



# Gestion Publique Réactive

Bureau de la Recherche - IGPDE

N° 57 – septembre 2013



## Grèce : l'Administration dans la tourmente

Si la Grèce ne fait plus la une des journaux et si la menace d'une sortie de l'euro semble s'éloigner, la situation économique et sociale du pays n'en demeure pas moins très préoccupante. Pour y faire face, l'Administration grecque se voit engagée dans de profonds bouleversements

La Grèce est à la fois le théâtre d'une forte politique d'austérité, d'une vaste mais lente réorganisation fiscale et d'une réforme administrative radicale.

### Une crise sans fin ?

Début juin, le FMI faisait son *mea culpa* quant aux mesures d'austérité qu'il a imposées conjointement avec les deux autres institutions membres de la « Troïka », la Commission européenne et la Banque centrale européenne, et dont l'impact négatif avait été sous-estimé. Il expliquait en outre que la restructuration de la dette grecque aurait dû avoir lieu dès 2010 mais que l'Europe s'y était opposée<sup>1</sup>. A ce jour, les finances publiques grecques ne sont toujours pas rétablies.

En récession depuis six ans, après trois années de mesures d'austérité et deux plans de sauvetage financier (mai 2010 et octobre 2012) pour un montant total de 246 milliards d'euros - en plus de l'effacement d'une partie de sa dette au détriment des créanciers privés et de la renégociation d'une autre partie avec les institutionnels -, la Grèce cumule plus de 300 milliards d'euros de dettes. Elles devraient représenter 175 % du PIB en fin d'année. Depuis l'entrée en fonction du gouvernement de coalition d'Antonis Samaras en juin 2012, la dette a crû de 18 milliards, notamment par manque de maîtrise des dépenses de santé malgré la mise en place d'un système électronique censé éviter les prescriptions abusives de médicaments<sup>2</sup>.

Pourtant, l'impact de l'austérité budgétaire est sévère dans certains domaines et particulièrement celui de la santé publique : retour de la malaria dû à l'arrêt des campagnes anti-moustiques, recrudescence des contaminations par le VIH car le programme d'échange de seringues pour toxicomanes est arrêté, délais d'attente augmentés avant une opération chirurgicale, malnutrition infantile accrue, défauts de soins pour des chômeurs en fin de droit (sans assurance privée et ne pouvant même plus payer les frais de l'hôpital public), femmes enceintes renonçant à certains examens prénatals... Le taux de fécondité a chuté de 10 % en quatre ans, les parents estimant ne pas disposer des moyens financiers permettant d'avoir des enfants ou davantage d'enfants.

L'économie grecque est très mal-en-point : le nombre de faillites ne cesse de croître<sup>3</sup> ; les exportations sont au plus bas depuis trois ans<sup>4</sup> ; le chômage frappe 27,6 % de la population active, soit près de 1,4 million de

<sup>1</sup> [http://www.huffingtonpost.fr/2013/06/06/grece-fmi-plan-sauvetage-erreur-echecs\\_n\\_3394505.html](http://www.huffingtonpost.fr/2013/06/06/grece-fmi-plan-sauvetage-erreur-echecs_n_3394505.html)

<sup>2</sup> <http://www.rfi.fr/emission/20130606-sauvetage-rate-grece-le-fmi-regle-son-compte-troika>  
*The Economist*, 22 juin 2013.

<sup>3</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/08/27/another-40000-greek-stores-shuttering/>

<sup>4</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/08/27/greek-exports-post-worst-performance-in-three-years/>

personnes (sur 10 millions d'habitants) dont 64,2 % des 16-25 ans<sup>5</sup> et il devrait continuer à augmenter jusqu'en 2015, d'après la Banque centrale grecque ; en raison de la baisse des salaires, le pouvoir d'achat des Grecs sera probablement, l'année prochaine, moitié moindre qu'avant la crise<sup>6</sup>.

Pourquoi les remèdes préconisés ont-ils jusque-ici échoué à faire sortir le pays du marasme ?

## Des réformes fiscales inabouties

La principale condition du succès du plan de redressement repose sur une collecte des impôts efficace. L'administration fiscale est donc lentement rénovée et une action est engagée contre la corruption des fonctionnaires. L'hostilité face aux agents des Impôts va croissante avec le nombre des contrôles, lequel confirme l'ampleur de la fraude fiscale, surtout dans les établissements touristiques des îles<sup>7</sup>. Les moines ne sont pas non plus épargnés par les enquêtes de l'Unité de lutte contre le crime financier<sup>8</sup>.

La situation financière de l'Église orthodoxe grecque, deuxième propriétaire terrien du pays et dont les servants sont des fonctionnaires, n'est pas éclaircie. Fin août, le Parlement a décidé la création d'une société de mise en valeur du patrimoine immobilier de l'Église, détenue à moitié par celle-ci et par l'État. Cela signifie le début d'une possibilité d'imposition foncière<sup>9</sup>. Par ailleurs, le projet de nouvelle taxe foncière nationale est encore dans les limbes et les moyens humains pour la recouvrer restent très hypothétiques. Autre sujet d'exonération fiscale controversée, l'activité des armateurs qui échappe encore à l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, l'évasion fiscale persiste. Entre 165 et 280 milliards d'euros d'origine grecque seraient placés hors du pays et resteraient non déclarés au fisc<sup>10</sup>.

Si l'ampleur de la fraude fiscale et des efforts à faire pour l'éradiquer sont désormais mieux appréciés, le résultat de la lutte contre la corruption politique reste plus difficile à évaluer au-delà de quelques condamnations récentes retentissantes. En mars, l'ancien maire de Salonique (appartenant au parti de l'actuel Premier ministre) a été condamné à la prison à perpétuité pour avoir détourné 18 millions d'euros d'argent public en dix ans<sup>11</sup>. En août, un ancien ministre de la Défense (Pasok), déjà condamné à huit ans de prison pour avoir dissimulé ses sources de revenu, a été accusé de corruption et de blanchiment<sup>12</sup>.

La collusion entre les politiques et l'élite économique sera longue à défaire. Le 24 août 2013, le dirigeant de Taiped, l'organisme chargé de la privatisation, démissionne après la révélation qu'il a voyagé dans le jet privé d'un des acheteurs de la Loterie nationale tout juste privatisée. C'est le deuxième patron de Taiped qui démissionne pour raisons déontologiques en moins d'un an<sup>13</sup>.

Enfin, les dettes impayées des particuliers et entreprises envers l'État atteignent un record historique de 60 milliards d'euros fin juillet (amendes, TVA, impôt sur le revenu, pénalités pour non-paiement de taxes indirectes, droits d'enregistrement...). Environ 2 millions de contribuables et près de 170 000 entreprises sont ainsi débiteurs<sup>14</sup>.

Payer ses impôts, en temps et en heure, est conditionné, pour une bonne part de la population, à une révolution des mentalités... et, en corollaire, à un État exemplaire.

## La réduction du poids de l'État : première source d'économie

L'objectif, à l'horizon 2016, de récolter 15 milliards d'euros provenant des privatisations semble aujourd'hui difficile à atteindre. Seuls 5 milliards d'euros sont rentrés à ce jour dans les caisses de l'État, et le rachat pour un milliard d'euros par Gazprom de Depa, le fournisseur public de gaz, a échoué cette année. La troïka (FMI, BCE, Commission) presse pour une vague de privatisations dans l'industrie de défense avant la fin de l'année<sup>15</sup>.

<sup>5</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/business-22702003>

<sup>6</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/09/02/greek-jobless-rate-stuck-for-20-years/>

<sup>7</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/09/01/greek-tax-agents-meet-hostile-crowds/>

<sup>8</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/08/28/cretan-monks-charged-with-vat-violations/>

<sup>9</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/08/29/greek-parliament-approves-joint-development-company-for-church-property/>

<sup>10</sup> <http://www.rfi.fr/europe/20130731-grece-impot-patrimoine-foncier-athos-paradis-fiscal-saint-synode>

<sup>11</sup> <http://www.ifrap.org/La-culture-fiscale-grecque-a-l-epreuve-de-la-crise,12724.html>

<sup>12</sup> <http://www.rfi.fr/europe/20130303-grece-prison-perpetuite-ancien-maire-salonique-condamne-corruption-papageorgopoulos>

<sup>13</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/08/26/tsochatzopoulos-blames-pasok-papandreou/>

<sup>14</sup> *The Economist*, 24 août 2013.

<sup>15</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/08/30/overdue-tax-debt-hits-all-time-high-of-60-bln-euros-in-july/>

<sup>15</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/09/03/troika-says-defense-industries-must-go/>

Le budget de l'État fait l'objet de réductions drastiques : celui de la Défense, auparavant disproportionné par rapport au PIB, a baissé de 30 % en trois ans avec des réductions de salaires pour les militaires allant jusqu'à 37 % ; 100 millions d'euros d'économies supplémentaires sur les dépenses militaires vont être dégagées cette année pour compenser la baisse expérimentale de 23 à 13 % de la TVA sur la restauration, depuis le 1<sup>er</sup> août, visant à attirer les touristes<sup>16</sup>.

Dans un pays où deux salariés sur dix travaillent dans le secteur public, le nombre de fonctionnaires semble devoir être réduit. Les effectifs de la fonction publique ont déjà baissé de 12 % entre 2009 et 2012<sup>17</sup>. La mesure la plus spectaculaire reste la fermeture subite de l'ERT, la radiotélévision publique, le 11 juin 2013. Après un tollé national et international, une réouverture partielle de ce média a été opérée en juillet.

Moins virulents et moins mobilisatrices qu'auparavant dans un pays en dépression psychologique, les grèves générales des 20 février, 16 juillet et 16-17 septembre 2013, ainsi que divers mouvements sociaux pour défendre l'emploi public ou le pouvoir d'achat ont occupé la rue depuis le début de l'année<sup>18</sup>.

Néanmoins, sous pression de la troïka qui demandait encore, en mars 2013, 150 000 suppressions de fonctionnaires d'ici 2015 par rapport à 2010<sup>19</sup>, le gouvernement a présenté au Parlement, qui l'a voté le 17 juillet dernier, un plan de suppression de 15 000 postes : 4 000 cette année, 11 000 l'an prochain, en commençant par 2 000 agents de la télévision publique, suivis par des policiers municipaux, des agents hospitaliers, des professeurs<sup>20</sup>. Le principe en vigueur est un remplacement pour cinq départs à la retraite.

Parallèlement, 12 500 fonctionnaires ont été placés en septembre sur une liste de mobilité forcée. S'ils n'acceptent pas le nouveau poste proposé, ils ne recevront que 75 % de leur ancien salaire pendant un maximum de huit mois. 12 500 autres fonctionnaires devraient être concernés à partir de décembre.

Ironiquement, la coalition socialo-conservatrice au pouvoir doit ainsi se séparer d'une part importante de personnes qui étaient entrées dans la fonction publique par des biais clientélistes<sup>21</sup>.

En soutien à cette politique de réduction du nombre d'agents publics, l'inspection de la Fonction publique mène une traque aux faux diplômés et à l'absentéisme. Selon certaines sources, chacune de ces catégories représenterait 10 % des effectifs<sup>22</sup>.

Avec les privatisations, la réduction des dépenses publiques et du nombre de fonctionnaires, la réforme de l'Administration constitue le quatrième levier du redressement de l'État grec. Dans un article dans le *Monde.fr*, le ministre grec de la Réforme administrative et de l'E-gouvernance défend son action récente dans ce domaine : « L'objectif de réduction du nombre d'emplois publics résulte d'un calcul macroéconomique des besoins de financement de l'État grec. »<sup>23</sup>

À la suite d'évaluations menées dans quinze ministères, des plans drastiques de restructuration sont élaborés et mis en œuvre. L'administration décentralisée, les collectivités locales<sup>24</sup> et les organismes publics subissent le même traitement. Une réduction des effectifs de 21 % sur cinq ans est sans précédent, explique le ministre. Elle doit s'accompagner en outre de mutations massives et, en théorie, de formations qualifiantes pour les agents mutés.

Dans ce processus de réforme de l'État grec, la France joue depuis 2011 un rôle important. Elle dirige l'aide technique aux différents chantiers de réforme administrative (secrétariat général du gouvernement à créer<sup>25</sup>, évaluations des administrations, nouvelles procédures budgétaires dans tous les ministères, nouveaux systèmes d'information et de gestion des ressources humaines) ; la France conduit cette action avec l'appui de

<sup>16</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/08/31/greek-defense-spending-set-for-hit/>

<sup>17</sup> <http://www.tribuforex.fr/forum/viewtopic.php?id=51491>

<sup>18</sup> <http://www.rfi.fr/europe/20130716-grece-haro-general-reforme-fonction-publique-greve>

<http://www.rfi.fr/europe/20130220-greve-generale-grece>

<sup>19</sup> <http://www.rfi.fr/europe/20130304-grece-troika-veut-mettre-sacre-coup-rabot-fonction-publique>

<sup>20</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/08/28/teachers-plan-strike-suit-against-transfers/>

*The Economist*, 20 juillet 2013.

<sup>21</sup> <http://greece.greekreporter.com/2013/08/26/another-8099-workers-on-firing-list/>

<http://www.rfi.fr/europe/20130827-grece-12-500-fonctionnaires-seront-mutes-force-ici-fin-septembre-troika>

<sup>22</sup> <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20130829.AFP3664/grece-traque-aux-faux-diplomes-de-la-fonction-publique.html>

<http://greece.greekreporter.com/2013/08/30/greece-chasing-no-show-workers/>

<sup>23</sup> [http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/02/19/grece-la-reforme-administrative-avance\\_1835077\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/02/19/grece-la-reforme-administrative-avance_1835077_3232.html)

<sup>24</sup> Après l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 d'une réforme de l'administration locale tendant à la réduire et à lui accorder plus d'autonomie.

<sup>25</sup> Ce travail sur le centre de l'action gouvernementale est fondamental comme le montre l'article de Kevin Featherstone, Dimitris Papadimitriou, « The Emperor Has No Clothes ! Power and Resources within the Greek Core Executive », *Governance*, vol. 26, n° 3, juil. 2013, pp. 523-545..

l'Adetef<sup>26</sup> qui s'est engagée début 2013 dans un programme de soutien à moyen terme, en lien notamment avec la DGFIP sur le renforcement du contrôle fiscal et de la lutte anticorruption<sup>27</sup>.

Il existe aujourd'hui quelques raisons d'espérer : la saison touristique a semble-t-il été la meilleure depuis longtemps et certains prédisent un timide excédent budgétaire pour 2013 et un retour de la croissance en 2014<sup>28</sup>. La Grèce pourrait donc, enfin, avoir franchi ce cap difficile. À plusieurs égards, ce pays a accompli des efforts remarquables en termes de recapitalisation des banques, de « soutenabilité » de la dette et de restauration des comptes publics ; mais il reste encore beaucoup à faire en matière de réforme du marché du travail (dérégulation des professions « protégées » notamment) et de réformes fiscale, administrative et judiciaire<sup>29</sup>. Le chemin de la croissance et de la baisse du chômage, qui passe par une confiance retrouvée, semble encore bien sinueux et périlleux.

Il est à noter qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, la Grèce présidera pour six mois le Conseil de l'Union européenne. Une façon, espérons-le, de convaincre les citoyen(ne)s grec(que)s que malgré les péripéties et les potions amères des trois dernières années, leur pays reste au cœur du projet européen.

**Fabien Cardoni**

---

<sup>26</sup> L'Adetef est l'agence de coopération technique internationale des ministères en charge de l'Economie et des Finances, de l'Industrie, de l'Artisanat et du Tourisme, du Développement durable et de l'Energie, et de la Réforme de l'Etat

<sup>27</sup> [http://www.adetef.fr/82\\_une\\_grece\\_france\\_leader\\_appui\\_reforme\\_administrative\\_lepetit\\_interview.html#header](http://www.adetef.fr/82_une_grece_france_leader_appui_reforme_administrative_lepetit_interview.html#header)

<sup>28</sup> Lire l'interview de fin juillet 2013 du responsable de la Grèce au FMI : <http://www.imf.org/external/np/tr/2013/tr073013a.htm>

<sup>29</sup> Le 4<sup>e</sup> rapport d'étape du FMI sur la Grèce (après la mission de juin) : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13241.pdf>