La Grèce dans l'Europe: le révélateur budgétaire

Béatrice HIBOU

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/cemoti/125>

DOI : 10.4000/cemoti.125

ISSN : 1777-5396

Éditeur

AFEMOTI

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 1997

ISSN : 0764-9878

Référence électronique

Béatrice HIBOU, « La Grèce dans l'Europe: le révélateur budgétaire », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien* [En ligne], 23 | 1997, mis en ligne le 01 mars 2005, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/cemoti/125> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cemoti.125>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

La Grèce dans l'Europe: le révélateur budgétaire

Béatrice HIBOU

- 1 L'analyse du processus d'intégration de la Grèce dans l'Europe fait apparaître que celui-ci est à la fois ambigu et original, autant dans sa signification que dans ses effets. L'entrée de la Grèce dans la Communauté est ainsi moins une fin en soi symbolisant les avancées du pays en termes de démocratisation, de modernisation, de développement et d'"européanisation", qu'une mise à nu des spécificités et des faiblesses du système économique, social et politique grec¹. De ce fait, les conséquences de l'adhésion sont peut-être moins à analyser en termes de convergence et de rattrapage qu'en termes d'invention d'un mode d'intégration en fonction de la trajectoire historique grecque et de la situation internationale. Cette signification particulière et ces effets inattendus se reflètent bien dans l'évolution du budget.

Les significations du déficit public

- 2 L'évolution du budget national grec de 1981 à 1991 donne, *a priori*, une image assez négative du pays: en raison, essentiellement, des contraintes politiques nationales, le déficit budgétaire a connu une croissance assez inquiétante et peu compatible avec l'option européenne. Depuis 1991, une inflexion s'est effectivement opérée, en premier lieu sous l'action des faits (intérêts de la dette, y compris après rééchelonnement) mais aussi sous la pression européenne.

	1981	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Déf/ PIB	-10,7	-16,1	-11,5	-12,3	-14,2	-12,1	-9,2	-9,6

Source : OCDE, 1996 et budget du gouvernement.

- 3 De prime abord, c'est la lenteur de l'influence européenne qui semble émerger de cette évolution. Cependant, lorsque l'on considère l'évolution du budget à plus long terme et

qu'on le décompose en ses éléments, on aperçoit, derrière ce phénomène, un processus d'intégration qui prend des formes inattendues.

- 4 Du côté des dépenses, la comparaison de la Grèce avec la moyenne communautaire de 1958 à 1981 fait apparaître une particularité peu connue² : le poids de l'Etat dans l'économie était relativement faible en termes financiers et la politique budgétaire alors suivie était caractérisée par un équilibre des dépenses et des recettes à un niveau relativement bas. Alors que les dépenses ne s'élevaient qu'à 21% en Grèce en 1958, elles tournaient au tour de 40% dans l'ensemble de la Communauté. Ces chiffres étaient respectivement de 32% et 45% à la fin des années 70. Autrement dit, notamment en raison de son histoire politique, la Grèce ne connaissait pas l'Etat-providence caractéristique des pays européens. On peut donc dire que depuis la chute des Colonels, la politique suivie par les nouveaux gouvernements, et surtout celle du Pasok, dont l'objectif était de réintégrer la population exclue pendant la dictature, ne s'est pas avérée aussi divergente que les chiffres absolus ne le laissaient penser: en 1985, la Grèce rejoignait l'Europe avec des dépenses budgétaires représentant près de 52% du PIB.
- 5 Au contraire, cette politique dessinée par les contraintes nationales était tout à fait compatible avec la norme européenne de l'Etat-providence. Bien entendu, il ne s'agit pas ici d'exagérer cette convergence. La Grèce a réorienté sa politique budgétaire en ce sens au moment même où les pays membres entamaient leur reconversion libérale. Le système mis en place s'est révélé largement inefficace et fort dispendieux. Et enfin, cette montée des dépenses budgétaires est aussi largement due à l'augmentation des effectifs du secteur public. Mais il est intéressant de remarquer que, partant d'un niveau très inférieur à celui de la Communauté (-11 points en 1979), les dépenses budgétaires ont atteint la moyenne communautaire en moins de six ans: l'influence de l'Europe a été non seulement importante mais très rapide! La politique du Pasok, en distribuant du pouvoir d'achat (hausse des salaires beaucoup plus importante que la hausse de productivité; réforme avantageuse du système des retraites, du système de santé et de la sécurité sociale en général) a permis une accélération incontestable du processus d'harmonisation des consommations et des niveaux de vie, fût-ce en dépit de tout critère de rationalisation et de viabilité, et au prix d'un endettement croissant.
- 6 Du côté des recettes, en revanche, le zèle de la Grèce à adhérer à la norme européenne ne s'est toujours pas révélé. Les recettes budgétaires ont certes augmenté, mais à un rythme beaucoup plus faible que l'accroissement des dépenses, si bien que le déficit public n'a cessé de se creuser jusqu'en 1991. Même si l'on assiste à un léger rétablissement depuis un ou deux ans, la situation est incontestablement problématique.
- 7 Pour comprendre la signification de cette évolution relativement autonome, il faut, là encore, se tourner vers l'histoire: par rapport à la norme européenne, la Grèce s'est toujours caractérisée par une sous-fiscalisation (en 1979, les recettes représentaient 31% du PIB en Grèce contre 41% pour l'ensemble de l'Europe, et cette différence de près de 10 points se maintient jusqu'à présent), par une très faible contribution de la taxation sur le revenu aux recettes globales (tradition qui se perpétue aujourd'hui: l'impôt sur le revenu ne représente toujours que 15-18% des recettes fiscales), par une évasion fiscale et un système d'exonération très développés. Il est inutile de revenir sur les causes historiques de cette faible légitimité de l'Etat qui se manifeste tant par la sous-fiscalisation que par l'absence d'Etat-providence (nouveau pays et construction conflictuelle de l'Etat; héritage ottoman de méfiance par rapport à ce

dernier; absence de démocratie stable jusqu'en 1974, etc.). Mais des facteurs socio-économiques expliquent aussi cette sous-fiscalisation: importance de l'informel; grande proportion de travailleurs indépendants et faiblesse du salariat; prépondérance des services et des activités *off shore*, etc.

Les paradoxes de l'intégration

- 8 L'analyse du budget est instructive en ce qu'elle montre les multiples facettes de l'intégration européenne et l'originalité du processus actuellement à l'oeuvre en Grèce.
- 9 En premier lieu, elle suggère que, malgré le "carcan européen", la latitude nationale demeure très grande. L'adhésion européenne, qui était antérieure à la victoire du Pasok, n'a en rien gêné ce dernier dans sa politique populiste de réconciliation nationale. L'appartenance à l'Europe n'a alors pas compté face aux exigences d'intégration dans la fonction publique, de nationalisation des entreprises en difficulté, de développement des fonctions sociales de l'Etat (sécurité sociale, retraites, etc.). Et, de façon générale, l'appartenance à l'Europe n'a jamais empêché l'existence de véritables cycles politico-économiques³: on a ainsi noté que la moyenne des déficits pour les années électorales était supérieure de 50% à la moyenne des déficits pour les années non électorales.
- 10 En deuxième lieu, la contrainte européenne peut sembler très faible, et parfois contre-productive par rapport à ses objectifs initiaux. La montée des déficits publics en Grèce, alors même que l'Europe contribuait de façon croissante à son financement (l'aide européenne est passée de 1,3% du budget en 1981 à 8,5% en 1985, 10,2% en 1990), peut sembler contradictoire. Par là-même, l'analyse du budget illustre parfaitement le poids des trajectoires nationales dans le processus d'intégration. Ce dernier s'est enclenché très rapidement, mais selon les modalités dessinées par l'histoire économique de la Grèce. L'introduction de la TVA, l'utilisation des transferts communautaires ou l'évolution des dépenses militaires constituent trois exemples de l'importance de ce travail d'appropriation du processus communautaire.
- 11 Fût-ce avec trois ans de retard, la TVA a finalement été introduite en Grèce: l'effort de rationalisation et d'harmonisation a été bien réel. Cependant, cette mise en oeuvre s'est moulée dans la pratique grecque. La TVA, qui était destinée, d'une part, à lutter contre l'évasion fiscale et contre l'informalisation croissante de l'économie et, d'autre part, à accroître l'efficacité de l'administration, a eu les effets inverses: intensification de l'évasion fiscale et inefficacité croissante de l'administration. Il en va de même pour la baisse, en 1991-92, des taux d'imposition qui, contrairement aux espérances, n'a pas abouti à un accroissement des revenus déclarés et des recettes⁴. Ces contre-performances s'expliquent par la difficulté, pour une administration inefficace et mal préparée, à mettre en place une réforme; par la contrainte de coordination qu'exige la mise en oeuvre de la TVA et donc la relative complexité de ce processus; par le nombre croissant d'acteurs impliqués, et notamment l'entrée dans le système de taxation d'entreprises déjà habituées à frauder (le système antérieur concernait 260.000 entreprises alors que le système TVA en touchait 700.000), ainsi que par l'importance croissante des importations européennes, qui passaient désormais sans contrôle les frontières en vertu du marché unique.
- 12 De la même façon, les transferts communautaires ont été essentiellement destinés à la consommation: ils ont, en effet, été modélisés par une structure particulièrement consommatrice, et du budget de l'Etat, et de l'économie elle-même. La Grèce est en effet une économie de consommation plus que de production. Dans les années 1984-88, le

taux de croissance annuel moyen de la consommation publique était ainsi de 2,8% (contre 2% pour l'ensemble de la Communauté), celui de la consommation privée de 1,8% (contre 3,1%) et celui de l'investissement de seulement 0,1% (contre 4%). En 1994, le taux d'épargne brut de la Grèce ne représentait que 15% du PIB alors qu'il représentait autour de 21% dans l'UE. Cette préférence pour la consommation est particulièrement flagrante en temps de crise: ce sont toujours les dépenses d'investissement qui pâtissent le plus et en premier lieu de la réduction du budget, notamment à travers les entreprises publiques.

- 13 Enfin, le poids des dépenses militaires reste toujours important. Ces dernières représentent presque 6% du PIB alors que ce ratio est de moins de 3% pour le reste de la Communauté. Il est évident que le poids de l'histoire grecque et notamment de l'animosité vis-à-vis de la Turquie n'est pas allégé par l'entrée dans l'Europe, malgré l'objectif de paix et de sécurité qu'exprimait le traité d'adhésion.
- 14 En troisième lieu, l'analyse du budget révèle l'inefficacité relative de la bureaucratie et certaines faiblesses de la construction européenne. En effet, les instances européennes n'ont pas été capables de contrôler efficacement l'utilisation de leurs transferts. Plus exactement, elles n'ont pas eu la volonté de le faire, alors même que la Commission avait pour ambition, parmi d'autres objectifs il est vrai, de contraindre les Etats à diminuer leur déficit ou de favoriser l'investissement. Le laxisme de l'Europe, expliqué à la fois par la hiérarchie de ses priorités et par l'étroitesse de l'économie grecque, n'a pas été sans effet.
- 15 De la même façon, les contradictions et les modifications de stratégies de l'Europe ne sont pas neutres quant à l'évaluation des performances grecques: la baisse des recettes (liée à la suppression des taxes sur les importations en provenance de l'Europe ou à la baisse des activités due à l'ouverture en situation de faible compétitivité) constituait une conséquence prévisible et même un indicateur "positif", à court terme, d'une réelle intégration; mais l'adoption ultérieure d'une politique de rigueur et des critères de Maastricht a modifié la perception et l'interprétation de ces résultats.
- 16 On ne peut, pourtant, sous-estimer les ajustements et les modifications opérées par la société et l'économie grecques. C'est qu'en quatrième lieu, les influences obliques de l'intégration apparaissent finalement plus importantes et décisives que les influences directes et initialement prévues.
- 17 L'intégration se réalise d'abord et avant tout par les normes que l'Europe véhicule, normes qui ne sont d'ailleurs pas forcément compatibles ou synchrones avec les critères d'action de la Commission européenne: tel est le cas de l'harmonisation des dépenses grecques au niveau européen analysé plus haut. Cette influence des normes s'exerce surtout dans la reconnaissance de l'échec de telle ou telle politique et dans l'acceptation de sa remise en cause: comme dans beaucoup d'autres pays, l'Europe sert de bouc émissaire. Enfin, les termes du débat sont désormais définis par l'Europe, même s'ils sont traduits en des termes spécifiquement grecs: l'Europe a ainsi joué un rôle moteur dans la compréhension de la nécessité de restructurer l'Etat et d'accroître le niveau de la fiscalité.
- 18 Par ailleurs, le déficit croissant de la Grèce est peut-être un facteur de non-intégration au regard de Maastricht. Mais, en termes financiers et institutionnels, le besoin de financement de ce déficit a accru l'intégration de la Grèce à la fois sur les marchés financiers (surtout européens), dans les institutions internationales (besoin de renégociation de la dette) et européennes (fonds communautaires, prêts d'ajustement

de 1985 et 1991, etc.). En outre, la pression exercée par le remboursement de la dette restreint, dans une certaine mesure, les ressources destinées à la distribution de biens et de richesses propre au système clientéliste grec.

- 19 Si l'accroissement de la taille du secteur public est avant tout le résultat d'un choix politique national, la contribution européenne à cette hétérodoxie ne doit pas être négligée. La taille du secteur public a également pu s'accroître grâce aux fonds communautaires qui, loin de se substituer aux fonds nationaux, ont permis l'augmentation des dépenses gouvernementales totales en s'additionnant aux dépenses nationales prévues (tel est le cas de parties non négligeables des fonds FEOGA et des fonds structurels).
- 20 En cinquième et dernier lieu, les effets contraires aux effets attendus de l'intégration s'avèrent parfois importants. Ces effets contraires sont souvent la conséquence d'une application inadéquate ou fantaisiste des instruments communautaires: il importe d'autant plus de les repérer qu'ils mettent à nouveau en évidence le poids des contraintes nationales dans le processus d'intégration.
- 21 Ainsi, les transferts communautaires ont été, en Grèce, essentiellement utilisés de façon à renforcer les catégories les moins favorables à la réforme et au processus d'intégration (petits fonctionnaires recrutés de façon clientéliste et non qualifiés, petite paysannerie, travailleurs indépendants de l'informel) qui sont aussi, du moins en partie, les catégories les moins dynamiques. Elles ont transité par la bureaucratie qui a été la première à en profiter, alors même qu'elle développait une stratégie de rejet, puis de stricte instrumentalisation de la contrainte européenne.

NOTES

1. P. Nikiforos Diamandouros, "Greek Politics and Society in the 1990's : Lessons from the Past, Challenges for the Future", in G. Allison and K. Nicolaidis ed., *The Greek Paradox : Promise vs Performance*, Cambridge, Harvard University Press, 1997.
2. G. Tridomas, "Greek Fiscal Policy and the European Union", in K. Featherstone and K. Ipantis ed., *Greece in a Changing Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1996.
3. S.B. Thomadakis, "The Greek Economy and European Integration : Prospects for Development and Threats of Underdevelopment", in D. Conostas and Th. G. Stravon ed., *Greece Prepares for the Twenty-First Century*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press, et Baltimore et Londres, John Hopkins University Press, 1995.
4. T. Georgakopoulos, "Fiscal Policy", in P. Kazakos and P.C. Isakimidis ed., *Greece and E.C. Membership Evaluated*, Londres, New York, St Martin's Press, Pinter Publishers, 1994.

RÉSUMÉS

A partir d'une étude budgétaire et fiscale, cet article montre que les conséquences de l'adhésion de la Grèce à l'Union européenne sont peut-être moins à analyser en termes de convergence et de rattrapage qu'en termes d'invention d'un mode d'intégration reflétant la trajectoire historique grecque et de la situation internationale. L'analyse du budget de la Grèce suggère en effet que, malgré le 'carcan européen', la contrainte communautaire peut s'avérer faible, voire contreproductive. Les incidences indirectes de l'intégration paraissent souvent plus importantes que les effets directs et initialement prévus. Finalement, la latitude laissée aux autorités nationales demeure très grande.