

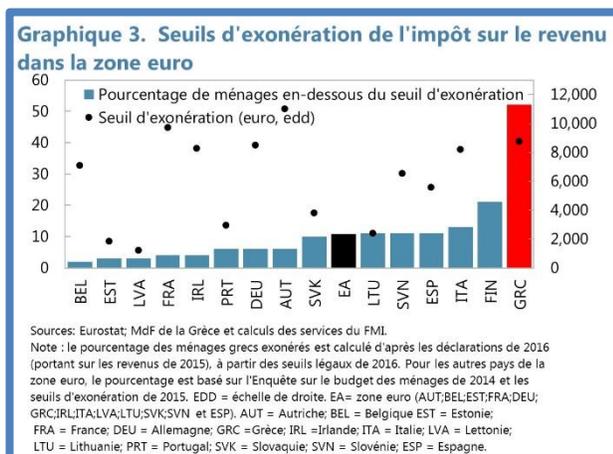
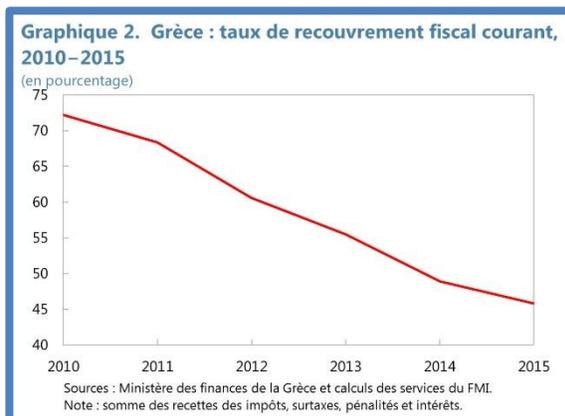
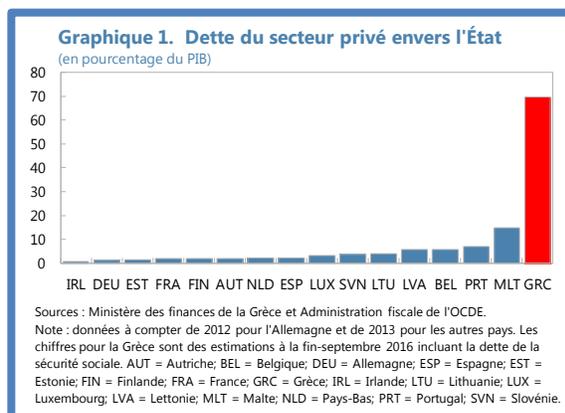
Comment rendre le budget de la Grèce plus propice à la croissance

Par Poul M. Thomsen

L'engagement du FMI aux côtés de la Grèce vise essentiellement à l'aider à revenir sur une trajectoire de croissance viable, dans l'intérêt du peuple grec. Cela étant, nous sommes d'avis que la structure actuelle du budget de la Grèce est un sérieux handicap à la croissance. Nous expliquons ci-après pourquoi, sous sa forme actuelle, le budget grec nuit à la croissance et pourquoi la solution passe nécessairement par des réformes de la fiscalité et des retraites.

Dans le but d'accroître les recettes, la Grèce a choisi de majorer à plusieurs reprises les taux d'imposition, déjà élevés, au lieu d'élargir l'assiette de l'impôt. Cela n'a pas marché. Au bout de plusieurs années de cette politique, le gouvernement grec s'est vu confronté à une grogne de plus en plus vive de la part des contribuables en 2014, ce qui l'a conduit à recourir à des systèmes d'échelonnement ou de report des paiements, en dépit du fait que leur prolifération — il y en a eu 50, rien que dans le domaine de la sécurité sociale depuis 2001, ce qui est ahurissant — amène inévitablement les contribuables à considérer qu'ils sont dispensés de payer leurs impôts. Cela ressort clairement de l'accumulation de la dette fiscale et sociale envers l'État, qui a atteint 120 milliards d'€ (à peu près 70 % du PIB, la moitié des contribuables étant en arriérés de paiement, Graphique 1) et de la baisse continue des rentrées fiscales, en dépit de la somme extraordinaire d'assistance que les organismes internationaux ont apportée à la Grèce en vue de l'amélioration de l'administration fiscale (Graphique 2).

Qu'est-ce qui nous fait dire que l'assiette fiscale est trop étriquée? Le régime de l'impôt sur le revenu est un bon exemple. La Grèce permet aux contribuables de bénéficier de généreux abattements, si bien que plus de la moitié des salariés sont dispensés de l'impôt sur le revenu (Graphique 3). En Irlande et au Portugal, par contre, les taux d'exonération sont seulement de 5 et 6 %, respectivement (la

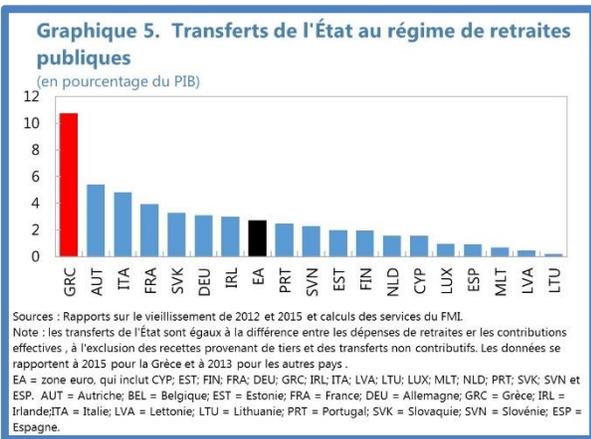
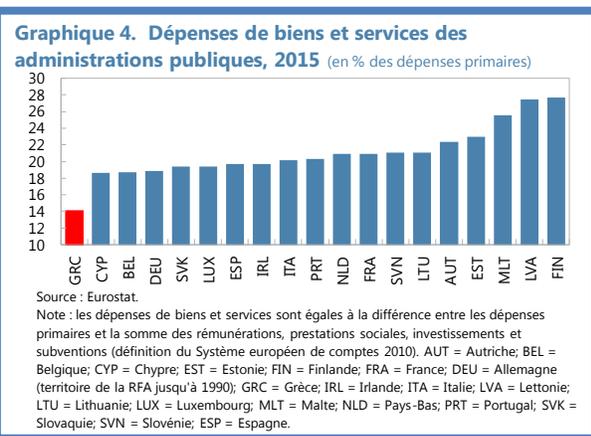


moyenne du reste de la zone euro tourne autour de 8 %). En valeur nominale, le seuil d'exonération fiscale de la Grèce (8.750 €) est le plus élevé de la zone euro, supérieur à celui de l'Allemagne, de l'Italie ou de l'Espagne. Cela signifie que la charge de l'impôt est extrêmement déséquilibrée en Grèce, où le décile supérieur des salariés fournit à l'État près de 60 % de ses recettes fiscales.

Certes, ceux qui gagnent le plus devraient être ceux qui paient le plus d'impôts. Mais on ne peut pas justifier le système d'exonération exceptionnellement généreux dont la classe moyenne bénéficie en Grèce en invoquant l'équité ou la justice sociale. Les exonérations massives ne sont ni équitables ni justes socialement, car elles empêchent la Grèce de mobiliser les recettes dont elle a besoin pour financer les systèmes bien ciblés de prestations sociales et d'indemnités de chômage courants dans le reste de l'Europe. Nous sommes d'avis qu'il faudrait en priorité élargir l'assiette fiscale, tout en abaissant les taux d'imposition marginaux élevés.

Qui plus est, la compression supplémentaire de dépenses discrétionnaires à laquelle les autorités grecques ont recours n'est pas crédible. Les dépenses de biens et services, par exemple, ont été sabrées de façon spectaculaire ces dernières années et sont maintenant réduites à un niveau extrêmement bas par rapport aux normes européennes (Graphique 4). Nous pensons en fait que cette compression est intenable, comme il ressort clairement des plaintes qui s'élèvent parce que les hôpitaux manquent de seringues et que les autobus sont immobilisés, à cause du manque de pièces de rechange, etc. Au vu de la situation, nous pensons qu'il n'est ni plausible, ni souhaitable que les dépenses soient encore réduites de 2 % du PIB d'ici 2018, comme le prévoient les autorités. En l'absence de réformes du secteur public visant à produire des gains d'efficacité, cette nouvelle compression causerait une détérioration encore plus grave des services publics élémentaires, ce qui n'est pas crédible et ne peut pas être encouragé dans le cadre d'un accord avec le FMI.

Tandis que les services publics de base sont réduits à un niveau inacceptable, les dépenses liées aux retraites demeurent inabordables. La pension de retraite publique nominale moyenne est du même ordre qu'en Allemagne, alors que la productivité est plus faible en Grèce. Elle ne peut y arriver que par le biais de transferts budgétaires au régime de retraite qui sont quatre fois plus élevés que la moyenne de la zone euro (Graphique 5). Mais le problème des



retraites s'est révélé très épineux. Les précédents gouvernements ont tenté de réformer le système, mais se sont heurtés à des décisions de justice qui ont stoppé leur élan et à d'autres obstacles. Bien que le gouvernement actuel ait redoublé d'efforts dans ce domaine, la récente réforme, qui vise à réduire les transferts du budget au régime de retraite d'environ 1 % du PIB, est loin de suffire face à l'ampleur du problème (un déficit de près de 11 % du PIB).

Comme dans le cas du régime fiscal, le maintien des retraites à un niveau si élevé tout en déniait à la population l'accès aux prestations sociales de base n'est ni équitable ni tenable socialement. On a souvent invoqué l'argument selon lequel il faut que les retraites soient élevées en Grèce, parce qu'elles ne servent pas seulement à préserver le revenu des personnes âgées, mais fonctionnent aussi à la manière d'un système informel de protection sociale. Il est cependant clair

que les retraites ne peuvent pas remplacer un système de protection adéquat, car ce dispositif de fortune n'a pas permis d'empêcher la pauvreté de s'accroître dans la plupart des couches les plus vulnérables de la société. En fait, tout indique que les retraites élevées ont eu l'effet inverse, constituant un transfert implicite des membres les plus vulnérables de la population en âge de travailler aux personnes âgées. Le taux de pauvreté de la population en âge de travailler, surtout des sans-emplois, a augmenté rapidement depuis 2010, tandis que, parallèlement, le taux de pauvreté des retraités a beaucoup baissé (Graphique 6). Pour résoudre cette équation, il faudrait que les autorités abaissent encore les retraites actuelles et consacrent plus de dépenses à l'élaboration d'un système de protection sociale moderne et bien ciblé afin de mettre à l'abri du besoin ceux qui sont le plus défavorisés. Il faudrait aussi consacrer davantage de ressources aux services publics essentiels ainsi qu'aux investissements publics cruciaux. La rationalisation du système actuel de retraites permettrait aussi un partage intergénérationnel plus équitable du coût des réformes.

