDE (2008), *Regards sur l'éducation 2008* et OCDE (2008), *Dépenses sociales – Données agrégées*, version électronique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685637612343>



représentent 65 % des recettes. Cette situation favorise l'existence de fortes disparités des taux de rendements implicites des cotisations versés par les assurés entre les régimes. Il importe en outre de ne plus tarder pour procéder à des changements, comme le soulignait la précédente *Étude* (OCDE, 2007a). Les pressions à la hausse sur les dépenses consacrées aux retraites devraient en effet s'exercer dès 2020-25 et il faut laisser du temps aux personnes qui seront concernées par ces réformes pour s'y adapter. Ces pressions sur les dépenses publiques seront renforcées par la hausse probable des dépenses de santé dans les prochaines décennies (OCDE, 2006).

Une réforme paramétrique du système de retraite est inévitable afin de garantir sa viabilité financière à long terme (encadré 2.3). Plusieurs approches peuvent être envisagées pour réformer le système de retraite, notamment la mise en place de comptes notionnels comme en Italie ou en Suède (Nektarios, 2007). Quelles que soient les modalités de la réforme, celle-ci devra impliquer un ensemble de modifications incluant un allongement des durées de cotisation pour obtenir une pension complète, une baisse du taux de remplacement et une modification des revenus de référence retenus pour le calcul des retraites afin de prendre en compte les gains de l'ensemble ou de la majeure partie de la carrière. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'âge de la retraite devrait être lié à l'allongement de l'espérance de vie. Une révision du système de revalorisation des pensions aurait aussi un impact significatif sur l'équilibre financier du système. Le passage à une indexation sur les prix, au lieu de l'approche discrétionnaire actuelle, qui a été modélisée par le BIT sous la forme d'une revalorisation réelle de 0.5 % par an des retraites dans son scénario de base, permettrait de réduire les dépenses de l'IKA à l'horizon 2050-55 de près de 20 %, soit de plus de 1 % de PIB. Une indexation sur les prix, formule actuellement utilisée par une majorité de pays de l'OCDE, risque cependant de conduire à des pensions très basses après quelques décennies pour les retraités les plus âgés et pourrait poser un problème d'équité par rapport aux jeunes retraités bénéficiant de plus fortes pensions.

Des efforts accrus des pouvoirs publics sont nécessaires pour forger un consensus autour d'un programme de réforme. Il importe ainsi de lever les doutes exprimés de façon récurrente par le public ou les partenaires sociaux quand aux déficiences de gestion des retraites, avec par exemple l'utilisation des ressources des caisses de retraite pour financer l'assurance maladie, dont elles assument aussi la responsabilité. Une séparation de la gestion des pensions de celle des services publics de santé serait donc souhaitable pour améliorer la transparence et l'efficacité de l'allocation des ressources dans ces deux secteurs (voir le chapitre 3). Ce changement, prévu par le gouvernement, pourrait naturellement s'inscrire dans le cadre de la poursuite de la réforme administrative qui devrait harmoniser le fonctionnement et les paramètres des caisses récemment fusionnées.

La forte proportion de pensions minimums que génère le système n'est guère satisfaisante en raison du faible niveau absolu de ces prestations. Toutefois, malgré leur faible niveau, ces pensions minimums sont relativement « généreuses » par comparaison avec les cotisations payées par leurs bénéficiaires. Ceci crée une incitation perverse pour certains travailleurs – qui ont suffisamment cotisé pour avoir droit à une pension minimum mais n'ont que peu d'intérêt à prolonger leur activité – à prendre une retraite anticipée sans subir une réduction actuarielle. Les conditions d'obtention des pensions minimums pourraient être revues afin de restreindre leur accès aux personnes ayant atteint l'âge officiel de la retraite. Ceci permettrait d'une part de mieux cibler cette prestation sur son objectif premier, qui est de protéger les personnes âgées contre le risque de pauvreté et, d'autre part, de réduire l'incitation à une retraite anticipée. Il faut aussi

### Encadré 2.3. **Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques**

#### **Améliorer la performance du côté des recettes**

Vu le niveau relativement élevé des taux d'imposition et le faible niveau des recettes, il faudrait veiller à lutter plus efficacement contre la fraude et éliminer certaines exonérations et déductions :

#### **Élargir l'assiette de l'impôt**

- Accroître les recettes de TVA en adoptant une structure de taux plus uniforme et en limitant le nombre de biens et services soumis à taux réduit. Avec une structure de TVA plus simple, la Grèce se rapprocherait de la pratique internationale.
- Mettre fin aux dispositions fiscales qui favorisent le travail indépendant, en supprimant la tranche d'exonération (10 500 EUR).

#### **Lutter efficacement contre la fraude fiscale**

- Poursuivre le renforcement de l'administration fiscale, améliorer les activités de contrôle en faisant appel à des agents plus qualifiés, en offrant à ces agents plus de possibilités de promotion et en créant un système plus complet d'échange de renseignements entre les services de contrôle. Faire en sorte que les contrôleurs puissent avoir plus facilement accès aux informations bancaires.
- Envisager d'expérimenter l'intervention de services privés dans l'administration de l'impôt, en commençant par le recouvrement des arriérés.
- Assurer la stabilité et la transparence du système fiscal. Renoncer aux amnisties fiscales fréquentes afin de réduire la contre-incitation à la discipline fiscale. Envisager d'allonger, ou même d'éliminer la prescription en matière de recouvrement de l'impôt.
- Simplifier encore le système fiscal. Il faudrait unifier l'administration des prélèvements fiscaux et des cotisations de sécurité sociale et centraliser leur collecte en la confiant à un seul organisme. Il faudrait diminuer le nombre des « impôts pour compte de tiers » préaffectés afin de remédier aux distorsions et d'améliorer la transparence budgétaire.

#### **Mieux maîtriser les dépenses primaires**

##### **Suivre de près l'évolution des dépenses primaires**

- Poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses de personnel. Procéder à la rationalisation prévue des prestations spéciales dont bénéficient les agents du secteur public. Cela est indispensable si l'on veut maîtriser correctement la masse salariale.
- Accélérer la modernisation de l'administration publique. Il faudrait mettre en œuvre sans retard le nouveau système de gestion des ressources humaines dans le secteur public. Il faudrait renforcer les mécanismes d'incitation afin d'accroître la productivité. Les mesures de remplacement partiel des retraités dans le secteur public devraient être énergiquement appliquées.
- Poursuivre l'action de simplification des formalités administratives.
- Mettre en œuvre pleinement et efficacement les lois et règlements adoptés. Une analyse d'impact plus ciblée et plus transparente serait essentielle à cet égard.

##### **Renforcer le contrôle budgétaire sur les entreprises publiques et les organismes publics**

- Accélérer la mise en place du nouveau cadre opérationnel des entreprises publiques. Un mécanisme de fixation des prix reflétant les coûts d'exploitation des entreprises publiques et une gestion autonome sont cruciaux pour une meilleure performance financière.

### Encadré 2.3. **Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques (suite)**

- Poursuivre l'action allant dans le sens de la privatisation et de la restructuration des entreprises à capitaux publics.
- Appliquer rigoureusement la législation récente visant à maîtriser les dépenses et à accroître la transparence de la gestion budgétaire de certains organismes publics (hôpitaux, caisses de sécurité sociale et collectivités locales), comme le prévoit le dernier Programme de stabilité et de croissance. Procéder sans retard aux regroupements prévus de certains organismes publics.

#### **Améliorer la gestion budgétaire**

- Améliorer la préparation, le suivi et l'évaluation du budget. Adopter rapidement une structure budgétaire par programme et un cadre budgétaire pluriannuel, en respectant la date annoncée, 2012.
- Mettre en œuvre rapidement les réformes visant à moderniser le système comptable dans le secteur public. La transparence budgétaire et la reddition de comptes y gagneraient si la gestion de la dette était confiée à un seul organisme.

#### **Réforme des retraites**

##### **Réformer l'administration du système de retraite**

- Séparer l'administration des organismes de retraite et celle des caisses d'assurance maladie.
- Poursuivre la réforme administrative afin d'harmoniser le fonctionnement et les paramètres des organismes de retraite récemment fusionnés ; unifier leurs règles comptables et informatiser l'ensemble du système.

##### **Poursuivre les réformes encourageant les travailleurs âgés à ne pas cesser leur activité**

- Modifier les conditions d'attribution de la pension de retraite minimum de façon qu'elle ne puisse être perçue qu'à l'âge légal de la retraite.
- Réviser comme prévu la liste des emplois « pénibles » et étendre l'application de cette réforme aux travailleurs qui sont encore loin de l'âge de la retraite.
- Relever à plus de 58 ans l'âge minimum ouvrant droit à la pension de retraite à taux plein après 37 années de cotisation (ou augmenter le nombre d'années de cotisation exigées ; voir ci-après).
- Dissocier les mesures de politique familiale de celles concernant les retraites, et relever l'âge minimum auquel les femmes ayant des enfants à charge peuvent percevoir une pension de retraite ou de préretraite. Évaluer l'impact de la récente extension du congé de maternité et ajuster cette mesure si elle a un effet négatif sur l'emploi des femmes.

##### **Réformer les paramètres du système de retraite, notamment en agissant sur les éléments suivants :**

- Allonger la durée de cotisation exigée pour la pension à taux plein.
- Relever périodiquement l'âge normal de la retraite en fonction de l'allongement de l'espérance de vie.
- Réduire le taux légal de remplacement appliqué pour le calcul de la pension de retraite et modifier le revenu de référence en prenant en compte la totalité ou la majeure partie de la carrière, et pas seulement les cinq dernières années.
- Envisager de réviser le système de revalorisation des retraites.

remédier aux sérieuses lacunes de gestion du système, qui facilitent la fraude aux cotisations. Il est en effet aisé pour des employeurs de déclarer par exemple des cotisations sur la base du salaire minimum, même si la rémunération versée est en réalité supérieure. Le manque de coordination entre les autorités fiscales et celles de sécurité sociale rendent les vérifications difficiles, d'autant que de nombreuses caisses ne sont pas encore informatisées.

Il faut aussi procéder à de nouvelles réformes favorisant le maintien des seniors sur le marché du travail. Ceci implique entre autres d'accélérer le processus de diminution du nombre des métiers « pénibles » ouvrant droit à une retraite anticipée à des conditions privilégiées, ce que le gouvernement prévoit de faire prochainement, mais aussi d'appliquer cette réforme à la fois aux nouveaux entrants sur le marché du travail et aux jeunes travailleurs encore éloignés de l'âge de la retraite. Dans le même esprit, l'âge minimum pour obtenir une pension complète après 37 ans de cotisation devrait être relevé au-delà de 58 ans, de même que l'âge minimum de 55 ans pour les femmes ayant des enfants à charge. Les dispositions actuelles en faveur des mères relèvent de la politique familiale et elles ne devraient pas interférer avec le système de retraite. L'impact de la récente prolongation du congé de maternité mériterait aussi d'être évalué afin éventuellement d'ajuster cette mesure si elle s'avère néfaste sur l'emploi des femmes, dans la mesure où elle les éloigne du marché du travail.

## Notes

1. Pour une revue des études existantes, voir Flevotomou et Matsaganis, 2007.
2. Voir Schneider (2007) pour un examen des méthodes d'estimation de la taille de l'économie souterraine.
3. Les études réalisées n'entendent pas de la même manière l'évasion et la fraude fiscales. Dans le présent chapitre, l'évasion fiscale désigne un comportement légal, et la fraude fiscale un comportement illégal.
4. Fait inhabituel, la LPE en Grèce est beaucoup plus stricte pour les employés et cadres que pour les ouvriers. De plus, la Grèce applique des règles plus sévères aux travailleurs temporaires qu'aux travailleurs réguliers (OCDE, 2007a).
5. Tatsos (2001) conclut que la fraude fiscale pourrait avoir atteint près de 15 % du PIB en 1997, soit l'équivalent de près de deux tiers des recettes fiscales de cette année-là.
6. Il y a trois taux principaux de TVA : le taux normal de 19 %, pour la plupart des biens et services, et les taux réduits de 9 % et 4.5 %. Les trois autres taux ne s'appliquent qu'aux îles frontalières. La TVA grecque est conforme à la sixième directive du Conseil de l'UE de 1977.
7. On ne dispose pas de données sur l'emploi et les salaires. Les estimations reposent sur les statistiques de la comptabilité nationale relatives à la masse salariale. Pour distinguer les salaires de l'emploi, on a utilisé les données de la Banque de Grèce sur le salaire brut moyen en vigueur dans l'administration centrale, qui ne donne toutefois qu'une idée approximative des salaires de la fonction publique. À ce titre, les estimations citées doivent donc être considérées avec circonspection.
8. Ces dernières années, les hausses annoncées des rémunérations des fonctionnaires ont été relativement modérées (3 % en moyenne pour la période 2006-08) et généralement inférieures aux hausses contractuelles dans le secteur privé (environ 6 % en moyenne pour la même période). Mais les hausses budgétisées et celles enregistrées *a posteriori* ont été plus fortes en raison du coût des prestations spéciales ou de l'application de barèmes spéciaux à certaines catégories.
9. Les indices reposent sur les informations de la base de données OCDE/Banque mondiale, qui couvrent les trois stades de la procédure budgétaire, à savoir la planification, la législation et la mise en œuvre. L'indice global des procédures budgétaires couvre les aspects suivants : transparence budgétaire, planification pluriannuelle, hypothèses économiques prudentes et réserves, budgétisation axée sur les résultats, centralisation de la procédure budgétaire, méthodes

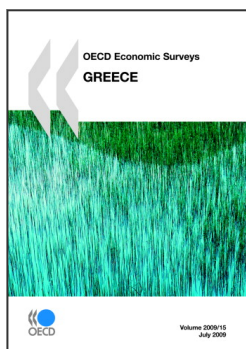
d'élaboration du budget centralisées, et règles fiscales chiffrées. En revanche, l'indice de qualité couvre uniquement les quatre premiers aspects (Commission européenne, 2007 et 2009a).

10. Ces projections ont été réalisées en tenant compte de la législation en vigueur en 2005. Dans le cas du principal régime IKA, qui couvre les salariés du secteur privé, et du régime OAEE des travailleurs indépendants, ces dépenses pourraient même presque tripler en proportion du PIB entre 2005 et 2055. Les projections en baisse des dépenses de la caisse de retraite des agriculteurs (OGA) reflètent la réduction de la population active dans ce secteur. Selon le BIT, ce scénario serait en outre légèrement optimiste car il repose sur des hypothèses de taux de mortalité dérivées de celles retenues par la Commission, qui sont plutôt élevées. L'utilisation du taux de mortalité plus faible préféré par le BIT accroîtrait les dépenses de retraites de l'IKA de 0.8 % du PIB relativement au scénario de base.
11. Les projections réalisées pour les pays européens, y compris la Grèce, s'appuient sur des hypothèses démographiques et économiques homogènes élaborées par la Commission européenne. Pour la Grèce, ces projections, qui sont basées sur celles réalisées par le BIT, ont été approuvées par le groupe de travail sur le vieillissement de la Commission.
12. À partir de 2013, les taux de cotisation des caisses intégrées à l'IKA seront progressivement ajustés sur ceux en vigueur dans ce régime (6.67 % pour les salariés et 13.33 % pour les employeurs). Le calcul des pensions pour les périodes travaillées entre le 31 décembre 1982 et le 31 décembre 2007 sera également ajusté sur la base d'un taux de remplacement de 80 %.

## Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2003), « Public sector efficiency: an international comparison », *European Central Bank Working Paper*, n° 242, Francfort.
- Athens Plus (2008), « Gov't Fails to Collect Tax Fortune », 12 décembre.
- Banque de Grèce (2009), *Annual Report 2008*, avril, Athènes (en grec).
- Banque mondiale (2008), *Doing Business 2009*, World Bank and the International Finance Corporation.
- Bernoth, K. et G. Wolff (2006), « Fool the Markets? Creative accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia », *De Nederlandsche Bank (DNB), Working Paper* n° 103/juin 2006.
- BIT (2008a), « Greece » Actuarial projections as of 31 December 2005 of the national pension schemes IKA for private sector workers and OGA for agriculture workers, *Report of the National Actuarial Authority*, International Labour Office, Genève.
- BIT (2008b), « Greece » Actuarial projection results of the National pension schemes of OAEE as of 31 December 2005, *Preliminary Technical Note to the National Actuarial Authority*, International Labour Office, Genève.
- BIT (2008c), « Greece », Actuarial Projection results of the National pension scheme of Public Servants as of 31 December 2005, *Preliminary Technical Note to the National Actuarial Authority*, International Labour Office, Genève.
- Börsch-Supan, A. et P. Tinios (2001), « The Greek Pension System: Strategic Framework for Reform », dans R. Bryant, N. Garganas, G. Tavlas (dir. pub.), *Greece's Economic Performance and Prospects*, Banque de Grèce et The Brookings Institution, Athènes.
- Bovi, M. (2002), « The Nature of the Underground Economy. Some Evidence From OECD Countries », *ISAE Istituto di Study e Analisi Economica*, Rome, juin.
- Capo Servera, M., et G. Moschovis (2008), « Tax Shortfalls in Greece », *Country Focus*, vol. 3, n° 5, DG ECFIN, Commission européenne.
- Chua, D. (2008), « Broadening the Tax Base », in *Greece: Selected Issues*, prepared by Honjo, K. et D. Chua, *IMF Country Report* n° 08/147, mai, Washington.
- Commission européenne (2007), « Public Finances in EMU-2007 », *European Economy* n° 3.
- Commission européenne (2009a), « Greece: Macro Fiscal Assessment – An Analysis of the January Update of the Stability Programme », *ECFIN/F3/REP 50740/09-EN*, 4 mars, Bruxelles.
- Commission européenne (2009b), « The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060) », *European Economy* n° 2/2009.

- Commission européenne (2006), « The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfer », *Special Report*, n° 1, European Economy, Commission européenne, Bruxelles.
- Danopoulos, C.P., et B. Znidaric (2007), « Informal Economy, Tax Evasion, and Poverty in a Democratic Setting: Greece », *Mediterranean Quarterly*, vol. 18, pp. 67-84.
- Eurostat (2009), *Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Members and Norway*, Eurostat Statistical book, Commission européenne.
- Flevotomou, M., et M. Matsaganis (2007), « Estimating Tax Evasion in Greece », *Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies, Specific Targeted Research or Innovation Project Citizens et Governance in a Knowledge-based Society CERES*.
- Hatzis, A.N. et S. Nalpantidou (2007), « From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece », *ENBR Working Paper* n° 13/2007, décembre.
- Hawkesworth, I., D. Bergvall, R. Emery et J. Wehner (2008), « Budgeting in Greece », *OECD Journal on Budgeting*, vol 3, OCDE.
- Katsios, S. (2006), « The Shadow Economy and Corruption in Greece », *South-Eastern Europe Journal of Economics*, vol. 1, pp. 61-80.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2008a), « National Reform Programme for Growth and Jobs: 2008-2010 », octobre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2008b), « State Budget 2009: Programme Budgeting 2009 », Executive Summary, octobre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2009), « The 2008 Update of the Hellenic Stability and Growth Programme 2008-2011 », janvier, consultable à l'adresse : [www.mnec.gr](http://www.mnec.gr).
- 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 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 215.
- National Actuarial Authority (2009), *Annual Report of the National Actuarial Authority 2008*, à paraître.
- Nektarios, M. (2007), « Public Pensions and Labour Force Participation: The Case of Greece », *The Geneva Papers*, n° 32.
- Noti, N. (2009), « Greece, the Country of Special Benefits », available at: [www.capital.gr](http://www.capital.gr), 14 avril.
- OCDE (2001), *Étude économique de la Grèce*, Paris.
- OCDE (2002), *Étude économique de la Grèce*, Paris.
- OCDE (2007a), *Étude économique de la Grèce*, Paris.
- OCDE (2007b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2007c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2008b), « Should Pension System Recognize "Hazardous and Aduous" Work? », *DELSA/ELSA/WP1(2008)*.
- OCDE, (2006), « Projecting OCDE Health and Long-term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, Paris.
- Schneider, F., et D. Enste (2000), « Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences », *IMF Working Paper*, WP/00/26.
- Schneider, F. (2007), « Shadow Economies et Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries », *Economics*, n° 2007-0, juillet.
- Schneider, F. (2009), « The Size of the Shadow Economy in 21 countries (in % of "official" GDP). Using the MIMIC and Currency Demand Approach », [www.economics.uni-linz.ac.at/531](http://www.economics.uni-linz.ac.at/531).
- State Audit Council (2008), *2007 State Audit Council Report*, novembre (en grec).
- Tatsos (2001), *Black Economy and Tax Evasion in Greece*, Foundation of Economic and Industrial Research (IOBE) and Papazisis Publications, Athens (in Greek).



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Greece 2009**

Accéder à cette publication :

[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-grc-2009-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2009-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2010), « Améliorer la viabilité des finances publiques », dans *OECD Economic Surveys: Greece 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-grc-2009-4-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2009-4-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).