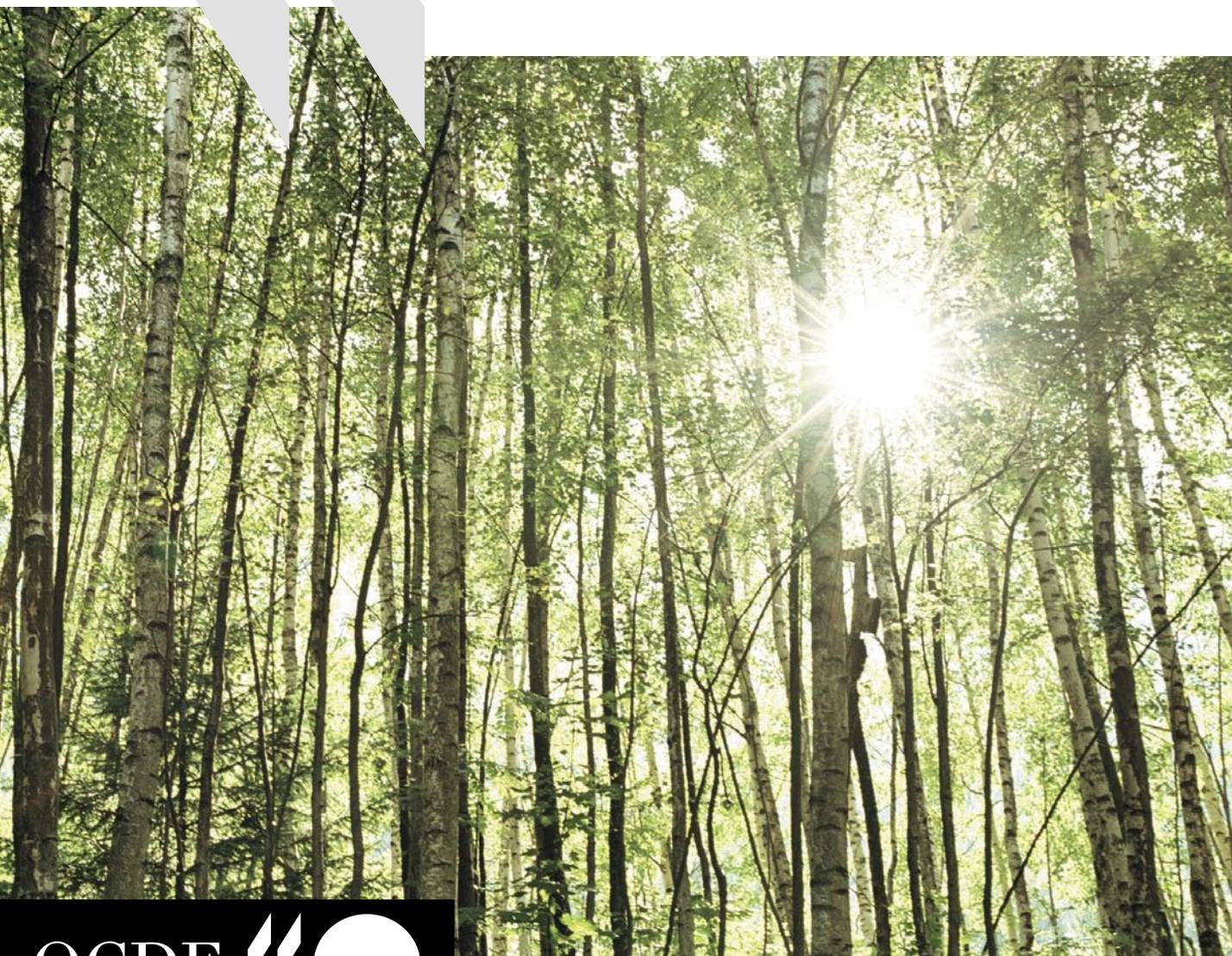




**Études économiques
de l'OCDE**

Grèce



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/12 – Septembre 2005

Études économiques de l'OCDE

Grèce

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

Publié également en anglais

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Principaux défis à court et moyen terme	21
Un assainissement budgétaire durable s'impose d'urgence	22
Comblar l'écart de revenu avec l'Union européenne	24
Accélérer le processus de convergence : les défis en matière de politique économique	29
L'état de l'économie	32
Notes	37
Bibliographie	38
Annexe 1.A1. Évolution macroéconomique récente	39
Chapitre 2. Le défi budgétaire	45
Les finances publiques sont bien plus dégradées qu'on ne l'avait pensé	46
Les révisions comptables des données budgétaires pour la période 1997-2003	46
Évolution budgétaire en 2004 : nouvelle dégradation	52
La stratégie budgétaire à moyen terme : assurer la viabilité des finances publiques ..	53
Les enjeux budgétaires futurs	55
Évolution de la dette publique et de la stratégie de gestion de la dette	57
Le secteur public à moyen et long terme	58
Assurer durablement un revenu suffisant pour la retraite	63
La réforme fiscale	68
Notes	72
Bibliographie	74
Chapitre 3. Accroître la productivité	75
Réforme de la politique de la concurrence	76
Promouvoir une économie fondée sur le savoir	81
État d'avancement de la privatisation et des réformes sectorielles	85
Secteur de l'énergie	87
Télécommunications	90
Transports	91
Améliorer le climat de l'entrepreneuriat	91
Gouvernement d'entreprise	97
Notes	99
Bibliographie	102
Chapitre 4. Accroître les taux d'activité et les taux d'emploi	105
Vers un marché du travail plus flexible	108
Valoriser le capital humain	114

Notes	120
Bibliographie.....	123
Chapitre 5. L'impact économique des migrations	125
Historique et évolution récente	126
Politique migratoire.....	131
Impact économique.....	136
Conclusions.....	147
Notes	148
Bibliographie.....	151
Glossaire	153
Encadrés	
2.1. Principales révisions statistiques des données budgétaires*.....	49
2.2. La procédure de déficit excessif et le cas de la Grèce	51
2.3. Stratégie de gestion de la dette	58
2.4. Simplification des formalités administratives : nouvelles initiatives	60
2.5. Principales mesures de la réforme fiscale de 2003*.....	69
2.6. Recommandations de politique budgétaire	71
3.1. Les effets des réformes des marchés de produits sur l'emploi et le chômage ..	76
3.2. Aperçu des tendances nouvelles dans le domaine des TIC.....	85
3.3. La mise en œuvre des réformes des marchés de produits : vue d'ensemble ...	98
4.1. Nouvelles mesures destinées à développer les possibilités d'emploi	109
4.2. Étapes stratégiques de la restructuration de l'OAED	113
4.3. Mise en œuvre de la réforme du marché du travail : vue d'ensemble.....	119
5.1. Spécialisation de certaines nationalités	130
5.2. Régime du permis de séjour et de travail en vertu de la loi 2910/2001	132
Tableaux	
1.1. Croissance à moyen terme de la production potentielle	26
1.2. Prévisions à court terme	37
1.A1.1. Demande et production : évolution récente	39
1.A1.2. Opérations courantes de la balance des paiements.....	41
1.A1.3. Indicateurs du marché du travail	41
1.A1.4. Salaires et prix.....	43
2.1. Mise à jour révisée 2004 du Programme de stabilité et de croissance (2004-07) ...	54
2.2. Ensemble de mesures adoptées en 2005	54
2.3. Évolution de la dette publique	57
2.4. Dépenses et services de santé : comparaison internationale.....	61
2.5. Indicateurs de performance : revenu durable pour la retraite	65
2.6. Taux de remplacement des retraites pour les personnes actives avant 1992	66
2.7. Taux réel de rendement des cotisations	67
3.1. Programme de privatisation des entreprises publiques	86
4.1. Indicateurs du marché du travail	107
5.1. Caractéristiques de la population immigrée recensée, 2001	128
5.2. Emploi d'Albanais, d'Égyptiens et de Philippins à Athènes	130

Graphiques

1.1.	Croissance et solde du secteur public	22
1.2.	Décomposition de l'écart de revenu	25
1.3.	Scénarios de convergence	27
1.4.	Estimations de la croissance de la production potentielle	28
1.5.	Principaux indicateurs dans une perspective internationale	32
1.6.	Croissance à long terme et niveau de vie	33
1.7.	Niveau de vie en Grèce par rapport à l'Union européenne	34
1.8.	Indice des conditions monétaires	35
1.9.	Taux d'intérêt	36
1.A1.1.	Indicateurs de compétitivité internationale	40
1.A1.2.	Hausse des prix à la consommation en Grèce et dans la zone euro	42
2.1.	Évolution du solde budgétaire des administrations publiques	47
2.2.	Solde du secteur public et ratio dette/PIB	48
2.3.	Dépenses consacrées aux services publics	59
2.4.	Dépenses consacrées aux retraites	64
3.1.	Réglementation des marchés de produits et niveaux de productivité dans un certain nombre de pays de l'OCDE	77
3.2.	Entrées d'investissements directs étrangers et libéralisation des marchés de produits	78
3.3.	Libéralisation des marchés de produits et performance du marché du travail	79
3.4.	Effort d'application de la politique de la concurrence	80
3.5.	Les ressources de R-D dans un certain nombre de pays de l'OCDE	82
3.6.	Indicateurs de l'innovation dans un certain nombre de pays de l'OCDE	83
3.7.	Indicateurs des TIC : comparaison internationale	84
3.8.	Le marché des télécommunications : classement des pays de l'OCDE selon les redevances téléphoniques	90
3.9.	Taux net et brut de création d'entreprises dans l'UE	92
3.10.	Évolution de la charge administrative des entreprises en Europe	93
3.11.	Délai durant lequel les créanciers conservent des droits sur les actifs d'un failli, 2000 : comparaison internationale	94
3.12.	Accès des PME à l'Internet dans un certain nombre de pays de l'OCDE, 2001 et 2002	95
3.13.	Investissements en capital-risque, 1999-2002	96
4.1.	Croissance et emploi : 1996 à 2004	106
4.2.	Types d'emploi : comparaison internationale	111
4.3.	Indicateurs pour l'éducation : comparaison	115
4.4.	Degré de centralisation des décisions dans le premier cycle du secondaire	116
4.5.	Passage de l'école à la vie active : inadéquation emploi/formation	117
5.1.	Pyramide des âges de la population recensée, grecque et étrangère, 2001	129
5.2.	Population active et immigration dans les années 90	136
5.3.	Soldes agro-alimentaires	139
5.4.	Construction : production et déflateur par rapport au PIB	141
5.5.	Transferts de fonds des travailleurs migrants en proportion du PIB	144

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de la Grèce ont été évalués par le Comité le 24 mai 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 7 juin 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Helmut Ziegelschmidt, Vassiliki Koutsogeorgopoulou, Paul O'Brien et Boris Cournède sous la direction de Nick Vanston.

L'Étude précédente de la Grèce a été publiée en juillet 2002.

La présente Étude économique ne peut pas analyser certaines politiques qui intéressent le pays mais relèvent de la compétence de la Communauté européenne. Si quelques-unes d'entre elles peuvent être examinées dans le contexte de l'Étude de la zone euro, d'autres ne peuvent pas l'être par le Comité EDR, car la Commission européenne considère pour l'instant que les Études économiques doivent avoir une portée limitée. Aucune limite ne s'applique en ce qui concerne les politiques qui peuvent être examinées dans les Études économiques des autres pays membres de l'OCDE.

La Commission et les États membres de l'Union européenne étudient activement les moyens d'examiner dans le contexte du Comité EDR les politiques mises en œuvre à l'échelle de la Communauté et de l'Union européenne.

STATISTIQUES DE BASE DE LA GRÈCE

LE PAYS

Superficie (km ²)	131 957	Principales agglomérations,	
Terres cultivées (km ²)	39 290	recensement 2001 (milliers d'habitants)	
		Grand Athènes (y compris le Pirée)	
		Grand Thessalonique	3 200

LA POPULATION

Population (milliers, recensement 2001)	10 940	Emploi total (milliers, 2004)	
Habitants par km ²	82.9	(enquête de la population active)	4 313
Accroissement de la population 1991-2001 (%)	6.7	Par secteur (%)	
		Agriculture	12.6
		Industrie et construction	22.4
		Services	65.0

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2004		Formation brute de capital fixe, 2004	
Millions d'euros	165 280	En % du PIB	25.5
Par habitant (\$)	18 771	Par habitant (\$)	4 789

L'ÉTAT

Administrations publiques, 2004 (en % du PIB)		Composition du Parlement (nombre de sièges)	300
Dépenses courantes	44.9	Nouvelle démocratie (ND)	165
Recettes courantes	43.4	Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	117
Besoin net de financement	-6.0	Parti communiste (KKE)	12
		Autres	6
		Dernières élections générales : avril 2004	

LA MONNAIE

Unité monétaire : la drachme		Unités monétaires par \$,	
Depuis le 1 ^{er} janvier 2001 : euro		moyenne des données journalières	
Taux irrévocable de conversion (drachme par euro)	340.75	Année 2004	0.8049
		Mai 2005	0.7885

Résumé

La croissance a été soutenue au cours de la période récente et devrait le rester.

L'économie grecque a encore connu une croissance vigoureuse, stimulée en particulier par des taux d'intérêt nominaux et réels peu élevés et par une politique budgétaire expansionniste, reflétant dans une large mesure la réalisation de travaux publics dans la perspective des Jeux olympiques de 2004. L'activité semble devoir marquer un léger ralentissement à court terme, sous l'effet de mesures d'assainissement budgétaire, mais se raffermir ensuite. Cependant, l'inflation va sans doute rester supérieure à la moyenne de la zone euro, ce qui aura pour effet d'affaiblir dans une certaine mesure la compétitivité internationale de la Grèce.

La priorité doit être donnée à l'assainissement des finances publiques. L'audit budgétaire effectué par le nouveau gouvernement en étroite collaboration avec Eurostat a mis en évidence un relâchement très prononcé de la politique budgétaire depuis la fin des années 90, le déficit des administrations publiques ayant culminé à 6 % du PIB en 2004. Le rapport de la dette publique au PIB reste obstinément supérieur à 100 %, en dépit d'une croissance ininterrompue et soutenue au cours des onze dernières années. Il est absolument indispensable de juguler les déficits publics à la fois pour respecter les objectifs budgétaires de l'UEM et pour pouvoir faire face aux pressions budgétaires de source démographique qui vont commencer à se manifester dans une dizaine d'années. En outre, le niveau toujours élevé de la dette publique rend la Grèce relativement vulnérable à d'éventuelles modifications des taux d'intérêt et de la confiance des marchés, tandis que le service de la dette risque d'évincer les dépenses publiques dans des domaines importants dans la mesure où la Grèce a l'ambition de rattraper les niveaux de revenu des autres pays de l'UE.

La convergence avec les niveaux de vie de l'UE est un enjeu majeur à moyen terme.

Un autre enjeu sera de respecter l'objectif officiel tendant à résorber l'écart de revenu par habitant vis-à-vis de l'UE15, qui s'était creusé entre la fin des années 70 et le milieu des années 90 mais s'est resserré depuis. Une analyse par composantes révèle que la plus grande partie de l'écart de revenu tient à la faible productivité du travail, et non à une insuffisance des apports de main-d'œuvre. Des progrès sensibles devront être faits pour rattraper les meilleures pratiques mises en œuvre par les pays les plus performants dans certains domaines, comme la politique de concurrence, la libéralisation des marchés de produits, notamment dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie, les mesures en faveur de l'entrepreneuriat et la mise en place d'un régime de gouvernement d'entreprise plus satisfaisant.

Il serait également possible d'améliorer l'apport de main-d'œuvre. La convergence avec les États membres de l'Union européenne pourrait aussi être accélérée en donnant un emploi à un plus grand nombre de personnes grâce à une plus grande flexibilité du système de négociations salariales, à un abaissement des coûts de main-d'œuvre non salariaux, notamment pour les travailleurs peu qualifiés, à des dispositions moins restrictives sur le plan de la protection de l'emploi, à une plus grande mobilité des travailleurs et à des politiques d'activation plus efficaces. En outre, il serait possible d'améliorer la formation et l'enseignement de manière à obtenir des résultats plus satisfaisants, à permettre aux élèves d'acquérir des qualifications qui leur soient utiles

lorsqu'ils entrent dans la vie active et à favoriser la formation continue. Les travailleurs seraient ainsi plus productifs et l'employabilité des jeunes comme des travailleurs âgés s'en trouverait améliorée.

La flexibilité accrue du marché du travail induite par l'immigration aura des effets favorables. L'immigration a été soutenue au cours des années 90, faisant passer à plus de 10 % la proportion d'étrangers dans la population totale et entraînant un accroissement de 5 à 10 % de la population active. Compte tenu des rigidités dont souffre en Grèce le marché du travail organisé, l'existence d'un vaste secteur informel se caractérisant par une demande latente de main-d'œuvre à bas salaires a permis aux immigrants clandestins de trouver de nombreux emplois alors même que le chômage structurel se maintenait à un haut niveau parmi la population grecque. Tout en faisant ressortir l'influence défavorable que le niveau relativement élevé du salaire minimum par rapport au salaire moyen peut avoir sur les possibilités d'emploi des travailleurs peu qualifiés, l'immigration a réduit le coût économique de ces rigidités en permettant au moins à certains citoyens grecs d'obtenir des emplois plus rémunérateurs et en accroissant la production et la rentabilité dans plusieurs secteurs.

Évaluation et recommandations

En dépit d'une croissance économique soutenue, la situation budgétaire se détériore

Le produit intérieur brut (PIB) de la Grèce se serait accru, d'après les estimations, de plus de 4 % en 2003 et en 2004, dépassant ainsi largement non seulement la moyenne de l'Union européenne (UE), mais aussi celle de l'OCDE pour la quatrième année consécutive. La baisse prononcée des taux d'intérêt nominaux et réels qui avait précédé l'entrée dans la zone euro en janvier 2001 a été amplifiée par la réforme des marchés financiers, et la forte expansion de l'investissement qui a suivi a entraîné une augmentation marquée de la productivité. La consommation privée a été soutenue par une expansion vigoureuse du crédit, peu développé au départ. Cependant, la croissance de l'emploi n'a été que modérée et le chômage structurel demeure élevé. La vigueur de l'activité au cours de la période récente est surtout imputable à la demande intérieure, en particulier au dynamisme du secteur de la construction et de celui des services, stimulés notamment par les préparatifs des Jeux olympiques et financés par le déficit. L'audit budgétaire réalisé en 2004 a révélé que le déficit a été sous-estimé de 2 points de PIB environ depuis 1997 et le taux d'endettement de 6 à 8 points. Le déficit révisé pour 2004 s'inscrit à 6 % du PIB. Comme la reprise de l'économie mondiale semble devoir se poursuivre au cours des prochaines années, la croissance va probablement rester supérieure à la moyenne de l'UE, en dépit d'importantes mesures d'assainissement budgétaire. Cependant, puisque l'économie grecque continue de dépasser son potentiel, l'écart d'inflation vis-à-vis de la zone euro ne se résorbera sans doute pas suffisamment pour éviter une nouvelle érosion de la compétitivité, qui pourrait à un moment ou à un autre entraîner un net fléchissement de la croissance.

Les principaux enjeux sont d'assainir les finances publiques et de poursuivre la convergence du revenu par habitant vers les niveaux de l'UE15

Le principal enjeu immédiat, sur le plan de la politique économique grecque, est de poursuivre pendant quelques années encore un processus d'assainissement budgétaire substantiel afin non seulement de respecter les objectifs de l'Union économique et monétaire (UEM), mais plus fondamentalement de se préparer aux pressions budgétaires qui vont commencer à s'exercer après 2015 à mesure que le vieillissement de la population pèsera d'une part sur un système de retraite public qui ne repose pas sur des bases actuarielles saines et qui n'a pratiquement pas fait l'objet de réformes, et accroîtra d'autre part le coût du système de santé publique. À moyen terme, l'enjeu majeur est de résorber

l'écart de niveau de vie important par rapport à la moyenne de l'UE15. La convergence nécessitera une forte croissance économique par habitant pendant une longue période, ce qui exigera des politiques macroéconomiques saines et un renforcement du potentiel de croissance de la production. Les perspectives d'expansion demeurent favorables à court terme, mais elles pourraient se dégrader au cours des années à venir. Par conséquent, pour préserver une croissance soutenue à moyen terme, il faudra procéder à des réformes structurelles sur les marchés de produits – et veiller à leur application effective – et mobiliser le vaste volant de main-d'œuvre inutilisée, notamment parmi les femmes et les jeunes, tout en améliorant sensiblement la qualité du capital humain.

L'assainissement des finances publiques revêt une importance cruciale...

Les efforts d'assainissement budgétaire vont devoir être concentrés sur le court et le moyen terme. Abstraction faite des contraintes imposées par la participation à la zone euro, il est préoccupant de constater que la Grèce est l'un des États membres où la dette publique et le déficit ont atteint les plus hauts niveaux au cours de la période récente, bien qu'elle ait aussi enregistré l'une des plus fortes croissances en termes réels. Il importe de réduire fortement la progression des dépenses publiques cette année et de poursuivre le processus d'assainissement à moyen terme, à un rythme au moins aussi rapide que le prévoit le dernier Programme de stabilité et de croissance. Le gouvernement a pris des mesures destinées à réduire radicalement le déficit en 2005 et s'est engagé à le ramener à moins de 3 % du PIB via le budget de 2006. D'après des estimations de l'OCDE, des mesures supplémentaires seront peut-être nécessaires pour respecter cet objectif. La crédibilité de l'effort d'assainissement dépend dans une large mesure de sa réalisation. Le dernier Programme de stabilité et de croissance prévoit une nouvelle réduction du déficit corrigé des variations conjoncturelles de 0.5 point en 2007, ce qui ramènerait le déficit effectif à 2.2 % du PIB. À première vue, cela pourrait ne pas être suffisant, étant donné l'ampleur des déséquilibres et des pressions qui vont s'exercer sur les dépenses dans une dizaine d'années, lorsque la génération issue du baby-boom commencera à prendre sa retraite. Au-delà de 2007, l'objectif devrait être de revenir régulièrement vers l'équilibre budgétaire, tout en veillant à ce que la dette publique diminue fermement en proportion du PIB. Il faut donc exercer un contrôle plus vigilant sur les dépenses primaires, en particulier dans des domaines comme la masse salariale du secteur public (qui a augmenté de façon particulièrement rapide ces dernières années), la santé et l'éducation.

... afin de réduire plus rapidement le fort taux d'endettement

Pour réduire l'endettement, il faut aussi s'attaquer aux opérations hors budget créatrices de dettes. Ces opérations, qui ont représenté au total environ 11 % du PIB pour la période 2001-04, ont ralenti la réduction de la dette en dépit des recettes très substantielles tirées des privatisations. Elles atteignaient encore environ 3 % du PIB en 2004, et l'objectif tendant à les ramener progressivement à 1 % du PIB d'ici à la fin de 2007 est louable. L'objectif du précédent gouvernement, à savoir ramener la dette à 60 % du PIB (critère de Maastricht) d'ici à 2010, a été tacitement abandonné et l'OCDE estime qu'il ne sera pas atteint avant 2017, même si aucune nouvelle opération créatrice de dettes n'est réalisée

après 2007. En revanche, si ces opérations devaient se poursuivre au delà de 2007 au même rythme que celui qui est prévu dans le Programme de stabilité et de croissance jusqu'à cette date, il faudrait que le budget primaire se solde par un excédent d'environ 4½ pour cent de PIB chaque année après 2007. À titre de comparaison, le solde primaire s'est établi à 1½ pour cent de PIB en moyenne sur la période 2001-04.

Les réformes récentes ont amélioré le système fiscal, mais d'autres mesures sont nécessaires

Les réformes fiscales entrées en vigueur en 2003, 2004 et 2005 ont permis d'alléger la pression fiscale sur les entreprises et les ménages, de simplifier certains aspects de la fiscalité et de réduire les coûts d'application de la législation et d'administration des impôts. *De nouvelles réformes fiscales devraient néanmoins être programmées. Beaucoup d'autres droits de timbre pourraient être supprimés. Les moins-values de recettes qui en résulteraient pourraient être compensées par une extension de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à la construction de logements et par l'élimination du régime préférentiel dont bénéficient certains produits, certaines professions et certaines régions. Les réformes à venir devraient avoir pour but d'éliminer le grand nombre d'exonérations et de déductions qui subsistent pour l'impôt sur les sociétés et de remédier au biais du système fiscal en faveur des travailleurs indépendants. En outre, les nombreux impôts perçus pour le compte de tiers, qui faussent l'affectation des ressources, créent des inégalités et nuisent à la transparence budgétaire, devraient aussi être supprimés. Il faudrait calculer les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants en proportion de leur revenu net et réduire les lourdes cotisations des travailleurs salariés afin de diminuer les coûts de main-d'œuvre non salariaux. D'autres mesures devraient également être prises pour réformer la fiscalité locale et mettre en place une fiscalité immobilière cohérente s'appuyant sur un registre foncier national. Enfin, il serait souhaitable de revoir la conception des impôts afin de mieux soutenir les politiques axées sur un développement économique durable du point de vue de l'environnement.*

Des réformes plus résolues doivent être mises en œuvre pour améliorer l'efficacité du secteur de la santé

Le système de santé est l'un des principaux domaines où les pressions des dépenses à moyen terme doivent être maîtrisées. Les réformes concernant la décentralisation et la réorganisation de la gestion des hôpitaux sont louables. D'autres projets visent à remédier au manque chronique de financements pour les hôpitaux publics, à l'absence d'un système efficace de soins de santé primaires et de prévention au niveau national et à la pénurie de personnel spécialisé. *Il est indispensable d'établir un calendrier précis pour la mise en œuvre de ces réformes et de suivre leurs progrès.*

Il est impératif de procéder à une réforme radicale du système public de retraite

Le système public de retraite doit aussi faire l'objet de nouvelles réformes. Le système de retraite de la Grèce est l'un des plus généreux et des plus inéquitables de la zone OCDE, se caractérisant par des taux légaux de remplacement élevés, des critères d'admissibilité peu

contraignants et de larges différences de prestations entre les divers régimes. En l'absence de réforme, les dépenses liées à l'âge augmenteraient de 12 points, pour atteindre plus de 22 % du PIB, d'ici à 2050. La réforme approuvée par le Parlement en 2002 unifie le système actuel, très segmenté, et aligne progressivement les pensions de la fonction publique sur celles du secteur privé. Ces réformes ne commenceront à avoir des effets budgétaires qu'à partir de 2017. Cependant, les améliorations à long terme attendues sur le plan du financement des retraites semblent être largement neutralisées à court et moyen terme par un accroissement simultané des pensions minimums, qui concernent les deux tiers des retraités. En tout état de cause, les réformes de 2002 n'empêcheront pas en soi les dépenses au titre des retraites d'augmenter fortement après le milieu de la prochaine décennie. Bien qu'il ne soit ni nécessaire ni souhaitable de mettre en œuvre de nouvelles réformes avec effet immédiat, des réformes supplémentaires devront être appliquées en définitive pour assurer la viabilité des finances publiques à long terme. Il est souhaitable que ces réformes soient débattues et adoptées à l'avance, de sorte que la génération actuelle de travailleurs puisse s'y adapter. *Les réformes devraient viser à établir un lien entre les pensions et les revenus sur l'ensemble de la vie active, comme cela est de plus en plus le cas dans les autres pays de l'OCDE. Il faudrait envisager d'indexer les pensions sur les prix exclusivement, et les taux de remplacement légaux devraient être modifiés de manière à éviter que les pensions soient supérieures au dernier salaire (pour un emploi à plein-temps), à moins que le niveau du dernier salaire soit nettement inférieur aux revenus d'activité sur l'ensemble de la durée de vie. Plutôt qu'une pension minimum d'un niveau élevé, il serait préférable d'avoir un système de prestations soumises à conditions de ressources. Bien que, dans le principal régime, l'âge normal de la retraite soit de 65 ans pour les hommes, seul un homme sur huit est encore en activité à cet âge. La plupart des cessations anticipées d'activité ont lieu dans le cadre de l'invalidité ou de dispositions spécifiques concernant les personnes ayant occupé des emplois « pénibles », dont la définition n'est pas toujours très précise. Les possibilités de retraite anticipée pour les groupes privilégiés devraient être réduites; en particulier, il faudrait rendre beaucoup plus rigoureux les critères d'admissibilité au bénéfice des pensions d'invalidité et la définition des emplois pénibles.*

La réforme de l'administration publique devrait surtout viser à améliorer l'efficacité des finances publiques

Les dépenses consacrées à l'administration publique absorbent un pourcentage beaucoup plus élevé des dépenses publiques totales en Grèce que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et il ne semble pas que la quantité ou la qualité des services offerts soit supérieure. On peut donc penser que des objectifs sociaux, politiques et économiques importants pourraient être atteints avec des ressources sensiblement plus réduites. L'un des principaux problèmes dans ce domaine tient à l'absence de système d'évaluation des performances qui pourrait inciter à améliorer l'efficacité et la transparence dans la fonction publique. Il faut donc se féliciter que le gouvernement ait mis en place en 2004 un nouveau système de gestion des ressources humaines destiné notamment à améliorer les procédures d'évaluation des fonctionnaires et à fonder l'évolution de la carrière et de la rémunération sur des critères de performance. *Étant donné le hiatus important qui existe manifestement entre les réformes promulguées dans un certain nombre de domaines et leur mise en œuvre effective, la réforme de l'administration publique devrait avoir pour principal objet de veiller*

à ce que les mesures adoptées soient pleinement et efficacement mises en œuvre une fois que les dispositions législatives ont été adoptées.

Il est indispensable de renforcer la gouvernance publique pour assurer une croissance vigoureuse à plus long terme

Une administration publique efficace et un bon fonctionnement du système juridique sont indispensables à la bonne application des réformes structurelles une fois que celles-ci sont promulguées. D'après un document de travail publié récemment par la Banque centrale européenne et certaines observations ponctuelles, la Grèce se caractérise par des sureffectifs importants dans certains segments du secteur public et, surtout, par une mauvaise affectation des ressources humaines; de ce fait, le secteur public absorbe une part beaucoup plus forte des dépenses publiques totales que dans les autres pays de l'OCDE. De plus, l'efficacité du secteur public semble avoir souffert d'une administration défaillante, d'un manque de transparence, d'interventions politiques et, dans le passé surtout, de la corruption. L'amélioration de l'administration publique s'est heurtée à une difficulté majeure, à savoir l'opposition du syndicat des fonctionnaires, qui s'est efforcé de défendre les intérêts catégoriels des salariés du secteur public, ainsi qu'en témoignent de fréquents conflits du travail qui ont empêché les efforts des réformes d'aboutir et ont débouché sur de fortes augmentations des rémunérations des fonctionnaires au cours des dernières années. Il va donc falloir, pour renforcer la gouvernance publique, continuer à rechercher un consensus en faveur de la réforme dans le cadre d'un dialogue ouvert.

Des réformes structurelles plus décisives sont indispensables pour accélérer le processus de convergence

Les scénarios de croissance à long terme donnent à penser que même avec des hypothèses relativement optimistes, la Grèce pourrait ne pas parvenir à une convergence totale avec les revenus par habitant de l'UE15 avant 2030 si des réformes structurelles d'ensemble ne sont pas effectivement mises en œuvre et si l'écart d'inflation vis-à-vis de la zone euro ne se résorbe pas. De fait, pendant la plus grande partie des trente dernières années, le niveau de revenu par habitant de la Grèce a été inférieur aux deux tiers de la moyenne de l'UE15, et l'écart s'est même creusé entre la fin des années 70 et le milieu des années 90. Étant donné que cet écart tient principalement à des différences de niveau de productivité horaire, il est absolument indispensable de faire en sorte que la productivité s'accroisse plus rapidement. L'utilisation totale de la main-d'œuvre est comparable à celle observée dans l'UE, dans la mesure où les faibles taux d'emploi des jeunes, des femmes et des travailleurs âgés sont compensés par de longs horaires de travail pour les salariés à temps plein et par un recours très limité au travail à temps partiel. Il serait donc tout à fait possible d'accroître l'utilisation de la main-d'œuvre, ce qui non seulement permettrait d'augmenter les niveaux de revenu, mais contribuerait aussi dans une large mesure à assainir les finances publiques, à assurer une distribution plus équitable des revenus et à promouvoir la cohésion sociale.

Il faut renforcer le rôle de la Commission de la concurrence de manière à instaurer une « culture de la concurrence »

Une concurrence plus intense sur les marchés de produits favoriserait sans doute une affectation plus efficace des ressources dans l'ensemble de l'économie et une amélioration globale de la situation de l'emploi. Le droit de la concurrence a été réformé il y a quatre ans, mais le manque manifeste de ressources financières dont souffre la Commission de la concurrence ne semble s'être atténué que récemment, si bien que la Grèce est l'un des pays de l'OCDE où la législation de la concurrence est le moins bien appliquée. *Il faut donc apporter un soutien politique accru à la Commission grecque de la concurrence afin qu'elle puisse s'employer plus activement à instaurer une « culture de la concurrence » et à faire mieux comprendre à l'opinion publique les effets bénéfiques à long terme de la concurrence, à savoir une amélioration durable des niveaux de vie et un niveau d'emploi élevé. Un nouveau projet de loi (rendu public à la mi-mars 2005) corrige une grande partie des défauts de la législation antérieure et donne une place nettement plus importante à la Commission de la concurrence.*

Le processus de libéralisation devrait être accéléré dans le secteur de l'électricité...

Des progrès sensibles ont été accomplis ces dernières années avec la privatisation d'un grand nombre d'entreprises d'État, y compris dans les industries de réseau. Ils auraient pu être plus grands encore si l'État avait totalement renoncé à contrôler les entreprises de service public et à intervenir dans leur gestion. La libéralisation du secteur des télécommunications a progressé de façon relativement rapide, mais le secteur de l'électricité continue de fonctionner dans un environnement peu concurrentiel, puisque la Société publique d'électricité (DEH), opérateur historique, conserve une position dominante et que son capital est encore à 51 % entre les mains de l'État. L'un des principaux obstacles à l'entrée sur le marché de l'électricité tient à l'intégration verticale de DEH et aux restrictions concernant l'accès à des combustibles peu coûteux, ainsi qu'à un système de fixation des prix qui ne reflète pas encore entièrement le coût d'opportunité de la production supplémentaire d'électricité. *Il conviendrait aussi d'envisager la privatisation totale de DEH, une fois que les conditions de concurrence auront été instaurées dans les segments du marché qui s'y prêtent. Compte tenu des obstacles à l'entrée, des mesures résolues doivent être prises pour renforcer les pouvoirs et les responsabilités du régulateur sectoriel afin d'assurer des conditions d'accès et de tarification concurrentielles.*

... ainsi que dans d'autres industries de réseau

Le gouvernement a également annoncé son intention d'ouvrir à la concurrence le marché du gaz avant même l'expiration de la dérogation qui a été accordée à la Grèce, en 2006. Des initiatives louables ont été prises dans ce contexte, notamment la définition des compétences en matière de régulation et l'obligation de séparation comptable dans les activités gazières. La Compagnie publique du gaz naturel (DEPA) a par ailleurs présenté une proposition de tarification de l'accès des tiers reposant sur des tarifs de transport transparents et offrant des possibilités d'accès non discriminatoire pour un coût raisonnable. *Afin de renforcer la concurrence dans les secteurs du gaz et de l'électricité, le*

gouvernement devrait mettre un terme aux contrats préférentiels entre les opérateurs historiques de chaque secteur, lesquels sont discriminatoires à l'égard des autres usagers. Certaines mesures ont également été prises pour développer la concurrence au niveau du raffinage, grâce à une réorganisation du marché des produits pétroliers en 2002, mais jusqu'ici il ne semble pas que la concurrence s'en soit trouvée renforcée dans ce secteur. En outre, le gouvernement a adopté en 2002 des dispositions législatives visant à ouvrir les transports maritimes intérieurs à la concurrence. La voie est ainsi ouverte à une modernisation du secteur des ferries, mais il sera indispensable que les nouvelles dispositions soient effectivement appliquées et qu'elles fassent l'objet d'un suivi.

Il faut éliminer les obstacles importants à l'entrepreneuriat...

Paradoxalement, la Grèce se caractérise à la fois par une forte proportion de travailleurs indépendants et par un faible taux de création d'entreprises par comparaison avec les autres pays. Les formalités d'autorisation et d'immatriculation d'une entreprise en Grèce prennent beaucoup de temps et découragent peut-être les investisseurs étrangers tout en risquant de favoriser la corruption. Des efforts considérables sont déployés pour remédier à cette situation, et le nouveau gouvernement en a fait une de ses priorités. *Pour promouvoir un secteur privé plus dynamique, le gouvernement devrait éliminer les obstacles qui nuisent encore à l'entrepreneuriat. Surtout, il importe de revoir de fond en comble les procédures administratives applicables aux nouvelles entreprises, avant de les appliquer de façon rigoureuse, afin de tirer pleinement parti du potentiel considérable de la Grèce en matière de création d'entreprises.*

... et faciliter l'accès des nouvelles entreprises aux sources de financement

L'accès aux sources de financement semble plus difficile en Grèce que dans la plupart des autres États membres de l'UE, en dépit des réformes récentes des marchés de capitaux. Cette situation s'explique en partie par le fait que les banques exigent généralement des garanties qui dépassent souvent sensiblement le montant de leurs prêts, afin de ne pas avoir à recourir à de longues procédures juridiques pour récupérer les actifs d'entreprises en faillite. *Par conséquent, il faut améliorer la rapidité et l'efficacité du système judiciaire de manière à renforcer l'application des contrats. À cette fin, il faudrait réexaminer la législation concernant la faillite afin de faciliter le recouvrement des créances, ce qui améliorerait également l'efficacité de l'intermédiation financière.* La réforme du droit de la faillite est actuellement examinée par une commission spéciale du ministère de la Justice.

Il faut suivre de près l'évolution des marchés financiers et mettre en œuvre sans tarder les nouvelles dispositions législatives concernant le gouvernement d'entreprise

La transformation du secteur financier étant en grande partie accomplie depuis la libéralisation des marchés financiers au cours des années 90, les principaux problèmes qui se posent aujourd'hui dans ce secteur concernent le provisionnement des créances improductives et l'adéquation des fonds propres, en particulier en cas de ralentissement

de l'activité économique. Il faudrait renforcer la discipline des marchés financiers grâce à une meilleure information sur la qualité des actifs et à d'autres indicateurs de risque qui, jusqu'à une date récente, étaient moins développés que dans les autres pays de l'OCDE. La Grèce a adopté une loi sur le gouvernement d'entreprise qui s'applique à toutes les sociétés cotées, banques comprises, et qui est entrée en vigueur en novembre 2002. Cette loi concerne essentiellement les obligations du conseil d'administration, la sauvegarde des droits des actionnaires minoritaires, le rôle des auditeurs internes et la protection des droits des actionnaires. Elle devrait se traduire par l'application de pratiques adéquates en matière de transparence et d'information et permettre d'éviter les abus qui ont pu se produire précédemment. Pour être efficace, la nouvelle loi doit être appliquée sans retard et de façon vigoureuse. Les principes de gouvernement d'entreprise pourraient être plus efficaces s'ils étaient intégrés aux obligations imposées pour l'inscription à la cote, selon le principe « appliquer ou expliquer ».

Pour créer des emplois, il faut remédier aux rigidités structurelles qui subsistent

Le marché du travail grec se caractérise encore par un chômage élevé, notamment parmi les jeunes et les femmes, et par un chômage de longue durée qui représente encore plus de 55 % du total. Les réformes intervenues en 2001 visaient à assouplir les dispositions concernant la protection de l'emploi, les heures supplémentaires et le travail à temps partiel, mais jusqu'ici, elles semblent n'avoir eu qu'un impact limité sur l'emploi. Une nouvelle série de réformes touchant le marché du travail a été mise en œuvre en 2004 : réduction des coûts non salariaux pour les mères au chômage; conversion des prestations d'assurance chômage en aides à l'emploi pour les chômeurs inscrits; création d'emplois à temps partiel dans le secteur public, au niveau des services sociaux; octroi d'une allocation logement plus élevée aux chômeurs trouvant un emploi en un lieu éloigné de leur résidence. Ces initiatives devraient avoir un impact positif sur l'emploi, mais de nouvelles réformes seront nécessaires afin de : rendre plus effectif les possibilités de dérogation aux conventions collectives sectorielles ou professionnelles dans les régions touchées par un chômage élevé; réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux, notamment au niveau du salaire minimum; veiller à ce que l'emploi à temps partiel ne fasse pas l'objet de discriminations; réformer encore la législation sur la protection de l'emploi, afin de réduire les incertitudes qui pèsent sur les décisions d'embauche et de licenciement; supprimer les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre, par exemple en réduisant les impôts sur les mutations immobilières; faire en sorte que le Service public de l'emploi puisse mieux faire concorder l'offre et la demande d'emplois. Il faudrait encourager les partenaires sociaux à développer l'emploi des travailleurs peu qualifiés en laissant l'écart entre le salaire minimum et le salaire moyen se creuser au cours des futures négociations salariales.

Il faut remédier à l'inadéquation des qualifications

Bien que les niveaux d'instruction aient considérablement progressé au cours des 25 dernières années, la qualité du capital humain en Grèce n'a pas encore rattrapé la moyenne de l'OCDE, et il est de toute façon indispensable de mieux adapter le système éducatif aux besoins du marché du travail afin d'améliorer le fonctionnement de celui-ci. Par exemple, le passage des études à la vie professionnelle est encore beaucoup plus lent en Grèce que dans les autres pays. L'enseignement général devrait laisser une certaine flexibilité

dans l'acquisition de nouvelles qualifications, et des représentants des employeurs devraient être consultés pour la mise au point des programmes de formation, afin que ces derniers permettent effectivement d'acquérir les qualifications demandées sur le marché du travail. Il importe aussi de réformer le système éducatif afin d'accroître la proportion d'élèves qui vont jusqu'au bout du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Des mesures ont récemment été adoptées dans le but de renforcer le lien entre l'éducation, la formation professionnelle initiale et continue et les besoins du marché du travail. Ces mesures tendent aussi à améliorer la qualité de l'enseignement grâce à la mise en place de programmes de formation pédagogique, à l'introduction de technologies de pointe dans les établissements afin de lutter contre l'illettrisme numérique, et à un accroissement du nombre d'enseignants au niveau secondaire et supérieur. Ces initiatives sont louables, mais des objectifs concrets doivent être fixés pour leur mise en œuvre effective.

L'immigration a accru la flexibilité du marché du travail...

La Grèce n'est pas encore parvenue à élaborer une législation en matière d'immigration qui réponde à la situation réelle. Aujourd'hui, un grand nombre d'immigrants clandestins sont plus ou moins ouvertement embauchés sur un marché du travail informel très flexible et travaillent pour de bas salaires, alors qu'en vertu de la réglementation applicable, l'admission des immigrants peu qualifiés est soumise à une lourde procédure. Les immigrants clandestins ont contribué à satisfaire la demande latente de main-d'œuvre peu qualifiée à bas salaires que la pratique et la législation du marché du travail avaient contribué à créer, tout en encourageant encore davantage les activités informelles et une segmentation du marché du travail. Des opérations de régularisation (dont la plus récente a pris beaucoup plus de temps que prévu) ont atténué quelque peu cette segmentation, en permettant à certains immigrants d'être régularisés et d'acquérir des droits sur le marché du travail. Simultanément, elles ont sans doute aussi fait de la Grèce une destination plus intéressante pour les immigrants clandestins.

... notamment dans les domaines où un salaire minimum a fait obstacle à l'embauche officielle de travailleurs

Les avantages de l'immigration sont particulièrement nets dans certains secteurs comme l'agriculture, le bâtiment et les services aux ménages, dans lesquels les Grecs ne souhaitaient pas travailler pour des salaires suffisamment bas. Dans la mesure où ce sont les salaires minimums et le système de protection sociale qui ont créé la pénurie de main-d'œuvre comblée par les immigrants, certains des avantages immédiats que l'économie grecque tire de l'immigration seront réduits si les immigrants sont assujettis aux mêmes contraintes et incitations que les Grecs. C'est sans doute la raison pour laquelle la législation théoriquement rigoureuse interdisant l'emploi d'immigrants clandestins est rarement appliquée. À moyen terme, à mesure que ces derniers s'intégreront dans la société, il sera sans doute difficile de continuer à appliquer un régime différent aux immigrants et aux Grecs sur le marché du travail. Les effets nets de l'intégration tendraient néanmoins à être positifs, en particulier si l'on tient compte de la nécessité d'accroître l'emploi.

*Il faut modifier la législation de manière
à permettre aux immigrants peu qualifiés
de travailler plus facilement en toute légalité*

Il serait sans doute utile de prendre des mesures pour accroître la flexibilité des salaires sur le marché du travail organisé, en agissant par exemple sur le coût de l'emploi des travailleurs peu qualifiés ou en assouplissant la législation concernant la protection de l'emploi. Cela permettrait à l'économie de continuer à bénéficier de l'expansion de l'emploi des Grecs et des immigrants dans des secteurs qui ont absorbé des immigrants, encouragerait le transfert d'activités informelles vers le secteur formel et donnerait aux immigrants peu qualifiés la possibilité de travailler plus facilement en toute légalité. Les dispositions permettant aux employés de maison et à leurs employeurs de ne payer que la moitié des cotisations sociales applicables au salaire minimum vont dans cette direction. *La politique d'immigration en tant que telle ne se trouvera sans doute pas facilitée par de telles mesures, mais elle pourra s'appuyer sur des informations de meilleure qualité. En outre, elle pourrait aussi être plus transparente et plus facile à mettre en œuvre, du fait de la réduction du secteur informel.*

Chapitre 1

Principaux défis à court et moyen terme

Du point de vue de la croissance du PIB réel, l'économie grecque a enregistré de bons résultats ces dernières années et a mieux surmonté le ralentissement international de l'activité que la plupart des pays de l'OCDE. Cependant, cela s'est fait au prix d'un déficit budgétaire qui s'est énormément creusé et d'un taux élevé d'endettement public. Une des principales difficultés pour les responsables de la politique économique sera donc de contenir les déficits publics afin de respecter les obligations européennes et de se préparer à faire face aux pressions sur les dépenses qui apparaîtront après 2015 en raison du vieillissement de la population et d'un système public de retraite qui n'est pas viable sur le plan actuariel et qui, jusqu'à présent, n'a guère subi de réformes. Le coût croissant du système public de santé ajoutera encore aux pressions sur le budget de l'État. Les autorités auront aussi beaucoup à faire pour atteindre leur objectif de réduction de l'écart de niveau de vie entre la Grèce et l'Union européenne, qui s'est creusé de la fin des années 70 au milieu des années 90 pour se resserrer depuis lors. Pour combler l'important écart de revenu par habitant qui subsiste, il faudra : i) mobiliser les énormes réserves existantes de main-d'œuvre par des réformes complètes du marché du travail, notamment en ce qui concerne les systèmes d'éducation et de formation; ii) maintenir les gains de productivité à un niveau élevé pendant une longue période, essentiellement en supprimant l'intervention encore généralisée des pouvoirs publics dans le processus économique et en instaurant une culture de la concurrence sur les marchés de produits; et iii) préserver la stabilité macroéconomique tout en améliorant la compétitivité internationale par la suppression de l'écart d'inflation qui persiste avec la zone euro.

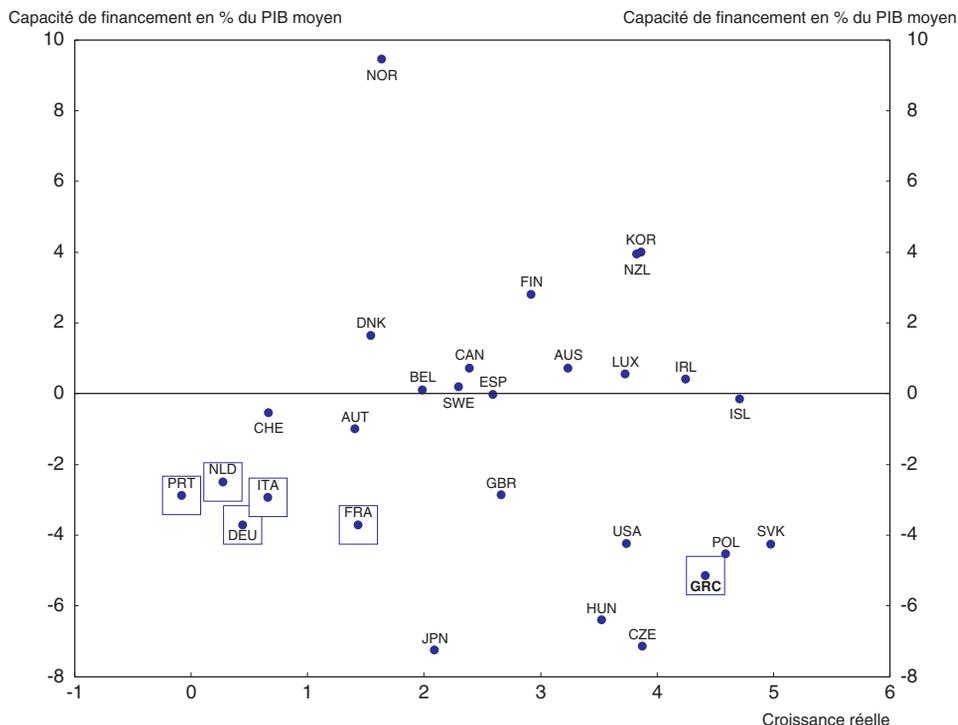
Un assainissement budgétaire durable s'impose d'urgence

La Grèce a fait d'énormes progrès en matière d'assainissement budgétaire au cours des années 90, ramenant le déficit des administrations publiques de près de 16 % du PIB au début de la décennie à 3.4 % (chiffre révisé) en 1999. Selon les méthodes comptables appliquées par Eurostat à cette époque, le déficit était sensiblement inférieur à 3 % du PIB en 1999. Cet assainissement s'est accompagné d'une désinflation. Mesurée par l'indice implicite des prix de la consommation privée, l'inflation est tombée d'environ 20 % en 1990 à moins de 3 % en 1999. Le processus d'assainissement a aussi permis à la Grèce d'entrer dans la zone euro, aux taux d'intérêt nominaux de converger vers la moyenne de la zone euro et aux taux d'intérêt réels de baisser, ce qui a donné un coup de fouet à l'investissement et à la consommation privés.

Depuis le début de ce nouveau siècle, toutefois, le processus s'est inversé, même si la progression du PIB reste vive (graphique 1.1). Le solde primaire est passé d'un excédent de 4 % du PIB en 1999 à un déficit d'environ ½ pour cent en 2004 (voir le graphique 2.1 au

Graphique 1.1. **Croissance et solde du secteur public**¹

2002-04



1. L'Allemagne, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal font ou ont fait l'objet d'une procédure de déficit excessif de l'UEM.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

chapitre 2), tandis que la croissance annuelle du PIB s'est établie en moyenne à quelque 4 % durant cette période, dépassant allègrement la moyenne de l'UE. La Grèce a ainsi laissé passer une occasion d'assainir ses finances publiques encore plus favorable que celle qui s'offrait à la plupart des autres pays de l'UE. Cela est fort regrettable, pour plusieurs raisons :

- Même sur la base des chiffres non corrigés, il est évident que l'état des finances publiques s'est dégradé après le début du siècle, les objectifs fixés pour le déficit ont été dépassés et la dette publique n'a diminué que lentement en raison d'importantes opérations extrabudgétaires opaques. Les audits budgétaires réalisés en 2004 après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement ont révélé que les déficits publics avaient été en fait sous-estimés de 2 points de PIB, en moyenne, pendant les 7 années précédentes, et la dette publique de 6-8 points de pourcentage.
- Les *Études économiques* successives de la Grèce soulignent que les dépenses publiques sont en grande partie inefficaces et que le système fiscal fausse les incitations. Par conséquent, un assainissement continu, accompagné de réformes, pourrait conduire à de meilleurs résultats globaux.
- Du fait de l'évolution démographique, conjuguée à un système public de retraite qui est comparativement généreux et qui n'a pratiquement pas subi de réformes, les pressions sur les dépenses primaires commenceront à s'intensifier notablement après 2015, et ce pendant au moins deux décennies. Cela serait préoccupant même si la dette publique de la Grèce était plus modeste.
- Mais la Grèce a le deuxième ratio dette/PIB le plus élevé de la zone de l'OCDE, seul le Japon ayant dépassé le taux grec (110 %) l'an dernier. Les plans à moyen terme du moment (le Programme révisé de stabilité et de croissance de mars 2005) ne prévoient qu'une lente diminution de ce ratio, les opérations extrabudgétaires qui alourdissent la dette continuant d'enfoncer un coin entre la réduction des déficits et la réduction de la dette, mais à un moindre degré.
- L'assainissement est désormais très difficile, vu la situation de départ : le chiffre révisé du déficit s'établit à 6.1 % en 2004, le plus élevé, et de loin, de la zone euro, une fois encore dépassé seulement par le Japon parmi les pays membres, et il représente plus du double du seuil de Maastricht, obligeant la Grèce à se conformer à une procédure de déficit excessif.

Le chapitre 2 commente dans le détail les raisons de la sérieuse dégradation des finances grecques – déjà fragiles – depuis le début de ce siècle, à savoir le niveau élevé des dépenses militaires, un alourdissement considérable de la masse salariale du secteur public, des recettes fiscales inférieures aux prévisions malgré une vigoureuse croissance du PIB et, tout dernièrement, de lourdes dépenses au titre des Jeux olympiques de 2004. Pour assainir le budget, il faudra diminuer encore les dépenses primaires et agir éventuellement sur la fiscalité. Le programme révisé de stabilité et de croissance prévoit une importante réduction du déficit cette année, en partie par des économies sur les dépenses liées aux Jeux olympiques, et une poursuite de l'assainissement en 2006 et 2007 (voir le chapitre 2). De nouvelles mesures structurelles pourraient bien être nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction du déficit à moins de 3 % en 2006. En tout cas, avec le rythme d'assainissement prévu après 2006, le ratio d'endettement resterait supérieur à 100 % du PIB en 2007. Ce rythme d'assainissement n'est probablement pas suffisant, vu l'ampleur des déséquilibres budgétaires et des pressions budgétaires après 2015, lorsque la

génération du *baby-boom* commencera à partir à la retraite. L'objectif au-delà de 2007 devrait être de se rapprocher régulièrement de l'équilibre budgétaire.

La tâche la plus urgente et la plus importante à laquelle la Grèce doit s'atteler consiste donc à poursuivre l'assainissement budgétaire sur plusieurs années, de préférence avec la même vigueur et la même détermination que dans les années 90. Cela exigera des efforts durables de la part des autorités, qui devront explorer tous les moyens d'établir les priorités et de poursuivre les objectifs gouvernementaux de manière plus efficiente, et aussi réformer le système fiscal de manière à augmenter les recettes sans saper les incitations au travail et à l'épargne – mais au contraire en les renforçant. Même si le nouveau gouvernement s'est engagé à redresser les finances publiques, il n'est pas évident que le grand public en ressente vraiment l'urgence et, de fait, certaines propositions concernant des réformes indispensables se heurtent déjà à une opposition politique. Cela n'est pas une raison pour faire machine arrière. Il existe une fenêtre d'opportunité, et elle ne restera pas ouverte longtemps.

Comblent l'écart de revenu avec l'Union européenne

La réticence à se lancer dans un programme long et ambitieux d'assainissement budgétaire s'explique peut-être par la crainte des effets que cela pourrait avoir sur la croissance. De fait, à court terme, il est probable que la fin des dépenses liées aux Jeux olympiques aura des répercussions sur les revenus – mais les agents économiques l'ont sans doute correctement prévu, et l'impact sur l'activité ne sera pas forcément très marqué ni durable. Il est vrai, cependant, que la mise en œuvre d'un programme d'assainissement des finances publiques dans le cadre d'une union monétaire ne produira pas le même effet d'attraction des dépenses privées que celui dont la Grèce a bénéficié avant son adhésion à la zone euro, période marquée par une forte baisse des taux d'intérêt. En revanche, les taux d'intérêt sur la dette de la Grèce n'ont apparemment pas été touchés par la série de révélations concernant la gravité de l'état des finances publiques en 2004, ce qui a permis à la Grèce de continuer d'accroître sa dette à des conditions favorables et d'éviter des effets négatifs sur les dépenses privées. On ne peut cependant exclure que les marchés financiers réagissent mal, dans l'avenir, s'ils s'aperçoivent que l'assainissement promis est dans l'impasse et/ou que les réformes structurelles sont mises en veilleuse ou édulcorées. Cela nuirait certainement davantage aux perspectives de croissance que les mesures d'assainissement.

Accélérer la progression du PIB par habitant à des taux supérieurs à la moyenne de l'UE demeure, de fait, un important objectif de l'action économique¹ du gouvernement grec sur le moyen terme. D'après les estimations actuelles, le potentiel de croissance du PIB de la Grèce est de l'ordre de 3¼ pour cent par an, avec un ralentissement à environ 3 % en 2010 du fait de la dissipation des effets de l'adhésion à la zone euro et des importants transferts reçus de l'UE. Bien qu'encore supérieure à la moyenne de l'UE, une croissance de 3 % par an retarderait le rattrapage par rapport au niveau de revenu de l'UE15. Il est donc souhaitable d'engager des réformes afin d'éviter tout ralentissement de la croissance potentielle, et même de la renforcer. Une simple décomposition montre là où les réformes économiques seraient les plus utiles pour maintenir un taux élevé d'expansion dans l'avenir (graphique 1.2). On constate que l'écart de revenu par habitant, corrigé des parités de pouvoir d'achat (PPA), entre la Grèce et les États-Unis, pris comme pays de référence dans la zone OCDE, est dû à la fois au nombre moins élevé d'heures travaillées et au niveau plus faible de la production horaire.

Graphique 1.2. **Décomposition de l'écart de revenu**

Écart de PIB par habitant (en points de pourcentage) par rapport aux États-Unis, corrigé en termes de PPA, 2003



1. L'écart de PIB par habitant totalise les deux éléments indiqués. L'effet de l'utilisation de la main-d'œuvre prend en compte le nombre total d'heures travaillées par habitant. La productivité retenue est la productivité horaire.

Source : OCDE, base de données sur la productivité (février 2005).

L'écart de taux d'utilisation de la main-d'œuvre par rapport aux États-Unis reflète un taux d'emploi plus bas, partiellement compensé par une durée du travail plus longue en Grèce. Le taux plus faible d'activité et le niveau plus élevé du chômage, notamment parmi les femmes et les jeunes, explique pourquoi le taux d'emploi est moins élevé qu'aux États-Unis. Cependant, l'écart pour le taux d'utilisation totale de la main-d'œuvre est plus faible que pour les pays de la zone euro, notamment parce que le marché du travail s'est nettement affaibli dans la plupart des pays d'Europe, mais aussi surtout parce que la longue durée du travail pour les salariés grecs à temps plein et le faible niveau du travail à temps partiel compensent l'effet des taux d'emploi peu élevés des jeunes, des femmes et des travailleurs âgés. Il y a donc de grandes possibilités de relèvement des niveaux de revenu en Grèce grâce à une plus forte utilisation de la main-d'œuvre. En outre, un taux

Tableau 1.1. **Croissance à moyen terme de la production potentielle**

Moyenne annuelle, en points de pourcentage

	Croissance du PIB potentiel		Croissance de la productivité potentielle du travail (production par salarié)		Croissance de l'emploi potentiel		Population d'âge actif		Taux tendanciel d'activité		Variation du chômage structurel	
	1992-2004	2005-10	1992-2004	2005-10	1992-2004	2005-10	1992-2004	2005-10	1992-2004	2005-10	1992-2004	2005-10
Allemagne	1.5	1.6	1.1	1.6	0.3	0.1	0.0	-0.2	0.5	0.3	-0.1	0.0
Australie	3.3	3.2	1.7	2.1	1.6	1.1	1.2	1.0	0.3	0.0	0.1	0.1
Autriche	2.3	2.1	1.7	2.0	0.6	0.2	0.4	0.0	0.3	0.1	0.0	0.0
Belgique	2.0	2.1	1.4	1.6	0.7	0.4	0.2	0.3	0.5	0.1	0.0	0.0
Canada	3.0	3.1	1.4	2.1	1.5	1.0	1.2	1.0	0.2	0.0	0.1	0.0
Danemark	2.1	1.8	1.8	1.9	0.3	-0.1	0.2	0.0	-0.1	-0.0	0.2	0.0
Espagne	3.0	2.8	1.0	1.3	1.9	1.5	0.7	0.8	1.0	0.6	0.3	0.1
États-Unis	3.2	3.3	1.9	2.3	1.3	0.9	1.2	1.1	0.0	-0.2	0.1	0.0
Finlande	2.4	2.1	2.2	2.3	0.1	-0.2	0.2	0.1	0.0	-0.4	-0.1	0.1
France	2.1	2.0	1.3	1.8	0.8	0.2	0.3	0.3	0.4	-0.1	0.1	0.0
Grèce	2.9	3.6	2.2	2.9	0.6	0.7	0.3	-0.1	0.5	0.6	-0.2	0.2
Irlande	7.2	4.5	3.6	3.5	3.4	1.0	1.8	0.7	0.8	0.2	0.8	0.1
Islande	2.8	2.6	1.7	2.3	1.1	1.2	1.1	1.2	0.0	0.0	0.0	0.1
Italie	1.4	1.3	1.1	1.2	0.2	0.0	0.0	-0.3	0.3	0.2	-0.1	0.1
Japon	1.4	0.8	1.2	1.4	0.2	-0.6	-0.1	-0.7	0.4	0.2	-0.1	0.0
Norvège	2.6	3.0	1.8	2.2	0.8	0.8	0.7	0.6	0.1	0.1	0.0	0.0
Nouvelle-Zélande	3.0	3.3	1.2	2.0	1.8	1.2	1.3	1.0	0.2	0.2	0.2	0.1
Pays-Bas	2.7	2.0	0.9	1.3	1.8	0.7	0.4	0.3	1.0	0.3	0.3	0.0
Royaume-Uni	2.6	2.5	1.8	2.1	0.7	0.5	0.4	0.4	0.0	0.0	0.2	0.0
Suède	2.1	2.4	2.3	2.1	-0.1	0.2	0.4	0.4	-0.4	-0.1	-0.1	0.0
Suisse	1.2	1.5	0.6	1.2	0.6	0.3	0.5	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0
Zone euro	..	1.9	..	1.6	0.7	0.4	..	0.1	0.6	0.3	..	0.0
OCDE	..	2.5	..	2.0	0.9	0.5	..	0.7	0.2	0.0	..	0.0

Source : OCDE, Scénario de référence à moyen terme du Département des affaires économiques, avril 2005.

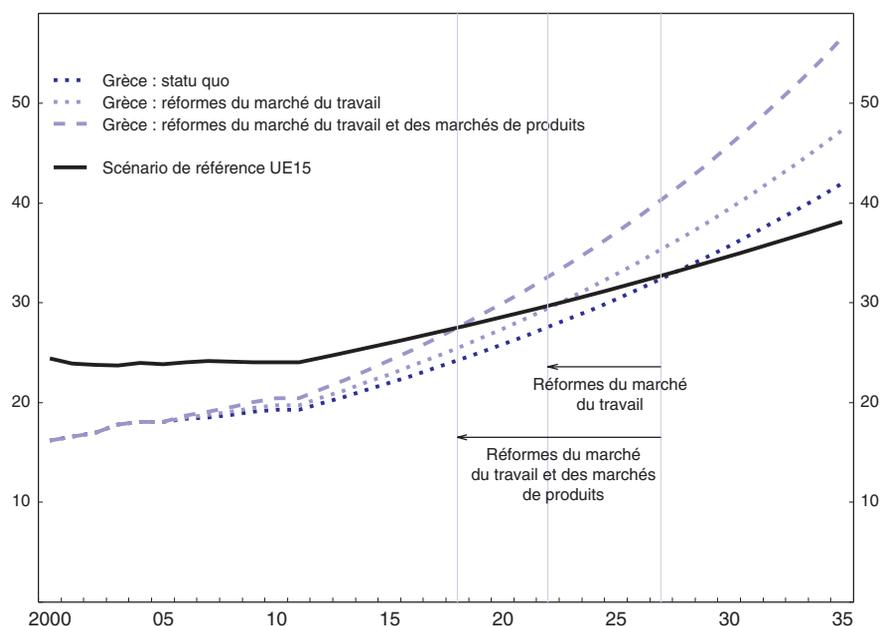
plus élevé d'utilisation de la main-d'œuvre a non seulement a un effet positif immédiat sur les revenus, mais il aide aussi à atteindre d'autres objectifs sociaux tels que la réduction du chômage, une répartition plus équitable des revenus, le renforcement de la cohésion sociale et une plus grande viabilité des finances publiques.

La décomposition du revenu montre aussi que le potentiel de rattrapage est particulièrement marqué pour la production horaire. Donc, malgré les gains de productivité considérables enregistrés ces dernières années, il reste encore une grande marge d'amélioration, à la fois grâce à l'investissement en capital physique et humain et à une utilisation plus efficiente des ressources existantes.

Un problème se pose à moyen terme en ce qui concerne l'inflation. S'il est vrai que la Grèce dépasse actuellement la moyenne de l'UE du point de vue de la croissance du PIB, elle enregistre aussi une inflation plus virulente. Dans une union monétaire, une inflation un peu plus forte constitue un risque pour la croissance à moyen terme en raison de la perte progressive de compétitivité extérieure, accentuée dans le court terme par l'appréciation effective de l'euro. La politique budgétaire étant pratiquement le seul instrument de l'action macroéconomique nationale depuis l'adhésion de la Grèce à l'UEM, et vu la souplesse actuelle des conditions monétaires, une raison supplémentaire de poursuivre les efforts d'assainissement budgétaire est l'obtention et le maintien de la stabilité des prix, même après l'alignement des soldes budgétaires des administrations publiques sur les règles de l'UEM.

Le tableau 1.1 illustre l'importance quantitative de différents déterminants économiques du potentiel de production, qui peut être utile lorsqu'on veut établir des

Graphique 1.3. **Scénarios de convergence**¹
PIB réel par habitant en milliers de \$ (corrige en fonction des PPA)



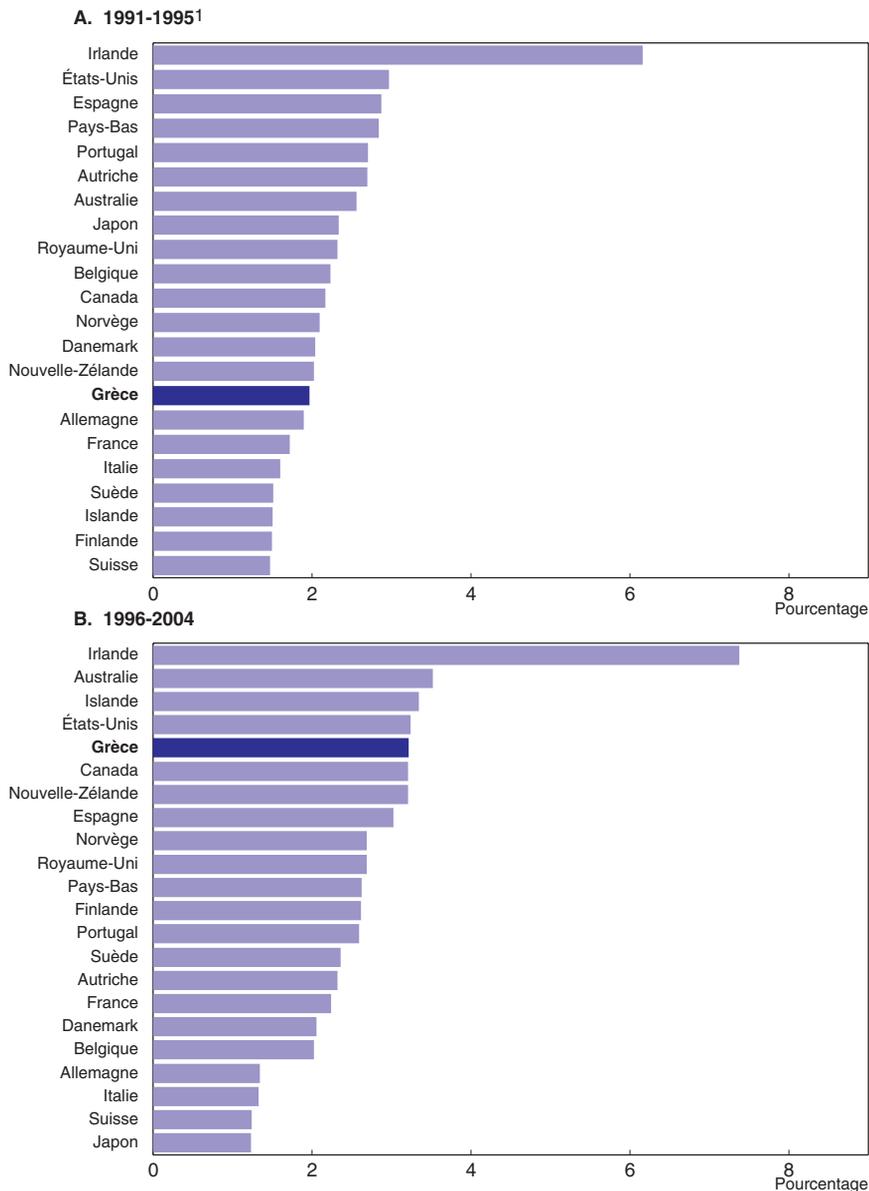
1. Les scénarios qui apparaissent dans ce graphique reposent sur le scénario de référence à moyen terme du Département des affaires économiques de l'OCDE d'avril 2005. Selon le scénario de référence, la croissance du PIB réel par habitant (corrige en fonction des PPA) reste constante, en conservant son rythme de 2010, entre 2010 et 2050.

Source : OCDE, bases de données des Comptes nationaux et des Perspectives économiques, n° 77.

scénarios plausibles pour atteindre l'objectif d'un taux plus élevé de croissance économique durable. Un scénario possible consisterait à porter la progression annuelle de l'utilisation potentielle de la main-d'œuvre de 0.5 à 0.8 %, ce qui correspondrait à peu près à la moyenne enregistrée pour la période 1996-2004. On pourrait y arriver, par exemple, en relevant le taux d'activité du groupe d'âge 55-64 ans, qui est inférieur d'environ 10 points à la moyenne de la zone OCDE. Avec l'accroissement du taux de croissance de la production potentielle qui en résulterait à moyen terme, soit 3.9 %, la convergence avec l'UE serait possible en 2026 au lieu de 2032 (graphique 1.3).

Graphique 1.4. Estimations de la croissance de la production potentielle

Variation annuelle en pourcentage sur la période



1. Pour l'Allemagne, 1992 à 1995.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

De surcroît, les mesures de renforcement de la concurrence sur les marchés de produits pourraient peut-être majorer les gains de productivité du travail de 0.6 point supplémentaire pendant un certain nombre d'années. Il s'agit d'une hypothèse assez prudente (établie à des fins indicatives) par rapport à une estimation de l'OCDE faisant état d'une hausse potentielle du niveau de la productivité multifactorielle en Grèce de plus de 15 % sous le seul effet de la réforme de la réglementation². Cela, conjugué à une utilisation de main-d'œuvre plus forte, porterait la croissance potentielle de la production à 4.5 % (environ 1½ point de plus que prévu pour 2010 sous l'hypothèse de politiques économiques inchangées). Cet objectif ne semblerait pas hors d'atteinte vu les estimations de l'OCDE qui laissent penser que cinq pays ont réussi à accroître le potentiel de croissance de la production dans cette proportion entre la période 1991-95 et la période 1996-2003³ (graphique 1.4). Si la Grèce pouvait maintenir un taux de croissance de 4½ pour cent pendant une période prolongée (tout le reste étant conforme à l'extrapolation du scénario de référence à moyen terme), la convergence totale de l'économie grecque avec le niveau des revenus moyens dans l'UE serait réalisable dès 2020.

Accélérer le processus de convergence : les défis en matière de politique économique

Accroître l'apport de main-d'œuvre

Une tâche majeure pour les responsables de la politique économique est donc d'accroître le taux d'activité et d'abaisser le taux de chômage élevé – en ciblant l'effort tout particulièrement sur les jeunes, les femmes et les travailleurs âgés – et de réduire la fréquence très élevée du chômage de longue durée. Cela pourrait se faire au moyen d'incitations économiques encourageant l'activité, en particulier des femmes, des jeunes ou du groupe d'âge de plus de 55 ans, et/ou au moyen de réformes du marché du travail visant à diminuer le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) (voir le chapitre 4). Il faudra donc s'attaquer à un certain nombre de rigidités structurelles du marché du travail grec qui, semble-t-il, découragent l'emploi des femmes, des jeunes et de travailleurs âgés. Les problèmes à résoudre sont les suivants : une différenciation insuffisante des barèmes de salaires, qui ne reflètent pas les écarts de productivité du travail; le niveau relativement élevé du salaire minimum par rapport aux gains moyens (voir le chapitre 4); le poids des coûts de main-d'œuvre non salariaux, qui se traduit par un coin fiscal important, dû principalement au niveau excessif des cotisations de sécurité sociale; des dispositions très restrictives en matière de protection de l'emploi, qui sont parmi les plus rigoureuses de la zone de l'OCDE et qui se caractérisent par de fortes indemnités de licenciement pour les employés et cadres⁴; les contre-incitations qui subsistent à l'offre et à la demande de travail à temps partiel; les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre liés aux particularités du marché du logement et à la complexité du système de retraite; l'inefficience du service public de l'emploi; certains éléments des réglementations actuelles en matière de retraite, qui découragent les personnes de 55 ans et plus de travailler plus longtemps; les incitations à quitter le marché du travail à la faveur de régimes généreux de pensions d'invalidité ou d'autres dispositions spéciales pour les personnes ayant un travail pénible et l'intégration insuffisante des immigrés sur le marché du travail (et dans la société), qui risque de les marginaliser (voir le chapitre 5).

D'autres obstacles à une plus forte utilisation du travail sont dus au fait que le système éducatif n'a pas su enrichir les programmes de manière à faciliter la transition entre l'école et la vie active, qui se fait très lentement par rapport aux autres pays. Par ailleurs,

l'enseignement général manque de souplesse pour favoriser l'acquisition de nouvelles qualifications, et il faudrait consulter davantage les entreprises lors de l'élaboration des programmes de formation, de façon qu'ils débouchent sur les qualifications demandées sur le marché du travail. Il faut aussi mettre en œuvre des programmes de formation des enseignants afin d'améliorer la qualité de l'éducation, diffuser davantage les technologies avancées dans les écoles pour lutter contre l'« illettrisme numérique », et améliorer la qualité de l'enseignement supérieur. Les mesures à prendre pour résoudre ces problèmes sont aussi examinées au chapitre 4 de la présente *Étude*.

Améliorer la productivité

Comme le montre la simple décomposition de la croissance, la Grèce dispose d'une grande marge pour porter l'efficacité de la production de biens et de services au niveau des meilleures pratiques. Indépendamment de l'accroissement du stock de capital, et du capital humain, les comparaisons internationales semblent indiquer que la meilleure façon d'atteindre cet objectif est de créer des conditions favorables à la concurrence en tant que catalyseur pour l'affectation des ressources. L'action dans ce domaine est cependant limitée par la réglementation publique, le contrôle administratif des prix, l'ampleur des activités des entreprises publiques et la tolérance à l'égard du comportement anticoncurrentiel des entreprises. Même si des progrès majeurs ont été réalisés ces dernières années dans le renforcement de la concurrence, la difficulté qui demeure est de doter les autorités de la concurrence de moyens plus efficaces pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles en général et de leur permettre d'adopter une approche plus volontariste de la mise en place d'une « culture de la concurrence ». Dans ce contexte, il importe aussi de lutter plus énergiquement qu'on ne l'a fait jusqu'à présent contre la corruption, qui semble assez répandue dans la vie publique⁵. Par ailleurs, l'État devrait prendre des dispositions plus draconiennes pour réduire son intervention directe dans le processus économique par le biais des nombreuses entreprises publiques. Étant donné leur rôle en tant que fournisseurs de moyens de production aux autres secteurs, l'ouverture des industries de réseau à la concurrence revêt une importance particulière. Dans le secteur de l'énergie, notamment, la réforme est restée en suspens et les entreprises en situation de monopole dans les secteurs de l'électricité et du gaz contrôlent toujours *de facto* l'accès au marché, empêchant ainsi la création d'un marché de l'énergie véritablement concurrentiel. Une autre difficulté de taille pour le gouvernement réside dans la privatisation d'Olympic Airways, où ce sont les conditions du marché et non la volonté politique qui restent un obstacle majeur, même s'il s'amenuise progressivement.

Afin de dynamiser le secteur privé, une tâche importante à laquelle le gouvernement doit s'atteler est la suppression des nombreuses tracasseries administratives auxquelles se heurtent encore les nouvelles entreprises et la levée des obstacles à l'activité d'entreprise. Il importe également de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises aux financements afin de favoriser la création des nouvelles entreprises dont la Grèce a grand besoin, car le système bancaire exige habituellement de très fortes garanties (et non un plan d'entreprise satisfaisant). La difficulté, dans ce contexte, sera d'accélérer et de rendre plus efficaces les procédures judiciaires afin d'améliorer l'exécution des contrats; il faudra aussi réexaminer le droit de la faillite (ce réexamen étant déjà engagé) afin de faciliter le recouvrement des créances, ce qui permettrait aussi une intermédiation financière plus efficace. Une autre tâche essentielle sera la mise en œuvre effective de la loi 3016 de 2002 visant à accroître la transparence dans les mécanismes de gouvernance interne des

entreprises, sur le marché du contrôle des sociétés et dans la structure et la rémunération des dirigeants de l'entreprise. Des conditions qui soient plus favorables aux entreprises et qui leur assurent des chances égales devraient aussi stimuler les entrées d'investissements directs étrangers, actuellement faibles, ce qui activerait le transfert de technologie et l'innovation. Pour obtenir une vigoureuse croissance tendancielle, il faudrait aussi une réforme générale du système fiscal, qui reste complexe, en vue de réduire les coûts élevés de respect des obligations fiscales et les diverses distorsions inhérentes au système.

Il sera surtout difficile, dans ce contexte, non seulement d'adopter les réformes nécessaires pour accélérer la convergence avec l'Union européenne, mais aussi de veiller à ce qu'elles soient effectivement mises en œuvre, ce qui obligera peut-être même à sanctionner les personnes ou les institutions qui freinent le mouvement. La bonne mise en œuvre des réformes serait facilitée par un contrôle régulier de la réalisation des objectifs des programmes de réforme, pratique qui n'est pas encore courante dans l'administration publique de la Grèce. Par ailleurs, si l'on veut que les principales réformes conduisent à une croissance assez forte pour que l'objectif de convergence soit atteint, il faudrait qu'elles soient appliquées au cours des prochaines années.

Parvenir à l'équilibre entre les résultats économiques et environnementaux : un exercice difficile

Il incombera aussi aux autorités de faire en sorte que le développement économique soit durable du point de vue de l'environnement⁶. La Grèce participe aux efforts déployés au plan international afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre conformément au Protocole de Kyoto. En application de l'accord de partage des charges de l'UE, la Grèce sera autorisée à augmenter ses émissions de 27 % entre 1990 et 2010, un des objectifs les moins exigeants pour un pays de l'UE. Cependant, en 2000, les émissions de gaz à effet de serre étaient déjà supérieures de 26 % à leur niveau de 1990. Le gouvernement a adopté une stratégie hybride visant à réaliser la plupart des réductions requises sur les émissions à faible coût. On pourrait contrôler plus efficacement les coûts en utilisant de façon ciblée les instruments économiques et en laissant les ménages et les entreprises réagir en diminuant leurs émissions tant que cela est financièrement avantageux pour eux. Les directives de l'UE concernant les échanges de droits d'émission de carbone offriront la possibilité de tarifier les émissions, et elles accéléreront le remplacement progressif du charbon et du pétrole par le gaz tout en favorisant le déploiement d'éoliennes.

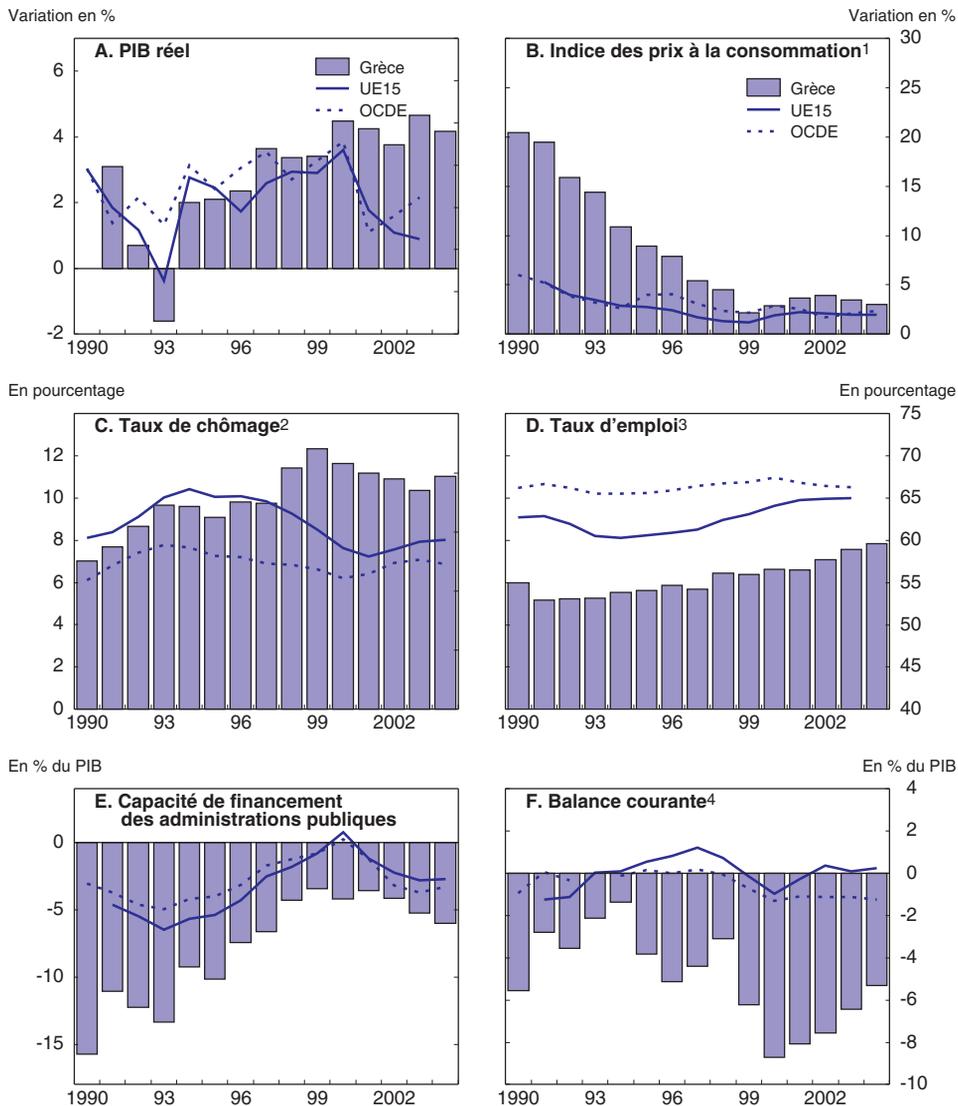
En raison des effets potentiellement dangereux des polluants atmosphériques tant sur la santé humaine que sur l'environnement, la qualité de l'air ambiant dans les villes reste un sujet préoccupant. En dépit d'une amélioration notable au cours des décennies passées, les estimations semblent indiquer que le coût total de la pollution atmosphérique en Grèce pourrait être encore bien supérieure à 1 % du PIB par an, les effets sur la santé étant les plus importants. Il s'agit principalement, dans ce domaine, de continuer d'améliorer la qualité de l'air dans les villes et, en même temps, d'améliorer l'efficacité des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique par rapport à leur coût. La directive de l'UE exige que la Grèce réduise considérablement ses émissions, mais appliquer l'approche contraignante prévue dans la directive ne donnerait pas la souplesse nécessaire pour limiter les émissions là où les coûts sont les moins élevés. En faisant jouer la clause d'exception de la directive, la Grèce pourrait mettre en place un système de permis négociables pour les polluants traditionnels dans la lignée des mesures prises dans les autres pays, avec des échanges internes pour l'Entreprise publique d'électricité, qui domine le marché de

l'électricité. Dans le cas des émissions polluantes provenant du transport routier, une utilisation plus ciblée des instruments économiques rendrait possible une stratégie plus efficace et plus efficiente de lutte contre la pollution.

L'état de l'économie

L'économie grecque conserve un taux de croissance élevé en dépit des médiocres résultats obtenus ces dernières années par un certain nombre de ses partenaires commerciaux européens. Le PIB s'est accru de 4.7 % en 2003 et de 4.2 % en 2004 (graphique 1.5). L'effet stimulant du faible niveau des taux d'intérêt nominaux et réels

Graphique 1.5. Principaux indicateurs dans une perspective internationale



1. OCDE, sauf pays à forte inflation.

2. Rupture en 1998 pour la Grèce.

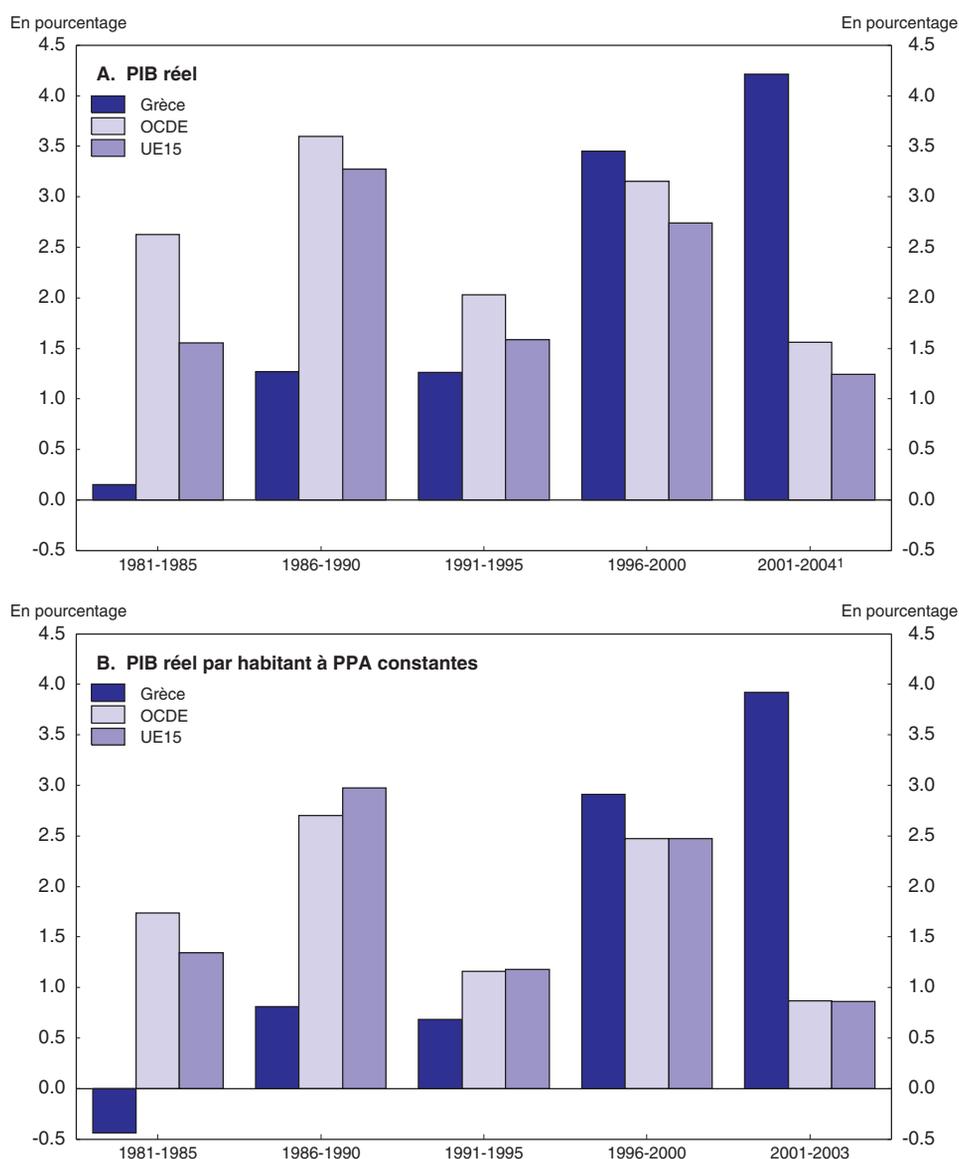
3. Emploi total en pourcentage de la population d'âge actif (16-64 ans). Rupture en 1998 pour la Grèce.

4. UE15 moins Luxembourg.

Source : OCDE, bases de données des Comptes nationaux, des Principaux indicateurs économiques et des Perspectives économiques, n° 77.

après l'entrée dans l'UEM, accentué par la réforme des marchés financiers, a grandement facilité l'accès des ménages et des entreprises aux financements et a conduit à une explosion de l'investissement, accompagnée de fortes hausses de la productivité du travail. Les entrées de capitaux enregistrées au titre du troisième Cadre d'appui communautaire⁷ (CSF III) de l'Union européenne ont aussi stimulé l'activité économique, de la même façon qu'une orientation très expansionniste de la politique budgétaire, comme l'indiquent les estimations faisant état d'une nette dégradation du solde budgétaire des administrations publiques corrigé des influences conjoncturelles. Les principales causes de la dégradation des finances publiques ont été les travaux publics entrepris en vue des Jeux olympiques de 2004, mais aussi les généreuses majorations de salaires accordées aux salariés du

Graphique 1.6. **Croissance à long terme et niveau de vie**
Variation annuelle en pourcentage



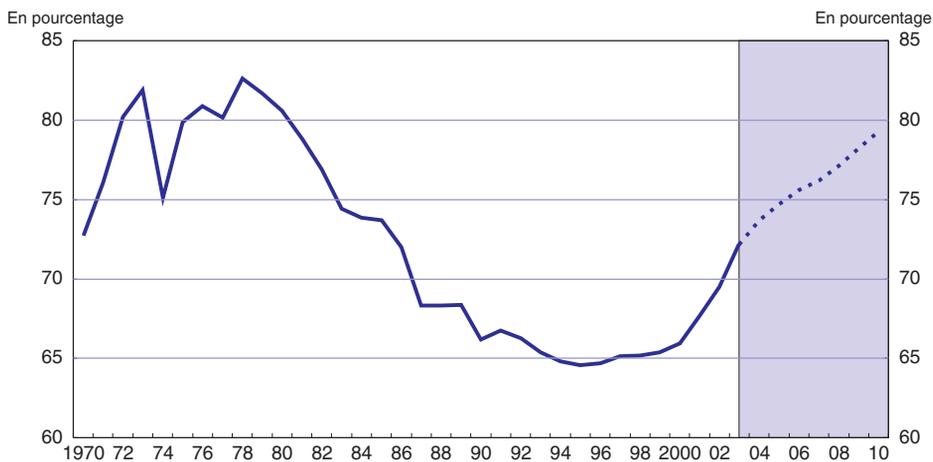
1. Estimations de l'OCDE pour 2004.

Source : OCDE, bases de données des Comptes nationaux et des Perspectives économiques, n°77.

secteur public et la hausse des prestations sociales. En résumé, la vigueur de la croissance du PIB observée ces derniers temps a résulté pour une grande part du dynamisme de la demande intérieure, surtout dans les secteurs des biens et services n'entrant pas dans les échanges internationaux.

À la fin de 2004, l'économie a achevé sa onzième année d'expansion. Avec une croissance démographique tendancielle qui n'était guère différente de la moyenne pour l'UE15, le niveau de vie en Grèce – mesuré à travers le PIB par habitant (à PPA constantes) – s'est amélioré beaucoup plus vite que celui de l'UE15, même si le niveau de départ était beaucoup plus bas (graphique 1.6). Cependant, cette amélioration depuis le milieu des années 90 ne compense que partiellement la sévère perte relative accusée de la fin des années 70 au milieu des années 90 (graphique 1.7). En 2003, le revenu relatif par habitant en Grèce représentait à peu près 73 % de celui de l'UE15, taux déjà atteint par la Grèce en 1970 et inférieur d'environ 10 points à celui de 1978.

Graphique 1.7. Niveau de vie en Grèce par rapport à l'Union européenne¹



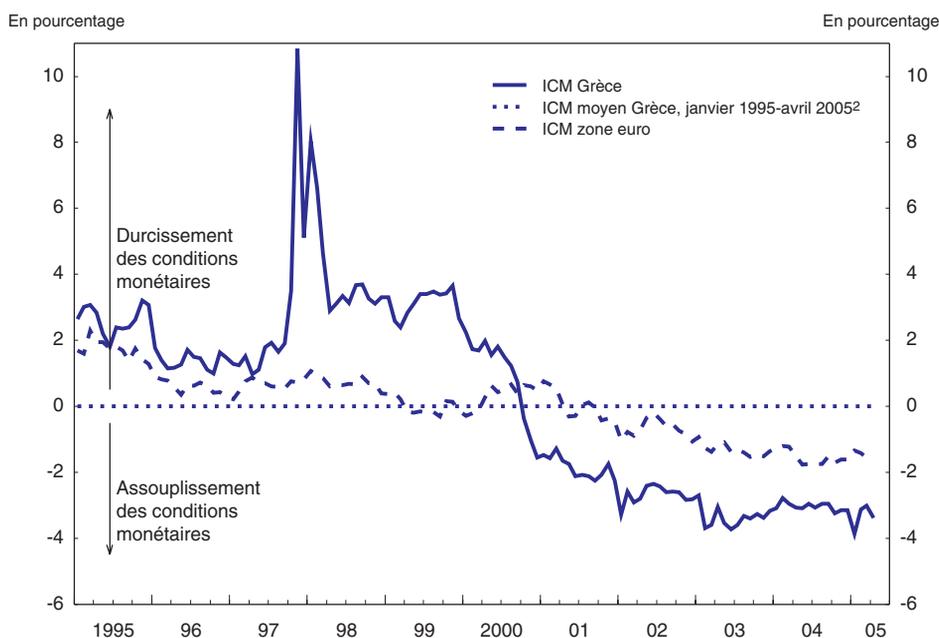
1. PIB par habitant en dollars des États-Unis à prix constants et PPA constantes. À partir de 2003, estimations sur la base du scénario de référence à moyen terme du Département des affaires économiques de l'OCDE d'avril 2005.

Source : OCDE base de données des Perspectives économiques, n° 77.

Principalement à cause d'une expansion rapide de la demande globale, qui s'est heurtée aux rigidités de l'offre dans l'économie grecque, l'inflation, accentuée par l'effet Balassa-Samuelson⁸, est restée de l'ordre de 3 % en 2003 et 2004, taux bien supérieur à la moyenne de la zone euro. Malgré la progression de l'emploi ces deux dernières années et une croissance réelle rapide, le taux de chômage est monté à 11 % en 2004, chiffre légèrement supérieur aux estimations du taux de chômage structurel. Un point positif, récemment, a été la diminution du déficit des opérations courantes, ramené à 5¼ pour cent du PIB en 2004, grâce au dynamisme des recettes du transport maritime et des revenus du tourisme ainsi qu'à des ventes de navires d'un montant inhabituel.

La plupart des facteurs qui ont façonné l'économie grecque ces dernières années et qui expliquent sa résistance à une conjoncture extérieure relativement défavorable resteront probablement inchangés au cours des deux années à venir :

- En dépit de l'appréciation de l'euro, les conditions monétaires sont restées souples (graphique 1.8), avec des taux d'intérêt réels à court terme négatifs du fait du taux d'inflation actuel et prévu (graphique 1.9).

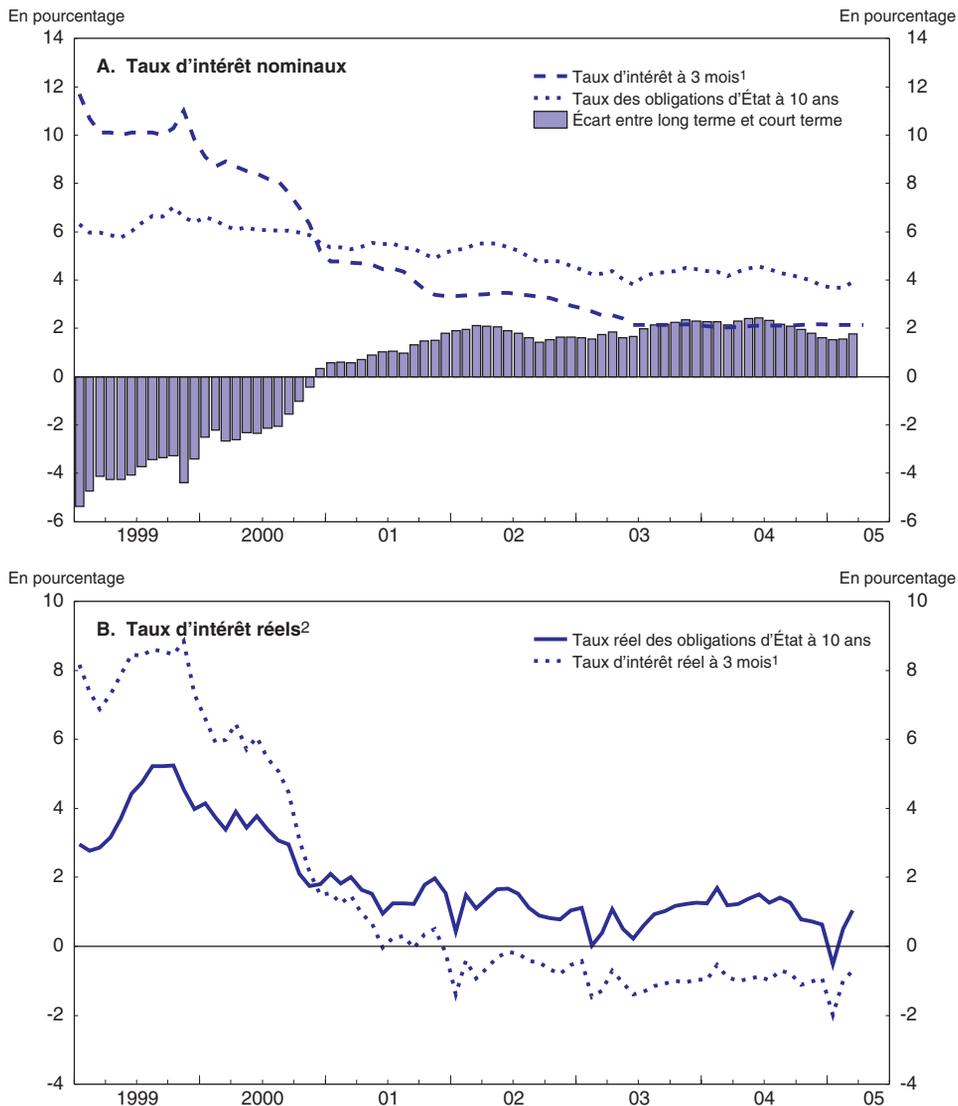
Graphique 1.8. **Indice des conditions monétaires**¹

1. L'indice des conditions monétaires (ICM) est défini comme suit : $ICM = a(E(t)/E^* - 1) + b(R(t) - R^*)$ où : $E(T)$: taux de change effectif réel sur la base de l'indice des prix à la consommation (IPC); E^* : taux de change effectif réel moyen pour la période 1995-2000; $R(t)$: taux d'intérêt réel (pour la Grèce, ATHIBOR à 3 mois - IPC, jusqu'en décembre 2000, puis EURIBOR à 3 mois - IPC); R^* : taux d'intérêt réel moyen pour la période 1995-2003 (pour la Grèce, voir la note 2). Les coefficients de pondération a et b sont égaux respectivement à 0.25 et 0.75 pour la Grèce et à 0.15 et 0.85 pour la zone euro.
2. Sans la période de fortes turbulences des marchés d'octobre 1997 à février 1998.

Source : OCDE, bases de données des Principaux indicateurs économiques et des Perspectives économiques, n°77.

- L'intensification actuelle de la concurrence sur les marchés financiers devrait exercer une pression à la baisse sur les taux d'intérêt directeurs; cela pourrait être compensé en partie par le niveau plus élevé des provisions bancaires.
- L'offre de crédit a été dynamisée par la décision prise par la Banque de Grèce, à la mi-2003, de supprimer les plafonds de crédit à la consommation qui subsistaient, dans le cadre de la libéralisation en cours, le niveau relativement bas des ratios d'endettement des ménages et des entreprises offrant par ailleurs de grandes possibilités d'emprunts supplémentaires par le secteur privé.
- La consommation privée pourra s'appuyer sur la récente expansion de l'emploi et les améliorations encore attendues sur le marché du travail.
- Les revenus des ménages seront encore soutenus par les mesures d'allègement fiscal figurant dans le budget 2005.
- L'investissement devrait bénéficier de l'abaissement des taux de l'impôt sur les sociétés, de la nouvelle loi sur les incitations à l'investissement ainsi que du cadre de partenariat public/privé récemment présenté et de la mise en œuvre plus rapide prévue des projets cofinancés par les fonds structurels de l'UE.
- Les recettes du transport maritime resteront sans doute élevées en raison de la persistance d'une vigoureuse demande d'équipements dans ce secteur, émanant essentiellement de la Chine.

Graphique 1.9. Taux d'intérêt



1. Jusqu'en décembre 2000, ATHIBOR (taux interbancaire offert d'Athènes) à 3 mois. À partir de janvier 2001, EURIBOR (taux interbancaire offert en euros) à 3 mois.
2. Corrigé du taux d'inflation tendancielle (indice des prix à la consommation harmonisé moins énergie, alcools, produits alimentaires et tabacs).

Source : Banque de Grèce, *Bulletin of Conjunctural Indicators*; OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques.

- La vitesse acquise au cours des derniers mois de 2004 pourrait donner un coup de fouet technique à la croissance du PIB en 2005.

En ce qui concerne les aspects négatifs, on peut citer les effets cumulés de l'érosion de la compétitivité pour les exportations traditionnelles, notamment le tourisme, et l'arrêt de la stimulation budgétaire. Globalement, un ralentissement de la croissance à environ 3 % en 2005, et une réaccélération à 3½ pour cent en 2006, paraissent possibles (tableau 1.2).

Tableau 1.2. **Prévisions à court terme**
Variations en pourcentage

	2004	2005	2006
A. Demande et production			
Consommation privée	3.3	3.0	3.1
Consommation publique	6.5	1.5	0.9
Formation brute de capital fixe	4.9	0.5	3.2
Résidentiel	0.2	0.9	1.6
Non résidentiel	5.6	3.7	5.4
Investissement public	8.0	-13.7	-5.9
Demande intérieure finale	4.1	2.2	2.8
Formation de stocks ¹	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	4.1	2.2	2.8
Exportations de biens et services	10.0	8.5	8.9
Importations de biens et services	8.2	4.3	5.4
Exportations nettes de biens et services ¹	-0.5	0.5	0.3
PIB à prix constants	4.2	2.8	3.2
PIB à prix courants	7.7	6.6	6.8
B. Prix, coûts et emploi			
Déflateur du PIB	3.4	3.7	3.4
Déflateur de la consommation privée	2.9	3.7	3.3
Emploi total	2.8	1.2	1.4
Taux de chômage	11.0	10.8	10.5
C. Variables financières			
Taux d'intérêt à court terme	2.1	2.1	2.7
Solde des administrations publiques ²	-6.0	-3.8	-3.5
D. Pour mémoire			
Production potentielle	3.8	3.7	3.9
Écart de production ³	1.4	0.6	0.1

1. En pourcentage du PIB de l'année précédente.

2. Capacité de financement en pourcentage du PIB.

3. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

Notes

1. Voir ministère de l'Économie et des Finances (2004), Rapport national sur les réformes structurelles, octobre. Dans sa Charte pour la convergence de septembre 2003, le précédent gouvernement avait formulé une stratégie visant à accroître le PIB par habitant, aux taux de change fondés sur les parités de pouvoir d'achat, de 10 points par rapport à celui de l'UE15 en 2008, ce qui constitue un objectif assez ambitieux.
2. Voir la section consacrée à la *réforme de la politique de la concurrence*, au chapitre 3 de la présente *Étude*, et les références qui s'y trouvent.
3. Ces pays sont le Canada, la Finlande, l'Irlande, l'Islande et la Nouvelle-Zélande.
4. Voir la note par pays sur la Grèce dans l'OCDE (2005), *Réformes économiques – Objectif croissance*, Indicateurs et priorités de la politique structurelle dans les pays de l'OCDE, Paris.
5. L'indice des perceptions de la corruption 2004 de *Transparency International* (www.transparency.org) donne pour la Grèce la note de 4.3 sur une échelle de 1 à 10, où 10 correspond à l'absence de corruption. Cela place la Grèce au 49^e rang, le pays le moins touché par la corruption étant en première position. En conséquence, le nouveau gouvernement grec a annoncé son intention d'engager une lutte plus énergique contre la corruption (voir par exemple l'article intitulé « Le Premier ministre promet de lutter contre la corruption », paru dans *Kathimerini* du 28 mars 2005).
6. On trouvera davantage de détails dans le *Document de travail du Département des affaires économiques* (à paraître) de l'OCDE sur le renforcement du potentiel de croissance de la production en Grèce.

7. Le Cadre d'appui communautaire comprend les fonds structurels et un fonds de cohésion. Les fonds structurels existent depuis la création de la Communauté européenne; leur objectif est de réduire les écarts entre les régions plus avancées et celles qui le sont moins. Le Fonds de cohésion a été créé en 1993 afin d'aider plus particulièrement les pays membres les moins prospères (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne) en finançant des projets d'investissement pour l'environnement et l'infrastructure de transport.
8. Voir l'annexe du présent chapitre.

Bibliographie

- Banque de Grèce (2003), *Annual Report 2002*, Athènes.
- Banque nationale de Grèce (2003), *Greece: Economic and Market Analysis*, août-septembre.
- Blanchard, O. et F. Giavazzi (2002), « Current Account Deficits in the Euro Area: the End of the Feldstein-Horioka Puzzle? », *Brookings Papers on Economic Activity*.
- FMI (1999), « Greece: Selected Issues », *IMF Staff Country Report*, n° 99/138, Washington.
- FMI (2002), « Monetary and Exchange Rate Policies of the Euro Area: Selected Issues », *IMF Country Report*, n° 02/236, Washington.
- Magginas, N. et E. Panopoulou (2003), « Benign and Less Benign Inflation Differentials with the Euro Area », *National Bank of Greece, Greece: Economic and Market Analysis*, avril-mai.

ANNEXE 1.A1

Évolution macroéconomique récente

Principaux facteurs influant sur la demande globale

La consommation des ménages et l'investissement privé ont dû leur vigueur, ces dernières années (tableau 1.A1.1), à la baisse très marquée du coût du crédit dans le cadre de la stratégie mise en œuvre par la Grèce afin de satisfaire aux critères de Maastricht en vue de son adhésion à la zone euro, et à la levée des restrictions de prêt imposées aux banques. Les emprunts des ménages destinés à financer la consommation et l'investissement dans le logement ont fait un bond de près de 30 % en 2003 et 2004. La consommation privée a été stimulée aussi par la progression de l'emploi en 2003 et 2004. Les revenus réels des ménages ont été encore gonflés par une forte augmentation des salaires et par des mesures d'allègement fiscal (voir le chapitre 2). La dette des ménages représente environ 43 % de leur revenu disponible, les ratios d'endettement étant supérieurs à 100 % dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Grâce à la baisse des taux d'intérêt réels, on estime que la charge d'intérêts des ménages n'a pas dépassé

Tableau 1.A1.1. **Demande et production : évolution récente**¹
Variation en pourcentage, volume

	2000 Prix courants, milliards d'euros	2001	2002	2003	2004
Consommation privée	83.9	3.0	3.1	4.0	3.3
Consommation publique	21.5	-3.2	8.3	-2.3	6.5
Formation brute de capital fixe	28.7	6.5	5.7	13.7	4.9
Investissement privé	23.8	7.4	7.9	13.1	4.4
Résidentiel	5.9	4.8	8.8	7.3	0.2
Non résidentiel	17.8	8.2	7.6	14.9	5.6
Investissement public	5.0	2.4	-5.4	17.3	8.0
Demande intérieure finale	134.1	2.8	4.4	5.3	4.1
Variation des stocks ¹	0.4	-0.4	-0.2	0.3	0.0
Demande intérieure totale	134.4	2.4	4.2	5.6	4.1
Exportations de biens et de services	31.1	-1.0	-7.7	1.0	10.0
Importations de biens et de services	43.9	-5.2	-2.9	4.8	8.2
Variation du solde extérieur ¹	-12.7	1.7	-0.9	-1.3	-0.5
PIB à prix constants	121.7	4.3	3.8	4.7	4.2
<i>Pour mémoire</i>					
Production potentielle	..	3.7	3.8	4.0	3.8
Écart de production ²	..	0.5	0.4	1.0	1.4

1. En pourcentage du PIB de l'année précédente.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

2¾ pour cent de leur revenu disponible en 2004, taux relativement faible par rapport à la moyenne de la zone euro, qui s'est établi à 4.7 % en 2003. De plus, le ratio de la dette des ménages à leur patrimoine total était proche de 5 % à la fin de 2003. Par conséquent, les dépenses de consommation financées à crédit devraient rester l'un des principaux moteurs de la croissance économique dans le court terme, du fait surtout de la suppression, en juin 2003, des plafonds de crédit à la consommation appliqués par la Banque de Grèce.

L'investissement des entreprises, très dynamique, est aussi financé, de plus en plus, par des prêts bancaires, surtout depuis la forte baisse des cours des actions en septembre 1999. La dette des entreprises s'est accrue, passant d'un niveau estimé à 30.6 % du PIB en 1999 à environ 43.2 % en 2004 (émissions obligataires comprises), mais elle demeure faible par rapport à la moyenne de la zone euro, qui est supérieure à 60 %. Étant donné la forte rentabilité des entreprises et le taux global apparemment élevé d'utilisation des capacités, les perspectives à moyen terme sont favorables à une intense activité d'investissement des entreprises. Cette croissance pourrait toutefois se ralentir un peu en 2005, une fois les Jeux olympiques passés et en raison du récent relèvement des provisions obligatoires des banques au titre des prêts improductifs.

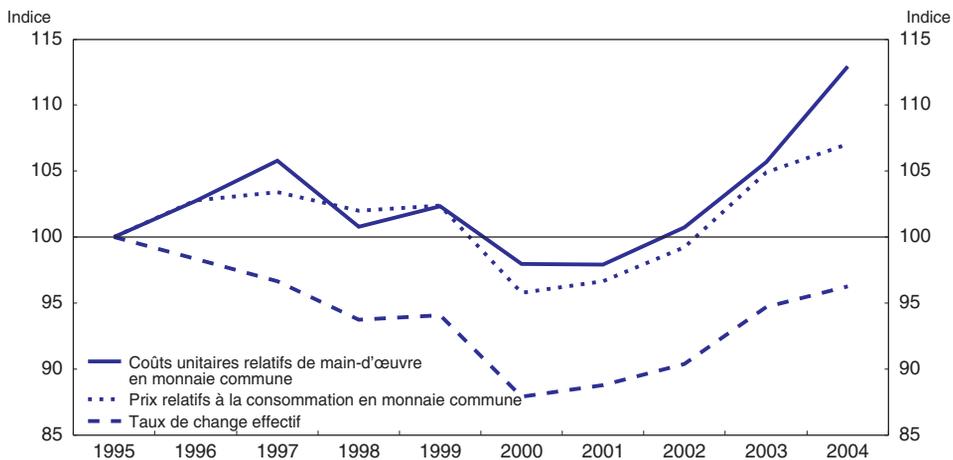
Le déficit extérieur courant demeure élevé

Sous l'effet d'une croissance relativement rapide et de l'érosion de la compétitivité, le solde extérieur réel a continué de freiner la progression du PIB (graphique 1.A1.1). L'OCDE estime à 16 % la perte cumulée de marchés à l'exportation sur la période 2001-03, le faible gain de parts de marché enregistré en 2004 étant imputable principalement aux Jeux olympiques et au dynamisme des exportations de services de transport maritime. Avec une légère amélioration des termes de l'échange en 2003 et 2004, le déficit extérieur courant est revenu à 5.3 % du PIB en 2004 (tableau 1.A1.2).

Selon les estimations de Blanchard et Giavazzi (2002), la récente dégradation du ratio déficit extérieur/PIB de la Grèce serait due pour 1½ point environ à la participation de la Grèce à l'union monétaire et à sa meilleure intégration sur les marchés de capitaux et de produits de

Graphique 1.A1.1. Indicateurs de compétitivité internationale¹

Indice 1995 = 100



1. Pour 2004, estimations de l'OCDE.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

Tableau 1.A1.2. **Opérations courantes de la balance des paiements**

En pourcentage du PIB

	2001	2002	2003	2004
Balance des paiements				
Balance commerciale	-9.5	-8.4	-7.3	-6.0
Biens	-16.5	-16.0	-14.8	-15.4
Services	7.0	7.6	7.5	9.4
Solde des revenus	-1.5	-1.5	-1.7	-1.5
Solde des transferts courants	2.9	2.7	2.5	2.2
Solde des opérations courantes	-8.1	-7.2	-6.4	-5.3

Source : Banque de Grèce; ministère de l'Économie et des Finances.

la zone euro. Néanmoins, le creusement du déficit extérieur courant résulte pour une grande part de l'érosion de la compétitivité. Il faudrait donc mieux maîtriser la progression des coûts de main-d'œuvre et mettre en œuvre des réformes structurelles afin d'améliorer davantage la productivité, surtout en cas de vigueur persistante de l'euro et compte tenu de la concurrence accrue émanant des nouveaux membres de l'UE. Et ce, d'autant plus que qu'une partie du surcroît de dépenses d'investissement, ces dernières années, est allée à la construction de logements et à des projets d'infrastructures publiques, qui auront probablement un effet direct positif limité sur la compétitivité des secteurs exposés de la Grèce à court terme; en revanche, les investissements consacrés aux infrastructures (notamment aux réseaux de transport et de télécommunications) ou à la construction à vocation touristique devraient avoir un impact indirect positif sur la compétitivité des secteurs exposés produisant des biens et services.

Le chômage a diminué, mais il est encore trop élevé

D'après les données de l'enquête sur la population active, la vigoureuse expansion économique s'est traduite par une progression notable de l'emploi en 2002 et 2003 (tableau 1.A1.3), après des résultats décevants du marché du travail au cours des trois

Tableau 1.A1.3. **Indicateurs du marché du travail¹**

Variations en pourcentage

	1998 niveau en milliers	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taux d'activité ²	63.2	63.8	63.8	63.3	64.2	65.2	66.5
Taux de chômage ³	11.2	12.1	11.4	10.8	10.3	9.7	10.5
Emploi total	4 018	0.3	1.4	-0.1	2.2	2.4	..
<i>dont :</i>							
Agriculture	724	-0.2	-2.2	-6.8	-1.3	1.0	..
Construction	296	-3.6	5.2	2.2	4.0	8.4	..
Services	2 357	1.3	2.7	1.5	3.4	3.1	..
Emploi non salarié ⁴	1 756	-2.1	-0.6	-4.8	0.9	2.0	..
Emploi à temps partiel	227	3.6	-21.2	-10.9	12.3	-1.6	..
<i>Pour mémoire</i>							
Productivité		3.1	3.0	4.3	1.5	2.2	..
PIB réel		3.4	4.5	4.3	3.8	4.7	4.2

1. Moyenne annuelle des données trimestrielles. Données de l'enquête sur la population active. Rupture dans la série entre 2003 et 2004, donc les taux de variation ne sont pas fiables.

2. Population active de 15 à 64 ans en pourcentage de la population de 15 à 64 ans. En niveau.

3. En pourcentage de la population active. En niveau.

4. Employeurs, travailleurs indépendants et travailleurs familiaux.

Source : Statistiques de la Grèce, enquêtes sur la population active.

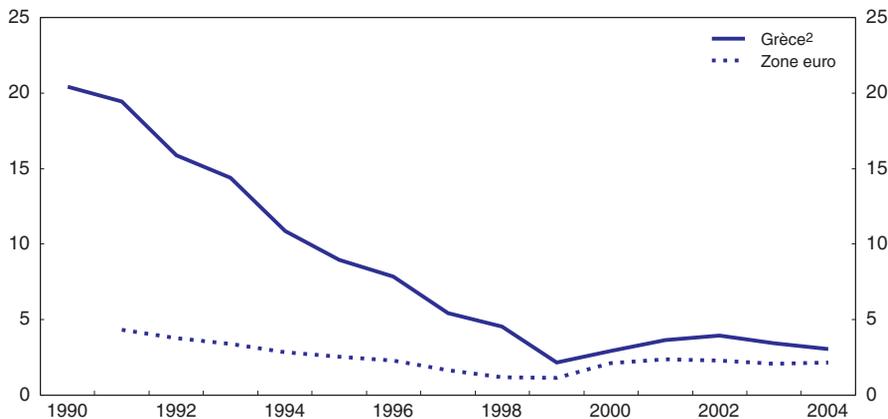
années précédentes. Mais à cause d'un changement de méthode, qui s'est répercuté sur la conception et la taille de l'échantillon de l'enquête à partir de 2004, il n'est pas possible d'estimer de façon fiable l'évolution effective de l'emploi en 2004. L'enquête de 2004 laisse néanmoins penser que le taux de chômage s'est établi à 10½ pour cent en 2004¹. Le chômage des femmes est resté très élevé, à un taux représentant plus du double de celui des hommes, les plus concernées étant les femmes de 15 à 24 ans.

Le processus de désinflation est au point mort et les hausses de salaires dans le secteur public sont disproportionnées par rapport à la productivité

La hausse annuelle des prix à la consommation² est tombée à 3 % en 2004 (graphique 1.A1.2). L'écart de taux d'inflation entre la Grèce et la zone euro est donc revenu à moins de 1 point en 2004. Comme les années précédentes, la hausse des rémunérations en 2003 et 2004 a été tirée par des augmentations de salaires très généreuses dans le secteur public, notamment dans les entreprises publiques (tableau 1.A1.4), qui ont dépassé toute estimation raisonnable des gains de productivité sectoriels. De même, les salaires minimums, qui s'établissent à environ 50 % des gains moyens (et constituent donc un obstacle majeur à l'emploi des travailleurs peu qualifiés), ont été relevés d'environ 5 % en 2003 et 2004.

Graphique 1.A1.2. **Haussse des prix à la consommation en Grèce et dans la zone euro**

Variation annuelle en pourcentage de l'IPCH¹



1. Indice des prix à la consommation harmonisé.

2. Avant 1995, indice national des prix à la consommation.

Source : OCDE, base de données des Principaux indicateurs économiques.

Comme on l'a vu dans l'*Étude économique de la Grèce* de 2002, l'écart d'inflation entre la Grèce et la zone euro est dû en partie à l'effet Balassa-Samuelson, selon lequel une plus forte croissance de la productivité dans le secteur exposé des pays qui rattrapent les pays de tête a généralement des retombées sur les salaires du secteur abrité, où les gains de productivité sont habituellement plus faibles. Cependant, des estimations quantitatives imputent environ ¾ point – donc à peu près la moitié seulement – de l'écart d'inflation entre la Grèce et la zone euro à l'effet Balassa-Samuelson³. Le reste de l'écart d'inflation réduit donc évidemment la compétitivité internationale de la Grèce. Par conséquent, les hausses de salaires réels dans le secteur public et dans le secteur privé devraient mieux refléter les gains de productivité du travail (correctement mesurée). Cet alignement semble

nécessaire en particulier dans le secteur public, non seulement afin d'éviter des signaux trompeurs pour la détermination des salaires dans le secteur privé, mais aussi d'appuyer la stratégie d'assainissement des finances publiques.

Tableau 1.A1.4. **Salaires et prix**
Variation en pourcentage

	2000	2001	2002	2003	2004
Salaires¹					
Gains moyens	6.1	4.8	6.6	5.3	7.3
Secteur privé (non bancaire)	5.0	5.3	6.5	5.8	5.8
Secteur manufacturier, ouvriers (par heure)	5.5	5.5	6.4	5.9	5.8
Salaire minimum, ouvriers	4.2	3.5	5.4	5.1	4.8
Banques	6.8	6.4	2.9	3.1	8.0
Secteur public (administration centrale)	7.1	5.5	7.3	5.9	10.5
Entreprises publiques	13.7	8.2	11.2	7.0	7.8
Coût unitaire, secteur des entreprises ²	4.5	4.9	4.6	3.5	2.9
Prix					
Déflateur du PIB ³	3.4	3.5	4.0	3.5	3.4
Prix à la consommation (IPC)	3.2	3.4	3.6	3.5	2.9
Inflation sous-jacente ⁴	2.0	3.8	3.6	3.2	3.3
<i>Pour mémoire</i>					
Taux de change effectif	-6.2	-0.6	0.9	2.9	0.8

1. Estimations de la Banque de Grèce (rapport annuel du gouverneur pour 2004, avril 2005).

2. Rémunération des salariés (total pour le secteur des entreprises) divisée par le PIB.

3. Estimations du Service national de statistiques de la Grèce et du ministère de l'Économie et des Finances.

4. Hors combustibles, fruits et légumes frais.

Source : Banque de Grèce (salaires, coûts unitaires de main-d'œuvre et taux de change effectif) et Service national de statistiques de la Grèce (prix).

Notes

1. Les chiffres des comptes nationaux de mars 2005 donnent une image tout à fait différente, avec une hausse impressionnante de l'emploi total de 2.8 % en 2004, ce qui aurait provoqué un ralentissement spectaculaire de la croissance de la productivité du travail de 2 points, la ramenant à 1¼ pour cent en 2004. La différence est due essentiellement à l'agriculture, pour laquelle on n'utilise pas l'enquête sur la population active mais l'enquête structurelle sur la production agricole et animale. Les données des comptes nationaux auraient impliqué une forte hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre – d'environ 4½ pour cent – ce qui ne serait pas de bon augure pour la compétitivité-coûts internationale et les perspectives en matière d'inflation. Cependant, indépendamment de la progression de l'emploi, les données des comptes nationaux semblent indiquer une nette augmentation du taux d'activité, qui a même fait passer le taux de chômage de 10¼ pour cent en 2003 à 11 % en 2004, soit le même niveau qu'en 2002. Le taux de chômage serait donc monté un peu au-dessus des estimations du NAIRU, malgré un PIB effectif qui, estime-t-on, est resté supérieur à son potentiel.

2. Selon la définition de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).

3. Voir Magginnas et Panopoulou (2003), FMI (2002) et FMI (1999).

Chapitre 2

Le défi budgétaire

La politique budgétaire rencontre des difficultés aussi bien à court terme qu'à moyen terme car, comme on a pu s'en rendre compte récemment, les finances publiques se sont fortement dégradées. Le dernier Programme de stabilité et de croissance envisage de ramener le déficit des administrations publiques de 6 % du PIB en 2004 à moins de 3 % en 2006, ce qui exige une correction de grande ampleur sur deux ans. La dette publique reste obstinément élevée, à environ 110 % du PIB, alors même que de vives pressions démographiques se feront sentir après 2015. Il faut surtout limiter les dépenses primaires – en établissant des priorités – et enrayer la fraude fiscale, en ramenant le déficit budgétaire aux niveaux visés dans le Programme de stabilité et en ouvrant des possibilités de baisse d'impôts et d'augmentation des dépenses dans les secteurs qui contribuent le plus à la croissance. Il faudra aussi prendre des initiatives décisives pour améliorer l'efficacité administrative, et réformer le système de santé de façon à assurer sa viabilité financière. Des réformes s'imposent pour simplifier le système fiscal, de manière à ce qu'il fausse moins l'allocation des ressources, n'aboutisse pas à une répartition inéquitable de la charge fiscale et ne crée pas des coûts d'administration de l'impôt élevés et de respect des obligations fiscales. Autre défi à long terme pour la Grèce : la profonde évolution démographique de ces prochaines décennies, qui nécessitera un vaste réaménagement du système de retraite pour empêcher toute déstabilisation des finances publiques. L'enjeu principal est de garantir la viabilité financière du système public de retraite sans mettre en péril les revenus des personnes âgées et sans nuire à la capacité productive de l'économie. On trouvera à la fin de ce chapitre (encadré 2.6) un résumé des recommandations de politique budgétaire.

Les finances publiques sont bien plus dégradées qu'on ne l'avait pensé

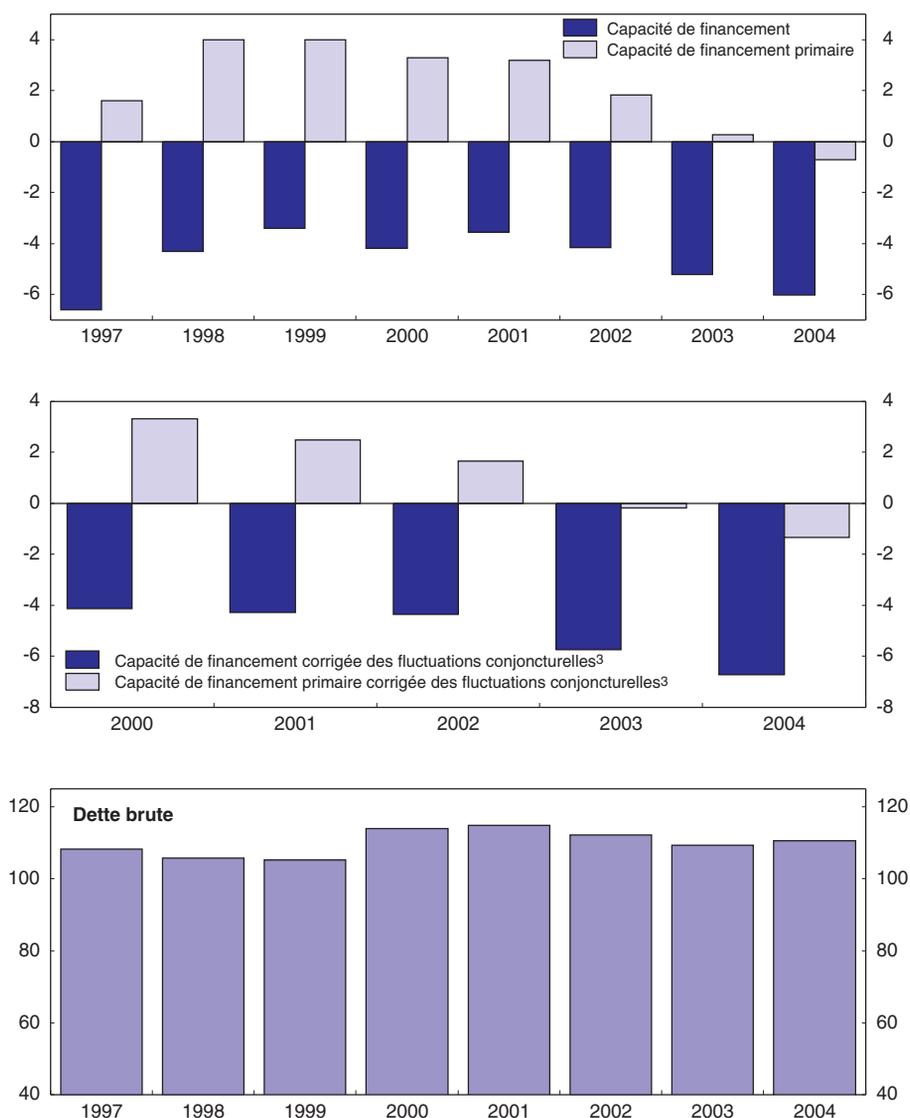
Les amples révisions des données qui ont été opérées récemment font apparaître une politique budgétaire proconjoncturelle nettement expansionniste depuis 2000, avec des déficits publics et une dette publique dépassant de loin ce qu'on avait cru auparavant (graphique 2.1). L'audit budgétaire auquel a fait procéder le nouveau gouvernement en étroite collaboration avec Eurostat a montré que le déficit des administrations publiques avait été sous-évalué de 2 points de PIB environ depuis 1997¹. Selon les chiffres officiels, le déficit des administrations publiques a atteint 6.1 % du PIB en 2004, soit deux fois plus que le plafond du traité de Maastricht. Ainsi la Grèce a-t-elle le déficit le plus élevé de la zone euro et vient-elle au deuxième rang parmi les pays de l'OCDE. Les chiffres d'endettement ont été également révisés à la hausse de 6 à 8 points de PIB pour la période 1997-2003, soulignant le niveau excessif de la dette. Dans ces conditions, la Grèce est un pays à forte croissance, à fort déficit et à forte dette (graphique 2.2). Le ratio dette/PIB reste obstinément supérieur à 100 % du PIB depuis quelques années, subissant les effets défavorables d'opérations hors budget créatrices de dettes, malgré une croissance économique solide et des taux d'intérêt en baisse. Manifestement, le plus urgent et le plus important sur le plan macroéconomique est de reprendre la maîtrise des finances publiques à court terme et d'assurer par la suite la viabilité budgétaire.

Cette évolution budgétaire préoccupante et inattendue, surtout dans un contexte de croissance soutenue du PIB réel, souligne la nécessité d'une ample réduction et d'une surveillance étroite des dépenses publiques. Ces prochaines années, un assainissement déterminé et ambitieux s'impose, d'autant plus que des pressions vont s'exercer sur les dépenses liées au vieillissement après 2015. Le gouvernement a proposé un programme d'assainissement substantiel, comme le demandait l'UE dans le cadre de sa procédure de déficit excessif. Il a pris à cet effet des mesures pour réduire radicalement le déficit en 2005 et s'est engagé à le ramener à moins de 3 % du PIB via le budget 2006. L'OCDE estime que de nouvelles mesures pourraient être nécessaires pour atteindre l'objectif fixé pour 2006. Vu les circonstances, il ne suffit pas de vouloir simplement respecter les critères du traité de Maastricht. Des mesures décisives de réforme du système de retraite et du système de santé, en plus d'une réduction des dépenses administratives, sont indispensables pour rétablir des finances publiques saines et viables.

Les révisions comptables des données budgétaires pour la période 1997-2003

Les données budgétaires grecques ont été profondément révisées entre mars et novembre 2004 à la suite des initiatives d'Eurostat et de la décision qui a été prise par le nouveau gouvernement de lancer un audit budgétaire dès sa prise de fonctions au printemps 2004. On s'est aperçu que le déficit public et la dette publique avaient été systématiquement sous-évalués entre 1997 et 2003, malgré plusieurs notifications d'Eurostat (encadré 2.1). De plus, les comptes rectifiés ont fait apparaître que, pour chaque année de cette période, le ratio déficit/PIB avait dépassé 3 % selon les méthodes de calcul

Graphique 2.1. **Évolution du solde budgétaire des administrations publiques**^{1, 2}
En pourcentage du PIB



1. Méthodologie SEC 95 (voir l'encadré 2.1).

2. La capacité de financement est définie comme étant la somme des recettes courantes et recettes en capital moins les dépenses courantes et dépenses en capital.

3. En pourcentage du PIB potentiel.

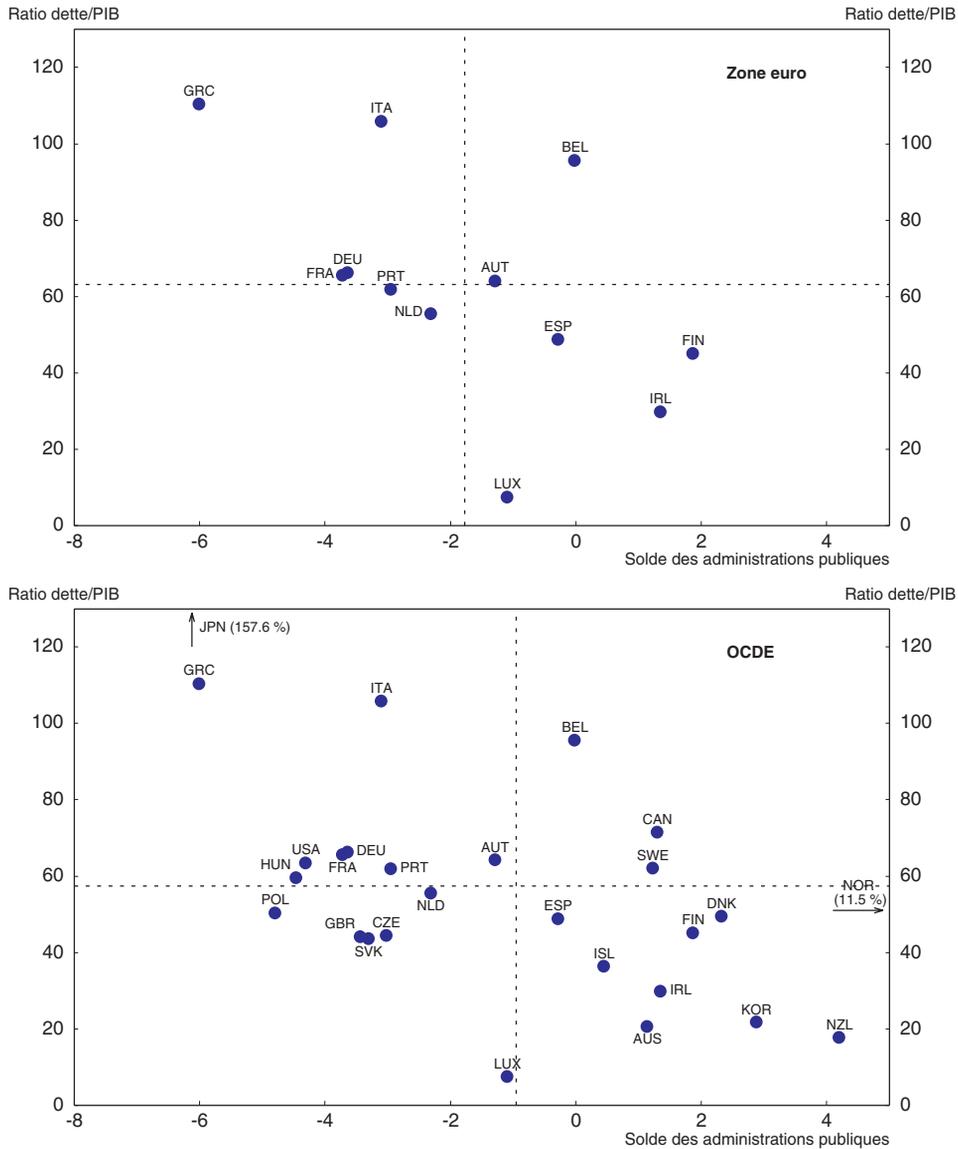
Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

du Système européen de comptabilité nationale (SEC) 95, entré en vigueur en 2000. Jusqu'en 2000, c'était le SEC 79 qui s'appliquait.

À la suite des révisions du résultat pour 2003, aboutissement de la phase initiale de la procédure d'audit de mars 2004, la Commission européenne a conclu à une présomption de déficit excessif et engagé en conséquence la procédure de déficit excessif en mai 2004 (encadré 2.2). Il y avait deux problèmes en suspens à régler avant qu'Eurostat puisse valider les chiffres budgétaires révisés : la sous-estimation des dépenses publiques pour les matériels militaires et le manque d'informations fiables sur l'excédent des organismes de

Graphique 2.2. **Solde du secteur public et ratio dette/PIB¹**

En pourcentage du PIB, 2004



1. Un solde négatif indique un déficit. Pour les pays de la zone euro, la dette est calculée selon la définition du traité de Maastricht.

Source : OCDE, base de données des Perspectives économiques, n° 77.

sécurité sociale (communiqué de presse d'Eurostat du 7 mai 2004). Ces problèmes devaient être réglés au moment de la notification de septembre 2004.

Les données budgétaires révisées, telles qu'elles ont été publiées par Eurostat le 23 septembre 2004, se traduisent par une correction à la hausse d'au moins 2 points de PIB pour les déficits annuels des administrations publiques de 2000 à 2003 et par un relèvement des chiffres d'endettement d'au moins 7 points de PIB. Les données concernant le déficit et la dette pour les exercices 2002 et 2003 ont été de nouveau révisées par les autorités grecques en mars 2005, essentiellement pour tenir compte de l'adoption d'une nouvelle loi relative au remboursement de dettes des hôpitaux qui n'avaient pas été

Encadré 2.1. Principales révisions statistiques des données budgétaires*

Selon Eurostat (2004), la forte révision à la hausse du déficit et de la dette pour la période 1997-2003 tient essentiellement aux éléments suivants :

- *Correction pour tenir compte de la sous-comptabilisation des dépenses publiques concernant l'achat de matériels militaires.* La comptabilisation des dépenses concernant les matériels militaires a fait l'objet de discussions bilatérales entre les autorités grecques et Eurostat à partir du milieu des années 90, voire avant. Après un certain nombre de clarifications demandées par Eurostat, les autorités grecques ont opté en 2002 pour la méthode de la comptabilisation à la livraison, choix qui a été accepté par Eurostat. Néanmoins, l'indisponibilité des informations sur les livraisons a été reconnue ultérieurement (ces informations étant confidentielles); d'où une nette sous-comptabilisation des dépenses militaires depuis 1997. La méthode de la livraison ne pouvant pas être appliquée correctement, la Grèce est passée à la comptabilité de trésorerie, qui peut garantir l'absence de sous-enregistrement des dépenses.
- *Correction pour tenir compte de la surestimation de l'excédent des organismes de sécurité sociale et d'autres organismes publics.* À la suite d'un accord conclu en 2003 entre le Service statistique national et Eurostat, une enquête a été réalisée en 2004 auprès des organismes de sécurité sociale. Elle établit les comptes de presque tous les organismes de sécurité sociale (trimestriellement) et repose sur un nouveau questionnaire. Les résultats de cette enquête ont abouti à une révision à la baisse de l'excédent de la sécurité sociale en 2002 et 2003. Les estimations pour 2001 ont été également révisées lorsque de nouvelles informations, provenant de l'ancienne enquête, ont été connues.
- *Révision du déficit de l'administration centrale pour 2003.* Il s'agissait : i) d'une révision à la baisse de l'estimation des recettes fiscales, surtout à cause d'une modification de la réglementation qui a reporté en arrière sur 2003 les recettes de TVA collectées au début de 2004; ii) d'une révision à la baisse des paiements reçus des institutions de l'UE dans le cadre des fonds structurels; iii) d'une reclassification d'un transfert de la Caisse d'épargne postale à l'État (au lieu d'un paiement de dividendes accumulés, ce transfert a été comptabilisé comme opération financière).
- *Correction pour l'enregistrement des apports de capitaux.* La clarification de cet enregistrement était nécessaire du fait du passage, en 2000, du Système européen de comptabilité nationale (SEC) 79 au SEC 95. L'impact des nouvelles règles comptables sur les chiffres budgétaires pour les années 1997 à 1999 se situait entre 0.7 et 1 point de PIB. Ce changement de méthode rétroactif explique que le déficit révisé soit supérieur à 3 % pour 1999, l'année prise en compte pour l'admission dans l'UEM. Dans son rapport de novembre 2004, Eurostat a estimé que les apports de capitaux avaient été correctement comptabilisés entre 2000 et 2003.
- *Reclassification d'une société holding détenue par l'État, DEKA.* Le bilan de cette société, créée en 1997, couvrait plusieurs entreprises devant être privatisées. DEKA a injecté des capitaux dans certaines des entreprises qu'elle contrôlait et en a vendu un certain nombre tout en versant des dividendes à l'État. Puisque les autorités classaient cette société en dehors du secteur public, les dividendes qui étaient versés à l'État pouvaient être pris en compte dans les revenus de la propriété réduisant le déficit. Eurostat a contesté cette classification de DEKA et le régime comptable de ces opérations dès la création du holding, en recommandant à nouveau en 1999 de classer DEKA dans le secteur public. Les autorités ont accepté de le faire en 2002 (rétroactivement), mais c'est seulement en octobre 2004 que l'incidence de la reclassification de DEKA pour 1997-99 a pu être évaluée correctement.
- *Rectification de la comptabilisation des subventions de l'UE.* Il avait été convenu en 1998 que les fonds structurels de l'UE affectés aux unités institutionnelles non publiques ne pouvaient pas être considérés comme des recettes publiques, mais Eurostat a constaté un an plus tard que cette recommandation n'avait pas été respectée par les autorités statistiques; les subventions de l'UE continuaient d'être comptabilisées en entrée comme ressources non financières (augmentant les recettes publiques) et en sortie comme transactions financières (sans incidence sur les déficits) sous la forme d'augmentations de capital des entreprises publiques, au lieu d'être comptabilisées comme dépenses. Après intervention d'Eurostat, les autorités grecques ont procédé à une correction, mais pas pour les montants concernant

Encadré 2.1. Principales révisions statistiques des données budgétaires* (suite)

les années 1998 et 1999. En 2004 – après de nouvelles discussions bilatérales avec Eurostat – les autorités grecques ont fait en sorte que tous les montants se rapportant à des projets cofinancés par l'UE soient correctement comptabilisés sous la forme de transferts en capital.

- *Correction pour l'enregistrement des intérêts capitalisés.* Bien qu'Eurostat ait recommandé à plusieurs reprises entre 1996 et 1998 que les intérêts courus capitalisés soient comptabilisés en charges financières (en ayant ainsi une incidence négative sur le solde budgétaire pour les exercices au titre desquels ces montants étaient comptabilisés), les autorités grecques n'ont pas respecté ces recommandations. La dette et le déficit étaient ainsi sous-évalués depuis le milieu des années 90, le gouvernement ayant conclu à partir de 1995 un accord avec les grandes banques (essentiellement à capitaux publics) afin que les paiements d'intérêts pour les obligations publiques soient reportés d'exercice en exercice. Cette irrégularité a été rectifiée au moment de la notification de septembre 2004, mais les révisions n'ont porté que sur la période 2000-03. À la demande d'Eurostat, les autorités grecques ont également fourni les données concernant les intérêts capitalisés pour les exercices remontant jusqu'en 1995, Eurostat n'étant pas toutefois en mesure de se prononcer sur ces chiffres. On estime que les conséquences devraient être mineures.
- Pour ce qui est de la révision des chiffres d'endettement, il s'agissait surtout de *corriger une surévaluation des actifs consolidés de la sécurité sociale* (à la suite de l'enquête mentionnée ci-dessus réalisée auprès des organismes de sécurité sociale et des autres organismes publics) et de *capitaliser les paiements d'intérêts, qui n'étaient pas comptabilisés auparavant.*

Principaux facteurs expliquant les révisions des données budgétaires

En pourcentage du PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Déficit des administrations publiques							
Avant révisions (mars 2004)	4.0	2.5	1.8	2.0	1.4	1.4	1.7
Corrections pour :							
Reclassification des recettes de TVA	..	..	..	..	..	..	0.9
Reclassification des fonds de l'UE	..	..	..	..	..	..	0.3
Reclassification des recettes de la Caisse d'épargne postale	..	..	..	..	..	..	0.2
Dépenses militaires	0.2	0.1	0.9	1.9	1.2	1.7	0.7
Reprises de dettes	0.1	0.1	0.1	..	..	..	..
Intérêts capitalisés	1.0	0.3	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1
Apports de capitaux	0.9	1.0	0.7	..	..	..	..
Reclassification de DEKA	0.2	0.2	0.1	..	..	..	..
Subventions de l'UE	0.2	0.2	-0.2	..	..	..	..
Excédent des organismes de sécurité sociale	..	..	..	0.0	1.0	0.4	0.6
Après révisions (novembre 2004)	6.6	4.3	3.4	4.1	3.7	3.7	4.6
Après révisions (mars 2005)¹	6.6	4.3	3.4	4.1	3.6	4.1	5.2
Différence par rapport aux chiffres de mars 2004	2.6	1.8	1.6	2.1	2.2	2.7	3.5
Dettes des administrations publiques							
Avant révisions (mars 2004)	108.2	105.8	105.2	106.1	106.6	104.6	102.6
Correction pour :							
Intérêts capitalisés	4.9	4.7	4.5	4.5	4.2	3.9	3.4
Actifs consolidés des organismes de sécurité sociale	1.0	1.9	1.9	3.2	3.8	3.8	3.7
Autres	0.0	0.0	0.7	0.1	0.1	0.2	0.1
Après révisions (novembre 2004)	114.0	112.4	112.3	114.0	114.7	112.5	109.9
Après révisions (mars 2005)²	114.0	112.4	112.3	114.0	114.8	112.2	109.3
Différence par rapport aux chiffres de mars 2004	5.8	6.6	7.1	7.9	8.2	7.6	6.7

1. De nouvelles révisions des données concernant le déficit ont été communiquées dans la notification budgétaire officielle de mars 2005; elles reflètent essentiellement l'adoption (en 2004) d'une nouvelle loi concernant le remboursement de la dette des hôpitaux.
2. Le rapport dette/PIB pour 2002 et 2003 a été révisé légèrement à la hausse en mars 2005, avec la prise en compte, dans la dette, des obligations de l'organisme de sécurité sociale détenues par des fonds de placement.

* Cet encadré s'appuie sur le « rapport d'Eurostat concernant les montants du déficit et de la dette de la Grèce » (22 novembre 2004). Les autres sources sont Banque de Grèce *Monetary Policy: Interim Report*, 2004 (octobre) et divers communiqués de presse d'Eurostat.

Encadré 2.2. La procédure de déficit excessif et le cas de la Grèce¹

La procédure de déficit excessif, définie dans le traité de Maastricht instituant l'Union européenne, a été clarifiée dans le Pacte de stabilité de croissance. Dans le cadre de cette procédure (quelque peu modifiée en 2005), les États membres de l'UE soumettent des données à Eurostat deux fois par an (au printemps et à l'automne). Lorsqu'elle juge probable un déficit excessif des administrations publiques (supérieur à 3 % du PIB) ou considère que les engagements pris pour le déficit ou pour la dette ne sont pas respectés, la Commission rédige un rapport qui lance la procédure. L'État membre peut alors répondre. Le Conseil se prononce ensuite, à partir d'une recommandation de la Commission, sur la suite de la procédure (à la majorité qualifiée), selon qu'il juge le déficit « exceptionnel et temporaire » ou « excessif ». Lorsque le Conseil décide que le déficit est exceptionnel et temporaire – c'est-à-dire qu'il est dû à un événement exceptionnel que ne maîtrise pas l'État membre ou à une grave récession économique (contraction annuelle du PIB réel d'au moins 2 %), la procédure est interrompue. S'il juge que le déficit est excessif, une série de mécanismes est mise en œuvre, des délais sont fixés pour remédier au déficit et des sanctions peuvent être imposées en cas d'inobservation. L'État membre peut avoir à constituer auprès de la Commission un dépôt non rémunéré, qui pourra être transformé en amende si, de l'avis du Conseil, le déficit excessif n'a pas été corrigé. L'amende ne peut dépasser ½ pour cent du PIB.

Tenant compte des révisions du résultat budgétaire pour 2003 et considérant que la situation budgétaire de la Grèce ne tenait pas à des circonstances exceptionnelles, la Commission a jugé en juin 2004 que la Grèce avait un déficit excessif². Le Conseil a adopté une décision similaire le 5 juillet 2004. À la suite des recommandations de la Commission, le Conseil a demandé à la Grèce de remédier à son déficit excessif dès que possible et en 2005 au plus tard, toutes les mesures nécessaires devant être prises le 5 novembre 2004 au plus tard. Dans sa recommandation, le Conseil a demandé aux autorités grecques de mettre en œuvre des mesures correctrices, essentiellement de nature structurelle, représentant au moins 1 % du PIB au total sur 2004 et 2005 (ces mesures étant de préférence également réparties entre ces deux années). De plus, la Grèce devait faire en sorte que son ratio dette/PIB diminue suffisamment et s'approche de la valeur de référence (60 % du PIB) à un rythme satisfaisant; elle devait enfin améliorer la qualité de ses statistiques budgétaires.

Dans son rapport au Conseil ECOFIN du 22 décembre 2004, la Commission a considéré que les mesures mises en place en 2004 et dans le budget 2005 ne suffiraient pas pour que soit respecté l'objectif de déficit de 2.8 % en 2005, et elle a recommandé au Conseil de décider que la Grèce n'avait pas pris des mesures efficaces pour remédier à son déficit excessif. Le Conseil s'est prononcé en ce sens le 18 janvier 2005 tout en reconnaissant que le gouvernement grec avait pris des mesures pour 2004 et 2005. À la suite de cette décision, la Commission a recommandé au Conseil (le 9 février 2005) de mettre la Grèce en demeure de remédier à sa situation de déficit excessif. Compte tenu de l'ampleur de l'ajustement requis, la Commission a recommandé la prolongation d'un an, jusqu'à la fin de 2006, du délai imparti pour ramener le déficit au-dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB. Il était demandé aux autorités grecques de présenter le 21 mars 2005 au plus tard un rapport détaillant les mesures à prendre pour se mettre en conformité avec les nouvelles recommandations, puis de faire régulièrement rapport sur les efforts d'ajustement consentis à cet effet³. Il était également demandé aux autorités grecques de rester vigilantes à l'égard des déphasages entre l'encours et les flux empêchant la réduction du ratio dette/PIB à un rythme satisfaisant, et également de renforcer les mécanismes de collecte et de traitement des données budgétaires. De plus, la Grèce doit continuer d'améliorer son solde corrigé des fluctuations conjoncturelles d'au moins 0.5 % du PIB par an après élimination du déficit excessif. La recommandation de la Commission a été adoptée par le Conseil le 17 février 2005.

Encadré 2.2. **La procédure de déficit excessif et le cas de la Grèce¹ (suite)**

Un Programme révisé de stabilité et de croissance a été présenté en mars 2005 (il remplace celui de décembre 2004); il envisage de ramener progressivement le déficit à moins de 3 % en 2006, conformément à la décision ECOFIN, en s'appuyant sur un ensemble de mesures budgétaires rendues publiques le 29 mars 2005 (voir le tableau 2.2). Dans son évaluation de la mise à jour révisée du Programme de stabilité et de croissance, le 6 avril 2005, la Commission a considéré que la Grèce prenait des mesures efficaces pour ramener le déficit des administrations publiques à moins de 3 % en 2006, conformément à la décision du Conseil du 17 février 2005. Mais, vu les risques pour 2005 et au-delà, des mesures supplémentaires pourront être nécessaires dans le cadre du budget 2006 pour atteindre cet objectif. La Commission a néanmoins conclu qu'il n'y avait pas lieu de prendre pour le moment d'autres initiatives au titre de la procédure de déficit excessif. Le Conseil s'est prononcé en conséquence le 12 avril 2005.

1. Voir http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/procedures_en.htm pour les documents cités dans l'encadré.
2. Le 19 mai 2004, la Commission a publié un rapport de surveillance budgétaire, première étape vers l'application de la procédure de déficit excessif à l'encontre de la Grèce. En 2003, quatre pays de la zone euro n'ont pas respecté la limite de 3 % - l'Allemagne, la France, la Grèce et les Pays-Bas - et la Commission européenne a engagé la procédure de déficit excessif à l'égard de ces pays membres (Banque de Grèce, 2004).
3. Le premier rapport devrait être soumis à la fin d'octobre 2005 et les suivants en avril et octobre 2006.

précédemment prises en compte. Il est apparu qu'une forte proportion des dépenses des hôpitaux en produits médicaux entre 2001 et le début de 2004 n'avait pas été réglée et n'avait donc pas été correctement comptabilisée au moment de la dépense (Eurostat, communiqué de presse 39/2004, 18 mars 2005).

Les révisions des statistiques budgétaires entre les notifications officielles à Eurostat ne sont pas inhabituelles dans l'UE. Koen et van den Noord (2005) donnent une liste des causes possibles de distorsions comptables liées à l'élément d'appréciation qui intervient dans l'application des conventions comptables. Certains gouvernements ont eu recours assez ostensiblement à des subterfuges budgétaires durant la période qui a précédé l'union monétaire, lorsque le déficit approchait la valeur de référence de 3 % ou la dépassait. L'impact de ces subterfuges (mesures exceptionnelles, opérations de comptabilité créative et reclassifications au niveau du solde budgétaire) est très variable d'un pays de l'UE à l'autre et également d'une année à l'autre. Dans certains cas, il a approché, voire dépassé, 2 points de PIB². Un grand nombre de ces irrégularités comptables ont été relevées par Eurostat et ne devraient pas se reproduire.

Évolution budgétaire en 2004 : nouvelle dégradation

Le budget 2004 (soumis au Parlement en novembre 2003) et la *Mise à jour 2003 du Programme de stabilité et de croissance* envisageaient une légère amélioration du déficit des administrations publiques, qui devait être ramené de 1.4 % du PIB en 2003 à 1.2 % (sur la base des chiffres considérés comme valables à l'époque). Mais les chiffres révisés ont fait apparaître qu'au lieu de diminuer comme on l'avait prévu initialement dans le budget, le déficit public pour 2004 avait augmenté de presque 1 point de PIB par rapport à l'année précédente; il était passé à 6.1 %³, le résultat pouvant être encore plus mauvais puisque le chiffre le plus récent n'avait pas été validé par Eurostat. L'estimation actuelle du résultat du déficit pour 2004 est aussi nettement supérieure à l'estimation provisoire de 3 % environ du PIB faite par le nouveau gouvernement en mars 2004 et à la prévision de 5.3 % du PIB

formulée au moment de la présentation du budget 2005, en novembre 2004, malgré les estimations de la croissance plus optimistes pour 2004⁴. Les révisions statistiques n'expliquent pas totalement le dérapage. Outre que la situation de départ était bien plus mauvaise qu'on ne pouvait le penser, la dégradation budgétaire reflète des dépassements de dépenses pour les Jeux olympiques⁵ et une nette sous-budgétisation d'autres postes de dépenses (essentiellement les dépenses de personnel et les transferts sociaux). Ces dérapages ont plus que compensé les mesures correctrices annoncées par le nouveau gouvernement pour 2004 à la suite des recommandations du Conseil ECOFIN de juillet 2004⁶, dans le cadre de la procédure de déficit excessif (encadré 2.2). L'OCDE estime que le déficit structurel primaire s'est dégradé en 2004 de plus d'un point par rapport à son niveau de 2003, en atteignant -1.4 % du PIB potentiel, dans un contexte de forte croissance de la production (graphique 2.1).

La stratégie budgétaire à moyen terme : assurer la viabilité des finances publiques

Le budget 2005 et la *Mise à jour 2004 du Programme de stabilité et de croissance* (soumise à la Commission européenne en décembre 2004) visaient à ramener le déficit des administrations publiques à 2.8 % du PIB en 2005 en limitant les dépenses. Le gouvernement a soumis en mars 2005 une mise à jour révisée du Programme de stabilité et de croissance; elle envisage de ramener progressivement le déficit à moins de 3 % en 2006, conformément à la décision prise par le Conseil le 17 février 2005 dans le cadre de la procédure en cours de déficit excessif (encadré 2.2).

Le *Programme de stabilité et de croissance* révisé prévoit de ramener le déficit des administrations publiques à 2.2 % du PIB en 2007, contre 6 % en 2004 (tableau 2.1). Ce programme comporte un vaste effort d'ajustement budgétaire en 2005, dont plus de 1 % est lié à la fin des Jeux olympiques. L'assainissement au cours de la période d'application du programme repose sur une augmentation de l'excédent primaire (qui atteint 3.2 % du PIB en 2007), grâce à une réduction des dépenses totales (49 % du PIB en 2007, contre 50.4 % en 2004) et à une progression prévue des recettes de plus de 2 points de PIB. Pour mettre en œuvre le Programme révisé de stabilité et de croissance, un nouveau train de mesures budgétaires (rendu public le 29 mars 2005) s'ajoute aux mesures prévues dans le dernier budget (tableau 2.2). Du côté des dépenses, le budget 2005 comporte les mesures suivantes : une croissance nettement plus faible des dépenses de personnel (à la faveur d'une hausse modérée des salaires et des retraites et d'une politique restrictive de recrutement dans le secteur public) et une réduction nominale des dépenses de fonctionnement. Aucune nouvelle mesure concrète n'est mentionnée pour les années ultérieures. Le gouvernement a néanmoins fait savoir que le budget 2006 comporterait de telles mesures. Il se propose dans un proche avenir d'examiner les prestations spéciales dont bénéficient les salariés du secteur public afin de les rationaliser⁷. En ce qui concerne les recettes, les taux de TVA ont été relevés d'un point (½ point pour le taux inférieur) et les recettes fiscales devraient augmenter grâce à une vive croissance de l'activité et à un recul de la fraude fiscale.

Le Programme révisé de stabilité et de croissance prévoit un redressement budgétaire rapide à moyen terme, même avec le scénario le plus pessimiste, qui comporte néanmoins une hypothèse de croissance moyenne de 3 % sur la période 2005-07 (pour une hypothèse de référence de croissance moyenne de 4 %). Malgré tout, certaines des mesures sont à court terme (notamment la hausse modérée des salaires et des retraites en 2005 et une politique extrêmement restrictive de recrutement dans le secteur public) ou exceptionnelles (les

Tableau 2.1. **Mise à jour révisée 2004 du Programme de stabilité et de croissance (2004-07)¹**

	2004	2005	2006	2007
	En pourcentage du PIB			
Budget				
Solde des administrations publiques	-6.0 ²	-3.5	-2.8	-2.2
Recettes totales	44.4	45.4	46.2	46.7
Recettes courantes	41.8	42.7	43.3	43.8
<i>dont :</i>				
Impôts	23.2	23.8	24.0	24.1
Cotisations sociales	16.3	16.8	17.4	17.9
Dépenses totales	50.4	48.9	49.0	48.9
Dépenses primaires courantes	37.6	37.9	37.8	37.8
<i>dont :</i>				
Dépenses finales de consommation publique	17.1	16.6	15.8	15.1
<i>dont : Rémunérations</i>	12.5	12.2	11.9	11.6
Transferts sociaux	18.7	19.5	20.3	21.2
Paiements d'intérêts	5.6	5.4	5.5	5.4
Formation brute de capital fixe	4.1	3.2	3.3	3.3
<i>Pour mémoire : Dépenses liées aux Jeux olympiques³</i>	1.6	0.3	..	..
Solde primaire	-0.4	1.9	2.6	3.2
Dette des administrations publiques	110.5	108.0	103.9	99.9
	Variation en pourcentage			
Hypothèses macroéconomiques				
Croissance du PIB réel	4.2	3.9	4.0	4.2
Emploi total	2.8	1.5	1.5	1.6
Taux de chômage	11.0	10.5	9.8	8.9
Déflateur de la consommation privée	2.9	3.2	3.0	2.7
Déflateur du PIB	3.4	3.8	3.4	3.0
Croissance du PIB nominal	7.7	7.7	7.5	7.3

1. Sur la base du scénario de référence du Programme révisé de stabilité et de croissance soumis en mars 2005.

2. Selon la définition du SEC95, qui exclut les flux liés à des opérations de swap.

3. Pour 2004, le chiffre comprend les dépenses pour les Jeux olympiques qui se rattachent à des projets d'infrastructures et à la consommation publique.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Tableau 2.2. **Ensemble de mesures adoptées en 2005**

En millions d'euros

	Effet en 2005	Effet en 2006
Économies sur les subventions aux entreprises de transport urbain	50	150
Économies sur les frais de déplacement des fonctionnaires	45	55
Relèvement de la TVA de 1 point de pourcentage	610	890
Taxe minimum sur les cigarettes	125	250
Lutte contre la fraude fiscale et ajustements fiscaux concernant les carburants	125	260
Relèvement des droits d'accise sur l'alcool	30	50
Ensemble des mesures	985	1 655
<i>En pourcentage du PIB</i>	<i>0.6</i>	<i>0.9</i>

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

transactions fiscales, par exemple). Les réductions des dépenses ou les augmentations de recettes à caractère structurel et d'assez grande ampleur sont peu nombreuses, bien que des mesures structurelles soient brièvement décrites en ce qui concerne les entités et

entreprises publiques et le système de surveillance des dépenses publiques. Le freinage prévu de la croissance des dépenses de personnel, par exemple, ne découle pas de réformes structurelles de l'administration publique ou du système de retraite. Le Programme révisé de stabilité et de croissance prévoit des dépenses courantes pratiquement inchangées en proportion du PIB pour la période 2004 à 2007, la diminution des dépenses de consommation finale des administrations publiques étant compensée par une augmentation des transferts sociaux. Enfin, même si les dépenses totales reculent de 1.5 point de PIB au cours des quatre années d'application du programme, c'est moins que la hausse de 1.8 point pour la seule année 2004.

L'assainissement à moyen terme prévu dans le programme révisé, se doublant d'un moindre ajustement déficit/dette, devrait réduire le ratio d'endettement des administrations publiques de 10.6 points de PIB par rapport à 2004, en le ramenant à environ 100 % en 2007, ce qui est encore loin du seuil de Maastricht, soit 60 % du PIB. Les retraites publiques devant s'alourdir très prochainement et l'endettement public n'ayant diminué que lentement ces dernières années, on pourrait envisager une stratégie d'assainissement qui soit plus ambitieuse pour les années ultérieures afin d'atteindre l'équilibre budgétaire.

Enfin, en ce qui concerne les paramètres économiques des prévisions du Programme de stabilité et de croissance, l'hypothèse d'une croissance moyenne du PIB de 4 % au cours de la période 2005-07 – retenue dans le scénario de référence du programme – paraît optimiste, vu l'ampleur du resserrement budgétaire envisagé. Le relèvement de la TVA risque de déclencher des revendications salariales compensatrices dans le secteur public et de compromettre ainsi la maîtrise de certains postes de dépenses. Au vu des mesures appliquées jusqu'à présent par le gouvernement, l'OCDE prévoit un déficit des administrations publiques de 3.8 % du PIB en 2005 et de 3.5 % l'année suivante⁸. Cette prévision repose sur une croissance moyenne de la production de 3 % environ au cours de la période considérée, ce qui est proche du scénario officiel le moins optimiste du Programme de stabilité et de croissance. En plus des différences quant aux hypothèses de croissance, les deux séries de prévisions divergent parce que l'OCDE table sur une limitation des dépenses courantes moindre que celle prévue par les autorités grecques. Selon l'OCDE, l'orientation budgétaire devrait s'améliorer sensiblement, avec un excédent structurel primaire de 2 % du PIB potentiel en 2006, contre un déficit de 1.3 % du PIB en 2004. Cela se traduit par un redressement du déficit structurel global corrigé des fluctuations conjoncturelles à hauteur de 3.3 points de PIB potentiel.

Les enjeux budgétaires futurs

L'assainissement budgétaire à partir d'une situation de départ qui n'était déjà pas satisfaisante s'est enlisé ces dernières années malgré une forte croissance qui aurait pu l'accélérer. Il n'y a guère de marge de manœuvre pour ces prochaines années. Les pressions budgétaires dues au vieillissement se rapprochant au fil des ans, il faut résister à un relâchement de la discipline budgétaire, même si la situation conjoncturelle se révèle défavorable. Conformément à l'engagement que la Grèce a pris dans le cadre de la procédure de déficit excessif – ramener son déficit à moins de 3 % du PIB en 2006 – et, plus généralement, à ses obligations au titre du Pacte de stabilité et de croissance, une amélioration rapide de sa situation budgétaire s'impose. Mais même sans le pacte, un assainissement substantiel et soutenu serait une priorité pour la Grèce.

Il faudrait en particulier une action plus décisive pour freiner la progression des dépenses de personnel, le poste le plus important des dépenses du budget primaire. Il conviendrait d'appliquer sans retard et avec toute la vigilance nécessaire le plan du gouvernement qui vise à réexaminer et à rationaliser les prestations spéciales perçues par les agents du secteur public. On pourrait maîtriser les dépenses de personnel en faisant en sorte, comme en 2005, que les hausses de salaires dans le secteur public ne dépassent pas celles du secteur privé et en menant une politique restrictive de recrutement. Il faudrait poursuivre le dispositif qui consiste à ne remplacer qu'une partie des retraités du secteur public. Les mesures qui ont pour but de renforcer l'efficacité du secteur public (voir ci-après) vont dans la bonne direction. Comme le soulignait l'*Étude économique de la Grèce* de 2002, l'efficacité de l'administration publique est elle-même un déterminant essentiel de l'efficacité des dépenses publiques.

Il faudrait aussi s'efforcer d'enrayer les pressions budgétaires qui découlent de divers types de subventions ayant essentiellement pour objet de venir en aide à des entités publiques (les organismes d'assurances sociales et les entreprises publiques qui ne font pas partie des administrations publiques, notamment dans les chemins de fer et les transports urbains) pour couvrir leurs déficits⁹. Le dernier budget prévoit une hausse de 5.3 % des crédits en faveur de divers organismes (transports et autres) en 2005, contre 11.4 % en 2004. Si l'État accordait moins de garanties¹⁰, cela contribuerait aussi à renforcer l'ajustement budgétaire. Il est tout à fait judicieux que le gouvernement mette l'accent sur l'amélioration de la qualité des finances publiques en modifiant la composition de ses dépenses et en les redéployant à des usages plus productifs (ministère de l'Économie et des Finances, 2005). La nette réduction des dépenses publiques pour les biens et les services prévue dans le budget 2005¹¹ est opportune du point de vue de la diminution des dépenses publiques, car les ressources ainsi dégagées pourront être mieux utilisées dans les secteurs qui favorisent la croissance. Parmi les autres réformes structurelles encourageantes qui figurent dans la mise à jour révisée de 2004 du Programme de stabilité et de croissance, on note un nouveau dispositif qui permettra d'améliorer le fonctionnement financier des entreprises et entités publiques, sans que ses modalités aient été détaillées jusqu'à présent. Le gouvernement a en outre annoncé un cadre réglementaire amélioré pour les partenariats public/privé. Ces mesures sont louables. Le régime des partenariats public/privé suppose une pleine transparence des passifs éventuels des autorités publiques, une sélection objective des partenaires et un examen rigoureux des projets potentiels sur le plan du rapport coûts-avantages. En ce qui concerne les recettes publiques, la réforme fiscale en cours vise à plus de transparence et d'efficacité dans les contrôles fiscaux des professions libérales et des entreprises, afin de réduire la fraude.

L'initiative que le nouveau gouvernement a prise de faire procéder à un audit budgétaire dès son entrée en fonctions sera bénéfique pour la crédibilité et l'exactitude des comptes budgétaires. La surveillance budgétaire devrait en outre être renforcée par la création annoncée d'un corps indépendant d'inspecteurs budgétaires et la mise en place, dans tous les grands ministères et dans les organismes publics d'une certaine taille, d'un service d'audit interne. Des plafonds indicatifs de dépenses valables au-delà de l'exercice et applicables à tous les niveaux d'administration faciliteraient la planification budgétaire et le contrôle des dépenses publiques. Mais rien ne peut remplacer à moyen et long terme l'application énergique de réformes budgétaires structurelles dans des secteurs clés comme la santé, les retraites et l'administration publique, ni de réformes du système fiscal conçues pour éliminer les nombreuses exemptions qui subsistent, notamment les

déductions au titre de l'impôt sur les sociétés, et pour remédier au biais en faveur du travail indépendant (voir ci-après).

Évolution de la dette publique et de la stratégie de gestion de la dette

On pourrait réduire plus rapidement le ratio dette/PIB en diminuant les opérations hors budget créatrices de dettes. Il s'agit des reprises de dettes par l'État pour le compte de tiers, de l'émission des titres de la dette militaire et des acquisitions d'actifs financiers¹². La révision des données budgétaires (encadré 2.1) a permis de limiter le nombre de ces opérations tout en améliorant la transparence de l'ajustement budgétaire. Néanmoins, ces opérations représentaient 2.9 % du PIB en 2004¹³ (contre 0.4 % en moyenne dans la zone euro) et, au total, elles ont atteint 10.7 % du PIB entre 2001 et 2004. Il est tout à fait judicieux de vouloir ramener à environ 1 % du PIB en 2007 les opérations créatrices de dettes. Mais, selon les calculs de l'OCDE, si ces opérations se poursuivent par la suite au même rythme (comme l'implique la mise à jour révisée de 2004 du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2005-07), il faudrait un excédent primaire de l'ordre de 4¼ pour cent du PIB pour ramener le ratio dette/PIB à 60 % dans les dix ans qui suivront (soit déjà sept ans plus tard que prévu dans les programmes précédents) (tableau 2.3). Si ces opérations devaient totalement disparaître après 2007, on peut estimer à 3.1 % du PIB l'excédent primaire qui suffirait pour ramener le ratio d'endettement à 60 % en 2017. Mais même un excédent primaire de 3.1 % du PIB sera plus difficile à réaliser lorsque les pressions dues au vieillissement commenceront à s'accroître après 2015. C'est pourquoi il faut s'engager clairement à éliminer les facteurs qui contribuent à une hausse directe des opérations d'endettement si l'on veut assurer une situation budgétaire viable à moyen terme.

Ces dernières années, la stratégie de gestion de la dette publique consistait essentiellement à restructurer la dette et à améliorer sa dynamique (encadré 2.3). Après l'introduction de l'euro, la dette « extérieure » a fortement diminué, la part de la dette libellée en monnaies autres que l'euro tombant à 1.2 % en 2004, contre 5.8 % en 2001, du

Tableau 2.3. **Évolution de la dette publique**
En pourcentage du PIB¹

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008-17 ²
Dettes brutes (fin de période)	114.8	112.2	109.3	110.5	108.0	103.9	99.9	60.0
Variation de la dette des administrations publiques ³	9.1	5.8	5.8	9.1	5.4	3.4	3.1	0.8
Excédent (+) ou déficit (-) des administrations publiques ⁴	-3.6	-4.1	-5.2	-6.1	-3.5	-2.8	-2.2	0.3
Ajustement dette/déficit	5.5	1.7	0.6	2.9	1.9	0.6	0.9	1.1⁵
Excédent primaire nécessaire pour atteindre l'objectif d'endettement de 2017 (% du PIB)	3.7	2.2	0.6	-0.4	1.9	2.6	3.2	4.2 ⁶

1. Mise à jour révisée de 2004 du Programme grec de stabilité et de croissance pour les années 2004 à 2007 (mars 2005).

2. Moyenne sur la période, sauf indication contraire.

3. Variation du niveau d'endettement par rapport au PIB courant.

4. Besoin effectif de financement dans le cadre de la procédure de déficit excessif.

5. Ajustement moyen dette/déficit au cours de la période 2005-07.

6. L'excédent primaire a été calculé sur la base de la formule suivante de dynamique de la dette :

$$(D/Y)_t - (D/Y)_{t-1} = (P/Y)_t + [(r_t - g_t)/(1+g_t)] * (D/Y)_{t-1} + O_t$$

où : $(D/Y)_t$ = dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB au moment t.

$(P/Y)_t$ = solde primaire des administrations publiques en pourcentage du PIB au moment t.

r_t = taux d'intérêt réel de la dette publique au moment t.

g_t = taux de croissance réelle de l'économie au moment t.

O_t = autres facteurs.

Taux tendanciel de croissance réelle : 3.6 % ; taux d'intérêt : 2.4 %.

Source : OCDE ; ministère de l'Économie et des Finances.

Encadré 2.3. Stratégie de gestion de la dette

Ces dernières années, la grande priorité de la stratégie de gestion de la dette a été la création d'un marché liquide des titres publics par l'émission de grands emprunts liquides de référence négociés sur le marché électronique secondaire intérieur (HDAT) et sur l'euro-MTS. Cette politique, s'accompagnant d'un élargissement de la base d'investisseurs, a contribué à resserrer l'écart de rendement entre les titres de l'État grec et ceux de la zone euro (Bund et titres des autres pays de la zone)*.

La stratégie de gestion de la dette a également eu pour but d'allonger l'échéance pondérée des titres par l'émission d'obligations à long terme et par le lissage du profil des échéances. De plus, on s'est efforcé de réduire au minimum le risque de change afin de stabiliser la valeur nominale de la dette; on a fixé un ratio « optimal » fixe/flottant (80-20/70-30 %) en fonction des objectifs de gestion des taux d'intérêt et on a défini une durée cible du portefeuille de l'ordre de 3.5 à 4.5 ans, indépendamment de l'échéance moyenne, afin de réduire le ratio de refinancement.

* L'écart entre les obligations de l'État grec à dix ans et le Bund de référence était proche de 18 points de base en moyenne au dernier trimestre de 2004.

fait des swaps croisés sur devises exécutés durant ces années. Ainsi, la dette n'est-elle pratiquement plus sensible aux fluctuations des taux de change. De plus, la composition de la dette du point de vue des taux d'intérêt s'est améliorée au fil du temps. La part des obligations à taux fixe a représenté 86 % à la fin de 2004. Entre la fin de 1999 et celle de 2004, la durée moyenne jusqu'à l'échéance est passée de 2.8 à 4.1 ans.

Le secteur public à moyen et long terme

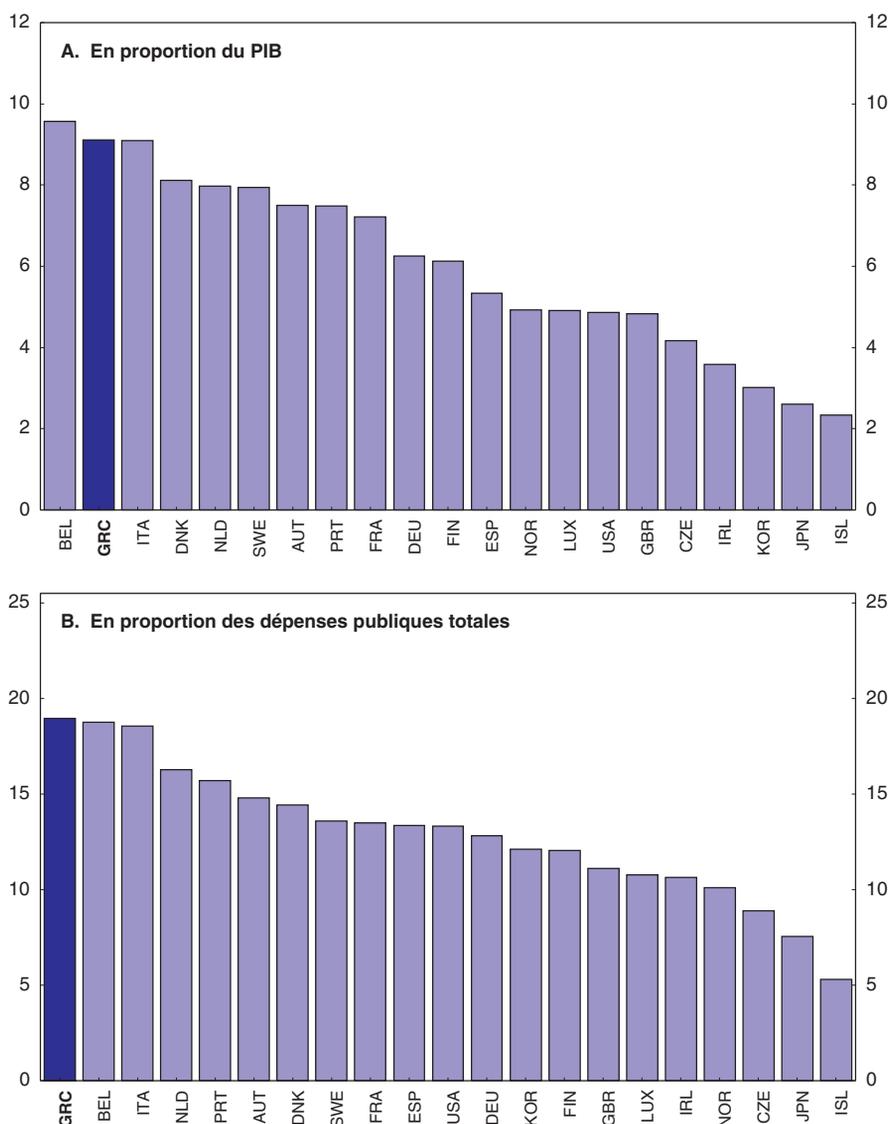
Autre enjeu à moyen terme pour la politique budgétaire : améliorer la qualité des dépenses publiques, prioritairement pour l'administration publique et le système de santé. Une analyse d'efficacité des dépenses publiques réalisée par Afonso *et al.* (2003) montre que la Grèce aurait pu obtenir le même niveau de production en ne mettant en œuvre que 73 % des ressources qu'elle utilise actuellement¹⁴. Une gestion du secteur public plus efficace en termes de coûts dégagerait des ressources en main-d'œuvre pour le secteur privé ces prochaines décennies.

Il faut améliorer davantage la gestion du secteur public

Les dépenses publiques totales pour les services publics sont plus élevées en Grèce que dans la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.3). Mais, comme on l'a noté dans *l'Étude économique de la Grèce de 2002* et comme l'a confirmé l'étude de la BCE, cela reflète plus probablement des sureffectifs dans l'administration qu'un niveau de services supérieur à la moyenne. Plusieurs facteurs pourraient avoir favorisé l'accumulation de ressources excessives dans le secteur public : le gouvernement s'est efforcé d'intervenir comme employeur en dernier ressort au cours des deux premières décennies de l'après-guerre, les emplois sont attrayants dans le secteur public parce qu'ils sont un gage de sécurité et offrent généralement une bonne rémunération (compte tenu de tous les avantages directs et indirects)¹⁵, et il s'est révélé difficile de redéployer les agents publics dans un contexte de décentralisation relativement rapide. Outre le problème des sureffectifs, la stabilité de l'emploi qui caractérise de fait le secteur public, à laquelle il faut ajouter l'avancement à l'ancienneté et l'absence de lien étroit entre le salaire et la

Graphique 2.3. **Dépenses consacrées aux services publics**¹

En pourcentage



1. En 2003 pour la Grèce. Dernière année de données disponibles pour les autres pays.

Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux.

productivité, a atténué l'incitation à la performance et à l'efficacité, ce qui se traduit par des services publics de médiocre qualité.

Une série de mesures a été prise ces dernières années pour améliorer les services publics dans le cadre d'un plan global de « simplification des formalités ». On a créé 1 052 Centres citoyens (fournissant 850 services administratifs selon un système de guichet unique), 450 procédures administratives ont été simplifiées, dont plus de 200 concernent les entreprises, et on a mis en place un dispositif de demande téléphonique pour l'obtention des certificats administratifs. De nouvelles mesures de simplification des formalités ont été adoptées en 2004 (voir l'encadré 2.4).

Un projet de loi visant à améliorer la réglementation (en instaurant un contrôle de la qualité des lois et règlements) a été présenté en 2005 et sera bientôt soumis au Parlement.

Encadré 2.4. **Simplification des formalités administratives : nouvelles initiatives**

Les dernières réformes en matière de simplification des formalités (lois 3230/2004 et 3242/2004) sont les suivantes :

- Il a été créé en décembre 2004 un Comité central pour la simplification des formalités administratives.
- Les documents nécessaires pour une formalité pourront être rassemblés au sein des services publics sans intervention du citoyen (sous réserve qu'il donne son accord). Il reste à déterminer quelles seront les formalités auxquelles s'appliquera ce nouveau régime.
- On a réduit le nombre des services publics intervenant pour une formalité donnée lorsque ces services appartiennent à des ministères différents.
- Certaines opérations administratives pourront être accomplies intégralement par voie électronique. Des systèmes avancés d'interopérabilité, notamment le « réseau Syzefxis », pourront être utilisés pour certaines formalités dans le secteur public.
- Un certain nombre de certificats seront remplacés par une déclaration officielle du citoyen.
- La téléconférence sera utilisée pour certaines procédures du secteur public (le décret présidentiel à ce sujet est en cours d'adoption).

Selon ce projet de loi, la qualité des lois sera contrôlée à la fois par un organe central (supervisé par le Secrétariat général du gouvernement) et par le ministère concerné, qui sera supervisé par l'autorité centrale et coopérera étroitement avec elle. La qualité sera évaluée sur la base de critères précis, notamment la nécessité de la réglementation, sa clarté d'expression, son harmonisation avec la législation de l'UE et avec le droit international, son efficacité et son efficacité¹⁶.

Les réformes en cours concernent également la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Fort judicieusement, un système de gestion des performances (gestion par objectifs) a été mis en place pour la première fois dans l'administration grecque en 2004 (loi 3230/2004). Il s'agit d'améliorer l'efficacité des services publics grâce à une planification stratégique, à des mécanismes de fixation d'objectifs, à des indicateurs de performance, à un examen des résultats et à l'attribution de prix nationaux de la qualité. La loi de 2004 prévoit également la création d'unités spéciales dans les ministères et au niveau régional, chargées de surveiller et d'évaluer la qualité et l'efficacité des services administratifs et de formuler des propositions d'amélioration.

Le gouvernement a pris d'autres initiatives pour moderniser l'administration et améliorer son efficacité : i) un nouveau profil de carrière se met actuellement en place dans le secteur public, les responsables de toutes les unités organiques étant nommés pour une durée de trois ans (loi 3260/2004); ii) on a introduit en 2005 l'entretien personnel pour les candidats à un poste dans le secteur public (loi 3320/2005)¹⁷; et iii) le statut des agents publics (au niveau central et local) a été amélioré et la législation grecque dans ce domaine a été alignée sur les normes européennes¹⁸.

Il faut poursuivre dans la voie d'une gestion plus efficace de l'administration et d'une meilleure qualité des nouveaux effectifs, qui devront être par ailleurs moins nombreux. Il reste en Grèce d'amples possibilités dans ce domaine¹⁹, comme le montre le médiocre

classement du pays par rapport à la moyenne de l'UE15 (Afonso *et al.*, 2003). Il faudrait favoriser dans l'administration grecque la productivité et l'efficacité grâce à une évaluation plus rigoureuse des performances et à un lien plus étroit entre la rémunération et la productivité. Il est indispensable d'encourager le redéploiement des agents publics dans les fonctions aujourd'hui plus nécessaires. Il faudrait donc inciter davantage à la mobilité entre fonctions ou niveaux d'administration. Au total, l'introduction de nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines dans le secteur public et de la possibilité de travail à temps partiel (voir le chapitre 4) est à même de moderniser l'administration et d'accroître son efficacité. Un objectif tout aussi important consiste à limiter et, si possible, à réduire le nombre des agents publics par une politique de recrutement plus restrictive, en particulier en tirant parti des départs naturels (certains postes vacants n'étant pas pourvus ou certains départs à la retraite ne donnant pas lieu à remplacement). La politique de remplacement partiel des départs en retraite dans la fonction publique va dans la bonne direction et doit être poursuivie à moyen terme.

Il faut procéder à des réformes dans le secteur de la santé

Le Système national de santé n'est généralement pas jugé satisfaisant du point de vue de la prestation des services (malgré une offre tout à fait suffisante) et on lui reproche sa gestion inefficace. Les dépenses totales pour la santé (en pourcentage du PIB) sont élevées par rapport aux autres pays de l'UE. Mais cela tient au niveau des dépenses privées, alors que les dépenses publiques sont relativement faibles (tableau 2.4). Les principales déficiences structurelles sont l'insuffisance de soins primaires, la gestion inefficace des hôpitaux publics et le manque de mesures efficaces pour maîtriser les dépenses pharmaceutiques.

Tableau 2.4. **Dépenses et services de santé : comparaison internationale**
2002 ou dernière année disponible¹

	Dépenses de santé en % du PIB			Pour 10 000 habitants		Taux moyen d'occupation des lits ² (%)	Infirmières par lit d'hôpital ³
	Totales	Publiques	Privées	Médecins en activité	Pharmaciens		
États-Unis	14.6	6.6	8.1	24.1	6.9	65.7	1.4
Allemagne	10.9	8.6	2.3	33.4	5.6	..	0.5
France	9.7	7.4	2.3	33.4	11.4	75.2	0.5
Italie	8.5	6.4	2.1	43.6	11.1	76.0	1.0
Royaume-Uni	7.7	6.4	1.3	21.3	4.6	83.0	1.7
Belgique	9.1	6.5	2.6	39.4	11.4	..	..
Grèce	9.5	5.0	4.5	45.3	8.5	65.6	0.9
Irlande	7.3	5.5	1.8	24.0	8.0	84.4	1.5
Pays-Bas	9.1	..	..	30.6	2.0	66.0	..
Portugal	9.3	6.5	2.7	32.3	8.1	69.9	1.2
Espagne	7.6	5.4	2.2	28.7	8.9	77.1	0.9
Turquie	6.6	4.2	2.5	13.1	3.2	57.1	0.4
UE15 ⁴	8.5	6.4	2.1	32.5	8.1	74.9	0.9
OCDE ⁴	8.5	6.1	2.4	28.2	7.1	72.7	1.0

1. Pour la Grèce, l'UE15 et l'OCDE, l'année de référence est 2001 pour les médecins en activité, 2000 pour les pharmaciens et 1999 pour le taux moyen d'occupation des lits et le nombre d'infirmières par lit d'hôpital.

2. Taux d'occupation pour les soins non ambulatoires.

3. Taux pour les infirmières spécialisées, soins aigus.

4. Moyenne non pondérée des données disponibles. Le classement des pays peut donc être différent selon l'indicateur.

Source : OCDE, Éco-santé 2004, 3^e édition.

Les réformes de ces dernières années, qui ont fait l'objet de la loi 2889/2001, ont été axées sur la décentralisation du système de santé et sur l'adoption de nouvelles modalités de gestion et d'organisation des hôpitaux publics, avec la désignation de gestionnaires professionnels dans les hôpitaux publics, de nouvelles méthodes de passation des marchés des hôpitaux, la mise en place de cliniques ambulatoires au sein de l'hôpital²⁰ et des mesures de modernisation des hôpitaux (notamment l'introduction de la comptabilité en partie double et l'informatisation des fonctions et services hospitaliers). De plus, la loi de 2001 a imposé certaines restrictions concernant la carrière des médecins du Système national de santé par le biais de contrats faisant intervenir les résultats. Toutes ces initiatives sont salutaires. Mais, malgré certaines améliorations, il y a toujours de longues listes d'attente pour les hôpitaux publics (surtout dans les grandes agglomérations) et les infrastructures restent médiocres et insuffisantes. En outre, on n'a guère progressé dans la mise en place d'un réseau national de soins primaires fonctionnant correctement, qui était le pilier même du plan initial de réforme. Les déficits persistants des hôpitaux montrent qu'il faut mieux contrôler les achats et faire jouer davantage la contrainte budgétaire pour améliorer l'efficacité. Si l'on y ajoute les mesures se traduisant par plus de moyens et de souplesse dans la gestion, il devrait être possible d'éviter ou de réduire nettement les dépenses excessives.

Le programme de réforme du gouvernement (qui fera sous peu l'objet d'une consultation publique) vise à assurer la viabilité financière du système de santé et à améliorer son efficacité²¹. Il s'agit en particulier de remédier à trois faiblesses fondamentales : le manque chronique de financements pour les hôpitaux publics, l'absence de système national efficace de soins primaires et de prévention et la pénurie de personnel spécialisé (surtout pour les soins infirmiers).

En ce qui concerne les hôpitaux publics, l'alourdissement de la dette reflète, outre le non-paiement d'arriérés aux hôpitaux par les organismes d'assurance-maladie et un financement limité (ou retardé) sur le budget national de la santé, une transparence insuffisante des opérations financières des hôpitaux et certaines carences dans la gestion hospitalière et la passation des marchés publics. Le gouvernement a entrepris de restructurer la dette accumulée à l'égard des fournisseurs des hôpitaux (actuellement estimée à € 2.1 milliards sur la période 2001-04).

Les mesures en cours qui sont destinées à empêcher à l'avenir l'accumulation de dettes de la part des hôpitaux en améliorant la planification financière des hôpitaux et de leurs achats vont dans la bonne direction. Elles comprennent un système centralisé de procédures de passation des marchés publics, un nouveau régime de gestion des hôpitaux publics reposant sur la décentralisation opérationnelle au niveau de l'hôpital local, une nouvelle architecture comptable informatisée pour tous les hôpitaux et dispensaires du Service national de santé et le remboursement ponctuel des prestations de services des hôpitaux. À plus long terme, de nouveaux mécanismes de tarification et de calcul des coûts seront mis en place; la tarification sera intégralement fondée sur une classification en groupes homogènes de malades pour le remboursement aux hôpitaux publics des différents types de services qu'ils fournissent, on améliorera le contrôle des services sociaux en renforçant le corps actuel des Contrôleurs de la santé publique et des services sociaux (SEYYP) et on contrôlera l'accès aux prestations sociales (avec la mise en place d'une carte nationale d'invalidité), cette dernière mesure étant appelée à limiter la fraude pour ces prestations.

En ce qui concerne les soins primaires, le développement rapide et le bon fonctionnement de ces soins est l'une des grandes priorités pour le système de santé de la

Grèce. Il est envisagé de créer de nouveaux services de prévention dont le Service national de santé assurera une large diffusion. Avec des soins primaires efficaces, on pourra atténuer les inégalités géographiques dans la prestation des services de santé tout en assurant l'aiguillage des patients vers les médecins spécialistes et les services ambulatoires des hôpitaux. On notera en particulier que le nombre des médecins hospitaliers généralistes a été triplé en quelques années afin de remédier à la pénurie de généralistes, lesquels constituent le pilier du réseau envisagé de soins primaires. Il faudrait encore modifier les incitations pour les médecins généralistes et les autres personnels médicaux. Le système actuel de rémunération permet certes de maîtriser directement les coûts, mais il peut avoir trois conséquences : un niveau insuffisant de services, trop de traitements confiés à des prestataires secondaires et une moindre attention aux préférences des patients (OCDE, 2004). Il serait souhaitable d'adopter un régime plus diversifié de rémunération, notamment le paiement à l'acte en plus du salariat.

Le programme de réforme du gouvernement est bien conçu pour remédier aux carences du système de santé. Une gestion plus moderne et plus responsable des hôpitaux et une politique plus active de tarification sont de nature à accroître l'efficacité et à améliorer les résultats du système de santé en évitant des pratiques trop variables. Il est impératif que les mesures annoncées soient mises en œuvre de façon rigoureuse et cohérente, selon un calendrier précis. Il est d'autant plus urgent d'harmoniser la prestation des services de santé et de mieux maîtriser les coûts que les pressions budgétaires liées au vieillissement ne tarderont pas à peser sur le système de santé.

Assurer durablement un revenu suffisant pour la retraite

Principaux enjeux

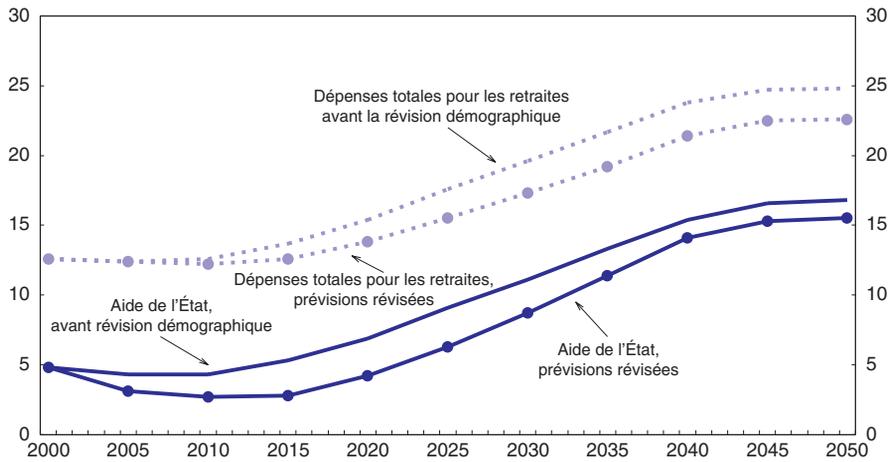
La Grèce devrait connaître ces prochaines décennies²² une profonde évolution démographique qui exigera un vaste réaménagement de son système de retraite. Il est admis, depuis un certain temps déjà, que des réformes du système public de retraite seront inévitables si l'on veut éviter une déstabilisation des finances publiques. Mais les réformes du système de retraite depuis le début des années 90 ont été essentiellement axées sur les problèmes de pauvreté et d'inégalité que rencontrent les personnes âgées. Puisqu'on a maintenant remédié en partie à ces problèmes, il faudra s'attaquer aux conséquences budgétaires prochaines du vieillissement. Dans ce contexte, le principal enjeu est d'assurer la viabilité financière du système public de retraite sans compromettre un niveau suffisant de revenu pour les personnes âgées et sans entamer la capacité productive de l'économie.

État des lieux

À politiques inchangées, l'évolution démographique future de la Grèce augmentera la part des dépenses pour les retraites dans le PIB davantage que dans tout autre pays de l'OCDE. Aux 10 points de pourcentage d'augmentation pour la période allant jusqu'à 2050 (selon la prévision officielle) s'ajoutera un ratio retraites/PIB qui est déjà élevé sur le plan international puisqu'il atteint 12½ pour cent (ministère de l'Économie et ministère des Affaires sociales, 2002). Les retraites publiques sont actuellement financées par des cotisations dont le taux est de 20 % et par une aide budgétaire de l'ordre de 5 % du PIB. Le nombre des personnes d'âge actif diminuant ces prochaines décennies, l'assiette des cotisations s'érodera et, sans réforme, l'aide budgétaire au système de retraite fera plus que tripler entre 2000 et 2050 (graphique 2.4).

Graphique 2.4. **Dépenses consacrées aux retraites**

En pourcentage du PIB



Source : Autorités nationales.

Malgré ses fortes dépenses pour les retraites et ses taux de remplacement moyens élevés pour les pensions de vieillesse, la Grèce se caractérise par une pauvreté relativement répandue parmi les personnes âgées (tableau 2.5). En 1999, la proportion de personnes de 65 ans ou plus percevant moins de la moitié du salaire médian n'atteignait plus les 29 % de 1995, mais était encore égale à 25 % (UE/CPE, 2001). Les profondes disparités des pensions de retraite reflètent les différences de taux de remplacement offerts dans les nombreux organismes d'un système de retraite public très morcelé. Ainsi, le taux effectif total de remplacement après 35 années de cotisations pouvait varier vers la fin des années 1990 entre 20 % pour les agriculteurs et 110 % environ pour les fonctionnaires (tableau 2.6). Les situations de faible revenu étaient particulièrement fréquentes pour les agriculteurs bénéficiant des droits minima ou pour les anciens travailleurs agricoles qui avaient perdu leurs droits à une retraite agricole sans avoir cotisé suffisamment pour pouvoir percevoir une pension minimum dans le cadre d'un autre régime. Toutefois, les faibles revenus monétaires en zone rurale peuvent grandement surestimer le manque de ressources, parce qu'ils ne tiennent pas compte des loyers en nature en cas de propriété d'un logement (97 % des ménages en zone rurale), de l'autoproduction et des transferts émanant de la famille et de certains cercles sociaux (Börsch-Supan et Tinios, 2001).

Mesures mises en œuvre

Les réformes du système public de retraite réalisées depuis le début des années 90 ont eu pour but de régler le double problème que soulève la fourniture de ressources aux personnes âgées par l'État : celui de l'insuffisance des revenus de cette catégorie de la population et celui de l'inégalité des ressources ainsi fournies. La réforme de 1992 a instauré des règles uniformes pour toutes les personnes qui ont commencé à travailler après le 1^{er} janvier 1993 dans tous les secteurs sauf l'agriculture²³. Lorsque cette réforme sera totalement appliquée, à la fin des années 2030, les travailleurs prenant leur retraite à 65 ans (55 ans pour les femmes ayant des enfants d'âge scolaire) pourront percevoir une pension égale à 90 % du salaire moyen des cinq dernières années après 35 années de cotisation au taux de 20 %. Pour les agriculteurs, un nouveau régime public de retraite a été mis en place en 1998; il assurera en définitive un taux de remplacement de 50 à 70 %, ce qui

Tableau 2.5. Indicateurs de performance : revenu durable pour la retraite

	Augmentation prévue des dépenses pour les retraites	Proportion de personnes âgées à bas revenu ¹	Revenu relatif disponible des personnes âgées ¹	Organismes privés de retraite 1999	Âge de cessation d'activité, 1994-99		Taux d'activité, 2001, %		
	Variation en % du PIB, 2000-50	% de personnes âgées dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian disponible		% du PIB	Hommes	Femmes	Plus de 65 ans	55-64 ans	
		% du revenu disponible de l'ensemble des individus						Hommes	Femmes
Allemagne	5.0	10.4	85.6	3.2	60.5	60.8	3.0	50.6	32.4
Australie	1.6	16.1	67.6	63.8	59.7	61.3	6.0	60.0	36.9
Autriche	2.2	14.9	86.6	3.6	..	..	2.8 ¹	42.1 ¹	17.5 ¹
Belgique	3.3	13.8	77.9	6.1	..	..	1.3	36.6	15.7
Canada	5.8	2.5	97.4	45.7	62.6	61.1	6.0	61.3	41.7
Corée	8.0	..	..	3.2	67.1	67.5	29.6	71.3	47.9
Danemark	2.7	9.2	73.0	24.4	62.4	61.5	4.6	65.5	51.8
Espagne	8.0	11.3 ⁵	..	2.3	61.1	61.1	1.6	61.4	23.6
États-Unis	1.8	20.3	91.7	74.4	65.1	64.2	13.1	68.1	53.0
Finlande	4.8	7.5	79.0	10.7	59.8	60.0	3.7	51.2	49.5
France	3.9 ²	10.7	89.7	6.3	59.3	59.8	1.2	43.8	34.1
Grèce	10.0³	29.2	76.8	4.6	61.9	59.8⁴	5.0	57.0	23.6
Hongrie	1.2	6.0	85.2	2.2	..	..	3.1	36.3	15.4
Irlande	..	16.7	74.6	57.8	..	..	7.9	66.1	29.5
Islande	..	..	..	86.0	..	..	19.9	92.8	81.7
Italie	-0.3	15.3	84.1	3.0	59.3	58.4	3.4	57.8	26.6
Japon	0.6	..	..	18.7	69.1	66.0	21.8	83.4	49.2
Luxembourg	..	6.7 ⁵	..	..	..	..	0.0	38.1	14.3
Mexique	..	32.9	85.3	2.4	..	..	30.5	80.5	27.6
Norvège	8.0	19.1	74.1	7.4	64.2	64.7	13.2	73.6	63.2
Nouvelle-Zélande	5.7	..	..	..	..	..	8.6	74.6	51.7
Pays-Bas	4.8	1.9	86.3	119.3	61.6	60.1	3.1	52.0	26.9
Pologne	-2.5	8.4 ⁵	..	..	..	..	7.5	41.5	24.1
Portugal	..	..	..	11.4	65.3	66.5	19.0	63.7	41.9
République slovaque	..	..	..	..	..	..	1.1	43.0	11.2
République tchèque	6.8	..	..	3.8	..	..	4.0	55.0	24.5
Royaume-Uni	-0.7	11.6	77.8	84.1	62.0	61.2	4.8	64.4	44.6
Suède	1.6	3.0	89.2	..	63.3	61.8	9.4	73.5	67.4
Suisse	..	8.4 ⁵	..	97.3 ⁶	..	..	11.4	82.4	56.1
Turquie	..	23.1	92.7	..	..	..	18.1	50.8	18.4

1. Förster et Pellizzari (2000). 1994 pour la Grèce.

2. Estimation du Secrétariat dans OCDE (2001). Les rapports officiels indiquent une hausse de 4.4 % à politiques inchangées pour 2000-40 (COR, 2001).

3. Projection nationale dans ministère de l'Économie et des Finances (2002). Le CPE de l'UE (2001) prévoit une hausse de 12.2 points de pourcentage.

4. Estimation du Secrétariat à partir des données de l'OIT. Méthode détaillée dans ECO/WKP(98)15.

5. Smeeding (2002).

6. 1998.

Source : Förster et Pellizzari (2000); Jesuit et Smeeding (2002), *Étude de Luxembourg sur les revenus*; OCDE, Statistiques de la population active; Scherer (2002).

Tableau 2.6. **Taux de remplacement des retraites pour les personnes actives avant 1992**

Points de pourcentage, sauf indication contraire

	Légal ¹		Effectif ²	
	Total ³	Primaire	Total ³	Primaire
Salariés du secteur privé	90-110	70-90	62	49
Marins	100	80	65	53
Petits entrepreneurs et commerçants ⁴	90	90	54	54
Professions libérales ⁴	nd	80	90	55
Agriculteurs ⁴				
Anciens actifs	nd	nd	20	16
Nouveaux actifs	70	70	..	..
Fonctionnaires	152 ⁵	80	109 ⁵	80
Entreprises publiques et banques à capitaux publics ⁶	100	80	98	80
Total	..	..	53	41
<i>Pour mémoire</i>				
Actifs après 1992	90	70	..	..

1. Trente cinq années de cotisations.

2. Le taux effectif de remplacement est calculé à partir des dépenses et cotisations effectives pour les retraites; on utilise les comptes nationaux pour obtenir les rémunérations par secteur.

3. Pension primaire et complémentaire.

4. Pension calculée en fonction de catégories de revenu (fixes ou librement choisies), souvent sans lien avec les gains effectifs. Le taux légal de remplacement est calculé en fonction de ces valeurs nominales et, le cas échéant, de la catégorie médiane de revenu.

5. Y compris deux pensions complémentaires.

6. Taux légaux correspondant à ceux valables pour l'entreprise publique d'électricité (DEH).

Source : 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 », Document de travail du Département des affaires économiques, n° 215, OCDE, Paris.

réduira fortement le risque de pauvreté dans cette catégorie de la population. La mise en place, dans la deuxième moitié des années 90, de pensions complémentaires soumises à conditions de ressources (EKAS) pour les plus de 60 ans a également atténué le problème de l'insuffisance des revenus des retraités.

Ces mesures ont certes diminué le risque de pauvreté durant la vieillesse et décloisonné le système de retraite, mais elles ne se sont pas attaquées aux problèmes budgétaires qui se profilent. La forte majoration des retraites minimums à l'occasion de la réforme de 2002 est même de nature à accentuer à l'avenir le déséquilibre financier du système public de retraite. Bien que le coût direct de cette mesure ait été compensé à court terme par une accélération des réformes du régime de retraite des fonctionnaires, elle pourrait mettre en péril à plus long terme les revenus des organismes de retraite. Les pensions minimums étant élevées par rapport aux pensions à taux plein, le salarié a tout intérêt à cotiser durant les 15 ans nécessaires pour l'acquisition des droits, puis à quitter ensuite le marché du travail régulier et exercer un emploi non déclaré. Ce phénomène est amplifié par les taux élevés de cotisation et l'existence d'une économie souterraine de grande dimension, et on constate que, dans une très forte proportion, les travailleurs ne cotisent plus après avoir acquis les droits minimaux. De fait, les deux tiers des retraités ne perçoivent que la pension minimum (tableau 2.7).

De plus, du fait de l'existence de nombreux régimes spéciaux de préretraite, les travailleurs âgés ne sont pas incités à poursuivre leur activité. Bien que l'âge minimum légal du principal régime du secteur privé (IKA) soit fixé à 65 ans pour les hommes de la génération actuellement proche de la retraite, seulement 15 % des hommes qui ont pris

Tableau 2.7. **Taux réel de rendement des cotisations**

	IKA	Fonctionnaires	DEH	TEVE	OGA	Nouveau système
A. Base de calcul : croissance des salaires 2 % et taux d'actualisation 2 %						
Pas de survivants	1.1	4.9	2.7	1.7	2.3	0.3
Survivants	2.1	5.3	3.1	2.6	2.3	1.3
B. Base de calcul : croissance des salaires 4 % et taux d'actualisation 4 %						
	0.7	4.8	2.6	0.6	1.1	-0.2
C. Travail 25 ans; retraite à 50 ans						
	3.2	7.3	4.4	4.2	6.3	2.1
D. Travail 25 ans; retraite à 60 ans						
	0.7	6.6	3.8	1.7	3.7	-0.4
E. Pension minimum IKA (15 ans de travail)						
Pas de survivants	5.2	..	..	..	..	5.2
Survivants	8.8	..	..	..	..	8.8

Source : Börsch-Supan et Tinios, 2001.

leur retraite en 1997 avaient atteint 65 ans (Börsch-Supan et Tinios, 2001). Au total, 32 % seulement des hommes et des femmes prennent leur retraite dans le cadre du régime « normal » à l'âge légal ou en percevant une pension soumise à une décote actuarielle. Les autres travailleurs prennent leur retraite au titre des régimes concernant les activités pénibles (24 %), l'invalidité (17 %), l'ancienneté (4 %), la présence d'enfants d'âge scolaire (3 %) et diverses autres situations particulières (10 %). Le problème fondamental de ces régimes spéciaux est qu'ils faussent gravement la neutralité actuarielle du système puisqu'ils ne sont pas liés à l'espérance de vie au moment de la retraite.

Encore dernièrement, l'épargne retraite était pénalisée dans le système fiscal grec par rapport aux autres formes d'épargne, contrairement à ce qu'on peut observer dans la plupart des pays membres de l'OCDE. L'épargne auprès des organismes privés de retraite n'était pas déductible du revenu imposable, le produit des placements n'était pas défiscalisé et le retrait des fonds accumulés était également imposé au même taux que les revenus du travail, en ne bénéficiant pas ainsi du régime applicable en cas d'aliénation d'autres actifs financiers. En raison de cette anomalie fiscale, l'épargne par le biais d'organismes privés de retraite est très faible. La loi sur les retraites de 2002 n'a pas remédié à ce problème, mais a mis en place pour les organismes de retraite professionnelle du deuxième pilier un régime fiscal qui est plus conforme aux pratiques des autres pays de l'OCDE. Ainsi, les cotisations sont désormais déductibles du revenu imposable, mais les prestations de retraite sont taxées. De plus, deux nouveaux organismes, la Division des assurances professionnelles du ministère de l'Emploi et de la Protection sociale et l'Autorité actuarielle nationale (indépendante), sont chargés de superviser les organismes de retraite professionnelle.

Résumé

Malgré les réformes législatives de 1992 et 2002, le système actuel de retraite reste dans l'incapacité de faire face à l'évolution démographique future. Vu l'ampleur de ce problème, il n'y aura pas d'autre choix en définitive que de réduire le revenu total dont disposera le retraité moyen ces prochaines décennies et/ou de relever les taux de cotisation. L'ajustement nécessaire sera fonction, dans une certaine mesure, des recettes que le système de retraite pourra dégager en allongeant la durée de cotisation et en atténuant les contre-incitations qui subsistent à travailler à un âge avancé. C'est pourquoi, il faudra établir un lien plus étroit entre les cotisations et les pensions de retraite. Il faudra

en particulier mettre fin aux distorsions qui découlent du niveau élevé des pensions minimums de retraite en étalant de façon plus égale sur l'ensemble de la durée de vie la constitution des droits à la retraite et en faisant en sorte qu'ils reflètent davantage les cotisations. Par ailleurs, il importe de revoir les régimes spéciaux de préretraite dont bénéficient certaines catégories, en rétablissant le principe actuariel originel selon lequel ces régimes ne doivent concerner que les travailleurs qui ont une moindre espérance de vie en raison de la nature de leur activité. On pourrait envisager de n'indexer les pensions que sur les prix, étant donné que dans presque tous les pays de l'OCDE les pensions suivent désormais l'évolution des prix à la consommation²⁴. Même si les réformes parviennent à renforcer la base de recettes du système de retraite, la part des retraites publiques va sans doute diminuer et celle des retraites privées devra augmenter si l'on veut globalement maintenir les ressources à leur niveau actuel. Pour faciliter cette évolution, il faut que les autorités grecques fassent en sorte que les pensions privées ne soient plus désavantagées sur le plan fiscal. Afin de favoriser le développement des retraites professionnelles, il faudra mettre en place des dispositifs mieux conçus de réglementation et de surveillance propres à garantir la crédibilité du système.

La réforme fiscale

Les analyses que l'OCDE a consacrées²⁵ au système fiscal grec, très complexe et particulièrement opaque, ont recensé un grand nombre de problèmes qui appellent une profonde réforme. La conclusion était qu'il fallait grandement simplifier le système et atténuer ses effets de distorsion sur l'allocation des ressources, sa répartition inéquitable de la charge fiscale et ses coûts élevés d'application par l'administration fiscale et par les contribuables. Il faudrait aussi élargir l'assiette de l'impôt pour pouvoir réduire la forte progressivité du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et pour moins inciter à la fraude fiscale, surtout de la part des travailleurs indépendants. Un élargissement de l'assiette de l'impôt permettrait également d'abaisser les taux élevés des cotisations de sécurité sociale frappant les revenus du travail, qui réduisent la demande de travail et incitent à exercer une activité dans l'économie souterraine. Enfin, la réforme fiscale devrait éliminer le parti pris en faveur des entreprises qui ne sont pas constituées en société, de façon que l'impôt soit plus équitable.

C'est dans ce contexte que le gouvernement précédent a chargé une commission de réforme fiscale de proposer de profondes réformes en mettant l'accent tout particulièrement sur la simplification du système fiscal. Reprenant un grand nombre de propositions de cette commission, le gouvernement a annoncé à la fin de 2002 un deuxième train plus complet de mesures de réforme fiscale, entrées en vigueur en 2003 et 2004 (encadré 2.5). Ces mesures n'ont pas été conçues dans une optique de neutralité du point de vue des recettes; elles se sont traduites par un manque à gagner estimé à 0.6 % du PIB en 2003 et à 0.3 % en 2004.

Encadré 2.5. Principales mesures de la réforme fiscale de 2003*

Impôt sur le revenu des personnes physiques

- Simplification du système par la suppression d'un grand nombre de déductions, exonérations, abattements et régimes spéciaux; de plus, beaucoup moins de contribuables doivent remplir une déclaration fiscale.
- Le nombre de tranches du barème est ramené de six à cinq en 2003 et à quatre en 2004, le taux marginal supérieur passe de 42.5 à 40 % et la tranche non imposable est fortement relevée. On estime que cette dernière mesure diminue de plus d'un million le nombre d'administrés qui doivent remplir une déclaration fiscale.
- Augmentation de l'exonération au titre des enfants.
- Transformation des déductions pour frais qui subsistaient en crédits d'impôt plafonnés.
- Suppression de la plupart des régimes de forfait pour déterminer le revenu des travailleurs indépendants, le régime du forfait pouvant néanmoins s'appliquer en cas de revenu élevé et de comptabilité déficiente.
- Harmonisation, à 15 %, du taux d'imposition des revenus provenant d'intérêts.

Impôt sur les sociétés

- Alignement de l'impôt sur les sociétés applicable aux sociétés non cotées à la Bourse d'Athènes sur le taux applicable aux sociétés cotées, à 35 %.
- Possibilité de choisir entre deux barèmes d'amortissement pour les investissements.

Taxation de la propriété

- Le taux d'imposition des mutations immobilières est réduit de 2 points.
- Une taxe de 3 % frappe les biens immobiliers détenus en Grèce par les sociétés offshore.
- Pour l'impôt sur les successions et donations, relèvement du montant non imposable et réduction générale (surtout pour les transferts entre parents et enfants et pour une résidence principale).
- Pour la plupart des sociétés, mise en place d'un taux unique d'imposition des successions et donations, et réduction de ce taux.

Impôts indirects

- Suppression d'un grand nombre de droits de timbre.

Administration de l'impôt

- Réduction et simplification des obligations fiscales de nature comptable, en particulier pour les petites et moyennes entreprises.
- La périodicité de la déclaration de la TVA est portée de 2 à 3 mois pour les petites entreprises, afin de simplifier l'administration de cet impôt et de réduire ses coûts d'application.
- Développement des déclarations et des contrôles par voie électronique.

* Loi 3052/2002 simplifiant le code relatif aux livres, reçus et factures comptables et les modalités de déclaration de la TVA et portant diverses autres dispositions, de septembre 2002, et loi 3091/2002 simplifiant et améliorant l'imposition des revenus et du capital et portant diverses autres dispositions, de décembre 2002; voir Lutz (2003) et ministère de l'Économie et des Finances (2002).

Un nouveau train de mesures de réformes fiscales (loi 3296 de 2004) a été mis en œuvre par le nouveau gouvernement en 2005. Le taux de l'impôt sur les sociétés évoluera de manière suivante : 35 % en 2004, 32 % en 2005, 29 % en 2006 et 25 % en 2007. Le taux de l'impôt sur le revenu pour les sociétés de personnes sera également réduit en deux étapes, de 25 % en 2005 à 22 % en 2006, puis à 20 % en 2007. Dans le cas des sociétés venant de se créer, l'acompte provisionnel pour l'impôt sur les sociétés est diminué de 50 % durant les trois premiers exercices. Le droit de timbre sur les bénéfices nets – en vigueur depuis 1931 – a été supprimé. La procédure de contrôle fiscal est désormais plus objective, atténuant ainsi l'incertitude quant à la charge fiscale. Par ailleurs, la suppression des provisions pour investissement en franchise d'impôt élargit la base d'imposition. En outre, l'abattement pour l'impôt sur le revenu passe de € 10 000 à 11 000 pour les salariés et les retraités et de € 8 400 à 9 500 pour tous les autres contribuables, les déductions étant également majorées pour les dépenses des ménages consacrées au logement, aux soins médicaux et à l'éducation.

Malgré les réformes entreprises depuis 2001, il serait encore possible de simplifier le système fiscal et de diminuer ses coûts d'application. On pourrait supprimer encore de nombreux droits de timbre et les pertes de recettes qui en résulteraient pourraient être compensées par une extension de la TVA à la construction de logements, par la suppression du régime préférentiel dont bénéficient certains produits ou services (par exemple les boissons non alcoolisées, les restaurants et l'électricité) et par l'abolition du régime dérogatoire de TVA en faveur, par exemple, des avocats, des notaires et des résidents des îles de la mer Égée. On pourrait aussi s'efforcer d'éliminer les très nombreuses exonérations et déductions qui subsistent pour l'impôt sur les sociétés et qui se traduisent par une imposition effective inégale des sociétés selon leur forme juridique, leur financement et l'attribution de leurs bénéfices. Le système fiscal continue d'avantager les travailleurs indépendants, qui conservent diverses possibilités d'éviter leurs obligations. Il faudrait également mettre fin au secret bancaire à des fins fiscales, pour permettre les recoupements entre le revenu imposable des personnes physiques et la retenue à la source sur les intérêts perçus ainsi que d'autres éléments d'information sur le patrimoine des contribuables.

De plus, le grand nombre des impôts perçus pour le compte de tiers²⁶ fausse encore l'allocation des ressources, crée des inégalités et nuit à la transparence budgétaire. Il faudrait calculer les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants en proportion de leur revenu net et réduire les lourdes cotisations des travailleurs salariés afin de diminuer les coûts de travail non salariaux. Il faudrait prendre cette initiative dans le contexte de la réforme des retraites. Il reste également à mettre en place une fiscalité immobilière moderne, s'appuyant sur un registre foncier national, et à réformer la fiscalité locale.

Encadré 2.6. **Recommandations de politique budgétaire**

Budget et dette

- Il faudrait étroitement surveiller les dépenses primaires en vue de ralentir leur croissance, surtout en ce qui concerne les rémunérations dans le secteur public; il faudrait aussi procéder sans retard à la rationalisation annoncée des prestations spéciales perçues par les agents du secteur public et suivre de près cette opération.
- Il faudrait mettre en place des plafonds indicatifs de dépenses applicables au-delà d'un exercice et à tous les niveaux des administrations publiques, de façon à faciliter la planification budgétaire et le contrôle des dépenses; il faudrait, comme cela a été annoncé, créer un organisme indépendant d'inspecteurs budgétaires et établir des services d'audit interne dans chaque ministère.
- Il faudrait porter à moyen terme l'excédent primaire aux niveaux visés dans le Programme de stabilité et de croissance, en rendant possible un allègement des impôts et une augmentation des dépenses dans les secteurs favorisant la croissance; il faudrait aussi éliminer les éléments « au-dessous de la ligne » qui génèrent des dettes, de façon à atteindre le ratio dette/PIB de 60 % de l'UEM et à améliorer la transparence de l'orientation budgétaire.

Administration publique

- Il faudrait simplifier davantage les formalités administratives et poursuivre l'effort d'amélioration de la réglementation.
- Il faudrait améliorer davantage la gestion de l'administration publique, en s'attachant au recrutement d'agents de grande valeur; les incitations devraient être modifiées dans le sens d'une plus forte productivité; il faudrait poursuivre la politique de remplacement partiel des départs à la retraite. Des mesures contribuant au redéploiement des agents publics en sureffectif sont nécessaires, de même qu'un élargissement des possibilités d'emploi à temps partiel dans le secteur public.

Système de santé

- Il faudrait mettre en œuvre sans retard les réformes récemment annoncées qui visent à remédier à l'insuffisance chronique de financements pour les hôpitaux publics, à l'absence de dispositif national efficace de soins primaires et de prévention et à la pénurie de personnel spécialisé, en fixant à cet effet un calendrier précis. Il faudrait aussi plus d'efficience dans les dépenses pharmaceutiques.

Réforme fiscale

- Les réformes à venir devraient avoir pour but d'éliminer le grand nombre d'exonérations et de déductions qui subsistent pour l'impôt sur les sociétés et de remédier au biais du système fiscal en faveur des travailleurs indépendants.
- Il faudrait supprimer le grand nombre d'impôts affectés perçus pour le compte de tiers, car ils faussent l'allocation des ressources, créent des inégalités et nuisent à la transparence budgétaire. Les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants devraient être proportionnelles à leur revenu net et il faudrait réduire les lourdes cotisations des salariés afin de diminuer les coûts de main-d'œuvre non salariaux.
- Il faudrait supprimer beaucoup plus de droits de timbre en compensant les pertes de recettes qui en découlent par des mesures telles qu'un élargissement de la TVA à la construction de logements et/ou l'abrogation du régime préférentiel dont bénéficient certains produits ou certaines professions (notamment les avocats et les notaires) ainsi que les résidents des Îles de la mer Égée.

Encadré 2.6. **Recommandations de politique budgétaire** (suite)

- Il faudrait mettre en place une fiscalité immobilière cohérente – ce qui suppose l'existence d'un registre foncier national – et réaménager la fiscalité locale.

Assurer durablement des revenus suffisants pour la retraite

- D'une façon générale, la réforme dans le secteur des retraites devrait établir un lien entre la pension et les revenus d'activité sur l'ensemble de la durée de vie, comme c'est de plus en plus le cas dans les autres pays de l'OCDE.
- Il faudrait réformer le système des taux légaux de remplacement, afin d'éviter que la pension de retraite puisse être supérieure au dernier salaire en cas de rémunération à l'ancienneté et de durée de cotisation égale à 40 ans.
- Il faudrait mettre fin aux incitations à la préretraite, de façon à accroître l'activité des travailleurs âgés. Il faudrait en particulier modifier les critères d'ouverture des droits à une pension d'invalidité et la définition des travaux pénibles.
- Il faudrait aussi remédier aux effets de distorsion dus au niveau élevé des retraites minimums, en faisant en sorte que la constitution des droits à pension de retraite soit mieux étalée sur l'ensemble de la durée de vie et que la pension reflète mieux les cotisations.
- Puisque les revenus pour la retraite de source publique diminueront probablement, même si l'on parvient à renforcer la base de recettes du système public de retraite, il faudrait favoriser les régimes privés de retraite. Pour ce faire, il conviendrait d'éliminer les désavantages fiscaux qui subsistent pour les retraites privées. Pour développer encore les retraites professionnelles, il faudra mettre en place une réglementation et une surveillance efficaces de manière à crédibiliser le système.

Notes

1. Pour les années antérieures à 2000, cela tient en partie à l'application rétroactive des règles du SEC 95, qui ne sont entrées en vigueur qu'en 2000.
2. Voir le tableau A1 (annexe) de Koen et van den Noord (2005).
3. Selon la définition SEC 95, qui exclut les opérations de swap, le déficit des administrations publiques était de 6 % du PIB en 2004.
4. Le budget 2005 reposait sur une hypothèse de croissance de 3.7 %. Toutefois, les estimations plus récentes indiquent une croissance de 4.2 %, similaire à celle des prévisions du budget 2004.
5. Sur la base du budget 2005, le dépassement du programme d'investissements publics liés aux infrastructures pour les Jeux olympiques représente 0.5 % du PIB. Pour la consommation publique, le dépassement lié aux Jeux olympiques est de l'ordre de 0.2 % du PIB.
6. Le gouvernement a annoncé en particulier (avant la date limite du 5 novembre) une série de mesures devant être mise en place en 2004 : i) une amnistie fiscale pour les déclarations d'impôt en instance pour les exercices 1999 à 2002; ii) l'instruction donnée à tous les ministres de réduire les dépenses discrétionnaires de 3 %; iii) des initiatives visant à limiter les coûts dans le secteur public et à diminuer les sûretés et garanties accordées par l'État (Commission européenne, 2004).
7. Présentation, par le ministre de l'Économie et des Finances, M. Alogoskoufis, du *Programme de stabilité et de croissance révisé pour 2004* (29 mars 2005).
8. Ces prévisions ont été faites avant la mise au point finale des *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 77.
9. Voir Banque de Grèce (2003).
10. Selon les estimations qui figurent dans le budget 2005, l'encours total des garanties a atteint 8.7 % du PIB en 2004.

11. Le budget 2005 prévoit une diminution nominale des dépenses publiques pour les biens et services de 16.2 %, contre une hausse de 17 % l'année précédente.
12. La mise en jeu de garanties d'emprunts empêche également l'ajustement de la dette publique en fonction des variations du solde budgétaire des administrations publiques.
13. Selon la mise à jour révisée du *Programme de stabilité et de croissance* de 2004, cela est dû essentiellement à une augmentation des dépôts (1.5 % du PIB) et au décalage entre l'échéance des recettes et leur encaissement (1.4 % du PIB) – ces deux éléments n'ayant pu être comptabilisés « au-dessus de la ligne » – et, dans une moindre mesure, à une hausse des actions et autres titres de capital (0.3 % du PIB) ainsi qu'à d'autres ajustements (0.1 % du PIB). La diminution de la dette en raison des recettes de privatisation a représenté 0.5 % du PIB.
14. Ces résultats n'ont qu'une valeur indicative et doivent être interprétés avec prudence, car il est difficile de déterminer avec précision l'impact spécifique des dépenses du secteur public (Afonso et al., 2003).
15. Une étude de Papapetrou, s'appuyant sur les données du Panel communautaire des ménages pour 1997, conclut que les salariés du secteur public gagnent généralement plus que leurs homologues du secteur privé, la différence étant en moyenne de 34 % pour les hommes et de 37 % pour les femmes. L'écart est le plus marqué pour les déciles inférieurs de la distribution des salaires. Une analyse de régression par quintile montre que l'écart de salaire entre les deux secteurs est dû aux différences de caractéristiques personnelles (éducation, expérience et profession) et ne constitue pas un « surplus salarial » (c'est-à-dire la part inexplicable des différences de rémunération) (Papapetrou, 2003).
16. Un rapport d'évaluation de la qualité est déjà obligatoire pour chaque loi, cette évaluation devant être renouvelée tous les deux ou trois ans après l'entrée en vigueur.
17. Le recrutement dans le secteur public se fait encore par un examen écrit pour le personnel chargé de fonctions administratives, économiques et comptables. Pour les autres fonctions, la sélection se fonde sur des critères spécifiques. De plus, les agents qui avaient un contrat à durée déterminée, mais ne remplissaient pas les conditions prévues par un décret présidentiel récent (164/2004) pour pouvoir obtenir un contrat à durée indéterminée, bénéficieront d'une majoration de points lors d'un concours futur de recrutement.
18. Cela suppose la création de deux commissions, l'une étant chargée de la révision du code des fonctionnaires civils et des salariés des organismes de droit public, et l'autre de l'établissement d'un nouveau code applicable aux agents des autorités administratives locales du premier et du second degré.
19. Voir OCDE (2002).
20. La loi de 2001 interdit aux médecins universitaires d'exercer dans le secteur privé, mais leur accorde le droit d'établir à l'hôpital une « clinique de jour privée ». Le médecin peut conserver 60 % des honoraires de consultation, le reliquat étant perçu par l'hôpital.
21. Pour plus de détails, voir ministère des Finances (2004a et 2005).
22. Le nombre de personnes de 65 ans et plus en proportion de la population de 15 à 64 ans devrait passer de 23 % en 2000 à 58.5 % en 2050 selon le *Greek Report on Pension Strategy* (2002).
23. Les organismes de gestion des retraites n'ont pas été unifiés, ce qui entraîne des frais généraux inutiles et entrave la mobilité professionnelle d'un secteur à l'autre.
24. Certains pays ajustent encore les pensions en fonction des salaires moyens, ce qui peut entraîner un surcoût de plus de 20 % par rapport à une indexation sur les prix (OCDE, 2005, *Les pensions dans les pays de l'OCDE*).
25. Voir l'*Étude économique de la Grèce* de 2001 et 2002.
26. Ces prélèvements financent une multiplicité d'organismes (par exemple, les caisses de retraite des avocats, des ingénieurs et des travailleurs des médias). Ils sont généralement recouverts directement par une série d'organismes (par exemple, les banques, les sociétés d'utilité publique et les avocats) et répartis au profit du bénéficiaire final; souvent, ils ne sont pas enregistrés dans le budget de l'État. Selon la Commission de réforme fiscale, il y avait environ 300 impôts de ce type en 2002.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2003), « Public Sector Efficiency: An International Comparison », Banque centrale européenne, *Document de travail*, n° 242, Francfort.
- Banque de Grèce (2003), *Annual Report 2002*, Athènes.
- Banque de Grèce (2004), *Monetary Policy: Interim Report*, octobre, Athènes.
- Börsch-Supan, A. et Tinios (2001), « The Greek Pension system: Strategic Framework for Reform », dans *Greece's Economic Performance and Prospects*, Bank of Greece and The Brookings Institution, R.C. Bryant, N.C. Garganas and G.S. Tavlas (éd.), Athènes.
- Comité de politique économique de l'Union européenne (2001), « Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations », octobre, Bruxelles.
- Commission européenne (2004), *Commission Assessment in Relation to Commission Recommendation for a Council Decision Establishing whether Corrective Action has been Taken by GREECE in Response to the Council Recommendation under Article 104(7)*, Bruxelles, 22 décembre.
- Commission européenne [DG ECFIN] (2005), « March 2005 Revised Update of the Stability Programme of Greece (2004-2007) : An Assessment », ECFIN/REP/51242/05-EN, Bruxelles, 22 avril.
- Eurostat (2004), *Rapport par Eurostat sur la révision des chiffres de la dette et du déficit publics grecs*, novembre.
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 471, OCDE, Paris.
- Lutz, M. (2003), « Tax Reform in Greece – Cleaning the Augean Stables », *IMF Country Report Greece – Selected Issues*, n 03/156, Washington, DC.
- Ministère de l'Économie et des Finances et ministère du Travail et de la Sécurité sociale (2002), *The Greek Report on Pension Strategy*, Athènes, septembre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2003), *The 2003 Update of the Hellenic Stability and Growth Programme: 2003-2006*, décembre, www.mnec.gr.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2004a), *National Report of Structural Reforms*, octobre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2004b), *The 2004 Update of the Hellenic Stability and Growth Programme: 2004-2007*, décembre, www.mnec.gr.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2005), *The 2004 update of the Hellenic Stability and Growth Programme: 2004-2007 (version révisée)*, mars, www.mnec.gr.
- OCDE (1998, 2002), *Études économiques de la Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Vers des systèmes de santé plus performants*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.
- Papapetrou, E. (2003), « Wage Differentials Between the Public and Private Sector in Greece », Banque de Grèce, *Economic Bulletin*, 21 juillet, Athènes.

Chapitre 3

Accroître la productivité

Dans ce chapitre sont examinées les politiques structurelles qui amélioreraient les performances à long terme de la Grèce en matière de productivité et contribueraient à accélérer la convergence sur le plan économique et social avec les autres pays membres de l'UE. Ce chapitre se concentre sur un certain nombre de domaines clés particulièrement importants pour une progression rapide de la productivité car ils offrent des possibilités non négligeables d'harmonisation avec les meilleures pratiques internationales. Ces domaines sont les suivants : réforme de la politique de la concurrence, promotion d'une économie fondée sur le savoir, libéralisation des marchés de produits, en particulier dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et du transport, mesures favorisant l'entrepreneuriat, et mise en œuvre d'un régime de gouvernement d'entreprise de meilleure qualité. Le chapitre se termine par un encadré (encadré 3.3) qui résume les progrès récents dans les réformes structurelles ainsi que les principales recommandations pour la suite de l'action des pouvoirs publics.

Réforme de la politique de la concurrence

Les avantages potentiels d'une intensification de la concurrence sur les marchés de produits sont importants

L'Étude de l'OCDE sur la croissance¹ et d'autres travaux empiriques ont montré que l'intensification de la concurrence sur les marchés de produits dynamise la croissance économique. Selon l'étude de Scarpetta et Tressel (2002), si la Grèce alignait sa position en matière de réglementation sur celle des pays de l'OCDE appliquant le moins de règles, elle pourrait réduire de moitié le fossé technologique, autrement dit la distance qui la sépare des meilleures pratiques adoptées à l'étranger (la « frontière technologique »). Ce faisant, la Grèce pourrait, à terme, augmenter de plus de 15 % son niveau de productivité multifactorielle (PMF) par rapport à cette « frontière », compte tenu de sa situation de départ : réglementation rigoureuse, faibles pressions concurrentielles sur les marchés de produits², et niveaux de PMF relativement bas par rapport à ceux des pays les mieux placés dans le classement (graphique 3.1).

Des entrées plus importantes d'investissements directs étrangers (IDE) pourraient grandement stimuler la productivité multifactorielle. Actuellement, la situation de la Grèce pour les entrées d'IDE en proportion du PIB est inférieure à ce qu'on pourrait attendre (graphique 3.2, partie A) compte tenu de l'intégration du pays dans l'Union européenne et d'un degré global de restriction de l'IDE aujourd'hui bien inférieur à la moyenne OCDE³. D'après les simulations effectuées par l'OCDE, un alignement des restrictions concernant l'IDE sur celles du pays de l'OCDE qui en exerce le moins (Royaume-Uni) améliorerait de

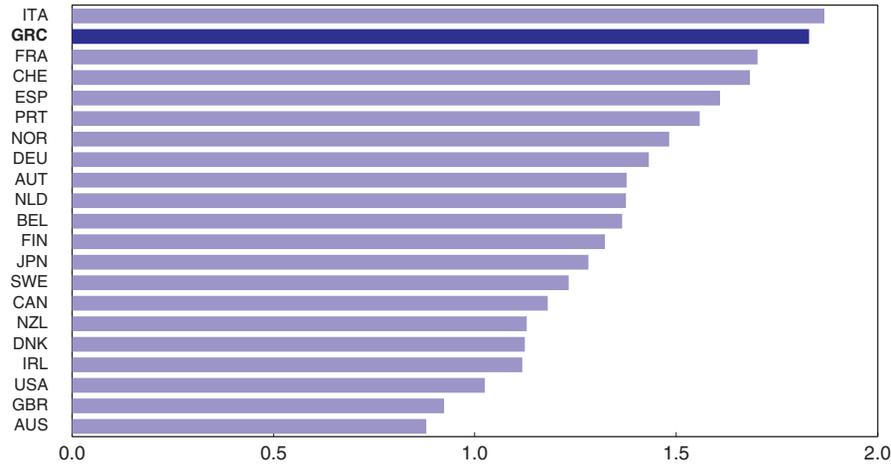
Encadré 3.1. Les effets des réformes des marchés de produits sur l'emploi et le chômage

Au niveau macroéconomique, une plus vive concurrence sur les marchés de produits qui aboutit à une baisse des marges par rapport au coût des facteurs augmente incontestablement le revenu total du travail. La ventilation du revenu du travail additionnel entre hausse des salaires réels et gains d'emploi (et, partant, baisse du chômage) dépendra de la flexibilité inhérente aux institutions du marché du travail. Comme tenu de la rigidité assez forte du marché du travail grec, il est probable que les retombées d'une intensification de la concurrence sur les marchés de produits ne se traduisent que partiellement par des gains d'emploi.

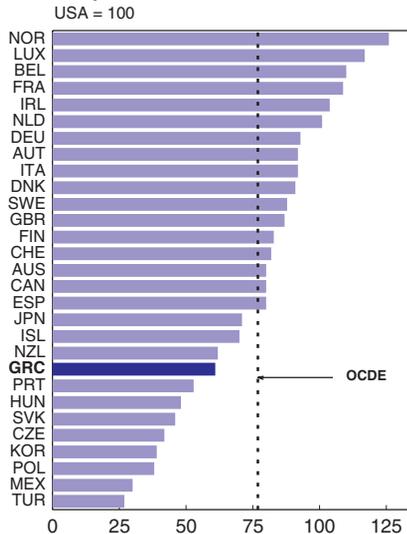
Mais le raffermissement de la concurrence sur les marchés de produits peut avoir d'autres effets bénéfiques sur le fonctionnement du marché du travail. Dans la mesure où les avantages de salaire sont réduits dans certains secteurs, le chômage frictionnel est susceptible de décroître, car les travailleurs seront moins incités à prolonger les périodes de chômage dans l'espoir d'être recrutés dans des secteurs offrant d'importants avantages de salaire. En plus, l'augmentation du salaire réel total induite par la concurrence est de nature à stimuler le taux d'activité.

Graphique 3.1. Réglementation des marchés de produits et niveaux de productivité dans un certain nombre de pays de l'OCDE

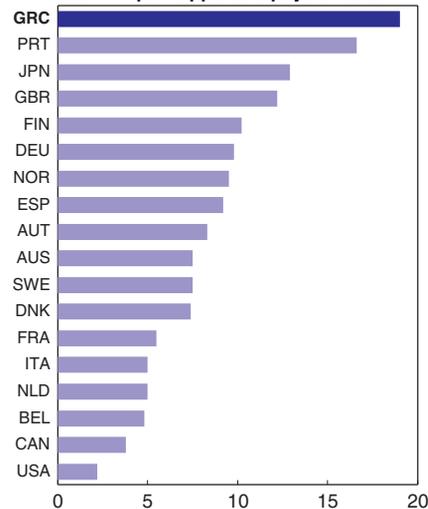
A. Indicateurs 2003 de réglementation des marchés de produits¹



B. PIB par heure travaillée, 2003



C. Effet de la déréglementation sur l'écart de PMF par rapport au pays en tête²



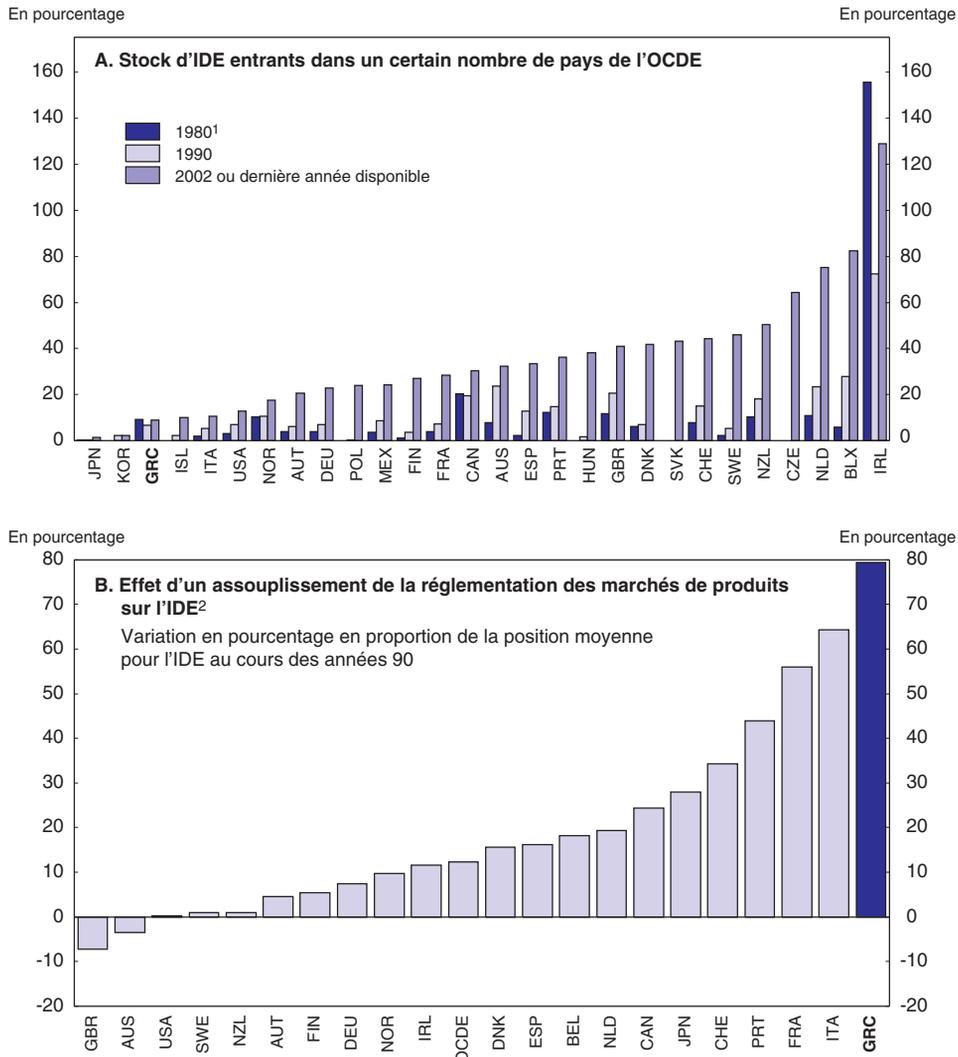
1. Indicateur global de rigueur de la réglementation. Note de 0 à 6, du moins strict au plus strict.
2. La partie C illustre l'effet estimé d'un assouplissement de la réglementation des marchés de produits d'un écart type sur le niveau de l'écart de productivité multifactorielle (PMF) à long terme entre un pays et le pays en tête. L'écart de PMF est calculé branche par branche et totalisé en retenant une moyenne pondérée en fonction de la valeur ajoutée initiale de la branche.

Source : Nicoletti, G. *et al.* (1999); Scarpetta et Tressel (2002); OCDE, base de données sur la productivité (février 2005) ; OCDE, base de données sur la réglementation.

quelque 15 % la position de la Grèce en matière d'entrées d'IDE⁴. Les mêmes techniques d'estimation conduisent à penser qu'un assouplissement de la réglementation des marchés de produits en Grèce pourrait permettre d'améliorer d'environ 80 % le rapport entrées d'IDE/PIB du pays⁵ (graphique 3.2, partie B).

Une étude de Nicoletti *et al.* (2001) conclut à un effet significatif des réformes de la réglementation sur le taux d'emploi dans le secteur des entreprises (à l'exclusion de l'agriculture), même lorsqu'on tient compte de l'impact des différents indicateurs du marché du travail et du taux d'emploi dans le secteur public (encadré 3.1)⁶. Illustrés par le graphique 3.3, les résultats de cette étude révèlent qu'il reste encore de nombreuses

Graphique 3.2. Entrées d'investissements directs étrangers et libéralisation des marchés de produits



1. Données pour 1980 non disponibles pour la Corée, la Hongrie, l'Islande, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.
2. Résultats d'une simulation faisant apparaître les effets d'un assouplissement de la réglementation des marchés de produits dans tous les pays au niveau du pays le moins restrictif (Royaume-Uni) sur la variation du stock d'IDE du pays par rapport à son stock initial. En ce qui concerne la méthodologie de la simulation, voir le *Document de travail du Département des affaires économiques* de l'OCDE, n° 359.

Source : CNUCED; Nicoletti et al. (2003), « Policies and International Integration : Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 359, OCDE.

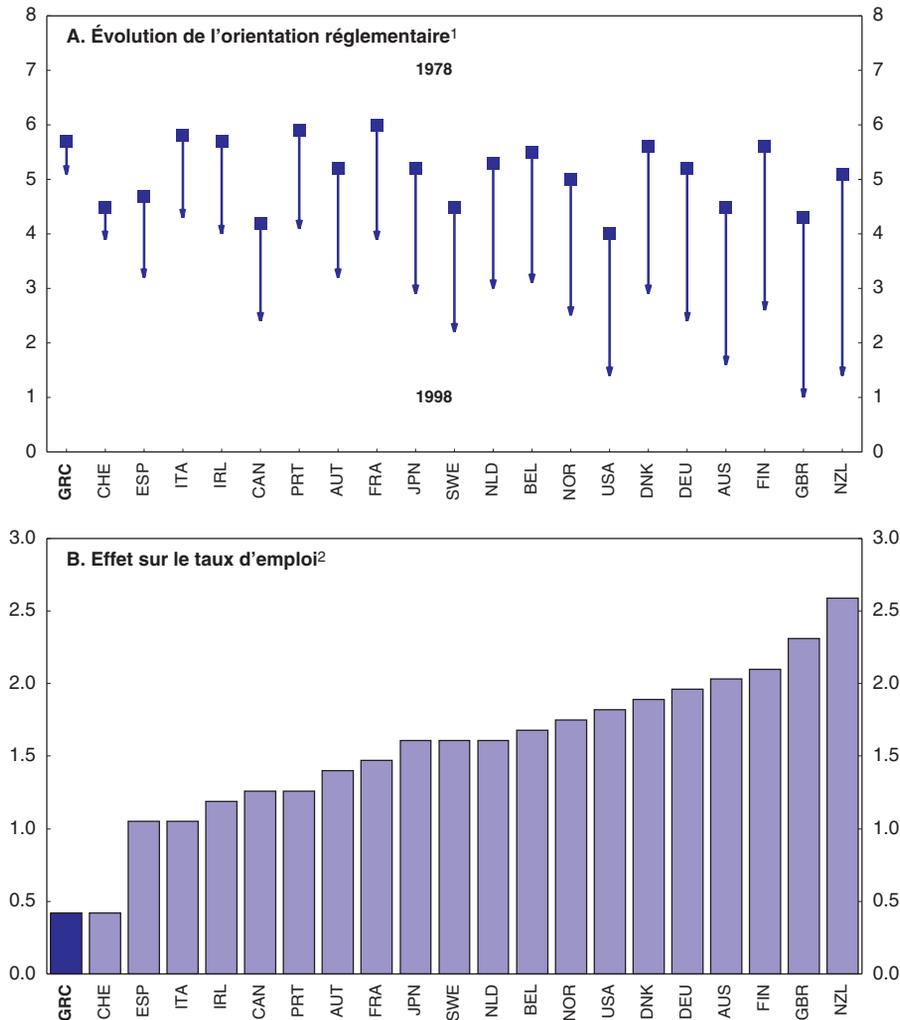
possibilités de progression de l'emploi au moyen de réformes des marchés de produits. De fait, les estimations quantitatives font penser que si la Grèce, qui est l'un des pays où la réglementation est la plus restrictive, évoluait dans le sens des pays les moins restrictifs, elle pourrait envisager une hausse moyenne de son taux d'emploi de 1½ à 2 points de pourcentage.

Il serait nécessaire de renforcer le rôle de la Commission de la concurrence

Il a fallu du temps pour que les autorités admettent que la concurrence peut contribuer à une plus forte croissance de la productivité et une meilleure affectation de la main-d'œuvre. Ce n'est qu'en 1977 qu'a été adoptée la première loi générale sur la

Graphique 3.3. Libéralisation des marchés de produits et performance du marché du travail

1978-98



1. Évolution de l'orientation réglementaire dans sept branches non manufacturières (gaz, électricité, postes, télécommunications, transport aérien de voyageurs, chemins de fer et transport routier de marchandises) entre 1978 et 1998. L'orientation réglementaire est mesurée au moyen d'un indicateur synthétique allant de 0 (le moins restrictif) à 6 (le plus restrictif).

2. Contribution estimée à la variation du taux d'emploi dans le secteur des entreprises hors agriculture.

Source : Nicoletti et Scarpetta (2001).

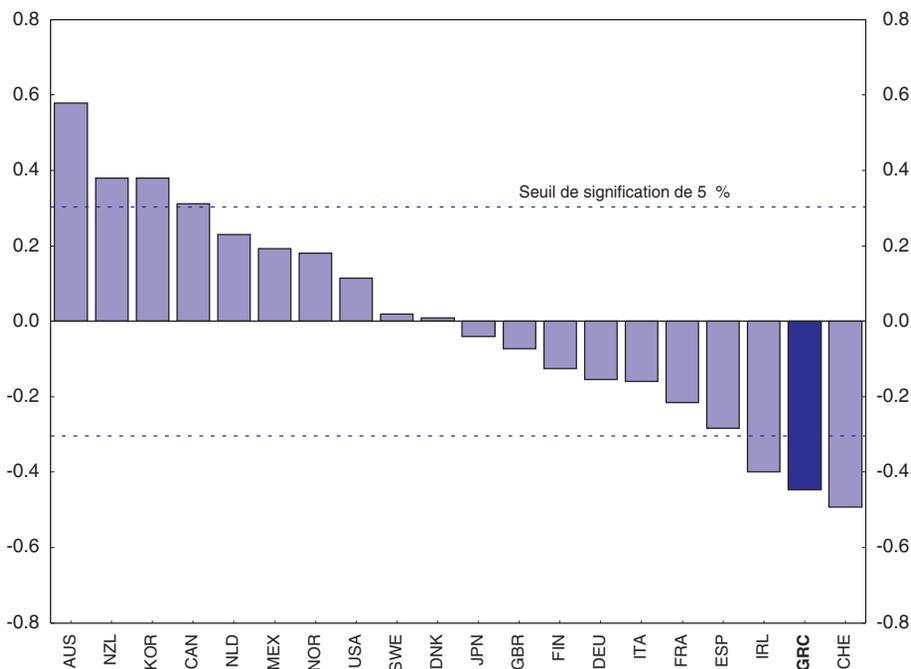
concurrence (loi 703), dans le cadre du programme de préparation de l'adhésion à l'Union européenne. Concrètement, la politique de la concurrence n'a eu qu'un faible impact sur l'élaboration des politiques, en dépit des diverses modifications apportées à la loi dans les années 90. Cela tient en grande partie au fait que la loi imposait de consacrer beaucoup de temps et de moyens à l'examen des fusions, même les plus petites⁷, bien que les fusions anticoncurrentielles n'aient pas constitué le problème le plus urgent de la politique de la concurrence, surtout au vu de l'intégration de la Grèce dans l'UE. À la fin des années 90, on a pris conscience que l'importance accordée par la loi au contrôle des fusions n'avait pas lieu d'être et qu'il convenait par contre de promouvoir les regroupements d'entreprises dans un souci d'efficacité et de compétitivité internationale. En août 2000, une

modification de la loi sur la concurrence est entrée en vigueur (loi 2837); cette modification a allégé l'examen des fusions et permis à la Commission de la concurrence⁸ de reporter son attention sur les accords horizontaux, les abus de position dominante et les problèmes de concurrence qui se font jour dans les secteurs naguère en situation de monopole. Ainsi peut-elle également mener de sa propre initiative des actions de promotion de la concurrence. La réforme avait pour objet de renforcer l'indépendance financière de la Commission et autorisait en principe un sensible étoffement de ses effectifs⁹.

La Commission de la concurrence s'est attachée à la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises et aux grands dossiers de fusions; ces trois dernières années, elle a conduit cinq enquêtes approfondies¹⁰ et rendu une centaine de décisions formelles, dont environ un cinquième dans le contexte de pratiques anticoncurrentielles. On pouvait craindre cependant, en raison d'un contrôle insuffisant de l'application de la loi sur la concurrence de 2000, que celle-ci ne renforce guère la discipline des marchés. En effet, on pouvait constater que des entreprises s'entendaient couramment et ouvertement sur les prix, les heures d'activité et les services.

En vertu de l'autorisation accordée par la loi de 2000 d'augmenter les effectifs de la Commission à 80 personnes¹¹, ceux-ci ont été portés à 59 salariés début 2005. Cependant, en matière de moyens d'application, la Grèce reste parmi les pays de l'OCDE les moins bien classés si l'on se réfère aux ressources humaines affectées aux autorités de la concurrence, après correction pour tenir compte de la taille de l'économie¹² (graphique 3.4). La Commission de la concurrence aurait besoin de plus de soutien politique, ce qui lui permettrait de s'employer plus activement à instaurer une « culture de la concurrence ». En

Graphique 3.4. **Effort d'application de la politique de la concurrence**¹



1. Résidus pour le pays compte tenu de sa taille. Pour estimer l'effet de la taille de l'économie sur le ratio personnel/PIB, on a utilisé l'équation suivante (statistiques t entre parenthèses) :

$$\log(\text{personnel}/\text{PIB}) = 0.5145 - 0.3845 * \log(\text{PIB})$$

(1.5) (-3.1)

erreur type : 0.30; R² : 0.35

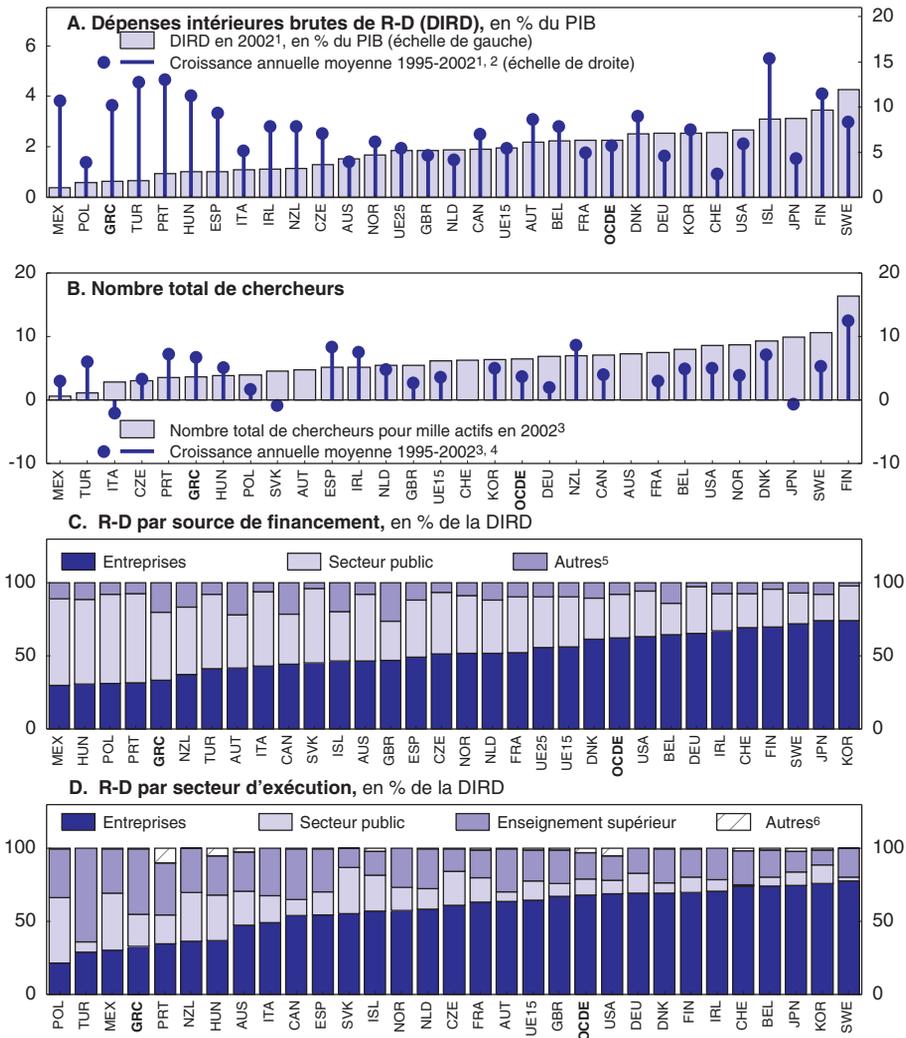
mars 2005, le gouvernement, reconnaissant qu'il fallait mieux surveiller la concurrence, a rendu public un projet de loi modifiant la loi sur la concurrence de 1977. Ce nouveau texte élargit les compétences et les pouvoirs de la Commission de la concurrence; son président sera nommé par le gouvernement après audition parlementaire. Ce projet de loi prévoit également une accélération de l'examen des fusions par la Commission et un enregistrement systématique de la structure de tous les marchés afin d'améliorer la surveillance prudentielle et de pouvoir intervenir à temps en vue d'éviter les abus de position dominante et les distorsions de la concurrence. Enfin, le nombre des membres de la Commission est porté à 11 (au lieu de 9) et le personnel à 150 (au lieu de 80); voir également Banque de Grèce (2005b).

Promouvoir une économie fondée sur le savoir

Sur le plan des ressources humaines et financières, le système de recherche de la Grèce occupe une place médiocre par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Bien qu'augmentant à un rythme supérieur à la moyenne, les dépenses de recherche-développement (R-D) sont parmi les plus faibles de la zone OCDE, et la Grèce reste proche du dernier rang quant au nombre de chercheurs (graphique 3.5). Extraites de la troisième édition de l'Enquête communautaire sur l'innovation (ECI 3), les données sur la mise en œuvre effective de l'innovation signalent aussi des performances relativement médiocres en matière d'innovation (graphique 3.6). Or la progression de la productivité multifactorielle est étroitement liée à l'amélioration des capacités d'innovation, qui jouent un rôle déterminant dans le processus de croissance économique et de relèvement du niveau de vie. Bien qu'il existe des incitations fiscales et financières pour les entreprises innovantes¹³, l'activité de R-D est en majorité financée par l'État et l'UE, et exécutée par le secteur de l'enseignement supérieur, dont les liens avec l'économie demeurent ténus (graphique 3.5). Atteindre les objectifs quantitatifs nationaux – soit un rapport R-D/PIB d'environ 1.5 % d'ici la fin 2010, et un niveau de financement par les entreprises équivalant au moins à 40 % du total des fonds affectés à la R-D – exigerait une réévaluation et une rationalisation des programmes en place afin qu'ils soient plus flexibles et mieux adaptés aux besoins des entreprises. Il conviendrait également d'examiner avec soin l'efficacité des dispositifs de financement de la R-D des entreprises en vue de les assouplir et de mettre en place des critères de financement fondés sur les résultats. L'action des pouvoirs publics devrait aussi se concentrer sur l'instauration d'un climat propice à l'innovation des entreprises, notamment par la promotion de la collaboration entre acteurs innovants des secteurs public et privé, et par la réalisation de réseaux intégrés d'innovation¹⁴. Les initiatives prises au titre du *Programme opérationnel pour la compétitivité 2000-06* (financé par le biais du troisième Cadre communautaire d'appui)¹⁵ seraient encore renforcées par un effort de transparence et d'efficacité de la recherche publique. À cet égard, si elle est mise en œuvre, la réforme, après analyse et évaluation, de la gouvernance des centres publics de recherche ainsi que de l'ensemble de la structure d'administration et de financement de la recherche et de l'innovation, serait une mesure très judicieuse. De plus, la Grèce vient d'entrer dans la phase finale de communication et de diffusion des résultats et des recommandations de son grand Programme national de prospective technologique (dont l'horizon est fixé à 2021) aux organismes publics, au secteur public et au public en général. L'idée-force de ces recommandations est de se préparer à la société du savoir. Les autres faits nouveaux dans ce domaine concernent la mise en place de conditions-cadres juridiques et institutionnelles axées sur l'articulation entre recherche et production¹⁶ et

Graphique 3.5. Les ressources de R-D dans un certain nombre de pays de l'OCDE

En pourcentage



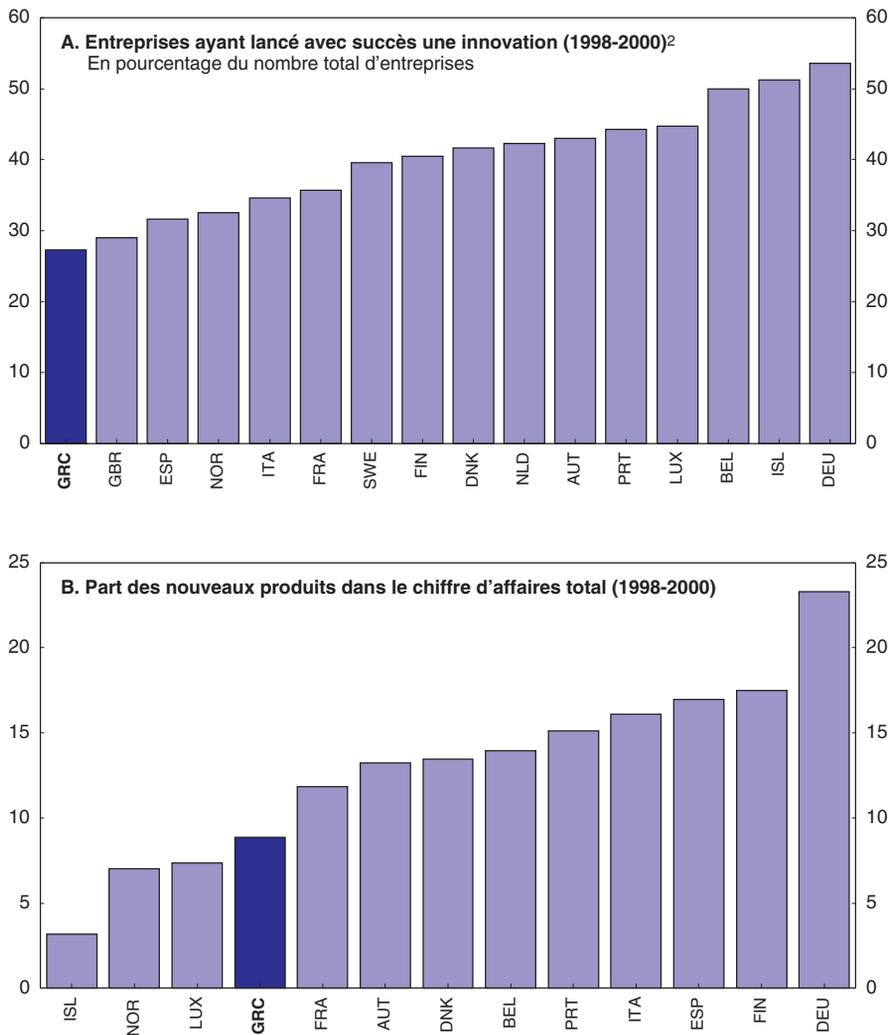
1. Ou dernière année disponible : 2001 pour la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et la Suède; 2000 pour l'Australie et la Suisse. Le Luxembourg et la République slovaque ne sont pas pris en compte. Pour 2002, estimations pour l'OCDE et l'UE15.
2. Évolution de la DIRD en dollars courants exprimés en termes de parités de pouvoir d'achat.
3. Ou dernière année disponible : 2001 pour la Grèce. Diplômés de l'université pour le Danemark, la Finlande et le Portugal. Nombre de chercheurs en équivalent plein-temps.
4. Évolution du nombre total de chercheurs.
5. Enseignement supérieur, organismes à but non lucratif et financements de source étrangère.
6. Organismes à but non lucratif.

Source : OCDE, base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

sur la disponibilité d'un capital-risque prêt à s'investir dans la nouvelle économie. De surcroît, la loi 2999/2002 comporte des incitations fiscales intéressantes pour les dépenses de R-D (crédit d'impôt de 50 %, maintenu après la dernière réforme fiscale). S'appuyant sur les résultats d'une enquête, cette mesure fiscale a été mise à profit par un grand nombre d'entreprises, principalement dans le secteur des services, pendant la période 2002-04. La loi de 2004 (loi 3299) sur les incitations à l'investissement prévoit d'autres avantages pour les dépenses de R-D. Il conviendrait de surveiller en permanence le coût budgétaire de ces

Graphique 3.6. Indicateurs de l'innovation dans un certain nombre de pays de l'OCDE¹

En pourcentage



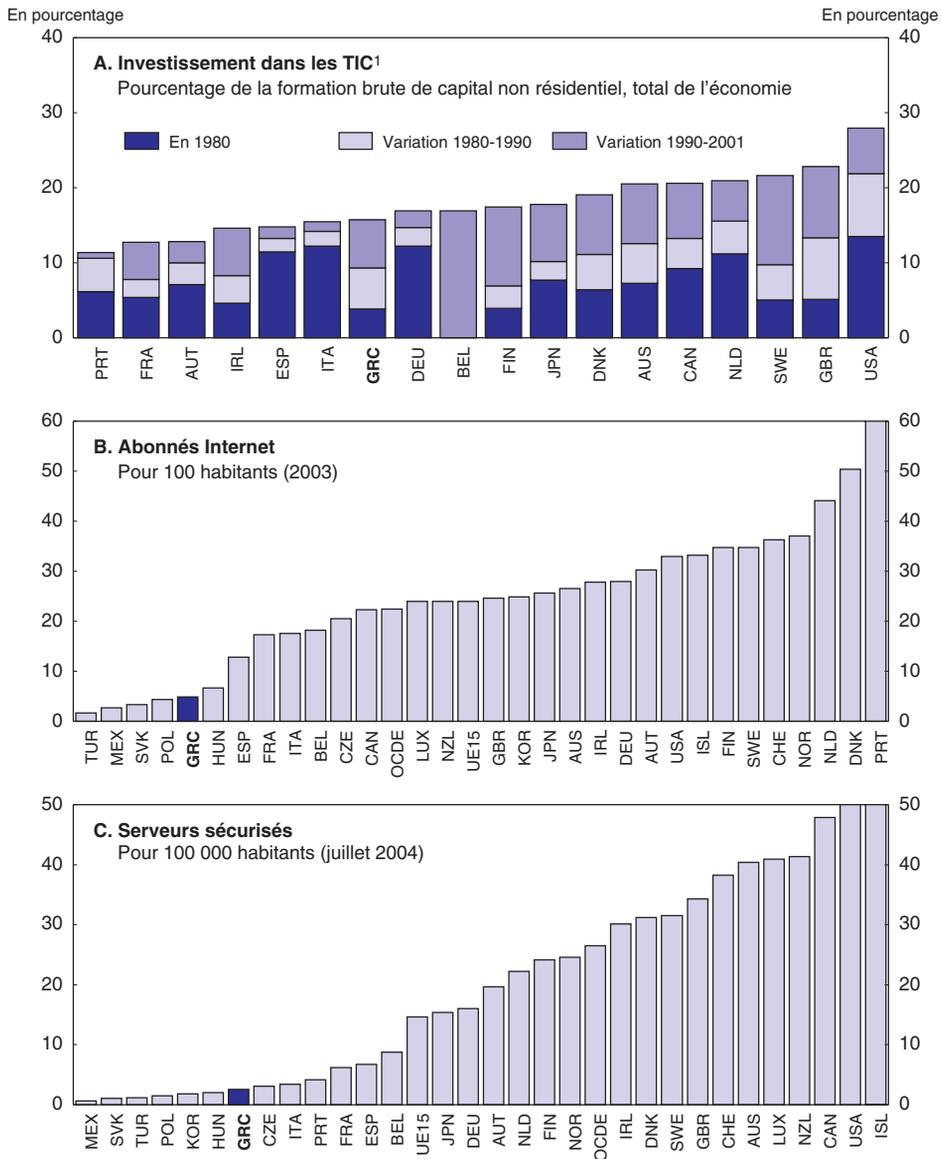
1. Il faut faire preuve de prudence dans l'interprétation des comparaisons internationales effectuées à partir des données globales de l'Enquête communautaire sur l'innovation, la taille de l'échantillon n'étant pas la même pour les différentes composantes nationales de cette enquête.
2. Une innovation est réussie si elle a été introduite sur le marché (innovation de produit) ou mise en application (innovation de procédé).

Source : Eurostat, NewCronos, Enquête communautaire sur l'innovation.

dispositifs d'aide par rapport à leurs avantages potentiels sur le plan de la diffusion de l'innovation et des retombées dans les secteurs productifs.

Bien que la Grèce ait pris du retard dans l'adoption des technologies de l'information et de la communication (TIC), l'augmentation de l'investissement dans ces technologies au cours de la période 1990-2001 est un motif d'optimisme (graphique 3.7). La rapidité avec laquelle les jeunes adoptent les ordinateurs individuels et l'Internet constitue une autre manifestation de cette tendance prometteuse¹⁷. Toutefois, le taux de pénétration de l'Internet demeure faible par rapport au niveau international, bien que le prix d'accès aux heures de pointe soit proche de la moyenne OCDE. Les efforts de promotion du secteur des technologies de l'information actuellement déployés sont financés principalement par le

Graphique 3.7. Indicateurs des TIC : comparaison internationale



1. Matériel informatique, équipements de télécommunications et logiciels. Données pour 1980 et 1990 non connues pour la Belgique.

Source : OCDE (2003), *Tableau de bord de la science et de la technologie*; OCDE (2005), *Perspectives des communications* (à paraître).

biais du *Programme opérationnel pour la société de l'information* (OPIS) à hauteur de € 2.8 milliards sur la période 2000-06 (encadré 3.2). L'OPIS, qui a pris de l'ampleur en 2004, est un programme horizontal couvrant le secteur public, les milieux de la recherche et de l'enseignement ainsi que les entreprises. S'il est mis en œuvre pleinement et efficacement, il devrait jeter les bases d'une société du savoir, d'une plus forte compétitivité et de nouveaux emplois.

Encadré 3.2. Aperçu des tendances nouvelles dans le domaine des TIC

La Grèce met en œuvre sa stratégie nationale relative aux TIC par le biais de son Programme opérationnel pour la société de l'information (OPIS) conformément à la stratégie de Lisbonne de l'UE et au plan d'action correspondant intitulé eEurope 2005. L'OPIS fournit un cadre général pour toutes les interventions liées à la société de l'information et comporte quatre axes prioritaires : éducation et culture, citoyens et qualité de vie, économie numérique et emploi, et communication. Plusieurs programmes sont financés par le biais de l'OPIS en vue de promouvoir l'utilisation des TIC dans les entreprises. Ces programmes incluent des actions comme « Développement des affaires électroniques » et « Adoptez l'électronique »*, ainsi que le projet « Syzefxis » pour le secteur public, dont la mise en œuvre a commencé.

Le nombre de lignes d'abonnement haut débit (ADSL) installées en Grèce demeure faible, principalement à cause du prix élevé facturé par l'opérateur en place et du caractère fragmentaire du cadre institutionnel régissant les télécommunications. Des projets d'accès sans fil (Wi-Fi) à l'Internet pour les entreprises, et le développement d'une infrastructure de « réseaux de zone métropolitaine » (réseaux de fibres optiques) dans plus de 50 communes réparties sur tout le territoire dans le but de relier entre eux les « pôles » d'intérêt public (comme les écoles, les services fiscaux et l'administration) par le biais d'un réseau à haut débit constituent des interventions majeures visant à faire évoluer le paysage grec de l'Internet. La loi de 2004 relative aux incitations à l'investissement (loi 3299), qui vient d'entrer en vigueur, comporte des incitations financières supplémentaires pour les nouveaux projets d'investissement dans l'infrastructure et les services à haut débit. Enfin, étape importante sur la voie de la formulation d'une stratégie pour la constitution d'une base de connaissances, le gouvernement grec a inauguré en 2005 l'Observatoire grec pour la société de l'information, chargé de surveiller, d'inventorier et de signaler les tendances en Grèce et à l'échelle internationale.

* Plus de 2 500 entreprises de taille moyenne ont jusqu'à présent été financées au titre de l'action intitulée « Développement des affaires électroniques » (pour un budget total de € 270 millions) pour le portage d'applications commerciales sur des plates-formes électroniques. En outre, il est prévu de financer plus de 40 000 petites et microentreprises d'ici à la fin 2006 dans le cadre des actions OPIS intitulées « Adoptez l'électronique » et « Meteho » (« Participez »), afin qu'elles adoptent des systèmes administratifs et de travail en réseau via Internet dans le cadre des actions de formation aux TIC.

Source : Communication de la Grèce.

État d'avancement de la privatisation et des réformes sectorielles

En 2002-03, la privatisation des entreprises publiques a progressé en dépit de conditions défavorables sur les marchés, et elle a permis de dégager près de € 5.8 milliards (tableau 3.1). Élu en mars 2004, le nouveau gouvernement a réexaminé le programme de privatisation en cours. En 2004, les privatisations auraient rapporté € 0.8 milliard au total, soit un quart des recettes dégagées l'année précédente, et la moitié de celles fixées comme objectif pour 2005¹⁸.

Le nouveau gouvernement envisage d'utiliser toutes les méthodes de privatisation possibles, y compris la constitution de partenariats public-privé (PPP), en tenant compte des caractéristiques propres à chaque cas. Il privilégiera les privatisations facilitant l'ouverture des marchés à la concurrence, améliorant l'affectation des ressources, instaurant un niveau efficient de réglementation et attirant l'IDE, au lieu de chercher à obtenir un maximum de recettes (ministère de l'Économie et des Finances, 2004). L'intérêt

Tableau 3.1. **Programme de privatisation des entreprises publiques**

2002-04

Entreprise	% du capital cédé	Méthode de privatisation	Recette pour l'État (milliards d'euros)
Privatisations en 2002			
Société publique d'électricité I	16	Introduction en bourse	0.50
Société publique d'électricité II	12	Émission secondaire	0.35
Banque industrielle hellénique	57.8	Vente de gré à gré	0.51
Société de paris sur le football (OPAP)	19	Émission secondaire	0.51
Société hellénique de télécommunications (OTE) IV	8	Constitution rapide d'un livre d'ordres	0.65
Chantiers navals de Skaramaga	100	Vente de gré à gré	0.05
Banque commerciale	2.37	Vente de gré à gré	0.06
Attica plages – marinas (filiale de Hellenic Tourist Properties SA)	75	Contrats d'exploitation de longue durée	0.05
Olympic Catering (filiale d'Olympic Airways)	58	Vente de gré à gré	0.02
Montant total			2.66
Privatisations en 2003			
AGNO	99.99	Vente de gré à gré	0.01
Boutiques <i>duty free</i> (KAE)	40	Vente de gré à gré	0.17
Hellenic Petroleum	16.65	Vente de gré à gré	0.33
Hellenic Casino (Mont Parnes SA)	49	Vente de gré à gré	0.09
Banque industrielle hellénique	3 ^e tranche ¹		0.07
Société de paris sur le football (OPAP)	24.61	Émission supplémentaire	0.74
Hellenic Stock Exchanges SA	33.4	Vente de gré à gré	0.09
Autorité portuaire du Pirée	25	Introduction en bourse	0.06
Banque nationale de Grèce	11	Vente de gré à gré à des investisseurs institutionnels	0.49
Société publique d'électricité III	15.57	Émission supplémentaire	0.64
Caisse d'épargne postale	..	Recapitalisation	0.35
Banque générale	22.34	Vente de gré à gré	0.13
Montant total			3.15
Privatisations en 2004			
Hellenic Petroleum	8.21	Vente de gré à gré	0.2
Banque nationale de Grèce	7.45	Constitution rapide d'un livre d'ordres	0.6
Montant total			0.8

1. Troisième et dernière tranche de la cession de 57.8 % du capital.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

porté par le gouvernement aux privatisations ayant de vastes répercussions sur l'économie est tout à fait judicieux. La mise en place d'un cadre juridique pour les PPP, présenté par le gouvernement en mai 2005, pourrait améliorer la fourniture des services tout en limitant au minimum l'impact sur les finances publiques. Il est toutefois indispensable, comme on l'a précisé au chapitre 2, que le gouvernement engage une évaluation soignée des autres solutions possibles et qu'il détermine systématiquement le rapport coûts-avantages de toutes les propositions.

La Grèce déploie des efforts louables pour faire progresser la mise en œuvre d'un vaste programme de privatisation partielle d'entreprises publiques depuis le milieu des années 90. Elle en aurait tiré plus de bénéfices si l'État avait renoncé à sa capacité de contrôle des politiques commerciales des services d'intérêt collectif et s'était retiré complètement des activités relevant du secteur privé. Le gouvernement détient toujours une forte participation (bien qu'elle diminue) dans les principaux services d'intérêt collectif¹⁹, et il conserve un droit de veto pour les décisions stratégiques (comme la vente d'actifs) quand il estime que celles-ci sont contraires à l'intérêt public²⁰. De ce fait, les

investisseurs privés se montrent moins intéressés et les recettes des privatisations en souffrent (même si ce n'est pas là l'objectif premier du désinvestissement).

Il est également nécessaire d'agir de manière plus résolue en ce qui concerne l'ouverture à la concurrence des industries de réseau. Les mesures prises à ce jour concernent la libéralisation du marché du téléphone fixe (2001), l'ouverture partielle du marché de l'électricité (2001), la réorganisation du marché des produits pétroliers (2002) et l'ouverture du transport maritime intérieur (à compter de novembre 2002). Les résultats sont mitigés. Dans les télécommunications, ils ont été satisfaisants et se sont traduits par des avantages tangibles tant pour les usagers que pour les producteurs. Les progrès sont moins sensibles pour l'ouverture du marché de l'électricité, sur lequel l'opérateur historique (fortement intégré) conserve sa position dominante. Il conviendrait d'accorder un degré de priorité plus élevé à la mise en place d'une concurrence suffisante sur les marchés libéralisés de fraîche date. Des régulateurs sectoriels spécifiques puissants et indépendants sont indispensables pour faire régner une concurrence effective et vigoureuse dans les industries de réseau et pour remédier aux problèmes que pose le segment intrinsèquement monopolistique de ces industries.

Secteur de l'énergie

Quand on analyse le secteur de l'énergie en Grèce, il importe de garder à l'esprit plusieurs considérations d'ordre géographique, historique et politique :

- La Grèce ne possède pas de ressources importantes en pétrole, gaz naturel ou charbon de grande qualité. Il existe de vastes gisements de lignite (combustible peu coûteux mais extrêmement polluant), mais il n'y a aucune possibilité d'accroître la production. Les coûts moyens de production à partir du lignite (si l'on fait abstraction des éventuelles externalités environnementales) se situent en dessous des coûts d'opportunité à long terme d'une production à partir d'autres combustibles.
- Le pays compte beaucoup de localités montagneuses et insulaires reculées, et de nombreuses îles grecques ne peuvent être alimentées rentablement en électricité à moindre coût par câble sous-marin. Ces localités sont tributaires de centrales électriques de taille infra-optimale, le combustible étant livré par des navires-citernes relativement petits.
- De surcroît, la population des îles et, partant, la demande d'énergie, varient considérablement des mois d'hiver aux mois d'été, ce qui fait que la capacité de production est surdimensionnée pendant la plus grande partie de l'année, mais il n'est pas permis de moduler la tarification pour tenir compte de cette réalité.
- La Grèce ne possède aucune frontière terrestre avec un autre pays de l'UE, et le commerce du pétrole, du gaz ou de l'électricité avec l'Albanie, la Bulgarie et l'ex-Yougoslavie voisines était politiquement impossible jusqu'à une date relativement récente.
- Longtemps après la guerre ont prévalu les entreprises nationalisées et le contrôle par l'État d'une grande partie de l'industrie et du commerce. Bien qu'aujourd'hui ce contrôle s'assouplisse rapidement, il demeure beaucoup plus fréquent que dans la plupart des autres pays de l'UE. Les tarifs ont été maintenus à un niveau artificiellement bas et toute modification exige encore une autorisation officielle.
- Les grandes compagnies électriques, gazières et pétrolières entretiennent des liens étroits.

De tout ce qui précède il découle que les coûts du secteur grec de l'électricité ont une structure complexe, que le commerce des combustibles et de l'énergie devrait évoluer de manière radicale, et que, bien que moins forte, la présence de l'État dans le secteur de l'énergie demeure très marquée.

Secteur de l'électricité

Séparer la production, le transport et la distribution d'électricité (dégrouper) permettrait d'obtenir des gains d'efficacité. Une simple séparation comptable n'est sans doute pas suffisante pour harmoniser les conditions de concurrence pour tous les nouveaux opérateurs du marché tant que la Compagnie publique d'électricité (DEH) conservera sa position dominante dans tous les domaines. Une solution plus radicale consisterait à la scinder en plusieurs sociétés de production indépendantes et concurrentes, si aucun signe de concurrence ne se manifeste dans un proche avenir; en effet, on ne peut guère réaliser d'importantes économies d'échelle à la production. Le marché de l'électricité n'a été que partiellement privatisé en 2001, l'État demeurant l'actionnaire majoritaire de DEH. En tout état de cause, ce n'est que si les prix reflètent les coûts d'approvisionnement que la concurrence peut effectivement jouer et les gains d'efficacité peuvent se concrétiser. À ce jour, toutefois, aucun progrès n'a été enregistré quant à la restructuration des tarifs de l'électricité et ce, malgré la proposition faite par l'Autorité de régulation de l'énergie. DEH détient un monopole de fait pour l'exploitation à des conditions favorables des gisements de lignite appartenant à l'État, ce qui lui permet de dégager des bénéfices en dépit d'une tarification relativement basse. Pour attirer des acteurs du secteur privé dans la production d'électricité, il est également indispensable de garantir un accès exempt de discrimination dans le transport et la distribution ainsi qu'un accès « équitable » aux usagers. En mai 2005, le gouvernement a approuvé le Code d'administration du système de transactions sur l'énergie électrique, qui entrera en vigueur d'abord pour les entreprises et en 2007 pour les autres consommateurs. Ce code vise à créer un environnement propice à de grands investissements dans l'électricité et à élargir le choix des usagers.

Les faibles perspectives de concurrence internationale, résultant de contraintes à la fois géographiques et techniques, font qu'il est encore plus nécessaire pour la Grèce d'accroître sa capacité de production parallèlement à l'augmentation de la demande d'électricité. L'initiative de l'UE pour le développement d'un marché régional de l'électricité concurrentiel en Europe du Sud-est pourrait contribuer à rendre le marché plus contestable, d'où des avantages accrus pour les usagers. Toutefois, ce phénomène ne pourrait se produire qu'à moyen ou long terme. Compte tenu des obstacles juridiques et économiques à l'instauration d'une concurrence efficace dans le secteur de l'électricité pour les années à venir, une régulation efficace s'impose. Il convient de prendre des mesures en ce sens afin d'affermir le pouvoir de l'Autorité de régulation de l'énergie en lui attribuant des responsabilités plus larges que celles d'une simple instance de surveillance, de conseil et d'arbitrage²¹.

Secteur du gaz

Marché gazier émergent et isolé, la Grèce bénéficie jusqu'en novembre 2006 d'une dérogation à la directive 2003/55/CE de l'UE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. Le gouvernement a toutefois annoncé son intention de procéder à l'ouverture de ce marché avant la fin du délai de dérogation. Parmi les mesures

prises en ce sens, citons : i) la définition des responsabilités en matière de régulation du secteur du gaz confiées à l'Autorité de régulation de l'énergie (qui coiffe à la fois les secteurs de l'électricité et du gaz) aux termes de la loi relative au marché de l'électricité de 1999; et ii) l'obligation de séparation comptable des activités gazières (conformément aux dispositions de la directive de l'UE). C'est ainsi que la Compagnie publique du gaz naturel (DEPA) – monopole intégré verticalement dans le secteur du gaz – a procédé à la séparation de ses comptes en 2001 (OCDE, 2002b). Des progrès ont également été accomplis dans le sens de la diversification des approvisionnements par l'interconnexion du réseau grec de gaz naturel²². Le gouvernement doit absolument mettre en place une tarification d'accès des tiers transparente et non discriminatoire pour tous les investisseurs dans le secteur du gaz, de manière que les clients éligibles puissent avoir effectivement le choix entre plusieurs fournisseurs. Dans ce contexte, il est encourageant de constater que DEPA a élaboré et soumis une proposition de tarification d'accès des tiers au ministère du Développement. Il ressort de cette proposition que les tarifs de transport doivent être transparents et assurer l'accès des tiers au réseau de transport du gaz naturel sans discrimination et à un coût juste et raisonnable. Les tarifs recommandés sont uniformes dans l'ensemble du pays, les usagers étant facturés indépendamment de la distance qui les sépare des points d'accès au gaz naturel²³. Le gouvernement devrait en outre procéder à la dénonciation du contrat « du client le plus favorisé » entre DEH et DEPA, qui risquerait de constituer une pratique discriminatoire à l'encontre des autres usagers²⁴. De fait, dans le présent contexte, il faudrait envisager de distendre les liens commerciaux, opérationnels et/ou financiers entre les grandes sociétés du secteur de l'énergie²⁵, ce qui serait un moyen de promouvoir la concurrence à court terme. À cet égard, il faut se féliciter de l'attention accordée par le gouvernement à cette question. Tous ces liens peuvent faire obstacle à la concurrence entre les sources intérieures d'énergie. Il est donc important de séparer la propriété de la distribution du pétrole et du gaz. Le fait que pour de nombreux aspects de la distribution du gaz (y compris la tarification par les sociétés régionales d'approvisionnement en gaz) le pouvoir de décision ait été confié à l'Autorité de régulation de l'énergie constitue une avancée intéressante.

Secteur pétrolier

À la suite de la libéralisation du secteur pétrolier intervenue en 1992, la concurrence s'est en fait intensifiée au niveau du détail, mais elle est restée limitée dans le raffinage, ce qui témoigne de l'impact des réglementations²⁶. La loi 3054/2002 relative à l'organisation du marché des huiles minérales devrait renforcer la contestabilité dans le secteur du raffinage : cette évolution sera surtout visible parce que les consortiums ou les coopératives de stations-service pourront s'approvisionner en produits pétroliers directement auprès des raffineurs, ou par voie d'importation sous réserve qu'ils respectent les obligations en matière de stockage. Aux termes de la loi de 2002, l'accès à une capacité de stockage peut être obtenu par le biais d'un tarif d'accès de tiers réglementé. Ces initiatives vont dans la bonne direction; il en va de même de la constitution, au sein du ministère du Développement, d'équipes d'inspection de la circulation et du stockage des carburants (KEDAK), qui servent de mécanisme de surveillance des marchés (la loi 3335 a été approuvée en avril 2005). Diversifier davantage les sources d'importation de pétrole²⁷ et adopter une procédure moins restrictive d'octroi de permis pour la construction d'installations où pourront être stockés davantage de produits raffinés importés renforcerait la concurrence dans le secteur. Jusqu'à présent, très peu de consortiums ou de

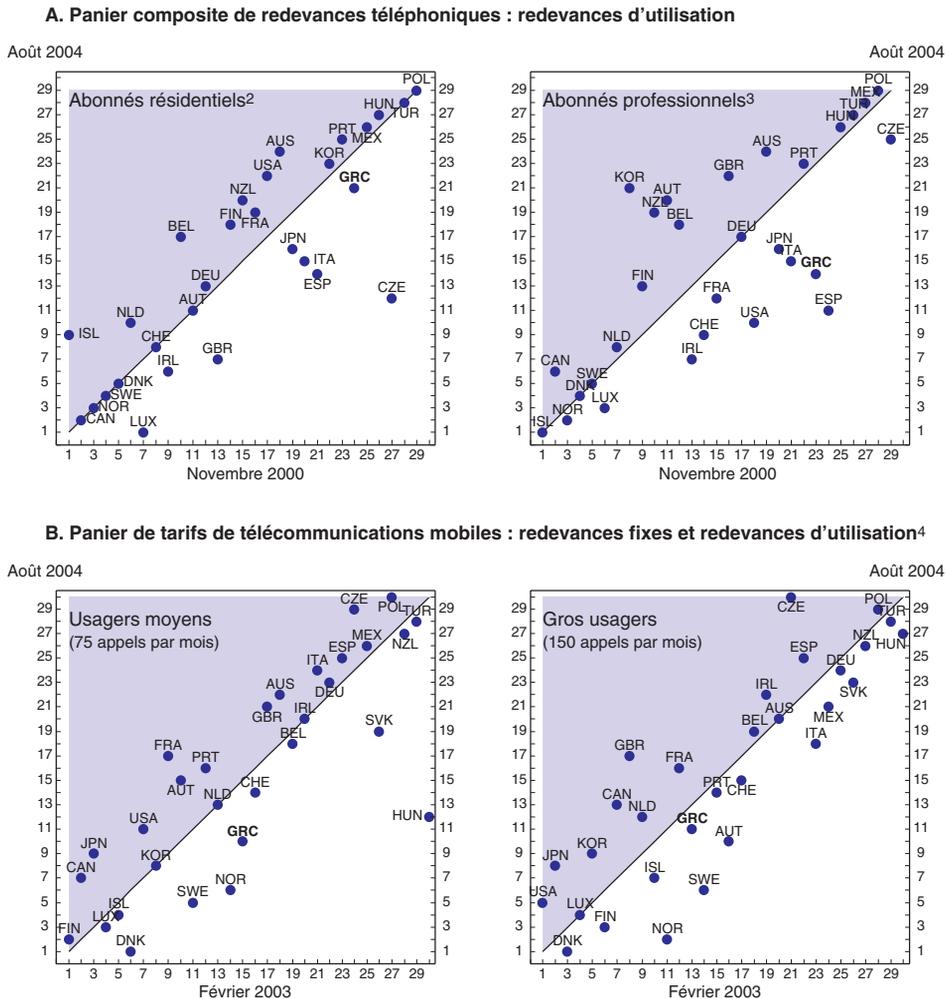
coopératives ont été créés pour profiter du dispositif réglementaire en vigueur. Lorsqu'on observe les statistiques de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), on est surpris de voir les écarts importants entre les prix hors taxes des produits raffinés d'un pays de l'UE à l'autre. Les prix pratiqués par la Grèce se situent au milieu de la fourchette.

Télécommunications

Le secteur des télécommunications a été libéralisé début 2001, lorsque le marché du téléphone fixe a été ouvert à la concurrence, après trois ans de régime dérogatoire à la directive de l'UE. L'introduction d'une véritable concurrence vis-à-vis de l'opérateur historique, l'Organisation hellénique des télécommunications (OTE), a été retardée par l'octroi tardif des licences (intervenu en décembre 2000), ce qui a prolongé la période

Graphique 3.8. Le marché des télécommunications : classement des pays de l'OCDE selon les redevances téléphoniques

Dans l'ordre ascendant (prix le plus bas = 1)¹



1. Sans la Slovaquie. Les redevances d'utilisation sont corrigées en fonction des parités de pouvoir d'achat. Les pays se trouvant dans la partie grisée progressent à un rythme inférieur à la moyenne.
2. TVA incluse. Le panier comprend 1 200 appels sur fixe, 120 appels sur mobile et 72 appels internationaux par an.
3. Hors TVA. Le panier comprend 3 600 appels sur fixe, 360 appels sur mobile et 216 appels internationaux par an.
4. TVA incluse. Appels à fixe, à usagers du même réseau et à autres usagers sur réseau mobile différent.

Source : OCDE, base de données sur les Communications.

pendant laquelle l'OTE avait le monopole du réseau de téléphone fixe. L'OTE est la première entreprise publique grecque dans laquelle les investisseurs privés ont pu acquérir la majorité, bien que le gouvernement conserve une minorité de blocage. Ces dernières années, la concurrence s'est fortement intensifiée sur le marché de la téléphonie fixe, les autres opérateurs ayant conquis 15 % de part de marché fin 2003 (contre 2 % fin 2002). Cette situation a procuré des avantages tangibles aux usagers en termes à la fois de choix d'opérateur et de tarification des appels²⁸ (graphique 3.8). Le marché des télécommunications se développe régulièrement depuis la fin des années 90 en dépit d'un ralentissement ces deux dernières années.

Le dégroupage de la boucle locale a commencé lentement, mais la demande s'accroît depuis 2003, à la suite d'un certain nombre d'interventions de l'autorité de régulation²⁹. La Grèce a été l'un des derniers pays de l'OCDE à proposer le haut débit, mais les services fondés sur la fourniture de l'ADSL se développent. Les mesures prises par l'autorité de régulation pour promouvoir la mise en place d'infrastructures en Grèce – notamment l'octroi de huit licences pour la fourniture de l'accès fixe sans fil en 2000 et de trois licences UMTS (système universel de télécommunications mobiles) en 2001 – vont dans le bon sens pour renforcer la concurrence à moyen et long terme.

Il existe quatre opérateurs de téléphonie mobile, mais on n'observe aucun projet (ni demande) d'octroi d'une cinquième licence. Bien que la Grèce ait été le dernier pays de l'UE à accorder des licences à ce type d'opérateurs, la téléphonie mobile atteint déjà un taux de pénétration de 82 % environ. L'intensification de la concurrence entre les opérateurs s'est traduite par une plus large gamme de services se doublant d'une baisse des prix. La couverture des réseaux de troisième génération (3G) a progressé conformément aux licences UMTS de juillet 2001 et elle devrait atteindre 50 % de la population en 2006. L'offre commerciale de services 3G a été lancée par les trois opérateurs en même temps, courant 2004, comme le prévoyaient les licences.

Transports

En dépit de l'engagement pris par les pouvoirs publics, la privatisation de la compagnie aérienne nationale³⁰ se révèle encore difficile à cause des conditions défavorables sur le marché international; elle est donc toujours en suspens. Le secteur du transport de marchandises par route n'est pas encore libéralisé. Le cadre juridique du transport de fret fait actuellement l'objet d'un réexamen, conformément au *Plan d'action* en faveur de la modernisation et de la libéralisation du secteur³¹. Dans le transport maritime, le marché intérieur des ferries a été libéralisé en 2002 (avant l'expiration du délai de dérogation). Les compétences de l'Autorité de régulation du transport maritime en matière de réglementation de la concurrence, y compris les pouvoirs de sanction, ont été confiées à la Commission de la concurrence afin que la surveillance du secteur soit plus efficace et plus efficiente.

Améliorer le climat de l'entrepreneuriat

La croissance de la productivité pourrait être renforcée par des mesures facilitant la création et la sortie d'entreprises et réduisant le coût de leurs activités. Ceci implique de lever les restrictions qui empêchent l'entrée de nouvelles entreprises innovantes et potentiellement très productives, ou qui ralentissent la sortie d'entreprises moins efficaces, et freinent ainsi les gains de productivité. À cet effet, il conviendrait de modifier

les infrastructures institutionnelles (en particulier les procédures de faillite et le système judiciaire), et de simplifier les formalités administratives; ce processus en cours³².

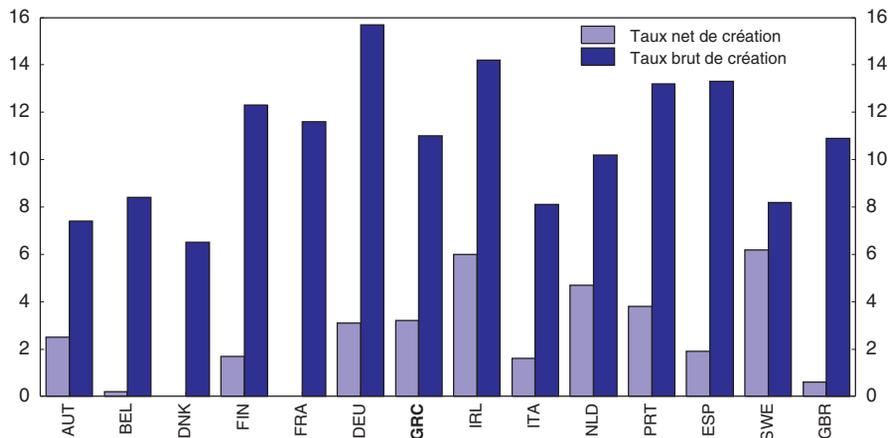
Incitations et obstacles à l'entrepreneuriat

À l'inverse du cadre réglementaire défavorable, les valeurs et les traditions favorisent depuis longtemps une puissante culture de l'entrepreneuriat. Les enquêtes font apparaître qu'une écrasante majorité des Grecs préfèrent le travail indépendant à l'emploi salarié, à l'instar de ce qu'on observe aux États-Unis³³. Le fait est que le travail indépendant représente plus d'un tiers de l'emploi total en Grèce (dont 28.5 % dans le secteur non agricole), ce qui tient aussi en partie au régime fiscal nettement favorable dont il bénéficie³⁴. Par ailleurs, selon une étude récente de la Fondation pour la recherche économique et industrielle (IOBE) pour le *Global Entrepreneurship Monitor*, la Grèce se classait en 2003 dans un groupe de pays, surtout européens, qui se caractérisaient par des niveaux moyens d'activité entrepreneuriale; or, la Grèce connaît un niveau élevé d'« entrepreneuriat par nécessité », c'est-à-dire ne laissant pas à l'individu d'autre solution pour gagner sa vie, une faible proportion seulement des entreprises nouvellement créées pouvant être considérées comme à haut potentiel. Le recrutement de main-d'œuvre paraît relativement informel en Grèce³⁵, le nombre de formalités administratives à accomplir pour embaucher le premier salarié ou un employé supplémentaire étant, à une exception près (la Suède), le plus faible pour un échantillon de 19 pays européens³⁶.

Néanmoins, les taux bruts ou nets de naissance d'entreprises ne sont pas élevés par rapport aux autres pays (graphique 3.9). Ceci tient, semble-t-il, au fait qu'au moins jusqu'à ces tout derniers temps, les obstacles à la création d'entreprises étaient particulièrement dissuasifs, décourageant peut-être les investisseurs étrangers et conduisant à la corruption. Ainsi, l'immatriculation d'une société exigeait plusieurs transferts de documents entre les autorités préfectorales, les notaires et les autorités fiscales. La Banque mondiale (2003) recense 16 procédures différentes pour qu'une nouvelle entreprise puisse obtenir une autorisation d'exercice, soit l'un des chiffres les plus élevés du monde. De plus, les coûts monétaires de la création d'une entreprise comptent parmi les plus élevés dans l'UE³⁷. Globalement, si l'on en croit les propriétaires d'entreprises, la charge administrative

Graphique 3.9. Taux net et brut de création d'entreprises dans l'UE¹

En pourcentage des entreprises, moyenne sur la période 1995-2000



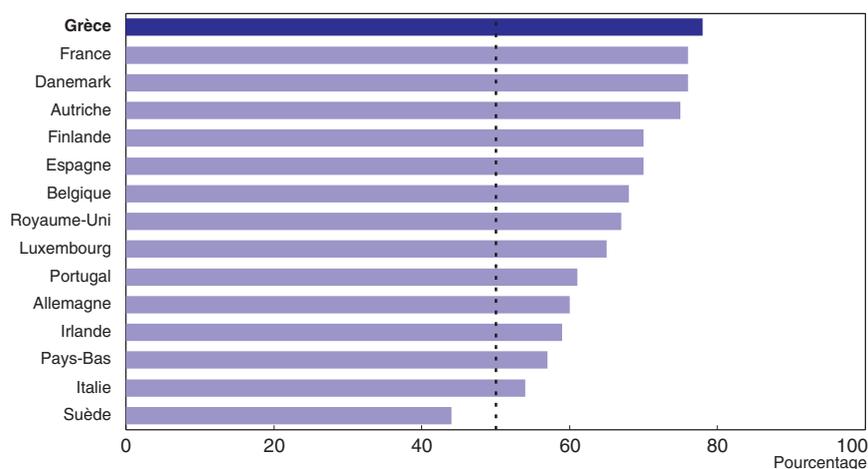
1. Définitions nationales. Les données ne sont pas comparables d'un pays à l'autre.

Source : Observatoire des PME européennes, Rapport 2002/n° 5 : *Business demography in Europe*.

imposée aux entreprises nouvellement créées a non seulement augmenté depuis 1997, mais beaucoup plus que dans les autres pays européens examinés³⁸ (graphique 3.10). Si la raison d'être de ces obstacles est de décourager la fraude fiscale des travailleurs indépendants, la solution est de veiller à ce qu'ils respectent mieux les règles (par exemple en multipliant les contrôles) et pas d'imposer des coûts irrécupérables aux chefs d'entreprise. On constate également que les pays de l'OCDE, où la création d'une entreprise est coûteuse, ne parviennent pas à créer un nombre suffisant d'emplois dans le secteur des services pour absorber avec succès les travailleurs libérés de l'agriculture et de l'industrie, ce qui se traduit par un plus fort chômage³⁹.

Graphique 3.10. Évolution de la charge administrative des entreprises en Europe

Proportion d'entreprises dans l'UE indiquant que la charge administrative s'est alourdie entre 1997 et 2001

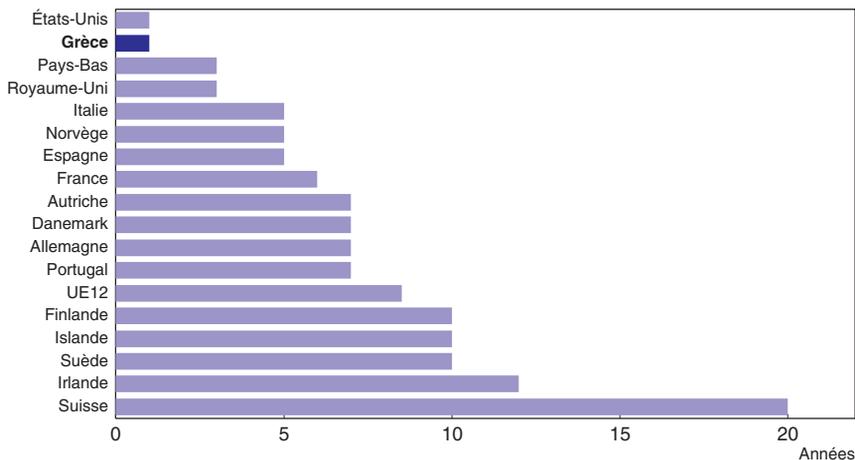


Source : Observatoire des PME européennes, Rapport 2002/n° 7, *Le recrutement d'employés : contraintes administratives pour les PME en Europe*.

Qui plus est, les entreprises grecques ont le sentiment d'avoir en moyenne plus de mal que leurs homologues des autres pays membres européens à réunir des capitaux⁴⁰, malgré les récentes réformes des marchés financiers. Ceci tient en partie au fait que les banques demandent habituellement des garanties ayant une valeur bien supérieure au montant du prêt qu'elles consentent, afin de ne pas avoir à tenter de longues actions judiciaires pour récupérer leurs créances sur les entreprises en faillite. Cette pratique résulte pour une large part du droit de la faillite. *De jure*, le système paraît protéger strictement les droits des créanciers (ainsi, les dirigeants sont habituellement écartés de la société insolvable, et la décision de liquidation est prise par un administrateur extérieur). Dans la pratique cependant, le système est plutôt favorable aux débiteurs étant donné que les créanciers n'ont qu'un an pour faire valoir leurs droits sur les actifs du failli, délai assez bref par rapport aux autres pays (graphique 3.11). De plus, les procédures judiciaires sont très lentes en Grèce, et cette lenteur tend à s'accroître, comme en témoigne la forte augmentation dans le temps du nombre d'affaires que les tribunaux mettent plus d'un an à juger. La rigueur de la législation relative au secret bancaire étant un obstacle majeur, la saisie judiciaire d'actifs bancaires s'avère en général impossible. Ceci pourrait inciter les entreprises constituées en société à éluder leurs obligations contractuelles, poussant ainsi les créanciers à demander de substantielles garanties. En revanche, pour les entreprises non constituées en société, la faillite de l'entreprise implique la faillite individuelle, ce qui

Graphique 3.11. **Délai durant lequel les créanciers conservent des droits sur les actifs d'un failli, 2000 : comparaison internationale**

Nombre d'années



Source : Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), « Stimuler la créativité et l'innovation en Europe : le rapport d'étalonnage de l'UNICE 2000 ».

peut constituer une contre-incitation à l'entrepreneuriat. Le gouvernement prépare actuellement une réforme de la loi sur les faillites.

Encourager les créations d'entreprises

La loi 2941/2001 visant à réduire la charge administrative des nouvelles entreprises prévoit l'immatriculation en une seule journée de toute société anonyme dont le capital libéré est inférieur à € 300 000, sans validation préalable de son statut par les autorités publiques. On estime que cette réglementation concerne près de 85 % des nouvelles sociétés anonymes. Le texte prévoit également une réduction du nombre d'étapes administratives de la procédure d'autorisation d'exercice, avec l'intervention de seulement six organismes publics au lieu de onze. Bien que cette procédure soit encore complexe, le gouvernement espère que la réforme réduira d'environ 30 % le coût de la création d'une entreprise et ramènera de deux mois à une semaine le délai nécessaire pour mener à leur terme les procédures d'autorisation. Une autre mesure décidée en 2001 a été la création de guichets uniques locaux pour les investisseurs ou entrepreneurs potentiels. Au début de 2005, 53 centres de ce type étaient en activité.

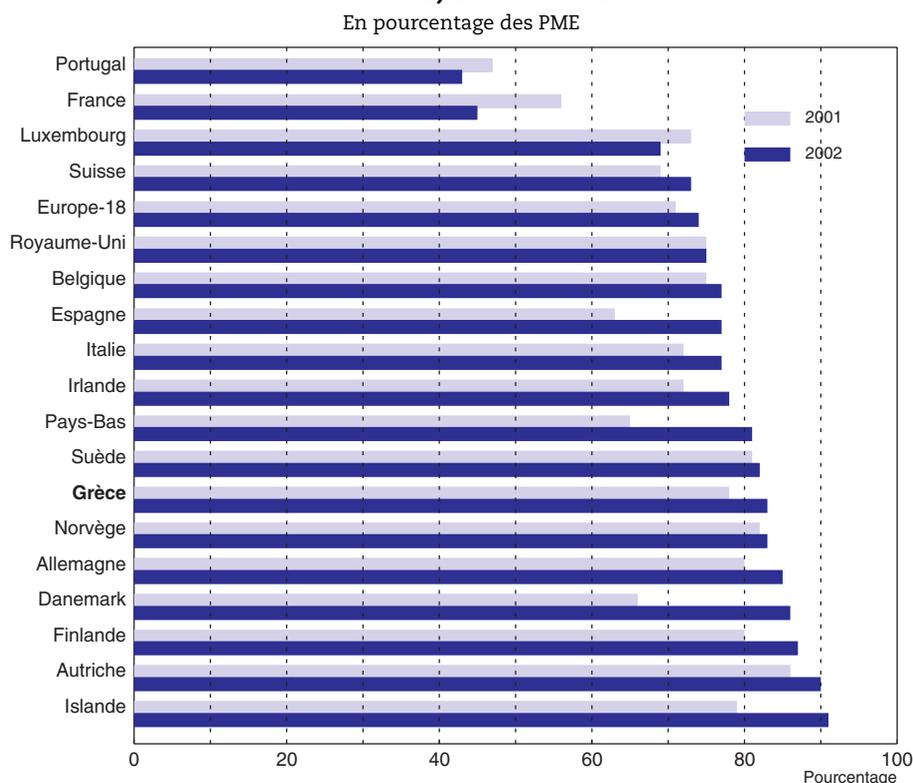
La loi 3325 de 2005, proposée au Parlement par le nouveau gouvernement, simplifie les formalités pour l'autorisation d'exercice en :

- Supprimant 12 documents requis pour l'obtention de l'autorisation d'exercice.
- Ramenant de 12 mois à 10-30 jours le délai nécessaire estimé pour l'obtention de l'autorisation d'exercice dans les cas « non problématiques ».
- Réduisant le délai nécessaire pour les dossiers plus complexes grâce à un allègement des procédures et grâce aux « guichets uniques » ouverts auprès des autorités préfectorales.
- Supprimant l'obligation pour les très petites entreprises d'obtenir une autorisation d'exercice.

Le gouvernement a également pris un certain nombre d'initiatives financées par le Cadre d'appui communautaire de l'UE, visant notamment à encourager les petites et

moyennes entreprises (PME) à se lancer dans le commerce en ligne. Dans ce contexte, il a créé le « Forum de l'entreprise en ligne »⁴¹. Selon les toutes dernières données, l'accès des PME grecques à l'Internet, qui était jusqu'à ces derniers temps très faible au niveau international, est aujourd'hui plus large que dans la plupart des autres pays européens (graphique 3.12). Pour promouvoir encore les activités entrepreneuriales, notamment dans les zones rurales, un réseau géographiquement éclaté, mais coordonné au niveau central, d'aide aux PME a été créé (Centres de développement entrepreneurial et technologique). Au début de 2005, 13 centres étaient en activité, leur mission étant de développer les services d'information et de consultation offerts par les organismes publics aux PME, essentiellement dans les industries manufacturières et le tourisme. Ces programmes étant maintenant totalement opérationnels, il conviendrait de procéder à une évaluation coût-efficacité.

Graphique 3.12. **Accès des PME à l'Internet dans un certain nombre de pays de l'OCDE, 2001 et 2002**



Source : Observatoire des PME européennes, Rapport 2002/n° 8, Points forts de l'enquête de 2002 sur les PME en Europe.

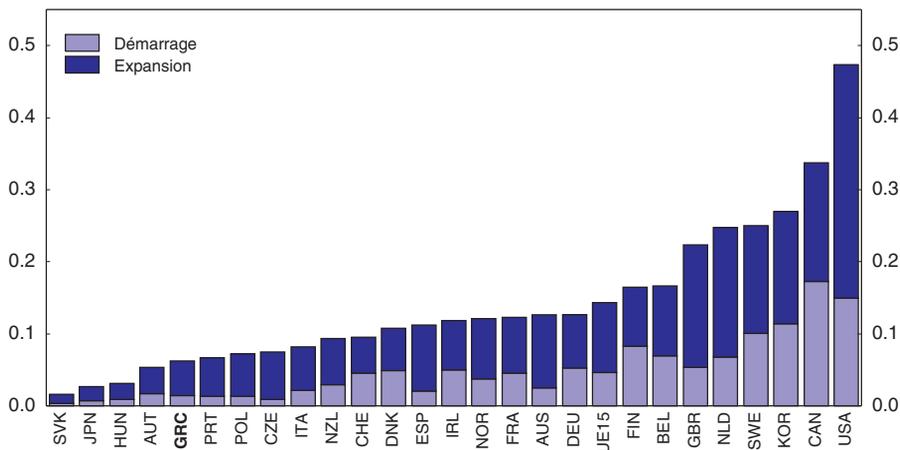
Faciliter l'accès des PME aux financements

Le manque de concours financiers est un obstacle à l'entrepreneuriat en Grèce⁴². La loi 3066/2002 a mis en place un Fonds de garantie du crédit pour les petites entreprises (TEMPME), garantissant les prêts pour la création, la réinstallation et le développement des petites et très petites entreprises. Le Fonds, doté d'un capital initial de € 100 millions (porté à € 200 millions en décembre 2004), offre des garanties pour un volume total de prêts pouvant atteindre € 2 milliards au cours de l'actuelle décennie. Le gouvernement estime que plus de 40 000 entreprises demanderont le concours de ce Fonds.

Le capital-risque, qui fait seulement son apparition en Grèce, constitue une alternative au crédit bancaire⁴³ (graphique 3.13). La plupart des entreprises grecques de capital-risque sont l'émanation de grandes banques, à la différence des sociétés plus spécialisées (souvent de petite taille) qui caractérisent le marché du capital-risque dans d'autres pays, et les investisseurs grecs financent habituellement des entreprises plutôt bien établies. Le gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives pour améliorer le cadre institutionnel. La loi 2992/2002 prévoit la création de fonds mutuels de capital-risque et offre une structure juridique plus souple pour investir dans des entreprises de capital-risque sur la base de contrats signés par le gérant, le dépositaire et les porteurs de parts. Les investisseurs dans les fonds mutuels de capital-risque ne sont pas imposés sur le revenu de leurs placements.

Graphique 3.13. Investissements en capital-risque, 1999-2002

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données sur le capital-risque, 2003.

Par ailleurs, le gouvernement a créé⁴⁴ le Fonds de développement de la nouvelle économie (TANEO), sorte de « fonds des fonds » de capital-risque. Cet organisme a pour mission de co-financer la création de fonds de capital-risque, qui investissent dans de petites entreprises innovantes au tout début de leur développement. TANEO intervient comme investisseur minoritaire et les fonds auxquels il participe sont gérés par le secteur privé, les décisions d'investissement étant prises sur une base commerciale. Le système TANEO a été approuvé en 2002 par la Commission européenne qui a jugé les aides implicites conformes au traité. TANEO participe actuellement à trois fonds de capital-risque et a contribué à la création du premier fonds régional de capital-risque.

L'accès des PME (entreprises de moins de 250 salariés) au capital devrait être encore facilité par la nouvelle loi sur les incitations à l'investissement privé, qui est entrée en vigueur au début de 2005 en remplacement d'une loi adoptée en 1998 et modifiée en 2001. Des aides, atteignant au total € 500 millions seront accordées en 2005 afin d'aider certaines catégories d'investissements dans des régions éloignées des centres industriels, sous forme de subventions pouvant représenter jusqu'à 40 % des fonds investis, de crédits d'impôt très généreux et de subventions salariales pour les emplois nouvellement créés. Aussi bien les entreprises existantes que les nouvelles entreprises peuvent bénéficier de ce

dispositif. Pour que les nouvelles entreprises puissent prétendre à cette aide, l'apport de fonds propres par l'investisseur doit être de 25 %, contre 40 % avec le précédent dispositif.

En résumé, pour dynamiser le secteur privé, le gouvernement devrait revoir les formalités administratives concernant la création d'une entreprise pour tirer pleinement parti de la forte propension à l'entrepreneuriat en Grèce. À cet égard, il faudrait une justice plus rapide et plus efficiente pour améliorer l'exécution des contrats. Le réexamen de la législation sur les faillites, actuellement en cours, afin de faciliter le recouvrement des prêts, devrait accroître l'efficacité de l'intermédiation financière⁴⁵.

Gouvernement d'entreprise

Le code de 1999

En Grèce, l'actionnariat est très concentré dans le contexte de grands groupes à structure complexe, et les droits des créanciers et des actionnaires demeurent limités. Bien que la concentration de l'actionnariat présente un certain nombre d'avantages, au moins au tout début du développement d'une entreprise, le risque d'abus est également important à moins que la transparence ne soit strictement respectée. Le *Code de gouvernement d'entreprise* de 1999 publié par la Commission grecque des marchés financiers définit des principes et des règles de bonne pratique, directement inspirés des *Principes de gouvernement d'entreprise* de l'OCDE (OCDE, 1999).

La loi sur le gouvernement d'entreprise de 2002

Le *Code de gouvernement d'entreprise* de 1999 ne formulait que des recommandations qui devaient être adoptées volontairement par les sociétés cotées en bourse et son adoption ne faisait même pas partie des conditions à remplir pour qu'une société soit inscrite à la cote. Très peu de sociétés ont procédé volontairement à la restructuration de leur conseil d'administration; d'où une responsabilisation insuffisante des entreprises et des abus caractérisés. La loi de juin 2002 sur le gouvernement d'entreprise s'applique à toutes les sociétés cotées, y compris les banques, et est entrée en vigueur en juillet 2003 (loi 3016/2002). Les principales dispositions de cette loi concernent la définition des obligations du conseil d'administration, la protection des droits des actionnaires minoritaires et le rôle des auditeurs internes.

La loi 3016 précise les missions des administrateurs indépendants non exécutifs, définit les fonctions d'audit, crée un organe d'audit interne, améliore la publication d'informations et leur diffusion aux actionnaires des sociétés cotées, et fixe les règles en cas de conflit d'intérêts pour la prestation des services d'audit. Il reste à voir si, en pratique, cette loi, qui va dans le bon sens, assurera un niveau de transparence suffisant des procédures de gouvernance interne des sociétés, du marché du contrôle des sociétés et de la structure et de la rémunération des dirigeants. Il n'est par ailleurs pas certain que les droits des actionnaires minoritaires dans les sociétés anonymes soient désormais suffisamment reconnus et protégés, étant donné la forte concentration de l'actionnariat des sociétés grecques cotées. Les autorités font actuellement en sorte que cette nouvelle loi soit strictement appliquée. Des textes législatifs complémentaires devraient traiter les aspects suivants : la séparation des services d'audit externe et des services de conseil ainsi que la rotation des auditeurs, mais cette dernière pourrait être difficile à appliquer dans un petit pays. L'adoption du nouveau code devrait être obligatoire pour les sociétés cotées.

Encadré 3.3. La mise en œuvre des réformes des marchés de produits : vue d'ensemble

Propositions	Mesures prises	Évaluation/recommandations de l'OCDE
I. Renforcer la concurrence sur les marchés de produits		
Renforcer l'efficacité de la politique de la concurrence	La réforme de la législation de la concurrence de 2000 a fait de la Commission de la concurrence un organe officiellement indépendant du gouvernement et a amélioré les moyens juridiques dont elle dispose pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises, avec notamment la possibilité de lourdes sanctions. En mars 2005, le gouvernement a présenté un nouveau projet de loi qui modifie la loi de 1977 sur la concurrence et étend le champ d'action de la Commission sur la concurrence (en rehaussant son rôle et en augmentant ses effectifs).	Donner à la Commission de la concurrence un soutien politique plus actif pour lui permettre de créer une « culture de la concurrence ». Supprimer les obstacles juridiques au recrutement de nouveaux agents. Préciser les relations de la Commission avec les autorités de régulation sectorielles.
Encourager la libéralisation des activités dominées par le secteur public	Suppression des plafonds imposés à la participation privée au capital de l'Organisation hellénique des télécommunications (OTE), d'Olympic Airways et de Hellenic Petroleum. Une nouvelle loi de 2003 modifie la loi de 1999 relative au marché de l'électricité ; en mai 2005, le gouvernement a approuvé le Code d'administration du système de transactions sur l'énergie électrique, initiative qui va dans le sens de la déréglementation du marché de l'énergie : libéralisation du secteur des transbordeurs intérieurs en 2002 ; entrée en vigueur de la législation portant réorganisation du marché des produits pétroliers. La libéralisation du marché du gaz avant l'expiration du délai de dérogation a été également annoncée.	Supprimer les limitations imposées à la privatisation pour toutes les entreprises publiques. Renforcer la concurrence sur le marché de l'électricité ; accélérer la libéralisation annoncée du marché du gaz.
Poursuivre le processus de privatisation	Des progrès ont été faits sur la voie de la privatisation des entreprises publiques.	Accélérer le processus de privatisation.
Réduire les subventions	Aucune action.	Accélérer la restructuration du secteur agricole, freiner les subventions et évaluer les programmes.
II. Promouvoir la technologie et l'innovation		
Améliorer les aides aux programmes de R-D et d'innovation	Certains progrès ont été faits en vue de resserrer les liens entre les universités et les entreprises par des initiatives favorisant la création d'entreprises d'essaimage. Adoption en 2002 d'une loi accordant des incitations fiscales à la R-D. La loi fiscale de 2004 (loi 3296) et la loi sur les incitations à l'investissement de 2004 (loi 3299) prévoient de nouvelles aides.	Accroître encore les dépenses de R-D. Mettre en œuvre rapidement le <i>Programme opérationnel pour la société de l'information</i> .
III. Améliorer le climat de l'entrepreneuriat		
Faciliter la création et la sortie des entreprises	La loi 3335 de 2005 simplifie le régime d'autorisation d'exercice applicable aux entreprises, notamment en allégeant les documents à fournir et en diminuant sensiblement les délais nécessaires pour obtenir l'autorisation. Une loi de 2002 autorise la création d'un Fonds de garantie de crédit pour les petites et très petites entreprises (TEMPME), qui garantira 45 à 70 % des prêts bancaires consentis à ces entreprises. Une autre loi de 2002 prévoit la création de fonds mutuels de capital-risque pour offrir une structure juridique plus flexible aux investissements en capital-risque.	Alléger encore la charge réglementaire et les frais qu'implique la création d'une entreprise. Réformer les procédures de faillite et le système judiciaire afin de faciliter le recouvrement des prêts et d'améliorer l'efficacité de l'intermédiation financière.

Encadré 3.3. **La mise en œuvre des réformes des marchés de produits : vue d'ensemble (suite)**

Propositions	Mesures prises	Évaluation/recommandations de l'OCDE
IV. Renforcer l'efficacité des marchés financiers		
Poursuivre la libéralisation des marchés financiers et le retrait de l'État des activités bancaires commerciales	Des progrès ont été faits sur la voie de la restructuration et de la privatisation des banques contrôlées par l'État.	Privatiser les banques encore contrôlées par l'État; éviter les amnisties d'arriérés d'intérêts et les rééchelonnements de dettes; rester vigilant pour la surveillance prudentielle.
Poursuivre la modernisation des réglementations applicables aux marchés des capitaux	L'adoption des normes comptables internationales (IAS) est obligatoire depuis l'exercice financier 2005. Des mesures ont été prises pour soutenir le développement des marchés financiers (capital-risque, cadre réglementaire pour les fonds mutuels immobiliers et les sociétés d'investissement immobilier, cadre juridique pour la titrisation d'actifs).	Examiner la réglementation des appels de marges sur les marchés dérivés, parallèlement à la création de nouveaux contrats à terme pour assurer une profondeur adéquate du marché. Aller plus loin dans la privatisation de la bourse d'Athènes.
V. Réformer les règles de gouvernement d'entreprise		
Aligner le Code de gouvernement d'entreprise sur les meilleures pratiques internationales	La loi de 2002 sur le gouvernement d'entreprise définit les missions des administrateurs indépendants non exécutifs, précise les fonctions d'audit, améliore la publication et la diffusion d'informations et régit les conflits d'intérêts pour la prestation des services d'audit.	La loi de 2002 devrait être mise en œuvre avec rapidité et détermination. Il faudrait s'assurer que les tribunaux et les organes de régulation disposent de pouvoirs et de ressources suffisants pour remplir leurs fonctions.

Notes

1. Les conclusions du projet de l'OCDE sur la croissance sont résumées dans OCDE (2003b).
2. D'après les indicateurs synthétiques de la réglementation des marchés de produits de l'OCDE – voir Nicoletti *et al.* (1999) – l'intensité de la concurrence dans les industries non manufacturières en Grèce (notamment les services d'utilité publique et les transports) est faible par rapport à ce que l'on observe au niveau international. Cette conclusion a été confirmée par les estimations de Jean et Nicoletti (2002), qui font apparaître des avantages de salaires sectoriels relativement élevés dans les activités tant manufacturières que non manufacturières, estimations corrigées des caractéristiques des individus et des employeurs. Si ces avantages reflètent probablement jusqu'à un certain point les salaires d'efficacité destinés à attirer des travailleurs plus qualifiés et à éviter les coûts de suivi et de collecte d'informations, l'étude de Jean et Nicoletti conclut que les rentes du marché du travail prenant la forme d'avantages de salaires sont relativement plus fortes dans les cas où la concurrence est le plus entravée par la réglementation, et témoignent donc d'une concurrence déficiente. On trouvera un résumé des estimations des avantages de salaires au tableau 4 du *Document de travail du Département des affaires économiques* de l'OCDE, n° 318.
3. Voir OCDE (2003), *Perspectives économiques* n° 73, graphiques VII.1 et VII.3. Les restrictions affectant l'IDE en Grèce se présentent avant tout sous forme d'une limitation du droit de propriété des étrangers ainsi que de restrictions portant sur le personnel étranger et la liberté opérationnelle, alors que ne sont pratiqués ni un examen systématique des avantages économiques, ni une vérification de l'intérêt pour le pays.
4. Voir OCDE (2003), *Perspectives économiques* n° 73, chapitre VIII et, en particulier, le graphique VIII.5.
5. La loi 3299 de 2004 offre un régime fiscal stable et favorable pour les investissements de grande envergure comme moyen d'attirer l'IDE. Toutefois, selon des estimations de l'OCDE, les taux moyens effectifs d'imposition des investissements directs étrangers en Grèce seraient inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE; il est donc peu vraisemblable qu'ils soient pour beaucoup dans le faible niveau des investissements directs de l'étranger.
6. Pour les besoins de l'étude, les auteurs ont appliqué un indicateur variable dans le temps de l'orientation réglementaire dans sept industries de réseau entre 1978 et 1998 pour rendre compte de l'évolution du cadre réglementaire général dans les différents pays. À un rythme variable, de profondes réformes de la réglementation ont été mises en œuvre dans tous les pays de l'OCDE au

cours de cette période, la progression des taux d'emploi dans les différents pays se chiffrant en moyenne à 1½ point et pouvant aller jusqu'à 2½ points de pourcentage environ lorsque les réformes ont été particulièrement vigoureuses.

7. Le fait que, avant la loi de réforme de 2000, la Commission de la concurrence se soit occupée presque exclusivement des fusions s'explique en grande partie par le très bas niveau des seuils de notification au-delà desquels l'examen de la fusion était obligatoire.
8. La Commission de la concurrence est supervisée par le ministre du Développement, qui nomme ses membres, y compris le président et le vice-président, pour un mandat de trois ans renouvelable. Avant la nomination du président, la commission parlementaire compétente donne son avis. La Commission est chargée de mettre en œuvre l'interdiction des ententes et des abus de position dominante, de contrôler les concentrations, de tenir certains registres, d'accorder des dérogations et des attestations négatives, d'imposer des sanctions, d'adopter des mesures provisoires et de rendre des avis sur les questions de concurrence et les propositions et projets de loi ayant trait à ce domaine. La Commission diligente des enquêtes et recueille des informations en tant que de besoin. De nombreuses modifications sont prévues dans un projet de loi rendu public par le gouvernement en mai 2005.
9. Pour un rapide tour d'horizon de la réforme de la politique de la concurrence de 2000 et de son contexte, voir l'*Étude économique de la Grèce* de l'OCDE de 2002, chapitre III.
10. Des amendes substantielles – à l'aune de celles pratiquées en Grèce – d'un montant de € 2.9 millions ont été infligées dans un cas d'abus de position dominante dans le commerce de détail des boissons sans alcool, et dans un cas de manquement à l'obligation de notification préalable d'une importante fusion dans le secteur du transport maritime. Dans l'affaire concernant la fusion, l'amende s'est élevée à € 6.3 millions; il s'agit de l'amende la plus lourde jamais infligée par la Commission. Dans l'affaire la plus récente dont la Commission a eu à connaître (et qui faisait l'objet d'une enquête depuis l'automne 2004), des accords auraient été conclus entre plusieurs chaînes de supermarchés et leurs fournisseurs afin d'empêcher la vente au-dessous du coût de revient par des chaînes concurrentes; à la mi-avril 2005, une amende de € 15 millions a été prononcée à l'encontre de l'Association des supermarchés grecs (SESME), à laquelle il faut ajouter des amendes d'un montant total de € 2 millions à l'encontre de sept chaînes de supermarchés (la décision doit être ratifiée par la Commission en session plénière le 19 mai; voir également Banque de Grèce, 2005a).
11. Ce nombre pourrait être relevé par décret présidentiel.
12. L'efficacité de la mise en application d'une politique de la concurrence est vraisemblablement liée aux ressources qui y sont affectées. Si on considère le nombre d'agents qu'emploient ces organismes par rapport à la taille de l'économie, on voit que les efforts d'application diffèrent considérablement d'un pays membre à l'autre. On observe toutefois une tendance à une corrélation systématique entre le rapport agents/PIB et la taille de l'économie, ce qui pourrait refléter l'existence d'économies d'échelle au niveau de l'activité d'exécution. Après ajustement pour tenir compte de la taille de l'économie, le rapport agents/PIB semble relativement faible en Espagne, en Grèce, en Irlande et en Suisse.
13. Les incitations accordées pour la R-D et l'innovation se présentent sous forme de subventions en espèces, de bonifications d'intérêts, d'aides pour les frais de location et de déductions fiscales. Les mesures les plus récentes en faveur des entreprises innovantes figurent dans la loi de 2004 sur les incitations à l'investissement et dans la loi fiscale de 2004.
14. De création récente, le Réseau grec de la science et de la technologie (GRNET/EDET) fournit aux universitaires et aux institutions de recherche ainsi qu'aux secteurs public et privé des services de réseau au niveau national et international.
15. En 2004, l'État a partiellement financé 25 coopérations entre entreprises et centres de R-D, universités et institutions de formation (Commission européenne, 2005).
16. Les conditions-cadres adoptées concernent la diffusion et l'exploitation commerciale des résultats de la recherche, l'essaimage d'entreprises à partir des universités, la création d'entreprises par des jeunes, le développement de pépinières d'entreprises et de parcs technologiques accueillant de nouvelles entreprises axées sur la technologie, et la fusion des petits instituts de R-D pour constituer des unités de plus grande taille, afin de réduire le morcellement du système de recherche en Grèce.
17. La part de la population âgée de 15 à 17 ans qui utilise l'Internet est de 20 %, contre 7 % pour la tranche d'âge de 45 à 54 ans. Pour ce qui est de l'utilisation d'ordinateurs individuels, les

proportions sont de 48 et 18 % respectivement (source : Enquête nationale sur l'utilisation des ordinateurs, de l'Internet et des téléphones mobiles en Grèce, 2001, GRNET).

18. Le programme de privatisation en cours comporte les mesures suivantes : la valorisation des participations de la République hellénique dans les sociétés cotées, la restructuration de la Caisse d'épargne postale, suivie de sa cotation à la Bourse d'Athènes, et la vente d'au moins 51 % des parts de la nouvelle société Olympic Airlines, et/ou des unités stratégiques d'Olympic Airways Services (par exemple : manutention, fret, maintenance technique, etc.). En outre, le gouvernement s'intéresse à l'exploitation des actifs immobiliers de l'État tout en cherchant à optimiser la valeur des participations de la République hellénique dans les sociétés non cotées comme ELTA (Services postaux helléniques) et DEPA (Compagnie du gaz).
19. Une loi a été adoptée fin 2000, autorisant la vente de plus de 49 % de l'Organisation hellénique des télécommunications. Ce texte a été suivi, en 2001, d'une législation analogue, spécifique aux entreprises Olympic Airways et Hellenic Petroleum.
20. En outre, la loi 3049/2002 relative à la privatisation des entreprises publiques et portant diverses autres dispositions prévoit qu'une décision ministérielle conjointe peut spécifier que l'État détient un certain nombre d'actions à droits spéciaux (« actions spéciales »), dotées notamment d'un droit de veto, pour les résolutions considérées comme d'importance stratégique. Ces nouvelles dispositions n'ont pas encore été mises en œuvre et ne devraient pas l'être dans le proche avenir. Le cas échéant, elles seront conformes aux réglementations de l'UE; autrement dit elles protégeront l'intérêt public, n'auront pas de caractère discriminatoire et faciliteront la circulation des capitaux.
21. L'Autorité de régulation de l'énergie a obtenu son indépendance financière en 2000. À l'heure actuelle, c'est au ministère du Développement qu'il incombe de délivrer les licences de production, de fixer les tarifs pour les usagers et pour l'accès au réseau, et de veiller au respect des obligations de service public.
22. Actuellement, la DEPA fait appel à deux sources d'approvisionnement en gaz à long terme : la Russie et l'Algérie. D'autres sources pourraient se faire jour du côté oriental (régions de la mer Caspienne et du Proche-Orient) suivant la progression des travaux d'interconnexion des réseaux gaziers (Turquie-Grèce-région occidentale des Balkans). La construction du gazoduc gréco-turc devant acheminer du gaz naturel est déjà commencée et devrait s'achever en 2006.
23. Quand le marché sera ouvert aux tiers, le gouvernement envisage une tarification basée sur le prix du produit et sur une redevance de transport.
24. Aux termes de ce contrat, la DEPA ne peut vendre du gaz naturel à un tiers à un prix inférieur à celui qui a été convenu avec la Compagnie publique d'électricité.
25. Par exemple, la Compagnie publique d'électricité contrôle les mines de lignite alors qu'il existe un accord de partage des bénéfices entre elle et la DEPA pour l'exploitation du gaz naturel. En outre, Hellenic Petroleum détient 35 % des actions de la DEPA.
26. Voir OCDE (1998) et Mylonas et Papaconstantinou (2001).
27. La Grèce a très légèrement diversifié ses sources d'approvisionnement en pétrole brut en augmentant ses importations depuis l'ex-Union soviétique. Toutefois, ses importations depuis le Proche-Orient représentent encore environ 72 % du total (OCDE, 2002b).
28. En juin 2004, chaque usager avait le choix entre au moins 7 opérateurs pour les appels locaux et 12 opérateurs pour les appels nationaux et internationaux, OTE comprise. Par ailleurs, l'indice des prix des communications ne cesse de baisser.
29. En septembre 2004, le nombre de lignes dégroupées dépassait les 1 635, contre 432 et 93 en septembre 2003 et 2002 respectivement. En 2001 a été publiée l'offre de référence pour le dégroupage, qui constitue la base de négociation des contrats de dégroupage entre l'OTE et les nouveaux opérateurs.
30. Aux termes de la loi 3185/2003, les opérations aériennes ont été retirées à Olympic Airways Services et confiées à Olympic Airlines.
31. Le gouvernement entend réformer le cadre en vigueur, supprimer les restrictions existantes et instaurer des incitations économiques spécifiques.
32. D'après une comparaison internationale de l'efficacité du secteur public effectuée par Afonso *et al.* (2003), l'efficacité et la performance de l'administration grecque se situent au bas de l'échelle.
33. Selon une étude de la Commission européenne (2002a), la propension à entreprendre observée en Grèce en 2000 et en 2001 était la plus forte de l'Union européenne, et un peu plus forte que celle

constatée aux États-Unis, même si la comparaison est peut-être affectée par des différences conjoncturelles entre les économies comparées. De même, l'ampleur du chômage structurel en Grèce pourrait jouer puissamment en faveur du travail indépendant.

34. Les cotisations de sécurité sociale sont effectivement beaucoup plus faibles pour les travailleurs indépendants que pour les travailleurs salariés, ce qui a probablement contribué pour une large part à la création de petites entreprises non constituées en sociétés et d'entreprises individuelles non agricoles en Grèce. Voir également le chapitre spécial de l'*Étude économique de la Grèce* réalisé par l'OCDE en 2001, intitulé « La réforme du système fiscal grec ».
35. Commission européenne (2002a).
36. Les 18 pays de l'Espace économique européen et la Suisse. Voir Commission européenne (2002c).
37. Le coût minimum d'immatriculation d'une société est inférieur à € 100 dans la plupart des pays de l'OCDE, contre € 750 en Grèce. Le montant minimum de capital requis pour une société à responsabilité limitée va de € 1 en Irlande et au Royaume-Uni à € 23 500 en Grèce. Voir Commission européenne (2000) et Banque mondiale (2003) pour une comparaison mondiale.
38. Voir Commission européenne (2002d).
39. Voir Lopez-Garcia (2003).
40. Commission européenne (2002b). Parmi tous les pays membres de l'UE, c'est en Grèce que le manque d'aide financière a été jugé le plus handicapant.
41. Lors d'un exercice d'évaluation comparative, conduit par la direction générale des entreprises de la Commission européenne en coopération avec l'OCDE, le Forum grec de l'entreprise en ligne a été classé parmi les cinq meilleurs exemples de bonnes pratiques sur un total de 200 programmes mis en place par tous les pays membres. Voir *E-business Policy Group* (2002).
42. Voir Commission européenne (2002b) et Mylonas et Papaconstantinou (2001).
43. Le capital-risque est une forme spéciale de fonds propres pour des entreprises généralement jeunes, à haut risque et souvent de haute technologie. Ces entreprises, pour la plupart de petite taille, ont besoin de capitaux pour financer leur création, le développement de produits ou leur croissance, et doivent, de par la nature de leurs activités, obtenir ce capital essentiellement sous forme de fonds propres. Étant donné leur large recours à des actifs intangibles, l'environnement incertain dans lequel elles opèrent et leur trésorerie négative, il est peu probable que les nouvelles entreprises puissent avoir accès à des prêts bancaires ou puissent utiliser d'autres instruments de financement. En conséquence, en l'absence de capital-risque, bon nombre de ces entreprises dynamiques manqueraient de capitaux et ne parviendraient pas à survivre. Le capital-risque peut être fourni par des fonds spécialisés qui font appel à diverses sources : personnes privées, sociétés, organismes publics, organismes de retraite, banques, compagnies d'assurance, dotations et fondations. Voir Baygan et Freudenberg (2000).
44. Loi 2843/2000, modifiée par la loi 2992/2002.
45. Voir aussi la section consacrée aux marchés financiers dans le *Document de travail du Département des affaires économiques* de l'OCDE intitulé « Raising Greece's potential output growth », à paraître.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2003), « Public Sector Efficiency: An International Comparison », *Document de travail de la Banque centrale européenne*, n° 242.
- Banque de Grèce (2005a), *Monetary Policy 2004-2005*, février, appendice au chapitre III, « Structural Reform and Competition in Product Markets ».
- Banque de Grèce (2005b), *Governor's Report for the Year 2004* (en grec), avril, chapitre II, « Economic Reforms for Raising the Rates of Productivity Growth ».
- Banque mondiale (2003), *Doing Business in 2004 – Understanding Regulation*, publication conjointe de la Banque mondiale, de la Société financière internationale et d'Oxford University Press, Washington, D.C.
- Baygan, G. et M. Freudenberg (2000), « The Internationalisation of Venture Capital Activity in OECD Countries: Implications for Measurement and Policy », *Document de travail de la DSTI*, 2000/7, OCDE.
- Comité du gouvernement d'entreprise en Grèce (1999), *Principles on Corporate Governance in Greece: Recommendations for its Competitive Transformation*, Athènes.

- Commission européenne (2000), *Observatoire européen des PME, Sixième rapport*.
- Commission européenne (2002a), « Étalonage de la politique des entreprises : résultats du tableau de bord 2002 », *Document de travail des services de la Commission, SEC (2002) 1213*, novembre.
- Commission européenne (2002b), « Points forts de l'enquête 2001 », *Observatoire des PME européennes*, 2002/1.
- Commission européenne (2002c), « Gros plan sur les PME – Principaux résultats de l'Observatoire des PME européennes 2002 », *Observatoire des PME européennes*.
- Commission européenne (2002d), « Analyse comparative des performances de la gestion des entreprises en phase de démarrage », *Rapport final, Centre for Strategy & Evaluation Services, Direction générale « Entreprises »*, janvier.
- Commission européenne (2005), *Deuxième rapport sur la mise en œuvre des grandes orientations de politique économique 2003-2005, SEC(2005)91*, janvier, Bruxelles.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries : 1998-2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 419, OCDE, Paris.
- E-business Policy Group (2002), « Benchmarking National and Regional E-Business Policies for SMEs », *Final report of the E-business Policy Group*, juin.
- Jean, S. et G. Nicoletti (2002), « Product Market Regulation and Wage Premia in Europe and North America: An Empirical Investigation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 318, OCDE, Paris.
- Lopez-Garcia, P. (2003), « Labour Market Performance and Start-up Costs: OECD evidence », *Document de travail du CESIFO*, n° 849.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2004), *Rapport national sur les réformes structurelles*, octobre.
- Mylonas, P. et G. Papaconstantinou (2001), « Product Market Reform in Greece: Policy Priorities and Prospects », dans *Greece's Economic Performance and Prospects*, publié par la Banque de Grèce et la Brookings Institution.
- Nicoletti G., S., Scarpetta et O. Boylaud (1999), « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 226, OCDE, Paris.
- Nicoletti, G. et al. (2001), « Product and Labour Market Interactions in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 312, OCDE, Paris.
- Nicoletti, G. et al. (2003), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment » *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 359, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Greece 2002 Review, Energy Policies of IEA Countries*, Agence internationale de l'énergie, AIE/OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73, OCDE, Paris.
- Papangelopoulou, E. (2003), « Greece: Corporate Governance Profile », *Institutional Shareholder Service (ISS)*; <http://socialinvest.com/about/index.asp>.
- Scarpetta, S. et T. Tresselt (2002), « Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions Matter? » *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 342, OCDE, Paris.

Chapitre 4

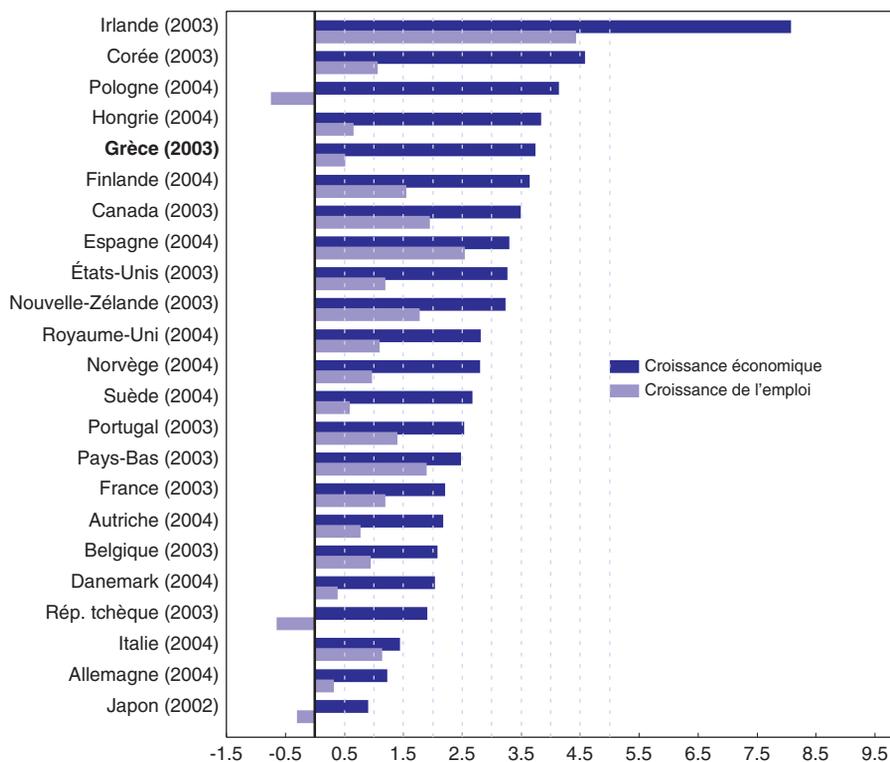
Accroître les taux d'activité et les taux d'emploi

Le présent chapitre examine un certain nombre de caractéristiques du marché du travail qui se répercutent tout particulièrement sur les taux d'activité et les taux d'emploi, dont l'accroissement permettrait d'améliorer la performance économique à long terme de la Grèce et contribuerait à accélérer la convergence économique et sociale avec les autres États membres de l'Union européenne. Ces caractéristiques sont les suivantes : flexibilité du système salarial, coûts de main-d'œuvre non salariaux, dispositions relatives à la protection de l'emploi, mobilité de la main-d'œuvre, politiques actives du marché du travail et capital humain. Le chapitre s'achève par un encadré (encadré 4.3) qui résume les progrès accomplis au cours de la période récente dans les réformes du marché du travail ainsi que les principales recommandations concernant les actions à mener.

La situation du marché du travail demeure assez peu satisfaisante par comparaison avec celle des autres pays, avec un taux de chômage avoisinant 10 % en 2004 malgré plusieurs années de croissance soutenue du PIB (graphique 4.1 et tableau 4.1).

Le marché du travail grec continue de se caractériser par de faibles taux d'emploi et d'activité, tandis que le chômage, à caractère essentiellement structurel, demeure élevé, notamment parmi les jeunes et les femmes. En outre, le chômage de longue durée représente plus de 55 % du total. Par ailleurs, la Grèce se distingue par une forte proportion de travailleurs indépendants.

Graphique 4.1. **Croissance et emploi : 1996 à 2004**¹
Taux annuel moyen



1. Ou dernière année disponible. Données basées sur la définition des comptes nationaux. Les chiffres pour la Grèce ne tiennent pas compte de la récente révision des données des enquêtes sur la population active pour la période 1998-2004. Si l'on utilise ces données révisées, le taux annuel moyen de croissance de l'emploi en Grèce est de 1.2 % (contre 0.5 % dans l'optique des comptes nationaux).

Source : OCDE, Comptes nationaux et Principaux indicateurs économiques.

Cette situation peu satisfaisante reflète en partie des transformations structurelles de la demande et de l'offre de main-d'œuvre¹, mais elle est également imputable aux effets des rigidités intrinsèques du marché du travail et des marchés de produits, de même qu'à

Tableau 4.1. **Indicateurs du marché du travail**¹
En pourcentage

	Grèce							2003		
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ²	Zone euro	UE15	OCDE
Taux de chômage³										
Total	10.8	11.9	11.2	10.4	9.9	9.3	10.2	8.9	8.0	6.9
Hommes	7.1	7.7	7.4	6.9	6.4	6.0	6.4	7.9	7.4	6.8
Femmes	16.7	18.2	17.0	15.9	15.2	14.3	15.9	10.1	8.9	7.1
Jeunes (15-24 ans)	29.3	31.4	29.2	28.0	26.1	25.6	26.5	16.8	15.5	13.6
De longue durée ⁴	56.6	58.5	58.3	54.3	54.9	58.4	56.4	44.5	41.5	30.1
Taux d'emploi (15-64 ans)⁵										
Total	56.1	56.0	56.6	56.5	57.7	58.9	59.6	62.5	64.4	64.9
Hommes	71.9	71.3	71.7	71.6	72.5	73.5	74.0	71.4	72.7	74.7
Femmes	40.6	41.1	41.8	41.7	43.1	44.5	45.5	53.6	56.1	55.3
Jeunes (15-24 ans)	28.5	27.3	27.4	26.3	26.8	26.0	27.4	36.3	36.8	42.9
Travail indépendant par rapport à l'emploi total ⁵	43.6	42.2	41.9	39.9	39.3	39.0	36.6	15.5	15.2	..
Taux d'activité (15-64 ans)⁶										
Total	63.0	63.7	63.9	63.2	64.2	65.1	66.5	68.6	70.1	69.8
Hommes	77.5	77.4	77.6	77.0	77.6	78.3	79.1	77.5	78.2	80.2
Femmes	48.8	50.4	50.6	49.7	51.0	52.1	54.1	59.6	62.1	59.6
Jeunes (15-24 ans)	40.3	39.7	38.7	36.5	36.3	35.0	37.3	43.7	46.9	49.6

1. Deuxième trimestre de chaque année.

2. L'échantillon ayant été élargi en fonction des résultats du recensement de 2001, les données pour 2004 ne sont pas totalement comparables à celles de la période de 1998-2003.

3. En pourcentage de la catégorie.

4. Chômeurs depuis plus d'un an, en pourcentage du chômage total

5. Employeurs, travailleurs indépendants et travailleurs familiaux.

6. En pourcentage de la tranche d'âge par catégorie. Le taux d'emploi représente la part de l'emploi dans la population. Le taux d'activité représente la part des actifs dans la population.

Source : Statistiques de la Grèce, résultats de l'enquête sur la population active (mars 2005); Eurostat; OCDE, base de données sur la population active.

une inadéquation des qualifications due au système d'enseignement et de formation. De nouvelles initiatives de réforme se révèlent donc nécessaires pour supprimer les obstacles qui empêchent les jeunes et les femmes d'accéder à l'emploi, mieux adapter le système d'enseignement et de formation aux besoins du marché du travail et éliminer les distorsions dues au système fiscal. Les mesures récemment prises en faveur de l'emploi – telles la conversion de prestations de chômage en aides à l'emploi et la réduction des coûts non salariaux pour les groupes sous-représentés, de même que la promotion du travail à temps partiel dans le secteur public – vont dans la bonne direction. Il faudrait par ailleurs encourager les femmes à exercer un emploi et inciter les travailleurs âgés à rester en activité. Il serait souhaitable de renforcer les réseaux de protection sociale, de recourir plus largement à des formes d'emploi flexibles, de veiller à assurer l'égalité des chances (déjà activement favorisée) et de réformer le système de retraite afin d'allonger la durée de la vie active. Les mesures récentes qui visent à accroître le nombre d'écoles assurant une scolarisation à temps plein et l'offre de structures d'accueil à un prix raisonnable pour les enfants et les autres personnes dépendantes sont propres à encourager les femmes à travailler. Un développement de la formation continue inciterait les travailleurs âgés à rester en activité. La réforme annoncée du système éducatif va dans la bonne direction et devrait améliorer sa qualité, sa flexibilité et sa compétitivité.

Vers un marché du travail plus flexible

Les réformes adoptées depuis le début des années 90 ont abouti à une plus grande flexibilité du marché du travail, qui atteint peut-être, en fait, un niveau plus élevé que ne le donnent à penser les indicateurs classiques, du fait de l'importance de l'immigration, de la forte proportion de travailleurs indépendants et de l'étendue du secteur informel. Les nouvelles dispositions législatives qui sont entrées en vigueur en avril 2001 ont contribué à rendre plus flexible la réglementation concernant les heures supplémentaires, le travail à temps partiel et les licenciements collectifs. Toutefois, elles semblent n'avoir eu jusqu'ici qu'un impact limité sur la création d'emplois. Pour progresser encore, la Grèce pourrait notamment :

- Accroître la flexibilité du système de détermination des salaires et réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux.
- Assouplir davantage la législation sur la protection de l'emploi.
- Développer l'emploi à temps partiel.
- Éliminer les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre.
- Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail.

Des mesures ont été adoptées en 2004 dans le but d'élargir les perspectives d'emploi des groupes vulnérables (mères au chômage ayant des enfants, jeunes sans emploi et chômeurs de 55 ans et plus), créer des possibilités d'emploi à temps partiel dans le secteur public et stimuler la mobilité des travailleurs. Le gouvernement examine actuellement par quels moyens le fonctionnement de l'OAED (Service public de l'emploi) pourrait être encore amélioré.

Le système de formation des salaires et les coûts de main-d'œuvre non salariaux

La forte concentration du chômage parmi les jeunes qui recherchent un emploi pour la première fois (environ 41 % du chômage total en 2003, contre une moyenne de 19.1 % pour l'UE15) est symptomatique d'un dysfonctionnement du système de formation des salaires. Les accords salariaux devraient offrir davantage de possibilités de dérogation aux conventions collectives, notamment dans le cas des petites entreprises, comme le prévoient les réformes de 1998 (rarement appliquées dans la pratique²). Il faudrait également encourager une plus grande différenciation des salaires au niveau local ou même au niveau de l'entreprise. Il est intéressant de noter à cet égard que la convention collective nationale conclue en mai 2004 pour deux ans ne comporte aucune clause de rattrapage automatique de l'inflation. La flexibilité des salaires est limitée du fait d'un rapport relativement élevé (60 %) entre le salaire minimum d'entrée et le salaire de l'ouvrier moyen dans le secteur manufacturier³. L'effet négatif qui en résulte pour l'emploi est quelque peu atténué par des programmes d'aides à l'emploi, ainsi que par des mesures ciblées destinées à réduire le coût, pour l'employeur, des travailleurs à bas salaires (voir ci-après). Bien que le salaire minimum réponde à d'importants objectifs sociaux, une plus grande flexibilité dans sa fixation par les partenaires sociaux pourrait permettre de réduire les disparités de taux de chômage sans pour autant entraîner de dégradation sensible de la situation des salariés⁴, dans la mesure où le réseau familial, très développé en Grèce, tend à en atténuer les conséquences.

Les cotisations de sécurité sociale demeurent élevées; elles représentaient en 2004 plus de 34 % de l'ensemble des coûts bruts de main-d'œuvre, alors que la moyenne de l'UE

se situe aux alentours de 31 %⁵. Ces charges sont à 64 % supportées par les employeurs. Une nouvelle série de mesures concernant le marché du travail, adoptées au début de 2004 (loi 3227/2004), a réduit les coûts non salariaux en cas d'embauche de mères au chômage, de jeunes sans emploi et de chômeurs de 55 ans et plus (voir encadré 4.1). Les nouvelles mesures visent à améliorer les perspectives d'emploi des chômeurs inscrits en accordant aux entreprises qui les embauchent des aides équivalant aux prestations de chômage⁶. Des aides bien ciblées peuvent effectivement contribuer à développer les possibilités d'emploi des groupes désavantagés, mais l'expérience incite à penser qu'elles ne créent pas nécessairement de nombreux emplois nouveaux⁷. Si l'on veut assurer l'intégration au marché du travail et la progression de carrière, il faudrait subordonner le versement des aides à une obligation de formation permettant aux personnes embauchées d'améliorer leurs qualifications monnayables et de développer des liens avec l'entreprise qui les recrute. Pour donner le maximum d'efficacité à ces dispositifs, il importe d'assurer un suivi systématique du comportement des employeurs afin d'éviter toute discrimination à l'encontre des groupes de travailleurs ne bénéficiant pas d'aides.

Encadré 4.1. **Nouvelles mesures destinées à développer les possibilités d'emploi**

Les principales dispositions de la loi 3227/2004 « Mesures de lutte contre le chômage et dispositions connexes », sont les suivantes :

- Les cotisations patronales de sécurité sociale, en cas d'embauche de mères au chômage ayant au moins deux enfants, feront l'objet d'une aide – à condition que l'entreprise bénéficiaire n'ait pas procédé à des licenciements au cours des six mois précédents. L'entreprise doit par ailleurs s'engager à ne pas licencier d'autres salariés sans motif valable tant que l'aide est versée. La durée de l'aide est d'un an pour chaque enfant.
- Les cotisations de sécurité sociale versées par les employeurs qui embauchent des salariés, hommes ou femmes, sur un contrat temporaire pour remplacer des salariées en congé de maternité feront également l'objet d'une aide* (dans les mêmes conditions que ci-dessus).
- Les femmes travaillant dans le secteur agricole seront dispensées de cotisations de sécurité sociale pendant une durée d'un an à compter de la naissance de leur deuxième enfant.
- Les employeurs qui embauchent des jeunes de 25 ans ou moins, ou des chômeurs de 55 ans ou plus ayant validé au moins 6 000 jours d'assurance, bénéficient d'une réduction de 50 % de leurs cotisations d'assurance (le montant de la réduction est versé à l'Institut d'assurances sociales (IKA) par l'État).
- Les entreprises qui embauchent des chômeurs aidés reçoivent une somme équivalant à la prestation de chômage – jusqu'à épuisement des droits – qui est destinée à réduire les coûts salariaux (à condition que l'entreprise bénéficiaire n'ait pas procédé à des licenciements au cours des six mois précédents). L'entreprise doit également s'engager à ne pas licencier d'autres salariés sans motif valable pendant toute la durée d'application de la mesure*.

* La période pendant laquelle le coût salarial est réduit est égale à la période pendant laquelle la personne a droit aux prestations de chômage, majorée de deux mois (soit 12 mois au total).

Législation sur la protection de l'emploi

La rigidité du marché du travail tient aussi au caractère restrictif des procédures de licenciement prévues par la législation sur la protection de l'emploi (LPE). Cette législation a été quelque peu assouplie dans le contexte des réformes du marché du travail de 2000, avec la suppression de la « règle des 2 % » applicable aux licenciements collectifs pour les entreprises de 50 à 199 salariés (tandis que les dispositions concernant les petites entreprises ont été durcies) de manière à ne plus dissuader les entreprises d'accroître leurs effectifs⁸. Il faut s'efforcer d'assouplir encore la LPE. La flexibilité de l'emploi serait beaucoup plus grande si les indemnités de licenciement toujours élevées dont bénéficient les employés et cadres étaient encore réduites, pour se rapprocher de celles qui sont versées aux ouvriers⁹. Il faudrait remédier aux incertitudes qui pèsent sur les décisions d'embauche et de licenciement¹⁰. Les restrictions en matière de licenciement et le coût élevé de celui-ci diminuent les entrées en chômage, mais elles font obstacle à des embauches supplémentaires en période d'expansion, encourageant les entreprises à recourir au travail en heures supplémentaires. En outre, le caractère restrictif de la LPE favorise le transfert d'emplois vers le secteur informel, ce qui a pour effet d'exacerber la segmentation du marché du travail. Enfin, les mesures qui favorisent les travailleurs intégrés ont sans doute un effet défavorable sur le taux d'activité des jeunes et des travailleurs n'ayant qu'une expérience limitée.

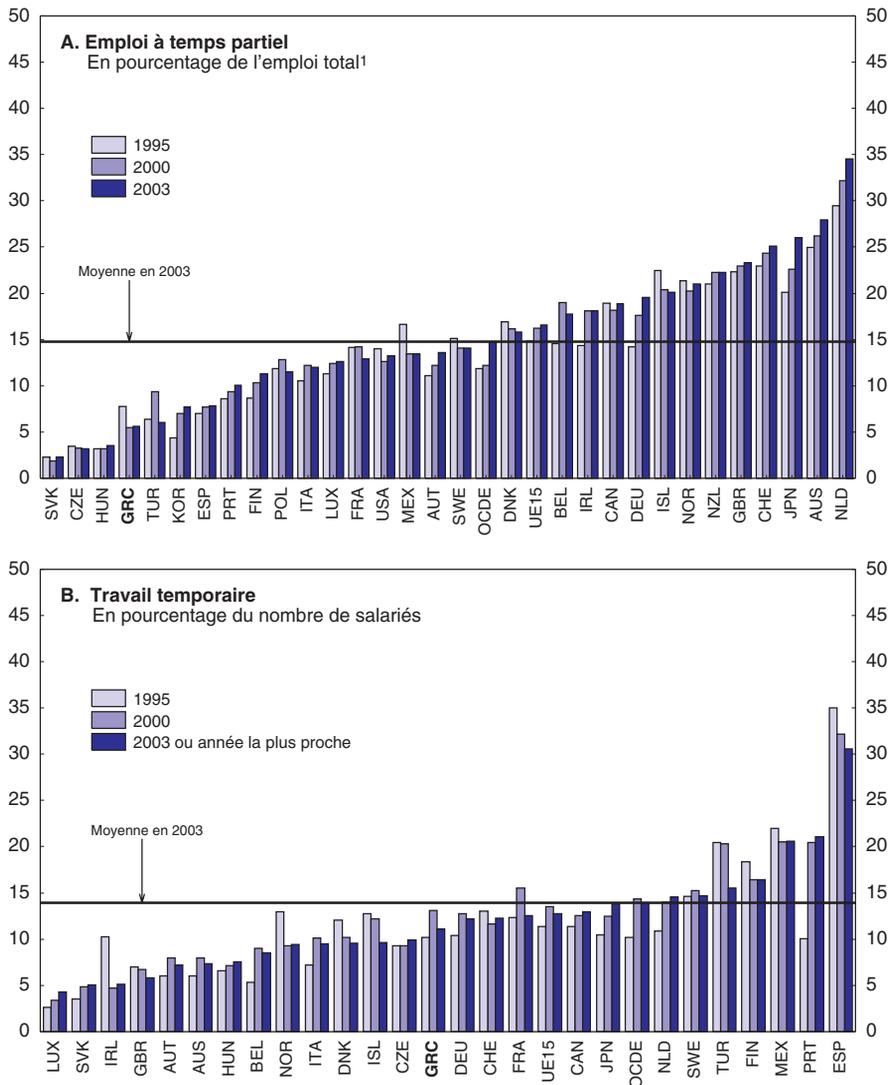
Flexibilité des conditions de travail

La flexibilité du temps de travail prend surtout la forme de travail en heures supplémentaires et de contrats temporaires. Le travail à temps partiel est encore peu développé et ne semble pas devoir s'accroître sensiblement, alors même que la Grèce est l'un des pays de la zone euro où les travailleurs à temps partiel ont le plus de chances de finir par obtenir un emploi à temps plein¹¹. C'est peut-être la raison pour laquelle le taux d'activité des femmes reste l'un des plus faibles de l'UE15 (tableau 4.1). Le travail à temps partiel contribue probablement aussi, dans une large mesure, à retarder les départs en retraite anticipée.

Les réformes du marché du travail de 2000 comportaient des incitations financières¹² en faveur du travail à temps partiel. Après leur mise en application, en 2001, l'emploi à temps partiel a légèrement augmenté en 2003 (atteignant 5.6 % de l'emploi total) et a ainsi compensé le recul observé précédemment (graphique 4.2). Cette évolution tient peut-être aussi à l'accroissement du nombre de crèches et autres structures d'accueil pour les enfants au cours des dernières années, lequel a encouragé les femmes à exercer une activité professionnelle. Cela étant, beaucoup reste à faire, et il faudrait agir à la fois sur l'offre et sur la demande pour combler l'écart¹³. Il faudrait par ailleurs favoriser le travail à temps partiel, qui permettrait d'accroître le taux d'activité des femmes, par exemple grâce à des activités de formation et à un élargissement de l'offre de structures d'accueil pour les enfants¹⁴. Les mesures prises récemment pour développer les possibilités d'emploi à temps partiel dans le secteur public vont dans la bonne direction. La loi 3250/2004 autorise l'État, les administrations locales et les entreprises de droit public à embaucher certaines catégories de travailleurs – comme les femmes au chômage, les personnes ayant plus de trois enfants, les chômeurs de longue durée et les travailleurs proches de l'âge de la retraite – sur des contrats à durée déterminée à temps partiel; les emplois offerts se limitent néanmoins en général au domaine du « travail social », sauf nécessité impérieuse¹⁵. Il

Graphique 4.2. **Types d'emploi : comparaison internationale**

En pourcentage



1. L'emploi à temps partiel correspond généralement à une durée hebdomadaire de travail inférieure à 30 heures pour l'emploi principal. Les données sont exprimées en proportion de l'emploi total, sauf dans le cas des États-Unis (en proportion du nombre de salariés).

Source : OCDE, base de données sur la population active.

faudrait s'efforcer d'étendre le champ d'application du travail à temps partiel dans le secteur public.

Contrairement au travail à temps partiel, encore peu développé, les contrats temporaires (contrats à durée déterminée et emplois saisonniers) représentent une part de l'emploi total qui est proche de la moyenne OCDE (graphique 4.2). Le large recours aux contrats temporaires s'explique sans doute en partie par les coûts de licenciement élevés qu'impliquent les contrats normaux à durée indéterminée, comme on l'a vu plus haut. Si, pour beaucoup de travailleurs, les contrats temporaires servent de tremplin vers un emploi plus stable, le grand nombre de travailleurs temporaires qui continuent d'occuper des emplois temporaires pendant de longues périodes est préoccupant. D'après une analyse

des transitions qui ont lieu sur le marché du travail, portant sur la période 1995-2000, environ 25 % des travailleurs grecs continuaient au bout de cinq ans d'occuper un emploi temporaire, tandis que 9 % d'entre eux étaient devenus chômeurs (Commission européenne, 2003). La mobilité des travailleurs temporaires vers des emplois permanents est particulièrement faible lorsqu'ils ont un niveau d'instruction peu élevé ou qu'ils travaillent dans de petites entreprises, probablement parce que les perspectives de carrière y sont plus restreintes que dans les grandes entreprises (OCDE, 2002b). Le cadre législatif de 2001 sur les services de l'emploi (loi 2956/2001), qui contient des dispositions relatives au fonctionnement des agences de travail temporaire, a officiellement institué la pratique de l'emploi temporaire en Grèce¹⁶. Les nouvelles règles entrées en vigueur au début de 2002 permettent aux agences de travail temporaire de fournir des travailleurs temporaires à des entreprises pour une durée maximum de 18 mois (à moins que leur contrat ne soit converti en contrat à durée indéterminée). Par ailleurs, la loi de 2001 précise les droits des travailleurs des agences de travail temporaire, en améliorant leurs conditions de travail. Le nouveau dispositif, qui enrichit le contenu du travail temporaire, devrait avoir pour effet d'accroître la mobilité sur le marché du travail, avec un impact globalement positif sur l'offre de main-d'œuvre et l'emploi. Le rôle des agences de travail temporaire est encore très limité en Grèce.

S'agissant des heures supplémentaires, les autorités ont essayé de faire en sorte que les entreprises y aient moins largement recours et de stimuler l'emploi en réduisant leur durée légale et en relevant les majorations correspondantes, dans le contexte des réformes du marché du travail de 2000¹⁷. Les réformes prévoyaient également l'annualisation du temps de travail, sous réserve d'accord entre employeurs et salariés, et une réduction de la durée hebdomadaire du travail de 40 à 38 heures. Cependant, d'après les enquêtes qui ont été réalisées, les réformes n'ont contribué que de façon limitée à accroître l'emploi¹⁸, en partie à cause de l'augmentation des coûts de production qu'elles auraient entraînée selon les employeurs. En outre, exception faite d'un très petit nombre de cas (quatre accords d'entreprise et un renouvellement), la flexibilité du temps de travail n'a pas été appliquée par les entreprises. Le gouvernement a l'intention de réformer cette réglementation restrictive des heures supplémentaires et de renforcer le régime de temps de travail flexible.

Mobilité de la main-d'œuvre

La main-d'œuvre est peu mobile, comme en témoignent les fortes disparités de taux de chômage et le taux de rotation peu élevé des effectifs par rapport à la moyenne de l'UE¹⁹. La mobilité géographique limitée est principalement imputable : i) au mode d'occupation des logements, et en particulier à la forte proportion de propriétaires occupants²⁰; ii) aux coûts de transport, qui ont un effet dissuasif sur les déplacements quotidiens; et iii) à des facteurs structurels, comme le large réseau de soutien familial qui vient en aide aux chômeurs²¹ et réduit les incitations à la mobilité régionale. La mobilité professionnelle est fortement entravée par la fragmentation du système de sécurité sociale et par les difficultés de transfert des droits à retraite²² (malgré les mesures prises pour assurer la continuité de ces droits). La réforme de 2002 du système de retraite lève certains obstacles en prévoyant l'unification des principales caisses de sécurité sociale (voir le chapitre 2). La mobilité régionale devrait être encouragée par l'augmentation, en 2004, de l'allocation logement pour les chômeurs qui trouvent un emploi en un lieu éloigné de leur résidence, ainsi que par l'octroi de subventions du Service public de l'emploi (OAED) à des projets

présentés par des chômeurs de grands centres urbains qui sont prêts à « retourner dans des zones rurales ou périphériques » pour créer une entreprise²³. En outre, la loi fiscale de 2004 prévoit (à partir de 2005) pour l'impôt sur le revenu un abattement à hauteur du loyer lorsqu'une personne de 40 ans au maximum quitte Athènes ou Thessalonique ou lorsqu'un salarié est transféré en dehors de son lieu de résidence.

Politiques actives du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) ont été sensiblement développées ces dernières années dans le but de favoriser l'emploi grâce à des aides à la recherche d'un emploi, à des programmes de formation et à des aides directes à l'emploi. Le niveau élevé du chômage structurel montre que beaucoup reste à faire pour améliorer l'efficacité de l'OAED sur le plan de la mise en concordance des offres et des demandes d'emploi et pour faire baisser encore le taux de chômage. Une restructuration de l'OAED est en cours (voir l'encadré 4.2). Le Plan national d'action pour l'emploi de 2004 a révélé que la restructuration était une tâche longue et difficile, et que les centres de promotion de l'emploi n'avaient pas jusque-là atteint leurs objectifs en termes de prise en charge personnalisée de tous les chômeurs²⁴, de réinsertion des chômeurs et de contribution effective à l'identification des besoins du marché du travail (ministère de l'Emploi et de la Protection sociale, 2004). L'OAED pourrait contribuer plus efficacement à la mise en concordance des offres et des demandes d'emploi si une concurrence plus intense pouvait s'exercer entre prestataires de services publics et privés sur le marché du placement. Il y a actuellement 50 agences pour l'emploi privées en Grèce, mais leur part dans l'activité totale de placement est négligeable, car ces agences ne s'occupent que de certaines catégories d'emplois très restreintes. On notera que les centres de formation professionnelle (KEK) ont été autorisés en 2004 (loi 3327) à exercer également la fonction de service privé d'orientation pour l'emploi.

Encadré 4.2. Étapes stratégiques de la restructuration de l'OAED

Cette restructuration s'est déroulée de la manière suivante :

- i) Amélioration du réseau des Centres de promotion de l'emploi du Service public de l'emploi* sur les plans quantitatif et qualitatif, afin de faciliter une approche personnalisée.
- ii) Mise en place d'un système d'information intégré permettant le suivi des demandeurs d'emploi grâce à une approche personnalisée et facilitant la planification et les décisions concernant les mesures actives en faveur de l'emploi.
- iii) Amélioration des procédures administratives de l'OAED grâce à l'élaboration d'un nouvel organigramme et d'un nouveau règlement intérieur (concernant notamment la formation du personnel de l'OAED).
- iv) Rénovation des infrastructures de l'OAED, à la fois au siège et dans les services locaux (mesures en cours).
- v) Utilisation de divers outils d'information en vue de la mise en place en 2005 du système d'information intégré.

* La loi 3144/2003 a créé au sein de l'OAED un nouveau Service spécial chargé de la gestion des Centres de promotion de l'emploi.

En dépit des progrès accomplis jusqu'ici dans la mise en œuvre d'une stratégie pour l'emploi plus intégrée, le succès limité des programmes d'aide à l'emploi élaborés par l'OAED montre à l'évidence qu'il importe de revoir les conditions de participation à ces programmes et d'évaluer leurs objectifs. Les chômeurs et les entreprises considèrent souvent que les programmes de l'OAED sont « bureaucratiques », ce qui ne les incite pas à y participer. Un certain nombre d'observations donnent à penser que les programmes d'aide à l'emploi de l'OAED répondent mieux aux besoins des grandes entreprises (Employment Observatory Research-Informatics SA, 2004).

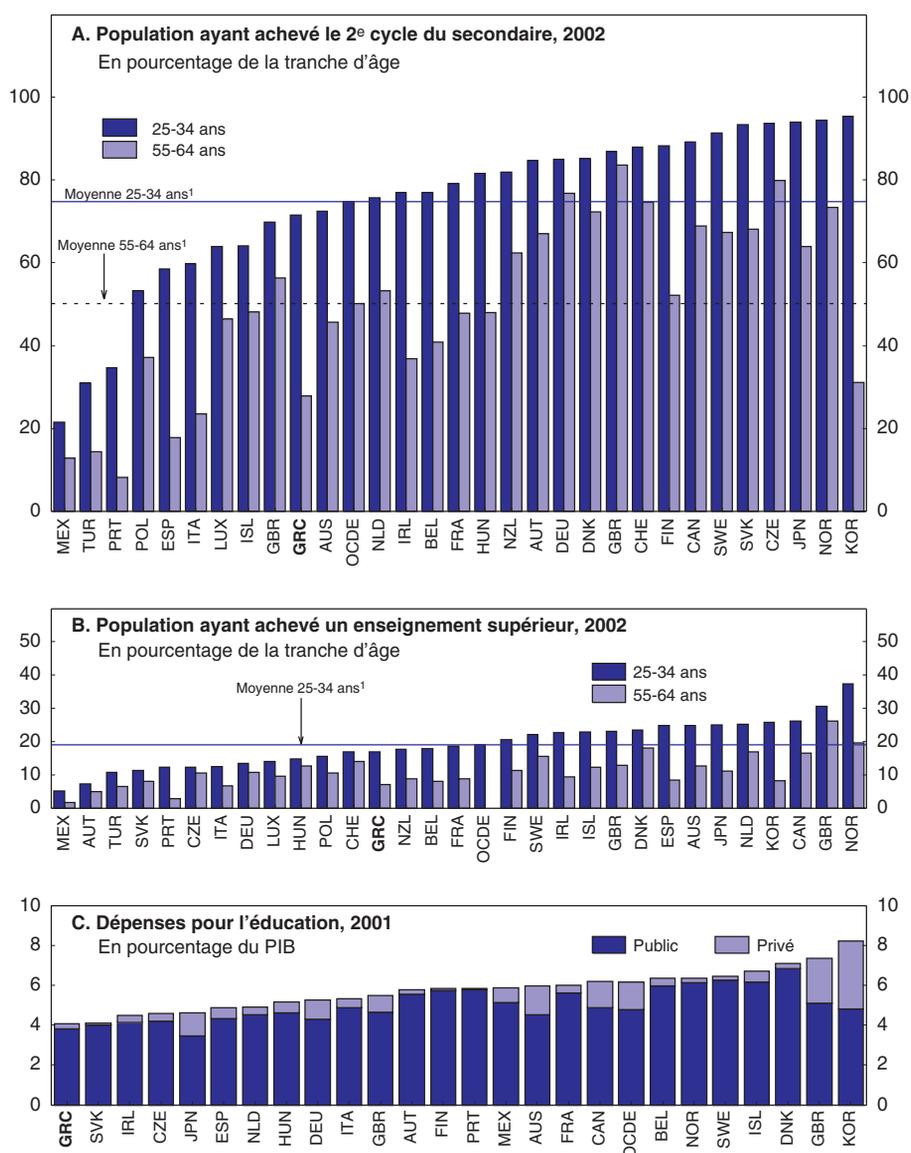
Le Plan national d'action pour l'emploi de 2004 évalue les mesures prises pour identifier les initiatives les plus utiles et pour mettre en évidence les problèmes qui n'ont pas été résolus. Afin d'améliorer le fonctionnement des Centres pour la promotion de l'emploi, les conseillers pour l'emploi ont été chargés, moyennant un contrôle centralisé, de la mise en œuvre de l'ensemble de l'approche personnalisée, de la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail et de la diffusion sur le lieu de travail d'informations sur les programmes. Il importe de continuer à mieux adapter les programmes de l'OAED aux besoins des groupes cibles et de contrôler étroitement leur efficacité, de façon à obtenir une meilleure mise en concordance des offres et des demandes d'emploi.

Valoriser le capital humain

Améliorer les résultats de l'enseignement

Les qualifications et les compétences des travailleurs ont une influence déterminante sur la croissance de la productivité. À l'heure actuelle, le volume de capital humain dont dispose la Grèce est inférieur à la moyenne OCDE, comme le révèle la moindre proportion de la population (25-64 ans) ayant fait des études secondaires de deuxième cycle, mais la proportion des titulaires d'un diplôme universitaire est plus proche de la moyenne de la zone (graphique 4.3). Les progrès remarquables accomplis au cours des vingt-cinq dernières années ont fait apparaître une nette différence de niveau d'instruction entre les jeunes et les cohortes plus âgées. Néanmoins, la part des jeunes qui abandonnent prématurément leurs études (ceux qui ont tout au plus fait des études secondaires de premier cycle) représentait plus de 15 % des 18-24 ans en 2003 – ce qui est néanmoins inférieur à la moyenne de l'UE15 (18.1 %). Le système d'évaluation objective des résultats des élèves durant la dernière année de l'enseignement secondaire – outre qu'il assure un traitement équitable des différents établissements – donne une assez bonne idée des résultats obtenus. Il serait sans doute souhaitable, également, d'accorder aux établissements scolaires davantage d'autonomie pour leur permettre de mieux répondre aux besoins locaux, ce qui est particulièrement important dans le contexte actuel de forte immigration. L'administration centrale conserve le principal pouvoir de décision dans le domaine de l'enseignement (graphique 4.4). Contrairement à ce que l'on a pu observer dans les autres pays de l'OCDE, il y a eu centralisation du processus de décision entre 1998 et 2003. Pour améliorer les résultats de l'enseignement, il faudrait renforcer l'infrastructure des instituts pédagogiques et réduire encore autant que possible le nombre d'établissements de très petite taille²⁵. Les réformes récemment mises en œuvre dans le but de développer l'enseignement supérieur, de créer des programmes de formation pédagogique et d'introduire des technologies avancées dans les établissements scolaires contribuent à améliorer la qualité de l'enseignement. En outre, ces réformes prévoient un accroissement du nombre d'écoles assurant une scolarisation à temps plein (jardins

Graphique 4.3. Indicateurs pour l'éducation : comparaison



1. Moyenne non pondérée.

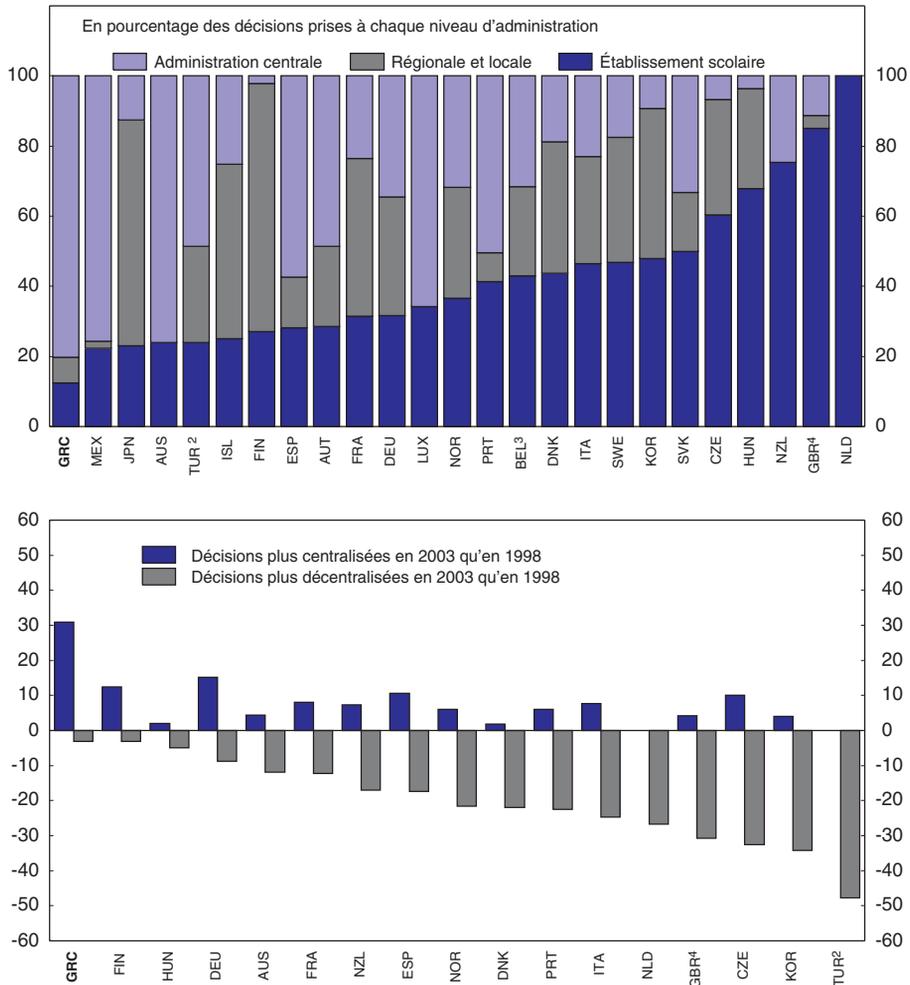
Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*.

d'enfants et écoles primaires), ce qui pourrait contribuer à une augmentation du taux d'activité des femmes.

En janvier 2005, le gouvernement a lancé un processus de consultation nationale dans le but de remédier aux problèmes du système éducatif. L'analyse des performances des processus éducatifs à tous les niveaux, de même que l'évaluation des élèves et des établissements scolaires, fait partie des questions qui seront examinées dans le cadre de ce dialogue national. Le gouvernement est déterminé à mettre en place un système national d'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur²⁶ et les nouvelles dispositions législatives définissant le cadre de fonctionnement de ce système ont été soumises au Parlement. Le gouvernement a également présenté une proposition tendant à laisser aux établissements d'enseignement supérieur une plus grande maîtrise de leurs ressources

Graphique 4.4. Degré de centralisation des décisions dans le premier cycle du secondaire

En pourcentage du total, 2003¹



1. Classement dans l'ordre croissant du pourcentage des décisions prises au niveau de l'établissement scolaire.
2. Données concernant l'enseignement primaire.
3. Communauté française.
4. Angleterre.

Source : OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*.

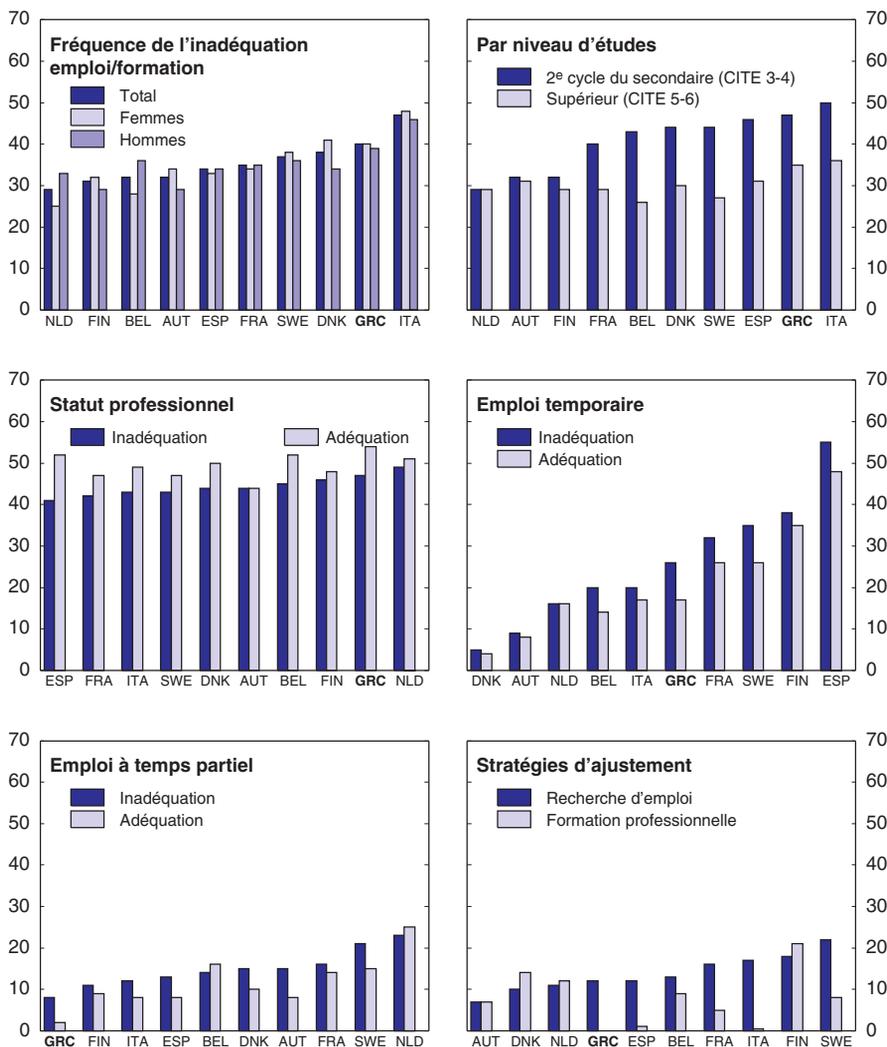
financières et davantage de liberté pour leur planification à long terme. Le dialogue national doit par ailleurs porter sur la mise en place d'un nouveau système d'examens d'entrée à l'université, le financement des infrastructures éducatives et la structure du système d'enseignement et sa réforme. D'après des statistiques récentes concernant les échanges d'étudiants dans l'enseignement supérieur, la Grèce est l'un des pays où les sorties nettes sont les plus nombreuses (9,4 %), élément qui, entre autres, montre bien la nécessité d'un système éducatif de niveau international (OCDE, 2004b).

Faciliter le passage des études à la vie professionnelle

En dépit de l'amélioration des niveaux d'instruction au cours des deux dernières décennies, le taux de chômage élevé observé parmi les jeunes en Grèce, notamment ceux

qui ont fait des études supérieures, donne à penser que les qualifications acquises dans le cadre du système d'enseignement et de formation sont loin de correspondre aux besoins du marché du travail. Cette impression est confirmée par des données provenant du *module ad hoc de l'EFT 2000 sur le passage de l'école à la vie professionnelle en Europe*²⁷, qui révèlent qu'en Grèce 40 % des jeunes sortis du système éducatif occupent un emploi ne correspondant pas à leur domaine d'études, l'Italie étant le seul autre pays européen où la proportion est plus forte (47 %) (graphique 4.5). L'inadéquation de l'emploi se traduit généralement par un plus faible statut professionnel et par une plus grande probabilité d'emploi temporaire ou à temps partiel. Par ailleurs, il existe une relation inverse entre la fréquence de l'inadéquation et le niveau d'études. Comme dans beaucoup d'autres pays de

Graphique 4.5. **Passage de l'école à la vie active : inadéquation emploi/formation**¹
En pourcentage du groupe considéré



1. L'inadéquation emploi/formation reflète le degré auquel l'emploi actuel d'un sortant du système éducatif ne correspond pas à l'enseignement initial qui lui a été dispensé. Le sortant du système éducatif est une personne de 15 à 35 ans qui a terminé un enseignement initial au cours des 10 années précédentes (5 pour la Finlande, les Pays-Bas et la Suède). Les formations générales du deuxième cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur ne sont pas prises en compte.

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail 2000, « Transition entre le système éducatif et la vie active en Europe ».

l'UE, c'est la recherche d'un autre emploi, plutôt que la participation à des programmes de formation professionnelle continue, qui constitue dans la pratique le principal moyen de remédier à l'inadéquation de l'emploi en Grèce.

Des réformes récentes ont eu pour but de renforcer le lien entre l'enseignement (à tous les niveaux) et les besoins du marché du travail, grâce à la mise en place d'un système efficace d'orientation professionnelle. Dans l'enseignement supérieur, les autorités ont créé des bureaux d'orientation et des programmes de formation pratique, qu'elles ont l'intention de développer. Aux autres niveaux, les efforts se sont concentrés sur la création de centres et bureaux de conseil et d'orientation professionnelle – destinés aux élèves, aux parents et aux enseignants – et sur l'élaboration de nouveaux matériels éducatifs adaptés à l'enseignement primaire et secondaire. La flexibilité du système éducatif serait plus grande si les étudiants avaient la possibilité de changer de département universitaire (voire d'université). Parallèlement, il faudrait renforcer les programmes de formation professionnelle à l'intention des jeunes afin que la filière technique soit une passerelle plus efficace vers l'emploi. La formation professionnelle est insuffisamment développée depuis longtemps en partie parce qu'elle n'a pas une très bonne réputation et qu'elle est considérée comme un second choix par rapport aux études universitaires. Depuis une dizaine d'années, cependant, les systèmes d'enseignement et de formation professionnels ont sensiblement évolué, l'objectif étant de moderniser les services de formation, de mieux coordonner les systèmes existants et de renforcer le lien avec l'emploi²⁸. Il faudrait s'efforcer d'améliorer davantage la qualité de la formation professionnelle. La mise en place d'une certification des formateurs, de même que d'une procédure d'accréditation des programmes de formation, y contribuera.

Favoriser la formation continue

La Grèce progresse dans la voie d'une stratégie d'ensemble en matière de formation continue. C'est dans cette optique que s'inscrivent la création de l'Université ouverte hellénique et des Écoles de la deuxième chance, les programmes de formation complémentaire des enseignants, les programmes de soutien pédagogique à l'intention des élèves en difficulté des établissements secondaires et des collèges techniques, et la coordination des systèmes d'enseignement secondaire professionnel, de formation initiale et de formation continue. Une nouvelle loi concernant le fonctionnement des instituts de formation continue dans les universités et les instituts d'enseignement technologique est également à l'étude, l'objectif étant de donner aux diplômés adultes la possibilité de se tenir au courant des derniers progrès technologiques et de l'évolution de la demande de qualifications sur le marché du travail. Le gouvernement envisage également de mettre en place en 2005 un système national visant à assurer une meilleure concordance entre la formation professionnelle et l'emploi (ministère de l'Emploi et de la Protection sociale, 2004). Ces initiatives vont dans la bonne direction. Cependant, la proportion de personnes de 25 à 64 ans participant à des programmes de formation continue est très faible par rapport aux autres pays de l'UE (3,7 % en 2003 contre une moyenne de 10 % pour l'UE15)²⁹. Il serait particulièrement utile de rétablir les programmes d'« université permanente » (aboutissant à un diplôme universitaire ou équivalent) destinés aux étudiants extérieurs de 25 ans et plus. Il est important de réduire rapidement l'« illettrisme numérique » afin de renforcer l'efficacité de la formation continue. Le *Programme opérationnel pour la société de l'information* (OPIS), s'inscrivant dans le troisième cadre communautaire d'appui, vise à faciliter financièrement la pénétration des technologies de l'information à tous les niveaux

du système éducatif (depuis l'école primaire jusqu'à l'université³⁰) et dans le secteur des entreprises, notamment les très petites entreprises. OPIS concerne également la formation des maîtres et l'amélioration des programmes, car l'accès à l'informatique ne garantit pas à lui seul un système d'enseignement de meilleure qualité. La création d'universités privées, que la constitution grecque n'autorise pas pour l'instant, faciliterait la transition vers une économie du savoir.

Encadré 4.3. Mise en œuvre de la réforme du marché du travail : vue d'ensemble

Propositions	Mesures prises	Évaluation/recommandations de l'OCDE
I. Accroître la flexibilité des coûts de main-d'œuvre		
Abaisser le salaire minimum pour les « travailleurs vulnérables » (peu qualifiés, jeunes)	La convention collective nationale de mai 2004, couvrant une période de deux ans, ne contient aucune clause de rattrapage automatique de l'inflation.	Les salaires minimums relativement élevés continuent de limiter les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés et des jeunes.
	La nouvelle loi sur les incitations à l'investissement (3299/2004) prévoit le subventionnement, à hauteur de 48 %, des coûts totaux de main-d'œuvre (salaire brut et cotisations de sécurité sociale) des nouveaux emplois créés par l'investissement pendant deux ans; ce subventionnement n'est pas limité au salaire minimum.	
Simplifier et décentraliser le processus de négociation des salaires	La clause de non-application des conventions salariales de branche dans les zones à chômage élevé n'est que rarement utilisée.	Rendre les clauses de flexibilité des salaires plus facilement applicables dans la pratique.
		Encourager une plus grande différenciation des salaires au niveau local et à celui de l'entreprise.
Réduire les coûts non salariaux	Des mesures ont été adoptées en 2004 dans le but d'améliorer les possibilités d'emploi des groupes vulnérables (mères au chômage, jeunes sans emploi et chômeurs de 55 ans ou plus).	Réduire davantage les coûts de main-d'œuvre non salariaux.
II. Favoriser la flexibilité et la mobilité sur le marché du travail		
Assouplir la législation sur la protection de l'emploi	La loi de 2000 a supprimé la « règle des 2 % » pour le licenciement collectif dans les entreprises de 50 à 199 salariés. Pour les entreprises de 20 à 199 salariés, la limite maximale est fixée à quatre personnes.	Réduire les coûts de licenciement des employés et cadres et réduire la différence avec les coûts correspondants pour les ouvriers. Réformer encore la législation sur la protection de l'emploi afin de remédier aux incertitudes pesant sur les décisions d'embauche et de licenciement.
Renforcer la flexibilité du temps de travail	Introduction en 2004 d'emplois à temps partiel dans le secteur public dans le domaine du « travail social ».	Encourager davantage le travail à temps partiel en réduisant les contre-incitations qui subsistent.
Renforcer la mobilité de la main-d'œuvre	Augmentation en 2004 de l'allocation logement en faveur des chômeurs qui trouvent un emploi en un lieu éloigné de leur domicile; financement de projets de l'OAED en faveur des chômeurs des grands centres urbains qui sont prêts à « retourner dans des zones rurales/ périphériques » pour créer une entreprise; à partir de 2005 abattement pour l'impôt sur le revenu à hauteur du loyer lorsqu'un salarié de 40 ans ou plus quitte Athènes ou Thessalonique ou est transféré en dehors de son lieu de résidence (loi 3296/2004).	Poursuivre l'application de ces mesures.

Encadré 4.3. **Mise en œuvre de la réforme du marché du travail : vue d'ensemble** (suite)

Propositions	Mesures prises	Évaluation/recommandations de l'OCDE
III. Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail		
Développer les programmes de formation professionnelle	Progrès de l'intégration des programmes de formation professionnelle dans la stratégie coordonnée pour l'emploi (par exemple, certification des centres de formation, introduction de programmes de formation professionnelle en alternance).	Mettre plus l'accent sur les PAMT en matière de formation, et moins sur les aides à l'emploi.
Améliorer davantage l'efficacité du SPE en termes d'appariement des offres et demandes d'emploi	Création de centres de promotion de l'emploi fournissant des services individualisés aux chômeurs.	Améliorer davantage la qualité de la formation professionnelle et ses liens avec les besoins des entreprises. Accélérer l'achèvement de la réforme de l'OAED et la mise en œuvre de l'approche personnalisée pour tous les chômeurs. Assurer les services avec des ressources adéquates. Accélérer la mise en place d'un dispositif complet d'évaluation des PAMT.
	Mesures concernant l'élaboration d'indicateurs d'évaluation des politiques.	
Permettre la création d'agences de placement à but lucratif	Quelques progrès dans le sens de la création d'agences privées de placement; les agences de travail temporaire sont désormais autorisées par la loi 2956 de 2001.	Poursuivre l'application de ces mesures.
	Début 2004 (loi 3327), les centres de formation professionnelle ont été autorisés à exercer les fonctions de service privé d'orientation pour l'emploi.	
IV. Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre		
Améliorer la transition de la formation initiale à la vie professionnelle.	Application d'un plan d'action pour la mise en œuvre en 2005 du système national de liaison entre l'enseignement et la formation professionnels et l'emploi (loi 3191 de 2003).	Poursuivre l'application des réformes. Réviser les programmes scolaires. Améliorer l'évaluation des résultats. Encourager la formation et la reconversion des personnes faisant déjà partie de la population active.
Améliorer la qualité de l'enseignement formel	Plus large utilisation des technologies de l'information durant la scolarité et la formation professionnelle.	Accroître l'investissement dans le capital humain. Renforcer la lutte contre « l'illettrisme numérique ».
	Lancement, en janvier 2005, d'un processus national de consultation destiné à remédier aux problèmes du système éducatif.	Mettre en œuvre rapidement les mesures qui seront arrêtées au cours de ce processus.

Notes

1. Il s'agit notamment de l'augmentation des taux d'activité féminins, de l'arrivée de travailleurs immigrés, de la restructuration industrielle et du déclin de l'emploi rural.
2. Cette situation tient en partie à la nécessité de réunir un consensus pour insérer une clause dérogatoire dans un accord, mais aussi à certains facteurs structurels, dus à leur tour à un manque d'expérience dans ce domaine. Comme le soulignaient les précédentes *Études*, les pactes territoriaux pour l'emploi, institués dans le contexte des réformes du marché du travail de 1998, permettaient de déroger aux accords salariaux sectoriels dans des régions prédéterminées, touchées par un chômage élevé et par le déclin industriel.
3. La convention collective nationale pour 2004-05 prévoyait des augmentations de salaires de 4 % à compter de janvier 2004 et de 2 % à compter de septembre 2004, auxquelles s'ajoute un montant forfaitaire – à compter du 1^{er} septembre 2004 – de € 8 par mois pour les ouvriers célibataires n'ayant jamais exercé un emploi et de € 8.50 par mois pour les employés se trouvant dans la même situation. Ainsi, les minimums et les salaires des personnes occupant un premier emploi ont été

augmentés en 2004 (décembre à décembre) dans de plus fortes proportions que les tranches de revenu, d'environ 7.4 et 7.7 % respectivement; la hausse annuelle moyenne a été de 5.2-5.3 % en cas de premier emploi et de 4.7 % pour les titulaires du salaire minimum occupant déjà un emploi. L'augmentation annuelle moyenne pour les titulaires du salaire minimum en 2004 est estimée à 4.8 %. Pour 2005, la convention prévoit des augmentations de salaire de 2.2 % au 1^{er} janvier et de 3.3 % au 1^{er} septembre; on estime à 4.9 % l'augmentation annuelle moyenne pour les titulaires du salaire minimum.

4. Voir OCDE (1998) et Marlier et Pontieux (2000).
5. La loi 2874/2000 (modifiée par la loi 2972/2001) a prévu une réduction de 2 points des cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires. La loi 2837/2000 a diminué de 6.67 points les cotisations salariales de sécurité sociale (pour les titulaires du salaire minimum). Si l'on tient compte de ces mesures, les cotisations de sécurité sociale représentent environ 33 % des coûts bruts totaux de main-d'œuvre.
6. Cela signifie que l'ancien chômeur désormais salarié (à plein-temps ou à temps partiel) perçoit, en plus de la somme à laquelle il aurait droit s'il était au chômage (dont le coût est supporté par les services publics de l'emploi), la différence entre celle-ci et le salaire auquel serait rémunéré son emploi en vertu des conventions collectives; en outre, il bénéficie des mêmes assurances que les autres salariés (abstraction faite de l'assurance chômage). S'il est licencié ou quitte son emploi avant l'expiration de la période de versement de la subvention, il recevra l'allocation de chômage pendant le reste de cette période, à condition de ne pas pouvoir être placé dans un autre emploi (ministère de l'Emploi et de la Protection sociale, 2003).
7. Pour un examen de cette question, voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2003.
8. En vertu de la loi 2874/2000, pour les entreprises de moins de 50 salariés, le seuil du licenciement collectif est abaissé de 5 à 4 salariés, tandis que pour les entreprises de 50 à 199 salariés, la limite est également fixée à 4 salariés, au lieu de 1 à 4 salariés. Le seuil de « 2 % » continuera de s'appliquer aux entreprises de plus de 200 salariés.
9. Les coûts de licenciement, dans le cas des employés et cadres, peuvent atteindre 24 mois de salaire si l'intéressé a plus de 28 ans d'ancienneté auprès du même employeur. En revanche, pour les ouvriers, les indemnités de licenciement représentent 160 jours de salaire pour une ancienneté de 30 ans ou plus chez le même employeur (selon la convention collective nationale de mai 2004). Pour les deux groupes de travailleurs, les coûts de licenciement sont fonction de l'ancienneté.
10. Pour une analyse de cette question, voir OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2004.
11. Sur la période 1993-97, en moyenne, 35.2 % des hommes et 25.1 % des femmes qui avaient un emploi à temps partiel ont obtenu un emploi à temps plein dans un délai d'un an. Au niveau de l'UE, les chiffres correspondants sont respectivement de 33.1 % et 16.2 % (Taylor, 2002). Pour une analyse de cette question, voir également Employment Observatory Research (2003).
12. En plus des incitations financières, la réforme du marché du travail de 2000 visait à élargir le champ du travail à temps partiel en supprimant la possibilité d'heures supplémentaires pour les travailleurs à temps partiel. Pour une description plus détaillée de la réforme, voir les *Études économiques de l'OCDE* de 2001 et 2002 sur la Grèce.
13. La structure des cotisations de sécurité sociale ne semble pas constituer un obstacle majeur au travail à temps partiel, étant donné que ces cotisations sont calculées au prorata. En général, leur assiette est la rémunération effective; toutefois, la rémunération journalière imputée retenue comme plancher pour les cotisations de sécurité IKA est de € 7.07 pour 2005, c'est-à-dire 27 % seulement du salaire minimum journalier (2.2 heures de travail par jour pour un travailleur rémunéré au salaire minimum).
14. On peut rendre les aides pour la garde des enfants plus efficaces en subordonnant leur attribution à l'emploi de la mère, ou du moins à la recherche active d'un emploi par celle-ci. On peut aussi obtenir davantage d'efficacité en ciblant les aides sur les mères à bas revenu, dont l'offre de travail est plus élastique par rapport au salaire net (Jaumotte, 2003).
15. La loi de 2004 redéfinit les conditions du recrutement de personnel à temps partiel dans le secteur public, initialement fixées dans la loi 3147/2003. La sélection des candidats aux nouveaux postes est fondée sur des critères sociaux. Par exemple, 30 % des postes sont attribués à des travailleurs sans emploi (de plus de 30 ans) en fin de droits. Les personnes employées à temps partiel en vertu des dispositions de la loi de 2004 ne pourront pas travailler plus de 20 heures par semaine ou pendant plus de 18 mois consécutifs. Le gouvernement a annoncé le recrutement de 13 000 travailleurs à temps partiel dans le secteur public.

16. Voir ministère de l'Emploi et de la Protection sociale (2002 et 2003).
17. La loi de 2000 a réduit les heures supplémentaires hebdomadaires qui sont à la discrétion des employeurs (heures supplémentaires « non réglementées »), les ramenant de 8 à 3 heures par semaine (tandis que la durée contractuelle hebdomadaire du travail pour un salarié à plein-temps reste de 40 heures), et elle a augmenté les majorations pour heures supplémentaires. Dans la convention collective nationale de mai 2004, les deux parties sont convenues de demander au gouvernement d'augmenter de deux heures (44^e et 45^e heure) le nombre d'heures supplémentaires à la discrétion de l'employeur (les majorations restent à 50 %).
18. Voir, par exemple, Institut du travail GSEE-ADEDY (2002).
19. En 2004, les taux de chômage régionaux s'échelonnaient entre 5.9 % pour la Crète et 16.4 % pour la Macédoine occidentale (enquête grecque sur la population active). Pour de plus amples informations sur la mobilité de la main-d'œuvre, voir Commission européenne (2004).
20. D'après l'enquête de 1999 sur le budget des ménages, 79.6 % des ménages sont propriétaires de leur logement.
21. La durée de versement des allocations de chômage s'échelonne entre 5 et 12 mois, suivant la durée de l'emploi précédent.
22. Voir ministère de l'Emploi et de la Protection sociale (2003).
23. L'aide est doublée pour certaines catégories de chômeurs.
24. D'après les données d'août 2004 figurant dans le Plan national d'action pour l'emploi de 2004, 17 % des chômeurs déclarés avaient bénéficié de services personnalisés, la proportion atteignant 20 % parmi les femmes.
25. D'après les informations provenant de l'enquête PISA 2000 de l'OCDE, les deux tiers au moins des élèves grecs sont scolarisés dans des établissements dont le chef estime que la pénurie ou l'inadéquation de l'offre d'enseignants gêne l'apprentissage au moins « dans une certaine mesure », notamment dans les disciplines scientifiques (OCDE 2002, Analyse des politiques d'éducation). En 1983-84, il y avait 6 267 établissements comptant de 1 à 3 enseignants, mais leur nombre a été ramené à 2 690 en 2000-01 et à 1 184 en 2004-05. Abstraction faite des raisons démographiques, les autorités éducatives s'étaient fixé pour objectif de regrouper les petits établissements afin de réduire leur dispersion.
26. La mise en place d'un système d'assurance de qualité dans l'enseignement supérieur s'inscrit dans le prolongement du Processus de Bologne, qui est actuellement l'initiative la plus importante en matière de réforme de l'enseignement supérieur en Europe. Ce Processus vise à développer la mobilité des étudiants et des enseignants dans un contexte de transparence accrue et de reconnaissance mutuelle des diplômes entre universités.
27. Voir Eurostat (2003).
28. Des initiatives importantes ont été prises dans le but de renforcer la formation professionnelle à l'intention des jeunes : programmes de formation professionnelle initiale dans des écoles d'apprentissage et dans des instituts de formation professionnelle (IEK); programmes de formation dans les centres de formation professionnelle (KEK); programmes de formation sur de grands projets techniques; programmes de préformation, programmes de formation continue et de formation continue en alternance, et programmes de formation professionnelle intensive offerts par l'OAED (ministère de l'Emploi et de la Protection sociale).
29. Selon les autorités grecques, la situation en Grèce est bien meilleure pour la participation à la formation; il faut ajuster les techniques de mesure à l'éventail très large des possibilités de formation.
30. D'après les résultats de l'enquête PISA 2000 de l'OCDE, le nombre d'élèves pour un ordinateur est plus élevé en Grèce que dans la moyenne des pays de l'OCDE, puisqu'un élève de 15 ans fréquente généralement un établissement où plus de 20 élèves partagent le même ordinateur, contre une moyenne de 13 élèves pour la zone OCDE. En outre, la Grèce est l'un des pays où l'accès à l'informatique est très variable suivant les établissements scolaires, ainsi qu'en témoigne la différence importante entre les centiles supérieur et inférieur (25^e et 75^e) du ratio d'élèves par ordinateur (OCDE, 2002d).

Bibliographie

- Banque de Grèce (2003), *Annual Report 2002*, avril, Athènes.
- Commission européenne (2003), *L'emploi en Europe 2003 : Évolution récente et perspectives*, Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, septembre.
- Commission européenne (2004), « Rapport sur la mise en œuvre du plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité », COM(2004) 66 final, février.
- Employment Observatory Research – Informatics SA (2003), « Flexibility and Organisation of Work: Empirical Data from Greece and the European Union », *Discussion Papers*, n° 9, mars, Athènes.
- Employment Observatory Research – Informatics SA (PAEP) (2004), « Occupational and Skill Demand in the Hellenic Labour Market: Results of a Survey in Private Businesses », résumé de l'étude, Athènes.
- Eurostat (2003), « Les jeunes Européens sortant du système éducatif et les effets de l'inadéquation des emplois sur le marché du travail : Le passage de l'école à la vie professionnelle chez les jeunes Européens – Partie II », *Statistiques en bref*, Population et conditions sociales, Thème 3-5/2003, Communautés européennes.
- Institute of Labour GSEE-ADEDY (2002), « Employment and Industrial Relations in Greece: Reality-Trends-Prospects », INE, octobre, Athènes (en grec).
- Jaumotte, F. (2003), « Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 376, OCDE, Paris.
- Marlier, E. et S. Pontieux (2000), « Les bas salaires dans les pays de l'UE », *Statistiques en bref*, Thème 3, août, Eurostat.
- Ministère de l'Emploi et de la Protection sociale (2002, 2003, 2004), Plan national d'action pour l'emploi, Athènes.
- OCDE (1998, 2002b, 2003, 2004a), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001, 2002a), *Études économique de l'OCDE : Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002c), *Analyse des politiques d'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002d, 2004b), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- Taylor, M. (2002), « Labour Market Transitions in the Context of Social Exclusion: A Study of EU », Rapport établi pour la Commission européenne, CE, DG V, Unité EMPL/A.1.

Chapitre 5

L'impact économique des migrations

En Grèce, les migrations ont toujours constitué un phénomène de premier plan : les Grecs ont émigré massivement pendant plusieurs décennies après la Seconde Guerre mondiale et le pays connaît un afflux considérable d'immigrants depuis 1990. Le cycle d'émigration suivi de migrations de retour importantes peut être considéré comme un signe du passage de la Grèce d'une économie rurale à une économie urbaine, bien que les facteurs politiques aient également joué un grand rôle. Les immigrants ont été nombreux à arriver dans les années 90, au point d'avoir probablement porté à plus de 10 % la part des étrangers dans la population totale et d'avoir augmenté la population active de 5 à 10 %. Compte tenu des rigidités du marché du travail formel en Grèce, l'existence d'un secteur informel non négligeable constamment en quête de main-d'œuvre à bas salaires a permis aux immigrants clandestins de trouver des emplois en nombre alors même que le chômage structurel de la population grecque refusait de baisser. Tout en mettant en évidence les effets que peuvent avoir des interventions sur le marché du travail comme la fixation d'un salaire minimum trop élevé, à savoir la limitation des débouchés professionnels pour les travailleurs faiblement qualifiés, l'immigration clandestine a réduit le coût économique de ces restrictions en permettant au moins à certains Grecs de progresser dans la hiérarchie des emplois et en accroissant la production et la rentabilité d'un certain nombre de secteurs. Moins les autorités appliquent de pénalités aux employeurs d'immigrants clandestins – pénalités qui, en principe, sont sévères mais, en pratique, semblent rester lettre morte le plus souvent – plus ces avantages économiques sont importants.

La Grèce a été l'épicentre d'un certain nombre de mouvements migratoires différents¹. Pendant bien des années après la Seconde Guerre mondiale, elle a vu partir de très nombreux émigrants, issus pour l'essentiel de zones rurales reculées. À certaines époques au cours de cette période, des facteurs politiques ont également contribué au développement de la diaspora grecque. Les principales destinations ont été des pays comme l'Allemagne, les États-Unis et l'Australie. Au cours de ces vingt dernières années, la situation politique ayant évolué et l'économie grecque ayant commencé à rattraper celle des autres pays européens, l'émigration a nettement diminué et certains expatriés sont revenus. Il y a 20 ans à peine, la Grèce était un pays particulièrement homogène sur le plan démographique et culturel : sa population était constituée à plus de 98 % de personnes nées en Grèce ou descendant d'émigrés grecs de retour, et la plupart étaient de confession grecque orthodoxe. La situation a changé du tout au tout avec l'afflux, dans les années 80 et 90, de très nombreux immigrants, non grecophones pour la plupart. Originaires dans leur grande majorité des pays balkaniques voisins, surtout d'Albanie mais aussi de Bulgarie, de Roumanie et des anciennes républiques yougoslaves, les immigrants sont aussi arrivés de certaines régions de l'ex-Union soviétique², et même de pays plus éloignés. Une forte proportion de ces immigrants sont des clandestins et beaucoup espèrent trouver du travail en Grèce même. Mais en sa qualité de membre du groupe des pays de l'Union européenne signataires de l'Accord de Schengen, qui a aboli le contrôle de la circulation des personnes entre ces pays, la Grèce constitue probablement un lieu de transit important pour les individus cherchant à pénétrer sans autorisation sur le territoire d'autres pays de l'UE. Selon des estimations, la population immigrée équivaldrait à 10 % environ de la population totale de la Grèce.

Parmi les questions qui se posent à la Grèce, il s'agit de savoir s'il y a lieu de contrôler les flux d'immigration eux-mêmes et selon quelles modalités, de déterminer les conséquences pour les salaires et l'emploi et de calculer l'impact des migrations sur la production et les finances publiques. Par rapport à toutes ces questions, le fait que les immigrants soient si nombreux à travailler dans le secteur informel n'est pas négligeable. Après un tour d'horizon des principales tendances migratoires du passé, le reste de ce chapitre est consacré aux évolutions récentes et aux réactions des pouvoirs publics, puis à une analyse des aspects économiques.

Historique et évolution récente

Émigration grecque

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Grèce a connu une émigration très nombreuse. On ne dispose de statistiques détaillées que pour la fin des années 60 et la première moitié des années 70, mais il semble qu'au moins un million d'individus aient quitté le pays (qui comptait 7.6 millions d'habitants en 1950) entre 1945 et 1980. Certains sont partis pendant et après la guerre civile pour des motifs politiques, mais beaucoup ont émigré pour des raisons économiques, compte tenu des faibles revenus et du sous-emploi endémique dans les régions agricoles. Le taux d'émigration a été particulièrement élevé dans le nord de la Grèce : de nombreux districts de Macédoine ont vu partir pour l'étranger

entre 5 et 10 % de leur population entre 1970 et 1977, et ce taux a probablement été encore supérieur dans les années 60 (Unger, 1981).

Ces flux de départs des campagnes s'inscrivaient dans un mouvement général d'exode rural, principalement en direction d'Athènes. Bien souvent, on commençait par aller s'installer dans la capitale (pour gagner l'argent nécessaire à l'émigration, par exemple), et on quittait le pays par la suite. Dans les années 70, l'émigration ne s'est pas tarie mais des émigrés ont commencé à revenir : pas moins de la moitié des Grecs émigrés en Allemagne ont fini par rentrer au pays, quoique les proportions soient moindres pour les retours des États-Unis et d'Australie. En règle générale, les émigrés sont retournés dans leur région d'origine ou dans la région d'Athènes (Attique), de sorte que le cycle émigration-retour a probablement retardé et non freiné l'exode rural à destination de l'Attique.

Même s'ils s'amenuisent, il reste encore des effectifs importants d'individus nés en Grèce vivant à l'étranger. Aux États-Unis, selon des estimations, on comptait environ 134 000 personnes nées en Grèce, en 2000³, contre 177 000 en 1990 et 211 000 en 1980. En 2000, l'Australie comptait un peu plus de 140 000 résidents nés en Grèce, contre près de 150 000 en 1990. En Allemagne, la population de nationalité grecque était supérieure à 360 000 individus en 2000, mais ce chiffre inclut un grand nombre de Grecs nés en Allemagne (ce qui explique aussi l'accroissement de la présence « grecque » en Allemagne alors qu'en 1985, ce pays ne comptait que 280 000 Grecs). En dépit des difficultés provoquées par les incohérences statistiques, il semble raisonnable de supposer qu'actuellement environ un demi-million d'individus nés en Grèce (soit environ 5 % de quelque 10 millions) vivent à l'étranger, principalement dans les trois pays précités.

Immigration

L'immigration massive en Grèce est un phénomène beaucoup plus récent⁴, étroitement lié aux conséquences de la chute du Rideau de fer et à la crise économique en Albanie. Jusqu'à une date récente, les données officielles sur le nombre de personnes nées à l'étranger présentes en Grèce étaient extrêmement imprécises : l'immigration légale y était pratiquement impossible (du moins pour la majorité de ceux qui souhaitaient effectivement venir s'installer dans le pays) tant avant qu'après la mise en application de la loi de 1991 sur l'immigration⁵, de sorte que les flux d'entrées étaient presque tous illégaux et n'étaient pas enregistrés. Bien que, selon toute probabilité, le nombre d'immigrés enregistrés demeure inférieur au nombre réel, le recensement de 2001 a permis de dresser un tableau plus précis. Sur la population officiellement recensée, soit 10.9 millions, environ 750 000 individus ne sont ni grecs, ni nés en Grèce; près de 60 % de ces étrangers viennent d'Albanie. Ainsi, l'estimation officielle de la part d'étrangers dans la population est-elle légèrement supérieure à 7 % mais, si on tient compte des immigrés non recensés, le chiffre réel pourrait bien être supérieur à 10 %. On compte en outre d'importants groupes de population née à l'étranger mais de nationalité grecque (et qui, par conséquent, ne sont pas comptabilisés parmi les étrangers) : ce sont soit les enfants d'émigrés grecs revenus au pays, soit des membres de communautés grecques de souche comme les Pontiques qui se sont vu accorder le droit de s'établir en Grèce⁶.

Les Albanais prédominent dans la population étrangère officiellement recensée (et, probablement aussi, parmi les étrangers clandestins). Mais les ressortissants d'autres pays n'en sont pas moins nombreux : officiellement, ils étaient environ 325 000 en 2001. Ils sont d'origine géographique très diverse : le groupe le plus important est celui des Bulgares, avec près de 5 % du total des immigrés, alors que cinq autres pays représentent chacun entre 2 et 3 % (tableau 5.1, graphique 5.1), et huit autres entre 1 et 2 %. On constate souvent

Tableau 5.1. **Caractéristiques de la population immigrée recensée, 2001**

En pourcentage

Pays d'origine	% d'immigrants		% de l'emploi		% de l'emploi total					
	Total	dont : Hommes	Total	Étranger	Agriculture	Secteur manufacturier	Construction	Commerce, restauration, hôtellerie	Transport, entreposage, communications	Autres services
Albanie	57.5	58.7	5.52	57.8	20.8	11.1	32.1	13.5	1.9	20.6
Bulgarie	4.6	39.6	0.56	5.9	32.8	6.5	10.8	13.2	1.8	34.9
Géorgie	3.0	43.0	0.27	2.9	7.1	14.5	23.0	15.2	2.2	38.0
Roumanie	2.9	56.6	0.36	3.8	24.2	13.2	26.2	14.4	1.7	20.3
États-Unis	2.4	48.5	0.13	1.4	5.5	6.6	3.8	22.5	7.0	54.6
Fédération de Russie	2.3	37.3	0.19	2.0	6.0	16.0	15.7	19.7	3.7	38.9
Chypre	2.3	47.5	0.14	1.4	1.5	9.3	4.1	18.1	6.0	61.0
Autres OCDE ¹	7.1	44.0	0.52	5.5	4.9	10.1	16.3	22.7	6.4	39.6
Autres non OCDE ²	7.1	64.5	0.85	8.9	16.4	23.4	15.0	16.1	2.9	26.2
<i>Pour mémoire</i>										
Total des immigrants	..	54.5	9.5	..	17.5	12.5	24.5	15.7	2.7	27.1
« National »	..	49.1	90.5	..	14.1	12.0	6.9	21.0	6.9	39.1

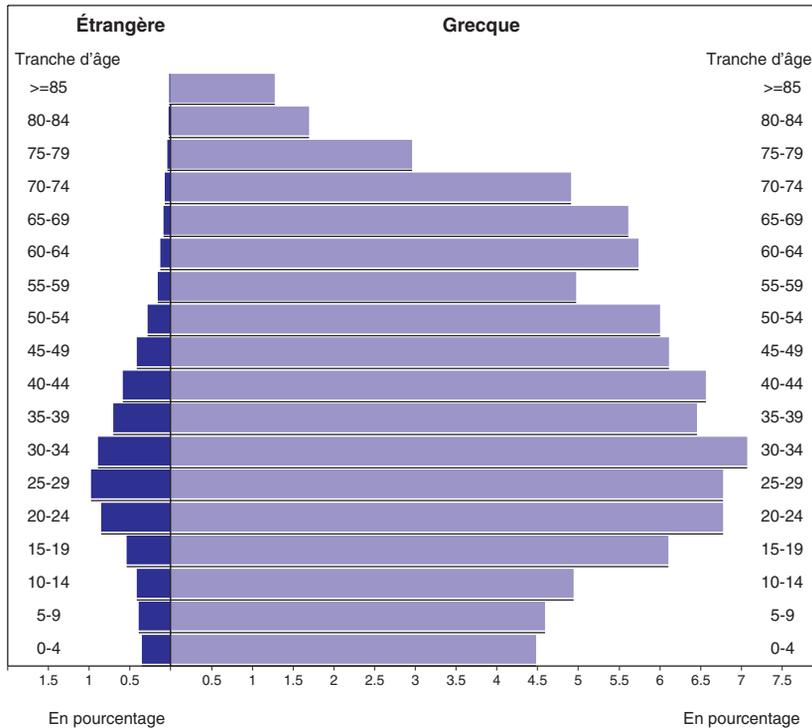
1. Allemagne, Australie, Pologne, Royaume-Uni et Turquie.

2. Arménie, Égypte, Inde, Irak, Pakistan et Ukraine.

Source : Service statistique national de la Grèce, recensement de la population 2001.

Graphique 5.1. Pyramide des âges de la population recensée, grecque et étrangère, 2001

En pourcentage de la population totale



Note : Tous les immigrants ne sont pas classés dans les ressortissants étrangers.

Source : Statistiques de la Grèce, recensement 2001.

qu'un groupe national est spécialisé dans tel ou tel métier. En dépit de l'appartenance de la Grèce à l'Union européenne, deux seulement parmi les membres de l'UE15 figurent parmi les dix premiers pays d'origine, et trois parmi les vingt premiers. Les immigrants originaires de l'UE15 représentent environ 6 % du total, auxquels il faut ajouter 2 % en provenance des nouveaux États membres.

Du fait de la supériorité numérique des Albanais, beaucoup d'études se focalisent sur ce groupe. Le deuxième groupe par rang de taille, celui des Bulgares, retient lui aussi particulièrement l'attention. Bien souvent, les groupes d'une nationalité donnée ont tendance à exercer leur activité professionnelle dans des secteurs spécifiques (voir tableau 5.1 et encadré 5.1). Dans certains cas, on observe également un net déséquilibre entre les sexes, ce qui tient en partie aux secteurs dans lesquels certaines nationalités sont généralement représentées sur le marché du travail (les services domestiques comptant une très grande majorité de femmes et le secteur du bâtiment une très grande majorité d'hommes), et aussi au rôle du migrant au sein de sa famille dans son pays d'origine. Au vu de ces tendances, qui reflètent l'importance des réseaux familiaux et communautaires d'information et de recrutement, il faut se garder de traiter les immigrants comme une population homogène même s'il est parfois nécessaire, voire inévitable, de procéder à des généralisations.

Encadré 5.1. Spécialisation de certaines nationalités

Comme on l'a vu au tableau 5.1, les immigrants des différentes nationalités ne sont pas répartis au hasard entre les différents secteurs ou métiers. Une étude (Iosifides et King, 1999) portant sur un petit nombre d'immigrés provenant d'Albanie, d'Égypte et des Philippines fait apparaître des classifications significatives en 1996. Une partie des différences est liée au sexe : plus de 90 % des Albanais et des Égyptiens de l'échantillon représenté dans le tableau étaient des hommes, alors que plus de 90 % des Philippins étaient des femmes (d'après les chiffres du recensement, en 2001, 76 % des immigrés égyptiens et 59 % des Albanais étaient des hommes, contre 24 % seulement des immigrés philippins). Mais il existe manifestement d'autres formes de spécialisation comme celle des Égyptiens dans le commerce de rue. Limité à une zone urbaine, l'échantillon de personnes interrogées ne permet pas de distinguer des profils de spécialisation dans l'agriculture. Il a été étudié avant la première campagne de régularisation, de sorte que les immigrés, qui étaient tous en situation irrégulière, se trouvaient forcément regroupés dans les secteurs où l'emploi informel est fréquent. D'autres facteurs, notamment la maîtrise du grec, influent sur la tendance et pourraient bien la renforcer au fil du temps. Il est difficile de comparer ce très petit échantillon avec les résultats du recensement intervenu cinq ans plus tard pour voir si cette spécialisation tend à persister ou à diminuer avec le temps.

Tableau 5.2. **Emploi d'Albanais, d'Égyptiens et de Philippins à Athènes**
1996, parts en pourcentage

	Albanais	Égyptiens	Philippins	Total
Construction	47.8	37.5	2.4	30.4
Nettoyage, peinture	21.7	2.1	2.4	8.9
Petites entreprises, restauration	28.3	31.3	2.4	21.5
Vente ambulante	0	27.1	0.0	9.6
Travaux ménagers	0	0	68.3	20.7
Soins, baby-sitting	0	0	19.5	5.9
Autres	2.2	2.1	4.9	3.0
Total	100	100	100	100
<i>Pour mémoire</i> : effectif de l'échantillon	46	48	41	135

Source : Iosifides et King (1999).

De la précarité du statut de clandestin à...?

Dans les premières années d'immigration massive en Grèce, à peu près au milieu des années 90, les immigrants étaient pour la plupart en situation irrégulière. Ils n'étaient pas nécessairement arrivés de manière clandestine (notamment ceux qui étaient restés en Grèce après l'expiration de leur visa), mais la plupart des étrangers originaires des pays voisins (Albanie, Bulgarie) étaient entrés illégalement sur le territoire. Ils faisaient l'objet d'expulsions, avaient rarement un contrat de travail et connaissaient mal le pays et ses institutions (ainsi que sa langue, dans la plupart des cas). Au début, les Albanais en particulier ont acquis une réputation de délinquants bien que les statistiques officielles montrent que la propension à la criminalité était plus forte au sein d'autres communautés nationales⁷. Mais depuis lors, beaucoup de migrants résident en Grèce depuis un certain temps et sont parvenus à un certain degré d'intégration. Même s'ils ne sont pas régularisés et travaillent dans le secteur informel, leur situation est moins précaire⁸. Cette intégration

est d'autant plus forte que beaucoup, surtout les Albanais, sont venus avec leur famille et que leurs enfants sont scolarisés.

La loi de 2001 prévoit de lourdes pénalités pour les personnes entrées illégalement sur le territoire ainsi que pour celles qui les emploient, les logent ou les aident. Parmi ces pénalités figurent de fortes amendes, des peines de prison pour les employeurs et la fermeture de leur entreprise. Toutefois, le ministère de l'Ordre public n'a pas été en mesure de fournir d'informations sur le nombre de poursuites engagées sous ces différents chefs d'accusation, et il semble que ce volet de la loi soit rarement appliqué. Les immigrés clandestins sont également tenus de payer une amende lors de leur expulsion. Faute de s'en acquitter, ils sont exclus de toute autre forme d'admission légale ultérieure. Les autorités pensent que la plupart des expulsés paient effectivement cette amende, mais on ne dispose pas de données enregistrées systématiquement.

Politique migratoire

Politique relative à l'émigration et aux émigrants⁹

L'émigration a jusqu'à un certain point été encouragée par le gouvernement grec à la fin des années 50 et dans les années 60, face au fort taux de chômage qui sévissait à l'époque. Des accords bilatéraux ont été signés avec un certain nombre de pays d'Europe occidentale¹⁰, mais aussi avec l'Australie, la Libye et Chypre. Ces accords avaient notamment pour objet de fournir aux émigrants une formation professionnelle et des cours de langue, mais aussi de veiller à ce qu'ils bénéficient d'une protection sociale dans les pays hôtes.

Par la suite, les pouvoirs publics ont pris différentes mesures visant à encourager les émigrés à rentrer, à faciliter leur retour, et à inciter les émigrés de retour à investir. Ces mesures incluaient des conditions d'emprunt préférentielles et des avantages fiscaux pour l'achat d'un logement en devises, la promotion de l'investissement dans les régions à fort taux d'émigration, des subventions ainsi que des régimes d'amortissement généreux. Dans le cas de l'agriculture, la Banque agricole de Grèce a offert une assistance technique et financière à des migrants qui étaient aussi des investisseurs en puissance. Certaines de ces mesures mises en place à la fin des années 70 – assurément plus pour essayer de redresser la balance des paiements que pour intervenir directement sur les flux migratoires – ont été renforcées dans les années 80.

Politique d'immigration

Comme dans un certain nombre de pays européens ayant connu naguère plus de flux d'émigration que d'immigration, la politique officielle d'immigration de la Grèce est quelque peu contredite par les faits. Que ce soit dans la législation de 1991 ou après les réformes de 2001, la loi sur les étrangers stipule que la Grèce n'est pas un pays d'immigration. Toutefois, dans la pratique, sa population étrangère est passée d'un petit nombre d'individus à plus de 10 % de la population en dix ans, et deux campagnes de régularisation ont permis d'accorder des titres de séjour à des étrangers en situation irrégulière dans des proportions atteignant, semble-t-il, 5 % de la population¹¹.

À l'instar des textes précédents, la loi de 1991 a permis l'immigration, mais seulement dans des créneaux très étroits : cadres d'entreprise et personnes venant pour des activités culturelles ou sportives. Hormis pour les ressortissants des autres pays de l'UE, l'immigration dans l'intention de chercher un emploi n'était pas possible du point de vue

légal. Ces dispositions étaient tout à fait inadaptées face à l'afflux massif d'immigrants arrivés dans les années 90 en quête d'un emploi faiblement qualifié, souvent occasionnel (ou, du moins, disposés à accepter un tel emploi). La loi sur les étrangers et la naturalisation de 2001 (loi 2910/2001) énonce les modalités selon lesquelles les étrangers peuvent obtenir un titre de séjour (encadré 5.2).

Encadré 5.2. Régime du permis de séjour et de travail en vertu de la loi 2910/2001

Jusqu'à présent, la plupart des immigrants non ressortissants d'un pays de l'UE qui étaient entrés légalement en Grèce pour y travailler l'avaient fait munis d'un permis de travail obtenu sur demande de leur employeur. La loi 2910/2001 a introduit un nouveau dispositif. Les principales catégories de titres de séjour sont les suivantes : emploi salarié, travail indépendant et regroupement familial (voir le tableau ci-dessous). D'autres possibilités sont néanmoins prévues : études, culture et sports, salariés d'entreprises étrangères opérant en Grèce, etc.

Type de permis	Principales obligations	Durée
Permis de travail (Articles 19-20)	Le travailleur candidat doit s'inscrire auprès du consulat de Grèce dans son pays d'origine. L'employeur doit demander à s'assurer les services d'un étranger. L'OAED certifie qu'aucun Grec ni résident étranger en situation régulière ne remplit les conditions liées au poste à pourvoir. L'employeur fait son choix à partir des listes consulaires. <i>Note : Aucun permis de travail n'a encore été accordé au titre de cette disposition.</i>	Jusqu'à un an, renouvelable.
Permis de séjour Travail salarié (articles 21-22)	Posséder un permis de travail. Posséder un contrat de travail. Cotiser à un régime d'assurance maladie et invalidité. Fournir l'adresse d'un logement. <i>Note : Comme ces permis ne sont accordés que sous réserve de détention d'un permis de travail, aucun n'a encore été délivré.</i>	Un an, renouvelable, accompagné d'un permis de travail valide. Permis pouvant devenir à durée illimitée au bout de dix ans.
Permis de séjour Travail indépendant	Prouver que l'on dispose de moyens financiers suffisants et des qualifications appropriées. L'activité exercée doit être bénéfique pour la Grèce. Cotiser à un régime d'assurance maladie et invalidité. Fournir l'adresse d'un logement.	Un an, renouvelable, à condition que l'activité professionnelle se poursuive. Permis pouvant devenir à durée illimitée au bout de dix ans.
Permis de séjour pour regroupement familial	Prévu pour le conjoint et les enfants mineurs des étrangers résidents en situation régulière depuis au moins deux ans.	Un an, renouvelable si la période de validité du permis du parent continue de courir. À leur majorité (18 ans), les enfants doivent déposer une demande de permis en propre.

Aux termes des articles 19 à 22 de la loi 2910/2001, il est en principe possible de laisser entrer des travailleurs étrangers en grand nombre sans examen cas par cas. L'idée sous-jacente est qu'une enquête sur les besoins en main-d'œuvre de l'économie devrait permettre de prouver un déficit de certains types de travailleurs en Grèce de manière qu'un permis de travail puisse être accordé automatiquement, sur demande d'un employeur. L'enquête doit être effectuée à la fin de chaque année par les commissions régionales de l'immigration, région par région, en tenant compte des « intérêts de l'économie nationale » ainsi que de la demande et de l'offre de main-d'œuvre (grecque et étrangère résidente)¹². Sur la base de ces rapports, les autorités décident du nombre maximum de permis à

accorder¹³ par nationalité, région, nature et durée de l'emploi « ainsi que tout autre élément nécessaire ». Ces informations sont transmises aux services consulaires à l'étranger qui invitent alors les intéressés à déposer une demande de travail en Grèce et dressent des listes de travailleurs migrants potentiels¹⁴. Dans la pratique, aucune enquête de ce type n'a encore été effectuée, de sorte qu'aucun permis n'a été délivré par le biais de ce dispositif. Le permis de travail et de séjour est délivré, dans les conditions prévues à l'article 19 de la loi 2910/2001, à l'immigrant qui reçoit une proposition individuelle d'embauche d'un employeur, dès lors que l'organisme public de la main-d'œuvre (OAED) a approuvé l'occupation de l'emploi par un ressortissant d'un pays étranger qui réside à l'étranger. Il est probable que de nombreux migrants venant exercer des emplois peu qualifiés continuent d'entrer clandestinement en Grèce.

Le ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation travaille actuellement à un nouveau projet de loi qui devrait améliorer les dispositions de la législation en vigueur (loi 2910/2001) s'agissant de l'entrée et du séjour d'étrangers sur le territoire grec. Les principaux objectifs de cette nouvelle législation sont les suivants :

- Simplifier les procédures, principalement en créant un document unique, délivré par les autorités régionales, pour le permis de séjour et le permis de travail, et en réduisant le nombre de formalités administratives à accomplir pour obtenir un permis de travail (dans l'idéal, la procédure devrait être menée à bien auprès d'un « guichet unique » de l'Autorité régionale).
- Rationaliser la procédure d'autorisation de l'entrée en Grèce de ressortissants de pays tiers pour l'exercice d'un emploi salarié en faisant intervenir les commissions régionales d'immigration, dotées de compétences renforcées, qui détermineront les besoins de main-d'œuvre au niveau des régions et des préfectures, en fonction de l'offre et de la demande par catégorie professionnelle, d'une part, et de la main-d'œuvre nationale disponible, d'autre part.
- Rendre les procédures administratives plus transparentes et remédier aux lacunes du système actuel.
- Accélérer l'ensemble des opérations pour éviter les longs délais qui posent problème tant aux immigrants résidant longtemps dans le pays sans que leur statut soit fixé, qu'à l'Administration.

La législation en préparation tient compte également des directives de l'UE concernant :

- Le droit des ressortissants des pays de l'UE et des membres de leur famille à circuler et résider librement sur le territoire des États membres.
- Le droit au regroupement familial.
- Le statut des ressortissants de pays tiers résidant en Grèce depuis longtemps.
- Les conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins éducatives, d'échange d'étudiants, de formation non rémunérée ou de service volontaire.
- Une procédure particulière pour l'admission des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche scientifique.
- L'autorisation de séjour accordée aux ressortissants de pays tiers qui ont été victimes de la traite d'êtres humains ou qui ont fait l'objet de poursuites pour avoir facilité l'immigration illégale et qui coopèrent avec les autorités compétentes.

Éducation

Même si elles ne constituent pas en soi un aspect de la politique d'immigration, les mesures visant l'éducation des enfants d'immigrés, en particulier non grecophones, sont importantes. Même si pendant un certain laps de temps, dans les années 90, nul ne savait précisément si la législation générale régissant les services du secteur public autorisait les écoles à accueillir les enfants d'immigrés clandestins, la quasi-totalité des établissements l'ont fait de toute façon, et l'ambiguïté juridique a été levée¹⁵. Aujourd'hui, de nombreuses écoles accueillent d'importants effectifs d'enfants d'immigrés.

Intégrer des enfants non grecophones dans le système éducatif grec n'est pas chose facile. La Grèce a quelque expérience de ces difficultés, ce qui, paradoxalement, s'explique par les difficultés que les enfants d'émigrés grecs de retour d'Allemagne ont connues dans les années 70 et 80. Bien qu'habituellement élevés dans des familles grecophones, ces enfants avaient souvent du mal à suivre les cours en grec¹⁶. Un système d'écoles spéciales a été mis en place et considérablement élargi après 1996. Il existe aujourd'hui un certain nombre « d'écoles interculturelles » fréquentées par une dizaine de milliers d'enfants d'immigrés. Les enfants ne sont scolarisés dans ces structures que dans les premiers temps (pendant un an au maximum), les enfants plus âgés devant les fréquenter plus longtemps que les plus jeunes. Au cours de cette période, on s'efforce d'amener leur connaissance du grec au niveau nécessaire pour rejoindre les écoles ordinaires.

Seule une minorité d'enfants d'immigrés passent par ces écoles mais, selon le ministère de l'Éducation, ces établissements ne sont pas surchargés. Le ministère n'en considère pas moins que ces programmes sont une réussite, les élèves d'origine étrangère figurant parmi ceux qui affichent les meilleurs résultats. Toutefois, d'après les résultats de l'étude PISA, qui compare les performances des élèves d'un pays à l'autre (OCDE, 2000), la route est encore longue. Globalement, en Grèce, le niveau moyen de résultats atteint par les élèves âgés de 15 ans est l'un des plus faibles, mais c'est aussi dans ce pays que l'on observe l'une des plus grandes disparités entre enfants autochtones et enfants immigrés.

Régularisation des immigrés en situation irrégulière

Pour la plupart des immigrés, les amnisties ou campagnes de régularisation de 1998 et 2001 ont eu plus d'importance que le droit commun de l'immigration. Les composantes essentielles de ces deux campagnes étaient les mêmes : dans un premier temps, pour obtenir un permis de séjour temporaire, l'immigré devait prouver qu'il était présent en Grèce avant la demande de régularisation pour la période requise et qu'il avait un emploi en Grèce (si cette double preuve pouvait être apportée). Pour obtenir le permis de séjour ordinaire, il lui fallait prouver qu'il avait un emploi et un logement et qu'il pouvait subvenir à ses propres besoins. Plus précisément, la procédure comportait deux phases : premièrement, les immigrés se faisaient enregistrer, en fournissant une pièce d'identité et une adresse, et se voyaient ensuite accorder des droits de séjour et de travail pour un an. Pendant cette année, ils devaient prouver qu'ils avaient un emploi satisfaisant aux conditions de salaire minimum, et qu'ils cotisaient à l'un des régimes de sécurité sociale. Une fois ces preuves fournies, ils passaient à la seconde phase au cours de laquelle des permis de séjour et de travail renouvelables leur étaient accordés sous réserve que les conditions d'octroi continuent d'être respectées. Lors de la régularisation de 1988, les candidats retenus ont reçu une « carte verte » valable entre un et trois ans et renouvelable pour une période de deux ans. Pour les personnes en mesure de prouver qu'elles résidaient en Grèce depuis cinq ans et qu'elles étaient à même de subvenir à leurs propres besoins,

un permis de cinq ans pouvait être obtenu, ce qui leur permettait ensuite de faire venir légalement leur famille proche (ou à celle-ci de rester en Grèce, dans la légalité). La campagne de régularisation de 2001 prévoyait le renouvellement des permis tous les ans pendant les six premières années, puis tous les deux ans. Au bout de dix ans, il devenait possible d'obtenir un permis de durée illimitée, comme pour les immigrants « réguliers ». Après deux ans de séjour en situation régulière, les immigrés (y compris les régularisés) avaient le droit de faire venir leur famille proche à condition de disposer d'un revenu suffisant (au moins équivalent à celui d'un « salarié non qualifié »), d'un logement et d'une couverture médicale pour la famille.

Lors de la régularisation de 1998, quelque 370 000 personnes se sont enregistrées pendant la première phase mais en 2001, 235 000 seulement ont obtenu une « carte verte ». On ne sait pas exactement ce qu'il est advenu des autres. À titre d'exemple, certains individus se sont fait enregistrer mais ont donné une fausse adresse de peur, semble-t-il, de se voir expulsés. Beaucoup ne se sont pas enregistrés du tout parce qu'ils n'avaient de toute façon pas l'intention de rester longtemps en Grèce ou parce que leur employeur refusait de leur fournir un contrat écrit ou une preuve d'emploi, ou de payer les timbres de l'assurance sociale¹⁷. Assurément, le nombre considérable d'immigrés enregistrés lors du recensement de 2001 (et dont on pense qu'il est lui-même sous-estimé) porte à croire que guère plus de la moitié, voire moins, des immigrés clandestins présents dans le pays ont été régularisés dans le cadre de cette procédure. Le fait que le dispositif ait été débattu pendant plusieurs années et n'ait pas été mis en œuvre rapidement¹⁸ a peut-être entraîné une brusque poussée des entrées clandestines juste avant sa mise en application. L'origine géographique des candidats à la régularisation de 1998 était très proche de la distribution que le recensement de 2001 a fait apparaître plus tard. Quant aux candidats à l'amnistie de 2001, on ne sait pas grand-chose sur eux, sinon qu'ils étaient 350 000, comme lors de la campagne précédente¹⁹, et que les Albanais, toujours majoritaires, étaient cependant moins nombreux qu'auparavant (ils représentaient environ 52 % du total des candidats). Les dossiers étaient censés avoir été traités pour mi-2002 mais la date limite a été repoussée plusieurs fois et, en octobre 2003, nul ne savait encore avec certitude à quel moment l'opération prendrait fin. Il convient de souligner que les principaux syndicats grecs ont été, dans un premier temps, hostiles à la politique de régularisation mais que, par la suite, ils en ont été fermement partisans, se félicitant à la perspective de voir leurs effectifs ainsi que les recettes de la sécurité sociale augmenter, et reconnaissant également que l'arrivée des immigrés semblait ne pas avoir eu beaucoup d'incidence négative sur les salaires ou le chômage des citoyens grecs (voir plus loin).

Une enquête (Sarris et Markova, 2001) sur les Bulgares qui se trouvaient en situation irrégulière en Grèce en 1999 apporte un éclairage sur le processus de régularisation, encore que le vécu des Bulgares présents en Grèce – des femmes, pour la plupart, et affichant un haut niveau d'études – ait pu être quelque peu différent de celui des Albanais et des autres immigrés²⁰. La majorité des personnes interrogées avaient entendu parler de l'amnistie par l'intermédiaire d'autres Bulgares et non par des voies officielles. Les deux tiers environ se sont inscrites pour la première phase, mais un cinquième des inscrits n'ont pas donné suite et se sont retrouvés en situation irrégulière après la date limite fixée pour répondre aux exigences de la seconde phase, début 1999. Les Bulgares interrogés ont souligné l'importance, et la difficulté, d'obtenir les timbres d'assurance sociale requis, près de la moitié d'entre eux cotisant de leur poche à la caisse d'assurance agricole et acceptant, de ce fait, des salaires réels moins élevés pour pouvoir obtenir un droit de séjour.

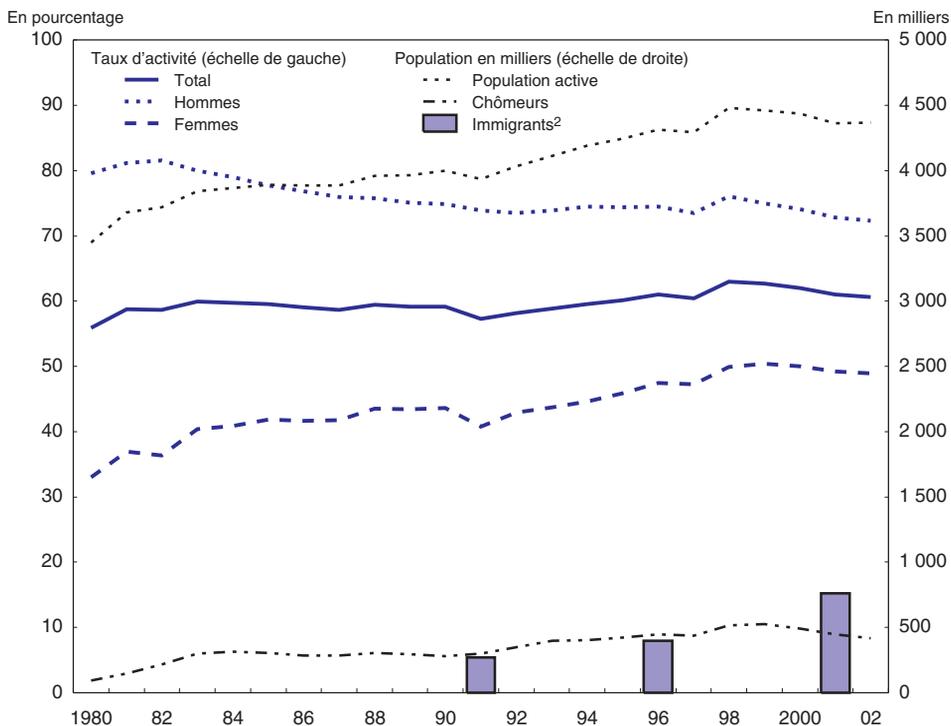
Impact économique

Le marché du travail

La plupart des études sur les migrations en Grèce concluent que l'immigration a été très peu préjudiciable pour les travailleurs grecs, qu'il s'agisse de leurs salaires ou de leurs perspectives d'emploi. Toutefois, sur le plan quantitatif, les données empiriques sur lesquelles reposent ces travaux sont maigres, souvent même inexistantes, car elles se fondent habituellement sur l'observation selon laquelle les travailleurs immigrés se concentrent généralement dans trois secteurs particuliers : l'agriculture, les services domestiques et le bâtiment et travaux publics (BTP)²¹. Pour ce qui est de l'agriculture et des services domestiques, on fait valoir que les Grecs ne souhaitent plus travailler dans ces secteurs; aussi, l'immigration a-t-elle permis l'expansion ou le maintien d'une activité. Dans le cas du BTP, les fonds régionaux de l'UE et les Jeux olympiques ont donné un tel coup de fouet à la demande que les salaires dans ce secteur ont progressé, tant pour les travailleurs grecs que pour les étrangers.

On peut considérer l'immigration comme une expérience réussie pour le marché du travail grec. Une augmentation aussi substantielle qu'inattendue de l'offre de main-d'œuvre, soit entre 5 et 10 % sur 10 ans, a été absorbée sans que le taux de chômage n'augmente de façon importante et en ne suscitant que relativement peu de tensions sociales (graphique 5.2)²². Le chômage a en fait progressé pendant cette période, peut-être

Graphique 5.2. **Population active et immigration dans les années 90**¹



Note : L'enquête sur la population active sous-enregistre nettement l'emploi, surtout chez les immigrants, davantage que le recensement (source de données d'emploi des immigrants pour ce graphique; voir le texte principal).

1. Données d'emploi à partir de l'enquête nationale sur l'emploi; les données annuelles sont des moyennes annuelles.

2. Y compris les enfants et les personnes de plus de 65 ans.

Source : OCDE, *Statistiques annuelles de la population active*; Statistiques de la Grèce.

en partie à cause de l'immigration et de l'accroissement du taux d'activité des femmes, mais aussi par suite de l'évolution de la structure de la demande à laquelle le marché du travail a été incapable de faire face; d'où des pertes d'emplois dans certains secteurs, en particulier l'industrie manufacturière. Néanmoins, une certaine prudence est de mise dans l'interprétation de ces données compte tenu de l'importance du rôle de l'économie informelle, surtout pour les immigrés. Selon l'enquête sur la population active, en 2004 (2^e trimestre), les immigrés représentaient 6.3 % de cette population et 6.4 % de l'emploi²³. Mais selon les résultats du recensement, en 2001, les immigrés représentaient 7 % de la population totale et 8 % de la population d'âge actif, les chiffres réels étant probablement plus proches de 10 % de la population totale, d'un pourcentage plus élevé de la population d'âge actif et d'une proportion de l'emploi effectif pouvant atteindre 13 %.

Il semble que les immigrés aient à la fois profité de l'existence d'un vaste marché du travail informel et qu'ils l'aient en même temps élargi. Un certain nombre d'institutions informelles se sont développées sur ce marché. Sarris et Markova (2001) rapportent qu'au milieu des années 90, les Bulgares trouvaient généralement du travail en s'adressant à ce qu'il était convenu d'appeler des « bureaux » auxquels les employeurs grecs, et parfois les salariés également, versaient une commission. Les Bulgares les mieux payés étaient ceux qui travaillaient pour ces services de placement informels. Globalement, les salaires des immigrés clandestins étaient relativement bas. D'après l'enquête de Sarris et Markova (2001), le salaire journalier moyen des Bulgares interrogés était de l'ordre de 5 000 drachmes en 1996, montant inférieur au salaire minimum des travailleurs manuels, peut-être égal à la moitié du salaire moyen de ces travailleurs, soit un tiers du salaire moyen d'un employé. Plus de la moitié de ces travailleurs touchaient moins de 5 000 drachmes, un quart moins de 4 000; toutefois, les travailleurs domestiques percevaient souvent un complément de rémunération en nature.

L'existence, en Grèce, d'un vaste secteur informel²⁴ avant même que ne s'amorcent les importants flux d'immigration a été propice aux immigrés clandestins, et ce à plusieurs égards. Existant en partie à cause des rigidités et des coûts non salariaux caractérisant le secteur formel, il offrait une infrastructure d'emploi « parallèle », autrement dit une culture de l'emploi sans contrat formel, évitant de payer les cotisations sociales, etc.; cela permettait aux immigrés clandestins de trouver plus facilement un emploi que ce n'aurait peut-être été le cas dans une économie où les règles auraient été plus largement respectées. En même temps, c'est précisément à cause des rigidités liées aux salaires (qui encourageaient l'existence du secteur informel) que de nombreux emplois potentiels ne pouvaient être pourvus du fait que les salaires offerts étaient inférieurs au minimum légal²⁵.

Quant à savoir de quelle manière cette structure influe globalement sur les résidents d'aujourd'hui, certains ouvrages avancent l'idée que les pays dans lesquels les institutions du marché du travail sont peu flexibles tirent probablement moins d'avantages de l'immigration, parce que l'ajustement de ce marché implique plus de chômage (mais une baisse des salaires plus faible)²⁶. Toutefois, en Grèce, où la plupart des immigrés sont des clandestins, on peut considérer que l'immigration accroît la flexibilité, du moins dans certains segments de l'économie, en élargissant le secteur informel sans avoir beaucoup d'impact sur le secteur formel. Ce phénomène s'accompagne probablement d'un avantage d'une autre nature pour les immigrés : les Grecs se montrent moins hostiles envers eux parce qu'ils considèrent que cette population occupe des emplois largement dédaignés par leurs concitoyens.

Sur le plan quantitatif, on ne dispose pas de données empiriques permettant d'évaluer de façon globale les arguments développés ci-dessus. Une étude (Sarris et Zografakis, 1999) utilise à cet effet un modèle calculable d'équilibre général de l'économie grecque²⁷. Ce modèle distingue différents types de travailleurs, de ménages et de secteurs. Il suppose que les immigrés clandestins travaillent comme manœuvres agricoles ou non agricoles et gagnent systématiquement 40 % de moins que les travailleurs non qualifiés en situation régulière de ces secteurs²⁸. Il suppose également que les ménages immigrés transfèrent 50 % de leur revenu dans leur pays d'origine^{29, 30}. Dans ce modèle, lorsque le marché du travail est censé être relativement flexible, l'emploi total des Grecs diminue dans une proportion égale à environ un tiers de l'accroissement de la population active immigrée, et les effets sur la distribution du revenu sont sensibles : hausse des salaires des travailleurs qualifiés et du revenu réel de la plupart des catégories de ménages, mais baisse pour un nombre assez élevé de ménages urbains pauvres ou à revenu moyen dont le chef est un travailleur non qualifié : c'est avec ces ménages que les travailleurs immigrés sont en concurrence directe. Quand on utilise d'autres hypothèses concernant le marché du travail pour tenir compte des salaires autres que ceux d'équilibre, l'évolution du revenu est légèrement moins marquée en dépit du fait que le chômage est plus élevé dans les groupes faiblement qualifiés.

C'est ainsi que, globalement, la structure du marché du travail grec a probablement facilité l'intégration des immigrés clandestins prêts à travailler pour un faible salaire, en même temps que l'entrée de ces clandestins réduisait jusqu'à un certain point le coût des rigidités existant dans le secteur formel – sans toutefois l'éliminer totalement³¹. Elle a probablement amorti l'impact défavorable sur les travailleurs grecs, encore qu'en bonne logique cela tienne surtout au fait que les Grecs qui se seraient trouvés en concurrence avec les immigrés si le marché du travail avait été plus flexible étaient déjà au chômage.

Il est possible d'examiner d'autres aspects de l'impact économique de l'immigration en considérant les trois principaux secteurs dans lesquels la récente vague d'immigrants a trouvé à s'employer : l'agriculture, le bâtiment et les services domestiques.

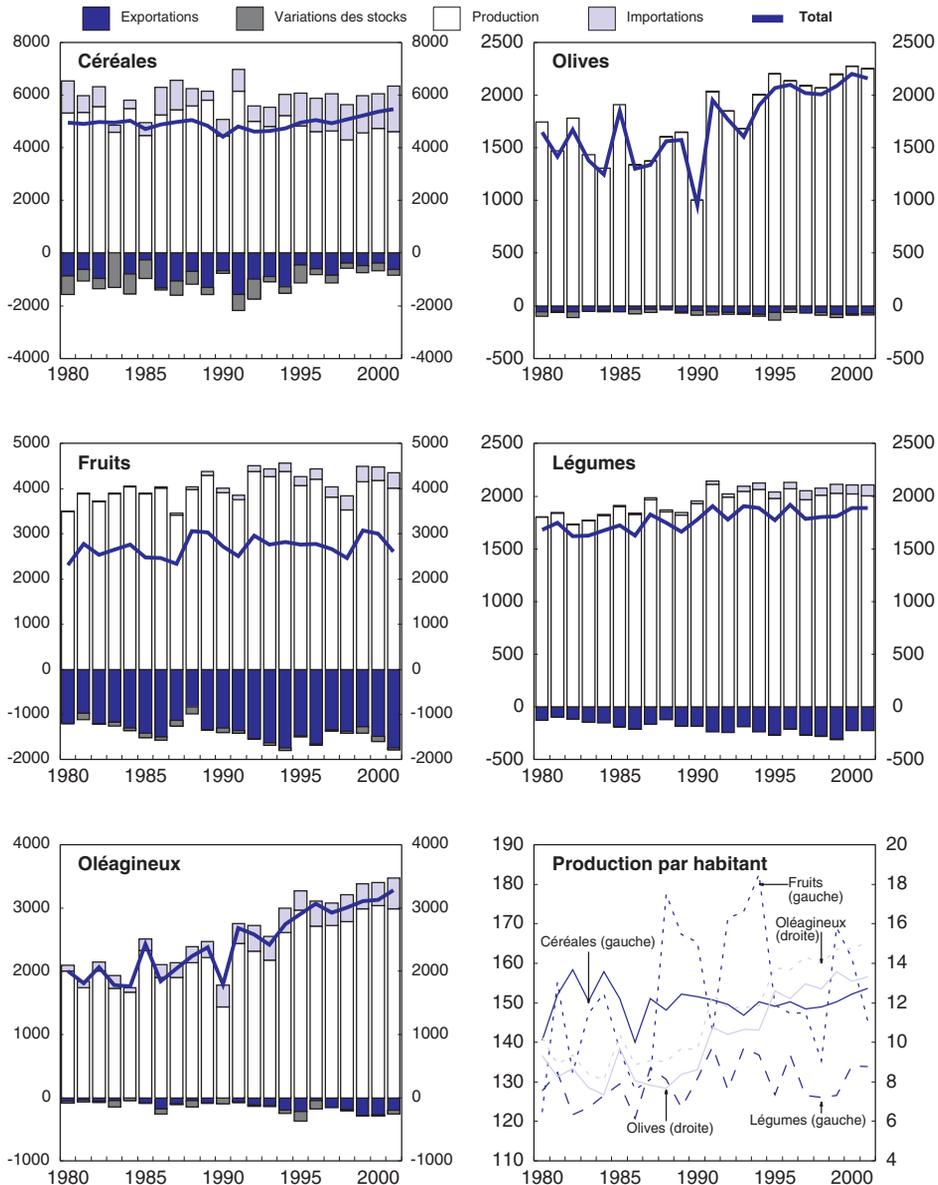
Agriculture

L'agriculture grecque est dominée par de petites exploitations familiales. Comme dans d'autres économies européennes, l'emploi dans l'agriculture connaît un déclin de longue date et la productivité de la main-d'œuvre est très inférieure à la productivité moyenne à l'échelle de l'économie tout entière. En 1991, l'agriculture représentait 22 % de l'emploi et 11 % du PIB, probablement avec des marges d'erreur considérables. Dans les années 80, le secteur a connu un sursaut de rentabilité après l'adhésion de la Grèce à l'Union européenne, mais cet essor a pris fin au début des années 90. En parallèle, la main-d'œuvre agricole vieillissait rapidement tandis que les travailleurs plus jeunes trouvaient des emplois mieux rémunérés dans d'autres secteurs ou dans des zones urbaines (voire préféraient rester au chômage que de travailler contre les maigres salaires pratiqués dans l'agriculture).

L'arrivée d'immigrants prêts à travailler contre des salaires que les agriculteurs pouvaient payer tout en dégageant un profit aurait, selon certains, conduit à un profond bouleversement dans l'agriculture³². Toutefois, ce phénomène ne semble pas avoir affecté la production de manière uniforme. Ainsi, a-t-on observé une augmentation substantielle de la production d'olives et d'huiles de table (graphique 5.3). Il se peut que les chiffres de la production sous-estiment la contribution des immigrés à l'agriculture étant donné,

Graphique 5.3. Soldes agro-alimentaires

1 000 tonnes



Source : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

estime-t-on, que la production aurait chuté s'ils n'avaient pas été là, les agriculteurs vieillissants n'étant plus capables de travailler autant et le nombre de travailleurs salariés allant en diminuant. Dans l'enquête sur les exploitations agricoles citée dans Kasimis (2002), les membres de la famille demeuraient le principal apport de main-d'œuvre, les travailleurs étrangers à la famille ne représentant que 25 % de l'apport total de main-d'œuvre; toutefois, les immigrants représentaient 90 % de cet apport. Si les exploitants agricoles profitent de la main-d'œuvre immigrée pour exécuter moins de travaux manuels eux-mêmes et s'accorder plus de loisirs ou se concentrer davantage sur la commercialisation de leurs produits et l'obtention de meilleurs prix, par exemple, les

volumes de production n'en sont pas forcément très affectés, mais les avantages économiques n'en diminuent pas pour autant.

S'il est vrai que dans l'agriculture les immigrés ont remplacé la main-d'œuvre grecque, mais une main-d'œuvre qui, de toute façon, avait déjà quitté le secteur, ou une main-d'œuvre familiale dont on peut supposer qu'elle a gagné au change, leur contribution constitue manifestement un gain net. Dans ce secteur, une grande partie de la main-d'œuvre est saisonnière. Selon certains auteurs, dans le passé, une partie de cette main-d'œuvre était fournie par des Roms, travailleurs itinérants qui ont par conséquent perdu une importante source de revenu, mais l'OCDE n'a pas connaissance d'éléments allant dans ce sens.

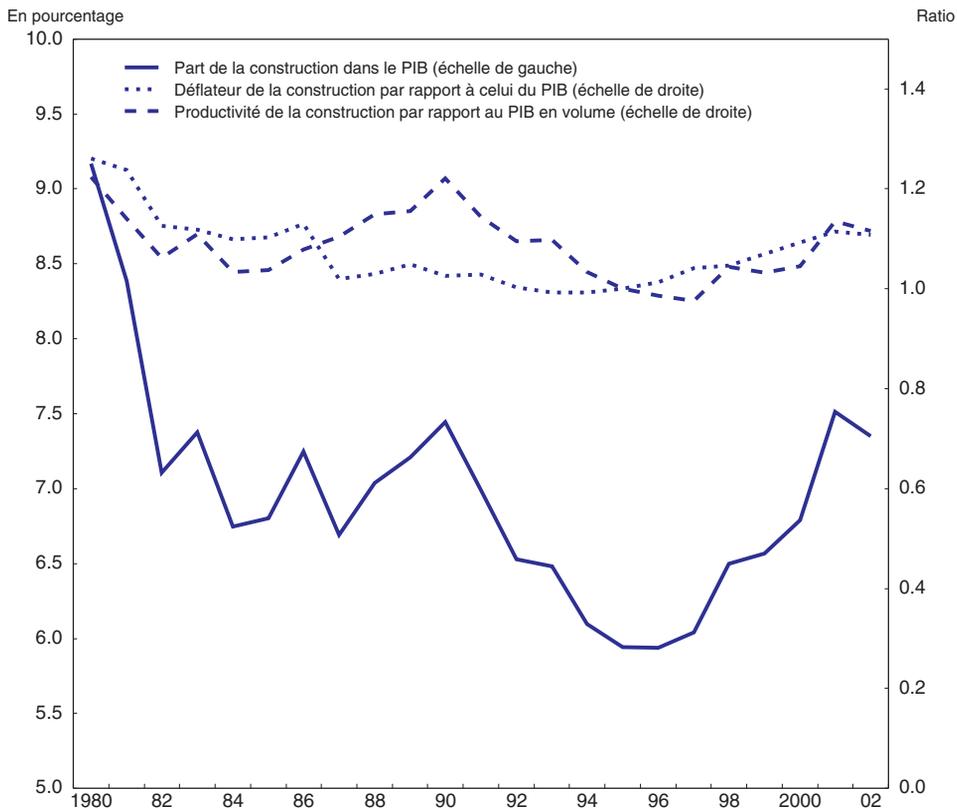
Hormis leur impact sur la structure des coûts agricoles proprement dits, les immigrés présents en zone rurale fournissent une main-d'œuvre bon marché à d'autres secteurs, notamment le bâtiment, et contribuent parfois à redonner vie à de petites bourgades en tenant un café, par exemple (Kasimis, 2002).

À maints égards, l'impact de l'immigration sur l'agriculture en Grèce est proche de l'impact sur l'agriculture en Espagne décrit dans la dernière *Étude économique* consacrée à ce pays. Il n'est pourtant pas certain qu'on puisse appliquer la même analyse à tous les pays méditerranéens. Venturini (1999), par exemple, fait valoir dans le cas de l'Italie que les immigrés clandestins concurrencent la main-d'œuvre nationale dans l'agriculture et, partant, font baisser le revenu des travailleurs agricoles même s'ils accroissent la rentabilité³³.

Bâtiment et travaux publics

Depuis le milieu des années 90, la valeur ajoutée dans le secteur du BTP exprimée en part du PIB a augmenté, passant de moins de 6 % à environ 7½ pour cent (graphique 5.4). Les dépenses d'infrastructure pour les Jeux olympiques sont venues s'ajouter à celles affectées aux projets financés sur les fonds structurels de l'UE et se sont traduites par une forte augmentation de la demande de main-d'œuvre dans le secteur. Selon toute vraisemblance, la présence de travailleurs immigrés a maintenu les salaires à un niveau inférieur à celui qu'ils auraient atteint si cette main-d'œuvre n'avait pas été disponible. Bien qu'on ne dispose pas de données économétriques sur ce point, le graphique 5.4 n'en conduit pas moins à penser que l'effet n'a peut-être pas été très marqué, ou qu'il a été compensé par d'autres facteurs. Bien que la part de cette activité dans le PIB (mesurée en prix courants) ne soit pas plus élevée en 2001-02 qu'elle ne l'était en 1990 (et, mesurée en prix constants, l'activité relative dans le secteur est même inférieure à celle d'alors), les coûts relatifs du BTP³⁴ sont actuellement supérieurs à leur niveau de l'époque en dépit de la présence d'une main-d'œuvre immigrée. Malheureusement, on ne peut ainsi dissocier l'effet des coûts de main-d'œuvre d'autres influences, en particulier la part des bénéficiaires, qui est peut-être plus forte aujourd'hui que naguère, si le secteur souffre d'une insuffisance de l'offre (autre que de main-d'œuvre) par exemple.

Puisque, en part du PIB, l'activité de ce secteur n'atteint pas des sommets sans précédent, le déficit de main-d'œuvre grecque ne devrait pas constituer une contrainte plus forte aujourd'hui que dans le passé³⁵; par conséquent, les nombreux immigrés travaillant dans le BTP doivent remplacer des Grecs qui, autrement, auraient fait ce travail bien que, par suite de l'expansion de ce secteur (qui s'est poursuivie et même accélérée jusqu'en 2003³⁶), peu de Grecs aient été directement supplantés. Il semblerait même que

Graphique 5.4. **Construction : production et déflateur par rapport au PIB**

Source : OCDE, Comptes nationaux.

de nombreux Grecs travaillant dans le bâtiment y aient trouvé des avantages en accédant à des emplois d'encadrement, alors qu'auparavant ils auraient probablement effectué le travail moins qualifié aujourd'hui exécuté principalement par des immigrants.

Services domestiques

Il n'existe pas de statistiques fiables sur la taille globale de ce secteur, qui englobe le nettoyage, la garde des enfants et les soins aux personnes âgées, mais c'est un gros employeur d'immigrés, principalement de femmes qui, elles-mêmes, sont pour la plupart en situation irrégulière, du moins jusqu'aux campagnes de régularisation. Comme le montre le graphique 5.2, le taux d'activité des femmes en Grèce a augmenté, comme dans la plupart des pays, au moins depuis le début des années 80, même si cette progression semble avoir marqué le pas ces quatre ou cinq dernières années.

Comme ce phénomène s'inscrit dans une tendance plus large d'évolution des taux d'activité féminins et comme un certain nombre de mesures ont été prises pour faciliter l'accès à des structures d'accueil de l'enfance financées par l'État, il serait difficile de quantifier le rôle du vivier de travailleuses à bas salaires mais à niveau d'instruction élevé même si l'on disposait de statistiques fiables. Il semble néanmoins que ce rôle soit important, comme c'est le cas en Espagne³⁷. La présence de cette main-d'œuvre a peut-être un autre effet, parallèle à celui dû aux immigrants travaillant dans l'agriculture, à savoir contribuer à la survie de certaines localités dans les régions les plus excentrées du pays. Selon des observations ponctuelles, pas moins d'un tiers de la population résidant en

permanence dans certaines régions reculées ou insulaires du pays sont des immigrants dont beaucoup s'occupent de la population locale vieillissante alors que les actifs grecs plus jeunes sont partis.

Effets globaux sur la production et la croissance

Même dans les pays pour lesquels on dispose de données suffisantes et où l'économie informelle occupe une place relativement peu importante, formuler une conclusion au sujet de l'impact des migrations sur la production et, en particulier, sur la production par habitant relève autant de la conjecture que des calculs. Ces dernières années, la production de la Grèce ne semble pas avoir été limitée par la demande, même si cela n'est peut-être pas aussi vrai dans la seconde moitié de la décennie 1990; il est par conséquent probable que la production globale ait progressé au moins parallèlement à l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre³⁸. Pour ce qui concerne l'impact sur le marché du travail, on peut dire qu'en réduisant les distorsions de ce marché qui créaient du chômage chez certains Grecs, l'immigration clandestine a probablement amélioré le revenu réel de la population résidant en Grèce, dans des proportions dépassant ce qu'on aurait observé en l'absence de distorsions³⁹. En tout état de cause, il paraît certain que la baisse des coûts dans de nombreux secteurs entraîne directement une hausse du revenu réel tout en améliorant l'offre de travail pour les Grecs qui sont alors en mesure d'employer des immigrants pour les services domestiques.

S'agissant de la production par tête dans les secteurs directement touchés par l'immigration, certains observateurs considèrent (en particulier dans le cas de l'agriculture, encore que l'argument vaudrait aussi pour le BTP ou d'autres secteurs) que la disponibilité d'une main-d'œuvre bon marché a retardé l'amélioration de la productivité. Cela est probablement vrai, mais il n'en est pas moins vraisemblable qu'au niveau global, le bien-être, la production et la rentabilité sont désormais plus élevés que si les immigrants n'étaient pas là. Cela tient au fait que les seuls gains de productivité perdus à cause de l'immigration sont ceux qui auraient exigé un investissement pour remplacer la main-d'œuvre nationale (ou pour augmenter la production sans main-d'œuvre supplémentaire). Les ressources qui auraient été absorbées par cet investissement ne sont pas perdues : elles peuvent s'investir ailleurs ou être utilisées pour la consommation. Il semble en outre que, dans certains cas, l'accroissement de la productivité moyenne de la main-d'œuvre dans l'agriculture ait probablement été obtenu par des baisses de production, concentrées dans des zones non compétitives à faible productivité, et non par le biais d'une dynamique quelconque que l'immigration aurait perturbée. Malgré tout, l'étude de l'OCDE sur la croissance a montré qu'en réalité la productivité de la main-d'œuvre en Grèce avait progressé relativement vite au cours de la décennie 90.

Conséquences budgétaires de l'immigration

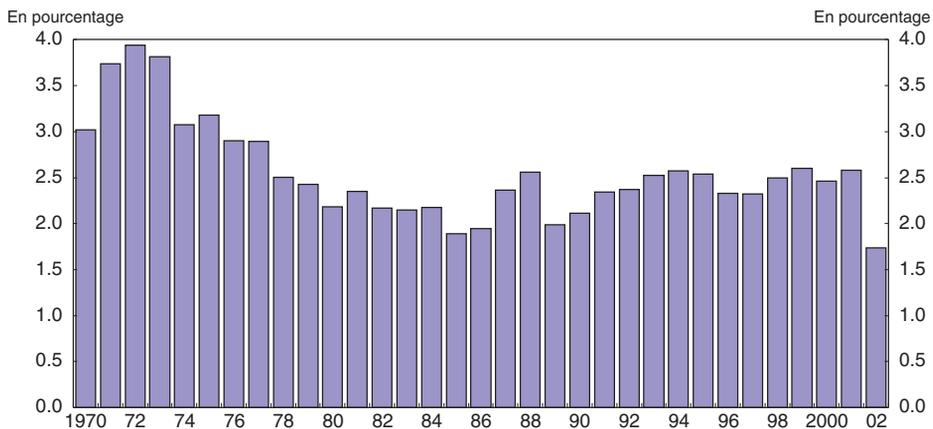
On ne dispose pas de données quantitatives sur la manière dont la présence des immigrants influe sur les recettes ou les dépenses du secteur public. En définitive, les immigrants représentent certainement un avantage net pour les finances publiques : si de nombreux clandestins ne payent ni impôt sur le revenu, ni cotisations sociales, ils ne peuvent pas non plus prétendre à un large éventail de transferts et de services publics; mais leurs dépenses de consommation accroissent les recettes fiscales indirectes. Il est vrai que beaucoup épargnent une très forte proportion de leur revenu et qu'ils en rapatrient une grande partie dans leur pays d'origine, de sorte que le taux moyen de

l'impôt indirect perçu sur le revenu des immigrés est nettement inférieur à celui qu'acquittent les Grecs. Comme les immigrés accroissent également la rentabilité globale de l'économie, leur présence influe aussi probablement sur les recettes de l'impôt sur les sociétés. Comme l'affiliation à un régime de retraite est l'une des conditions pour obtenir le statut de résident légal lors des campagnes de régularisation, les finances publiques y gagnent sans doute dans le domaine des retraites étant donné que les immigrés ne peuvent encore percevoir une pension de retraite (peu d'entre eux en ont l'âge et la durée d'acquisition des droits est si longue qu'aucun d'eux ne pourrait déjà y prétendre même s'il avait cessé son activité⁴⁰). À terme, cette situation pourrait se révéler extrêmement injuste (mais avantageuse pour les retraités grecs) pour les immigrés n'ayant pas nécessairement l'intention de séjourner très longtemps en Grèce, même s'ils sont régularisés, sauf si des accords sont conclus pour que les droits à pension acquis en Grèce soient transférables dans d'autres pays.

Globalement, si le taux moyen d'imposition (cotisations de retraite comprises) du revenu des immigrés était égal, par exemple, à la moitié de celui des autres travailleurs, et si les immigrés généraient des dépenses publiques de l'ordre d'un tiers de celles que génèrent les Grecs, la population immigrée actuelle ajouterait l'équivalent de 2½ pour cent environ du PIB aux recettes publiques, mais seulement 1½ pour cent du PIB aux dépenses, pour une contribution nette au budget (sur la base de cette hypothèse hardie) de l'ordre de 1 % du PIB⁴¹. Toutefois, le taux effectif d'imposition du revenu des immigrés pourrait même être inférieur si l'on estime que ceux-ci ne transfèrent guère moins de 50 % de leurs gains dans leur pays d'origine et que, par conséquent, la consommation correspondant à ces ressources n'est pas taxée en Grèce. À plus long terme, en supposant que, dans l'ensemble, les immigrés s'intégreront dans la société et l'économie, leur contribution tant aux recettes qu'aux dépenses devrait se rapprocher de la moyenne nationale; il se pourrait que les recettes convergent plus rapidement que les dépenses jusqu'à ce que des effectifs importants d'immigrés se rapprochent de l'âge de la retraite, encore que les dépenses pourraient aussi augmenter plus vite si leur taux de fécondité était sensiblement plus élevé.

Les émigrants

C'est sur la balance des paiements que s'exerce l'impact le plus marquant de l'émigration grecque – et probablement aussi le plus important. Pendant longtemps, les transferts de fonds des Grecs expatriés ont constitué un flux d'entrées majeur, même s'il a considérablement diminué ces dernières années par rapport au début des années 70 (graphique 5.5). La quasi-totalité de ces transferts provenaient d'Allemagne, des États-Unis ou d'Australie, les deux premiers de ces pays se classant en tête (Karafolas, 1998). Il semblerait qu'entre 5 et 10 % de la population aient apporté au pays un revenu allant jusqu'à 3 % du PIB, en sus de leurs dépenses de consommation à l'étranger. Ce taux semble plus élevé qu'au Mexique, où le pourcentage du PIB correspondant aux transferts de fonds des émigrés (qui représentent quelque 10 % de la population du pays) est d'environ 2 % (*Études économiques de l'OCDE : Mexique*, 2003), bien que d'éventuelles erreurs entachant les données rendent ce type de comparaison hasardeuse. On hésite sur la méthode à employer pour déterminer si ces montants représentent un « rendement » raisonnable de l'émigration pour ceux qui sont restés en Grèce. Selon toute probabilité, les émigrants sont plutôt des personnes d'âge actif, affichant des taux d'activité supérieurs à ceux des non-émigrants, de sorte qu'on peut s'attendre à un excédent de ressources par rapport à celles

Graphique 5.5. **Transferts de fonds des travailleurs migrants en proportion du PIB¹**

1. Rupture en 1998 par suite d'un changement de méthode d'enregistrement. Avant 1998, transferts nets; à partir de 1999, transferts du secteur privé.

Source : OCDE, *Balance des paiements des pays de l'OCDE, 1965-1984*; FMI, *Annuaire de statistiques de balance des paiements*; Banque de Grèce.

qu'ils consacrent à leur vie quotidienne. D'un autre côté, les émigrants non qualifiés qui s'expatriaient pour de courts séjours se sont peut-être sentis obligés d'accepter un niveau de vie assez modeste afin d'atteindre les taux d'épargne élevés nécessaires pour transférer des montants élevés dans leur pays.

On considère souvent que les transferts de fonds sont d'une certaine façon plus utiles s'ils servent directement à financer l'investissement dans le pays d'origine que s'ils financent la consommation. Comme indiqué précédemment, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour inciter les émigrés de retour à investir⁴². Ces mesures ne semblent pas avoir été particulièrement efficaces et pourraient avoir entraîné des pertes sèches considérables pour l'économie : d'après les données de la Banque de Grèce, les retraits des comptes en devises pour investir dans l'immobilier – investissement bénéficiant d'une aide de l'État – ont continué d'augmenter dans les années 90, longtemps après les principales vagues d'émigrés de retour. Les incitations à l'investissement visaient souvent l'agriculture et la petite industrie manufacturière; pourtant, Glytsos (1995) rapporte que deux tiers de l'investissement des migrants de retour dans la période 1982-87 concernaient de petits cafés, restaurants ou hôtels, ce qui correspond à l'activité type de nombreux expatriés rentrés au pays. Glytsos (1995) calcule que, au cours de la même période, les fonds investis directement par les émigrés de retour n'ont représenté que 4 % environ du flux total des transferts de fonds des émigrés⁴³.

Toutefois, il n'y a pas que l'investissement qui importe; un effet bénéfique direct des transferts de fonds est de soutenir la consommation de la famille des émigrés (pouvant éventuellement se traduire par un plus fort taux d'investissement dans le capital humain, via l'éducation), ou des émigrés eux-mêmes à leur retour. Par ailleurs, il se peut que le flux de transferts par le biais du réseau bancaire ait joué un rôle dans le développement de l'intermédiation financière.

Une grande partie de l'émigration grecque a été constituée d'individus faiblement qualifiés, souvent d'origine rurale. Les nombreux Grecs qui sont partis pour l'Allemagne et qui devaient revenir par la suite ont quitté une économie relativement arriérée⁴⁴ pour une autre qui, elle, était hautement développée. On avance souvent l'hypothèse que des

mouvements de cette nature peuvent aider le pays d'origine à se développer : même si l'émigration peut représenter une perte de main-d'œuvre productive⁴⁵, les émigrés qui rentrent auront acquis un savoir et des compétences qu'ils n'auraient pas eus s'ils étaient restés au pays. Quoique plausible, cette hypothèse est difficile à vérifier et ce, même si elle semble être confirmée dans une certaine mesure quand on observe les migrations de personnes hautement qualifiées de la période moderne, migrations souvent temporaires, les migrants n'ayant vraisemblablement pas l'intention de s'expatrier définitivement. Dans d'autres cas, certains facteurs peuvent avoir un effet inverse, notamment parce qu'une des raisons qui peuvent inciter un émigré à rentrer est le sentiment de n'avoir pas réussi dans le pays hôte. Par conséquent, si l'absence de réussite est corrélée avec les caractéristiques des immigrants, les émigrés qui rentrent dans leur pays pour cette raison (même s'ils ont accumulé un capital humain utile pendant leur absence) peuvent très bien demeurer moins productifs que l'émigré moyen, voire le travailleur sédentaire moyen.

Unger (1981, 1983) a analysé le vécu des émigrés grecs rentrés d'Allemagne à la fin des années 70 (certains migrants rentraient d'autres pays, mais ils étaient beaucoup moins nombreux par rapport à ceux qui en avaient fait leur pays de destination.) Les personnes interrogées ont cité principalement des raisons familiales (surtout les besoins éducatifs des enfants) pour expliquer leur retour, indépendamment des facteurs économiques⁴⁶. Beaucoup ont indiqué se sentir moins à l'aise financièrement après leur retour qu'ils ne l'étaient à l'étranger et plus de la moitié qu'ils aimeraient émigrer de nouveau, surtout ceux (environ 55 % de l'échantillon) ayant connu quelques difficultés pour se réinsérer en Grèce. Selon Dikaiou (1994), les anciens émigrés grecs qui sont revenus dans les zones rurales de leur pays d'origine (la plupart des émigrants étaient originaires de la campagne, bien qu'à leur retour ils se soient en majorité installés en zone urbaine) n'ont, le plus souvent, acquis aucune instruction supplémentaire pendant leur séjour hors de Grèce. Beaucoup étaient partis avec pour seul bagage un niveau de fin d'études primaires. En dépit de ces difficultés, certains signes montrent que l'émigration a amélioré la situation des migrants de retour sur le marché du travail : le niveau moyen de qualification des emplois occupés par les anciens émigrés est supérieur à ce qu'il était avant leur départ. À titre d'exemple, 41 % d'entre eux exercent des emplois qualifiés ou hautement qualifiés, contre 25 % avant leur expatriation. Cinquante-deux pour cent exercent un emploi sans qualification ou faiblement qualifié après leur retour, contre 74 % avant leur émigration. Pourtant, il ne s'agit pas là d'éléments probants, car certains émigrés auraient pu espérer progresser dans leur carrière même s'ils n'avaient pas quitté le pays (la durée moyenne de séjour à l'étranger était supérieure à neuf ans).

Beaucoup d'émigrés de retour ont eu du mal à se réinsérer. Ces individus relèvent apparemment de deux catégories : celle des enfants, qui n'ont pas facilement trouvé leur place dans les écoles grecques, et celle des émigrés eux-mêmes, qui se sont fréquemment retrouvés au chômage pendant quelque temps après leur retour : en dépit des observations du paragraphe précédent, les rapatriés de fraîche date affichent des taux de chômage supérieurs à la moyenne nationale. Cela tient peut-être (en partie, du moins) au fait que les émigrés sont revenus avec des attentes en matière de salaire relativement fortes, habitués qu'ils étaient au niveau élevé des rémunérations en Allemagne, et qu'ils ont rapporté leurs économies, ce qui leur a permis de prendre leur temps pour retrouver du travail.

Les difficultés rencontrées dans le système éducatif s'expliquent par des problèmes de langue; bien que les enfants des familles grecques expatriées aient grandi en parlant le

grec à la maison, leur connaissance de la langue était insuffisante pour les besoins de leurs études et il leur fallait des cours de rattrapage. Il semblerait que même les enfants ayant été scolarisés dans des écoles grecques à l'étranger (établissements dont le ministère grec des Affaires étrangères était le promoteur) aient rencontré certains de ces problèmes à leur retour en Grèce⁴⁷. S'occuper des problèmes éducatifs des migrants de retour est une expérience (le premier établissement de ce type a été créé en 1974) qui s'est révélée utile dans le contexte des récents flux d'immigration. Plutôt que de mettre en place des écoles totalement distinctes – ce qui à une certaine époque avait été tenté pour accueillir les migrants de retour – il a été jugé plus efficient et efficace d'inscrire les enfants à des cours de grec pendant une période relativement courte, et de les intégrer dans le système éducatif ordinaire dès que possible. Ces classes d'accueil ont été inaugurées en 1980 pour les migrants de retour, et la structure a été élargie pour accueillir les enfants d'immigrés comme on l'a indiqué plus haut.

D'une manière générale, l'expérience des migrations de retour en Grèce semble mitigée. Mais si l'investissement dans un restaurant, un café ou un petit hôtel par des propriétaires parlant l'allemand, voire d'autres langues étrangères, est sans doute moins spectaculaire que le retour pour créer une grosse entreprise, l'impact global de ces nombreux petits investissements dans le tourisme – secteur économique majeur du pays – n'en joue probablement pas moins un rôle important, bien que guère déterminant, dans le développement récent du pays.

Exode des cerveaux? Apport de matière grise?

Ainsi donc, si les problèmes liés à l'immigration ont créé un besoin de structures éducatives en Grèce, certains observateurs considèrent également que l'émigration des personnes possédant un haut niveau d'études a été stimulée par le déficit de structures adéquates d'enseignement post-licence, qui incite de nombreux diplômés à poursuivre leurs études à l'étranger, ce qui renforce sans doute la probabilité d'émigration de ces personnes une fois leurs études terminées (Fakiolas, 1994).

La récente vague d'immigration représente peut-être un « apport de matière grise », mais le fait qu'elle ait été essentiellement clandestine (auquel il faut ajouter la barrière de la langue) a sans doute empêché l'économie grecque d'en tirer pleinement parti. De nombreux immigrés originaires des pays balkaniques possèdent un niveau de formation élevé, du moins sur le papier. Mais les immigrés sont souvent employés à des travaux n'exigeant pas des niveaux de qualification très élevés. Lianos (2003) examine un échantillon d'immigrés et de Grecs travaillant à temps plein ou à temps partiel, et compare leur niveau d'éducation avec celui estimé nécessaire pour le poste qu'ils occupent. La « surqualification » comme la nomme Lianos, est deux fois plus répandue chez les immigrés que chez les Grecs. Chez ces derniers, elle diminue quelque peu en fonction du niveau de formation et est nettement plus faible chez ceux qui ont suivi leurs études dans une université étrangère. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant de la part d'un groupe d'individus beaucoup plus mobiles sur le plan international que la moyenne.

Autres influences possibles de l'émigration

D'après certaines observations, les flux migratoires ont une incidence sur la structure du commerce extérieur, par exemple parce que la présence d'immigrés influe sur le profil de la demande de produits venant de leur pays d'origine et peut en faciliter l'offre. Mais les études sur la question ne font pas apparaître d'effets très puissants et, si influence il y a en

Grèce, elle n'est pas facile à démontrer. Hormis leur incidence sur les flux commerciaux internationaux, il se pourrait que les migrations renforcent les liens internationaux par le biais des flux financiers. Selon Karafolas (1998), la présence de communautés d'immigrés grecs dans d'autres pays a stimulé le développement de succursales de banques grecques dans deux importants pays de destination, les États-Unis et l'Allemagne. Mais ces succursales s'occupaient peut-être essentiellement de pourvoir aux besoins immédiats des expatriés désireux de transférer des fonds en Grèce. En effet, il ne semble pas que ce phénomène ait débouché sur une présence significative du secteur bancaire grec dans ces pays.

Actuellement, les banques grecques (et une succursale d'une banque albanaise, l'*American Bank of Albania*) voient leur volume d'affaires croître pour le transfert de fonds des émigrés vers leur pays d'origine (bien qu'une grande partie de ces transactions s'opère probablement en dehors des circuits bancaires), mais, là encore, ces opérations ne semblent pas aller de pair avec l'octroi de crédits, l'investissement direct ou le développement des systèmes bancaires dans ces pays, du moins pour ce qui concerne les grandes banques (publiques).

Conclusions

Les migrations ont toujours constitué un phénomène de premier plan en Grèce, pays ayant connu d'amples flux d'émigration pendant plusieurs décennies après la Seconde Guerre mondiale et d'importants flux d'immigration depuis 1990. En dépit de l'impact de ces phénomènes, il est difficile de recueillir suffisamment de données pour évaluer leur incidence économique de façon fiable. Le cycle d'émigration suivi par une forte migration de retour en Grèce, surtout depuis l'Allemagne, peut être considéré comme un signe du passage du pays d'une économie rurale à une économie urbaine, bien que les facteurs politiques aient également joué. Par delà ces effets transitoires, les mouvements migratoires ont peut-être joué un rôle dans l'expansion du secteur grec du tourisme.

L'immigration dans les années 90 a été considérable. Il est difficile de la quantifier avec précision parce qu'elle était en grande partie clandestine, mais elle a entraîné une augmentation de la population active comprise entre 5 et 10 %. Compte tenu des rigidités du marché du travail formel en Grèce, un secteur informel assez développé dans lequel s'exerce une demande latente de main-d'œuvre à bas salaires a permis aux immigrants clandestins de trouver des emplois en grand nombre, même si le chômage structurel au sein de la population grecque demeurait obstinément élevé. Tout en mettant en évidence l'effet que peuvent avoir les interventions sur le marché du travail, notamment la fixation de salaires minimums trop élevés, en limitant les possibilités d'emploi des travailleurs faiblement qualifiés, l'immigration irrégulière a réduit le coût économique de ces restrictions en permettant aux Grecs, du moins à quelques-uns, d'accéder à des emplois de plus haut niveau, et en accroissant la production et la rentabilité dans un certain nombre de secteurs. Ces avantages sont d'autant plus importants que les autorités sanctionnent peu les employeurs d'immigrants clandestins; les pénalités sont en principe assez lourdes mais, dans la pratique, semblent généralement rester lettre morte.

D'ores et déjà, beaucoup d'individus se sont suffisamment bien intégrés pour trouver un emploi légal suffisant pour satisfaire aux exigences des lois sur la régularisation, qui ont accordé un statut légal à des immigrants vivant auparavant dans la clandestinité. On peut s'attendre à ce que le nombre de personnes se trouvant dans cette situation continue

à augmenter (bien que certains puissent perdre leur statut d'étranger en situation régulière s'ils ne parviennent pas à conserver un emploi répondant aux conditions requises), mais beaucoup resteront en situation irrégulière étant donné que la réglementation actuelle de l'immigration ne prévoit pas de possibilités pratiques d'accéder au droit de séjour pour la plupart des immigrés faiblement qualifiés. Et pourtant, cette main-d'œuvre est recherchée. C'est là un dilemme que la Grèce a en commun avec un certain nombre d'autres pays, en particulier les pays méditerranéens, comme l'a montré *l'Étude économique de l'OCDE de l'Espagne* (2003).

Que leurs parents aient le droit de séjour ou pas, de nombreux enfants d'immigrés sont scolarisés en Grèce. Les résultats de l'étude PISA montrent que, en dépit de réussites individuelles, les enfants de parents étrangers affichent en moyenne, à 15 ans, des niveaux de performance nettement inférieurs à ceux des enfants de citoyens grecs, dont les résultats sont eux-mêmes médiocres comparés à ceux des élèves d'autres pays de l'OCDE. Si l'on ne veut pas qu'ils soient marginalisés, il faudra poursuivre et intensifier les efforts visant à améliorer leur intégration dans le système éducatif.

Notes

1. Dans l'Antiquité, la Grèce avait fondé de nombreuses colonies le long des côtes méditerranéennes et de la mer Noire. D'ailleurs, le mot « diaspora » nous vient du grec.
2. Y compris certains grecophones provenant d'enclave(s) grecque(s) située(s) le long du littoral de la mer Noire, appelés Grecs pontiques.
3. Selon les estimations, les effectifs se situaient dans une fourchette comprise entre 87 000 et 184 000.
4. Du moins dans la période ayant suivi la Seconde Guerre mondiale. Des mouvements considérables de Grecs de souche ont été observés au moment du démantèlement définitif de l'Empire ottoman et de la formation des États grec et turc modernes, à l'occasion de laquelle des « échanges » de population concernant plusieurs millions d'individus ont été organisés.
5. Cette législation a remplacé des lois qui dataient des années 1920.
6. Les Pontiques sont les descendants de colons de la Grèce antique installés sur la côte de la mer Noire, dans une région appartenant aujourd'hui à la Turquie orientale. Lorsque, dans les années 1920, le choix leur a été offert d'être « rapatriés » en Grèce plutôt que d'être incorporés dans le nouvel État turc, beaucoup ont préféré se déplacer le long du littoral et s'installer dans ce qui deviendrait l'Union soviétique. Contraints de migrer à l'intérieur de l'URSS et récemment autorisés à rentrer, beaucoup ont saisi l'occasion d'aller s'installer en Grèce. Ils ne parlent pas le grec moderne et les Grecs ne comprennent pas leur langue. Parmi les autres groupes ayant des droits analogues de migration vers la Grèce figure une communauté résidant près d'Odessa.
7. Dans l'ordre, on trouve d'abord les Yougoslaves, puis les Roumains, les Bulgares et les Pakistanais.
8. Tout le monde n'est pas du même avis sur ce point. Par exemple, selon le ministère de l'Intérieur, le risque pour un immigré clandestin d'être expulsé de Grèce est relativement faible, sauf s'il commet un acte délictueux. Selon le ministère de l'Ordre public, 20 000 étrangers ont été expulsés du territoire en 2001 et 27 000 en 2002. Toutefois, des représentants de l'Office du Médiateur grec estiment que les expulsions sont nettement plus nombreuses. En 2001, 130 000 autres personnes – et 20 000 autres en 2002 – des Albanais pour la plupart, ont été refoulées à la frontière. On ne sait pas très bien pourquoi les chiffres ont chuté dans de telles proportions; il se peut que le durcissement des contrôles aux frontières ait fini par décourager les tentatives de franchissement.
9. Cette section s'inspire de Glytsos (1995). Voir également Moussourou (1991) et Petropoulos (1990) – tous deux en langue grecque.
10. Allemagne de l'Ouest, Belgique, France, Pays-Bas, Suède et Suisse.
11. En 1998, quelque 200 000 permis de séjour ont été délivrés. Les résultats de la campagne de 2001 ne sont pas connus, mais les chiffres pourraient bien atteindre les 300 000.

12. Dans la législation initiale, les enquêtes devaient être effectuées par l'OAED (Organisation pour l'emploi). Mises en place par des textes législatifs fin 2003, les commissions régionales comptent sept membres : un membre de l'administration régionale, et un représentant de l'inspection du travail, de l'Union des autorités locales préfectorales, de l'OAED, des employeurs et des salariés ainsi que des syndicats d'agriculteurs.
13. Dans une résolution conjointe des ministres du Travail, de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Les citations sont extraites de la version anglaise de la loi 2910 fournie par le ministère de l'Intérieur.
14. À certains égards, cette stratégie est similaire à celle qu'ont adoptée certains « pays d'immigration ». La Nouvelle-Zélande, par exemple, gère une liste des « métiers exercés par des migrants pour lesquels il existe une demande ». Une personne ayant déposé une demande de travail en Nouvelle-Zélande qui a une offre d'emploi dans la profession considérée est admise même si elle ne répond pas à la totalité des critères de niveau de compétences qui, sinon, seraient exigés. Toutefois, cette catégorie n'a jusqu'à présent concerné qu'un petit nombre d'individus, faisant exception à la règle, et n'inclut pas les emplois pour lesquels on n'exige pratiquement aucune compétence.
15. Le paragraphe 1 de l'article 51 de la loi de 2001 sur l'immigration stipule que les fonctionnaires ne sont pas autorisés à fournir des services aux étrangers en situation irrégulière, sinon « dans les cas prévus par la législation », et sauf s'il s'agit de soins médicaux d'urgence et de soins médicaux à des enfants mineurs. Mais d'autres textes autorisent les écoles à accueillir les enfants des immigrés clandestins.
16. Les enfants de Grecs de souche comme les Pontiques qui, souvent, parlent un dialecte n'ayant que peu de rapport avec le grec moderne, connaissent aussi les problèmes évoqués dans cette section.
17. Ces preuves n'étaient pas exigées pour pouvoir s'enregistrer pendant la première phase. De nombreux immigrés payaient eux-mêmes directement les timbres de leur assurance sociale en adhérant au régime de l'assurance sociale agricole même s'ils ne travaillaient pas dans l'agriculture. D'autres régimes exigent que l'employeur paye les cotisations.
18. Selon Sarris et Markova (2001), la régularisation de 1998 « est intervenue après des années de consultations, de faux départs et de protestations des syndicats locaux ». Il se peut que le retard pris dans sa mise en œuvre ait entraîné une brusque poussée des flux d'entrées clandestins juste avant qu'elle ne devienne effective.
19. Il est vraisemblable que ceux qui s'étaient enregistrés en 1998, mais avaient été déboutés, se sont réinscrits en 2001.
20. L'échantillon n'est peut-être pas non plus représentatif des Bulgares. Comme l'indiquent les auteurs, il est pratiquement impossible d'obtenir un échantillon représentatif d'un groupe de résidents illégaux. L'échantillon a été construit à partir de la recommandation d'un migrant interrogé concernant un autre avec lequel le premier est en relation (méthode du sondage en « boule de neige »), d'où un biais intrinsèque mais difficile à détecter, et l'opération n'a probablement été possible que parce que Markova est elle-même de nationalité bulgare.
21. On remarquera que ces activités, en particulier l'agriculture et les services domestiques, sont généralement des activités à très faible intensité de capital, de sorte qu'une augmentation de l'emploi dans ces secteurs exige relativement peu d'investissements. Par conséquent, les montants de l'investissement détourné d'autres activités sont assez faibles. Il en va de même des montants de l'épargne vis-à-vis de la consommation.
22. Toutefois, l'opinion selon laquelle les immigrés « volent les emplois » demeure largement répandue parmi les citoyens ordinaires en Grèce comme dans de nombreux autres pays qui ne sont pas terre d'immigration. Indubitablement, le degré relativement faible d'hostilité envers les immigrés originaires d'Albanie ou des autres pays balkaniques s'explique en partie par les origines ethniques et religieuses que ces pays ont en commun même s'ils ne parlent pas la même langue. Le correspondant du *Financial Times* en Grèce rapporte (dans un entretien personnel avec Kerin Hope) que certains Albanais musulmans ayant immigré en Grèce sont disposés à se convertir au christianisme, du moins en apparence, de manière à « s'intégrer », situation inverse de ce qui a fréquemment été observé autrefois pendant l'expansion de l'Empire ottoman, dont la Grèce faisait partie.
23. L'enquête sur la population active de 2004 (2^e trimestre) a recensé quelque 276 000 étrangers extracommunautaires occupant un emploi et 28 000 chômeurs (soit une population étrangère de 304 000), sur une population active totale d'environ 4.8 millions d'individus, dont 4.3 millions

- d'actifs occupés. D'après le recensement, la Grèce comptait 608 000 immigrés âgés de 15 à 64 ans, pour une population totale, dans ce groupe d'âge, de 7.4 millions d'individus.
24. Selon les estimations de la précédente *Étude économique* de l'OCDE, 44 % de la population occupée exerçait une activité dans l'économie informelle ou en tant que travailleur indépendant. On considère que le travail indépendant lui-même est une façon de réagir face aux rigidités du secteur de l'emploi formel.
 25. Et, implicitement, inférieurs au salaire minimum accepté pour la plupart des chômeurs grecs étant donné que ces derniers pouvaient aussi choisir de travailler dans le secteur informel.
 26. Voir Angrist et Kugler (2001).
 27. Ce modèle distingue huit types de travailleurs et quinze types de ménages. Les distinctions entre les travailleurs se font selon qu'ils sont salariés ou indépendants, et par niveau de qualification (sans qualification, semi-qualifié, hautement qualifié), avec une catégorie de compétences distinctes, celle des manouvriers dans l'agriculture. Les types de ménages se distinguent en fonction des quatre catégories de secteur/compétences du chef de famille, plus ceux dans lesquels le chef de famille est sans emploi, et selon le patrimoine (riches, ménages à revenu moyen, pauvres) dans chacune de ces cinq catégories. L'investissement dépend du revenu et du taux de rendement, mais pas du coût des fonds (le taux d'intérêt entre dans la fonction d'investissement, mais il est exogène) tandis que la consommation dépend uniquement du revenu. Les salaires nominaux s'ajustent pour rétablir l'équilibre du marché du travail.
 28. On pose l'hypothèse que 31 % de la main-d'œuvre embauchée dans l'agriculture et 12.2 % des travailleurs non qualifiés non agricoles sont des immigrés clandestins (pourcentages obtenus par Lianos et al. (1996) pour certaines régions du pays). Le différentiel de salaire (corrigé en fonction de la productivité) est estimé à 40 % dans cette étude, Markova et Sarris (1997) aboutissant au même résultat. Les deux études portent essentiellement sur les Bulgares et, depuis lors, le chiffre de 40 % a été maintes fois repris comme s'appliquant à tous les immigrés. On ne dispose d'aucune enquête plus récente.
 29. Markova et Sarris (1997) ont constaté qu'en moyenne pondérée les immigrés clandestins bulgares en Grèce rapatriaient 47 % de leur salaire en Bulgarie. Deux tiers en transféraient plus de la moitié et 15 % entre 40 et 50 %.
 30. Autres hypothèses du modèle : les autres postes du compte de capital sont exogènes, les importateurs n'ont pas d'influence sur les prix tandis que les exportateurs sont confrontés à un déclin de la demande. Le taux de change réel s'ajuste pour tenir compte de l'évolution de la production et des dépenses. Dans la production, des types de main-d'œuvre différents peuvent se substituer les uns aux autres, mais les individus ne peuvent pas changer de catégorie.
 31. L'effet ne sera pas le même sur les migrants *en situation régulière* et, en fait, on est en droit de supposer que la concurrence exercée par les immigrés clandestins sur le marché du travail aura surtout un impact sur les moins qualifiés parmi ceux ayant été régularisés et pouvant par conséquent prétendre, du moins théoriquement, à bénéficier de la législation sur le salaire minimum et autres textes.
 32. Selon Kasimis (2002), « Les migrants ont apporté une solution inattendue aux pénuries chroniques de main-d'œuvre [...et...] contribué de manière décisive à l'abaissement du coût de la production agricole. »
 33. Mais, dans le même article, il est dit que les immigrés viennent compléter la main-d'œuvre nationale dans les services ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux.
 34. Exprimée sous forme du rapport entre le déflateur de la valeur ajoutée dans le BTP et le déflateur du PIB.
 35. Sauf dans la mesure où de nombreux anciens ouvriers du bâtiment ont pu trouver du travail dans d'autres secteurs ou partir en retraite, et ne plus être disponibles pour le secteur du BTP.
 36. De sorte que l'expression « pas d'immigrés, pas de Jeux olympiques » n'est peut-être pas tout à fait exagérée.
 37. Voir OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*.
 38. Sarris et Zografakis (1999) notent que la forte propension des immigrés à transférer leurs gains dans leur pays d'origine (voir plus loin) réduit vraisemblablement les effets multiplicateurs de la demande, mais si la production n'est pas freinée par la demande globale, cela n'a pas beaucoup d'importance.

39. Bien entendu, cela ne veut pas dire que la suppression de ces distorsions n'améliorerait pas encore davantage le niveau de vie moyen.
40. Dans le régime général, un travailleur ne peut prétendre à une pension que s'il a acquitté au moins 10 500 timbres de cotisation journalière, ce qui exige probablement entre 15 et 20 ans. Selon les calculs de Sabethai (2000), 225 000 travailleurs immigrés extracommunautaires en situation régulière paieraient des cotisations de retraite équivalent à près de 0.4 % du PIB.
41. Supposons que le taux moyen d'imposition du PIB soit de 50 % et que les immigrés génèrent 10 % du PIB; les recettes résultant de l'imposition de cette population seraient égales à $0.1 \times 0.5 \times 0.5 = 2.5 \%$. Dépenses publiques \cong recettes; les immigrés représentent 10 % de la population, mais génèrent les mêmes dépenses publiques par habitant que les Grecs; par conséquent, les dépenses générées par les immigrés sont égales à $0.1 \times 0.5/3 \cong 1.7 \cong 1\frac{1}{2}$ pour cent.
42. Mettant souvent en évidence les régions d'où l'émigration avait été particulièrement forte et qui se sont révélées être la destination de nombreux immigrants qui semblent les avoir revitalisées plus que des incitations à l'investissement ne pourraient le faire.
43. Les dispositions relatives à l'importation en franchise de nombreux biens de consommation durables sont probablement aussi à l'origine d'investissements. Concrètement, ces fonds ont surtout été utilisés pour acheter des voitures et des appareils ménagers.
44. Bien que membre de l'OCDE depuis le début, en 1961, et de la CEE/UE depuis 1981, la Grèce a été classée parmi les pays en développement par la Banque mondiale jusqu'à la fin des années 80.
45. La plupart des études montrent que les émigrés sont généralement plus productifs et plus dynamiques que la moyenne, en partie du fait qu'il est coûteux d'émigrer et que l'une des conditions préalables au départ est un certain degré de « réussite » économique.
46. Encore que le questionnaire à choix multiples utilisé pour cette étude ne semble pas avoir proposé de motifs spécifiquement économiques parmi les choix possibles. Les personnes interrogées devaient alors cocher les réponses « mal du pays » ou « raisons diverses ».
47. Voir Fakiolas (1994) qui fait valoir que la création d'écoles grecques à l'étranger a peut-être été une erreur étant donné que les élèves ne maîtrisaient pas suffisamment bien ni le grec, ni la langue du pays hôte.

Bibliographie

- Angrist, J. et A. Kugler (2001), « Productive or Counter-Productive? European Labor Market Institutions and the Effect of Immigrants on EU Natives », *IZA Working Paper*, n° 8660.
- Banque de Grèce (2004), *Monetary Policy: Interim Report*, octobre, Athènes.
- Dihaiou, M. (1994), « Present Realities and Future Prospects among Greek Returnees », *International Migration*, vol. 32, n° 1.
- Fakiolas, R. (1994), « Migration to and from Greece during the Last Four Decades », dans *Essays in honour of Constantine G. Drakados*, Papazissis Publishers.
- Glytsos, N. (1995), « The Socio-Economic Integration of Returnees and Foreign Workers in Greece », *International Migration*, vol. 33, n° 2.
- Glytsos, N. (1997), « Remitting Behaviour of "Temporary" and "Permanent" Migrants: The Case of Greeks in Germany and Australia », *Labour*, vol. 11, n° 3.
- Glytsos, N. et L. Katseli (2002), « Greek Migration: The Two Faces of Janus », contribution présentée à la conférence du CEPR ayant pour thème : « European Migration: What Do We Know? », Munich, novembre 1997.
- Iosifides, T. et R. King (1999), « Socio-Spatial Dynamics and Exclusion of Three Immigrant Groups in the Athens Conurbation », dans Baldwin-Edwards, M. et J. Arango (éd.) (1999) *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Frank Cass, Londres.
- Karafolas, S. (1998), « Migrant Remittances in Greece and Portugal », *International Migration*, vol. 26, n° 3.
- Kasimis, C. (2002), « "What Scares Us is What Saves Us All": The Social and Economic Implications of Migrant Labour Employment in Greek Agriculture », contribution présentée à la conférence ayant pour thème : *Immigration and Integration in Northern Versus Southern Europe*, Institut néerlandais d'Athènes, novembre.

- Lianos, T. (2003), « Brain Drain and Brain Loss: Immigrants to Greece », Athens University of Economics and Business.
- Lianos, T., A. Sarris et L. Katseli (1996), « Illegal Immigration and Local Labour Markets: The Case of Northern Greece », *International Migration*, vol. 34, n° 3.
- Markova, E. et A. Sarris (1997), « The Performance of Bulgarian Illegal Immigrants in the Greek Labour Market », *South European Society and Politics*, vol. 2, n° 2.
- Moussourou, L.M. (1991), *Migration and Migration Policy in Greece and Europe*, Gutenberg, Athènes (en grec).
- OCDE (2000), *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie: Premiers résultats de PISA 2000*, OCDE, Paris.
- Petropoulos, N. (1990), « Repatriation 1971-1986: Conclusions from the Micro-census 1985-1986, and Proposals for Economic Policy », dans GSGA, *Research Project of Emigration – Repatriation of Greek Population*, vol. A (en grec).
- Sabethai, I. (2000), « The Greek Labour Market: Features, Problems and Policies », *Economic Bulletin*, Banque de Grèce, décembre.
- Sarris, A. et E. Markova (2001), « The Decision to Legalize by Bulgarian Illegal Immigrants in Greece », dans S. Djajic (éd.) *International Migration: Trends Policies and Economic Impacts*, Routledge Publishers.
- Sarris, A. et S. Zografakis (1999), « A Computable General Equilibrium Assessment of the Impact of Illegal Immigration on the Greek Economy », *Journal of Population Economics*, vol. 12, n° 1.
- Unger, K. (1981), « Greek Emigration to and Return from West Germany », *Ekistics* n° 290, septembre-octobre.
- Unger, K. (1983), *Die Rückkehr der Arbeitsemigranten: Eine Studie zur Remigration nach Griechenland*, Breitenbach, Saarbruck.
- Venturini, A. (1999), « Do Immigrants Working Illegally Reduce the Natives' Legal Employment? Evidence from Italy », *Population Economics*, vol. 12, n° 1.

Glossaire

ADSL	Ligne d'abonnement haut débit
BTP	Bâtiment et travaux publics
CSF	Cadre d'appui communautaire
DEH	Société publique d'électricité
DEPA	Compagnie publique de gaz naturel
IDE	Investissement direct étranger
IKA	Institut d'assurances sociales
IPC	Indice des prix à la consommation
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
NAIRU	Taux de chômage non accélérateur de l'inflation
OAED	Service public de l'emploi
OPIS	Programme opérationnel pour la société de l'information
OTE	Organisation hellénique des télécommunications
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
PPA	Parités de pouvoir d'achat
PPP	Partenariats public-privé
R-D	Recherche-développement
SEC	Système européen de comptabilité nationale
SPE	Service public de l'emploi
TANEO	Fonds de développement de la nouvelle économie
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	Les 15 premiers États de l'Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
UMTS	Système universel de télécommunications mobiles

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 12 2 P) ISBN 92-64-01176-5 – n° 54186 2006

Grèce

Thème spécial : L'incidence économique des migrations

Études économiques

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2005
Belgique, mai 2005
Canada, juin 2006
Corée, novembre 2005
Danemark, mai 2006
Espagne, avril 2005
États-Unis, décembre 2005
Finlande, mai 2006
France, septembre 2005
Grèce, septembre 2005
Hongrie, juillet 2005
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, novembre 2005
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, novembre 2005
Norvège, octobre 2005
Nouvelle-Zélande, septembre 2005
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, septembre 2005
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, août 2005
Suisse, janvier 2006
Turquie, décembre 2004
Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Brésil, février 2005
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, septembre 2004
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)



Volume 2005/12 – Septembre 2005

ISBN 92-64-01176-5
10 2005 12 2 P

