



**Études économiques
de l'OCDE**

GRÈCE



Études économiques de l'OCDE

Grèce

2007



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 2007

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 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Évolution récente et principaux enjeux	23
La révision du PIB et la croissance au cours de la dernière décennie	24
Évolution macroéconomique récente et perspectives à court terme	30
Le potentiel d'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre	33
Le potentiel d'amélioration de la productivité	35
Réduire le poids de l'économie informelle	38
Notes	39
Bibliographie	40
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	41
Chapitre 2. Avantages d'un assainissement rapide des finances publiques	45
Évolution budgétaire récente	46
Les objectifs à moyen terme du gouvernement	50
L'assainissement budgétaire peut encore progresser du côté des dépenses	51
Améliorer le recouvrement de l'impôt et élargir l'assiette fiscale	57
Les coûts d'un report de la réforme budgétaire	59
Résumé des principales conclusions et recommandations	64
Notes	66
Bibliographie	67
Annexe 2.A1. La réforme du système de santé	69
Annexe 2.A2. Le modèle utilisé pour produire les simulations budgétaires	70
Chapitre 3. Pensions : une réforme d'ensemble s'impose d'urgence	73
Le système de pensions est extrêmement fragmenté	74
Le système de pensions : une bombe à retardement pour le budget	75
Le taux d'emploi des seniors reste faible	77
Le principal système de pensions des salariés (IKA) incite fortement à partir tôt à la retraite	78
Le principal système de pensions des travailleurs indépendants	83
La pauvreté chez les personnes âgées est relativement élevée	84
Une réforme des pensions peut stimuler l'activité	85
Encourager le développement des pensions privées	87
Résumé et recommandations	87
Notes	90
Bibliographie	90
Annexe 3.A1. Dépenses de pensions – prévisions	92

Chapitre 4. Faciliter l'entrée sur le marché du travail	95
Performance récente du marché du travail	96
Le système de détermination des salaires et les niveaux de négociation	97
Les salaires minimums font obstacle à l'entrée sur le marché du travail.	99
Une législation stricte en matière de protection de l'emploi entrave la rotation de la main-d'œuvre	104
Des mesures actives du marché du travail peuvent aussi être utiles	109
Résumé et recommandations	109
Notes	110
Bibliographie	111
Annexe 4.A1. Mesures du salaire minimum	113
Chapitre 5. Améliorer l'enseignement supérieur	115
Les déterminants de l'investissement dans l'enseignement supérieur	117
La réforme universitaire va dans le bon sens mais est trop modeste	120
Avantages à attendre de réformes ambitieuses	122
Résumé et conclusions	124
Notes	124
Bibliographie	125
Chapitre 6. Renforcer la concurrence dans les industries de réseau	127
Il existe des marges considérables de renforcement de la concurrence dans les industries de réseau	128
Progrès accomplis en matière de réforme et de privatisation des entreprises publiques	129
Renforcer la concurrence dans les industries de réseau	132
Résumé des principales conclusions et recommandations	145
Notes	147
Bibliographie	149
Glossaire	151
Encadrés	
1.1. La révision récente du PIB	24
2.1. Partenariats public-privé	54
2.2. Initiatives récentes sur le front de la réforme fiscale – principales mesures. . .	57
2.3. Hypothèses pour la modélisation de la réforme des retraites	61
2.4. Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire	64
3.1. Grandes caractéristiques du principal régime de pensions des salariés (IKA) . . .	78
3.2. EKAS : Prestation de solidarité sociale sous conditions de ressources	84
3.3. Recommandations pour la réforme des pensions	88
4.1. Le cadre institutionnel de détermination des salaires minimums dans les différents pays de l'OCDE	100
4.2. LPE : Les leçons de l'Autriche	108
4.3. Recommandations visant à faciliter l'entrée sur le marché du travail	110
5.1. Réformes du système d'enseignement supérieur : recommandations	124
6.1. Recommandations en vue de renforcer la concurrence dans les industries de réseau	146

Tableaux

1.1. Révision du PIB de 2000	25
1.2. Principales contributions à la valeur ajoutée brute (VAB) : révision par branche ..	25
1.3. Effets de la révision des comptes nationaux sur les principaux ratios macroéconomiques	26
1.4. Croissance récente et perspectives	30
2.1. Recettes et dépenses des administrations publiques	48
2.2. Les coûts d'un report de l'assainissement budgétaire	63
3.1. Récapitulatif des principaux régimes de pensions	74
3.2. Nouvelles pensions attribuées selon la nature des droits	80
3.3. Réduction de la pension en cas de départ anticipé à la retraite	81
3.4. Risque de pauvreté pour les personnes de plus de 65 ans et dépenses de prestations de vieillesse	85
4.A1.1. Convention collective générale applicable au niveau national	113
6.1. Programme de privatisation : recettes reçues	131

Graphiques

1.1. Écarts de niveau et de taux de croissance du PIB par habitant	27
1.2. Sources des écarts de revenu réel	27
1.3. Indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits	28
1.4. L'intensification de la concurrence a un effet plus prononcé dans les pays où le potentiel de rattrapage est plus important	29
1.5. Prévisions des Programmes de stabilité successifs : solde budgétaire des administrations publiques	31
1.6. La compétitivité s'est détériorée	32
1.7. Les taux d'emploi sont à la traîne	34
1.8. Valeur ajoutée par activité dans les secteurs à forte et à faible croissance	37
2.1. Évolution des soldes budgétaires des administrations publiques	47
2.2. Dette et service de la dette	49
2.3. Indice de transparence budgétaire	52
2.4. Dépenses au titre de l'administration publique générale	55
2.5. Ratio impôts indirects/impôts directs	58
2.6. Les dépenses de retraite futures dépendent de la date de mise en œuvre de la réforme	61
2.7. Différents scénarios d'assainissement budgétaire	62
2.A2.1. Primes de risque effective et attendue	72
3.1. Dépenses publiques de pensions	75
3.2. Prévisions à long terme des dépenses de pensions : explications	76
3.3. Taux d'emploi des seniors	78
3.4. Prélèvement fiscal implicite sur la poursuite d'activité pendant cinq années supplémentaires	81
3.5. Les travailleurs indépendants et leurs cotisations de sécurité sociale	83
3.6. L'effet d'une réforme des pensions sur les taux d'activité	86
4.1. Taux de chômage	96
4.2. Hausse des salaires dans les secteurs public et privé	99
4.3. Salaires minimums	101
4.4. Taux de salaire minimum applicables aux jeunes	101
4.5. Rémunération nette minimale et coût de la main-d'œuvre	103
4.6. Variations des salaires minimums et des salaires moyens	104

4.7.	Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi	105
4.8.	Indicateurs des conditions d'emploi	105
4.9.	Indemnités de licenciement pour les ouvriers et les employés de bureau : comparaison internationale	106
4.10.	Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi : emploi temporaire et régulier.	107
5.1.	Les taux de diplômés sont faibles.	116
5.2.	De nombreux ressortissants nationaux étudient à l'étranger	116
5.3.	Estimations du taux de rendement interne des études supérieures.	119
5.4.	Les études durent longtemps	119
5.5.	Volume de publications scientifiques	122
5.6.	Dépenses d'enseignement supérieur.	123
6.1.	Indicateurs de réglementation des marchés de produits dans certaines industries de réseau	128
6.2.	Le niveau de contrôle étatique reste élevé	130
6.3.	Rigueur de la réglementation dans les industries de réseau	133
6.4.	Rigueur de la réglementation dans les secteurs de l'électricité et du gaz	134
6.5.	Prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE	135
6.6.	Rigueur de la réglementation dans les télécommunications et les services postaux	140
6.7.	Évolution du secteur des communications électroniques	141
6.8.	Rigueur de la réglementation dans le secteur des transports	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 1^{er} mars 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 14 mars 2007.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Turner, Vassiliki Koutsogeorgopoulou et Pamfili Antipa sous la direction de Peter Hoeller.

L'Étude précédente de la Grèce a été publiée en septembre 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE LA GRÈCE (2005)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Principales agglomérations, recensement 2001	
Total	132.0	(milliers d'habitants)	
Agricole (2003)	39.7	Grand Athènes (y compris le Pirée)	3 762
		Grand Thessalonique	1 058

LA POPULATION

Population		Population active totale (milliers)	4 628
En milliers	11 104	Population active civile occupée (en % du total)	
Acroissement 2000-05 (moyenne annuelle, %)	0.3	Agriculture, sylviculture et pêche	12.4
Densité au km ²	84	Industrie et construction	22.4
		Services	65.2

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards d'euros	228	En % du PIB	23.4
Par habitant (\$)	25 570	Par habitant (\$)	5 984

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	14.2	Composition du Parlement (sièges)	300
Administrations publiques (en % du PIB)		Nouvelle démocratie	165
Dépenses courantes	34.5	Mouvement socialiste panhellénique	117
Recettes courantes	31.7	Parti communiste grec	12
Dettes publiques nettes	71.8	Coalition des radicaux de gauche	6
		Dernières élections générales : mars 2004	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	18.4	Importations de biens et services (en % du PIB)	25.6
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Articles manufacturés	20.5	Machines et matériel de transport	28.9
Produits alimentaires et animaux vivants	14.8	Combustibles minéraux, lubrifiants, etc.	17.9
Produits chimiques et produits connexes	14.6	Produits chimiques et produits connexes	14.4
Articles manufacturés divers	13.7	Articles manufacturés	13.4

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par \$, moyenne des données journalières	
		Année 2006	0.797
		Février 2007	0.764

Résumé

La Grèce est l'un des pays de l'OCDE où la croissance a été la plus soutenue ces dix dernières années, même s'il n'est pas encore possible de la chiffrer avec précision à cause de la révision récente des chiffres du PIB. Cette forte croissance est attribuable à une série de facteurs dont certains ont un caractère temporaire. Il est particulièrement encourageant de constater que l'expansion a été soutenue ces deux dernières années, en dépit d'un assainissement budgétaire substantiel, les principaux moteurs étant l'investissement et les exportations. Toutefois, de nouvelles réformes d'envergure sont nécessaires pour maintenir cette bonne performance au cours des années à venir. Il est absolument indispensable de mettre à profit cette période faste pour remédier aux faiblesses qui affectent encore les marchés des produits et du travail et pour assurer plus fermement la viabilité budgétaire en poursuivant vigoureusement l'assainissement des finances publiques et en réformant le système de retraite. Le principal enjeu, en termes d'économie politique, consiste à gérer les réformes nécessaires alors même que la société grecque fait peut-être preuve d'un optimisme excessif face à une embellie qui semble se poursuivre.

			Rang parmi les	
			12 pays de la zone euro	30 pays de l'OCDE
Performance globale	Croissance du PIB par habitant	1995-2005	2 ^e	2 ^e
Taux d'emploi	Hommes d'âge très actif	2005	2 ^e	8 ^e
	Travailleurs âgés	2005	7 ^e	21 ^e
	Jeunes travailleurs	2005	11 ^e	27 ^e
	Femmes	2005	11 ^e	27 ^e
Capital humain	Nombre moyen d'années d'études, 25-64 ans	2004	9 ^e	24 ^e
	Diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 20-29 ans	2004	11 ^e (sur 11)	27 ^e (sur 29)
	Flexibilité du système d'enseignement supérieur	2004	11 ^e (sur 11)	28 ^e (sur 28)
Marchés de produits	Réglementation propice à la concurrence	2003	11 ^e	25 ^e
	Réglementation propice à la concurrence : industries de réseau	2003	11 ^e (sur 11)	21 ^e (sur 21)
	Investissements directs de l'étranger (% du PIB)	2000-05	12 ^e	29 ^e

L'assainissement des finances publiques a été substantiel et doit se poursuivre. La Grèce est l'un des pays de l'OCDE dont la dette publique et l'alourdissement prévisible des charges budgétaires sous l'effet du vieillissement atteignent les plus hauts niveaux. Des économies budgétaires considérables pourraient être réalisées en rendant l'administration publique moins coûteuse, en améliorant l'efficacité des entreprises publiques et en luttant davantage contre la fraude fiscale. Cependant, la viabilité budgétaire ne pourra être durablement assurée que si le système de retraite est réformé en profondeur. Il y aurait tout avantage à agir sans tarder, car le coût du service de la dette s'en trouverait réduit, la charge fiscale pèserait beaucoup moins sur les jeunes générations, les citoyens auraient plus de temps pour s'adapter et la politique budgétaire pourrait exercer un effet anticyclique.

Il faut rendre le marché du travail plus flexible. Si, globalement, le niveau d'utilisation de la main-d'œuvre est relativement élevé, la rigidité excessive des institutions du marché du travail contribue à limiter le taux d'emploi des travailleurs âgés, des jeunes et des femmes. En particulier, le système de retraite décourage fortement la poursuite de l'activité, tandis que les primo-entrants (jeunes, principalement) et les personnes qui recommencent à travailler (femmes, principalement) ont des difficultés à trouver leur place sur le marché de l'emploi du fait des minima salariaux et du caractère restrictif de la législation sur la protection de l'emploi.

Il faut améliorer le système éducatif afin de valoriser le capital humain. La priorité doit en particulier être donnée à la réforme de l'enseignement supérieur, la Grèce ayant à l'heure actuelle l'un des systèmes les plus centralisés et les moins souples de la zone OCDE. Le projet de loi présenté récemment constitue une initiative claire et décisive dans la bonne direction.

Les réglementations qui entravent la concurrence doivent encore faire l'objet d'améliorations. Ces réglementations ont freiné les investissements de l'étranger dans le passé et ont contribué à limiter l'innovation. Il importe tout particulièrement de développer davantage la concurrence dans les industries de réseau.

Évaluation et recommandations

Une croissance soutenue depuis plusieurs années

Au cours des dix années écoulées, la Grèce est parvenue à réduire rapidement son écart de revenu par rapport aux pays les plus performants, surtout si l'on tient compte de la révision récente du niveau du produit intérieur brut (PIB), qui se traduit par une hausse de 26 %. Cette révision est dans une large mesure le résultat d'une meilleure évaluation du niveau de l'activité dans le secteur des services en pleine expansion, alors que, contrairement à ce qu'ont laissé entendre de nombreux articles, la prise en compte des activités illégales représente moins de 1 % de PIB. Il est certes difficile de se faire une idée complète de l'expansion dans la mesure où des chiffres révisés n'ont pas encore été publiés pour la période antérieure à 2000, mais il est probable que la croissance du PIB par habitant a dépassé 4½ pour cent par an en moyenne au cours de la dernière décennie et que, de ce point de vue, la Grèce se situerait donc au deuxième rang des pays de l'OCDE, après l'Irlande. Le comblement rapide de l'écart de niveau de vie tient notamment à la libéralisation des marchés financiers et à l'adhésion à l'union monétaire, ce qui a entraîné une réduction substantielle des coûts de financement, et au dynamisme des marchés d'exportation de l'Europe du Sud-Est, ainsi qu'à l'impulsion budgétaire et à l'élan suscités par les Jeux olympiques de 2004. Le fait que la croissance est restée vigoureuse depuis 2004 dans le contexte d'un assainissement budgétaire substantiel reflète une robustesse accrue découlant des réformes structurelles. L'expansion a été soutenue ces dix dernières années en dépit d'une réglementation des marchés des biens et du travail encore restrictive en comparaison avec d'autres pays. Cependant, la réglementation des marchés de produits a été assouplie et les gains de productivité ont été importants, compte tenu des faiblesses qui caractérisaient la situation initiale. Par ailleurs, il existe un secteur informel très étendu, et une réglementation rigoureuse est sans doute moins préjudiciable à la croissance si elle n'est pas strictement appliquée. Ainsi, l'emploi d'immigrants en situation irrégulière a permis de satisfaire une demande latente de main-d'œuvre peu qualifiée que les rigidités du marché du travail ont contribué à créer. Néanmoins, une réglementation anticoncurrentielle appliquée avec laxisme et un vaste secteur informel ne sont manifestement qu'un pis-aller par rapport à un cadre réglementaire efficace et à des emplois réguliers, notamment parce que la première combinaison se prête à une fraude fiscale massive.

L'expansion va probablement rester vigoureuse, mais certaines influences défavorables se profilent à l'horizon

Alors que l'on s'attendait à ce que l'activité fléchisse après les Jeux olympiques, la croissance est restée soutenue en 2005 et 2006, période pendant laquelle les finances publiques se sont notablement redressées. Après avoir culminé à 7¾ pour cent du PIB en 2004, le déficit des administrations publiques a été fortement réduit et ramené à 2½ pour cent en 2006 (d'après des estimations fondées sur les statistiques non révisées du PIB, qui servent à évaluer la situation au regard de la procédure en déficit excessif, dans l'attente de la confirmation des chiffres révisés du PIB par Eurostat). C'est la première fois que le déficit passe sous la barre des 3 % depuis l'adoption de l'euro. L'expansion semble devoir se poursuivre à un rythme soutenu de l'ordre de 4 % dans les années à venir, mais les influences défavorables vont probablement s'accroître au fil des ans. Le signe le plus manifeste de tension macroéconomique est l'augmentation du déficit de la balance courante, qui aurait atteint quelque 9½ pour cent du PIB révisé en 2006. En l'absence de risque de change, ce creusement laisse surtout craindre une dégradation persistante de la compétitivité, avec une hausse des prix à la consommation de l'ordre de 3¼ pour cent à la fin de 2006, cette hausse étant supérieure à la moyenne de la zone euro depuis de nombreuses années. Une inflation relativement forte se traduit par des taux d'intérêt réels peu élevés, qui stimulent la demande intérieure. Cependant, l'érosion de la compétitivité risque à la longue de peser sur la croissance. Elle peut se poursuivre pendant un certain temps si l'environnement extérieur est favorable, mais plus elle persiste, plus prononcée et durable sera la correction des prix et des salaires relatifs sans doute nécessaire pour rétablir la compétitivité.

Les politiques visant le marché du travail et les marchés de produits pourraient encore faire l'objet d'améliorations considérables

Les perspectives à court terme demeurent favorables, mais la poursuite d'une croissance soutenue à moyen terme nécessitera de nouvelles réformes des marchés de produits – et leur mise en œuvre effective – mais aussi la mobilisation d'une vaste main-d'œuvre potentielle, notamment parmi les travailleurs âgés, les jeunes et les femmes, ainsi qu'une valorisation du capital humain. De nombreuses initiatives pourraient être prises dans toute une série de domaines, mais la présente *Étude* se concentrera sur les cinq priorités structurelles identifiées dans le rapport *Objectif croissance* récemment publié par l'OCDE, à savoir :

- Éliminer les aspects du système de retraite qui dissuadent d'occuper un emploi à partir d'un certain âge, tout en limitant les possibilités de cessation anticipée d'activité.
- Réduire le coût minimum du travail en instituant un salaire inférieur au minimum à l'intention des jeunes et en abaissant les cotisations sociales sur les bas salaires.
- Réformer la législation sur la protection de l'emploi, notamment en rééquilibrant les dispositions applicables à différentes professions.
- Réduire les obstacles à l'entrée et promouvoir la concurrence dans les industries de réseau.

- Faire en sorte que l'enseignement supérieur soit plus efficace et atteigne un niveau de qualité internationale.

L'enjeu le plus pressant, sur le plan macroéconomique, est de poursuivre l'assainissement des finances publiques

Comme la réduction du déficit budgétaire est déjà bien avancée, le principal objectif macroéconomique du gouvernement est de le résorber plus progressivement, d'environ ½ pour cent de PIB par an, jusqu'à ce que le budget soit en équilibre ou excédentaire, au plus tard en 2012. Étant donné que le ratio dette publique/PIB est élevé et que les pressions prévisibles du vieillissement démographique sur les dépenses publiques de santé et de retraite seront, d'après les estimations, parmi les plus importantes de la zone OCDE, l'assainissement budgétaire devrait se poursuivre – peut-être à un rythme plus rapide que prévu, à la faveur d'une croissance économique vigoureuse. À l'heure actuelle, la Grèce est le seul pays de la zone euro qui n'inclut pas de prévisions budgétaires quantitatives à long terme dans le programme annuel de stabilité. Afin de mieux sensibiliser la population aux problèmes qui ne vont pas manquer de se poser, il faudrait publier un scénario budgétaire à long terme allant jusqu'au milieu du siècle pour montrer comment la politique budgétaire répondra aux pressions prévisibles du vieillissement sur les dépenses. Dans ce contexte, un report de l'assainissement des finances publiques pourrait entraîner des coûts à long terme, car il en résulterait une augmentation du service de la dette, notamment une hausse de la prime de risque sur la dette publique, et un alourdissement de la fiscalité, qui de surcroît pèseraient plus fortement sur les générations futures. Cependant, un effort massif d'assainissement n'a tout au plus qu'un effet palliatif. Il est préférable de mettre en place sans tarder une vaste réforme du système de retraite. La réalisation de l'objectif à moyen terme du gouvernement constituerait une base appropriée pour assurer la viabilité budgétaire dans l'avenir, à condition que cet effort s'accompagne de réformes qui aideraient à contenir les pressions de dépense futures sur le secteur de la santé, et plus particulièrement sur les retraites.

L'assainissement des finances publiques doit viser à la fois à réduire les dépenses primaires courantes et à élargir la base d'imposition

Un effort d'assainissement substantiel a été accompli depuis 2004. À l'avenir, l'assainissement devra porter sur une meilleure maîtrise des dépenses primaires courantes et, en particulier, sur l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique. Il serait également possible d'accroître encore les recettes fiscales en luttant contre la fraude et en prenant d'autres mesures pour élargir la base d'imposition. Des avancées sur ce front devraient permettre d'alléger plus rapidement la dette publique et de consacrer des ressources à la réduction de la pauvreté. Ainsi qu'on l'a noté précédemment, la viabilité des finances publiques exigera aussi des réformes structurelles dans le domaine clé de la santé, mais surtout une décision en temps utile sur la réforme en profondeur du système de retraite.

Il faut poursuivre la réforme du secteur public

Les dépenses au titre de l'administration publique absorbent une proportion des dépenses publiques totales beaucoup plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, alors que les services offerts ne semblent pas être meilleurs. On peut donc penser que d'importants objectifs sociaux, politiques et économiques pourraient être atteints avec nettement moins de ressources. Les efforts de simplification récemment déployés dans les services publics, notamment la création de guichets uniques (« centres citoyens ») pour les services administratifs, ainsi que les mesures prises pour réduire le poids des réglementations administratives pour les entreprises, vont dans la bonne direction. Il serait néanmoins souhaitable de simplifier davantage encore les démarches. Par exemple, le nombre de formalités et les délais nécessaires pour faire démarrer une petite entreprise sont encore parmi les plus importants de la zone OCDE, et de nouvelles mesures de simplification non seulement faciliteraient la création d'entreprises, mais permettraient aussi de réduire les ressources absorbées par l'administration. Il importerait également de réduire les sureffectifs et d'accroître la productivité du secteur public afin d'améliorer la qualité des services et de contenir les pressions salariales. Les initiatives tendant à améliorer l'évaluation des performances et à rendre plus rigoureuses les procédures de recrutement sont donc louables, et il conviendrait de les mettre en œuvre sans retard. En outre, il faut continuer de donner la priorité à l'amélioration des résultats des entreprises publiques, dont le déficit d'exploitation a représenté environ ½ pour cent de PIB en 2006 et devrait être du même ordre en 2007. Dans ce contexte, la nouvelle loi rationalisant l'activité des entreprises publiques va dans la bonne direction. Il est très important de mettre en œuvre sans tarder le nouveau système d'information sur la gestion qui permettra d'améliorer le contrôle et le fonctionnement des entreprises publiques. Ce système établira un lien entre les directions financières des entreprises publiques, permettant de suivre leurs résultats et de les évaluer au regard des objectifs budgétaires. D'une manière générale, on constate malheureusement encore un décalage entre les dispositions adoptées par le législateur en matière de réforme du secteur public et leur mise en œuvre. Par conséquent, la réforme du secteur public devrait surtout viser à ce que les politiques publiques soient intégralement appliquées une fois que les décisions législatives sont prises.

Il serait possible de pousser plus loin la réforme fiscale

On pourrait à la fois améliorer la rentabilité du système fiscal et réduire les distorsions qu'il engendre. Un certain nombre de mesures ont été prises dans le but d'améliorer le fonctionnement du système fiscal, en particulier en le simplifiant. Il y a peu de temps, les taux des impôts sur les sociétés ont été abaissés afin de promouvoir l'activité d'entreprise et l'investissement et d'attirer l'investissement direct étranger. Les réformes ont aussi visé à réduire la fraude fiscale en améliorant les contrôles fiscaux et en restructurant les services concernés. La nécessité d'améliorer l'efficacité et la compétitivité du système fiscal limite les possibilités d'accroissement des recettes par le biais d'un relèvement des taux des impôts sur les sociétés et/ou des cotisations sociales, compte tenu notamment de l'existence d'un coin fiscal déjà important. Il serait possible de relever quelque peu les taxes sur la consommation, mais les impôts indirects sont déjà élevés par rapport aux

impôts directs. Par conséquent, pour accroître les recettes, il faudrait surtout s'employer à réduire encore la fraude fiscale et à élargir la base d'imposition en supprimant progressivement les exemptions qui provoquent encore des distorsions. À cet égard, il conviendrait de mettre fin au régime préférentiel dont bénéficient certains produits, certaines professions et certaines régions et de supprimer bon nombre des exemptions que comporte encore le régime d'imposition des sociétés. En outre, il faudrait éliminer les droits de timbre et les impôts perçus pour le compte de tiers qui engendrent des distorsions.

*Des efforts plus résolus doivent être faits
pour améliorer l'efficacité de soins de santé*

Comme dans les autres pays de l'OCDE, le vieillissement de la population et des facteurs non démographiques comme le progrès technique et les mouvements des prix relatifs vont entraîner une augmentation des dépenses publiques de santé. Améliorer l'efficacité des services de santé permettrait de contenir l'augmentation future des coûts. Le niveau élevé des dépenses privées de santé reflète dans une large mesure le manque d'efficacité du système public de santé, qui se traduit par des listes d'attente excessives. Depuis longtemps, le fonctionnement des hôpitaux publics est inefficace et l'absence d'un système performant de soins primaires se fait sentir. Les initiatives qui ont été prises pour remédier à ces problèmes ont consisté à moderniser la structure du Service national de santé, à améliorer sa gestion et à rationaliser les dépenses de santé dans les domaines essentiels. Cependant, les réformes n'ont pas encore produit leur plein effet en termes de maîtrise des dépenses.

D'autres mesures devront être prises pour contenir les dépenses de santé et améliorer la qualité des services. Il s'agira notamment de mettre en place de meilleurs mécanismes de tarification et d'évaluation, comme cela est prévu dans le programme de réforme à long terme annoncé par le gouvernement en 2004. L'adoption d'un système de tarification pour le remboursement aux hôpitaux de différentes catégories de services hospitaliers constituerait une avancée importante, s'il était mis en œuvre. S'agissant des soins primaires, le développement rapide d'un réseau efficace – indispensable pour réduire les disparités géographiques en matière de services de santé et pour assurer l'orientation des patients vers des spécialistes ou l'hôpital – dépendra dans une large mesure des mécanismes d'incitation à l'égard des médecins généralistes et des autres personnels médicaux. Les évolutions observées dans les autres pays conduisent à penser qu'un système de paiement plus diversifié, comportant un élément de rémunération à l'acte, permettrait de réduire les listes d'attente pour la chirurgie non vitale et d'accroître les taux d'activité des médecins tout en prenant mieux en compte les préférences des patients. Une gestion plus transparente des hôpitaux, jointe à des systèmes de tarification et de soins primaires adéquats, faciliterait la maîtrise des coûts tout en remédiant aux insuffisances de la qualité des services de santé.

*Surtout, une réforme en profondeur du système
de retraite doit être engagée sans retard*

Il est indispensable d'engager sans tarder une réforme en profondeur du système de retraite principalement pour assurer la viabilité budgétaire mais également pour éliminer

les contre-incitations au travail à partir d'un certain âge et remédier efficacement aux problèmes de pauvreté. Les retraites relèvent principalement d'un grand nombre de caisses servant des pensions calculées en fonction du salaire antérieur. Ces caisses, gérées par le secteur public, fonctionnent suivant les principes de la répartition et des prestations définies et couvrent la quasi-totalité de la population. Le système de retraite se caractérise par une forte fragmentation entre secteurs d'emploi et branches d'activité économique. De multiples options sont certes envisageables, mais certains éléments semblent indispensables quelle que soit la formule retenue.

- En l'absence de réforme, les dépenses au titre des retraites vont augmenter jusqu'au milieu du siècle dans la plupart des pays de l'OCDE. Des réformes sont donc nécessaires non seulement pour assurer la viabilité budgétaire des systèmes, mais aussi parce que les dépenses de retraite finiront autrement par représenter plus d'un cinquième du PIB non révisé et évinceront inévitablement d'autres dépenses sociales nécessaires. Une diminution des prestations de retraite par rapport aux salaires moyens (grâce à un abaissement du taux de remplacement et/ou à une indexation sur les prix) devra inévitablement constituer un élément important de toute réforme, mais l'ampleur de cet ajustement pourra être limitée grâce à des réformes destinées à réduire les contre-incitations à la poursuite d'une activité professionnelle à partir d'un certain âge et à une réduction des nombreux dispositifs permettant une cessation anticipée d'activité.
- Les contre-incitations financières à la poursuite d'une activité à partir d'un certain âge, qui sont parmi les plus marquées de la zone OCDE, ont abouti à un faible taux d'emploi parmi les travailleurs âgés. Le système de retraite dissuade les travailleurs âgés de continuer d'exercer une activité professionnelle en raison du niveau élevé des taux de remplacement réglementaires, des liens ténus qui existent entre les cotisations et les prestations et d'une série de dispositions qui permettent de cesser d'exercer une activité avant l'âge « normal » de la retraite, à savoir 65 ans. Il faudrait établir un lien entre les pensions et les cotisations versées pendant la vie active entière afin d'éliminer les contre-incitations, tout en supprimant progressivement les multiples dispositifs de préretraite. Une réforme s'impose en particulier en ce qui concerne les conditions favorables de départ en retraite dont bénéficient les personnes exerçant certains métiers jugés « pénibles ou insalubres ». Il est tout à fait justifié d'accorder un traitement préférentiel lorsque l'exercice d'un métier donné conduit à une réduction de l'espérance de vie. En revanche, la proportion de personnes qui bénéficient actuellement de telles dispositions (40 % de l'ensemble des hommes en retraite et 15 % des femmes, dans le cadre du principal régime de retraite des salariés), de même que la longue liste de métiers auxquels elles s'appliquent, incitent à penser que la réglementation actuelle va largement au-delà de ce principe. Une fois que l'âge normal de la retraite sera effectivement considéré comme le seuil de référence à partir duquel on détermine s'il y a cessation anticipée ou différée d'activité et comment celle-ci sera compensée, il y aura lieu d'envisager de le relever périodiquement en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie.
- Bien que les dépenses de retraite soient globalement élevées, elles ne sont pas toujours ciblées sur les groupes les plus démunis, en raison de la diversité des taux de remplacement d'un régime à l'autre. Pour en réduire le montant tout en luttant plus efficacement contre la pauvreté parmi les personnes âgées, il faudra probablement n'accorder de prestations de retraite à titre de protection sociale qu'à partir de l'âge officiel de la retraite, à la différence des dispositifs actuels de retraite minimum qui

faussent notablement la décision de cessation anticipée d'activité. Plusieurs possibilités s'offrent en ce qui concerne la protection sociale des retraités – qui pourrait par exemple être soumise à des conditions de ressources (afin d'en limiter le coût budgétaire, mais avec des effets potentiellement négatifs sur l'épargne), être accordée universellement sous réserve de conditions de résidence (cela créerait toutefois des contre-incitations à l'immigration) ou s'apparenter à la pension minimum actuelle (mais elle ne serait accordée qu'à partir de l'âge officiel de la retraite).

- Le principal régime de retraite des travailleurs indépendants est semblable à certains égards à celui des salariés, mais avec d'importantes différences concernant le revenu de référence servant au calcul de la pension et des cotisations. Le revenu de référence est sans rapport avec le revenu effectif, mais correspond à des tranches de revenus théoriques qui, suivant les régimes, augmentent avec l'ancienneté. Suivant ce système, la part des travailleurs indépendants dans les cotisations totales de sécurité sociale semble faible par rapport à leur part dans l'emploi total, de même qu'en comparaison avec d'autres pays européens. Cela signifie que le revenu théorique sous-estime le revenu effectif et que le faible niveau des cotisations sociales introduit une distorsion en faveur du travail indépendant au détriment de l'emploi salarié (la viabilité financière n'est pas ici en cause). En principe, il serait justifié de calculer les cotisations et les prestations de retraite des travailleurs indépendants sur la base de leur revenu effectif et non théorique, ou bien à l'aide d'un indicateur supplétif tel que le chiffre d'affaires. Ce changement exigerait au préalable une nouvelle amélioration du contrôle fiscal des travailleurs indépendants. Si une telle modification s'avère impossible, il faudra relever le niveau des tranches de revenu théoriques servant à calculer les cotisations des travailleurs indépendants.

Il faut remédier aux problèmes d'accès au marché du travail

Après avoir culminé à 12 % de la population active en 1999, le taux de chômage standardisé est revenu aux environs de 9 % en 2006, mais reste l'un des plus élevés de la zone OCDE. Le chômage est particulièrement prononcé chez certains groupes vulnérables, notamment les primo-demandeurs d'emploi (essentiellement des jeunes) et les personnes qui retournent sur le marché du travail (principalement des femmes); en revanche, le taux de chômage des hommes d'âge très actif est légèrement inférieur à la moyenne OCDE, alors qu'il est deux fois plus élevé parmi les femmes d'âge très actif et les jeunes. Divers autres indicateurs – forte incidence du chômage de longue durée, faibles sorties mensuelles des rangs des chômeurs, grande ancienneté moyenne dans l'emploi, faibles flux bruts de main-d'œuvre entre branches d'activité – donnent à penser que la mobilité des travailleurs au sens large est relativement faible. Les autorités auraient les moyens d'améliorer la flexibilité du marché du travail, notamment en prenant des mesures pour réduire le coût minimum du travail et assouplir la réglementation relativement stricte sur la protection de l'emploi, mais ces mesures ne font pas partie du programme de réforme du gouvernement. D'autres réformes importantes, comme un soutien accru en faveur des mesures actives du marché du travail et de la garde des enfants, devront probablement attendre de nouvelles améliorations sur le plan budgétaire. La Grèce participera à l'étude de l'OCDE sur la transition entre les études et la vie active, qui sera réalisée dans le courant de 2008 et

permettra sans doute de mieux cerner les mesures qu'il y aurait lieu de prendre pour réduire le taux de chômage des jeunes, obstinément élevé.

Le coût minimum du travail doit être abaissé

D'après une étude récente de l'OCDE comparant les informations disponibles sur différents pays, les minima salariaux peuvent parfois jouer un rôle d'appoint utile dans le contexte de programmes de lutte contre la pauvreté, mais ils peuvent aussi nuire à la création d'emplois lorsqu'ils sont élevés, notamment s'ils ne tiennent pas dûment compte de la situation des jeunes et d'autres groupes vulnérables. Dans le cas de la Grèce, les minima salariaux, en pourcentage du salaire médian, ne sont pas exceptionnels en comparaison avec d'autres pays. Cependant, comme il n'existe pas de salaire spécial minoré, les minima salariaux sont parmi les plus élevés dans le cas des jeunes. Ils sont modulés en fonction de l'expérience et de la situation familiale, mais les différences ne semblent pas suffisantes pour protéger les groupes les plus vulnérables. Leur effet négatif sur l'emploi est accentué par le niveau relativement élevé des cotisations patronales de sécurité sociale, qui alourdissent encore le coût minimum du travail. Caractéristique peu habituelle mais pas unique, les minima salariaux sont fixés par les partenaires sociaux et étendus à l'ensemble de l'économie. En outre, on observe une étroite corrélation entre l'évolution des minima salariaux et celle des salaires moyens, ce qui donne à penser que le processus de détermination du salaire minimum est largement intégré à l'ensemble du processus général de détermination des salaires. En fixant les minima salariaux, les partenaires sociaux devraient prendre en compte les taux de chômage élevés des jeunes et des femmes. Pour réduire le coût minimum du travail, il faudrait également abaisser davantage les cotisations sociales sur les bas salaires, cette mesure étant financée par un freinage des dépenses publiques. Pour venir en aide aux ménages à bas salaire, il est préférable de passer par le système de prestations plutôt que de différencier le salaire minimum. Étant donné que la hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre a été plus forte en Grèce que dans les autres pays de la zone euro et qu'elle a donc entraîné une dégradation de la compétitivité, le gouvernement devrait aussi chercher à encourager une décentralisation des négociations salariales. Il pourrait à cette fin éviter l'extension administrative des conventions collectives (au niveau de la branche ou de la profession) aux entreprises qui ne sont pas représentées dans les négociations. Il devrait continuer de modérer les augmentations de salaire dans le secteur public, comme il l'a fait en 2005 et en 2006, étant donné qu'elles exercent souvent un effet d'entraînement sur l'ensemble des salaires.

Il faut assouplir la protection stricte de l'emploi dans le cas des travailleurs non manuels et des travailleurs temporaires

Pour l'ensemble des professions, la législation sur la protection de l'emploi (LPE) est globalement comparable à ce qu'elle est en moyenne dans les autres pays de l'Union européenne membres de l'OCDE. En revanche, elle est beaucoup plus rigoureuse pour les employés de bureau que pour les ouvriers, en raison du niveau plus élevé des indemnités de licenciement des premiers. Des règles différentes de licenciement pour les employés de bureau d'un côté et pour des ouvriers de l'autre existent également dans d'autres pays de l'OCDE, mais les disparités sont beaucoup plus marquées en Grèce. Cette situation fausse

le fonctionnement du marché du travail, réduit la rotation des effectifs et nuit aux perspectives d'emploi des groupes qui risquent d'avoir le plus de difficultés à entrer sur le marché du travail ou à y revenir, comme les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée. Par conséquent, il faudrait réduire les indemnités de licenciement des travailleurs non manuels (surtout ceux qui ont un engagement de durée relativement courte au service d'un même employeur) et les aligner sur celles des ouvriers. Il conviendrait également d'envisager des mesures plus ambitieuses, consistant par exemple à remplacer les dispositions relatives aux indemnités de licenciement par un système de comptes individuels, comme cela a été réalisé pour la première fois en Autriche. Par ailleurs, bien que la LPE applicable aux emplois temporaires soit devenue moins restrictive ces dix dernières années, elle reste l'une des plus rigoureuses de la zone OCDE. Or, l'emploi temporaire peut ouvrir la voie à une carrière dans la mesure où il facilite l'accès des jeunes au marché du travail. Étant donné que les jeunes connaissent un taux de chômage élevé et qu'ils ont des difficultés à obtenir un emploi, il faudrait réduire encore la LPE dans le cas des emplois temporaires. De plus, pour que l'emploi temporaire puisse faciliter l'entrée sur le marché du travail, des réformes complémentaires devraient permettre aux jeunes qui commencent par des emplois temporaires d'accéder ensuite à des postes permanents. L'assouplissement de la LPE applicable aux emplois temporaires devrait donc s'accompagner d'une réduction du degré de protection des titulaires de contrats permanents.

Des réformes visant à accroître la réactivité et la flexibilité de l'enseignement supérieur sont nécessaires pour rattraper les autres pays de l'OCDE

Il faut améliorer le système éducatif afin de valoriser le capital humain. La priorité doit en particulier être donnée à une réforme de l'enseignement supérieur, dont le fonctionnement est l'un des plus centralisés et des moins flexibles de la zone OCDE. Cette situation se traduit par des résultats de piètre qualité : les taux de diplômés sont faibles, les études durent longtemps et les taux de sortie sans diplôme sont élevés. Le gouvernement a récemment promulgué une réforme comportant une série de mesures importantes qui amélioreront la gestion des universités, instaureront une évaluation indépendante, limiteront la durée des études universitaires et accroîtront l'offre de prêts-étudiants. S'agissant de la création d'universités privées, le premier obstacle constitutionnel a été franchi, le gouvernement disposant de la majorité au Parlement, mais une majorité renforcée sera toujours nécessaire après les élections. Si ces mesures semblent modestes au vu du retard accumulé par la Grèce sur les autres pays de l'OCDE, elles se sont heurtées à une vive opposition, alors qu'elles représentent une étape essentielle dans la bonne direction. Elles pourraient ouvrir la voie à de nouvelles réformes, consistant par exemple à donner plus d'autonomie aux universités en matière d'effectifs enseignants et de résultats, en vue d'une amélioration de la gouvernance. Les universités privées devraient être autorisées car elles développeraient la concurrence dans le secteur. Le financement des universités devrait être lié à des évaluations de leurs performances. Il conviendrait aussi d'envisager d'instituer des droits de scolarité, lesquels ne sont actuellement autorisés que pour les études de troisième cycle, d'un niveau modéré – dans la mesure où le rendement des études supérieures est faible par comparaison avec les autres pays pour les hommes,

mais proche de la moyenne pour les femmes. Ces droits de scolarité rendraient les universités plus réactives et permettraient d'injecter davantage de ressources dans l'enseignement supérieur, et la qualité des résultats s'en ressentirait probablement. L'institution de droits de scolarité devrait s'accompagner de la mise en place de prêts remboursables en fonction des revenus, de manière à atténuer les problèmes financiers que rencontrent les étudiants issus de milieux défavorisés.

Sur les marchés de produits, il faut réduire encore les réglementations qui entravent la concurrence, en particulier dans les industries de réseau

En dépit des progrès considérables accomplis au cours de la dernière décennie, les réglementations qui entravent la concurrence sur les marchés de produits sont encore très restrictives. Cette situation a limité les gains de productivité, découragé l'investissement direct étranger et pesé sur l'activité d'innovation. Les principales améliorations possibles à cet égard consisteraient à réduire le nombre de formalités et les délais nécessaires pour créer une entreprise, et à assouplir la réglementation applicable aux services professionnels, qui demeure, en raison notamment des règles d'agrément et des restrictions des honoraires et tarifs, parmi les plus restrictives de la zone OCDE. La réglementation applicable au commerce de détail, également l'une des plus restrictives de la zone OCDE en raison des procédures d'agrément, de l'existence de règles spéciales pour les grandes surfaces, de la protection des entreprises existantes et de la réglementation des horaires d'ouverture, devrait être assouplie. Il faudrait mettre un terme aux procédures discriminatoires qui ont été utilisées pour décourager les investisseurs étrangers. Des mesures positives ont été prises dans ce sens, notamment en ce qui concerne le développement de vastes complexes touristiques et l'assouplissement des horaires d'ouverture des magasins.

La concurrence effective reste faible dans les industries de réseau. Beaucoup d'entreprises publiques ont été intégralement ou partiellement privatisées, mais l'État est encore très présent dans les principaux services d'utilité publique et les tarifs sont encore très souvent encadrés, notamment dans le secteur des transports. Pour ce qui est de l'énergie, la transposition en droit national des directives européennes sur l'électricité et le gaz a beaucoup progressé. Néanmoins, il n'y a toujours pas de concurrence effective dans le marché de l'électricité, en dépit de la délivrance de licences de production, car le secteur se caractérise encore par une forte présence de l'État actionnaire et par une étroite intégration verticale. Dans les secteurs du gaz et de l'électricité, il faudrait dissocier les diverses activités des opérateurs historiques et assurer un accès non discriminatoire aux réseaux. Il conviendrait par ailleurs de supprimer les subventions croisées et les tarifs préférentiels, et d'alléger les procédures d'agrément dans le cas des infrastructures énergétiques. Enfin et surtout, des autorités de régulation solides et efficaces sont indispensables si l'on veut intensifier la concurrence dans le secteur de l'énergie.

La concurrence a évolué plus favorablement dans le secteur des télécommunications, et les consommateurs en ont retiré des avantages tangibles en termes de service rendu et de tarifs téléphoniques. L'accès aux services à haut débit se développe rapidement mais reste très limité, le dégroupage de la boucle locale n'ayant que peu progressé jusqu'ici. Dans le secteur postal, il faut poursuivre la restructuration de la Poste hellénique afin de préparer celle-ci à la privatisation. Une fois que le marché aura été totalement libéralisé, le service

universel devra être géré de manière à ne pas fausser les mécanismes du marché. Des mesures doivent aussi être prises dans le secteur des transports, où de sérieux problèmes de réglementation affectent encore le transport routier de marchandises; les obstacles à l'entrée et les restrictions tarifaires doivent être éliminés. Dans les chemins de fer, il faut poursuivre les réformes afin de mettre en place une structure permettant la concurrence entre plusieurs prestataires. En revanche, des progrès louables ont été accomplis en ce qui concerne l'ouverture du secteur des transbordeurs (ferries).

*Il est impératif de réformer le secteur public
pour maintenir une croissance soutenue
et assurer la viabilité budgétaire*

Cette Étude présente une longue liste de recommandations qui apparaissent indispensables pour assurer durablement une croissance soutenue. Elles figurent en grand nombre, mais pas en totalité, dans le programme de réforme du gouvernement. De louables progrès ont été accomplis sur le front de l'assainissement budgétaire, et les autorités sont également allées de l'avant dans la mise en œuvre des réformes structurelles. Cependant, il reste beaucoup à faire. S'agissant des réformes des industries de réseau ou de la santé, la clé du succès réside dans la réalisation concrète du programme de réforme. Par ailleurs, la Grèce tarde à transposer en droit national les directives européennes sur le marché intérieur et fait l'objet d'un grand nombre de procédures motivées par une mauvaise transposition et/ou une application incorrecte des règles concernant le marché intérieur. En même temps, les autorités doivent convaincre l'opinion publique, souvent sur ses gardes devant les projets de réforme, de la nécessité de moderniser et d'adopter les meilleures pratiques internationales. La réforme en cours du système universitaire, par exemple, était très controversée, or elle s'avère essentielle. De plus il reste à convaincre l'opinion publique de la nécessité d'une vaste réforme du système de retraite, qui constitue un préalable pour assurer la viabilité des finances publiques. Une profonde restructuration du secteur public sera nécessaire pour promouvoir ces réformes et leur application effective.

Chapitre 1

Évolution récente et principaux enjeux

Les comptes nationaux ont récemment fait l'objet d'une profonde révision, qui s'est traduite par une réévaluation du niveau du PIB réel de plus d'un quart depuis 2000. Il est important de bien cerner la nature de cette révision pour évaluer le processus d'expansion, mais l'absence de séries historiques comparables impose certaines limites.

Au cours de la dernière décennie, la croissance du PIB par habitant a été l'une des plus rapides de la zone OCDE. La plupart des facteurs qui expliquent cette vigoureuse expansion – notamment les effets de la réduction importante des réglementations anticoncurrentielles sur les marchés de produits et la déréglementation des marchés financiers – ont un caractère temporaire. Deux questions importantes du point de vue des politiques publiques se posent donc. D'une part, la phase actuelle de forte croissance risque-t-elle de s'interrompre de façon brutale? D'autre part, quelles mesures y aurait-il lieu de prendre en priorité pour assurer une croissance soutenue et durable?

La dégradation persistante de la compétitivité, l'expansion rapide du crédit à la consommation et le creusement du déficit courant sont autant de signes manifestes de tensions macroéconomiques. Cependant, le risque que cette situation débouche sur une correction brutale est tempéré par l'absence de risque de change, par le fait que l'endettement des ménages est encore relativement peu élevé par rapport à leurs revenus et par la diversification croissante des marchés d'exportation. À en juger par l'expérience d'autres pays de la zone euro qui se sont trouvés dans une situation comparable, il importera de veiller à ce que les stabilisateurs automatiques puissent jouer leur rôle. À cet égard, la réduction récente du déficit des administrations publiques à moins de 3 % du PIB constitue un progrès important. Il faut mettre à profit les perspectives de croissance favorables pour réduire encore le déficit, compte tenu du niveau élevé de la dette publique et des coûts budgétaires prévisibles du vieillissement.

Beaucoup reste à faire pour améliorer le fonctionnement et la flexibilité du marché du travail et des marchés de produits. La présente Étude se concentre sur les cinq priorités structurelles identifiées dans le rapport Objectif croissance récemment publié par l'OCDE, qui recommande l'adoption de certaines mesures concernant les retraites, le coût minimum du travail, la protection de l'emploi, les industries de réseau et l'enseignement supérieur.

La révision du PIB et la croissance au cours de la dernière décennie

La révision récente des chiffres du PIB

Les autorités ont récemment révisé en hausse le niveau du PIB, d'un peu plus d'un quart pour l'année 2000, sans modifier sensiblement le *taux de croissance* du PIB réel des années suivantes. Cette révision s'appuie sur les données plus récentes et plus directes rassemblées à l'occasion du dernier recensement de la population et sur les résultats de diverses enquêtes auprès des entreprises qui n'étaient pas disponibles auparavant (encadré 1.1). En

Encadré 1.1. La révision récente du PIB

En septembre 2006, les autorités grecques ont procédé à une révision des comptes nationaux qui s'est traduite par un relèvement de 26 % du niveau du PIB pour l'année 2000 (tableau 1.1). Le niveau du PIB des années suivantes a été révisé en conséquence, mais son taux de croissance est resté pratiquement inchangé.

La révision du PIB s'explique par un certain nombre de raisons d'ordre institutionnel. En particulier, en vertu du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95) l'année de référence des comptes nationaux doit faire l'objet d'une révision tous les cinq ans, il fallait donner suite aux réserves précédemment formulées par le Comité de l'UE chargé de l'étude du revenu national brut (RNB) à propos de l'estimation du RNB, et il fallait aussi réduire les divergences entre les chiffres des comptes nationaux concernant le « reste du monde » et les statistiques de la balance des paiements établies par la Banque de Grèce. À l'occasion de cette révision, plusieurs nouvelles sources de données ont été utilisées : le recensement de la population et des logements de 2001, diverses enquêtes statistiques, portant principalement sur les entreprises, qui n'avaient pas été réalisées jusque-là, et des statistiques administratives comme les déclarations de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

La plus grande partie de la révision s'explique par une meilleure prise en compte du secteur des services, en expansion rapide; les deux tiers de l'augmentation de la valeur ajoutée brute sont attribuables à six secteurs de services, dont les plus importants sont le commerce, l'hôtellerie/restauration et le bâtiment (tableau 1.2). En revanche, contrairement à l'impression donnée par les manchettes de nombreux journaux, la prise en compte des activités illégales a représenté moins de 1 % de PIB. L'emploi a lui aussi été révisé en hausse, de 10.4 %, par suite de l'utilisation des résultats du recensement de 2001.

Par branche d'activité, les principales révisions sont les suivantes :

- L'effet le plus marqué de la révision de la valeur ajoutée brute concerne le commerce de gros et de détail, en raison surtout d'un meilleur chiffrage des marges commerciales qui sont désormais actualisées au moyen de données d'enquêtes périodiques (alors que les précédentes estimations utilisaient les marges calculées pour l'année 1988).
- Les comptes concernant l'hôtellerie et la restauration sont dorénavant établis à partir d'enquêtes périodiques auprès des entreprises, et non plus sur la base d'estimations utilisant des chiffres de dépenses provenant de l'enquête sur les budgets familiaux.
- L'augmentation de la valeur ajoutée brute du secteur du bâtiment est principalement attribuable à une estimation plus précise des prix des logements neufs, utilisant de nouvelles données communiquées par les autorités fiscales.

Tableau 1.1. Révision du PIB de 2000

	Chiffres révisés	Chiffres non révisés	Différence (%)
En milliards d'euros			
PIB en termes de production	156.5	124.4	25.6
Production (prix de base)	239.6	187.2	27.9
Consommation intermédiaire	99.0	78.6	25.8
Valeur ajoutée brute (prix de base)	140.6	108.5	29.4
PIB en termes de dépense	156.5	124.4	25.6
Consommation finale des ménages	106.3	86.9	22.1
Consommation finale du secteur public	24.6	21.6	13.9
Formation brute de capital fixe	36.3	28.7	26.1
Exportations de biens et services	33.8	31.1	8.7
Importations de biens et services	51.2	44.7	14.5
PIB en termes de revenu	156.5	124.4	25.6
Rémunération des salariés	49.1	40.9	24.4
Excédent brut d'exploitation – tous revenus	91.1	67.2	32.6
Consommation de capital fixe	16.8	10.9	53.2
Excédent net d'exploitation – tous revenus	74.3	56.3	28.4
Impôts nets sur la production	16.2	16.2	0.0
En millions de personnes			
Emploi total	4.3	3.9	10.4
Salariés	2.6	2.2	17.7
Travailleurs indépendants	1.7	1.7	0.9

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Tableau 1.2. Principales contributions à la valeur ajoutée brute (VAB) :
révision par branche
2000

	En milliards d'euros		En pourcentage	
	Chiffres révisés	Chiffres non révisés	Différence	Contribution à la révision de la VAB totale
Commerce de gros et de détail	17.4	13.8	26.6	11.4
Hôtellerie et restauration	12.9	8.0	61.2	15.4
Bâtiment	11.5	8.0	43.8	11.1
Autres activités d'entreprise	6.1	2.9	107.5	10.0
Administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire	10.3	7.6	34.0	8.2
Transports par eau	4.6	2.7	66.4	5.8
Activités récréatives, culturelles et sportives	3.3	1.5	115.7	5.6

Source : Ministère de l'Économie et des Finances (2005), 2006 Budget, Athènes.

revanche, les séries rétrospectives antérieures à 2000 compatibles avec les données révisées n'étaient pas disponibles pour la présente publication, ce qui empêche toute analyse historique du processus d'expansion au cours des années 90.

Les chiffres révisés du PIB sont importants non seulement pour l'évaluation du processus d'expansion, mais aussi parce que de nombreuses variables sont couramment exprimées en proportion du PIB et que la révision du PIB est suffisamment prononcée pour que les ratios correspondants soient sensiblement modifiés (tableau 1.3). Tout au long de la présente *Étude*, sauf indication contraire, ces ratios se rapportent au PIB révisé. Il y a toutefois une exception générale importante à cette règle, à savoir que les chiffres révisés

Tableau 1.3. **Effets de la révision des comptes nationaux sur les principaux ratios macroéconomiques**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹
PIB à prix courants (milliards d'euros)							
Chiffres non révisés	124.4	133.1	143.5	155.5	168.4	181.1	195.3
Chiffres révisés	156.5	168.0	181.0	196.6	212.7	228.2	245.6
Variation (%)	25.8	26.2	26.2	26.4	26.3	26.0	25.8
Déficit des administrations publiques							
En % du PIB non révisé	-4.0	-4.9	-5.2	-6.1	-7.8	-5.2	-2.5
En % du PIB révisé	-3.2	-3.9	-4.2	-4.9	-6.1	-4.0	-2.0
Dette des administrations publiques							
En % du PIB non révisé	114.9	114.9	110.7	107.8	108.5	107.5	104.1
En % du PIB révisé	90.1	90.4	87.8	85.3	85.9	85.3	83.2
Solde des opérations courantes ²							
En % du PIB non révisé	-8.5	-8.0	-7.5	-7.2	-6.4	-8.1	-12.1
En % du PIB révisé	-6.8	-6.3	-5.9	-5.7	-5.0	-6.4	-9.6

1. Estimations de fin 2006.

2. Balance des paiements, Banque de Grèce.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances; Banque de Grèce (2007), *Bulletin of Conjunctural Indicators*.

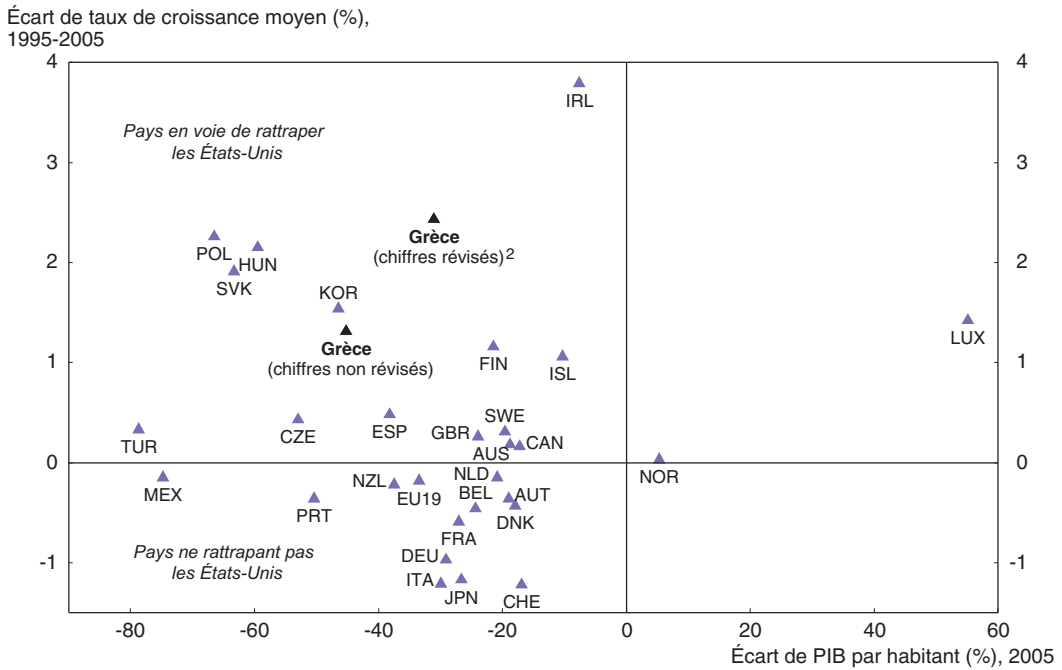
du PIB *ne sont pas* utilisés pour calculer les ratios applicables à la politique budgétaire. Dans ce cas, en effet, les chiffres du PIB utilisés comme dénominateur pour calculer les principaux ratios budgétaires (comme le déficit et la dette en proportion du PIB) sont les « anciens » chiffres (antérieurs à la révision). En effet, il a été convenu qu'en attendant que la révision du PIB soit approuvée par Eurostat, les engagements budgétaires européens, y compris au regard de la procédure en déficit excessif dont la Grèce fait actuellement l'objet, seront évalués sur la base des chiffres non révisés du PIB. Pour la même raison, les dernières prévisions officielles concernant le budget et le Programme de stabilité utilisent aussi les chiffres non révisés du PIB. Par conséquent, pour rester compatibles avec ces sources, tous les ratios budgétaires figurant dans la présente *Étude* (ci-après et aux chapitres 2 et 3) sont calculés, sauf indication contraire, sur la base des statistiques non révisées du PIB.

Pourquoi la croissance est-elle aussi soutenue depuis dix ans?

La croissance du PIB par habitant a atteint environ 4 % par an en moyenne entre 2000 et 2005, soit l'un des taux les plus élevés de la zone OCDE. Si l'on admet l'hypothèse (probablement en deçà de la réalité) que la moitié du PIB supplémentaire découlant de la révision récente des comptes nationaux a été engendrée durant la deuxième moitié des années 90, le taux de croissance moyen du PIB par habitant aurait été de l'ordre de 4½ pour cent au cours de la dernière décennie, la Grèce se plaçant ainsi au deuxième rang des pays de l'OCDE, après l'Irlande (graphique 1.1). Après révision, le PIB par habitant dépasse la moyenne de l'UE19, la Grèce se situant entre l'Italie et l'Allemagne (graphique 1.2).

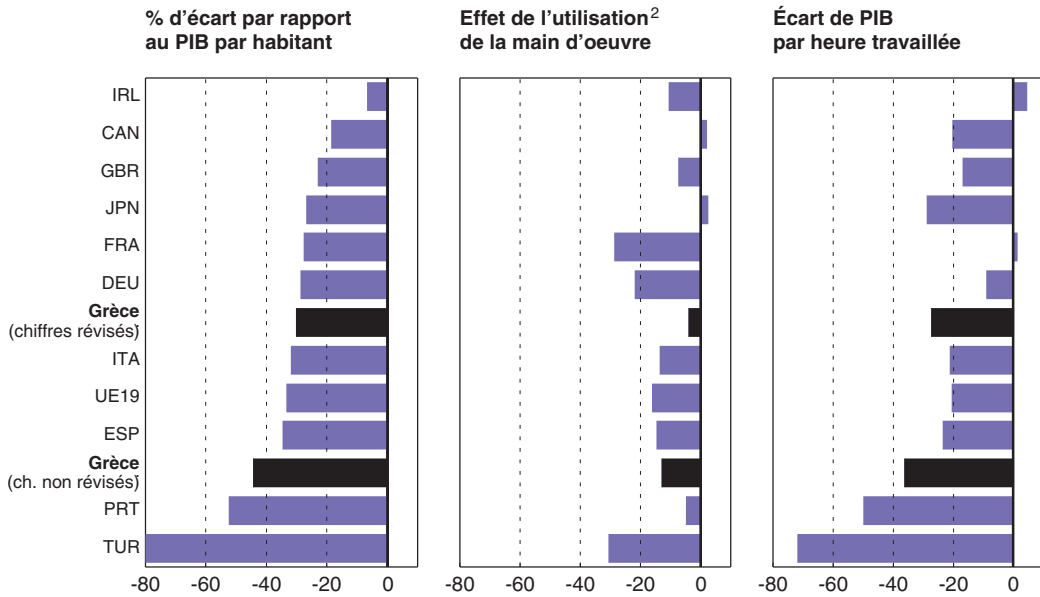
S'il est pour l'instant impossible de procéder à une véritable analyse causale de la croissance observée depuis une décennie, faute de statistiques rétrospectives comparables, il ne fait pas de doute que la plus grande partie de la forte hausse du PIB par habitant est attribuable à une amélioration rapide de la productivité et non à une augmentation de la consommation de travail; la progression de l'emploi total par rapport à la population totale ne peut expliquer qu'à hauteur d'un peu plus de ½ pour cent par an la croissance du PIB par habitant, tandis que le nombre moyen d'heures travaillées par personne occupée a légèrement diminué. La vigueur implicite des gains de productivité au cours de la dernière

Graphique 1.1. **Écarts de niveau et de taux de croissance du PIB par habitant¹**
Par rapport aux États-Unis



1. PIB en volume converti en dollars à parité de pouvoir d'achat constante.
 2. Dans l'hypothèse où la moitié de la révision du PIB a été engendrée sur la période 1995-2000.
- Source : OCDE (2006), Base de données de la productivité, septembre, www.oecd.org/statistiques/productivite.

Graphique 1.2. **Sources des écarts de revenu réel**
Écarts en points de PIB par habitant par rapport aux États-Unis, 2005¹



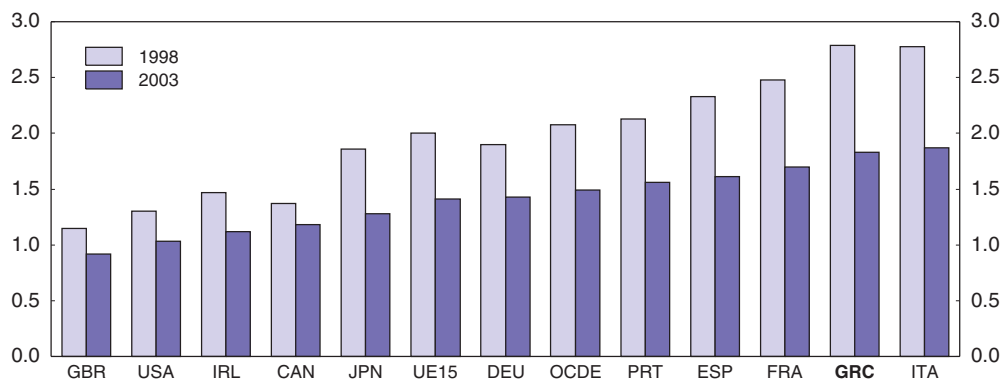
1. Parités de pouvoir d'achat de 2005. La France comprend les départements d'outre-mer et le PIB de la Turquie est sur la base du Système de comptabilité nationale de 1968. L'agrégat UE19 comprend tous les pays de l'UE qui sont aussi membres de l'OCDE.
 2. Nombre total d'heures travaillées par habitant.
- Source : OCDE (2006), Base de données de la productivité, septembre, www.oecd.org/statistiques/productivite.

décennie semble à première vue étonnante; alors qu'il y a dix ans, le retard par rapport aux économies les plus performantes était très important, offrant d'amples possibilités de rattrapage, le graphique 1.1 révèle que beaucoup d'autres pays de l'OCDE se trouvant alors dans une situation comparable n'ont pas connu depuis une croissance aussi spectaculaire. De surcroît, malgré les progrès récemment accomplis (tableau 4.A1.1), la Grèce obtient encore des résultats relativement médiocres, d'après de nombreux indicateurs, sur le plan de la flexibilité du marché du travail et des marchés de produits et accuse encore un retard en matière de formation du capital humain et d'innovation. La forte progression de la productivité s'explique par un certain nombre de facteurs complémentaires :

1. *L'amélioration de la réglementation des marchés de produits.* Même si la Grèce accuse encore du retard par rapport à la plupart des pays de l'OCDE, la réglementation des marchés de produits est devenue nettement plus favorable à la concurrence. De fait, à en juger par la *variation en termes absolus* de l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits, les progrès accomplis récemment (entre 1998 et 2003) sont parmi les plus rapides de la zone OCDE (graphique 1.3). En outre, l'effet de cette amélioration sur la performance économique a probablement été renforcé par l'écart initial relativement important par rapport à la frontière de la production potentielle et a de ce fait accru le potentiel de rattrapage. En effet, l'expérience récente de certains pays de l'OCDE semble illustrer ce type de relation non linéaire; si l'on ne considère que les pays qui se caractérisent par une amélioration prononcée de la réglementation de leurs marchés de produits (à savoir une diminution d'au moins 0.8 de l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits entre 1998 et 2003), ceux dont l'écart de revenu par rapport aux États-Unis était initialement plus important ont vu leur productivité progresser beaucoup plus que ceux dont l'écart était plus faible (graphique 1.4).
2. *La libéralisation des marchés financiers.* Le crédit aux ménages a connu une expansion rapide depuis la libéralisation du secteur bancaire et la suppression de l'encadrement quantitatif du crédit au milieu des années 90. Depuis, la croissance du crédit aux ménages a progressé de plus de 30 % pratiquement chaque année et la croissance de la consommation a elle aussi souvent dépassé celle du revenu disponible des ménages. L'endettement des ménages a fortement augmenté, mais il reste d'un niveau relativement modéré en proportion du revenu, par comparaison avec la moyenne de la zone euro.

Graphique 1.3. **Indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits**¹

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif

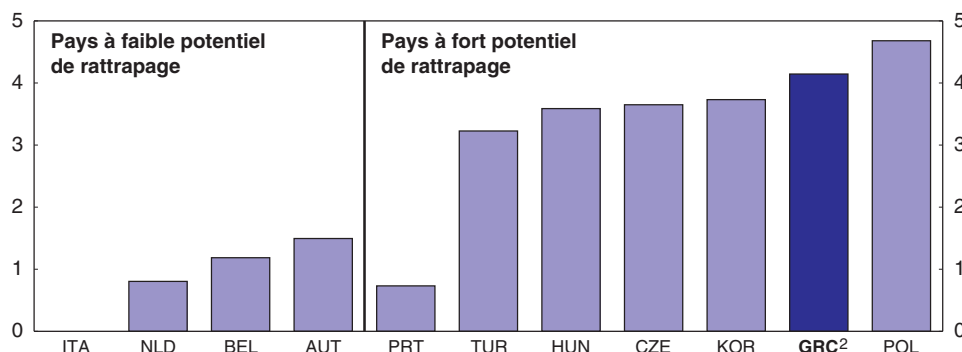


1. Les agrégats UE15 et OCDE sont des moyennes non pondérées excluant le Luxembourg et la République slovaque en 1998.

Source : OCDE (2006), *Base de données sur la réglementation internationale*, www.oecd.org/eco/pmr.

Graphique 1.4. L'intensification de la concurrence a un effet plus prononcé dans les pays où le potentiel de rattrapage est plus important¹

Croissance moyenne de la productivité en pourcentage annuel, 1998-2005



1. Les pays indiqués sont ceux où l'indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits a baissé d'au moins 0.8 entre 1998 et 2003. Les pays de gauche sont ceux dont le niveau de productivité s'écartait de moins de 10 % de celui des États-Unis en 1998, ceux de droite étant ceux où l'écart était supérieur à 10 %.

2. Dans l'hypothèse où le PIB supplémentaire résultant de la révision a été engendré de façon uniforme au cours des années 90.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et prévisions*, n° 80 - base de données en ligne et Base de données sur la réglementation internationale, www.oecd.org/eco/pmr.

3. *La participation à l'Union économique et monétaire (UEM)*. La participation à l'UEM a entraîné une baisse très prononcée des coûts d'emprunt; alors qu'en 1997 l'écart par rapport aux taux d'intérêt allemands était de plus de 700 points de base pour les taux courts et de 400 points de base pour le long terme, il est aujourd'hui négligeable pour les taux à court terme et dépasse à peine 30 points de base sur les obligations à dix ans. Une impulsion monétaire supplémentaire est venue de la conjonction des taux d'intérêt relativement bas observés dans la zone euro depuis 2002 et de l'écart d'inflation persistant entre la Grèce et le reste de la zone euro; de ce fait, les taux d'intérêt réels à court terme sont nettement négatifs depuis la fin de 2002.

4. *L'impulsion et l'élan donnés par les Jeux olympiques de 2004*. L'organisation réussie des Jeux olympiques de 2004 a stimulé la demande et a imprimé un élan aux investissements en infrastructures, très nécessaires, notamment dans les transports et le tourisme. D'après les estimations du Fonds monétaire international (FMI), les dépenses engagées à l'occasion des Jeux olympiques ont peut-être accru la demande de 0.6 % par an sur la période 2002-04, mais le retrait ultérieur de cette impulsion a réduit la croissance de 1½ pour cent en 2005 (FMI, 2006). L'amélioration de l'image internationale de la Grèce comme destination touristique et lieu d'implantation d'activités industrielles et commerciales a sans doute eu des effets potentiellement plus prononcés, mais moins visibles, sur la croissance à moyen terme.

5. *Le dynamisme des marchés d'exportation d'Europe du Sud-Est*. La Grèce a bénéficié de sa proximité géographique avec certains des marchés d'exportation qui se développent le plus rapidement, notamment dans les Balkans, en Europe centrale et orientale et au Moyen-Orient. L'ouverture commerciale des Balkans et de l'Europe centrale et orientale a coïncidé avec une profonde modification de la structure des échanges; la part des exportations de marchandises à destination des Balkans a pratiquement triplé, pour atteindre 17 %, entre la première moitié des années 90 et la première moitié de la présente décennie. Inversement, la part des exportations de marchandises allant dans les pays de la zone euro est tombée de 55 % à 35 % au cours de la même période.

6. La forte immigration des années 90 a accru la population active de 5 % à 10 % et l'emploi d'immigrés dans le secteur informel a peut-être réduit le coût économique de certaines rigidités, comme le salaire minimum, caractérisant le marché du travail officiel (OCDE, 2005). L'immigration illégale a peut-être aussi entraîné une sous-déclaration de l'emploi et donc artificiellement gonflé les gains de productivité. D'après des estimations récentes du FMI, les problèmes d'estimation de l'immigration ont probablement majoré de ¼ point le taux de croissance annuel de la productivité totale des facteurs au cours de la décennie écoulée (FMI, 2006).

La plupart de ces facteurs expliquant la croissance rapide de la dernière décennie sont par leur nature même susceptibles de se révéler temporaires, ce qui soulève deux questions, examinées ci-après, à propos des politiques publiques. Premièrement, la phase d'expansion risque-t-elle de s'achever brusquement? Deuxièmement, quelles politiques y a-t-il lieu de mener pour que la croissance reste soutenue à plus long terme?

Évolution macroéconomique récente et perspectives à court terme

Une croissance étonnamment soutenue au cours de la période récente

La croissance soutenue enregistrée au cours de la période récente non seulement a infirmé l'hypothèse d'un fléchissement de l'activité à la suite des Jeux olympiques, mais elle s'est poursuivie alors même que les finances publiques ont été nettement assainies; le PIB réel a progressé de 4.3 % en 2006, soit pratiquement à son rythme tendanciel et un peu plus fortement que ne le prévoient les *Perspectives économiques de l'OCDE* publiées en décembre 2006 (tableau 1.4).

Tableau 1.4. **Croissance récente et perspectives**

Pourcentage de variation

	Résultats			Prévisions		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>À prix constants</i>						
Produit intérieur brut (PIB)	4.9	4.7	3.7	4.0	3.8	3.8
Consommation privée	4.2	4.6	3.7	3.6	3.5	3.5
Consommation publique	-1.3	2.5	-0.5	2.0	1.8	1.3
Formation brute de capital fixe	13.3	5.8	0.2	7.1	6.1	5.8
Secteur privé	13.0	5.5	1.8	7.5	6.3	5.9
Secteur public	15.9	8.5	-13.5	3.7	4.7	4.9
Formation de stocks ¹	-0.3	-0.1	-0.1	0.1	-0.2	0.0
Demande intérieure totale	5.1	4.5	2.3	4.7	4.1	4.2
Exportations de biens et services	4.0	7.5	3.7	5.4	4.8	6.7
Importations de biens et services	4.9	5.6	-2.1	7.3	5.7	6.8
Solde commercial ¹	-0.7	-0.3	1.3	-1.1	-0.8	-0.7
<i>Pour mémoire</i>						
Production potentielle	3.8	3.9	3.8	4.0	4.0	3.8
Écart de production (% du PIB potentiel)	0.9	1.7	1.5	1.5	1.3	1.3
Indice des prix à la consommation (harmonisé)	3.4	3.0	3.5	3.4	2.9	2.8
Emploi	1.3	2.9	1.3	1.5	1.4	1.5
Taux de chômage (% de la population active)	10.4	11.0	10.4	9.6	9.2	8.8
Besoin de financement des administrations publiques (% du PIB non révisé)	-4.9	-6.1	-4.0	-2.6	-2.6	-2.6

1. Contribution à la croissance du PIB.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et prévisions*, n° 80 – base de données en ligne.

L'activité d'investissement s'est redressée en 2006 grâce à une forte reprise des dépenses de travaux publics qui s'étaient tassées après les Jeux olympiques, ainsi qu'à la faveur d'un net raffermissement de l'investissement productif et résidentiel. L'expansion marquée de l'activité de construction de logements reflète l'augmentation prononcée du nombre de permis de construire observée en 2005, préalablement à la mise en application des mesures fiscales de 2006. Les dépenses de consommation sont restées soutenues, grâce à l'expansion encore rapide du crédit, au faible niveau des taux d'intérêt réels, à la hausse des revenus et à la progression de l'emploi. La contribution du solde commercial, en revanche, est devenue négative en 2006, en raison d'une forte poussée des importations, même si la croissance des exportations est restée vigoureuse, à 5 %.

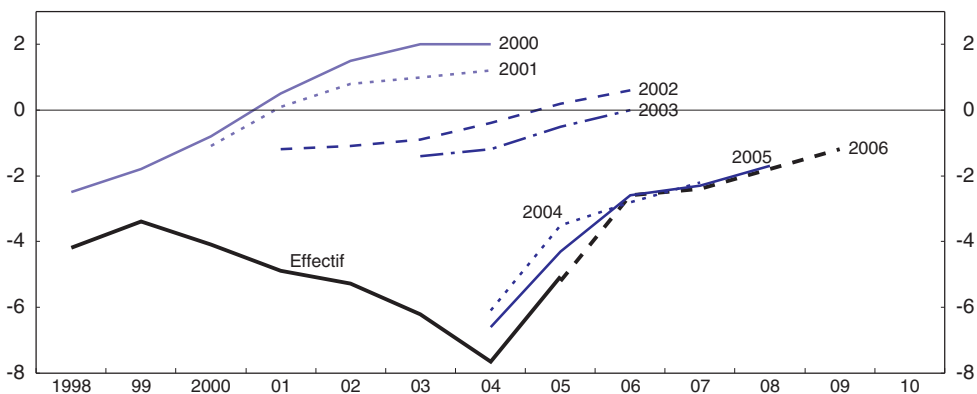
Bien que le taux de chômage standardisé soit tombé aux alentours de 9 % en 2006, son plus bas niveau depuis plus de dix ans, il demeure élevé par comparaison avec les autres pays. La persistance d'un chômage élevé, malgré plus d'une décennie de croissance soutenue et persistante, témoigne des faiblesses structurelles du marché du travail, que nous examinerons ci-après.

Le déficit budgétaire a diminué, mais il faut encore le réduire

Le déficit budgétaire a été considérablement réduit pour revenir d'un maximum de 7¼ pour cent du PIB en 2004 à environ 2½ pour cent en 2006, passant pour la première fois sous la barre des 3 % depuis l'adhésion à l'UEM. La réalisation des objectifs budgétaires du gouvernement est en train de rétablir la crédibilité de la politique budgétaire après des années de dérapages répétés et après la révision en hausse des statistiques des finances publiques en 2004, qui s'était traduite par une réestimation du déficit à plus de 3 % du PIB chaque année depuis 1997 (graphique 1.5). Il importe néanmoins de poursuivre l'assainissement des finances publiques, en particulier parce que la dette des administrations publiques représente encore 104 % du PIB et que les dépenses publiques supplémentaires découlant du vieillissement de la population d'ici au milieu du siècle atteindront probablement l'un des niveaux les plus élevés de la zone OCDE. Même si le gouvernement parvient à équilibrer le budget ou à dégager un excédent d'ici 2012 au plus tard, si les politiques publiques restent inchangées (en d'autres termes, si le taux de

Graphique 1.5. Prévisions des Programmes de stabilité successifs : solde budgétaire des administrations publiques¹

En pourcentage du PIB non révisé



1. En décembre, sauf pour 2004, année pour laquelle la version révisée de mars 2005 a été utilisée.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, *Programmes de stabilité et de croissance*.

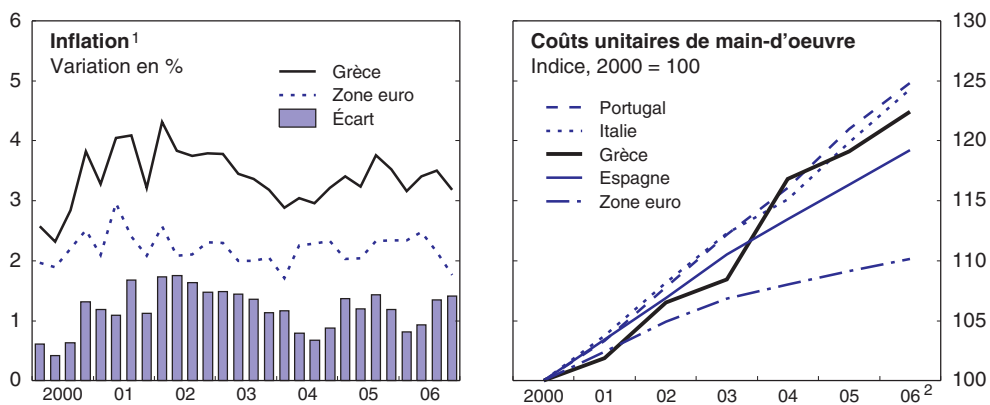
prélèvement global et les autres dépenses restent stables en proportion du PIB après 2012), une extrapolation mécanique montre que la pression des dépenses liées à l'évolution démographique ferait exploser la dette, qui dépasserait 350 % du PIB en 2050. Bien que ce type d'extrapolation soit peu plausible, il faut bien comprendre que la question n'est pas de savoir s'il faut poursuivre l'assainissement budgétaire, mais comment et quand agir dans ce sens. Ces questions seront examinées au chapitre 2, tandis que les options concernant la réforme du système de retraite, à l'origine de la plus grande partie de la hausse des dépenses liées au vieillissement, seront analysées au chapitre 3.

La compétitivité s'est progressivement dégradée et le déficit courant s'est creusé

Le signe le plus visible de tension macroéconomique est l'augmentation du déficit de la balance courante, qui s'est établi à plus de 6 % du PIB en moyenne entre 2000 et 2005 et a atteint 9½ pour cent du PIB en 2006. Une grande partie du déficit est due au fait qu'une économie où les revenus convergent vers ceux des autres pays a sans doute des besoins de financement importants, et que l'union monétaire a sensiblement amélioré les conditions d'emprunt¹. Une petite partie du déficit de balance courante – probablement moins de 1 % du PIB – s'explique par la position relative de la Grèce dans le cycle économique². Sous l'effet de déficits courants importants et persistants, la « position d'investissements internationaux » négative (c'est-à-dire la dette extérieure nette) s'est aggravée, atteignant 65 % du PIB (révisé) à la fin de 2005. Il n'y a pas de risque de change du fait de l'appartenance à l'UEM, mais le service de la dette absorbe des ressources, ce qui a une incidence négative sur la croissance du revenu. Il est donc d'autant plus nécessaire de poursuivre l'assainissement des finances publiques.

Le déficit de la balance courante témoigne aussi d'une dégradation persistante et inquiétante de la compétitivité. La hausse des prix à la consommation, de l'ordre de 3¼ pour cent à la fin de 2006 (sur une base harmonisée), a régulièrement dépassé la moyenne de la zone euro, l'écart s'établissant à environ 1¼ pour cent en moyenne depuis 2000 (graphique 1.6, partie gauche). Cette situation reflète une détérioration régulière des coûts de main-d'œuvre par rapport à la plupart des autres pays de la zone euro (graphique 1.6, partie droite). Pour un pays où les revenus convergent vers des niveaux plus élevés, un taux d'inflation supérieur à la

Graphique 1.6. **La compétitivité s'est détériorée**



1. Mesurée par le pourcentage de variation de l'indice des prix à la consommation harmonisé en glissement annuel.
2. Prévisions.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et prévisions*, n° 80 et *Principaux indicateurs économiques de l'OCDE – bases de données en ligne*.

moyenne n'implique pas nécessairement une perte de compétitivité s'il s'agit des prix de biens et services qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux (effet Balassa-Samuelson)³. D'après des estimations récentes effectuées par diverses institutions internationales, la moitié environ de l'écart d'inflation observé récemment vis-à-vis de la zone euro pourrait s'expliquer par un tel effet (Banque de Grèce, 2003). Cependant, l'applicabilité de l'effet Balassa-Samuelson à la Grèce n'est pas vraiment évidente (Banque de Grèce, 2006a); la distinction entre les biens faisant et ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux n'est pas nette, notamment parce que les services (le tourisme, en particulier) sont une composante importante des exportations; de plus, le secteur ouvert aux échanges internationaux ne joue pas un rôle moteur dans la détermination des salaires (contrairement à ce qui est le cas dans le modèle Balassa-Samuelson), ce rôle revenant souvent au secteur public. On peut donc s'interroger sur la manière dont les salaires sont déterminés, et se demander notamment si les conditions sont suffisamment flexibles face au nouvel environnement de l'Union monétaire, comme on le verra au chapitre 4.

Perspectives et risques à court terme

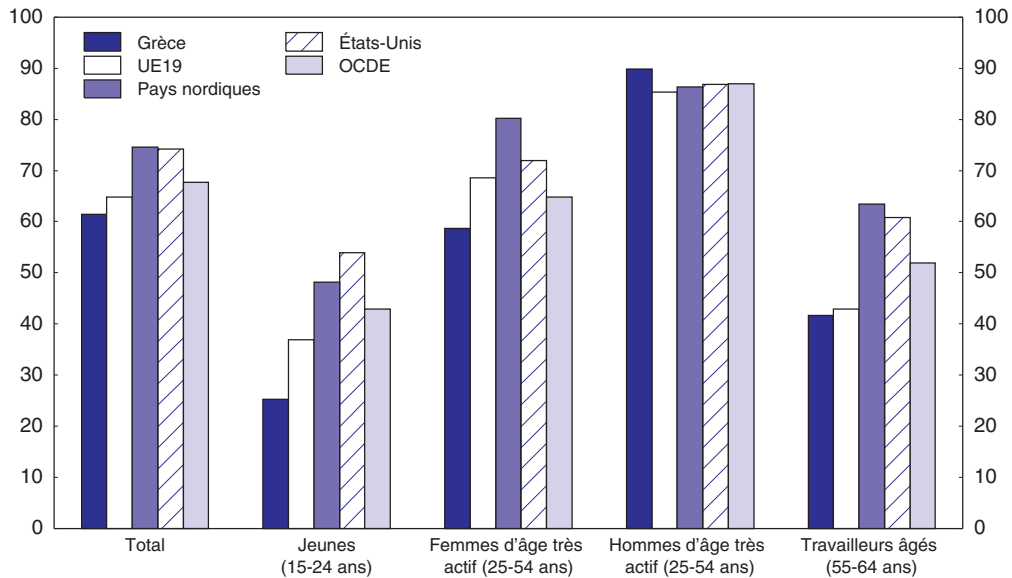
Au cours des deux années à venir, la production devrait continuer de progresser à un rythme très légèrement inférieur à son taux de croissance tendanciel. Le resserrement des conditions monétaires aura tendance à modérer l'augmentation de la demande intérieure, mais l'investissement devrait être stimulé par un certain nombre d'initiatives, en particulier un abaissement progressif des taux de l'impôt sur les sociétés, une nouvelle loi sur les incitations à l'investissement et des dispositions concernant les partenariats public-privé. En dépit d'une dégradation progressive de la compétitivité des prix, la croissance des exportations pourrait aussi rester ferme, compte tenu notamment de la vigueur de la demande extérieure.

La persistance des déséquilibres observés au cours de la période récente engendre un risque de correction brutale, même s'il ne s'agit certainement pas d'un scénario central. De plus, bien qu'il existe certaines similitudes entre la situation actuelle de la Grèce et celle du Portugal en 2000, peu avant que celui-ci connaisse une récession et une longue période de croissance lente (Banque nationale de Grèce, 2006), un certain nombre de raisons font que la Grèce est mieux armée pour éviter un tel fléchissement de l'activité. L'économie portugaise avait auparavant traversé une longue période de croissance soutenue, mais le resserrement monétaire avait mis à nu de sérieux déséquilibres, notamment un déficit de balance courante substantiel (10 % du PIB en 2000), une augmentation rapide de l'endettement des ménages et une situation budgétaire fragile. Toutefois, la Grèce est actuellement dans une position plus solide pour faire face à un resserrement monétaire : les échanges ne sont pas aussi tributaires de la zone euro et seraient donc moins touchés par un ralentissement de l'activité dans la zone, l'endettement des ménages est nettement moins élevé qu'au Portugal en 2000 et est même inférieur à la moyenne de la zone euro⁴, et le déficit budgétaire a déjà été ramené à moins de 3 % du PIB. Ce dernier point témoigne toutefois de l'importance qu'il y a à réduire encore le déficit de manière à permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer leur rôle à l'avenir.

Le potentiel d'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre

Le niveau global d'utilisation de la main-d'œuvre est élevé (graphique 1.2), notamment parce que la durée moyenne du travail est l'une des plus longues de la zone OCDE et que les taux d'emploi des hommes d'âge très actif sont eux aussi élevés par comparaison avec les autres pays. Pourtant, le taux d'emploi des jeunes, des travailleurs âgés et des femmes

Graphique 1.7. **Les taux d'emploi sont à la traîne**
 Emploi en pourcentage de la population de la même tranche d'âge, 2005



1. Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède.

Source : OCDE (2006), Base de données sur la population active, octobre, www.oecd.org/els/emploi/stats.

est relativement faible (graphique 1.7). En outre, les taux de chômage des jeunes (25 % en 2005) et des femmes (15 % en 2005) sont parmi les plus élevés de la zone OCDE.

Le faible taux d'emploi des travailleurs âgés témoigne de l'existence de fortes contre-incitations à la poursuite d'une activité à partir d'un certain âge, inhérentes au système de retraite; des indicateurs normalisés de ces contre-incitations donnent à penser qu'elles sont parmi les plus prononcées de la zone OCDE aussi bien dans le cadre du système de retraite normal qu'en raison d'un certain nombre de dispositifs de cessation anticipée d'activité. Il est d'autant plus important de réformer le système de retraite, comme on le verra au chapitre 3, question qui constitue l'une des cinq priorités structurelles identifiées pour la Grèce dans l'étude *Objectif croissance* de l'OCDE (OCDE, 2007). En outre, des réformes supprimant les contre-incitations à poursuivre une activité professionnelle et accroissant de la sorte le taux d'emploi des travailleurs âgés contribueront à limiter les dépenses de santé futures, si bien que l'ajustement budgétaire se fera moins sentir sur le taux de remplacement des pensions de retraite.

Les résultats peu satisfaisants enregistrés par les primo-demandeurs d'emploi (jeunes, principalement) et les personnes qui reviennent sur le marché du travail (femmes, principalement) incitent à penser que les institutions du marché du travail ne facilitent pas l'accès à l'emploi. Cette impression est d'ailleurs confirmée par la forte incidence du chômage de longue durée; les travailleurs sans emploi depuis plus de 12 mois représentaient en 2005 près de 54 % des effectifs totaux de chômeurs, soit, à une exception près, le chiffre le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. La possibilité de remédier aux problèmes d'accès au marché de l'emploi en réformant diverses institutions du marché du travail est étudiée au chapitre 4, qui met en particulier l'accent sur la nécessité de modifier la législation sur la protection de l'emploi et les politiques relatives à la détermination du coût minimum du travail, deux aspects des priorités structurelles identifiées dans *Objectif croissance*.

Le potentiel d'amélioration de la productivité

Comme l'écart de PIB par habitant vis-à-vis des économies les plus performantes de l'OCDE s'explique principalement par un retard de productivité (graphique 1.2), il semble intéressant de voir de quelle manière les pouvoirs publics pourraient améliorer la réglementation des marchés de produits, valoriser le capital humain et promouvoir l'innovation.

Progrès possibles sur le plan de la concurrence grâce à une réduction de la réglementation des marchés de produits

D'après des analyses empiriques réalisées par l'OCDE sur un ensemble de pays, le développement de la concurrence stimule la productivité multifactorielle (Nicoletti et Scarpetta, 2005) et la productivité du travail (Conway et al., 2006). En outre, une meilleure réglementation des marchés de produits va de pair avec des entrées accrues d'investissements étrangers (Nicoletti et al., 2003), alors que les investissements directs de l'étranger en Grèce sont faibles (en proportion du PIB) par comparaison avec les autres pays. Bien que les marchés de produits soient devenus beaucoup plus propices à la concurrence, leur degré de réglementation demeure élevé. La mise en place d'une réglementation plus favorable à la concurrence présente des avantages considérables; d'après des simulations effectuées par l'OCDE, un alignement de la réglementation sur les meilleures pratiques dans sept branches non manufacturières (représentatives de la réglementation des marchés de produits à l'échelle de l'économie tout entière) aurait engendré des gains de productivité annuels de l'ordre de 1¼ point de pourcentage entre 1995 et 2003 (Conway et al., 2006). Les domaines dans lesquels le potentiel d'amélioration est le plus important, dont certains figurent dans le programme de réforme du gouvernement, sont les suivants :

- Les formalités et les délais nécessaires pour créer une entreprise sont encore parmi les plus importants de la zone OCDE, malgré les améliorations intervenues depuis trois ans. D'une manière plus générale, les coûts administratifs imposés aux entreprises, aux citoyens et aux autorités publiques par le respect des obligations légales de fournir des informations sur leurs activités sont apparemment les plus élevés de l'UE (Commission européenne, 2006a).
- L'absence totale de politique nationale cohérente en matière d'aménagement du territoire constitue un autre obstacle à la création d'entreprises et à leur développement⁵. En effet, les décisions ne semblent pas coordonnées et les règles en vigueur sont souvent ignorées. Le cadre législatif est segmenté, il y a une multiplicité de dispositions législatives et réglementaires et le système n'a pas permis de contrôler efficacement l'utilisation des terres. En dépit d'une vaste panoplie de règlements et de mesures d'application, des terrains sont souvent exploités en dehors de toute règle d'aménagement, les dispositions législatives pertinentes n'étant adoptées qu'après-coup (Commission européenne, 1997). Cependant, la situation semble aujourd'hui s'inverser, comme en témoigne l'approbation récente de la création d'un complexe touristique de 1.2 milliard d'euros en Crète (Hope, 2006). Plus généralement, les autorités ont expliqué que l'aménagement du territoire est un domaine dans lequel des mesures sont déjà prises.
- La réglementation applicable aux services professionnels est encore l'une des plus restrictives de la zone OCDE, à en juger par les indicateurs OCDE concernant les avocats, les comptables, les ingénieurs et les architectes, professions libérales dans lesquelles la

concurrence est entravée par des règles d'agrément et des restrictions concernant les honoraires ou les tarifs.

- Il serait tout à fait possible de réduire le coût des procédures de faillite et d'en améliorer la rapidité et la prévisibilité⁶. En outre, les chefs d'entreprise en faillite perdent immédiatement leur statut commercial et sont de ce fait exclus de toute profession commerciale ou industrielle. Étant donné qu'ils réussissent souvent mieux à leur deuxième tentative, il serait sans doute souhaitable, pour stimuler la croissance, de donner à ceux d'entre eux qui n'ont pas commis de fraude la possibilité de remonter une entreprise. C'est là un domaine dans lequel une réforme est prévue ; un projet de loi fait actuellement l'objet d'une consultation publique.
- Globalement, la réglementation relative au commerce de détail est l'une des plus restrictives de la zone OCDE en raison des règles d'agrément, des réglementations spéciales applicables aux grandes surfaces et de la protection des entreprises en place. Cependant, les règles concernant les horaires d'ouverture des magasins (domaine dans lequel la Grèce avait obtenu de mauvais résultats au regard des indicateurs de l'OCDE en 2003) ont été assouplies avec l'adoption en juillet 2005 d'une loi portant extension des horaires d'ouverture des magasins et instituant des dispositions uniformes à l'échelle nationale, quels que soient le lieu, la saison et le type d'activité.
- La Grèce est l'un des rares pays de l'OCDE qui n'ont pas de dispositions spéciales imposant la reconnaissance expresse du principe du traitement national dans l'application de la réglementation, de manière à garantir l'absence de discrimination entre entreprises, biens et services étrangers et locaux.
- La réglementation des principales industries de réseau – des secteurs de l'énergie, des communications et des transports – est l'une des plus strictes de la zone OCDE. Les conditions dans lesquelles fonctionnent les industries de réseau ont une importance décisive pour la production globale car ces industries fournissent des facteurs de production indispensables à tous les autres secteurs de l'économie. La réforme de ce domaine, qui constitue l'une des priorités structurelles identifiées dans *Objectif croissance*, fait l'objet du chapitre 6.

Les possibilités de valorisation du capital humain

Dans son *Rapport sur la croissance*, l'OCDE a montré comment le capital humain contribue à expliquer les différences observées entre les pays de l'OCDE sur le plan de la croissance (OCDE, 2003). En termes de niveau de formation, mesuré par le nombre moyen d'années d'études, la Grèce se place au 7^e rang des pays de l'OCDE les moins performants à cet égard (OCDE, 2006a). À en juger par les résultats du *Rapport sur la croissance*, un rattrapage du niveau de développement du capital humain observé dans la moyenne des pays de l'OCDE pourrait entraîner une augmentation de 4 à 7½ pour cent du PIB par habitant, tandis que l'effet serait plus de deux fois plus important si la Grèce atteignait le niveau observé aux États-Unis⁷. Or, ce type d'indicateur quantitatif approximatif sous-estime presque certainement les possibilités d'amélioration, car la qualité des résultats de l'enseignement semble elle aussi peu satisfaisante en Grèce. Par exemple, si l'on considère les résultats obtenus par les élèves de 15 ans aux tests standardisés du PISA en mathématiques, en compréhension de l'écrit et en sciences, la Grèce se situe au troisième rang des pays de l'OCDE les moins bien placés à cet égard (OCDE, 2004). La qualité des résultats de l'enseignement supérieur semble elle aussi laisser à désirer : les taux de sortie sans diplôme

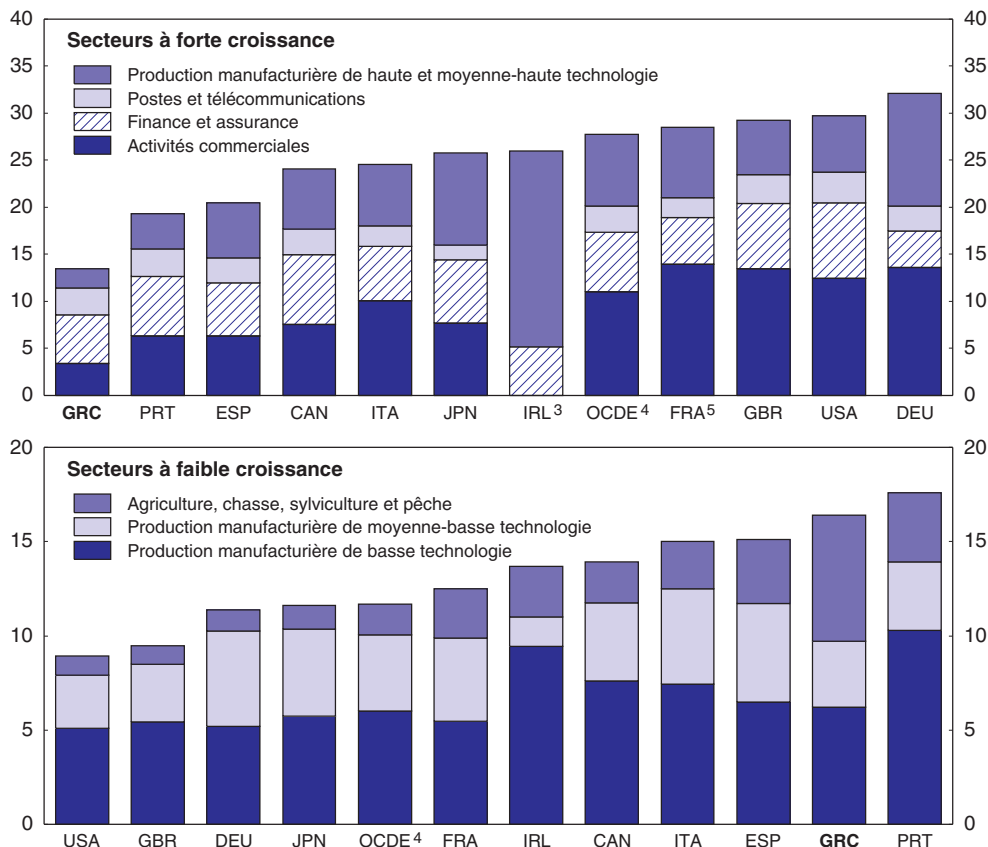
sont élevés, les taux de diplômés sont faibles et la durée des études est longue. En même temps, le système d'enseignement supérieur est l'un des plus centralisés et des moins flexibles de l'OCDE. La réforme de l'enseignement supérieur, qui est l'une des priorités structurelles identifiées dans *Objectif croissance*, fait l'objet du chapitre 5. Ce chapitre passe en revue les réformes récentes qui représentent une étape essentielle dans la bonne direction.

Progrès possibles sur le plan de l'innovation

À en juger par un certain nombre d'indicateurs – intensité de recherche-développement (R-D), dépôts de brevets, investissements dans les technologies de l'information et des communications (TIC), nombre de chercheurs – l'innovation semble relativement peu développée en Grèce par comparaison avec les autres pays (OCDE, 2005). Cela s'explique dans une certaine mesure par la structure de l'économie, notamment la prépondérance des petites entreprises et le faible poids des secteurs de haute technologie dans la production (graphique 1.8). D'après des recherches récemment effectuées par

Graphique 1.8. Valeur ajoutée par activité dans les secteurs à forte et à faible croissance¹

En pourcentage de la valeur ajoutée totale, 2003²



1. Pour la classification des branches d'activité en fonction de leur intensité technologique, voir l'annexe 1 de OCDE (2003), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord*.
2. 2002 pour l'Allemagne, le Canada et l'Irlande; 2001 pour l'Espagne, le Portugal et la moyenne OCDE.
3. Pas de ventilation disponible pour les postes et télécommunications et les activités commerciales.
4. Moyenne de 18 pays de l'OCDE.
5. 2002 pour la production manufacturière de haute et moyenne-haute technologie.

Source : OCDE (2006), *Base de données des indicateurs de STAN*, www.oecd.org/sti/stan/indicateurs.

l'OCDE, les conditions-cadres ont aussi une influence déterminante sur l'innovation. Par ailleurs, des données internationales conduisent à penser qu'un haut degré de réglementation des marchés de produits freine l'investissement dans les TIC (Conway *et al.*, 2006) et qu'il peut aussi faire obstacle à l'évolution de l'économie vers des secteurs à forte croissance et de haute technologie. Un secteur de l'enseignement supérieur performant et des liens puissants avec l'entreprise sont importants pour stimuler l'innovation. De fait, le secteur de l'enseignement supérieur semble jouer un rôle particulièrement important pour la Grèce, car il effectue une proportion relativement forte de la R-D totale – un peu moins de la moitié, contre une moyenne d'un cinquième environ dans la zone OCDE (OCDE, 2006b). Ces considérations, jointes à une marge de manœuvre limitée sur le plan budgétaire, conduisent à penser que les améliorations concernant l'innovation devraient principalement viser les conditions-cadres, notamment la réglementation des marchés de produits, ainsi que le fonctionnement des universités, plutôt que de tendre à renforcer les incitations fiscales en faveur de l'innovation.

Réduire le poids de l'économie informelle

L'économie informelle occupe une place importante et il est absolument nécessaire de l'intégrer plus largement au sein de l'activité économique régulière, notamment pour faire face aux pressions budgétaires. Les estimations de la taille de l'économie informelle sont inévitablement imprécises, mais on considère généralement que la Grèce est l'un des pays de l'OCDE où son poids est le plus grand; d'après une estimation récente concernant la période 2002/03, elle aurait représenté 28 % du PIB non révisé, soit le pourcentage le plus élevé parmi les 21 pays de l'OCDE considérés (Schneider et Enste, 2000; Schneider, 2004)⁸. Les autorités devraient s'efforcer d'améliorer les procédures d'audit fiscal, notamment en recoupant les données fiscales, et mener une campagne d'information visant à dénoncer la fraude et à mettre en relief le coût d'opportunité des pertes de recettes fiscales. D'autres points importants touchant la fiscalité et l'économie informelle, comme la question de savoir si une modification de la composition et de la structure des impôts pourrait réduire la fraude fiscale, sont examinés au chapitre 2.

Cependant, au-delà du strict domaine de la fiscalité, il faudrait envisager des mesures de nature à régulariser l'économie informelle. Par exemple, il semble souvent y avoir des liens entre le système public de santé et l'économie informelle, notamment en ce qui concerne les marchés d'infrastructure pour les hôpitaux (Sotiropoulos, 2004), d'où l'importance des politiques appliquées en matière de marchés publics (chapitre 2). D'une manière plus générale, la taille de l'économie informelle tient en partie au poids des petites entreprises et des travailleurs indépendants, secteurs dans lesquels les possibilités de fraude fiscale sont sans doute plus nombreuses qu'ailleurs; en 2005, les entreprises de moins de 10 salariés représentaient 57 % de l'emploi total, proportion de loin la plus importante de l'UE15 (Commission européenne, 2002), et les travailleurs indépendants, plus de 36 %, soit le deuxième pourcentage le plus élevé de la zone OCDE (après la Turquie). Cette situation reflète dans une large mesure la structure sectorielle de l'économie (notamment l'importance relative de l'agriculture et du tourisme), mais il faut aussi se demander si les politiques publiques ne favorisent pas involontairement une telle structure (ou ne l'empêchent pas d'évoluer). Par certains de ses aspects, la réglementation des marchés de produits semble incontestablement défavoriser les grandes entreprises, comme on l'a vu plus haut, et la rigueur globalement excessive de cette réglementation a probablement dissuadé de grandes entreprises multinationales de procéder à des

investissements directs. Le système de cotisations de retraite semble aussi favoriser les travailleurs indépendants au détriment des salariés (chapitre 3). Par ailleurs, la rigueur de la réglementation du marché du travail a encouragé le développement du secteur informel (notamment dans des branches comme le bâtiment), en particulier l'emploi d'immigrants en situation irrégulière (OCDE, 2005). On peut donc considérer, d'une manière générale, que les effets positifs directs d'une amélioration de la réglementation applicable au marché du travail et aux marchés de produits seraient probablement renforcés par une réduction du poids de l'économie informelle.

Notes

1. D'après des estimations récentes en forme réduite, l'adhésion à l'UEM a réduit le déficit de balance courante de l'équivalent de 4 % à 5 % de PIB, pour une économie dont le PIB par habitant représente 70 % de la moyenne de la zone euro (Commission européenne, 2006b), bien qu'après révision du PIB de la Grèce, l'écart de revenu par rapport aux autres pays de la zone euro soit beaucoup plus faible que celui qui est pris en compte dans cette analyse.
2. On estime que l'écart de production de la Grèce en 2006 a été positif, à 1½ pour cent de PIB, contre un écart négatif de 1¼ pour cent pour la zone euro tout entière, mais la différence (compte tenu des propensions moyennes à importer) explique pour moins de 1 point de pourcentage le déficit courant de la Grèce.
3. L'effet Balassa-Samuelson se produit lorsqu'un pays est dans une phase de convergence et que la productivité plus forte observée dans les secteurs ouverts aux échanges de marchandises engendre des augmentations de salaire plus importantes (sans exercer d'effet défavorable sur les coûts unitaires de main-d'œuvre ou sur les prix dans ces secteurs). Cependant, si ces augmentations de salaire se diffusent aux secteurs qui ne sont pas ouverts aux échanges, où les gains de productivité demeurent plus faibles, il peut se produire une accélération des prix des produits ne faisant pas l'objet d'échanges internationaux et, partant, une montée de l'inflation globale et une convergence du niveau général des prix.
4. Le crédit bancaire aux ménages (y compris les prêts titrisés) ont représenté 44 % du PIB non révisé (ou 35 % du PIB révisé) en 2006, contre une moyenne de 54 % pour la zone euro. En outre, l'analyse détaillée d'une enquête spécialement réalisée auprès des ménages révèle que la proportion de ménages jugés particulièrement vulnérables sur le plan financier a légèrement diminué ces dernières années (Banque de Grèce, 2006b). Cependant, il y a encore une minorité importante (12 %) de ménages ayant obtenu des prêts et pour qui le coût du service de la dette dépasse 40 % du revenu.
5. L'aménagement du territoire n'est pas pris en compte dans les indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits.
6. Les procédures de faillite ne sont pas prises en compte dans les indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits. Cependant, d'après l'étude de la Banque mondiale intitulée *Doing Business*, la Grèce est relativement mal placée en ce qui concerne de nombreux aspects des procédures de faillite; en moyenne, celles-ci durent deux ans (contre une moyenne de 1.4 an pour la zone OCDE), les coûts sont élevés et le taux de recouvrement est seulement de 46 % (contre une moyenne OCDE de 74 %). Les différences sont beaucoup plus marquées vis-à-vis des pays dont on considère qu'ils suivent les meilleures pratiques.
7. D'après les résultats du *Rapport sur la croissance*, une augmentation de 10 % du stock de capital humain (mesuré par le nombre moyen d'années d'études) accroît de 4 % à 7 % le PIB par habitant (OCDE, 2003); en 2004, le nombre moyen d'années d'études était de 10.9 en Grèce contre une moyenne de 11.9 pour la zone OCDE et de 13.3 pour les États-Unis (OCDE, 2006a).
8. Plusieurs méthodes sont utilisées pour estimer la taille de l'économie informelle. En général, on suppose que la croissance de l'économie informelle peut être déduite de la croissance de la demande de monnaie (on pose l'hypothèse que les transactions dans ce segment se font entièrement en espèces). Une approche similaire consiste à considérer que l'expansion de l'économie officielle et celle de l'économie informelle ont un rythme comparable à l'augmentation de la consommation électrique. On trouvera dans Blades et Roberts (2002) une vue d'ensemble présentée sous un angle statistique.

Bibliographie

- Banque de Grèce (2003), *Monetary Policy 2003, Interim Report*, Banque de Grèce, Athènes.
- Banque de Grèce (2006a), *Annual Report 2005*, Banque de Grèce, Athènes.
- Banque de Grèce (2006b), *Monetary Policy 2006, Interim Report*, Banque de Grèce, Athènes.
- Banque nationale de Grèce (2006), « Could the Hard Landing of Portugal be a Case of déjà-vu for the Greek Economy? », *Economic and Market Analysis*, mai-août, Athènes.
- Blades, D. et D. Roberts (2002), « Measuring the Non-Observed Economy », *Cahiers statistiques de l'OCDE*, novembre, n° 2, OCDE, Paris.
- Commission européenne (1997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Études sur le développement régional, Bruxelles.
- Commission européenne (2002), *Gros plan sur les PME – Principaux résultats de l'Observatoire des PME européennes 2002*, Bruxelles.
- Commission européenne (2006a), « Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the EU », *Memo/06/425*, novembre, Bruxelles.
- Commission européenne (2006b), *Quarterly Report of the Euro Area*, vol. 5, n° 4, Bruxelles.
- Conway, P. et al. (2006), « Regulation, Competition, and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509, OCDE, Paris.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, OCDE, Paris.
- FMI (Fonds monétaire international) (2006), « Greece: Selected Issues », *IMF Country Report*, n° 06/5, janvier, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0605.pdf.
- Hope, K. (2006), « Greece Opens Tourist Sector to Foreign Investors », *Financial Times*, 9 novembre, Londres.
- Nicoletti, G. et al. (2003), « L'influence des politiques sur les échanges et l'investissement direct étranger », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, OCDE, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 460, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, n° 12, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris, www.oecd.org/edu/eag2006.
- OCDE (2006b), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, n° 2, OCDE, Paris, décembre.
- OCDE (2007), *Objectif croissance, Réformes économiques*, OCDE, Paris.
- Schneider, F. (2004), « The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all Over the World: First Results Over the Period 1999 to 2003 », *IZA Discussion Paper*, n° 1431, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Schneider, F. et D. Enste (2000), « Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences », *Journal of Economic Literature*, vol. 38, American Economic Association, mars.
- Sotiropoulos, D. (2004), « The EU's Impact on the Greek Welfare State: Europeanization on Paper? », *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n° 3, SAGE Publications.

ANNEXE 1.A1

Progrès de la réforme structurelle

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
Politique budgétaire	
Budget et dette	
Réduire les dépenses primaires, surtout les rémunérations dans le secteur public.	Dans le secteur public, les hausses de salaire et les recrutements ont nettement marqué le pas en 2005.
Mettre en place des plafonds indicatifs de dépenses applicables au-delà d'un exercice budgétaire; créer sans retard, comme cela a été annoncé, un organisme indépendant d'inspection budgétaire et établir des services d'audit interne dans chaque ministère.	Des audits fiscaux sont en cours et une réforme de la gestion des dépenses publiques a été engagée avec la mise en place d'un système global d'information, l'adoption d'un système d'inscription en partie double pour le secteur public et l'instauration d'une budgétisation par programmes.
Porter l'excédent primaire aux niveaux visés dans le Programme de stabilité; 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.	Depuis quelques années, l'ajustement stocks-flux est moins prononcé qu'au cours des années 90, où il était l'un des plus importants de la zone OCDE. Un ajustement moyen de l'ordre de ½ pour cent du PIB est prévu pour la période 2007-09 dans le dernier Programme de stabilité.
Administration publique	
Simplifier davantage les formalités administratives et poursuivre l'effort d'amélioration de la réglementation.	Les services aux citoyens ont été améliorés avec la délivrance d'un plus grand nombre de formulaires sous forme électronique.
Améliorer la gestion de l'administration publique en s'attachant au recrutement d'agents de grande valeur, en modifiant les incitations dans le sens d'une plus forte productivité et en poursuivant la politique de remplacement partiel des départs à la retraite.	Le nouveau Code de la fonction publique prévoit qu'un fonctionnaire peut être réaffecté ou détaché d'une autorité publique vers une autre.
Système de santé	
Mettre en œuvre sans retard les réformes visant 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. Rechercher plus d'efficacité dans les dépenses pharmaceutiques.	Une loi de 2005 tend à moderniser l'organisation du Système national de santé, à en améliorer la gestion et à rationaliser les dépenses de santé dans des domaines essentiels, comme les marchés publics.
Réforme fiscale	
Dans le cadre des réformes à venir, éliminer le grand nombre d'exonérations et déductions qui subsistent pour l'impôt sur les sociétés et remédier au biais du système fiscal en faveur des travailleurs indépendants.	Le seuil d'imposition a été relevé et les taux d'imposition ont été abaissés. Le taux d'imposition applicable aux sociétés en nom collectif et en commandite simple passera de 22 % en 2006 à 20 % en 2007. Le taux d'imposition des coentreprises et des sociétés civiles sera ramené de 29 % en 2006 à 25 % en 2007.
Supprimer le grand nombre d'impôts affectés perçus pour le compte de tiers. Rendre les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants proportionnelles à leur revenu net et réduire les lourdes cotisations des salariés.	Néant.
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.	Les droits de timbre sur les permis de construire ont été partiellement supprimés en 2006. Les bâtiments construits en vertu d'un permis délivré après janvier 2006 sont assujettis à la TVA (19 %), mais uniquement s'ils sont construits par une entreprise et non par un particulier. Le droit de timbre sur les bénéficiaires des entreprises non constituées en société a été supprimé, de même que le droit de timbre sur les loyers d'habitation.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
Mettre en place une fiscalité immobilière cohérente – ce qui suppose l'existence d'un registre foncier national – et réaménager la fiscalité locale.	Une base de données sur les biens immobiliers est actuellement constituée et le système d'évaluation est en cours de révision. Un registre foncier national est en cours d'établissement, mais il faudra un certain temps pour qu'il soit exploitable. L'impôt sur les mutations applicable aux ventes de biens immobiliers a été supprimé en 2006.
Assurer durablement des revenus suffisants pour la retraite	
Établir un lien, dans la réforme du système de retraite, 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.	Néant.
Mettre fin aux incitations à la cessation anticipée d'activité, notamment en modifiant les critères d'ouverture des droits à une pension d'invalidité et la définition des travaux pénibles.	Une loi récente redéfinit les professions assujetties à la réglementation relative aux métiers pénibles à compter de 2008. Une commission scientifique sera chargée de déterminer si une profession doit être soumise à cette réglementation.
Remédier aux effets de distorsion dus au niveau élevé des retraites minimum, 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.	Néant.
Favoriser les régimes privés de retraite.	Néant.
Marché du travail	
Accroître la flexibilité des coûts de main-d'œuvre	
Abaisser le salaire minimum pour les « travailleurs vulnérables » (les jeunes, en particulier).	Néant.
Simplifier et décentraliser le processus de négociation des salaires.	Néant.
Réduire les coûts non salariaux.	Des dispositions législatives ont été adoptées au début de 2004 dans le but de réduire les coûts non salariaux pour les groupes vulnérables; elles consistent par exemple à réduire les cotisations patronales de sécurité sociale en cas d'embauche de jeunes chômeurs et de femmes avec enfants. Mais dans la pratique, il apparaît que cette disposition n'est pas encore appliquée.
Favoriser la flexibilité et la mobilité sur le marché du travail	
Assouplir la législation sur la protection de l'emploi. Réduire les coûts de licenciement des employés de bureau et réduire la différence avec les coûts correspondants pour les ouvriers.	Néant.
Renforcer la flexibilité du temps de travail. Encourager davantage le travail à temps partiel en réduisant les contre-incitations qui subsistent.	Institution d'une période de référence de 4 mois pour les dispositions concernant l'organisation du temps de travail (en plus de l'annualisation de la durée du travail sur 12 mois, déjà appliquée). Allongement de l'horaire d'ouverture légal pour certaines entreprises. Réduction de la rémunération des heures supplémentaires entre la 41 ^e et la 45 ^e heure hebdomadaire de travail (majoration de 50 % au lieu de 25 %). Réduction de la rémunération des heures supplémentaires au-delà de la durée maximum du travail (majoration de 100 % au lieu de 150 %).
Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail	
Développer les programmes de formation professionnelle. Mettre davantage l'accent sur la formation dans les programmes actifs du marché du travail (PAMT). Améliorer la qualité de la formation professionnelle et ses liens avec les besoins des entreprises.	Signature de contrats-programmes d'emploi garanti entre l'organisme pour l'emploi des travailleurs (OAED) et les entreprises, en vue de la formation et de l'emploi de chômeurs. Après des résultats encourageants, le programme est désormais cofinancé par l'UE.
Achever la réforme de l'OAED et mettre en œuvre l'approche personnalisée pour tous les chômeurs. Assurer des ressources suffisantes aux services. Accélérer la mise en place d'un dispositif complet d'évaluation des PAMT.	Le plan d'action de l'OAED (2004-06) comprend la création d'un réseau de 121 bureaux, couvrant 100 % des demandeurs d'emploi.
Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre	
Améliorer la transition de la formation initiale à la vie professionnelle. Encourager la formation des personnes faisant déjà partie de la population active. Accroître l'investissement dans le capital humain.	Le dispositif de formation professionnelle vise à renforcer la formation pratique des élèves dans des établissements publics et privés. Nouvelle loi sur l'apprentissage tout au long de la vie.

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente
Améliorer la qualité de l'enseignement formel. Améliorer l'évaluation des résultats. Mettre en place des mécanismes de financement en fonction des résultats et autoriser la création d'universités privées sans but lucratif. Accroître l'autonomie des universités pour le choix du nombre et du profil des étudiants. Imposer des limites à la durée des études et envisager d'instituer des droits de scolarité s'accompagnant d'un système de prêts remboursables en fonction des revenus.	Promulgation d'une loi sur l'assurance-qualité dans l'enseignement supérieur. L'organisme indépendant qui en est chargé a été créé et des informations sont diffusées auprès des établissements. Il est prévu de réduire la durée des études et d'autoriser la création d'universités privées.
Marchés de produits	
Renforcer la concurrence sur les marchés de produits	
Renforcer l'efficacité de la politique de la concurrence. Donner à la Commission de la concurrence un soutien politique plus actif pour lui permettre de créer une « culture de la concurrence ». Préciser les relations de la Commission avec les autorités de régulation sectorielles.	Le nouveau cadre juridique concernant le marché de l'énergie attribue de nouvelles compétences à l'Autorité de régulation de l'énergie afin de lui permettre de surveiller plus efficacement le marché.
Encourager la libéralisation des activités dominées par le secteur public. Supprimer les limitations imposées à la privatisation pour toutes les entreprises publiques et poursuivre le processus de privatisation. Renforcer la concurrence sur le marché de l'électricité; accélérer la libéralisation annoncée du marché du gaz.	Suppression de la participation minimum de la République hellénique dans l'Organisation hellénique des télécommunications (OTE) (un tiers du capital social). La commission interministérielle de privatisation a décidé d'inscrire la Société publique du gaz (DEPA) à la Bourse d'Athènes. L'accélération de la libéralisation du marché de l'électricité et la libéralisation du marché du gaz naturel ont été approuvées par le Parlement en décembre 2005. Le nouveau cadre pour l'énergie tient pleinement compte des directives européennes concernant les règles du marché interne de l'électricité et du gaz. Adoption d'une loi sur la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables qui allégera sensiblement les formalités administratives d'agrément.
Promouvoir la technologie et l'innovation	
Améliorer les aides aux programmes de recherche-développement (R-D) et d'innovation. Accroître encore les dépenses de R-D. Mettre en œuvre rapidement le Programme opérationnel pour la société de l'information.	Mise en œuvre d'une nouvelle stratégie numérique pour la période 2006-13. Dans ce contexte, le Plan d'action pour le haut débit à l'horizon 2008 consacre 450 millions d'euros à la mise en place d'une infrastructure à haut débit.
Améliorer le climat entrepreneurial	
Faciliter la création et la sortie d'entreprises. Alléger encore la charge réglementaire et les frais qu'implique la création d'une entreprise. Réformer les procédures de faillite.	Le code des faillites est en cours de révision.
Renforcer l'efficacité des marchés financiers	
Poursuivre la libéralisation des marchés financiers et le retrait de l'État des activités bancaires commerciales. Privatiser les banques encore contrôlées par l'État.	Vente de 7.2 % du capital social de la banque ATE et de 34.8 % de la Caisse d'épargne postale dans le cadre d'une introduction en Bourse et de l'inscription de la Caisse d'épargne postale à la Bourse d'Athènes.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Chapitre 2

Avantages d'un assainissement rapide des finances publiques

La réduction du déficit budgétaire, ramené de 5 % du PIB en 2004 à moins de 3 % en 2006, est une réussite majeure. Les autorités prévoient une diminution plus progressive dans les prochaines années, un équilibre ou un excédent global devant être atteint en 2012 au plus tard. Cependant, l'assainissement budgétaire devrait se poursuivre, peut-être à un rythme plus rapide que prévu étant donné le niveau élevé de la dette publique, les perspectives favorables à la croissance de la production et les coûts budgétaires à long terme du vieillissement, qui sont parmi les plus élevés de la zone OCDE. Il n'y a pas encore de propositions spécifiques pour réformer les retraites, principale source de l'accroissement prévisible des dépenses publiques résultant du vieillissement, même si le gouvernement doit annoncer des mesures dans le courant de cette année. Différer l'assainissement des finances publiques, et surtout la réforme des retraites qui s'impose d'urgence, entraînerait des coûts à long terme considérables sous la forme d'une hausse de la fiscalité et d'un alourdissement du service de la dette, avec notamment une augmentation de la prime de risque appliquée à la dette publique. De surcroît, cela reviendrait à transférer une lourde charge fiscale aux générations futures. Les efforts d'assainissement devraient tendre surtout à réduire les dépenses primaires et à augmenter les recettes fiscales. Pour y parvenir, il convient en particulier d'accroître l'efficacité de l'administration publique, de s'attaquer à la fraude fiscale et de prendre d'autres mesures pour élargir encore la base d'imposition. Pour garantir la viabilité budgétaire à long terme, il faudra aussi engager des réformes d'envergure dans le secteur clé de la santé et décider promptement de lancer une réforme complète du système de retraite.

Évolution budgétaire récente

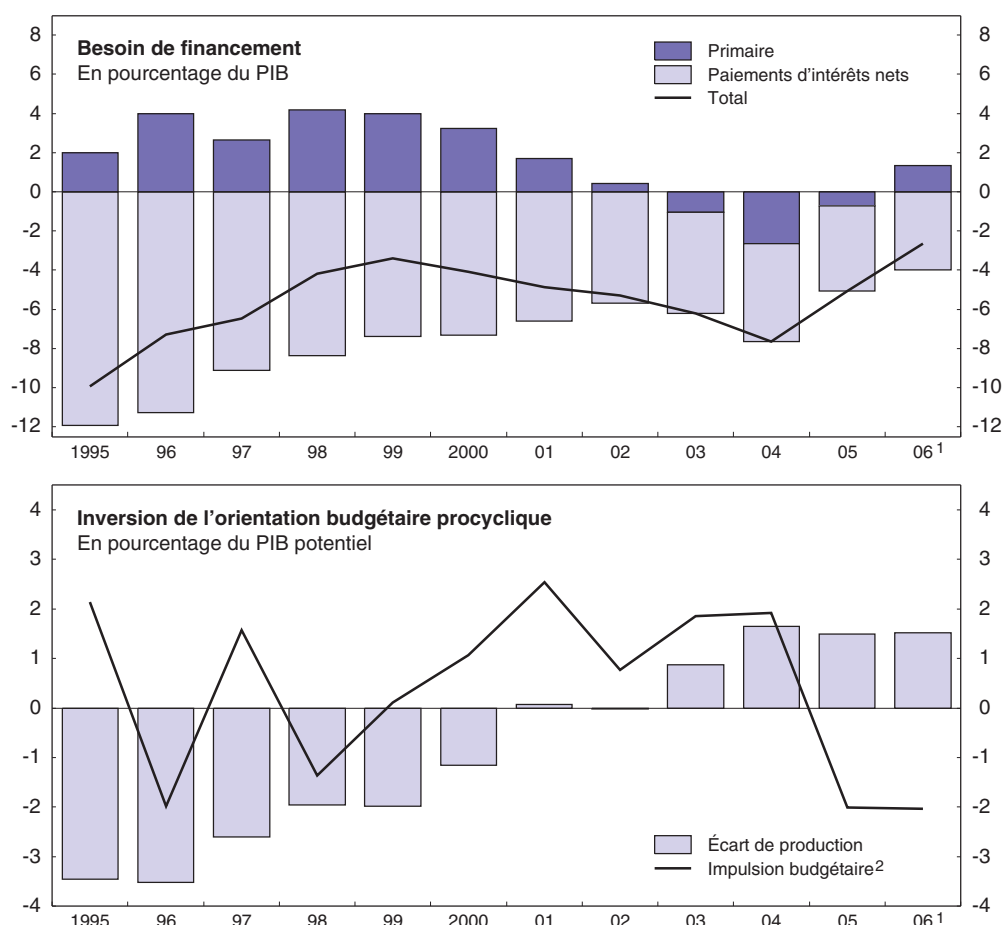
Le déficit a été ramené au-dessous de 3 % du PIB

Inverser la hausse inexorable du déficit depuis la fin des années 90, tel a été l'objectif primordial de la politique économique depuis l'entrée en fonctions du gouvernement actuel, en mars 2004. À la suite de profondes révisions des statistiques des finances publiques, qui ont porté le déficit des administrations publiques à plus de 3 % du PIB pour chaque année écoulée depuis 1997¹, en juin 2004 les autorités de l'UE ont déclenché une procédure de déficit excessif à l'encontre de la Grèce, avec obligation de ramener le déficit au-dessous de 3 % du PIB en 2006 au plus tard. Les toutes dernières estimations officielles, incorporées dans le budget 2007, donnent à penser que cette exigence a été satisfaite, le déficit des administrations publiques étant estimé à 2.6 % du PIB pour 2006 (dans l'optique des données non révisées du PIB, qui sont utilisées pour évaluer la conformité avec la procédure de déficit excessif, dans l'attente d'une confirmation par Eurostat des chiffres révisés du PIB, et qui servent aussi de base pour tous les calculs mentionnés dans le présent chapitre) (graphique 2.1). Cette réduction du déficit a coïncidé avec une nette inversion de l'orientation budgétaire, jusque-là fortement procyclique.

La forte contraction du déficit entre 2004 et 2006, de 7¼ pour cent du PIB à un taux estimé à 2½ pour cent, s'explique par un ensemble de facteurs (tableau 2.1), dont les plus importants sont : une baisse des dépenses en capital d'un peu moins de 2 % du PIB, reflétant pour surtout la fin des dépenses relatives aux Jeux olympiques²; un accroissement des « autres recettes » d'environ 1½ pour cent du PIB, lié en partie à des éléments ponctuels³ mais aussi à la comptabilisation des recettes découlant de la reprise d'un fonds de pension bancaire, encore que cette opération doit engendrer des dépenses publiques futures d'une ampleur comparable étalées sur plusieurs années; enfin, une réduction des paiements au titre du service de la dette, à raison de ¾ pour cent de PIB. Avec la forte contraction des dépenses d'équipement liées aux Jeux olympiques, l'investissement public retrouve sa tendance de long terme en pourcentage du PIB. Toutefois, les possibilités de nouvelles réductions sont sans doute limitées car les enquêtes auprès des chefs d'entreprise révèlent que les infrastructures de base sont insuffisantes en Grèce (World Economic Forum, 2006).

Tandis que la réduction du déficit obtenue depuis 2004 est tout à fait opportune, la baisse des dépenses primaires courantes n'y a contribué que pour ½ pour cent du PIB environ⁴. Elle a résulté principalement d'un freinage de la masse salariale du secteur public, en partie neutralisé par une hausse des transferts sociaux (tableau 2.1). La rémunération moyenne brute dans l'administration centrale n'a augmenté que de 2.3 % en 2005, et c'est la première fois en plus d'une décennie que sa progression a été sensiblement inférieure à celle du secteur privé (graphique 4.2). Toutefois, la croissance de la rémunération brute moyenne dans l'administration centrale a repris, pour atteindre 4.3 % en 2006 (Banque de Grèce, 2007). L'absence de tout indice d'une réduction durable des dépenses courantes primaires est préoccupante, à la fois parce qu'il existe (comme on le

Graphique 2.1. Évolution des soldes budgétaires des administrations publiques



1. Prévisions.

2. Impulsion mesurée par la variation du déficit public primaire corrigé des fluctuations conjoncturelles; une valeur positive représente une stimulation.

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et perspectives*, n° 80 – base de données en ligne.

verra plus loin) des possibilités d'abaisser les dépenses primaires en pourcentage du PIB et parce qu'une telle compression est susceptible d'engendrer un assainissement budgétaire durable et une amélioration de la performance économique⁵.

Mais le taux d'endettement reste élevé

La charge d'endettement des administrations publiques (définition de Maastricht) est revenue d'un pic de 114 % du PIB en 2001 aux environs de 104 % du PIB en 2006, mais elle est encore parmi les plus élevées de la zone OCDE et dépasse de beaucoup la valeur de référence de 60 % prévue par le traité de Maastricht. Sa réduction a résulté principalement d'une forte croissance du PIB nominal et de la baisse des taux d'intérêt acquittés sur la dette, le solde primaire jouant un rôle beaucoup plus modeste (Banque de Grèce, 2006a). Diverses opérations financières, qui n'affectent pas le déficit mais qui sont incluses dans la dette des administrations publiques (« ajustement stocks-flux »), ont empêché une réduction plus rapide de l'endettement. Cet ajustement stocks-flux a été récemment de bien plus faible ampleur qu'au cours des années 90, où il était parmi les plus élevés de la

Tableau 2.1. **Recettes et dépenses des administrations publiques**
En pourcentage du PIB

	Niveau						Variation	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-06	2007-09
Impôts	21.6	21.8	22.0	22.2	22.4	22.7	0.5	0.5
Sur la production et les importations	12.8	12.6	13.1	13.4	13.6	13.8	0.2	0.5
Sur le revenu et la fortune	8.7	9.3	9.0	8.9	8.8	8.9	0.2	0.0
Cotisations sociales	14.6	14.4	14.5	14.7	14.9	15.2	-0.2	0.5
Autres recettes courantes	2.1	2.5	3.6	3.0	2.9	2.8	1.5	-0.3
Recettes courantes totales	38.3	38.8	40.1	39.9	40.2	40.6	1.8	0.7
Transferts en capital reçus	2.0	1.7	2.1	2.2	2.2	2.3	0.1	0.1
Recettes totales	40.3	40.5	42.2	42.1	42.5	42.9	1.8	0.8
Dépenses de consommation finale publiques	16.6	16.4	16.0	15.6	15.2	14.8	-0.5	-0.8
<i>dont</i> : rémunération des salariés	12.5	12.1	12.0	11.9	11.8	11.7	-0.5	-0.2
Transferts sociaux autres qu'en nature	17.1	17.4	17.4	17.7	18.1	18.5	0.2	0.9
Dépenses courantes primaires	35.4	35.5	34.9	34.8	34.7	34.7	-0.5	-0.1
Intérêts	5.3	4.7	4.5	4.3	4.1	4.0	-0.8	-0.3
Dépenses courantes totales	40.8	40.2	39.4	39.1	38.8	38.7	-1.3	-0.4
Dépenses en capital	7.2	5.4	5.3	5.4	5.4	5.4	-1.9	0.0
Formation brute de capital fixe	4.2	3.5	3.5	3.5	3.5	3.4	-0.7	0.0
Autres dépenses en capital	3.1	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9	-1.2	0.0
Dépenses totales	48.0	45.6	44.7	44.4	44.2	44.1	-3.3	-0.4
Solde	-7.7	-5.1	-2.5	-2.3	-1.8	-1.2	5.1	1.2
Dette brute (consolidée)	108.5	107.5	104.1	100.1	95.9	91.3	-4.4	-8.8
Excédent primaire	-2.3	-0.4	2.0	2.0	2.4	2.9	4.3	0.9

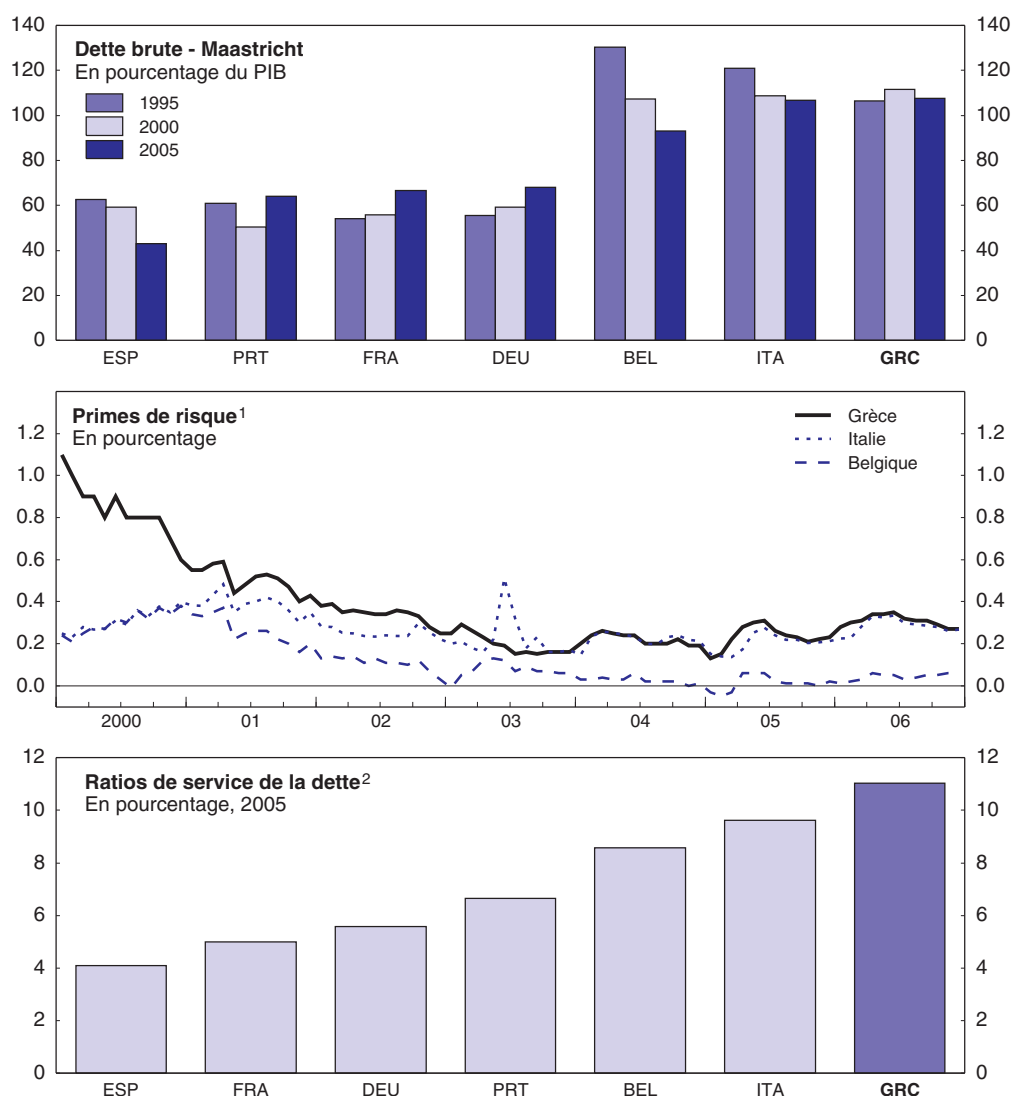
Source : Ministère de l'Économie et des Finances (2006), « The 2006 Update of the Hellenic Stability and Growth Program 2006-2009 », décembre.

zone OCDE, même s'il a représenté encore 1.7 % du PIB en 2006. Étant donné l'importance grandissante donnée à la dette dans les engagements budgétaires européens et le fait qu'un certain nombre de chercheurs (dont Koen et van den Noord, 2005) et d'analystes des marchés financiers ont utilisé les ajustements stocks-flux comme mesure approximative des « subterfuges budgétaires », il importe que les variations actuelles et prévues de l'ajustement stocks-flux continuent d'être expliquées, et les transactions qui les sous-tendent doivent avoir une raison d'être claire, indépendamment de leur éventuel effet immédiat sur la réduction du déficit budgétaire observé. De fait, s'il donne des informations sur l'évolution attendue de l'ajustement stocks-flux global jusqu'en 2009, le dernier Programme de stabilité et de croissance ne détaille pas les facteurs à l'origine de ces ajustements prévus.

En général, un niveau plus élevé d'endettement public est associé à un alourdissement du coût du service de la dette du fait d'une hausse de la prime de risque sur les titres d'emprunt de l'État. Toutefois, dans le cas de la Grèce, l'adhésion à l'UEM a réduit considérablement ces coûts : la prime de risque moyenne sur les obligations à dix ans (mesurée par rapport aux obligations allemandes) est revenue de 220 points de base durant les trois années précédant l'adhésion à l'UEM à seulement 35 points de base en moyenne depuis lors. Néanmoins, une prime de risque qui atteint un multiple de 10 points de base (au lieu d'un multiple de 100 points de base) peut s'accumuler pour représenter une forte composante improductive du service de la dette lorsque celle-ci reste élevée en pourcentage du PIB pendant plusieurs décennies. En revanche, même au sein de l'UEM, la prime de risque (par rapport aux obligations allemandes) est plus élevée en Grèce et en

Italie qu'elle ne l'est en Belgique, bien que ces trois pays aient des ratios dette/PIB similaires (graphique 2.2). Une raison possible est que le ratio d'endettement de la Belgique s'est inscrit sur une trajectoire nettement décroissante à la faveur d'excédents primaires substantiels – si bien que les marchés de capitaux anticipent sans doute une nouvelle réduction durable du ratio d'endettement. Une explication complémentaire possible, corroborée par des recherches empiriques récentes de Bernoth *et al.* (2004), est que les marchés se focalisent sur le ratio service de la dette/recettes publiques qui constitue un meilleur indicateur de la capacité de l'État de financer sa dette. Dans cette optique, la position relative de la Grèce est moins favorable que celle de l'Italie ou de la Belgique (graphique 2.2, partie inférieure), en partie peut-être parce que la Grèce éprouve des difficultés pour extraire des recettes fiscales du PIB, en raison d'une fraude généralisée.

Graphique 2.2. Dette et service de la dette



1. Taux d'intérêt à long terme diminué du taux allemand.

2. Paiements d'intérêts nets en pourcentage des recettes courantes (hors intérêts reçus).

Source : OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et prévisions*, n° 80 – base de données en ligne.

Bernoth *et al.* (2004) supposent également que depuis la création de l'UEM, pour l'évaluation du risque de crédit les marchés de capitaux ont cessé de suivre en priorité les ratios dette/PIB et déficit/PIB pour se focaliser sur le ratio service de la dette/recettes publiques, parce que ce dernier indicateur se prête moins à des artifices comptables, d'autant que ce n'est pas l'un des ratios qui servent à jauger formellement les engagements européens. Puisque le ratio service de la dette/recettes publiques s'avère jouer un rôle important dans la détermination de la prime de risque, il s'ensuit que, même si la récente et forte révision à la hausse du niveau du PIB (chapitre 1) réduisait très sensiblement les ratios déficit/PIB et dette brute/PIB prévus (respectivement d'environ ½ et 20 points de pourcentage en 2006), cela n'améliorerait guère la prime de risque acquittée sur la dette publique.

Les objectifs à moyen terme du gouvernement

Le budget 2007, et l'actualisation 2006 du Programme de stabilité, ne visent qu'une légère réduction du déficit des administrations publiques, de 2.6 % du PIB en 2006 à 2.4 % en 2007. L'amélioration sous-jacente est un peu plus marquée, de l'ordre de ½ pour cent du PIB, étant donné la nécessité de compenser l'expiration des mesures temporaires qui ont réduit le déficit d'environ 0.4 % du PIB en 2006. Pour 2007, il n'est pas fait appel à des mesures temporaires de ce type. Le budget prévoit des allègements futurs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'ajoutant aux réductions déjà annoncées du taux d'imposition des sociétés. Le coût de ces mesures sera compensé par des hausses d'impôts indirects (incluses dans le train de mesures d'accroissement des recettes adopté en 2006) et par de nouveaux efforts en vue de réduire la fraude fiscale.

Des réductions d'impôt sur le revenu sont tout à fait indiquées dans une optique structurelle, mais du point de vue de la politique budgétaire il serait peut-être plus prudent d'attendre que la lutte contre la fraude fiscale et les mesures structurelles du côté des dépenses aient produit la totalité des économies budgétaires escomptées, avant de s'engager à alléger l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour la période 2007-09. De surcroît, s'il peut être justifié d'annoncer à l'avance des ajustements futurs de l'impôt sur les sociétés de manière à donner aux entreprises un environnement plus certain pour planifier leurs investissements, on voit moins la nécessité de s'engager sur des réductions futures de l'impôt sur le revenu, étant donné que la situation budgétaire est encore fragile, surtout en raison de la forte croissance sous-jacente de l'économie.

Le tout dernier Programme de stabilité prévoit une baisse du déficit des administrations publiques jusqu'à 1.2 % à l'horizon 2009, à la faveur d'un excédent primaire de près de 3 % (tableau 2.1). L'amélioration prévue du solde primaire (0.8 point de pourcentage sur 0.9) est essentiellement obtenue au moyen d'un accroissement des recettes (principalement une hausse des recettes fiscales indirectes et des rentrées de cotisations sociales). Les dispositions détaillées à l'origine de ce gain de recettes sont les suivantes : mesures antifraude et relèvement progressif de la taxe d'accise sur le carburant jusqu'au niveau minimum requis par l'UE. En revanche, les dépenses courantes primaires restent globalement inchangées en pourcentage du PIB, une baisse de la consommation publique étant compensée par une hausse des aides ciblées au revenu⁶. À la faveur des excédents primaires prévus, conjugués à une diminution des ajustements déficit-dette et à des taux de croissance élevés, le taux d'endettement des administrations publiques devrait baisser de 13 points de pourcentage entre 2006 et 2009, pour revenir à 91 % du PIB.

Les objectifs budgétaires à moyen terme devraient être plus ambitieux

À partir du milieu de la prochaine décennie, les dépenses publiques devraient être soumises à des tensions considérables car le vieillissement accroîtra les dépenses de retraite et de santé. De fait, on estime que les dépenses publiques additionnelles liées au vieillissement jusqu'au milieu du siècle seront parmi les plus élevées de la zone OCDE. Même si le gouvernement parvient, comme c'est son objectif, à une position budgétaire en équilibre ou excédentaire d'ici 2012, en l'absence d'un nouvel ajustement des politiques, et selon une extrapolation mécanique, la poussée des dépenses liée à la démographie entraînerait la dette sur une trajectoire incontrôlable, puisqu'elle dépasserait 350 % du PIB à l'horizon 2050. Certes, ce genre de prévision manque de vraisemblance, mais il en ressort que, du point de vue des politiques, la question pertinente n'est pas de savoir si un nouvel assainissement budgétaire est indispensable, mais plutôt comment et quand il sera réalisé de façon optimale. Dans ce contexte, la Grèce est le seul pays de la zone euro qui n'incorpore pas de prévisions budgétaires de long terme quantitatives dans son programme annuel de stabilité. Cela peut s'expliquer en partie par l'absence de propositions spécifiques de réforme des retraites, encore que le gouvernement doive annoncer des mesures dans le courant de cette année, à la suite du rapport d'une commission consultative d'experts. Compte tenu de cette perspective de long terme, la section suivante examine les domaines dans lesquels devraient se concentrer les efforts d'assainissement budgétaire; les réformes du système de retraite font toutefois l'objet d'une analyse détaillée dans le prochain chapitre. Dans une autre section, on s'efforcera de chiffrer le coût du report des mesures, dans un horizon temporel allant jusqu'au milieu du siècle. La dernière section résume les principales conclusions et les recommandations.

L'assainissement budgétaire peut encore progresser du côté des dépenses

La faiblesse persistante des finances publiques tient en grande partie aux dépenses. À près de 36 % du PIB en 2005, les dépenses primaires courantes totales sont inférieures de 5 points de PIB à la moyenne de la zone euro, mais cet écart s'est réduit de moitié au cours de la décennie écoulée alors que la part des dépenses dans la zone euro est restée relativement stable. Pour permettre une amélioration durable des performances budgétaires il est indispensable de mieux contrôler l'évolution des dépenses primaires grâce à une gestion améliorée des dépenses publiques et à une transparence budgétaire accrue. Les sources potentielles d'économies budgétaires, qui seront examinées ci-après de façon détaillée, sont le renforcement du contrôle budgétaire sur les entreprises publiques, l'amélioration de l'efficacité des investissements publics et la réduction des dépenses au titre de l'administration publique. En outre, il y aurait lieu de réduire encore les dépenses militaires (non traitées ci-après), qui en 2004 étaient les plus élevées de la zone euro en pourcentage du PIB et qui dépassaient de 1½ pour cent de PIB la moyenne de la zone euro. Pour assurer la viabilité budgétaire à long terme, des mesures en profondeur s'imposent afin de contenir les dépenses de santé et surtout de retraite.

Améliorer la gestion des dépenses publiques et accroître la transparence

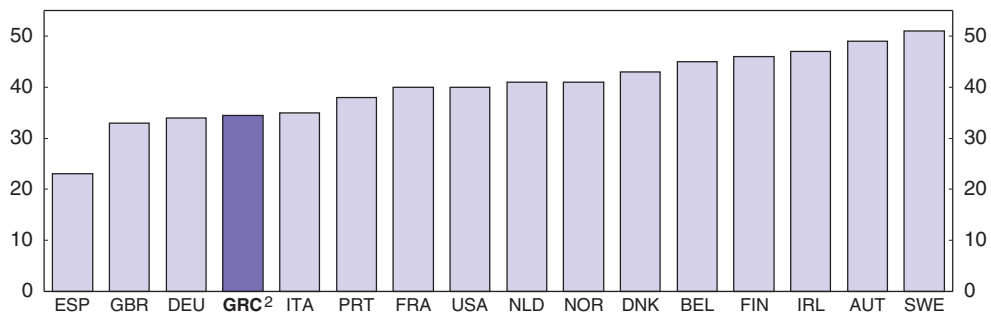
Des améliorations du processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation du budget induiraient une affectation plus efficiente des crédits publics, ouvrant ainsi la voie à des finances publiques plus saines et plus transparentes. Les efforts en cours pour élaborer une budgétisation par programmes, laquelle est devenue la norme dans la plupart des pays de l'OCDE au niveau de l'administration centrale, sont donc tout à fait opportuns. On a

également observé des améliorations récentes de l'audit budgétaire avec la création d'une nouvelle direction du contrôle budgétaire et la mise en place d'unités d'audit interne dans chaque entité publique d'une certaine importance⁷. La direction du contrôle budgétaire doit disposer d'agents qualifiés et en nombre suffisant pour jauger l'efficacité des programmes de dépenses, et non pas simplement pour faire en sorte qu'ils soient conformes avec les dispositions légales⁸.

Comme indiqué dans la précédente *Étude*, la planification budgétaire et le contrôle des dépenses s'amélioreraient avec la mise en place de plafonds de dépenses indicatifs allant au-delà de chaque exercice budgétaire et applicables à tous les niveaux du secteur public. Le gouvernement a annoncé son intention d'adopter un cadre budgétaire pluriannuel, mais aucun calendrier de mise en œuvre n'a été établi.

Les indicateurs quantitatifs de la transparence budgétaire montrent que la Grèce occupe un rang médiocre dans les comparaisons internationales, même si ces mesures ne reflètent pas encore l'effet positif sur la transparence des améliorations récentes de la qualité et de l'actualité des données budgétaires notifiées et du renforcement des procédures de contrôle (graphique 2.3). L'intégration totale du processus budgétaire dans l'approche par programmes, qui est aujourd'hui en cours de réalisation, revêt une importance majeure pour l'évaluation de l'efficacité des initiatives sur le front des dépenses et devrait être mise en place sans délai⁹. La conduite de l'analyse du risque budgétaire, surtout en ce qui concerne les garanties de prêts et les exigibilités éventuelles liées aux projets de partenariat public-privé, ainsi que la notification des résultats dans les documents budgétaires, sont aussi identifiés comme des axes de réforme prioritaires dans le rapport 2006 du FMI sur la Grèce (*Report on the Observance of Standards and Codes on Fiscal Transparency*); il en va de même de la notification des modalités financières des interventions à l'égard des entreprises publiques. De nouvelles avancées en termes de transparence et de responsabilité pourraient être obtenues en confiant la gestion de la dette à un organisme unique¹⁰. Le dispositif actuel risque d'engendrer des erreurs de déclaration, une perte de responsabilité et un manque de transparence (FMI, 2006). À en juger par des données empiriques, une plus grande transparence des procédures budgétaires contribuerait à faire baisser les primes de risque et, partant, les coûts d'emprunt (Bernoth et Wolff, 2006).

Graphique 2.3. **Indice de transparence budgétaire**¹



1. Cet indice dénote dans quelle mesure les opérations budgétaires font l'objet de contrôles comptables et dans quelle mesure les informations consécutives sont rendues publiques.

2. Tel qu'il était calculé initialement, l'indice pour la Grèce était à peine égal à 4. Mais cette évaluation se fondait sur une interprétation incorrecte des réponses pertinentes aux enquêtes. L'indice présenté ici est recalculé sur la base des réponses correctes.

Source : Bernoth, K. et G.B. Wolff (2006), « Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia », *DNB Working Paper*, n° 103, De Nederlandsche Bank, Amsterdam, juin.

Mettre en place un contrôle budgétaire des entreprises publiques

Il est urgent de mieux contrôler les dépenses des entreprises publiques. D'après le dernier budget, ces entreprises ont accusé des pertes de l'ordre de 0.6 % du PIB en 2005 et en 2006, un résultat comparable étant prévu pour 2007. Outre les subventions destinées à couvrir leurs déficits (notamment les aides aux chemins de fer et aux systèmes de transport urbain, lesquels ne sont pas inclus dans le secteur des administrations publiques), le budget est grevé par des obligations d'injection de capital et de garantie de prêts (Banque de Grèce, 2006b). Sous l'effet surtout de la forte hausse des emprunts des entreprises publiques, l'encours des prêts garantis par l'État est passé de 6¼ pour cent du PIB en 1999 à 9 % en 2006, alourdissant la dette publique en conséquence. Il est urgent d'améliorer le fonctionnement des entreprises publiques, et les initiatives récentes, avec la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel pour les entreprises et organisations publiques (chapitre 6), vont dans la bonne direction¹¹. À cet égard, il importera d'appliquer en temps opportun le nouveau système d'information sur la gestion – dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2008 – qui sera relié aux directions financières des entreprises publiques, permettant ainsi de suivre leurs performances et de jauger les résultats obtenus au regard des objectifs budgétaires.

Accroître l'efficience des investissements

Le ratio investissements des administrations publiques/PIB a baissé depuis 2004 et avoisine aujourd'hui sa moyenne de long terme, mais cette contraction reflète principalement l'arrêt des dépenses liées aux Jeux olympiques. De grands programmes d'investissements publics ont été engagés pour accroître le stock d'infrastructures, et le ratio investissements publics/PIB devrait rester supérieur à la moyenne de la zone euro dans le moyen terme. Toutefois, ces dépenses sont probablement justifiées car une robuste infrastructure est indispensable pour maintenir un rythme élevé de croissance de la production, or les enquêtes auprès des entreprises révèlent une carence des infrastructures de base en Grèce. Cependant, il sera de plus en plus important d'optimiser les ressources, car les projets à taux de rendement élevé se raréfient. À cet effet, on pourrait mieux utiliser les partenariats public-privé, dans un premier temps sur des projets à petite échelle (encadré 2.1).

La performance des administrations publiques doit s'améliorer encore pour égaler les meilleures pratiques

La Grèce est en train de réformer et de moderniser son administration publique. Il convient toutefois d'accélérer le processus. En 2004, les dépenses au titre de l'administration publique générale étaient les plus élevées de la zone OCDE, à la fois en proportion du PIB et en pourcentage des dépenses publiques totales (graphique 2.4). De surcroît, rien n'indique que les services fournis soient supérieurs en quantité ou en qualité; on peut en conclure qu'une amélioration de l'efficience permettrait de réduire considérablement les dépenses au titre de l'administration publique. Après avoir analysé l'efficience publique, Afonso *et al.* (2003) concluent que la Grèce aurait pu atteindre le même niveau de production du secteur public (administration, santé et éducation) en n'employant que 71 % des ressources qu'elle met en œuvre à l'heure actuelle.

Un certain nombre de mesures visent à accroître l'efficience du secteur public et la qualité de ses services. Parmi les initiatives importantes, on peut citer : la mise en place de guichets uniques (centres citoyens) pour la prestation de services administratifs; la

Encadré 2.1. Partenariats public-privé

Une loi de 2005 a instauré un cadre juridique pour les partenariats public-privé (PPP) et contribue à accroître l'efficacité des investissements publics. La loi récente prévoit que le coût des projets couverts par le dispositif PPP peut être pris en charge soit par l'État (paiements liés à la disponibilité de l'infrastructure), soit par les utilisateurs finaux*. Dans le premier cas, l'État rembourse progressivement le coût de l'infrastructure et finance sur une base courante la prestation du service par les entités privées. Sa responsabilité se borne à contrôler le respect par l'entité des termes du contrat. Les trois projets PPP approuvés jusqu'ici seront remboursés à l'aide de paiements liés à la disponibilité effectués par les autorités contractantes; des sanctions automatiques sont prévues en cas de non-conformité de la prestation assurée par le partenaire privé. La « performance satisfaisante » de l'entité privée sera certifiée dans le cadre d'un mécanisme de suivi mis en place par les pouvoirs publics. Les autorités envisagent désormais de s'orienter vers des projets PPP financés par l'utilisateur final.

Le cadre PPP nouvellement adopté permettrait d'améliorer la prestation des services tout en atténuant les tensions budgétaires immédiates. Lors de la mise en œuvre de la nouvelle loi, il sera crucial de veiller à ce que les dispositifs PPP s'accompagnent d'une transparence totale concernant les engagements futurs de l'État. Une évaluation minutieuse des options, une sélection objective des partenaires et une analyse coûts-avantages rigoureuse des projets potentiels sont autant d'actions indispensables. S'il est trop tôt pour jauger les avantages des PPP, la décision du gouvernement de soumettre ces projets à l'analyse coûts-avantages est tout à fait appropriée. Un groupe spécial PPP efficace et indépendant – mis en place pour guider le processus PPP – serait également vital pour faire en sorte que seuls soient retenus les projets qui offrent les plus grandes retombées économiques. Enfin, il faut clarifier les obligations de notification et de comptabilité des ministères et organismes chargés de la supervision des PPP (FMI, 2006).

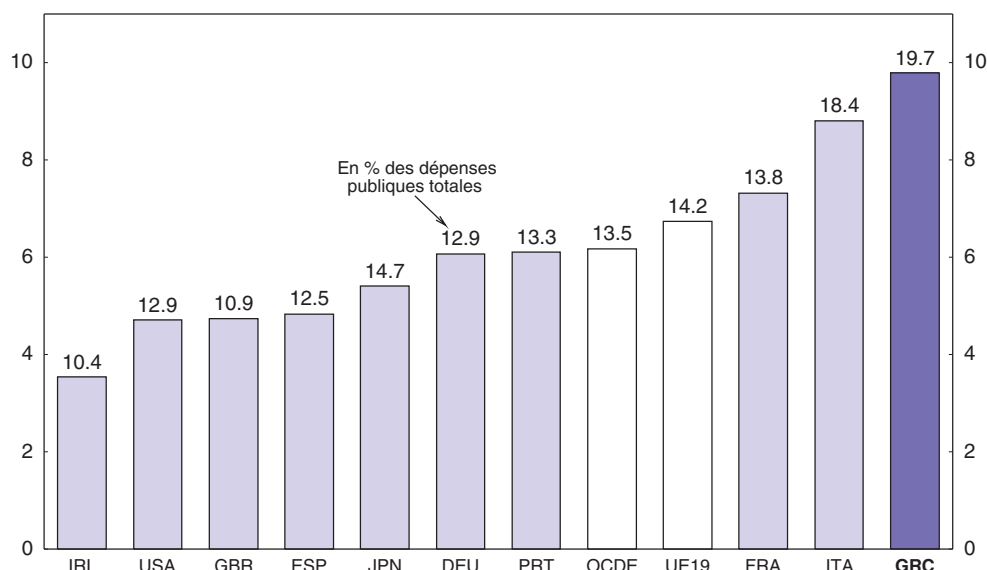
* Selon la loi de 2005, le coût du projet ne doit pas excéder 200 millions d'euros (environ 0.1 % du PIB de 2006). La loi exclut toute forme d'accord PPP concernant les services qui sont rendus exclusivement par l'État (services policiers et judiciaires, par exemple).

simplification des formalités administratives, notamment pour les entreprises; la mise en œuvre de projets d'information pour le développement de la gouvernance électronique¹². Toute nouvelle législation fera l'objet d'une évaluation en fonction de critères spécifiques, notamment la nécessité de la nouvelle loi, sa clarté d'expression, sa conformité avec le droit de l'Union européenne et le droit international, son efficacité et son efficacité. Des rapports d'évaluation de la qualité sont obligatoires pour toute loi ou réglementation, après la mise en œuvre de la loi ses effets seront évalués.

Les initiatives des autorités portent aussi sur la gestion des ressources humaines. Parmi les actions récentes figurent la création d'un programme de formation permanente et l'adoption d'un nouveau Code de la fonction publique qui régit les questions relatives à la gestion du personnel, notamment les modalités de recrutement et de rémunération. Le nouveau dispositif vise à améliorer les procédures d'évaluation et à mettre en place la promotion au mérite, tout en offrant aux agents du secteur public une plus grande mobilité d'un service à l'autre.

Il faut saluer les mesures prises pour accroître la convivialité de l'administration publique et, plus récemment, les réformes visant à alléger le fardeau des réglementations. Néanmoins, de nouvelles initiatives s'imposent pour simplifier les procédures. Ainsi, en

Graphique 2.4. **Dépenses au titre de l'administration publique générale**¹
 Secteur des administrations publiques, en pourcentage du PIB, 2004²



1. Services publics généraux : organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires extérieures, aide économique étrangère, services généraux, recherche fondamentale, recherche-développement, opérations relatives à la dette publique et autres services publics généraux.
2. Les agrégats UE19 et OCDE sont des moyennes non pondérées. L'agrégat UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont également membres de l'OCDE. L'agrégat OCDE exclut l'Australie, le Canada, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et la Turquie.

Source : OCDE (2007), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE* – base de données en ligne, février.

dépît des améliorations apportées ces trois dernières années, le nombre de formalités et les délais nécessaires pour créer une petite entreprise sont toujours parmi les plus élevés de la zone OCDE. Plus généralement, on constate souvent que des réformes promulguées ne sont pas mises en œuvre en temps opportun. Par conséquent, une priorité de la réforme de l'administration publique devrait être de veiller à l'application intégrale et efficace des mesures dès lors qu'un texte de loi a été adopté.

Autre objectif tout aussi important : réduire les sureffectifs et augmenter la productivité du secteur public, ce qui est indispensable non seulement pour améliorer la qualité des services et promouvoir la politique gouvernementale d'assainissement, mais aussi pour contenir les pressions salariales, car les salaires du secteur public jouent souvent un rôle moteur dans l'évolution salariale globale (chapitre 4). Les initiatives en cours pour renforcer le système d'évaluation des performances, durcir les procédures de recrutement et accroître la mobilité des fonctionnaires sont donc très opportunes et devraient être mises en œuvre sans retard. À cet égard, il convient de mettre à profit la fonte naturelle des effectifs en ne remplaçant qu'une partie des salariés du secteur public qui partent à la retraite¹³.

Préserver la qualité des services de santé tout en maîtrisant les coûts

À 5 % du PIB, les dépenses publiques pour la santé et les soins de longue durée sont inférieures d'environ 2 points de pourcentage à la moyenne OCDE. Cependant, le vieillissement de la population et des facteurs non démographiques tels que le progrès technologique et les variations des prix relatifs de l'offre de services de santé, ainsi que

l'effet « maladie des coûts » (*cost-disease effect*)¹⁴ en ce qui concerne les soins de longue durée, alourdiront à terme le coût des prestations. Selon des estimations de l'OCDE sur la base d'un scénario de « pression des coûts », en l'absence de toute action publique les dépenses publiques de santé et de soins de longue durée pourraient plus que doubler en proportion du PIB d'ici à 2050, et avoisiner la moyenne OCDE (OCDE, 2006). Même dans un scénario de « maîtrise des coûts », ces dépenses pourraient atteindre près de 9 % du PIB à l'horizon 2050 (pour une moyenne OCDE de 10 %).

Accroître l'efficacité des services de santé aiderait à contenir la poussée future des coûts. En dépit des améliorations apportées ces dernières années, les prestations de services assurées par le Système national de santé ne sont pas satisfaisantes, même si l'offre est abondante¹⁵. Un niveau élevé de dépenses privées en soins de santé (les dépenses à la charge des patients représentent un peu moins de la moitié des dépenses de santé totales et sont parmi les plus élevées de la zone OCDE) reflète pour partie des inefficiences du système public de santé qui engendrent des délais d'attente excessifs, même si, toutes choses égales par ailleurs, cela peut aider à contenir les pressions sur les dépenses publiques. Les indicateurs quantitatifs de la performance du secteur de la santé, en particulier les délais d'attente pour différents types d'opérations chirurgicales et de traitements, devraient être établis plus systématiquement et mis à la disposition du public. Les précédentes *Études* de l'OCDE ont mis en évidence les principaux problèmes du système public de santé, notamment le fonctionnement défectueux des hôpitaux publics et l'absence d'un système national efficace de soins primaires. Les initiatives en cours pour s'attaquer à ces faiblesses structurelles visent principalement à moderniser la structure du Système national de santé, en améliorant sa gestion et en rationalisant les dépenses dans des secteurs critiques (annexe 2.A1). Des mesures destinées à rationaliser les marchés publics et à simplifier la passation de commandes, de même que des améliorations de la gestion des hôpitaux publics, sont tout à fait indiquées pour prévenir un nouveau gonflement de la dette hospitalière dans l'avenir¹⁶. Une participation accrue du secteur privé par le biais de projets PPP dans des domaines tels que la prestation de services en régime hospitalier et la construction des hôpitaux publics contribuerait aussi à accroître l'efficacité et la rentabilité.

Cependant, des mesures supplémentaires s'imposent pour maîtriser plus étroitement les dépenses de santé et améliorer la qualité des services. Il s'agit notamment des mécanismes améliorés de tarification et de calcul des coûts et du contrôle renforcé des services sociaux, qui font partie du programme de réforme à long terme du gouvernement annoncé en 2004. S'il est effectivement appliqué, un système de tarification pour le remboursement aux hôpitaux de différents types de soins hospitaliers constituerait un important pas en avant. S'agissant des soins primaires, le développement d'un réseau efficace – indispensable pour réduire les disparités géographiques en termes de prestation et de couverture et pour assurer une fonction de « filtrage » de l'accès aux spécialistes et aux soins ambulatoires – dépendrait largement des mécanismes d'incitation en faveur des généralistes et d'autres personnels soignants. Il ressort de données internationales qu'un système de rémunération plus diversifié, avec une composante de paiement à l'acte (au lieu d'une rémunération entièrement fondée sur le salaire ou la capitation) réduirait les listes d'attente en chirurgie électorale (Siciliani et Hurst, 2004) et accroîtrait le taux d'activité des médecins (Simoens et Hurst, 2006), tout en permettant sans doute de mieux prendre compte les préférences des patients. La responsabilisation des gestionnaires des hôpitaux, conjuguée à une amélioration du système de tarification et à l'expansion des soins

primaires, contribuerait à une meilleure maîtrise des coûts tout en remédiant aux carences de qualité des services de santé. Toutefois, les retombées quantitatives et qualitatives dépendront de façon cruciale d'une mise en œuvre prompte et rigoureuse de la stratégie de réforme gouvernementale.

Améliorer le recouvrement de l'impôt et élargir l'assiette fiscale

Depuis 2001, des réformes ont été engagées pour améliorer le fonctionnement du système fiscal, l'accent étant mis sur la simplification à la suite du rapport de la Commission de réforme fiscale¹⁷. Les efforts en cours visent à alléger la pression fiscale et à rendre le système d'imposition moins complexe et plus compétitif en comparaison des autres pays, afin de promouvoir l'activité et l'investissement des entreprises et d'attirer les investissements directs étrangers (encadré 2.2). L'un des axes majeurs du processus de réforme est la réduction de la fraude fiscale, grâce à un renforcement des mécanismes de vérification et de contrôle et à une restructuration des services d'audit.

Encadré 2.2. Initiatives récentes sur le front de la réforme fiscale – principales mesures

Impôt sur le revenu des personnes physiques

- La loi 3296/2004 a instauré un relèvement du seuil d'imposition et une réduction du taux d'imposition applicable aux sociétés en nom collectif et aux sociétés en commandite simple (de 25 % en 2004 à 20 % en 2007).
- Un projet de loi soumis au Parlement prévoit une nouvelle augmentation du montant exonéré d'impôt et une réduction de quatre à trois du nombre des tranches d'imposition. Il instaure en outre une réduction progressive des taux d'imposition du revenu sur la période 2007-09, tout en maintenant à 40 % le taux supérieur applicable aux revenus de 30 000 euros et plus.

Impôt sur les sociétés

- La loi 3296/2004 a instauré une réduction progressive du taux de l'impôt sur les sociétés, de 35 % en 2004 à 25 % en 2007. Elle prévoit aussi un dégrèvement d'impôt pour la fusion d'entreprises de taille moyenne et une réduction de 50 % du paiement anticipé de l'impôt sur les sociétés pour les nouvelles entreprises pendant leurs trois premières années d'existence.

Impôt sur la propriété

- La loi 3427/2005 prévoit, entre autres dispositions, l'application de la TVA aux ventes de bâtiments neufs et l'imposition des gains en capital. Cet impôt remplace l'impôt sur les mutations qui est progressivement supprimé.

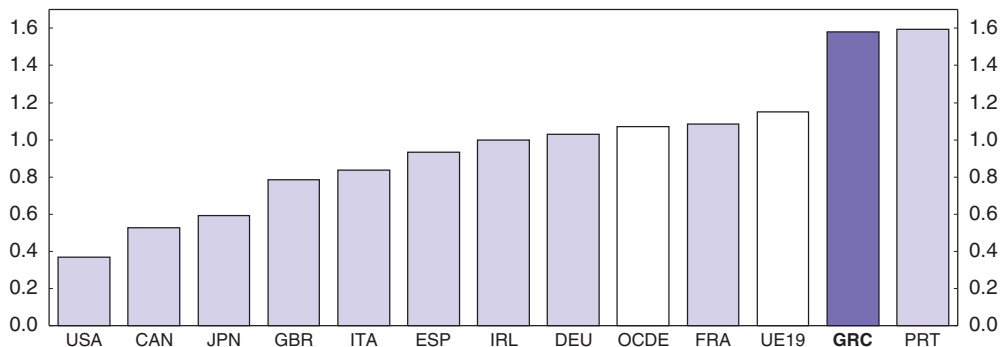
Direction des vérifications fiscales

- Mesures destinées à réduire la fraude fiscale : élaboration d'un système d'information intégré et d'une base de données (l'accent étant mis sur l'amélioration du système TAXIS, avec recoupement des données et des informations relatives aux contribuables); restructuration et renforcement des compétences des services et centres de vérification.

La nécessité de rendre le système fiscal plus efficient et plus compétitif limite les possibilités d'accroître les recettes en relevant les taux de l'impôt sur les sociétés et/ou les cotisations de sécurité sociale et les prélèvements assis sur les salaires, d'autant plus que

le coin fiscal est déjà élevé (chapitre 4). Les impôts sur la consommation présentent l'avantage d'être neutres vis-à-vis des décisions d'épargne et de créer moins de désincitations à travailler. Un argument classique formulé à l'encontre de ces prélèvements est leur caractère régressif, encore que, dans le cas de la Grèce, on puisse faire valoir que la fraude généralisée sur les impôts directs est probablement plus répandue parmi les titulaires de hauts revenus. Néanmoins, le rapport impôts indirects/impôts directs est déjà élevé en Grèce par rapport aux autres pays, et très peu d'articles bénéficient d'une TVA à taux zéro ou à taux réduit (graphique 2.5). S'il est sans doute possible d'augmenter quelque peu les impôts sur la consommation, pour accroître les recettes il faut s'attacher en priorité à combattre la fraude fiscale et à élargir l'assiette d'imposition en supprimant les exemptions restantes génératrices de distorsions, comme on le verra plus loin.

Graphique 2.5. **Ratio impôts indirects/impôts directs**¹
2005²



1. Impôts sur les biens et services rapportés aux impôts sur le revenu, les bénéfices et les plus-values.

2. 2003 pour le Portugal, 2004 pour la Grèce. Les agrégats UE19 et OCDE sont des moyennes non pondérées de la dernière année connue. L'agrégat UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont également membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2006), *Statistiques des recettes publiques 1965-2005*, OCDE, Paris.

Les estimations de la fraude fiscale sont par nature hasardeuses, mais on peut penser qu'elle a représenté près de 15 % du PIB en 1997, soit pratiquement les deux tiers des recettes fiscales inscrites au budget de cette même année¹⁸. Cela signifie qu'il existe d'amples possibilités d'abaisser les taux d'imposition, à condition de pouvoir réduire la fraude. Parmi les facteurs importants qui expliquent le faible respect des obligations fiscales, on peut citer le nombre élevé de petites entreprises et la forte proportion de travailleurs indépendants. Par conséquent, les mesures en matière d'administration fiscale – qui vont du réaménagement des services de vérification à l'aggravation des sanctions et amendes – devraient s'accompagner d'autres initiatives destinées à éviter que les cadres d'action ne favorisent indûment l'emploi indépendant et l'emploi dans les petites entreprises.

Les progrès de la lutte contre la fraude fiscale transparaissent en particulier dans la forte hausse des recettes de TVA rapportées aux dépenses de consommation en 2006. Plusieurs mesures ont été prises pour renforcer l'administration de l'impôt, notamment le recoupement informatique des données et informations relatives aux contribuables, la restructuration des services de vérification et le ciblage des contrôles fiscaux sur les dossiers les plus importants. L'application de la TVA à la construction de logements devrait

aussi contribuer à limiter la fraude en réduisant les activités informelles dans ce secteur. En outre, les autorités espèrent que les réductions récentes des taux d'imposition du revenu feront baisser la fraude car elles affaiblissent les incitations à la sous-déclaration des revenus. Cependant, la fraude fiscale demeure un problème sérieux qui compromet l'assainissement des finances publiques et qui pèse sur les acteurs de l'économie formelle. Les récents efforts déployés pour la combattre devraient donc se poursuivre et s'intensifier. Une extension des services informatiques offerts aux contribuables et à leurs agents pourrait atténuer les risques d'indiscipline fiscale en améliorant le suivi du recouvrement de l'impôt.

Les initiatives en cours pour réformer l'administration de l'impôt devraient s'accompagner d'une nouvelle simplification du système fiscal de manière à restreindre la fraude. En dépit des réformes engagées depuis 2001, il est encore possible de réduire la complexité et les coûts de conformité du système. Ainsi qu'on l'a noté dans la précédente *Étude*, il conviendrait à cet effet de supprimer les derniers droits de timbre et de mettre fin au régime de TVA préférentiel dont bénéficient plusieurs produits (boissons gazeuses, prestations de restaurants, électricité, par exemple), professions (avocats et notaires, etc.) ou régions (îles de la mer Égée). Des droits de timbre sont perçus sur toute une série de transactions et peuvent engendrer des inefficiences allocatives. Ainsi, ils alourdissent les frais d'emprunt lorsqu'ils s'appliquent à des contrats financiers tels que les hypothèques et les prêts. Dans le secteur du logement, ces prélèvements ont un effet négatif sur la liquidité car ils s'ajoutent aux coûts de transaction associés à l'achat et à la vente des biens. Les nouvelles mesures de réforme fiscale devraient viser en priorité à supprimer bon nombre des exemptions et déductions restantes en matière de fiscalité des entreprises, qui se soldent par des niveaux d'imposition effectifs variables d'une entreprise à l'autre. Élargir de la sorte la base d'imposition permettrait d'abaisser les taux dans leur ensemble et d'affaiblir ainsi les incitations à la fraude. La complexité du système fiscal est accentuée par la présence d'un grand nombre de taxes parafiscales – essentiellement des prélèvements affectés servant à financer diverses institutions (par exemple les caisses de retraite des avocats, des ingénieurs et des travailleurs des médias)¹⁹ – qui continuent de fausser l'allocation des ressources, s'avèrent inéquitable, réduisent la transparence, et devraient donc être supprimées.

Les coûts d'un report de la réforme budgétaire

Selon des estimations, l'augmentation des dépenses publiques futures imputable au vieillissement est parmi les plus fortes de la zone OCDE. Étant donné les conditions initiales, notamment l'ampleur de la dette publique, et l'accroissement prévisible des dépenses publiques dû au vieillissement (en particulier au titre des retraites), la question qui se pose aux pouvoirs publics n'est pas de savoir si un assainissement budgétaire doit être engagé, mais *quand* il aura lieu. Cela conduit à s'interroger sur les coûts d'un report de la réforme budgétaire.

Afin d'analyser la nature de ces coûts et d'essayer de les chiffrer, un certain nombre de scénarios hypothétiques illustratifs ont été établis avec un modèle simple fondé sur l'identité reliant les variations de la dette publique et le solde primaire (voir l'annexe 2.A2 et Koutsogeorgopoulou et Turner, 2007). En l'absence d'assainissement budgétaire, le solde primaire ne cesse de se dégrader avec l'accroissement des dépenses liées au vieillissement. Une hypothèse majeure du modèle est que la prime de risque sur la dette publique croît à mesure que le ratio service de la dette/recettes publiques se détériore, comme indiqué

dans des travaux empiriques récents de Bernoth *et al.* (2004). Une fois mis en route, l'assainissement des finances publiques est censé revêtir trois formes :

- Une réduction des dépenses primaires équivalant à 5 % du PIB au cours de la décennie suivante. On affirme souvent que, surtout dans les pays où la fiscalité globale est déjà élevée, l'assainissement budgétaire aura des effets macroéconomiques plus favorables s'il est réalisé par des compressions de dépenses plutôt que par des augmentations d'impôts (Cournède et Gonand, 2006). Cependant, au-delà d'un certain seuil, il est probable que les coûts économiques et politiques de nouvelles réductions des dépenses primaires augmentent fortement. Dans le cas de la Grèce, ainsi qu'on l'a déjà noté, il est probable que des réductions substantielles des dépenses au titre de l'administration publique peuvent être obtenues grâce à des gains d'efficacité. En outre, il est possible d'améliorer l'efficacité du système de santé, ce qui aiderait à contenir les pressions futures des coûts.
- Une réforme majeure des retraites a été engagée. Les caractéristiques souhaitables de toute réforme dans ce domaine sont analysées de façon détaillée au chapitre 3. Toutefois, pour prendre en compte les effets budgétaires de cette réforme, on présume ici, à des fins d'illustration, que la réforme entraîne une variation du « taux de prestations de retraite » similaire à celle qui est prévue en moyenne dans les autres pays de l'UE15 (encadré 2.3). En définitive, la réforme réduirait de plus de moitié l'accroissement supplémentaire des dépenses de retraite en pourcentage du PIB.
- Enfin, les impôts sont majorés autant qu'il est nécessaire pour ramener le ratio de la dette publique brute à l'objectif de 60 % du PIB, à condition toutefois qu'ils n'augmentent pas de plus de 2 % du PIB dans une année donnée.

Quatre scénarios sont envisagés, qui correspondent à un démarrage immédiat de l'assainissement budgétaire (en 2007) ou à une mise en route dans un délai de 5, 10 ou 15 ans; les résultats sont résumés dans le graphique 2.7 et le tableau 2.2. Les principaux coûts d'un report de la réforme budgétaire sont les suivants :

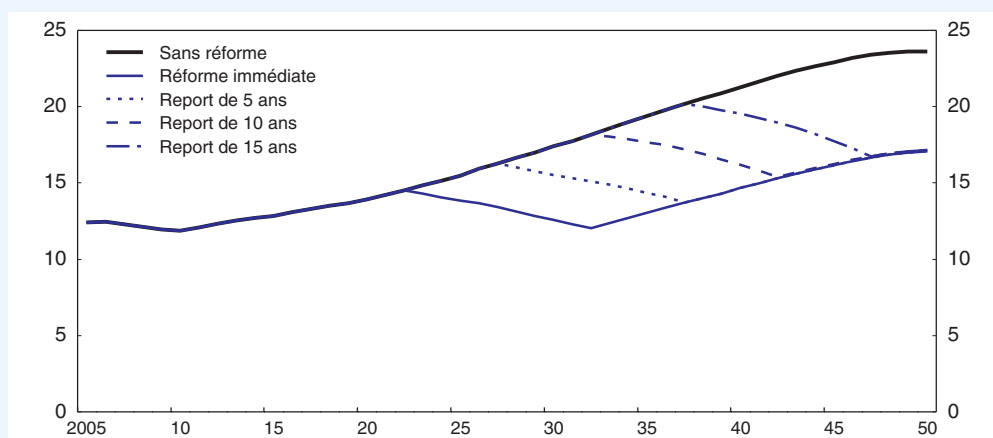
1. *Les coûts improductifs de service de la dette dus au report de l'assainissement budgétaire augmentent de façon disproportionnée avec la durée du retard.* L'augmentation des emprunts associée au report de l'assainissement alourdit inévitablement les coûts de service de la dette, mais une partie de ce service de la dette, à savoir la composante « improductive », est entièrement imputable à la prime de risque. Si l'on retarde les mesures de 5 ans au lieu d'agir immédiatement, il en résulte une hausse des paiements d'intérêts improductifs cumulés de 1½ pour cent du PIB, alors qu'un report de 10 ou 15 ans augmente ces frais improductifs de 4½ ou 16 % du PIB. La principale raison en est le relèvement progressif de la prime de risque; un report de 5 ans n'a guère d'incidence sur la prime de risque et l'accroissement de la dette est minimal, un report de 10 ans entraîne une augmentation de la prime de risque de 9 points de base, et un report de 15 ans implique une augmentation de 42 points de base, le ratio d'endettement brut atteignant alors un pic de 168 % du PIB.
2. *La pression fiscale sur les travailleurs futurs croît de façon disproportionnée avec la durée du retard.* Si l'assainissement budgétaire est mis en œuvre immédiatement ou dans un délai de 5 ans seulement, le taux d'imposition moyen applicable aux travailleurs durant les deux décennies suivantes est à peu près le même qu'au cours des deux décennies précédant 2050. Toutefois, si l'assainissement budgétaire est retardé de 10 ou 15 ans, les travailleurs futurs acquitteront des impôts moyens supérieurs à ceux des travailleurs

Encadré 2.3. Hypothèses pour la modélisation de la réforme des retraites

Les dépenses publiques de retraite devraient croître de plus de 11 % du PIB jusqu'au milieu de ce siècle. Si cette augmentation prévue est beaucoup plus forte que dans les autres pays de l'UE, c'est surtout parce qu'en Grèce les pensions diminuent beaucoup moins par rapport à la production par travailleur (chapitre 3). Ce phénomène est lui-même lié à l'absence de réformes majeures au cours de la décennie écoulée. Afin de quantifier cette différence, on établit un profil des dépenses de retraite en imposant une baisse du taux de prestations de retraite identique à celle qui est prévue pour le reste de l'UE15. Il en ressort qu'une réforme comparable à celle adoptée dans le reste de l'UE15 se traduirait par une réduction des dépenses de retraite de 6½ pour cent du PIB, mais que ces dépenses augmenteraient encore de 4¼ pour cent de PIB d'ici à 2050. Le moment où les réductions de dépenses se produiront dépend bien entendu de la promptitude avec laquelle une éventuelle réforme sera annoncée puis mise en route, compte tenu du fait que des ajustements prononcés et/ou soudains des pensions sont inéquitables et donc indésirables (Barr et Diamond, 2006) et qu'en tout état de cause, ils seront politiquement difficiles à mettre en œuvre. Les prévisions présentées à titre indicatif dans le graphique 2.6 présument qu'il n'y a pas d'effet sur les dépenses de retraite dans les 15 années suivant la réforme annoncée, ce qui fait qu'au moins tous les travailleurs ayant atteint la cinquantaine conservent leurs droits acquis quand la réforme est introduite, l'ajustement du taux de prestations étant effectué progressivement au cours des dix années suivantes. Il faut toutefois souligner que le maintien de la viabilité budgétaire n'est pas la seule raison justifiant une réforme du système de retraite. Comme indiqué au chapitre 3, les réformes devraient aussi réduire les contre-incitations à la poursuite de l'activité et alléger les coûts administratifs en atténuant la fragmentation du système, ces deux éléments contribuant eux-mêmes à réduire les dépenses de retraite en pourcentage du PIB.

Graphique 2.6. Les dépenses de retraite futures dépendent de la date de mise en œuvre de la réforme

En pourcentage du PIB



actuels, la différence équivalant respectivement à 3½ pour cent et près de 11 % du PIB en moyenne.

3. Retarder l'assainissement budgétaire risque d'entraver fortement le jeu des stabilisateurs automatiques durant une phase de ralentissement conjoncturel. Si l'assainissement des

Graphique 2.7. Différents scénarios d'assainissement budgétaire

En pourcentage du PIB

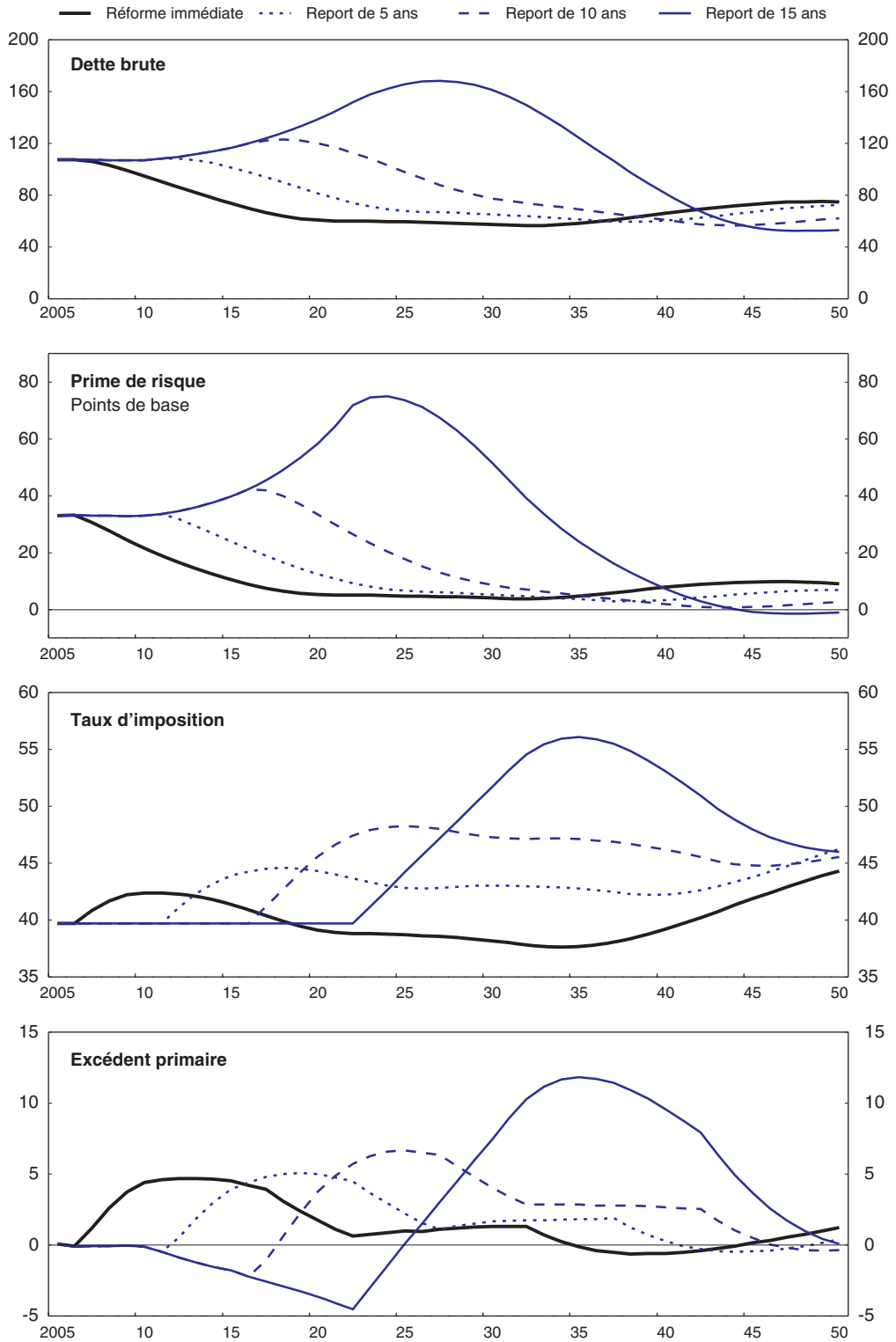


Tableau 2.2. **Les coûts d'un report de l'assainissement budgétaire**

	Unités	Assainissement immédiat	Report de 5 ans	Report de 10 ans	Report de 15 ans
Ratio d'endettement brut maximal	% du PIB	108	108	123	168
Prime de risque maximale	Points de base	33	34	42	75
Coûts improductifs de la dette en termes cumulés	% du PIB	3.2	4.7	7.6	19.1
Écart de taux d'imposition moyen entre 2028-50 et 2005-27	Points de % du PIB	-0.5	1.0	3.4	10.7
Nombre d'années durant lesquelles le déficit budgétaire total excède 3 % du PIB	Années	0	5	13	20
Effort maximal d'assainissement budgétaire (amélioration du solde primaire)	% du PIB	4.5 % sur 4 ans jusqu'en 2010	5.3 % sur 6 ans jusqu'en 2017	8.5 % sur 7 ans jusqu'en 2023	16.1 % sur 12 ans jusqu'en 2034

finances publiques est immédiat, le déficit sera maintenu à moins de 3 % du PIB pendant toute la période, alors qu'un report allonge progressivement la période durant laquelle le déficit avoisine ou dépasse 3 % du PIB.

4. Le besoin d'une amélioration plus forte et plus durable du solde primaire croît progressivement avec la durée du report de l'assainissement. Cela peut signifier qu'un assainissement budgétaire durable devient de moins en moins réalisable du point de vue politique. Ainsi, un assainissement budgétaire immédiat exige une amélioration continue du solde primaire de 4½ pour cent du PIB sur une période de 4 ans, ce qui correspond tout à fait à l'expérience passée des pays de l'OCDE. En revanche, si les mesures étaient retardées de 15 ans, il faudrait une amélioration continue du solde primaire de 16 % du PIB sur une période de 12 ans, ce qui est sans précédent parmi les pays de l'OCDE.

Enfin, on retiendra deux éléments qui *n'ont pas* été inclus dans le modèle; s'ils l'avaient été, ils tendraient à alourdir encore les coûts d'un report de l'assainissement budgétaire :

- Une hausse des impôts peut avoir un effet préjudiciable sur l'offre de travail et/ou l'accumulation de capital (Cournède et Gonand, 2006). Par conséquent, un report de l'assainissement budgétaire, du fait qu'il implique une augmentation de la fiscalité moyenne, risque de peser sur la croissance potentielle, avec des répercussions négatives sur la position budgétaire sous-jacente.
- La prime de risque incorporée dans la présente modélisation augmente effectivement de façon non linéaire avec le ratio du service de la dette, mais cette non-linéarité est de faible ampleur. De plus, les données empiriques sur lesquelles elle se fonde n'intègrent pas un ratio d'endettement de l'ordre de celui qui pourrait apparaître si l'assainissement budgétaire était considérablement retardé. Par exemple, si les marchés financiers s'attendaient à ce que le ratio dette/PIB avoisine 200 % du PIB, la prime de risque majorée risquerait d'être très supérieure à celle qui est prise en compte ici.

Au demeurant, cette analyse sur modèle ne prend pas en compte l'un des avantages de la réforme des retraites, à savoir qu'elle atténuerait fortement les contre-incitations inhérentes au système actuel qui découragent la poursuite de l'activité à un âge plus avancé. Cela pourrait induire une hausse du taux d'emploi des travailleurs âgés et un accroissement du PIB, avec en conséquence une amélioration de la viabilité budgétaire.

Il semble qu'une fenêtre favorable se présente au cours des cinq prochaines années pour mettre en œuvre l'assainissement des finances publiques, ce qui exigerait l'annonce

du lancement d'une réforme majeure des retraites. Un report des mesures au-delà de cet horizon risque d'entraîner une montée progressive des coûts, sous diverses formes : hausse de la prime de risque sur la dette publique; accroissement des coûts improductifs de service de la dette; distribution intergénérationnelle plus inéquitable des impôts; capacité réduite de faire jouer les stabilisateurs automatiques en période de basse conjoncture; enfin, coûts politiques accrus, étant donné les efforts soutenus qui seraient finalement nécessaires pour remettre la politique budgétaire sur la trajectoire prévue, à quoi s'ajouteraient des effets en retour négatifs probables sur le reste de l'économie.

Résumé des principales conclusions et recommandations

Au cours des deux années écoulées, la Grèce a accompli de louables progrès dans la réduction de son déficit budgétaire, même si de nouveaux efforts d'assainissement s'imposent, vu le niveau élevé du ratio dette/PIB et l'ampleur des coûts prévisibles liés au vieillissement. L'encadré 2.4 résume les recommandations formulées à cet égard. Le chiffrage des coûts d'un report des mesures d'assainissement souligne la nécessité d'une action précoce. Toutefois, il est difficile d'évaluer les objectifs budgétaires actuels du gouvernement – au minimum, équilibrer le budget au plus tard en 2012 – en l'absence de propositions pour faire face aux coûts à long terme du vieillissement. La réalisation d'un budget en équilibre à l'horizon 2012 pourrait constituer une base appropriée pour garantir la viabilité budgétaire dans l'avenir, à condition qu'elle s'accompagne de réformes permettant de contenir la poussée des dépenses futures de santé, et surtout de retraite.

Encadré 2.4. Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire

Politique budgétaire globale

- Poursuivre l'assainissement budgétaire, si possible avec une réduction plus rapide du déficit, de ½ pour cent du PIB par an, à la faveur d'une croissance économique soutenue.
- Publier chaque année un scénario budgétaire de long terme, pour indiquer comment la politique budgétaire fera face à la montée prévue des pressions de dépenses liées au vieillissement jusqu'au milieu du siècle et pour sensibiliser l'opinion à la nécessité d'opérer des ajustements.
- Inclure un objectif spécifique pour le ratio dette/PIB dans les objectifs budgétaires à moyen terme, qui devrait avoir autant de poids qu'un objectif de déficit.

Budget et dette

- Suivre de près l'évolution des dépenses primaires; il est particulièrement souhaitable de réduire les dépenses publiques en pourcentage du PIB au titre de l'administration publique, de l'aide financière aux entreprises publiques et des dépenses militaires. Des réformes des systèmes publics de santé et de retraite (examinées ci-après) s'imposent pour contenir la poussée future des dépenses.
- Améliorer le processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation du budget en adoptant sans tarder une structure budgétaire par programmes qui identifie clairement les objectifs du gouvernement et qui permette de jauger les résultats dans un cadre budgétaire de moyen terme.

Encadré 2.4. **Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire** (suite)

- Accroître la transparence budgétaire en réduisant encore le recours aux « ajustements stocks-flux », et en expliquant clairement la raison d'être de ces ajustements lorsqu'ils sont nécessaires.
- Veiller à ce que la direction des vérifications fiscales soit dotée d'un personnel suffisant et qualifié.
- Conduire une analyse des risques budgétaires, surtout en ce qui concerne les garanties de prêts ou les exigibilités éventuelles de l'État liées aux partenariats public-privé, et en notifier les résultats dans les documents budgétaires.

Administration publique

- Une comparaison internationale révèle des possibilités de réduire fortement les dépenses au titre de l'administration publique. On peut y parvenir par les moyens suivants : simplification accrue des procédures; application rigoureuse et en temps opportun des dispositions récentes prévoyant un contrôle *ex ante* plus étroit de la qualité des nouvelles lois; renforcement du système d'évaluation des performances, resserrement des procédures de recrutement et accroissement de la mobilité des fonctionnaires grâce à une adoption et une application rapides du *Nouveau code de la fonction publique*.
- Il serait souhaitable de ne remplacer qu'une partie des agents du secteur public partant à la retraite.

Entreprises publiques

- Appliquer strictement la loi de 2005 sur l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des entreprises et organisations publiques. Il convient de respecter le calendrier d'application du nouveau système d'information sur la gestion – qui permet le suivi de la performance des entreprises publiques et l'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs budgétaires.

Santé

- Mettre en œuvre rapidement, et sur la base d'un calendrier clair, les réformes annoncées pour remédier aux carences du système de santé, notamment la gestion inefficace des hôpitaux publics et l'absence d'un système national efficace de soins primaires, afin de maîtriser les coûts et d'améliorer la qualité des prestations.
- Mettre en œuvre rapidement un système moderne de marchés publics. Des mécanismes améliorés de tarification et d'évaluation des coûts, ainsi qu'un contrôle renforcé des services sociaux, sont indispensables pour restreindre les dépenses.
- Le développement rapide d'un réseau efficace de soins primaires est indispensable pour contenir les dépenses de santé en filtrant l'accès aux spécialistes et aux soins ambulatoires. Il convient de mettre en place un système de rémunération plus diversifié, avec notamment des mécanismes de paiement à l'acte.
- Établir plus systématiquement et rendre publics les indicateurs quantitatifs de performance du secteur des soins de santé, en particulier les délais d'attente pour différents types de chirurgie et de traitements.

Encadré 2.4. **Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire** (suite)

Retraites

- À la suite de la publication du rapport du comité d'experts, attendu à l'automne 2007, le gouvernement devrait sans tarder esquisser un plan de réforme pour contenir les dépenses de retraite futures (à cet égard, des propositions spécifiques de l'OCDE sont formulées au chapitre 3). Étant donné qu'une réforme de grande envergure comportera sans doute une période de mise en place progressive, peut-être sur plusieurs décennies, le gouvernement devrait adopter les lois sur les réformes durant la prochaine période électorale.

Réforme fiscale

- Poursuivre les récents efforts pour combattre la fraude fiscale et intensifier les contrôles. Simplifier encore le système fiscal pour réduire les coûts de conformité et les incitations à la fraude.
- Les réformes futures devraient entraîner la suppression des droits de timbre encore en vigueur et l'élargissement de la base d'imposition (par exemple, grâce à la suppression du régime préférentiel dont bénéficient plusieurs produits, professions et régions, mais aussi à l'élimination de bon nombre des exemptions qui subsistent dans le régime fiscal des entreprises).
- Supprimer progressivement les nombreuses taxes parafiscales affectées afin de réduire les distorsions de l'allocation des ressources et d'accroître la transparence budgétaire.

Notes

1. La révision des données budgétaires résulte de l'audit budgétaire réalisé par le gouvernement actuel à sa prise de fonctions en mars 2004, en collaboration étroite avec Eurostat. Ces révisions s'expliquent pour l'essentiel par une sous-comptabilisation des dépenses militaires et une surestimation de l'excédent des caisses de sécurité sociale. Pour une analyse détaillée, voir OCDE (2005).
2. Environ 2 milliards d'euros de dépenses (près de 1¼ pour cent du PIB) prévues dans le programme d'investissements publics pour 2004 correspondaient à des projets d'infrastructure liés aux Jeux olympiques.
3. Le budget pour 2006 prévoyait des mesures temporaires d'accroissement des recettes, équivalent à 0.6 % du PIB, notamment des rentrées de dividendes ainsi que la vente ou la reconduction de droits de concession (aéroports, routes et casinos), mais les mesures effectivement appliquées n'ont représenté que 0.4 % du PIB.
4. Pour les exercices 2005 et 2006, les dépenses primaires comprenaient des éléments non récurrents. En 2005, il s'agissait de dépenses supplémentaires de 345 millions d'euros (0.19 % du PIB nominal) destinées à couvrir des obligations passées envers la Banque agricole de Grèce. En 2006, il s'agissait de dépenses supplémentaires liées au premier versement dans le cadre du remboursement aux pensionnés de cotisations antérieures, effectué pour le compte du LAFKA (Compte de solidarité des caisses de sécurité sociale), d'un montant de 130 millions d'euros (0.07 % du PIB), ainsi que de dépenses liées aux élections locales. Compte tenu de ces éléments, les dépenses primaires courantes ont été réduites de 0.86 % du PIB durant ces deux années.
5. Alesina et Perotti (1996); Alesina et Ardagna (1998); Alesina et Bayoumi (1996). Von Hagen *et al.* (2002) constatent aussi que la probabilité d'une action d'assainissement durable augmente lorsque les gouvernements s'attaquent à des éléments du budget politiquement sensibles tels que les transferts, les subventions et les salaires de la fonction publique.
6. Pour 2007, ces dépenses résultent d'un relèvement des pensions des agriculteurs et du complément spécial sous conditions de ressources versé aux petits retraités, à quoi s'ajoute le remboursement de cotisations pour le compte du LAFKA.

7. Le corps des inspecteurs budgétaires examinera non seulement la licéité et l'efficacité des dépenses de l'entité placée sous sa juridiction, mais aussi la gestion de ses actifs, l'encaissement et la comptabilisation appropriée de ses recettes ainsi que d'autres activités; en cas d'infractions importantes, les inspecteurs auront le droit de suspendre le ou les agents responsables (sur la base d'une décision motivée) (Banque de Grèce, 2006b).
8. Pour une analyse détaillée des dépenses publiques en Grèce, voir OCDE (2002).
9. Le budget ne contient pas de classification des dépenses par programme ou activité, exception faite des dépenses en capital cofinancées par l'UE. Les autorisations de crédit sont définies en termes de moyens et ne comportent pas de déclaration sur les objectifs ou les finalités des dépenses (FMI, 2006).
10. En vertu du dispositif actuel, l'Agence de gestion de la dette publique gère environ 90 % de la dette publique, le reste (émissions de titres d'emprunt pour l'achat de matériel de défense et emprunts des entreprises non commerciales, entre autres activités) étant du ressort de la direction de la comptabilité générale.
11. La loi de 2005 définit comme organisations publiques les personnes morales de droit privé dont le budget annuel est financé au moins à 50 % par l'État ou par des personnes morales de droit public. D'une manière générale, la récente loi vise à améliorer l'efficacité de ces entreprises en instaurant un suivi plus étroit de leurs activités par les ministères compétents et en fixant des prescriptions pour l'élaboration des plans d'activité et des plans opérationnels, la mise en place d'un gouvernement d'entreprise transparent et responsable et l'adaptation des relations professionnelles du secteur privé (Banque de Grèce, 2006b).
12. Cette action est menée principalement par le biais du Programme opérationnel pour la société de l'information (OPIS) dans le contexte du troisième programme des fonds structurels (depuis 2001), complété par le programme POLITIA (2005-07); les ministères et les autorités régionales ont ainsi la possibilité de mettre en œuvre de nouvelles méthodes organisationnelles et des applications innovantes dans les domaines du service et de la communication à l'égard des citoyens. En 2005 a été lancé un nouveau programme de développement sur cinq ans (THESEUS) qui vise à coordonner les politiques des collectivités locales (ministère de l'Économie et des Finances, 2005; 2006).
13. Il n'existe pas de règle formelle déterminant le rapport entre les recrutements dans le secteur public et le nombre d'agents quittant le secteur. Les prescriptions en matière de ressources humaines sont évaluées par un comité ministériel de trois membres qui approuve les recrutements dans le secteur public sur la base des données fournies par chaque organisme.
14. En d'autres termes, le prix relatif des soins de longue durée augmente en parallèle avec la croissance moyenne de la productivité dans l'économie parce que les possibilités de gains de productivité sur les soins de longue durée sont plus limitées (OCDE, 2006).
15. Le taux de médecins est parmi les plus élevés de la zone OCDE (OCDE, 2005).
16. En 2005, le gouvernement a poursuivi la restructuration de la dette cumulée envers les fournisseurs des hôpitaux, qui atteint quelque 2.1 milliards d'euros (1.1 % du PIB de 2006) sur la période 2001-04.
17. Pour une analyse de cette question, voir OCDE (2005).
18. Ces estimations sont tirées de Tatsos (2001). La Banque de Grèce estime que la fraude fiscale est « en réalité plus importante » (Banque de Grèce, 2006a).
19. Ces taxes sont pour la plupart collectées directement par divers organismes (banques, sociétés de services d'utilité publique, avocats, etc.) et distribuées au bénéficiaire final, souvent sans être comptabilisées dans le budget de l'État. La Commission de réforme fiscale a recensé quelque 300 taxes de ce type en 2002.

Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2003), « Public Sector Efficiency: an International Comparison », *Working Paper*, n° 242, Banque centrale européenne, Francfort.
- Alesina, A. et S. Ardagna (1998), « Tales of Fiscal Adjustment », *CEPR Economic Policy*, vol. 13, n° 27, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Alesina, A. et T. Bayoumi (1996), « The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from the US States », *NBER Working Paper*, n° 5614, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.

- Alesina, A. et R. Perotti (1996), « Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects », *NBER Working Paper*, n° 5730, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
- Banque de Grèce (2006a), *Annual Report 2005*, Banque de Grèce, Athènes.
- Banque de Grèce (2006b), *Monetary Policy 2005-2006*, Banque de Grèce, février, Athènes.
- Banque de Grèce (2007), *Monetary Policy 2006-2007*, Banque de Grèce, février, Athènes.
- Barr, N. et P. Diamond (2006), « The Economics of Pensions », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 1, Oxford University Press.
- Bernoth, K., J. von Hagen et L. Schuknecht (2004), « Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market », *Working Paper*, Banque centrale européenne, n° 369, Francfort.
- Bernoth, K. et G. Wolff (2006), « Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia », *DNB Working Paper*, n° 103, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Cournède, B. et F. Gonand (2006), « Restoring Fiscal Sustainability in the Euro Area: Raising Taxes or Curbing Spending », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 520, OCDE, Paris.
- FMI (Fonds monétaire international) (2006), « Greece: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module-Update », *IMF Country Report*, n° 05/42, Washington DC.
- von Hagen, J., A. Hugues Hallett et R. Strauch (2002), « Budgetary Consolidation in EMU », *European Economy – Economic Papers*, n° 148, Commission européenne, Bruxelles.
- 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 de l'OCDE*, n° 471, OCDE, Paris.
- Koutsogeorgopoulou, V. et D. Turner (2007), « The Costs of Delaying Fiscal Consolidation: How Rapidly should Greece React to Future Fiscal Pressures from Ageing? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, OCDE, Paris, à paraître.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2005), *National Reform Programme for Growth and Jobs 2005-2008*, octobre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2006), *National Reform Programme for Growth 2005-2008: Implementation Report*, octobre.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), « Projecting OCDE Health and Long-term Care Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, OCDE, Paris.
- Siciliani, L. et J. Hurst (2004), « Causes de la disparité des délais d'attente en chirurgie non urgente dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 38, 2004/1, OCDE, Paris.
- Simoens, S. et J. Hurst, (2006), « The Supply of Physician Services in OECD Countries », *OECD Health Working Papers*, n° 21, OCDE, Paris.
- Tatsos, N. (2001), *Économie souterraine et fraude fiscale en Grèce*, Fondation de la recherche économique et industrielle (IOBE) et éditions Papazisi, Athènes (en grec).
- World Economic Forum (2006), *The Global Competitiveness Report 2006-2007*, Palgrave Macmillan.

ANNEXE 2.A1

*La réforme du système de santé**

Les efforts actuels pour réformer les soins de santé visent à moderniser le secteur et à augmenter son efficacité (loi 3370/2005 sur la santé publique). En outre, le gouvernement entend moderniser le système fragmenté de protection sociale, ce qui devrait réduire la dépendance à l'égard des prestations et promouvoir l'emploi. Les initiatives en cours se focalisent sur les aspects suivants :

- *Moderniser la structure du Système national de santé.* Un projet de loi prévoit les dispositions suivantes : i) une réduction (de 17 à 7) du nombre des agences régionales de la santé, et l'amélioration de leurs capacités administratives, de manière à exploiter les économies d'échelle et à simplifier les procédures de suivi et de coordination au niveau de l'administration centrale; ii) une prestation efficace des services de soins primaires, grâce à un nouveau modèle de coordination des prestataires, impliquant la possibilité d'une collaboration directe avec les caisses d'assurance sociale (IKA et autres organismes).
- *Améliorer la gestion du système de soins,* grâce à l'adoption de méthodes de gestion modernes, fondées sur les pratiques optimales du secteur privé, en vue d'une meilleure analyse coûts-avantages des services de santé et d'une utilisation plus efficace des ressources. Une importante initiative à cet égard est la mise en place d'un système d'information intégré (IASYS) destiné au Système national de soins de santé, qui en est au stade du projet pilote et qui est actuellement évalué par la Commission européenne.
- *Renforcer la base de ressources disponibles,* par l'exploitation de nouvelles possibilités de financement et la rationalisation des dépenses dans des secteurs critiques tels que la passation des marchés. Un nouveau projet de loi en cours d'élaboration établira un système moderne de marchés publics et simplifiera les procédures de passation de commandes. Selon les estimations, le nouveau dispositif permettrait de réduire de 15 % les coûts d'approvisionnement.
- *Mettre en place des partenariats public-privé dans le secteur de la santé.* Un programme de coopération avec les investisseurs privés a été constitué dans le cadre de partenariats public-privé pour la prestation de services auxiliaires (maintenance, restauration, assainissement, sécurité et services financiers, par exemple), mais aussi pour la construction et la gestion de nouvelles unités de soins.

* Source : Ministère de l'Économie et des Finances (2006), *National Reform Programme for Growth 2005-2008: Implementation Report*, octobre.

ANNEXE 2.A2

Le modèle utilisé pour produire les simulations budgétaires

Cette annexe décrit le modèle qui est utilisé pour les simulations budgétaires décrites dans le chapitre. Il repose sur la relation bien connue entre la dette nette et le solde primaire :

$$(1) \quad b = \frac{(1+R)}{(1+g)} \cdot b_{-1} + e + age - t$$

où b est la dette nette, t est le taux d'imposition global et e représente les dépenses primaires (ces trois variables étant exprimées en proportion du PIB), g est le taux de croissance du PIB, R est le taux d'intérêt réel versé sur la dette publique et age est un terme additionnel représentant les pressions supplémentaires sur les dépenses qui résulteront du vieillissement dans l'avenir.

Les pressions supplémentaires sur les dépenses émanent des soins de santé, des soins de longue durée et des retraites. Les deux premières composantes sont chiffrées à l'aide des «scénarios de pression des coûts» décrits dans OCDE (2006), ce qui implique pour la Grèce un surcroît de dépenses de 6½ pour cent du PIB à l'horizon 2050. L'accroissement des dépenses de retraite est estimé d'après les scénarios de réforme examinés dans le chapitre principal. À l'horizon 2050, en l'absence de toute réforme des retraites les dépenses de retraite augmentent de 11.2 % du PIB, alors qu'avec une réforme de grande ampleur elles augmentent de 4¾ pour cent du PIB. La trajectoire de faible croissance des dépenses de retraite n'est totalement atteinte que 25 ans après l'annonce de la réforme.

Une fois l'assainissement budgétaire mis en route, on présume qu'il revêt les trois formes suivantes :

- Une réduction des dépenses primaires équivalant à 5 % du PIB au cours des dix années suivantes.
- Une réforme majeure des retraites est engagée selon les orientations examinées dans le chapitre, et permet en définitive de réduire de plus de moitié l'augmentation supplémentaire des dépenses de retraite en pourcentage du PIB.
- Enfin, les impôts sont utilisés comme instrument d'appoint pour ramener progressivement le ratio d'endettement (brut) de l'État à 60 % du PIB, sous réserve toutefois qu'ils n'augmentent pas de plus de 2 % de PIB dans une année donnée. À cet effet, on applique au taux d'imposition une règle de forme répandue dans les modèles macroéconomiques à grande échelle qui mesurent l'accumulation d'actifs (voir par exemple Bryant et Zhang, 1996), de telle sorte que le taux réagit aux déviations de

l'encours de la dette par rapport à un niveau cible ainsi qu'au rythme récent d'accroissement de la dette :

$$(2) \quad \Delta t = \alpha_1 (b_{-1} - \bar{b}) + \alpha_2 \Delta b_{-1} \quad \alpha_1 = 0.025, \alpha_2 = 0.20$$

Pour plus de plausibilité, cette fonction de réaction est soumise à la contrainte selon laquelle l'augmentation du taux d'imposition ne peut pas dépasser un certain plafond (en l'occurrence, 2 % du PIB) dans une année donnée. S'il n'est pas très rare d'observer des augmentations d'impôts, en termes corrigés des fluctuations conjoncturelles, qui dépassent 2 points de PIB dans une année donnée, il est exceptionnel que cela se produise pendant plusieurs années consécutives.

Le taux d'intérêt est déterminé par la somme d'une composante exogène, qui peut être assimilée au taux d'intérêt réel sur la dette publique allemande, et d'une prime de risque :

$$(3) \quad R = \bar{R} + Rrisk$$

Le terme de la prime de risque est modélisé comme une fonction non linéaire du ratio service de la dette/recettes publiques :

$$(4) \quad Rrisk = \beta_0 + \beta_1 \left(\frac{R \cdot b}{t} \right) + \beta_2 \left(\frac{R \cdot b}{t} \right)^2$$

Base empirique de l'équation de prime de risque

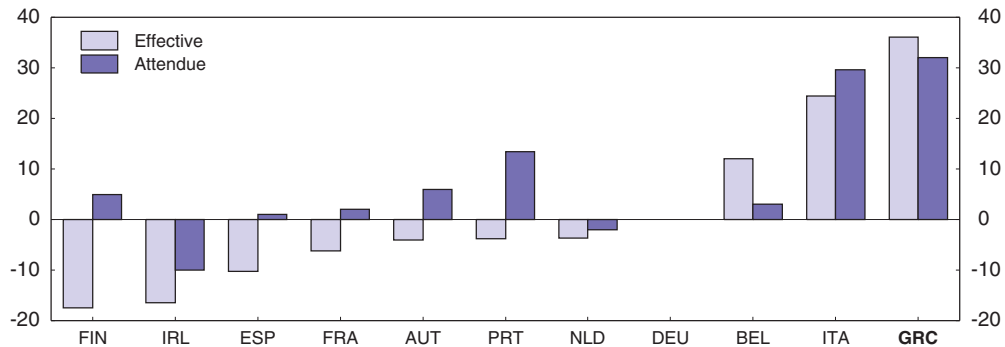
La forme et la paramétrisation de l'équation (4) de la prime de risque reposent sur les travaux empiriques de Bernoth *et al.* (2004) qui examinent les écarts de rendement obligataire entre les euro-obligations émises par des pays de l'UE, en tenant compte explicitement d'une rupture liée à la création de l'UEM. L'analyse empirique prend en considération un certain nombre de variables budgétaires, notamment le ratio déficit/PIB et le ratio dette/PIB, qui reflètent le niveau de qualité de l'État en tant qu'emprunteur. Le ratio service de la dette/recettes publiques est la variable budgétaire qui se révèle avoir le plus grand pouvoir explicatif pour la période postérieure à la création de l'UEM. On fait valoir que cette variable se rapproche davantage des mesures de la qualité de l'emprunteur communément utilisées dans le cas du financement de sociétés, et qu'elle tient aussi compte du fait que la capacité de l'État de lever des recettes à partir d'un PIB donné varie d'un pays à l'autre. Ces considérations contribuent certainement à expliquer pourquoi la prime de risque (par rapport aux obligations allemandes) est beaucoup plus élevée en Grèce et en Italie qu'elle ne l'est en Belgique, bien que ces trois pays aient des ratios dette/PIB similaires. Les auteurs supposent en outre qu'aux yeux des marchés financiers les ratios déficit/PIB et dette/PIB ont un contenu informatif plus faible car ils font partie des évaluations officielles de la viabilité des finances publiques et sont donc plus susceptibles de donner lieu à des artifices comptables.

Le ratio du service de la dette aussi bien que le carré de ce terme se révèlent statistiquement significatifs dans les équations expliquant la prime de risque sur la période postérieure à la création de l'UEM, ce qui implique une relation non linéaire. À en juger par les coefficients estimés, «un ratio du service de la dette supérieur de 5 % à celui de l'Allemagne induit un écart de rendement de 3.75 points de base, tandis qu'un ratio du service de la dette supérieur de 10 % à celui de l'Allemagne engendre un écart de rendement de 15 points de base ». D'autres variables se révèlent significatives pour expliquer la prime de risque – c'est le cas en particulier de la «durée jusqu'à l'échéance» de l'émission obligataire publique – mais elles ne sont pas prises en compte dans cet exercice de modélisation, et la différence

entre la prime de risque effective actuelle et la prime attendue sur la base du ratio actuel du service de la dette est absorbée dans le terme constant de l'équation (4). Toutefois, du moins pour la Grèce, il apparaît que le ratio du service de la dette explique de façon raisonnablement satisfaisante la prime de risque actuelle (graphique 2.A2.1).

Graphique 2.A2.1. **Primes de risque effective et attendue**¹

En points de base



1. La prime de risque effective représente la différence entre le taux d'intérêt sur les obligations à dix ans du pays considéré et celui des obligations correspondantes de l'Allemagne en juillet 2006. La prime de risque attendue correspond aux calculs réalisés par l'auteur à l'aide des coefficients estimés par Bernoth et al. (2006) et des chiffres du service de la dette pour 2005.

Source : Calculs effectués à partir de OCDE (2006), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et prévisions*, n° 79 - base de données en ligne, et Bernoth et al. (2004), «Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market», *Working Paper*, n° 369, Banque centrale européenne, Francfort.

Bibliographie

- Bernoth, K., J. von Hagen et L. Schuknecht (2004), « Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market », *Working Paper*, n° 369, Banque centrale européenne, Francfort.
- Bryant, R.C. et L. Zhang, (1996), « Inter-temporal Fiscal Policy in Macro-Economic Models: Introduction and Major Alternatives », *Working Paper*, n° 123, Brookings Institution, Washington DC.
- OCDE (2006), « Projecting OECD Health and Long-Term Expenditures: What are the Main Drivers? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 477, OCDE, Paris.

Chapitre 3

Pensions : une réforme d'ensemble s'impose d'urgence

Une vaste réforme des pensions s'impose d'urgence pour assurer l'équilibre financier, éliminer les distorsions qui jouent contre la poursuite d'activité à partir d'un certain âge et traiter efficacement les problèmes de pauvreté.

Premièrement, d'après les prévisions, d'ici le milieu du siècle les dépenses de pensions en Grèce devraient augmenter plus que dans tout autre pays de l'OCDE. Une réforme est indispensable non seulement pour assurer l'équilibre financier du système mais aussi parce que, sinon, les dépenses de pensions représenteront plus d'un cinquième du PIB (non révisé) et évinceront d'autres dépenses sociales nécessaires pour assurer la cohésion sociale et la réalisation des objectifs structurels. À en juger par les prévisions concernant d'autres pays de l'UE, on peut penser que tout ajustement impliquera avant tout une baisse des prestations de pensions par rapport au salaire moyen, encore que l'ampleur de l'ajustement pourrait être limitée par des mesures visant à réduire les phénomènes désincitatifs vis-à-vis de la poursuite d'activité à partir d'un certain âge et à fermer les nombreuses voies d'accès détournées à une retraite anticipée.

Deuxièmement, les incitations à partir tôt à la retraite sont, en Grèce, parmi les plus fortes de la zone OCDE, et elles se traduisent par un faible taux d'emploi des seniors. Il existe un lien ténu entre les cotisations et les prestations, et tout un ensemble de dispositions spéciales permettent de partir à la retraite avant l'âge «normal» de la retraite, fixé à 65 ans. Pour éliminer les phénomènes désincitatifs, il faudrait lier les pensions aux cotisations tout au long de la vie et instaurer une plus grande justice actuarielle dans le système, tout en supprimant progressivement les multiples possibilités de départ anticipé à la retraite.

Troisièmement, en dépit de l'importance des dépenses globales de pensions, la diversité des taux de remplacement selon les régimes signifie que les dépenses de pensions ne sont pas toujours ciblées sur ceux qui en ont le plus besoin. Pour réduire les dépenses globales de pensions tout en améliorant la protection contre la pauvreté durant la vieillesse, il faudra certainement que toute pension destinée à constituer un filet de sécurité – qu'elle soit sous conditions de ressources, soumise à des critères de résidence, par exemple, ou basée sur l'actuel minimum de pension – ne soit accessible qu'à l'âge officiel de la retraite, contrairement à la situation actuelle où les pensions minimum sont accessibles beaucoup plus précocement, ce qui fausse gravement les mécanismes incitatifs vis-à-vis du départ à la retraite.

Le système de pensions est extrêmement fragmenté

Les pensions proviennent presque entièrement de multiples régimes liés aux gains, à prestations définies, gérés en répartition par le secteur public, et qui couvrent pratiquement toute la population. L'une des caractéristiques du système est son extrême fragmentation, entre secteurs d'emploi et d'activité économique et entre types de prestations (pensions de base et pensions complémentaires, et allocation de cessation d'emploi).

Il existe trois grands régimes d'assurance de base qui servent des pensions de retraite, d'invalidité et de survivant : l'IKA, l'Institut d'assurances sociales, qui est le plus gros organisme, couvre la plupart des salariés du secteur privé; l'OAAE couvre la plupart des travailleurs indépendants; l'OGA est le régime des exploitants agricoles (tableau 3.1). Il existe, en outre, plus d'une vingtaine de caisses primaires spécialisées pour, par exemple, les avocats, les ingénieurs ou les marins. Les pensions des fonctionnaires sont financées directement sur le budget, tandis que les entreprises publiques et les banques ont des caisses spécifiques. Très souvent, ces dispositifs assurent aussi une couverture maladie. En outre, il existe un plus grand nombre encore de caisses annexes qui servent des pensions complémentaires des pensions servies par les caisses primaires. En 1992, une réforme importante a introduit une certaine uniformité en imposant des règles analogues dans tous les secteurs (à l'exception de l'agriculture) pour tous les salariés qui commenceraient de travailler après le 1^{er} janvier 1993. Dans le même temps, le système est devenu moins généreux. Cependant, cela introduit une complexité supplémentaire en raison du principe des «droits acquis», par rapport à ce changement et à d'autres, y compris en cas de fusion entre prestataires. La fragmentation du système induit plusieurs coûts directs :

- Il y a de grandes inégalités dans le système, qui font que les niveaux de pensions, les subventions publiques et le rendement des cotisations sont très différents selon les professions et les niveaux de revenu, en particulier pour ceux qui sont entrés sur le marché du travail avant 1993. Par exemple, les avocats et les fonctionnaires bénéficient, lorsqu'ils sont à la retraite, de transferts publics qui représentent plus des trois quarts de la pension moyenne perçue, alors que pour les salariés du secteur privé la proportion n'est même pas un cinquième (O'Donnell et Tinios, 2003).

Tableau 3.1. **Récapitulatif des principaux régimes de pensions**

En 2006

	En milliers d'individus		Ratio personnes assurées/pensionnés	En % du PIB			
	Personnes assurées	Pensionnés		Recettes	Dépenses	Avoirs	Subventions publiques
IKA – principale caisse d'assurances sociales des salariés	2 080	865	2.4	4.5	4.0	2.9	0.9
OAAE – regroupement des principales caisses des travailleurs indépendants	844	290	2.9	1.3	1.4	0.3	0.1
OGA – caisse d'assurance agricole	721	519	1.4	0.4	0.4	1.1	1.3

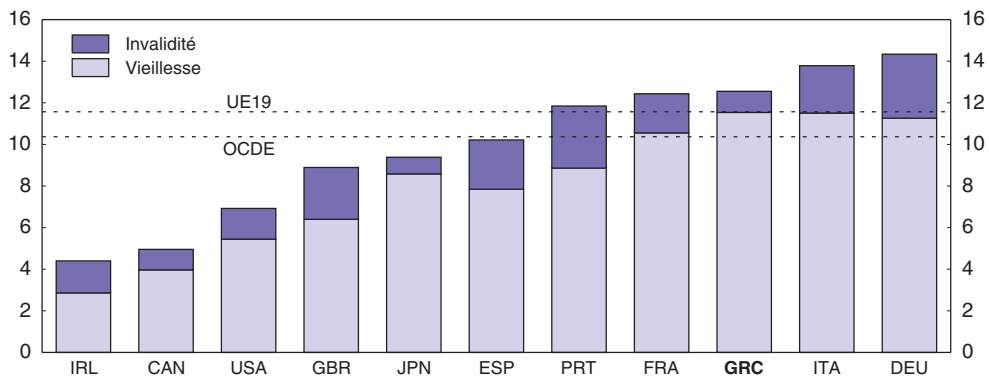
Source : Ministère de l'Économie et des Finances, *Budget 2006* et autres sources nationales.

- La grande fragmentation du système, conjuguée au financement en répartition et à différents mécanismes de subventions croisées (notamment avec des impôts affectés) induit un manque de transparence, encore aggravé par le manque de statistiques pour de nombreux petits régimes. Cela masque les contraintes budgétaires qui pèsent sur les différentes caisses et cela n'incite guère à un effort de maîtrise des dépenses; cela peut aussi être un obstacle majeur pour des réformes, même si la contrainte globale qui pèse sur les finances publiques devient de plus en plus manifeste (Börsch-Supan et Tinios, 2001).
- L'existence d'une multiplicité de régimes, y compris de petits régimes, alourdit notablement les coûts administratifs.

Le système de pensions : une bombe à retardement pour le budget

Le total des dépenses publiques de pensions de vieillesse en proportion du PIB est actuellement parmi les plus élevés de la zone OCDE, représentant environ 12½ pour cent du PIB (non révisé) (graphique 3.1). Sur la base des données du PIB révisé, ces dépenses atteindraient 10 % du PIB, ce qui placerait quand même la Grèce dans le quartile supérieur des pays de l'OCDE. L'une des grandes inquiétudes tient à ce que, d'après les dernières prévisions officielles nationales, l'augmentation à long terme des dépenses publiques de pensions, qui équivaldrait à plus de 10 % du PIB d'ici le milieu du siècle, est aussi parmi les plus fortes de la zone OCDE. En outre, il pèse davantage d'incertitudes sur ces prévisions concernant la Grèce que sur les prévisions concernant la plupart des autres pays de l'UE car elles n'ont pas été réactualisées récemment. En particulier, la Grèce est le seul pays de l'UE15 qui n'a pas pleinement pris part au récent exercice de projection du coût budgétaire à long terme du vieillissement conduit par le Comité de politique économique de l'UE (CPE, 2006).

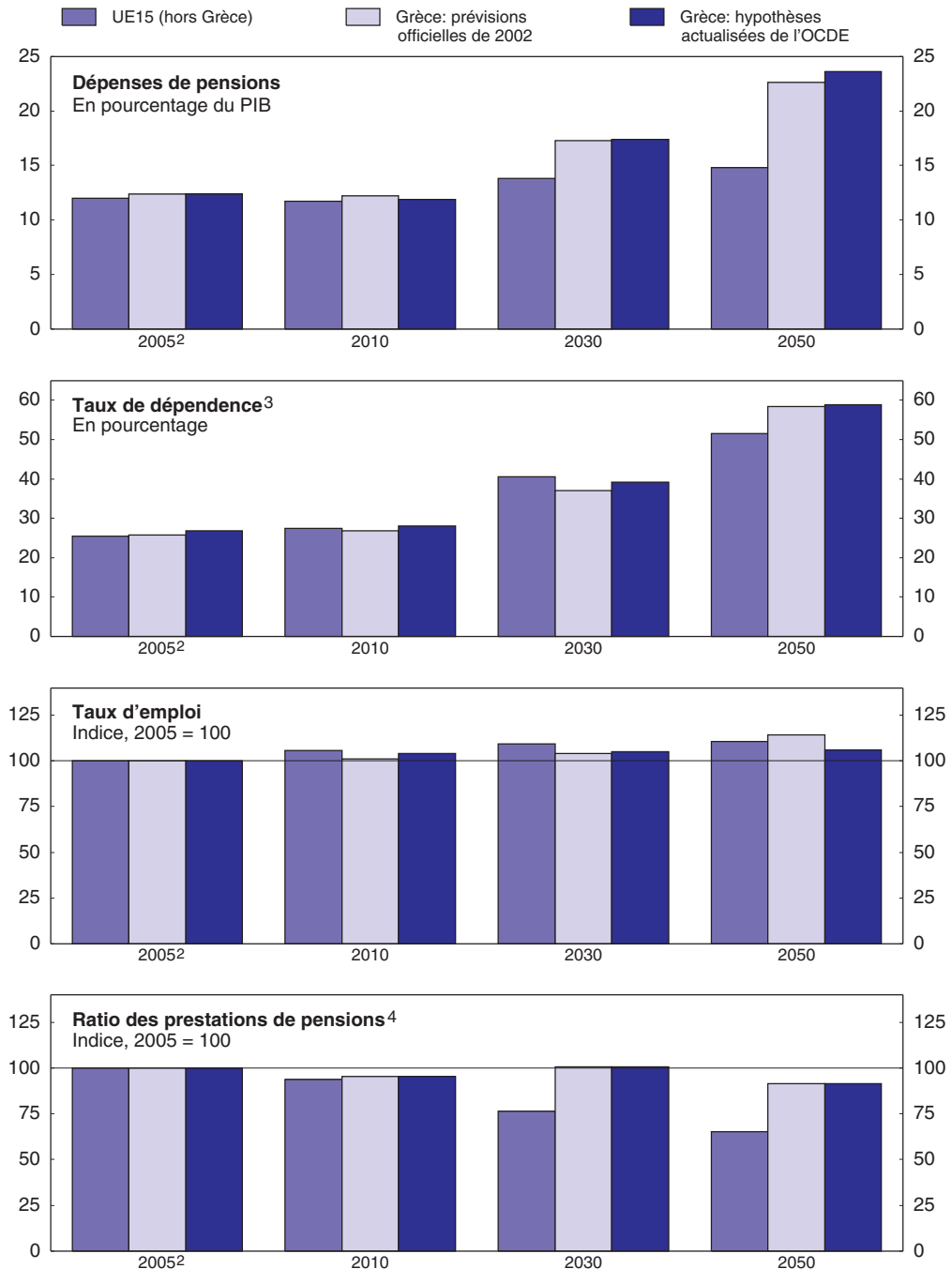
Graphique 3.1. **Dépenses publiques de pensions¹**
En pourcentage du PIB, 2003



1. Dépenses publiques et dépenses privées obligatoires. Les agrégats UE19 et OCDE sont des moyennes non pondérées. L'UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont aussi membres de l'OCDE; l'OCDE ne comprend pas la Turquie.

Source : OCDE (2007), *Statistiques de l'OCDE sur les dépenses sociales* – base de données en ligne.

Si l'on compare les dernières prévisions officielles nationales, réalisées en 2002, et les prévisions du Comité de politique économique de l'UE, en 2006, pour l'UE15¹, l'augmentation des dépenses de pensions en proportion du PIB, d'ici 2050, ressort à 10.2 % du PIB pour la Grèce contre seulement 2.8 % du PIB pour l'UE15 (graphique 3.2, partie supérieure). Une partie de l'écart s'explique par la démographie : si le rapport de

Graphique 3.2. Prévisions à long terme des dépenses de pensions : explications¹

1. Les dépenses de pensions en pourcentage du PIB peuvent être exprimées par le produit du taux de dépendance, du ratio de prestations de pensions et de l'inverse du taux d'emploi (voir annexe 3.A1).

2. 2004 pour l'UE15.

3. Population âgée de 65 ans et plus par rapport à la population âgée de 15 à 64 ans.

4. Rapport des dépenses de pensions moyennes par personne âgée de plus de 65 ans à la production par travailleur.

Source : Commission européenne (2006), « The Impact of Ageing on Public Expenditure », *European Economy, Special Report n° 1*, Comité de politique économique et Commission européenne, Bruxelles; ministère de l'Emploi et de la Protection sociale et ministère de l'Économie et des Finances (2005), « The Greek National Strategy Report on Pensions » et (2002) « The Greek Report on Pensions Strategy », Athènes.

dépendance démographique fait plus que doubler, d'ici 2050, aussi bien dans l'UE15 qu'en Grèce, l'augmentation est néanmoins plus forte en Grèce et ajoute quelque 2.5 % de PIB aux dépenses de pensions d'ici 2050 (graphique 3.2, deuxième partie). Une partie du surcoût est absorbée par des prévisions légèrement plus optimistes du taux d'emploi pour la Grèce, encore que la différence soit limitée. Un exercice de révision, par l'OCDE, des prévisions des dépenses de pensions pour la Grèce qui postule le même profil concernant le ratio des prestations de pensions que celui retenu en 2002 pour les prévisions officielles grecques mais qui utilise des prévisions actualisées pour le taux de dépendance démographique et le taux d'emploi, implique une augmentation un peu plus forte des dépenses de pensions, à hauteur de 11.2 % du PIB d'ici 2050, en raison d'une projection un peu plus pessimiste du taux d'emploi (annexe 3.A1).

Le principal facteur qui explique l'augmentation plus forte des dépenses de pensions pour la Grèce par rapport à l'UE15 est un profil différent concernant le « ratio des prestations de pensions » (dépenses de pensions moyennes par personne âgée de plus de 65 ans par rapport à la production par travailleur), lequel diminue de 8 % à l'horizon 2050, en Grèce, mais de 35 % dans l'UE15 (graphique 3.2, partie inférieure). Le changement est particulièrement net pour les pays de l'UE qui ont déjà engagé d'importantes réformes de leur système de pensions (en particulier, l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie), réformes qui passent en particulier par des règles d'indexation moins généreuses, un relèvement de l'âge légal de la retraite, la fermeture des voies d'accès aux cessations anticipées d'activité, une indexation des prestations qui tient compte de l'allongement de la longévité et la réduction des incitations financières à se retirer de la vie active.

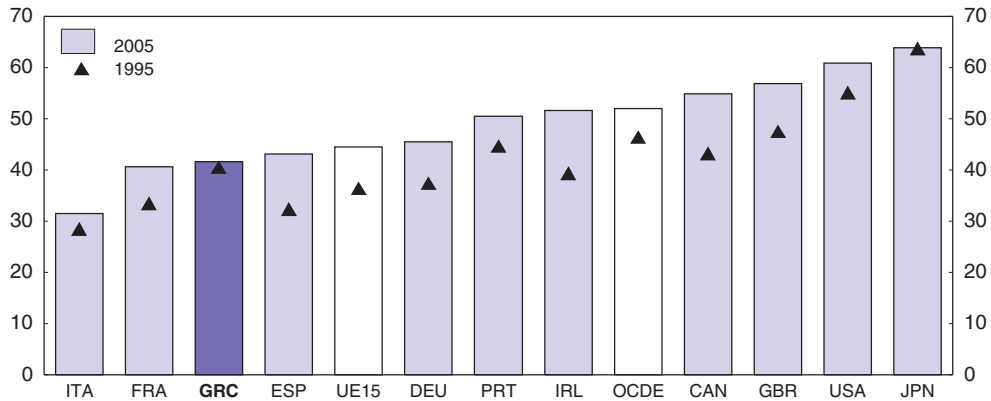
Étant donné l'importance de l'augmentation des dépenses, il est pratiquement inévitable que l'équilibre budgétaire exige une réduction des revenus sous forme de pensions (par rapport au salaire moyen) au cours des prochaines décennies, faute de quoi il faudra fortement augmenter les taux de cotisation. Le poids de la fiscalité sur les revenus du travail étant déjà lourd, la première option semble plus raisonnable, outre qu'elle est cohérente avec les réformes entreprises par d'autres pays de l'UE dans le domaine des pensions. L'ajustement requis dépendra, toutefois, de la capacité du système de pensions d'augmenter les recettes en allongeant les durées de cotisation et en réduisant les mécanismes désincitatifs qui jouent contre la poursuite d'activité au-delà d'un certain âge – thématiques développées dans le reste de ce chapitre.

Le taux d'emploi des seniors reste faible

Le taux d'emploi des seniors est faible par rapport aux autres pays (graphique 3.3). En outre, il n'y a guère de tendance à l'amélioration, contrairement à ce qu'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, en particulier dans la plupart des pays d'Europe où la marge de rattrapage était généralement plus importante; au cours de la dernière décennie, le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans a augmenté en moyenne de 8 points de pourcentage dans l'ensemble des pays de l'UE15, mais d'un point seulement en Grèce. Dans certains pays, cela reflète les réformes qui ont durci les conditions d'accès à une retraite anticipée et/ou amélioré les incitations en faveur de la poursuite d'activité, alors qu'en Grèce, aucune réforme majeure des pensions n'a été engagée depuis le début des années 90.

Graphique 3.3. **Taux d'emploi des seniors**

Emploi en pourcentage de la population de la même tranche d'âge (55-64 ans)



Source : OCDE (2006), Base de données sur la population active, novembre, www.oecd.org/els/emploi/stats.

Le principal système de pensions des salariés (IKA) incite fortement à partir tôt à la retraite

À l'âge « normal » de la retraite, fixé à 65 ans pour les hommes, le taux de remplacement réglementaire et le niveau du patrimoine retraite (estimé par référence au salaire moyen) sont parmi les plus élevés de la zone OCDE à différents niveaux de revenu d'activité (encadré 3.1 et OCDE, 2006). Cependant, 15 % seulement environ des hommes, au moment où ils partent à la retraite en bénéficiant d'une pension à taux plein, ont l'âge « normal » de la retraite (tableau 3.2), car le système comporte des incitations financières fortes et offre diverses voies d'accès à une cessation anticipée d'activité, de sorte que le

Encadré 3.1. **Grandes caractéristiques du principal régime de pensions des salariés (IKA)**

Le système décrit ici est celui qui s'applique aux personnes entrées sur le marché du travail à compter de 1993.

Taux de cotisation

Le taux de cotisation type pour une pension de base est de 6,7 % pour le salarié, 13,3 % pour l'employeur et 10 % pour l'administration. Des taux de cotisation supérieurs s'appliquent pour les emplois « pénibles ou insalubres ». Pour les pensions complémentaires, le taux habituel est de 3 % pour le salarié et de 3 % pour l'employeur.

Conditions d'accès à une pension

L'âge théorique de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes, étant porté à 65 ans pour les femmes qui entrent sur le marché du travail à compter de 1993, et, à cet âge, il faut avoir au moins 15 années de cotisations. Les travailleurs peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein, quel que soit leur âge, dès lors qu'ils totalisent 37 années de cotisations. Les travailleurs qui occupent des emplois pénibles ou insalubres et les femmes qui ont des enfants à charge ou handicapés bénéficient de conditions particulières. Pour percevoir la pension minimum, il faut avoir 15 années de cotisations.

Encadré 3.1. **Grandes caractéristiques du principal régime de pensions des salariés (IKA) (suite)**

Calcul des droits

Pour les personnes entrant sur le marché du travail à compter de 1993, le droit à une pension de base s'acquiert au taux de 2 % des revenus d'activité pour chaque année de cotisations, dans la limite de 35 ans. Le taux de remplacement maximum est donc de 70 % pour les personnes qui partent à la retraite à l'âge normal ou avant. Il convient de noter que, en vertu de la loi 3029/2002, les taux de remplacement pour les personnes assurées avant 1993 et ayant 35 années de cotisations convergeront à 70 % en 2017. Par contre, après 65 ans et jusqu'à 67 ans, le taux d'accumulation passe à 3 % par an, mais il n'y a plus d'accumulation après 67 ans (ce qui implique que le taux de remplacement est au maximum de 76 %).

À la pension de base vient s'ajouter une pension complémentaire à taux plein de 20 % du salaire de référence en vertu du principal dispositif de pension liée aux gains pour les travailleurs totalisant 35 années de cotisations. La pension est réduite à proportion si la durée de cotisation est plus courte, ce qui implique un taux d'accumulation linéaire de 0.57 %. Une majoration de 1/35^e s'applique pour chaque année de cotisation (300 jours) au-delà de 35 ans.

Le salaire de référence qui sert de base au calcul de la pension est la rémunération moyenne au cours des cinq dernières années précédant le départ à la retraite. Toutefois, pour les salariés assurés avant 1993, la formule repose sur les cinq meilleures années de la décennie précédente.

Pension minimum et pension maximum

La pension minimum est fixée à 70 % du salaire minimum pour un salarié marié travaillant à plein-temps, ce qui représente environ 40 % des revenus d'activité moyens.

Il existe une pension maximum qui, pour un travailleur ayant effectué une carrière complète, correspond à un plafonnement des revenus d'activité pris en compte pour le calcul de la pension fixé à 325 % des revenus d'activité moyens.

Retraite différée

Il est possible de prendre sa retraite après l'âge normal de la pension, fixé à 65 ans. Un taux d'accumulation majoré de 3 % s'applique alors dans le cadre du dispositif principal et il n'est plus question alors de taux de remplacement maximum ni de pension maximum. Des droits continuent également d'être constitués vis-à-vis de la retraite complémentaire. Il est possible de conjuguer revenu d'activité et pensions tant que les gains restent inférieurs à 700 euros.

Fiscalité

En règle générale, les prestations sont soumises à l'impôt et il n'y a ni réductions, ni crédits d'impôt spéciaux pour les personnes âgées.

Source : OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.

taux de remplacement effectif est généralement beaucoup plus bas que le taux réglementaire :

- *Cessation anticipée d'activité après 35 années de travail.* Un maximum de 35 années de cotisations est pris en compte au titre de la pension de base liée aux gains du régime public, et une retraite anticipée sans réduction des droits est possible après 37 années de

Tableau 3.2. **Nouvelles pensions attribuées selon la nature des droits**

IKA, en pourcentage du total, 2006

	Hommes	Femmes	Total
Pensions de vieillesse	82.8	84.9	83.6
Cas « normal » ¹	15.8	29.6	20.7
Retraite après 35 années d'activité	9.1	0.4	6.0
Réduction actuarielle ²	4.6	17.0	9.0
Parent d'un enfant à charge ³	..	10.1	3.6
Travail pénible et dangereux ⁴	40.3	14.0	30.9
Autres cas particuliers	13.0	13.8	13.2
Invalidité	17.2	15.1	16.4
Total pensions	100.0	100.0	100.0 ⁵

1. Hommes partant à la retraite à 65 ans, femmes à 60 ans.

2. Hommes partant à la retraite à 60 ans, femmes à 55 ans.

3. Femmes partant à la retraite à 50 ans.

4. Y compris les ouvriers du bâtiment qui sont couverts par le même dispositif juridique.

5. Nombre total de nouvelles pensions attribuées : 52 723.

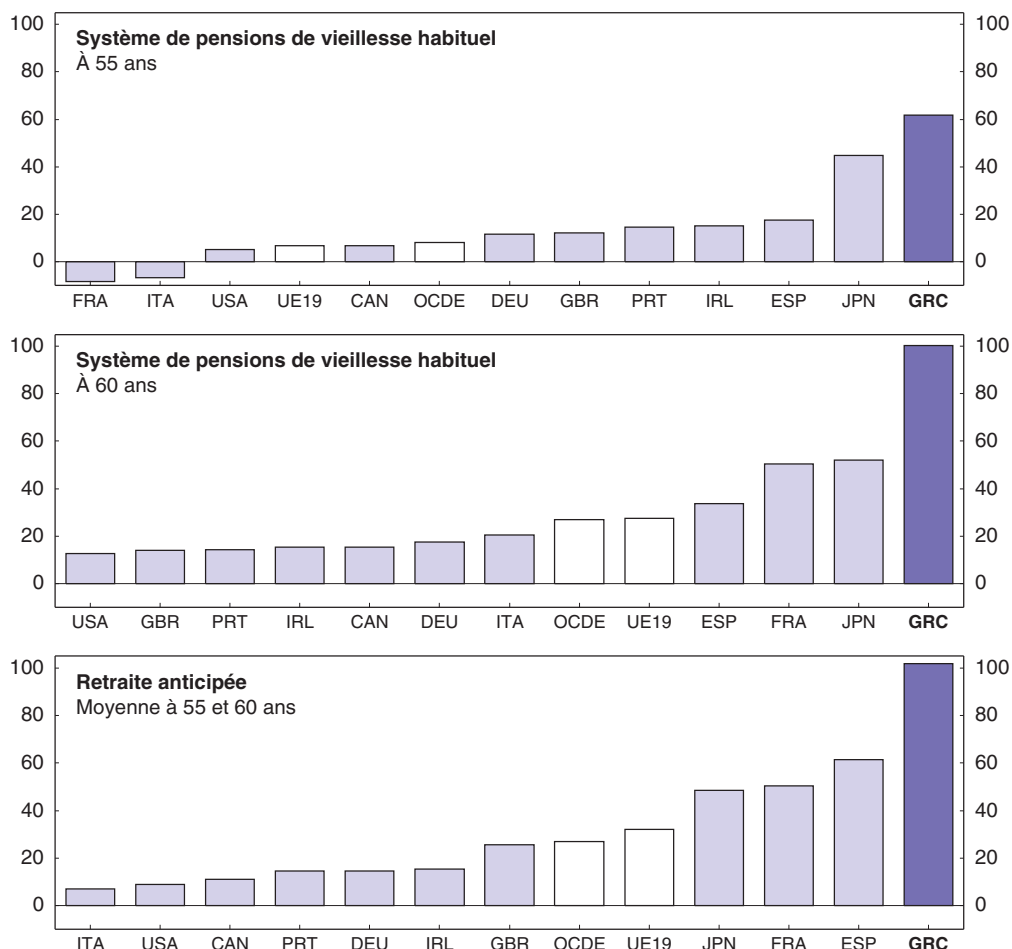
Source : Institut d'assurances sociales – Fonds unifié d'assurance des salariés (IKA-ETAM).

cotisations. Par conséquent, pour un travailleur ayant commencé de travailler à l'âge de 20 ans (cas habituellement considéré pour la plupart des comparaisons de l'OCDE), il n'y a aucun avantage, vis-à-vis du principal régime public de pensions, à continuer de travailler au-delà de 57 ans. Le dispositif de la pension complémentaire liée aux gains permet de constituer des droits sur plus de 35 ans, de sorte que le taux de remplacement continue d'augmenter. Cependant, à partir du moment où la personne peut bénéficier de la retraite anticipée sans réduction des droits (après 37 années de cotisations), la variation implicite globale du patrimoine retraite liée à la poursuite d'activité (en particulier compte tenu des années durant lesquelles la pension n'est pas perçue du fait du report du départ à la retraite) est fortement négative. L'effet désincitatif vis-à-vis de la poursuite d'activité, tel qu'il est synthétisé par les mesures du « prélèvement implicite sur la poursuite d'activité »² entre 55 et 60 ans, ainsi qu'entre 60 et 65 ans, est parmi les plus forts pour la zone OCDE (graphique 3.4, les deux parties supérieures). Ce résultat demande, toutefois, à être précisé car la situation dépend de l'âge auquel l'intéressé est censé avoir commencé de travailler; s'il a commencé à 25 ou 30 ans et non pas à 20 ans, alors l'effet désincitatif est nettement moindre (OCDE, 2007).

- *Cessation anticipée d'activité, avec réduction actuarielle de la pension, à 60 ou 55 ans, avec au moins 15 ou 35 années de cotisations respectivement.* Bien qu'une réduction actuarielle soit prévue en cas de cessation anticipée d'activité (tableau 3.3), ce qui rend cette option attrayante, pour de nombreux travailleurs, c'est que la réduction actuarielle ne s'applique pas à la pension minimum; or, la pension minimum (qui représente environ 40 % des gains moyens) est la pension que perçoivent les deux tiers des pensionnés du régime IKA, de sorte que l'ajustement actuariel intégral ne s'applique pas dans la plupart des cas. La forte proportion de pensions minimum servies par le régime IKA s'explique sans doute en partie par des parcours professionnels heurtés avec, par exemple, des périodes de travail à l'étranger ou d'assurances successives. Sans doute reflète-t-elle aussi le désir de se soustraire aux cotisations, car il y a une forte incitation à cotiser à hauteur des 15 années de cotisations minimum exigées, puis à sortir du marché régulier du travail pour continuer à travailler mais sur un emploi non déclaré. Et cela d'autant

Graphique 3.4. Prélèvement fiscal implicite sur la poursuite d'activité pendant cinq années supplémentaires

En pourcentage des gains de l'ouvrier moyen, 2005¹



1. Pour un travailleur célibataire rémunéré au niveau de l'ouvrier moyen. Les agrégats UE19 et OCDE sont des moyennes non pondérées. L'UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont aussi membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance*, Réformes économiques, OCDE, Paris.

Tableau 3.3. Réduction de la pension en cas de départ anticipé à la retraite

Nombre d'années	Âge d'ouverture du droit	Conditions
15	65	Pas de réduction
15	60	Réduction de 4.5 % par an
35	55	Réduction de 4.5 % par an
37	Quel que soit l'âge	Pas de réduction

plus que les taux des cotisations de pension sont élevés et qu'il existe un vaste pan d'économie souterraine.

- Cessations anticipées d'activité pour les personnes ayant occupé des emplois qualifiés de « pénibles ou insalubres ». Il est possible de partir à la retraite à 55 ans avec une pension à taux plein dès lors que l'intéressé totalise 35 années de cotisations, dont 25 années passées dans un emploi « pénible ». Ou bien encore, les hommes ont droit à une

pension à taux plein à 60 ans, et les femmes à 55 ans, s'ils ont travaillé pendant 15 ans en occupant pendant au moins 12 ans un emploi pénible. L'argument en faveur d'un traitement préférentiel est valide (étant quantifiable sur une base actuarielle) lorsqu'un certain type d'emploi se traduit directement par une moindre espérance de vie. Mais, la fréquence avec laquelle ces dispositions s'appliquent actuellement (40 % de tous les hommes qui partent à la retraite en bénéficiant d'une pension IKA et 16 % pour les femmes) et la liste, fort longue, de plus de 150 professions concernées, donnent à penser que ces dispositions vont, actuellement, bien au-delà de ce que justifie cet argument³. À la suite d'une décision législative récente, cette liste est toutefois en cours de révision; une liste révisée devrait être proposée à la fin de 2007. Si l'on compare ces cessations anticipées d'activité avec les autres formes dominantes (autres en ce sens qu'on n'est pas dans le cadre du système de pensions de vieillesse habituel) de cessation anticipée d'activité dans les autres pays de l'OCDE (le plus souvent par le biais du chômage mais, parfois, de l'invalidité), là encore on est amené à penser que l'effet désincitatif vis-à-vis de la poursuite d'activité est fort au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays (graphique 3.4, partie inférieure). Cela cadre avec l'observation selon laquelle la Grèce est, parmi les pays de l'UE, celui où les préretraites (pensions de vieillesse partielles ou prestations de cessation anticipée d'activité pour des raisons tenant au marché du travail, hors invalidité) pèsent le plus dans le total des dépenses de pensions (Kubitza, 2005).

- *Les femmes ayant un enfant à charge ou handicapé peuvent partir à la retraite à 50 ans.* Les mères d'un enfant à charge ou handicapé ont droit à une pension à taux plein à 55 ans, et à une pension à taux réduit à 50 ans, dès lors qu'elles totalisent au moins 20 années de cotisations. Là encore, la réduction effective en cas de cessation anticipée d'activité, en l'occurrence à 50 ans, peut être faible, car la réduction ne s'applique pas à la pension minimum. Les mères d'enfants handicapés bénéficient d'une pension à taux plein après 25 années de cotisations sans limite d'âge. Les mères de trois enfants ou plus peuvent partir à la retraite avec une pension à taux plein entre 50 et 56 ans (65 ans moins trois ans pour chaque enfant, dans la limite de 15 ans) dès lors qu'elles totalisent 20 années de cotisations.
- *Sortie anticipée du marché du travail par l'invalidité.* La distribution par âge des nouveaux retraités bénéficiaires d'une pension d'invalidité est très semblable à celle des bénéficiaires d'une pension de vieillesse, ce qui conduit Börsch-Supan et Tinios (2001) à penser que l'accès à l'invalidité ne s'explique pas entièrement par l'état de santé, et à suggérer que les pensions d'invalidité se substituent sans doute aussi aux pensions de vieillesse normales lorsque l'intéressé n'a pas la durée de cotisations suffisante. La proportion de nouveaux retraités du régime IKA qui partent à la retraite dans le cadre de l'invalidité est de 20 %, ce qui n'a rien d'exceptionnel par rapport à ce qu'on observe dans certains autres pays de l'OCDE. Néanmoins, un contrôle strict de l'accès à l'invalidité par le recours à des évaluations médicales spécialisées indépendantes est nécessaire, et sera peut-être appelé à le devenir davantage encore, à en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, si l'on durcit l'accès à d'autres systèmes de cessation anticipée d'activité.
- *Départs à la retraite sous d'autres statuts spéciaux.* Environ 10 % des nouveaux retraités du régime IKA sont concernés par divers régimes spéciaux. Par exemple, le personnel navigant d'Olympic Airways perçoit une pension à taux plein à 45 ans, chaque année de cotisations comptant double (Börsch-Supan et Tinios, 2001).

L'une des caractéristiques du système de pensions des salariés sur laquelle il convient d'insister, car elle s'écarte de la pratique de plus en plus fréquente dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007), est que la pension est calculée sur les gains des cinq dernières années, et non pas sur les gains sur toute la durée de la vie active. Il sera important d'établir plus clairement le lien entre les gains sur toute la durée de la vie active, les cotisations et les pensions pour réduire les incitations qui poussent à sous-déclarer les revenus et à tenter de se soustraire aux cotisations.

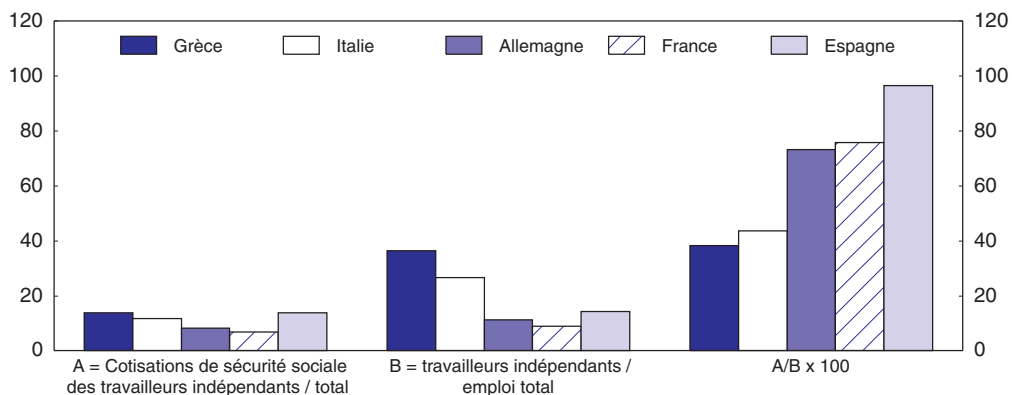
Le principal système de pensions des travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants représentant près de 40 % de l'emploi total, le dispositif de pensions à l'intention de ce groupe revêt une grande importance du point de vue de l'évaluation de l'ensemble du système. À compter de 1999, les trois grands régimes de pensions des travailleurs indépendants – TEBE (artisans et autres professionnels), TAE (détaillants) et TSA (chauffeurs de poids lourds, etc.) – ont progressivement été intégrés au sein d'un régime unique, l'OAE.

Pour les travailleurs entrés sur le marché du travail après 1993, les paramètres du principal système de pensions des travailleurs indépendants sont analogues à ceux qui s'appliquent aux salariés, avec cependant des différences importantes quant à la façon de déterminer le revenu qui sert de base au calcul des cotisations et d'évaluer la pension. Les cotisations de pension sont de 20 % des gains pris en compte⁴, mais ceux-ci sont sans rapport avec les gains effectifs et correspondent à des tranches de revenu théoriques qui, selon le régime, augmentent avec les années d'expérience. Le calcul des droits à pension s'effectue ensuite sur la base des tranches de revenu sur lesquelles les cotisations ont été acquittées. Il en résulte que la part des cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants apparaît faible au regard de leur poids dans l'emploi total, et aussi par comparaison avec la situation observée dans d'autres pays européens (en choisissant comme point de comparaison d'autres pays dans lesquels les pensions privées n'occupent pas, non plus, une grande place) (graphique 3.5). Cela donne à penser qu'il conviendrait de relever les niveaux de revenu théoriques sur la base desquels les cotisations sont

Graphique 3.5. Les travailleurs indépendants et leurs cotisations de sécurité sociale

En pourcentage du total, 2005¹



1. 2004 pour la Grèce.

Source : OCDE (2006), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE* – base de données en ligne et *Statistiques fiscales de l'OCDE : Statistiques des recettes publiques 1965-2005* sur CD-ROM, vol. 2006/1.

déterminées. Dans l'idéal, il conviendrait de calculer les pensions des travailleurs indépendants non plus sur la base des gains théoriques mais en fonction des gains effectifs ou d'un indicateur supplétif tel que le chiffre d'affaires⁵. Avant d'opérer cette réforme, il faudrait améliorer encore le contrôle fiscal des travailleurs indépendants; s'il est difficile de faire des vérifications fiables, on utilisera un indicateur supplétif comme le chiffre d'affaires. Si ce changement de méthode n'est pas réalisable, il faudrait relever le niveau des tranches de revenu théoriques sur lesquelles portent les cotisations des travailleurs indépendants.

La pauvreté chez les personnes âgées est relativement élevée

Les réformes apportées au système de pensions au cours de la dernière décennie visaient avant tout à améliorer son rôle en tant que filet de sécurité. En particulier, en 1998, un nouveau dispositif a été introduit pour les agriculteurs, un groupe qui était auparavant particulièrement exposé à la pauvreté durant la vieillesse, qui se traduira, à terme, par un taux de remplacement de 50 % à 70 % pour une pension à taux plein. En 1996, une pension complémentaire soumise à conditions de ressources, l'« EKAS », a été introduite pour les plus de 60 ans (encadré 3.2).

Encadré 3.2. **EKAS : Prestation de solidarité sociale sous conditions de ressources**

Introduite en 1996, cette prestation est une prestation non contributive soumise à conditions de ressources à l'intention des pensionnés titulaires de faibles revenus, accessible sous la plupart des régimes. Les critères d'admission au bénéfice de cette prestation sont un revenu annuel total net, toutes sources confondues, inférieur à 7 165 euros (en 2006), un revenu imposable total qui ne doit pas excéder 7 656 euros et un revenu imposable total pour la famille qui ne doit pas excéder 11 913 euros.

Niveau de revenu, limite à ne pas dépasser	0 €	6 526 €	6 782 €	6 952 €	7 165 €
Prestation par mois	160 €	120 €	80 €	40 €	0 €

En 2006, on dénombrait 347 000 bénéficiaires de cette prestation.

En dépit de ces réformes et de l'importance des dépenses globales de pensions, la diversité des taux de remplacement selon les régimes fait que les dépenses de pensions ne sont pas toujours ciblées sur ceux qui en ont le plus besoin. Le risque de pauvreté chez les plus de 65 ans, en 2005, était parmi les plus élevés de l'UE, à la fois en termes absolus et par rapport au reste de la population (tableau 3.4)⁶. Une autre raison de réformer le système de pensions serait donc d'offrir un filet de sécurité plus efficace pour éviter la pauvreté durant la vieillesse. Les indicateurs synthétiques de la pauvreté risquent, toutefois, d'exagérer les difficultés réelles; en particulier, dans les zones rurales, un faible niveau de revenu monétaire peut sérieusement surestimer le manque de ressources car il ne tient pas compte des loyers imputés des propriétaires-occupants (97 % des ménages dans les zones rurales), de l'autoconsommation et des transferts au sein de la famille et d'autres cercles d'appartenance (Börsch-Supan et Tinios, 2001). Cela étant, on peut penser que les tendances à long terme sur le plan de la démographie et de l'urbanisation affaibliront de plus en plus la

Tableau 3.4. **Risque de pauvreté pour les personnes de plus de 65 ans et dépenses de prestations de vieillesse**

	Risque de pauvreté après transferts sociaux ¹ , 2005		Part des prestations de vieillesse ³ dans le total des prestations sociales (%), 2004
	En termes absolus (%)	Par rapport à la population générale ²	
Grèce	28	140	50.4
Espagne	29	145	43.7
Italie	23	121	61.3
Portugal	28	140	47.3
UE15	20	125	45.7

1. Part de personnes disposant d'un équivalent revenu disponible inférieur au seuil auquel on situe le risque de pauvreté, fixé à 60 % de l'équivalent revenu disponible médian au niveau national (après transferts sociaux).

2. Indicateur du risque de pauvreté de la population générale = 100.

3. Y compris les prestations de survivant.

Source : Base de données Eurostat, Population et conditions sociales, février 2007.

cohésion des familles et autres réseaux de soutien informels. De fait, depuis les années 80 on constate déjà une nette diminution du nombre de personnes âgées vivant avec leurs descendants adultes. Par ailleurs, étant donné l'importance, actuellement, des dépenses publiques de pensions, ces dépenses interdisent d'autres formes de transferts sociaux dont la demande ira probablement en s'accroissant à l'avenir. Par exemple, la conjonction du vieillissement de la population, de l'urbanisation et d'un faible taux de fécondité (qui implique que les personnes âgées auront moins d'enfants pour s'occuper d'elles) augmentera certainement le besoin de soins et services formels de longue durée pour les personnes âgées. Il sera difficile d'espérer répondre à cette demande sur fonds publics si, comme on l'anticipe en l'absence de réformes, les dépenses publiques de pensions sont pratiquement multipliées par deux, en proportion du PIB, d'ici le milieu du siècle.

Une option pour offrir un filet de sécurité plus performant au regard de son coût consisterait à renforcer le régime EKAS de façon qu'il apporte un revenu minimum garanti soumis à conditions de ressources durant la vieillesse, prestation à laquelle on ne pourrait prétendre qu'à partir de l'âge officiel de la retraite, tandis que les pensions minimum garanties par les différents régimes seraient progressivement supprimées. Une telle mesure aurait, certes, l'avantage d'être efficace en termes de coûts – ce qui est une préoccupation majeure compte tenu de la situation de départ – mais le fait de trop compter sur l'application d'une condition de ressources présente l'inconvénient de décourager d'épargner en vue de la retraite (OCDE, 2005). Une autre option envisageable consisterait à assurer une forme de pension universelle ou de pension de citoyen (comme en Nouvelle-Zélande). Dans le cas de la Grèce, afin d'éviter le risque de « nomadisme » dicté par le désir de percevoir une prestation, peut-être faudrait-il compléter la mesure par une exigence de résidence officielle. On pourrait aussi s'appuyer sur les pensions minimum actuelles, à condition qu'elles ne soient véritablement accessibles qu'à partir de l'âge officiel de la retraite.

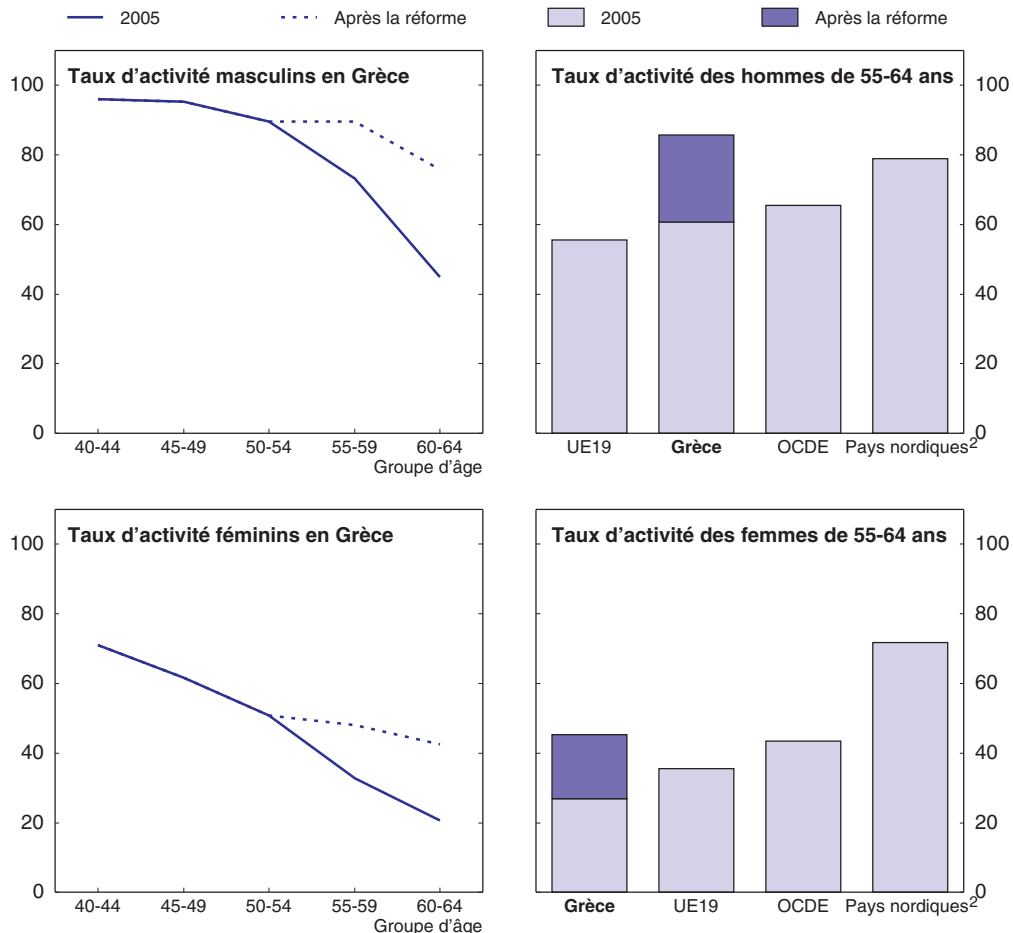
Une réforme des pensions peut stimuler l'activité

Un certain nombre d'études portant sur plusieurs pays ont montré que les incitations financières inscrites dans les systèmes de pensions de vieillesse, ainsi que dans divers systèmes de cessation anticipée d'activité, contribuent fortement à expliquer les comportements vis-à-vis de la retraite (Blöndal et Scarpetta, 1998; Duval, 2003; Bassinini et Duval, 2006). En se fondant sur ces résultats empiriques, on peut estimer l'effet sur les taux d'activité d'une réforme du système de retraite qui consisterait à évoluer vers un système

plus juste du point de vue actuariel (graphique 3.6). Il apparaît que le taux d'activité des hommes âgés (55-64 ans) pourrait augmenter de non moins de 25 points de pourcentage, ce qui propulserait la Grèce dans les premiers rangs alors qu'elle se trouve actuellement au-dessous de la moyenne OCDE. Le taux d'activité des femmes âgées pourrait augmenter de 18 points, ce qui ferait passer la Grèce au-dessus de la moyenne OCDE, tout en la maintenant toujours très en deçà des taux observés dans les pays nordiques. L'effet global sur le taux d'activité tendrait à augmenter au fil du temps à mesure que les groupes âgés représenteraient une part plus importante de la population totale d'âge actif. Sur la base de la structure démographique anticipée en 2050, le taux global d'activité pourrait augmenter de 5 points. Si l'on fait l'hypothèse que cet accroissement du taux d'activité se traduit par un accroissement équivalent du taux d'emploi, alors le même niveau de dépenses de pensions assurerait un taux de remplacement par la pension supérieur de 8 % environ à ce qu'il aurait été normalement. Plus généralement, cela montre qu'en éliminant les distorsions qui,

Graphique 3.6. L'effet d'une réforme des pensions sur les taux d'activité¹

Population active en pourcentage de la population totale du même groupe d'âge



1. Effet de la suppression des possibilités de départ anticipé à la retraite et de l'application de la neutralité actuarielle dans le système de pensions de vieillesse, sur la base des estimations hautes dans Duval (2003).

2. Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède.

Source : Calculs fondés sur Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries », *Documents de Travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370 et prévisions démographiques d'Eurostat.

actuellement, jouent contre la poursuite d'activité, on contribue notablement à améliorer l'équilibre financier à long terme du système de pensions, et cela permet de ne pas faire autant porter le poids de l'ajustement sur un taux de remplacement moins généreux.

Encourager le développement des pensions privées

L'effort d'épargne volontaire par le biais des pensions privées est actuellement négligeable. Les observations au niveau international tendent à indiquer que cela s'explique essentiellement par la générosité du système de pensions obligatoire; les pays dans lesquels le taux de remplacement assuré par la pension est élevé n'ont, en règle générale, pas grand besoin des pensions privées, et les travailleurs ont sans doute davantage de problèmes de liquidité lorsque les taux de cotisation sont élevés (OCDE, 2007). Par conséquent, il est probable que si les taux de remplacement sont réduits dans le système obligatoire, une partie de la marge sera comblée par le développement des pensions privées. Dans ces circonstances, le traitement fiscal de l'épargne constituée pour s'assurer une pension privée importera davantage. Jusque récemment, en Grèce, à la différence de ce qui se pratique dans la plupart des pays de l'OCDE, l'épargne retraite était pénalisée, dans le système fiscal, par rapport à d'autres formes d'épargne. Les montants investis sur les fonds de pension privés n'étaient pas déductibles des revenus imposables, les revenus produits par ces placements ne bénéficiaient pas d'un traitement particulier et les retraits opérés sur ces fonds étaient passibles de l'impôt au même titre que les revenus d'activité, contrairement en cela aux retraits provenant d'autres placements financiers. La loi de 2002 sur les pensions a instauré un traitement fiscal des fonds de pensions professionnels du deuxième pilier qui est davantage en ligne avec ce qui se pratique ailleurs dans la zone OCDE. Désormais, les cotisations sont déductibles du revenu imposable, mais les pensions sont soumises à l'impôt. En outre, deux nouvelles structures ont été mises en place, la division Assurances professionnelles du ministère de l'Emploi et de la Protection sociale et l'Autorité actuarielle nationale (autorité indépendante), qui ont été chargées de la surveillance des fonds de pensions professionnels.

Résumé et recommandations

Il n'y a pas eu de réforme majeure du système de pensions depuis le début des années 90, bien que le gouvernement ait annoncé un processus de consultation sur la viabilité à long terme du système. Mais des réformes ne seront introduites qu'après les prochaines élections.

Étant donné la structure existante, fragmentée, des régimes de pensions, deux stratégies de réforme très différentes sont envisageables. La première consisterait à reporter l'entière responsabilité de l'équilibre financier des pensions sur les différents régimes (sous réserve uniquement du respect de règles prudentielles), ce qui reviendrait, de fait, à les «privatiser». Cela impliquerait un apport financier ponctuel de la part des pouvoirs publics, qui dépendrait de la situation de chaque régime et qui serait subordonné à la condition que le régime devienne entièrement capitalisé (ou alors satisfasse à d'autres critères de viabilité financière) à une certaine date, par exemple dans un délai de 15 ans. L'intérêt d'une telle stratégie serait d'exploiter la diversité actuelle des régimes qui, dès lors, ressembleraient aux fonds professionnels privés qui existent dans d'autres pays de l'OCDE, les pouvoirs publics n'ayant plus qu'à assurer un filet de sécurité contre la pauvreté au moment de la vieillesse. Dans la pratique, cette stratégie va plutôt à l'encontre de l'orientation générale des réformes qui ont été introduites depuis le début des années 90, qui visaient plutôt à unifier les régimes de pensions. De fait, si les pouvoirs publics conservent la responsabilité de l'équilibre financier des pensions, il est impératif d'unifier

les régimes et de rendre leurs paramètres de fonctionnement plus homogènes. Sinon, le déséquilibre financier des régimes sera apparent au niveau macroéconomique, mais quant à savoir comment l'ajustement s'opérera entre les différents régimes par répartition, cela sera peu clair et les décisions risqueront de prendre un tour politique.

Étant donné l'ampleur du déséquilibre qui s'annonce, il est pratiquement inévitable qu'il faudra, pour assurer la viabilité financière du système à l'avenir, réduire le montant total des pensions (par rapport au salaire moyen) perçues par le pensionné moyen, au cours des prochaines décennies, ou augmenter les taux de cotisation. Les prélèvements fiscaux qui pèsent sur les revenus du travail étant déjà lourds, il serait préférable que l'ajustement s'opère par la baisse du taux d'accumulation et la baisse du taux de rendement implicite plutôt que par un alourdissement des cotisations.

L'ajustement requis des taux de remplacement dépendra, toutefois, de la capacité du système de pensions d'accroître les recettes en allongeant les durées de cotisation et en réduisant les phénomènes désincitatifs qui jouent contre la poursuite d'activité au-delà d'un certain âge. Afin d'en maximiser les effets, le principe général de toute réforme des pensions, à l'avenir, devrait être de supprimer ou, à tout le moins, de limiter fortement les possibilités de cessation anticipée d'activité qui existent pour différents groupes, et il faudrait, dans le même temps, veiller à ce que la décision de partir à la retraite avant ou, à l'inverse, après l'âge « normal » de la retraite soit dûment pénalisée ou, à l'inverse, récompensée, dans une logique actuarielle. Cela impliquerait que les pensions soient expressément liées aux gains sur toute la durée de la vie active, et que les systèmes actuels de pension minimum soient progressivement éliminés. Une fois que l'âge normal de la retraite aurait été posé comme un véritable repère au regard duquel doit s'apprécier un départ anticipé ou, à l'inverse, un départ différé à la retraite, avec les pénalités/récompenses appropriées, il faudrait envisager de le relever périodiquement en fonction de l'allongement de l'espérance de vie.

Enfin, le système de pensions public obligatoire devenant moins généreux, il faudrait faire une plus large place aux pensions privées dont le développement a probablement, jusqu'à présent, été entravé par la générosité du système public, d'autant que le traitement fiscal leur était en outre défavorable. Pour faciliter le développement des pensions privées, les pouvoirs publics doivent supprimer les dispositions fiscales qui leur restent défavorables et faire en sorte que les dispositions en matière de réglementation et de surveillance renforcent la confiance dans le système.

On trouvera dans l'encadré 3.3 un récapitulatif des recommandations plus détaillées pour une réforme du système des retraites.

Encadré 3.3. **Recommandations pour la réforme des pensions**

Plusieurs options sont possibles pour réformer les pensions. Néanmoins, toute réforme devra intégrer, d'une manière ou d'une autre, nombre des éléments indiqués ci-après :

- Pour assurer l'équilibre financier du système, il faudra réduire les taux de remplacement réglementaires, qui sont élevés au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays, en abaissant le taux d'accumulation, même s'il faut envisager de relever le taux d'accumulation au-delà de l'âge officiel de la retraite. L'ampleur de l'ajustement à opérer dépendra du plus ou moins grand succès des autres mesures qui seront introduites pour réduire les phénomènes désincitatifs vis-à-vis de la poursuite d'activité.

Encadré 3.3. **Recommandations pour la réforme des pensions** (suite)

- Comme cela se fait dans la majorité des pays de l'OCDE, les pensions devraient être calculées sur les gains sur toute la durée de la vie active, comme pour les travailleurs indépendants, et non pas, comme actuellement, sur les gains des cinq dernières années (pour les salariés assurés après 1992).
- La durée de carrière ne devrait pas pouvoir l'emporter sur les conditions d'éligibilité fondées sur l'âge de la retraite.
- Le fait de réduire les dépenses globales de pensions tout en s'attaquant plus efficacement au problème de la pauvreté durant la vieillesse impliquera certainement que toute prestation de pension destinée à constituer un filet de sécurité ne sera accessible qu'à l'âge officiel de la retraite, ce qui n'est pas le cas avec les actuels minimas de pension qui faussent gravement les phénomènes incitatifs vis-à-vis de la retraite. Plusieurs options sont possibles pour une pension destinée à constituer un filet de sécurité; la pension pourrait, par exemple, être soumise à conditions de ressources (on pourrait, pour cela, étendre l'EKAS) ou pourrait être une prestation universelle soumise à conditions de résidence officielle, ou même reprendre les actuels minimas de pension (mais uniquement à partir de l'âge officiel de la retraite).
- Limiter les possibilités de cessation anticipée d'activité pour cause d'emploi «pénible ou préjudiciable à la santé» aux professions dont il est clairement établi qu'elles réduisent l'espérance de vie.
- Mettre fin aux conditions spéciales qui encouragent les mères d'enfants à charge ou handicapés à partir à la retraite précocement, et les aides sur fonds publics en faveur de cette catégorie de la population devraient être sans lien avec le système de retraite.
- L'octroi d'une pension d'invalidité devrait être strictement décidé sur la base de critères médicaux, sur avis de médecins indépendants et spécialisés.
- Instaurer, d'une manière ou d'une autre, un mécanisme d'indexation pour la revalorisation des pensions (actuellement, la revalorisation des pensions a un caractère discrétionnaire et elle est largement variable d'une année à l'autre et selon le niveau de la pension). Étant donné la nécessité de réduire la générosité des prestations de pensions, les pensions pourraient être systématiquement indexées sur les prix à la consommation ou sur la base d'une formule prenant en compte à la fois les prix et les revenus d'activité.
- Relever périodiquement l'âge normal de la retraite à mesure que l'espérance de vie s'allongera.
- Dans l'idéal, calculer les pensions des travailleurs indépendants non plus sur la base des gains théoriques mais en fonction des gains effectifs ou d'un indicateur supplétif tel que le chiffre d'affaires. Avant d'opérer cette réforme, il faudrait améliorer encore le contrôle fiscal des travailleurs indépendants. Si ce changement n'est pas possible, il faudrait relever le niveau des tranches de revenu théoriques prises en compte pour calculer les cotisations à la charge des travailleurs indépendants.
- En même temps qu'on réformerait le système public de pensions, il faudrait davantage encourager le développement des pensions privées par des incitations en direction des salariés et des employeurs, et par une réglementation et une surveillance rigoureuses inspirées des principes de l'OCDE.

Notes

1. Les prévisions grecques de 2002 relatives aux dépenses de pensions proviennent du rapport de 2002 de la Grèce sur la stratégie en matière de pensions qui intégrait des prévisions démographiques réactualisées par rapport à celles utilisées dans le rapport de 2001 du Comité de politique économique de l'UE sur l'impact budgétaire du vieillissement.
2. La variation du patrimoine net de retraite liée à la poursuite de l'activité pendant une année supplémentaire (droits additionnels moins cotisations additionnelles) peut s'interpréter comme un prélèvement marginal implicite (si la variation est négative) ou comme une subvention (si elle est positive), dès lors que l'intéressé peut prétendre à une pension et qu'il lui est impossible de cumuler pension et revenu d'activité. Le fait de se maintenir sur le marché du travail une année de plus implique de renoncer à une année de prestations. Si le coût en termes de prestations auxquelles l'intéressé renonce et de cotisations acquittées est exactement compensé par l'accroissement des droits futurs à pension, le système est dit « neutre » du point de vue actuariel, mais si ce n'est pas le cas, il y a un prélèvement fiscal implicite sur la poursuite d'activité.
3. Il existe actuellement 150 catégories d'emplois qualifiés de pénibles ou insalubres qui, pour la plupart, recouvrent plusieurs professions. Cela concerne, par exemple, le travail dans les mines et en contact avec l'amiante, mais aussi de nombreuses activités auxquelles on s'attendrait moins comme la construction, les soins infirmiers, la production automobile, la production de fromages et de salami, la production de parfums, de produits de maquillage ou de médicaments, le lavage des voitures, le travail dans les boulangeries et la fonction de présentateur dans les chaînes de télévision publiques. Le pourcentage de retraités bénéficiant de ces dispositions devrait décroître progressivement, pour diverses raisons : le déclin tendanciel de la plupart des professions en cause ; le durcissement des critères d'éligibilité pour les femmes assurées après 1993 (critères assimilés à ceux des hommes), s'ajoutant à la hausse du taux d'activité féminine ; l'évolution progressive de la Grèce vers une « économie de services ». Néanmoins, étant donné le niveau actuel de ces dispositions, cette contraction progressive future ne devrait pas être considérée comme un motif pour éluder la réforme.
4. Cela correspond au total des cotisations à la charge du salarié et à la charge de l'employeur dans le principal régime des salariés, l'IKA.
5. Les gains effectifs servent de base pour déterminer les cotisations et le montant des pensions des travailleurs indépendants dans un certain nombre de pays de l'OCDE, dont la Corée, les États-Unis, la Hongrie, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque et la Suisse, où les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants relèvent essentiellement du même régime.
6. Le seuil auquel on situe le risque de pauvreté est fixé à 60 % du revenu national médian disponible (après transferts), mais dans ce contexte les pensions sont considérées comme revenu avant transferts et non pas comme transferts sociaux.

Bibliographie

- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries; Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 486, OCDE, Paris.
- Blöndal, S. et S. Scarpetta (1998), « The Retirement Decision in OECD Countries », *Documents de Travail du Département des affaires économiques*, n° 202, OCDE, Paris.
- Börsch-Supan, A. et P. Tinios (2001), « The Greek Pension System: Strategic Framework for Reform », dans R. Bryant, N. Garganas, G. Tavlas (dir. pub.), *Greece's Economic Performance and Prospects*, Banque de Grèce et The Brookings Institution, Athènes.
- CPE (Comité de politique économique) (2006), *Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Commission européenne, Bruxelles.
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries », *Documents de Travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, OCDE, Paris.
- Kubitz, A. (2005), « Les pensions en Europe 2002 : dépenses et bénéficiaires », *Statistiques en bref*, Eurostat, 11/2005.
- Mylonas, P. et C. de la Maisonneuve (1999), « The Problems and Prospects Faced by Pay-as-you-go Pension Systems: A Case Study of Greece », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 215, OCDE, Paris.

O'Donnell, O. et P. Tinios (2003), « The Politics of Pension Reform; Lessons from Public Attitudes on Greece », *Political Studies*, vol. 51, n° 2, juin, Blackwell Publishing.

OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, n° 20, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris, à paraître.

ANNEXE 3.A1

Dépenses de pensions – prévisions

Dans cette annexe, on explique pourquoi l'augmentation prévisible des dépenses publiques de pensions, en Grèce, est si importante par rapport à celle anticipée pour les autres pays de l'UE15, mais aussi comment l'OCDE a actualisé les prévisions officielles de 2002 pour tenir compte de prévisions démographiques plus récentes et d'autres prévisions concernant le marché du travail.

Comparaison entre les prévisions officielles grecques et les prévisions de l'UE15 en matière de pensions

Les dernières prévisions officielles grecques, qui ont été réalisées en 2002, sont comparées ici aux prévisions de 2006 du Comité de politique économique de l'UE pour l'UE15. Les prévisions grecques de 2002 relatives aux dépenses de pensions sont tirées du rapport grec de 2002 sur la stratégie en matière de pensions qui incluait des prévisions démographiques actualisées par rapport à celles qui avaient été utilisées dans le rapport de 2001 du Comité de politique économique de l'UE sur l'impact budgétaire du vieillissement. Pour les besoins de cette comparaison, la part des dépenses de pensions dans le PIB est décomposée en trois éléments :

$$(1) \frac{\text{Dépenses de pensions}}{\text{PIB}} = \text{Ratio de prestations de pensions} \times \text{Taux de dépendance} \times \frac{1}{\text{Taux d'emploi}}$$

où :

$$\text{Ratio de prestations de pensions} = \frac{\text{Dépenses de pensions} / \text{Population 65 ans et+}}{\text{PIB} / \text{emploi}}$$

$$\text{Taux de dépendance} = \frac{\text{Population 65 ans et+}}{\text{Population 15-64 ans}} \quad \text{Taux d'emploi} = \frac{\text{Emploi}}{\text{Population 15-64 ans}}$$

L'augmentation des dépenses de pensions en proportion du PIB à l'horizon 2050 n'est que de 2.8 % du PIB pour l'UE15 contre 10.2 % pour la Grèce (graphique 3.2, partie supérieure). L'écart s'explique en partie par la démographie : si le taux de dépendance démographique fait plus que doubler, à l'horizon 2050, aussi bien dans l'UE15 qu'en Grèce, l'augmentation est néanmoins plus marquée pour la Grèce et majore les dépenses de pensions à l'horizon 2050 d'environ 2.5 % du PIB (graphique 3.2, deuxième partie). Une partie de ce surcoût est compensée par des prévisions légèrement plus optimistes du taux d'emploi pour la Grèce, même si l'écart est limité.

Mais l'élément le plus important, de loin, pour expliquer la plus forte augmentation des dépenses de pensions en Grèce par rapport à l'UE15 est un profil différent du point de vue du « ratio de prestations de pensions » (défini ci-dessus), lequel décroît de 8 % à l'horizon 2050 pour la Grèce mais de 35 % pour l'UE15 (graphique 3.2, partie inférieure). La diminution beaucoup plus marquée du ratio de prestations dans l'UE15 reflète à la fois une baisse de la pension moyenne par rapport au salaire moyen, et aussi une diminution du nombre de personnes percevant une pension par rapport à la population âgée de plus de 65 ans. Le changement est particulièrement net pour les pays de l'UE qui ont déjà introduit d'importantes réformes des pensions (en particulier l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie), en rendant les règles d'indexation moins généreuses, en relevant l'âge légal de la retraite, en limitant l'accès aux cessations anticipées d'activité, en liant les prestations à la longévité et en réduisant les incitations financières qui jouent en faveur du retrait de la vie active.

Actualisation des prévisions officielles grecques en matière de pensions

On a actualisé les prévisions de dépenses de pensions pour la Grèce en postulant le même profil de ratio de prestations de pensions que dans les prévisions officielles grecques de 2002, mais en utilisant des prévisions actualisées pour le taux de dépendance démographique et pour le taux d'emploi (3^e colonne de chaque ensemble sur le graphique 3.2). Les prévisions démographiques actualisées sont celles qui ont été diffusées le plus récemment par Eurostat dont on a déduit les prévisions de participation à la vie active selon la méthode décrite dans Burniaux *et al.* (2004)*. Les prévisions sont par groupe d'âge et par sexe et intègrent, en particulier, un effet de cohorte qui tend à accroître la participation des femmes à la vie active. Pour en déduire une projection du taux d'emploi, on fait, par ailleurs, l'hypothèse que le taux de chômage sera progressivement ramené à 7 % (la même hypothèse a été adoptée dans le récent exercice de projection du Comité de politique économique de l'UE). Les prévisions qui en résultent en termes de dépenses de pensions sont légèrement supérieures à celles qui résultaient des prévisions officielles grecques de 2002, avec une hausse de 11.2 % du PIB à l'horizon 2050, en raison d'une projection un peu plus pessimiste du taux d'emploi.

* Burniaux, J., R. Duval et F. Jaumotte (2004), « Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 371, OCDE, Paris.

Chapitre 4

Faciliter l'entrée sur le marché du travail

Le chômage demeure élevé, en particulier parmi les premiers entrants sur le marché du travail (principalement des jeunes) et ceux qui veulent s'y réinsérer (principalement des femmes), tandis que les chômeurs de longue durée représentent une importante proportion du total. Les pouvoirs publics pourraient faciliter l'entrée sur le marché du travail en réduisant les coûts salariaux minimums et en assouplissant la législation relativement stricte en matière de protection de l'emploi. Or, aucune de ces deux mesures ne figure au programme d'action du gouvernement.

Le niveau du salaire minimum n'a rien d'exceptionnel en comparaison des autres pays. Cependant, en l'absence d'un taux de rémunération inférieur au minimum qui serait réservé aux jeunes, il apparaît relativement élevé pour ce groupe. Les effets défavorables qui en résultent sur l'emploi sont aggravés par des taux élevés de cotisations patronales de sécurité sociale. Une caractéristique singulière de la Grèce tient au fait que les salaires minimums légalement contraignants sont fixés par les partenaires sociaux et s'appliquent à l'ensemble de l'économie; en outre, le gouvernement peut sous certaines conditions étendre les conventions collectives au niveau de la branche ou de la profession pour couvrir la totalité d'une branche ou profession et non les seules parties à l'accord. En fixant les salaires minimums, les partenaires sociaux devraient prendre en compte les taux de chômage élevés des jeunes. Les cotisations de sécurité sociale sur les bas salaires ont été réduites en 2000, mais elles devraient être encore abaissées, le financement étant assuré par des compressions de dépenses. Il faudrait un système d'impôts et de prestations bien ciblé et non des taux de salaire minimum différenciés pour répondre aux besoins des titulaires de bas revenus chargés de famille.

La législation relative à la protection de l'emploi, dans toutes les professions, est à peu près comparable à la moyenne de l'UE19, encore qu'elle soit beaucoup plus stricte pour les employés de bureau que pour les ouvriers, avec des indemnités de licenciement beaucoup plus élevées. Ces différences sont susceptibles de réduire la rotation sur le marché du travail et de peser sur les perspectives d'emploi des groupes qui risquent le plus d'être confrontés à des problèmes d'entrée ou de réinsertion sur le marché, tels que les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée. Les indemnités de licenciement pour les employés de bureau devraient être diminuées et alignées sur celles qui s'appliquent aux ouvriers.

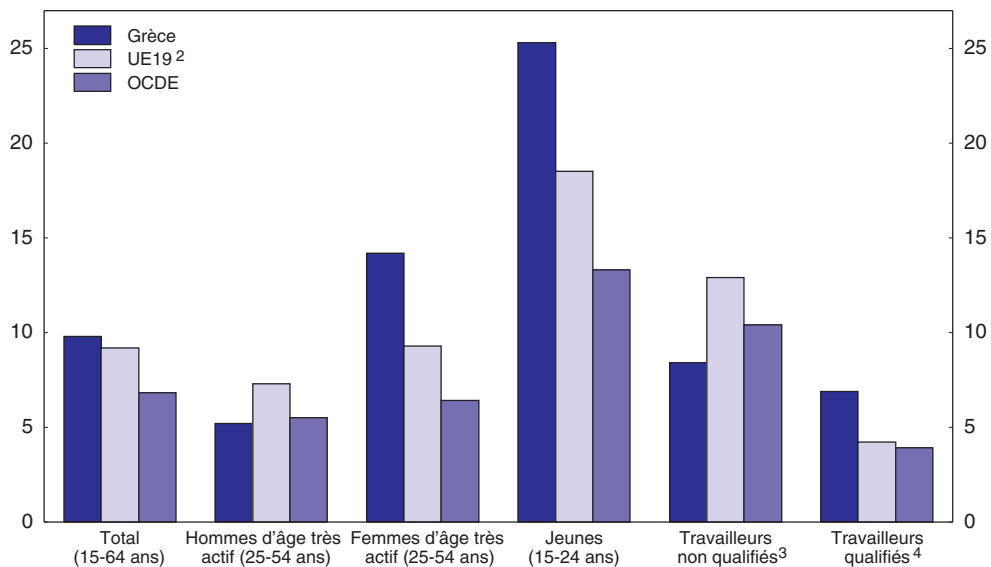
D'autres réformes de nature à améliorer la situation sur le marché du travail, notamment un renforcement des mesures actives du marché du travail et des aides pour la garde d'enfants, devront attendre un redressement de la situation budgétaire.

Performance récente du marché du travail

Le taux de chômage standardisé est retombé d'un pic de 12 % en 1999 aux environs de 9 % en 2006, mais il reste parmi les plus élevés de la zone OCDE. C'est particulièrement vrai pour certains groupes vulnérables; tandis que le taux de chômage pour les hommes d'âge très actif est légèrement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, il représente à peu près le double de la moyenne pour les femmes dans la même tranche d'âge et pour les jeunes (graphique 4.1). Une série d'autres indicateurs – notamment la part élevée du chômage de longue durée, la faiblesse des sorties mensuelles du chômage, la longueur de l'ancienneté moyenne dans l'emploi et le niveau peu élevé des flux bruts de main-d'œuvre entre branches d'activité – semblent indiquer que la mobilité de la main-d'œuvre, définie dans son sens large, est relativement faible en comparaison avec d'autres pays de l'OCDE (Kongsrud et Wanner, 2005). La médiocre performance du marché du travail, et plus particulièrement les problèmes d'entrée sur le marché, peuvent s'expliquer en grande partie par la relative rigidité des institutions du marché du travail. Les paragraphes qui suivent commencent par un examen du cadre institutionnel de la détermination des salaires, examen qui semble tout à fait justifié puisque le niveau élevé des salaires négociés

Graphique 4.1. **Taux de chômage**

Chômage en pourcentage de la population active dans la même tranche d'âge, 2005¹



1. 2004 pour les travailleurs qualifiés et non qualifiés.
2. L'UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont aussi membres de l'OCDE.
3. Personnes n'ayant pas suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
4. Personnes ayant suivi un enseignement supérieur.

Source : OCDE (2006), *Base de données sur la population active*, novembre, www.oecd.org/els/emploi/stats; *Perspectives de l'emploi de l'OCDE et Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

s'est traduit par une dégradation notable de la compétitivité, mesurée par les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre (graphique 1.6). Seront ensuite étudiées les possibilités de faciliter l'entrée sur le marché du travail en modifiant le coût minimum du travail et la législation relative à la protection de l'emploi, qui sont deux des priorités structurelles identifiées dans *Objectif croissance* (OCDE, 2007). Suivra un examen des possibilités de faciliter l'entrée sur le marché du travail en réformant les mesures actives du marché du travail et en accroissant l'aide pour la garde d'enfants. Une dernière section résumera le chapitre et formulera une série de recommandations d'action.

Le système de détermination des salaires et les niveaux de négociation

La législation adoptée en 1990 a mis fin à l'intervention de l'État dans la détermination des salaires du secteur privé par arbitrage public obligatoire entre les partenaires sociaux. À alors été créé le Service de médiation et d'arbitrage (OMED), un organe indépendant qui intervient lorsque les négociations sont dans l'impasse. La loi a aussi modifié le cadre juridique des négociations collectives en rendant possibles des accords de branche et d'entreprise. Les conventions collectives générales nationales (NGCLA) sont négociées entre la Confédération générale du travail de Grèce (GSEE), qui représente tous les salariés du secteur privé (même si 20 % seulement d'entre eux sont syndiqués)¹, et un certain nombre d'organisations représentant les intérêts des employeurs². Les NGCLA fixent les niveaux des salaires minimums au plan national (le salaire « de base », l'allocation pour les travailleurs mariés et les primes liées à l'ancienneté), ainsi que des normes minimums concernant d'autres conditions de travail telles la durée du congé parental, les congés payés ou le niveau des indemnités de licenciement. Bien que le gouvernement ne soit pas habilité à participer aux négociations ou à influencer leurs résultats, il ratifie parfois des dispositions relatives aux conditions de travail générales (congé de maternité, indemnités de licenciement, etc.) de façon qu'elles couvrent tous les salariés du secteur public hors administrations publiques. S'agissant des augmentations du salaire minimum, cette ratification n'est pas nécessaire puisqu'elles s'appliquent automatiquement à tous les travailleurs. Les conventions collectives nationales servent de plancher, de sorte que les accords additionnels conclus au niveau de la branche, de la profession ou de l'entreprise ne peuvent déboucher que sur des salaires ou des conditions d'emplois plus favorables pour les salariés. En ce qui concerne les salaires, les NGCLA ne sont contraignantes qu'en termes de *niveaux* ; par conséquent, les taux d'augmentation des salaires peuvent être plus bas dans les accords au niveau de la branche, de la profession ou de l'entreprise. En outre, dans les régions à fort taux de chômage, les employeurs peuvent ne pas appliquer les accords de branche et s'en tenir au salaire minimum national, moins élevé, encore que cette possibilité soit rarement utilisée (Sabethai, 2000).

Des négociations décentralisées sont possibles par branche ou par entreprise et des accords peuvent être conclus pour des professions particulières, à l'échelon national ou local. Les accords à un niveau intermédiaire (branche ou profession) et les conventions nationales générales couvrent 99 % des entreprises grecques et près des trois quarts des salariés³. Un certain nombre de données internationales montrent qu'un échelon intermédiaire de négociations salariales s'avère inférieur à la centralisation ou à la décentralisation en termes de résultats sur le front du chômage (Calmfors et Driffill, 1988; OCDE, 2006a). Les négociations sectorielles contrarient l'alignement des salaires sur la productivité dans l'entreprise et nuisent donc à la flexibilité. En outre, les négociations au niveau intermédiaire ne mettent pas à profit les gains macroéconomiques potentiels

qu'offre une coordination au niveau national, par exemple par la mise en œuvre de la rigueur salariale dans les périodes d'augmentation du chômage (OCDE, 2005a). Les pays tels que la Grèce où les négociations se déroulent à l'échelon de la branche enregistrent donc en général une hausse plus forte des salaires et du chômage que ceux où les salaires sont déterminés au niveau central. De plus, dès lors que les entreprises signataires d'un accord emploient 51 % de la main-d'œuvre d'une branche ou d'une profession, cet accord a force de loi (sous réserve d'une décision ministérielle) pour l'ensemble de la branche ou de la profession. Le gouvernement devrait donc s'abstenir d'étendre les conventions collectives aux parties qui ne sont pas directement représentées dans les accords initiaux.

La décentralisation des négociations collectives jusqu'au niveau de l'entreprise n'a en fait progressé que lentement. En raison de la structure particulière de l'économie grecque (ampleur du travail indépendant, effectif élevé des très petites entreprises), les accords d'entreprise concernent moins de 0.01 % des sociétés. Or, ces accords créent davantage de flexibilité, car les négociations à ce niveau facilitent l'alignement des hausses de salaire sur les gains de productivité. Étant donné que la taille des entreprises augmente, les accords au niveau de l'entreprise pourraient se généraliser. Ainsi, alors que les réformes législatives de 1990 visaient à décentraliser les négociations salariales, jusqu'ici elles n'ont fait que renforcer les négociations sectorielles, avec les conséquences négatives que l'on vient d'évoquer.

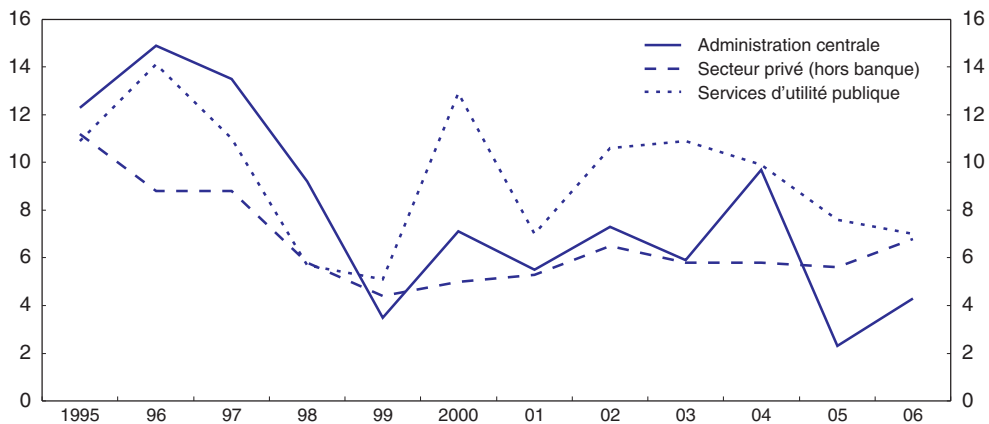
Les avantages macroéconomiques de la modération salariale

Un aspect préoccupant, déjà souligné au chapitre 1, tient au fait que les hausses de salaire, ces dernières années, ont entraîné une dégradation continue de la compétitivité liée aux coûts unitaires de main-d'œuvre par rapport au reste de la zone euro, ainsi qu'un écart d'inflation durablement positif (graphique 1.6). De surcroît, comme indiqué plus haut, il n'est guère possible de voir dans cet écart une conséquence inévitable de la convergence avec les autres pays de la zone euro (c'est-à-dire que l'effet Balassa-Samuelson, s'il existe, est probablement faible). En revanche, des différences dans la position conjoncturelle expliquent en partie l'écart d'inflation actuel; ces dernières années, la Grèce a maintenu un écart de production positif et la zone euro un écart négatif, et il n'est donc pas surprenant que cela ait conduit à une croissance plus forte des salaires. Néanmoins, le fait que le cadre de détermination des salaires n'offrira pas une flexibilité suffisante pour rattraper rapidement les pertes de compétitivité en cas de normalisation ou d'inversion de la position conjoncturelle est fort préoccupant. Une simulation de situation fictive du modèle économique de la Banque de Grèce fait ressortir les avantages potentiels de la modération salariale. Cette simulation semble indiquer que, si les rémunérations nominales, depuis 2003, avaient convergé vers la somme des gains de productivité et du taux d'inflation dans la zone euro, l'inflation serait retombée au niveau moyen de la zone euro, la progression de l'emploi aurait été plus marquée et la hausse *ex post* des gains réels n'aurait été que légèrement plus faible (Banque de Grèce, 2005). Pour aider à atteindre ce résultat, le gouvernement devrait réfléchir à des moyens d'encourager des négociations plus décentralisées. Il pourrait y parvenir en abandonnant le système d'extension administrative des conventions salariales (au niveau de la branche ou de la profession) aux entreprises qui ne sont pas parties aux négociations de salaire.

Une autre possibilité, ou un moyen complémentaire pour l'État, d'atteindre la modération salariale consiste à relever moins fortement les salaires de ses propres agents. Le secteur public joue souvent un rôle de chef de file dans l'évolution générale des salaires,

car il représente une proportion relativement élevée de l'ensemble des salariés (compte tenu de l'importance de l'emploi indépendant dans le reste de l'économie) et parce que le taux de syndicalisation y est beaucoup plus élevé que dans le secteur privé. Au cours de la décennie écoulée, cependant, les salaires dans l'administration centrale (et plus encore dans les entreprises publiques) ont généralement augmenté plus rapidement que ceux du secteur privé (hors banque), l'écart étant parfois très prononcé (graphique 4.2) (Banque de Grèce, 2006a et 2007). Ce n'est que depuis 2005 que les rémunérations brutes moyennes dans l'administration centrale progressent moins que dans le secteur privé.

Graphique 4.2. **Hausse des salaires dans les secteurs public et privé**
Pourcentage de variation annuelle



Source : Banque de Grèce (2006), *Annual Report 2005* et Banque de Grèce (2007), *Monetary Policy 2006-2007*, Athènes.

Les salaires minimums font obstacle à l'entrée sur le marché du travail

La Grèce est un cas inhabituel, mais non unique, dans la zone OCDE, en ce sens que les salaires minimums sont fixés par les partenaires sociaux sans intervention directe de l'État (encadré 4.1). Les accords au niveau de la branche et de la profession sont immédiatement applicables aux parties à l'accord; dans certaines circonstances, toutefois, ils peuvent faire l'objet d'une extension administrative (par décision ministérielle, suivant l'avis d'un organe tripartite) à l'ensemble d'une branche ou d'une profession.

Le récent examen par l'OCDE des données d'observation internationales disponibles semble indiquer que, si les salaires minimums peuvent être utiles dans un programme plus général de lutte contre la pauvreté, ils risquent de nuire à la création d'emplois lorsqu'ils sont élevés, en particulier lorsqu'il n'est pas tenu compte suffisamment des jeunes et autres groupes vulnérables (OCDE, 2006b). Toutefois, lorsqu'on compare les salaires minimums de différents pays, il importe de voir d'après quelle mesure des salaires moyens ils sont normalisés. Une moyenne arithmétique des salaires peut ne pas être représentative si la distribution des gains est faussée en raison de l'existence de rémunérations très élevées, par exemple. Ce biais semble particulièrement important dans le cas de la Grèce : l'inégalité des revenus mesurée par le coefficient de Gini est élevée en comparaison de la moyenne de l'UE15 (Commission européenne, 2005); et le ratio de la moyenne arithmétique aux gains médians est plus élevé en Grèce que dans la plupart des autres pays de l'UE (Mittag, 2006). Pour les besoins de la comparaison internationale, les salaires minimums sont donc normalisés par rapport aux salaires médians, car ceux-ci

Encadré 4.1. **Le cadre institutionnel de détermination des salaires minimums dans les différents pays de l'OCDE**

La majorité des pays de l'OCDE ont une forme de salaire minimum légal, fixé soit par la loi soit dans le cadre de conventions collectives. Dans la plupart de ces pays, les salaires minimums sont déterminés par l'État, parfois après consultation d'un organe tiers : un taux minimum unique est fixé et applicable au plan national, qui couvre pratiquement tous les secteurs de l'économie, des taux inférieurs étant autorisés pour les jeunes et les apprentis (dans 13 des 21 pays de l'OCDE qui fixent des salaires minimums légaux ou nationaux) (OCDE, 1998).

Parmi ces pays, le Royaume-Uni se distingue du fait que le gouvernement est conseillé par un groupe d'experts indépendants, la *Low Pay Commission* (LPC). Ce n'est pas la LPC qui fixe le salaire minimum, mais le gouvernement met habituellement en œuvre ses propositions. S'inspirant de l'exemple du Royaume-Uni, l'Irlande et l'Australie se sont aussi dotées de groupes d'experts indépendants qui conseillent les autorités au sujet des salaires minimums, même si, dans le cas de l'Australie, c'est la *Fair Pay Commission*, et non l'État, qui fixe les rémunérations minimales.

Dans les pays nordiques, les conventions salariales centralisées signées entre les partenaires sociaux, parfois avec intervention directe ou indirecte du gouvernement (lequel peut, par exemple, promettre des allègements fiscaux pour l'avenir, afin d'obtenir des augmentations salariales modérées), fixent des grilles entières de salaires par branche ou par profession, ce qui signifie qu'il y a aussi un salaire minimum dans les professions faiblement rémunérées (OCDE, 2005a). Les taux minimums de salaire diffèrent quelque peu selon les secteurs et les professions.

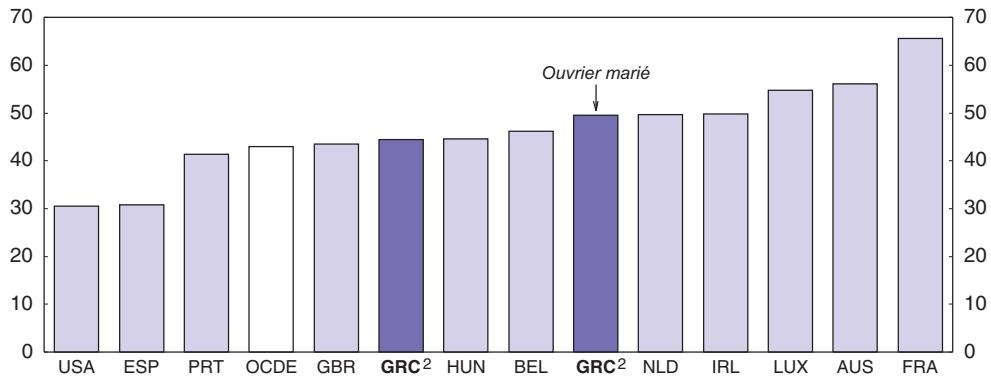
La Grèce et la Belgique sont les seuls pays où un salaire minimum national est fixé par accord entre les partenaires sociaux. Les négociations bipartites entre organisations syndicales et patronales se déroulent en Belgique au Conseil national du travail. Des accords intersectoriels couvrent les employeurs qui ne sont pas membres des organisations signataires, sauf si le contrat d'emploi individuel comporte des clauses qui annulent ces accords. Les accords intersectoriels peuvent devenir contraignants pour tous les employeurs par décret royal, procédure d'extension qui est utilisée assez fréquemment. En 1996, toutefois, le gouvernement a adopté une loi « liant le développement de l'emploi et le maintien de la compétitivité ». Cette loi fixe un plafond de relèvement de salaire en fonction de l'évolution chez les trois principaux partenaires commerciaux (Allemagne, France et Pays-Bas). Les hausses de salaire sont négociées compte tenu de l'inflation passée et du plafond fixé. Ce dernier est légalement incorporé dans les accords intersectoriels, qui sont négociés tous les deux ans (EIRO, 2005).

sont plus représentatifs du salaire type. Des données récentes sur les salaires médians sont disponibles pour beaucoup de pays de l'OCDE, mais elles ne sont pas immédiatement disponibles dans le cas de la Grèce. Afin de surmonter ce problème, une mesure actuelle des gains moyens a été ajustée en fonction d'un ratio gains moyens/gains médians moins récent (annexe 4.A1).

En Grèce, il y a 20 niveaux différents de salaire minimum, qui sont fixés en fonction de la situation familiale et professionnelle, ainsi que de l'expérience au travail (annexe 4.A1). Le salaire minimum le plus faible pour un ouvrier célibataire sans expérience équivaut à environ 45 % du salaire médian⁴, ce qui est proche de la moyenne OCDE (graphique 4.3). Le passage du statut de célibataire à celui de personne mariée, à expérience égale, relève le

Graphique 4.3. Salaires minimums¹

Pour un ouvrier célibataire sans expérience professionnelle, en pourcentage du salaire médian, 2005



1. Les pays manquants n'ont pas de salaire minimum légal.

2. Voir annexe 4.A1 pour de plus amples informations.

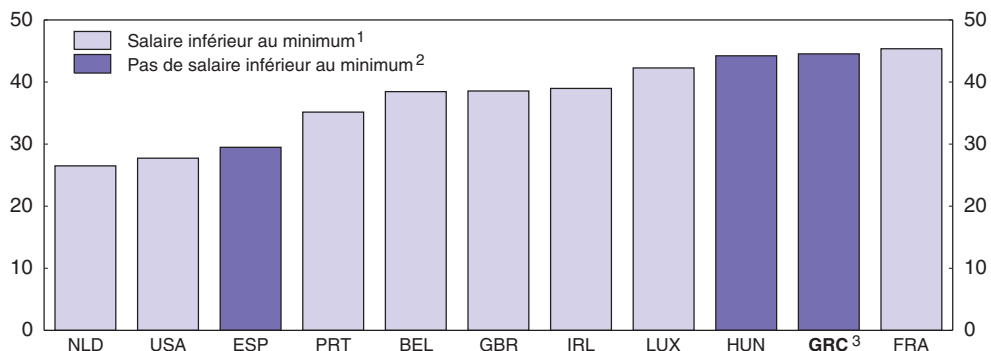
Source : OCDE (2007), *Objectif croissance, Réformes économiques OCDE*, Paris.

salaires minimum d'environ 10 %⁵. Pour un ouvrier marié sans expérience, le taux du salaire minimum passe ainsi à 50 % du salaire médian.

Bien que les salaires minimums varient en fonction de l'expérience, le salaire minimum étant majoré de 5 % par tranche de trois ans d'ancienneté supplémentaire, jusqu'à un maximum de 15 ans, il n'existe pas de salaire spécifique inférieur au salaire minimum pour les jeunes. Le coût salarial minimum pour un ouvrier célibataire sans expérience est élevé par rapport au salaire minimum applicable aux jeunes dans d'autres pays de l'OCDE (exprimé en pourcentage du salaire médian) (graphique 4.4). C'est l'une des raisons pour lesquelles l'entrée sur le marché du travail grec se révèle difficile : le taux de chômage des jeunes atteint 25 %, pour un taux de chômage global de 9 %⁶. La mise en place d'un salaire inférieur au minimum pour les apprentis et les jeunes travailleurs pourrait aider à s'attaquer à des taux de chômage qui restent obstinément à plus de 25 % pour ces

Graphique 4.4. Taux de salaire minimum applicables aux jeunes

En pourcentage du salaire médian, 2004



1. Pour les jeunes travailleurs de 15 à 18 ou 21 ans, selon le pays concerné.

2. C'est le salaire minimum normal qui s'applique. La Grèce n'a pas de salaire inférieur au minimum puisque les taux pratiqués pour les adultes s'appliquent à partir de l'âge de 15 ans; les chiffres indiqués sont le niveau le plus bas de salaire minimum pour un ouvrier célibataire sans expérience.

3. Voir annexe 4.A1 pour de plus amples informations.

Source : Calculs effectués à l'aide la Base de données sur la population active de l'OCDE, mai 2006, www.oecd.org/els/emploi/stats, et sources nationales.

groupes. De plus, les données d'observation internationales montrent que la fréquence des faibles rémunérations parmi les jeunes décroît au fil du temps du fait que les taux de sortie des emplois peu rémunérés sont relativement élevés et, facteur plus important, plus élevés que les taux de sortie du chômage. Ainsi, il semble préférable, pour la progression de carrière, d'avoir un emploi faiblement rémunéré que pas d'emploi du tout (Quintini et Martin, 2006).

Le niveau élevé des cotisations de sécurité sociale affaiblit encore la demande de main-d'œuvre

Un salaire minimum élevé a des effets plus défavorables sur l'emploi lorsque le coin fiscal est important. Les employeurs ne peuvent pas reporter la charge fiscale sur les salaires lorsque le salaire minimum a force de loi. Des salaires minimums élevés accentuent donc l'effet négatif du coin fiscal sur la demande de main-d'œuvre. Selon une étude récente de l'OCDE, une hausse de 10 % du rapport du salaire minimum au salaire médian accroît l'impact du coin fiscal sur le chômage de 50 % dans le pays « moyen » de l'OCDE (OCDE, 2006b).

Les cotisations patronales de sécurité sociale équivalent à 28 % des gains bruts en Grèce, contre une moyenne d'environ 25 % dans la zone euro et de 20 % dans la zone OCDE (OCDE, 2005b). Si le travailleur a une profession « pénible ou insalubre » (classification assez floue qui couvre près de 31 % de l'ensemble des salariés, voir chapitre 3), les cotisations passent à plus de 30 %. Ainsi le salaire minimum, s'il est conjugué à des coûts non salariaux élevés, peut augmenter la rémunération totale au point qu'il ne soit pas rentable d'embaucher des travailleurs sans expérience ou peu qualifiés (Burtless, 2000) et conduire aussi à l'emploi de main-d'œuvre clandestine dans des secteurs comme celui de la construction.

Une disposition visant à réduire les coûts de main-d'œuvre pour les travailleurs à bas salaires a été instaurée en 2000. À compter de janvier 2001, les cotisations sociales patronales (qui atteignaient 28,6 % du salaire brut) ont été réduites de 2 points de pourcentage pour les petits salariés (étaient classés dans cette catégorie les travailleurs dont les gains moyens, à l'exclusion des heures supplémentaires, étaient d'environ 600 euros à la date d'adoption de la loi : ce seuil a été ajusté depuis lors). Les effets défavorables des coûts non salariaux, qui alourdissent le coût minimum du travail pour les groupes vulnérables, ont aussi été reconnus dans la législation adoptée au début de 2004. Notamment, en rapport avec la présente analyse, les employeurs qui embauchent de jeunes chômeurs de 25 ans ou moins ont droit à une réduction de 50 % de leurs cotisations de sécurité sociale. La loi réduit aussi les cotisations de sécurité sociale pour les autres groupes vulnérables (sous réserve de diverses autres conditions), notamment les personnes de plus de 55 ans, les femmes au chômage ayant des enfants et les chômeurs donnant lieu à une aide (OCDE, 2005c). Dans la pratique, cependant, il apparaît que cette législation n'est pas encore mise en œuvre, ce qui représente un autre exemple du « déficit d'application » qui fait qu'une législation importante n'est pas appliquée en temps opportun.

Un système de prestations bien conçu servirait mieux les objectifs sociaux

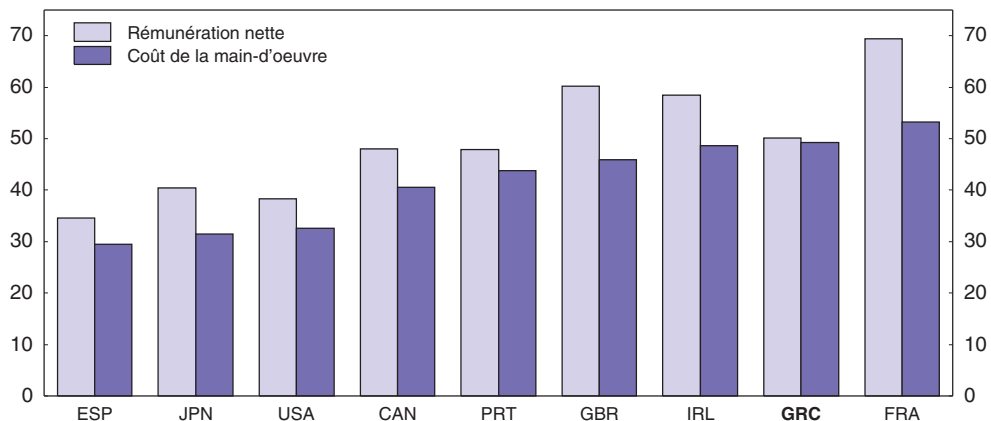
Environ deux tiers des titulaires de bas salaires en Grèce (travaillant au moins 15 heures par semaine) vivent dans des ménages dont le revenu équivalent⁷ est égal ou supérieur à 60 % du revenu équivalent médian national (EIRO, 2002). Ces salariés ne

peuvent donc pas être considérés comme pauvres. De plus, le réseau familial, très développé, assure un soutien plus important que dans la plupart des autres pays de l'OCDE⁸. Une plus grande flexibilité dans la détermination des salaires minimums pourrait réduire le chômage sans accroître notablement les difficultés, surtout si elle s'accompagnait de mesures visant à augmenter le revenu des ménages pauvres. Les crédits d'impôt sur le revenu salarial, comme il en existe aux États-Unis, par exemple, aident les ménages pauvres sans produire d'effets défavorables sur l'emploi (Burtless, 2000).

De fait, en l'absence d'un système adéquat de prestations (notamment des crédits d'impôt), les salaires minimums sont pratiquement le seul instrument de lutte contre la pauvreté avant la retraite en Grèce. En témoigne le fait que, pour un célibataire payé au salaire minimum, la rémunération nette minimale n'est guère plus élevée que le coût minimum du travail, contrairement à la situation observée dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 4.5). Si l'on étend cette comparaison à une famille comportant un seul apporteur de revenu (payé, lui aussi, au salaire minimum) et deux enfants, le coût du travail et la rémunération nette augmentent parallèlement de 10 %. Une fois encore, cela est dû à une élévation du niveau du salaire minimum et souligne l'absence de prestations familiales ou pour enfant à charge. S'il est vrai qu'il existe différents niveaux de salaire minimum suivant les diverses situations, ce système ne protège pas forcément les groupes les plus vulnérables : un parent isolé, par exemple, ne peut pas bénéficier de la hausse de 10 % du salaire minimum puisque cette augmentation est liée au statut marital et non à la parentalité⁹. Les salaires minimums peuvent jouer un rôle utile de soutien dans un programme plus général de lutte contre la pauvreté, mais ces programmes ne devraient pas s'appuyer seulement sur les salaires minimums. Une meilleure redistribution du revenu en faveur des titulaires de bas salaires et de leurs familles devrait être assurée par des prestations bien ciblées. En améliorant le système de prestations sociales on mettrait moins l'accent sur les salaires minimums et on éviterait ainsi leurs effets défavorables sur l'emploi pour certains groupes vulnérables.

Graphique 4.5. Rémunération nette minimale et coût de la main-d'œuvre

En pourcentage du niveau médian, pour un célibataire, 2004

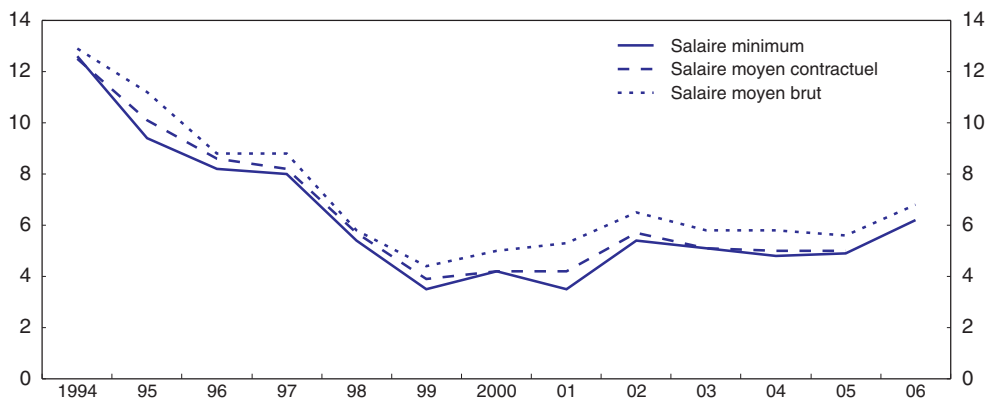


Source : OCDE (2006), *Modèles impôts-prestations*, mai, www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires.

La fixation des salaires minimums devrait être découplée de la détermination globale des salaires

Il existe une correspondance marquée entre les variations des salaires minimums et les variations globales des salaires contractuels et des gains moyens bruts, ce qui laisse penser que la fixation des salaires minimums fait partie intégrante du processus de détermination globale des salaires (graphique 4.6)¹⁰. En comparaison avec d'autres pays, la corrélation contemporaine entre les variations des salaires minimums et celles des salaires moyens bruts est aussi très forte. Ainsi qu'on l'a déjà noté, l'État devrait continuer de rechercher une augmentation plus modérée des salaires de ses propres employés, comme en 2005 et en 2006, et non les partenaires sociaux, étant admis qu'ils ont souvent un effet d'entraînement sur l'évolution générale des salaires.

Graphique 4.6. **Variations des salaires minimums et des salaires moyens**¹
Pourcentage de variation annuelle



1. Secteur privé, hors banques.

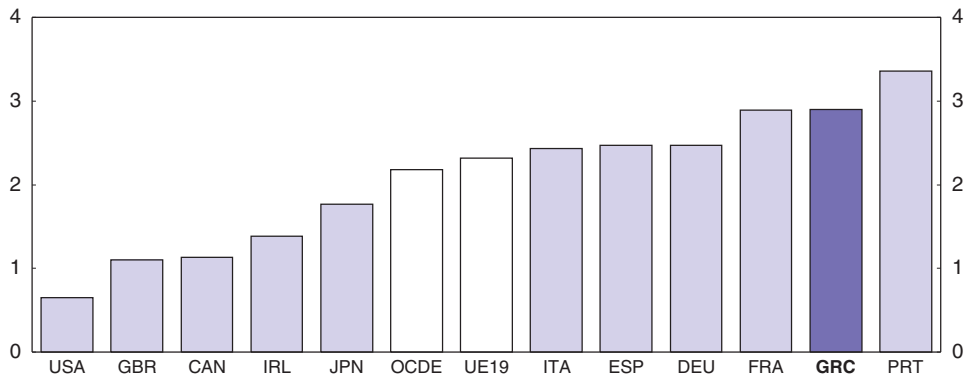
Source : Banque de Grèce (2006), *Annual Report 2005* et Banque de Grèce (2007), *Monetary Policy 2006-2007*, Athènes.

Une législation stricte en matière de protection de l'emploi entrave la rotation de la main-d'œuvre

En moyenne, la législation relative à la protection de l'emploi (LPE), pour toutes les professions, est plus stricte que dans la zone OCDE, mais à peu près conforme à la moyenne dans l'UE19 (graphique 4.7). Cependant, la LPE en Grèce se distingue par le fait qu'elle est beaucoup plus rigoureuse pour les employés de bureau (y compris les cadres) que pour les ouvriers. Cette différence fausse le marché du travail et la relative sévérité de la LPE pour les employés de bureau réduit probablement la rotation de la main-d'œuvre et rend ainsi difficile l'entrée sur le marché. De fait, la rotation sur le marché du travail est parmi les plus faibles de la zone OCDE, ce qui explique peut-être aussi pourquoi le nombre moyen d'heures ouvrées par salarié est parmi les plus élevés. Les données d'observation n'indiquent pas clairement si une LPE stricte aggrave le chômage structurel. Plusieurs études soulignent toutefois que la LPE limite la création d'emplois en réduisant la rotation de la main-d'œuvre et l'embauche. Une LPE stricte restreint le flux d'entrées dans le chômage mais allonge en même temps la durée du chômage. Cela compromet les perspectives d'emploi des groupes qui ont le plus de difficultés à entrer sur le marché du travail, comme les jeunes, les femmes et les chômeurs de longue durée.

Graphique 4.7. Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi¹

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2006



1. Les agrégats OCDE et UE19 sont des moyennes non pondérées; l'agrégat OCDE exclut l'Islande; l'agrégat UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont aussi membres de l'OCDE.

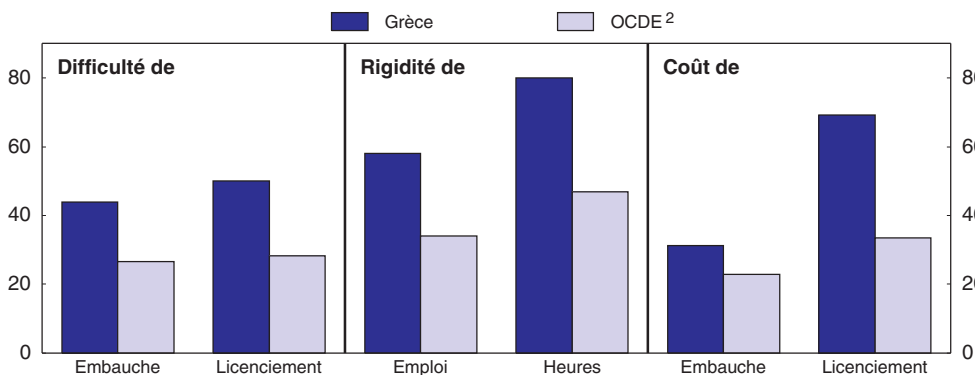
Source : OCDE (2007), *Objectif croissance, Réformes économiques OCDE*, Paris.

Les indicateurs synthétiques de la restrictivité de la LPE établis par l'OCDE sont calculés comme une moyenne des conditions d'emploi des employés de bureau et des ouvriers. Une autre série d'indicateurs établie pour l'étude *Doing Business* de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2006), porte sur les conditions d'emploi pour les employés de bureau seulement; ces indicateurs sont calculés comme une moyenne de trois sous-indices : la difficulté d'embauche et de licenciement et la rigidité des heures ouvrées. La Grèce obtient de médiocres résultats pour les trois indices, mais plus particulièrement en ce qui concerne la difficulté de licenciement, qui est près du double de la moyenne OCDE (graphique 4.8). Les coûts de licenciements sont élevés en raison du grand nombre de semaines de salaire à payer au travailleur licencié.

Les indemnités de licenciement sont beaucoup plus élevées pour les employés de bureau que pour les ouvriers¹¹. S'il est vrai que les réglementations en matière de

Graphique 4.8. Indicateurs des conditions d'emploi

Indice¹ variant sur une échelle de 0 à 100, du moins au plus rigide, 2006



1. Exception faite des coûts, où le coût de l'embauche est en pourcentage du salaire et le coût du licenciement est en semaines de salaire.

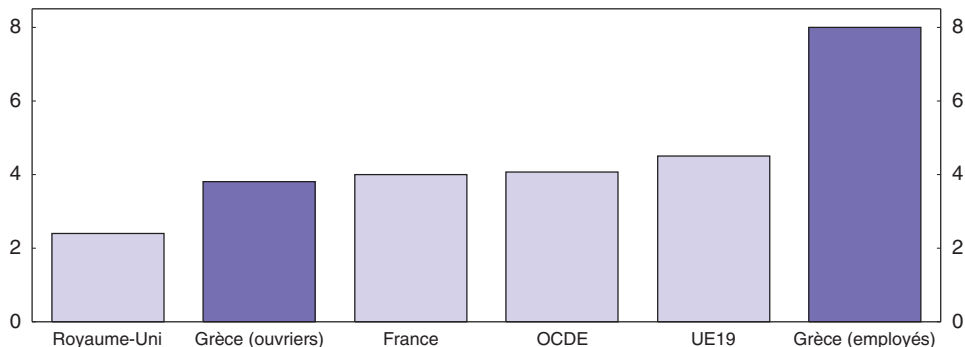
2. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée qui ne comprend pas le Luxembourg.

Source : Banque mondiale et International Finance Corporation (2006), *Doing Business* – base de données en ligne, décembre, www.doingbusiness.org.

licenciement sont aussi différentes pour les employés de bureau et les ouvriers dans certains autres pays de l'OCDE – en Autriche, en Belgique, au Danemark et en Italie – la différence paraît bien plus marquée en Grèce. Dans tous ces pays, ainsi qu'en Grèce, la période de préavis est plus longue pour les employés de bureau que pour les ouvriers. En Autriche, en Belgique et en Italie, aucune catégorie de travailleurs n'a droit à des indemnités de licenciement, tandis qu'au bout de 20 années de service les employés de bureau ont droit à trois mois d'indemnités au Danemark. Ainsi, parmi les pays où la LPE est différenciée pour les ouvriers et les employés de bureau, c'est en Grèce que la différence est la plus grande, en particulier à cause de l'écart d'indemnisation en cas de licenciement. Par ailleurs, en comparaison avec tous les autres pays de l'OCDE, les indemnités sont faibles pour les ouvriers mais relativement élevées pour les employés de bureau (graphique 4.9).

Graphique 4.9. Indemnités de licenciement pour les ouvriers et les employés de bureau : comparaison internationale

Au bout de 20 années d'ancienneté, mois de salaire, 2003¹



1. En Grèce, des niveaux plus élevés d'indemnités de licenciement sont accordés pour des périodes d'emploi plus longues : 5.5 mois de salaire au bout de 30 ans pour les ouvriers; 12 mois de salaire au bout de 28 ans pour les employés de bureau (24 sans préavis). Les agrégats UE19 et OCDE sont des moyennes non pondérées. L'agrégat UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont aussi membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance, Réformes économiques* et OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

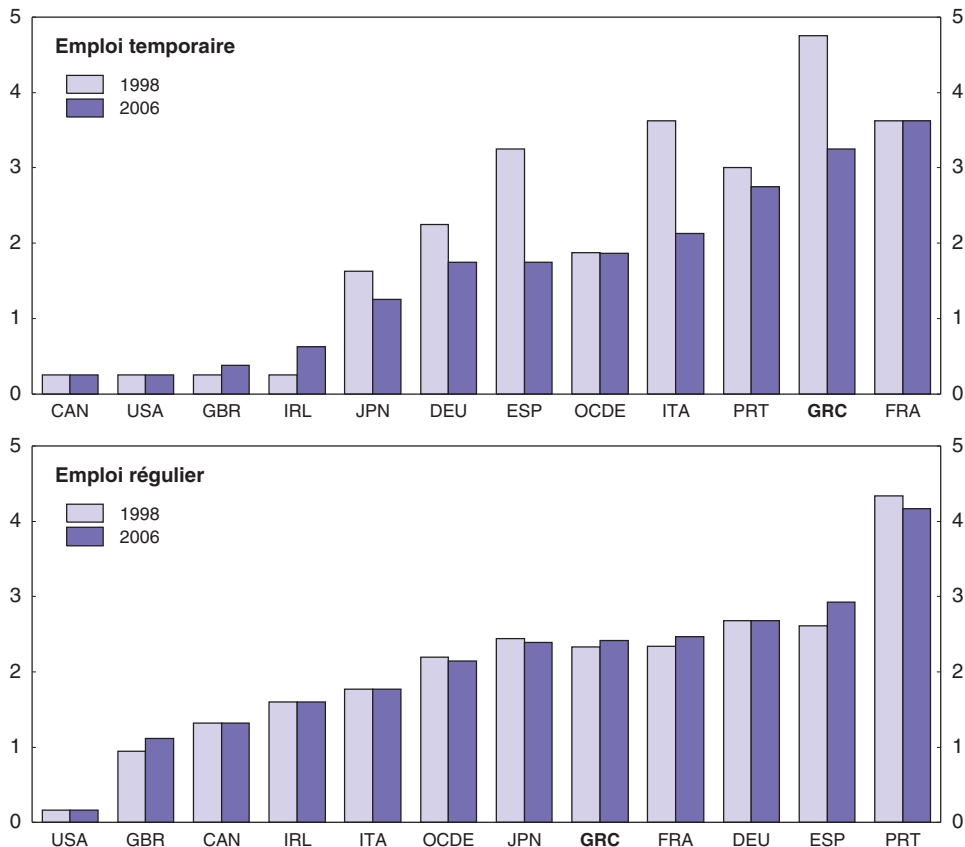
Les indemnités de licenciement pour les employés de bureau sont calculées sur la base du dernier salaire mensuel à temps plein avant le licenciement (augmenté d'un sixième de sa valeur pour tenir compte des droits de congé). Le niveau du paiement total est mesuré en mois de salaire et dépend de l'ancienneté du travailleur et de la période de préavis¹². Pour un employé de bureau totalisant 20 années d'ancienneté auprès du même employeur, l'indemnité de licenciement équivaut à 8 mois de salaire après une période de préavis de 16 mois (et 16 mois de salaire sans préavis), alors que la moyenne dans la zone OCDE est de 4 mois (Confédération générale du travail de Grèce, 2006). Dans la plupart des pays de l'OCDE, la loi n'exige pas d'indemnités de licenciement pour une faible durée d'emploi¹³. De plus, les pays qui appliquent des règles différentes pour les ouvriers et pour les employés de bureau (notamment l'Autriche, la Belgique, le Danemark et l'Italie) n'exigent pas d'indemnités de licenciement après neuf mois, ni pour les ouvriers, ni pour les employés de bureau. Étant donné que cela limite la rotation de la main-d'œuvre, il faudrait réduire la protection de l'emploi pour les employés de bureau et l'aligner sur celle qui s'applique aux ouvriers.

Les réformes de l'emploi temporaire n'ont pas été assez ambitieuses

Une étude récente de l'OCDE semble indiquer que l'emploi temporaire peut représenter une première étape vers la progression de carrière car il facilite l'entrée sur le marché du travail pour les jeunes (Quintini et Martin, 2006). La LPE pour l'emploi temporaire est devenue moins restrictive en Grèce au cours de la décennie passée mais reste parmi les plus sévères de la zone OCDE (graphique 4.10, partie supérieure)¹⁴. Par suite des réformes, l'emploi temporaire a progressé pour atteindre 9½ pour cent de l'emploi total mais il demeure beaucoup moins fréquent que dans la zone euro, où sa part est de 16 % (Eurostat, 2006). De plus, la Grèce est un des rares pays qui appliquent des règles plus strictes à l'emploi temporaire qu'à l'emploi régulier. Le degré de restriction de la LPE pour l'emploi temporaire pose des problèmes : à titre d'exemple, la proportion de jeunes qui ne sont ni dans le système éducatif ni en situation d'emploi ou de formation est parmi les plus fortes de la zone OCDE (à noter toutefois que cette proportion peut être influencée par des contraintes non économiques telles que le service militaire). De plus, la part de ces jeunes qui est restée dans cette même situation pendant les cinq années suivantes est de 20 % en Grèce, la deuxième plus élevée dans l'échantillon. Compte tenu du fort taux de chômage des jeunes et des difficultés d'entrée sur le marché du travail, il faudrait assouplir encore la LPE applicable à l'emploi temporaire.

Graphique 4.10. **Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi : emploi temporaire et régulier¹**

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif



1. L'agrégat OCDE est une moyenne non pondérée qui exclut l'Islande pour les deux années et le Luxembourg en 1998. Source : OCDE (2007), *Objectif croissance*, Réformes économiques et OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.

Si l'on veut que l'emploi temporaire facilite l'entrée sur le marché du travail, il faut des réformes additionnelles permettant aux jeunes qui débutent dans des emplois temporaires de devenir des travailleurs permanents. L'assouplissement de la LPE pour l'emploi temporaire devrait donc, idéalement, aller de pair avec une réduction du niveau de protection des travailleurs permanents. De fait, le maintien d'un niveau excessivement élevé de protection pour les travailleurs permanents, conjugué à un recours croissant à l'emploi temporaire, n'augmente qu'en apparence la flexibilité de l'emploi¹⁵. Ces stratégies de réforme partielle peuvent avoir des effets à long terme défavorables car les employeurs ont tendance à recruter principalement par le biais de contrats temporaires et peuvent être réticents à convertir ceux-ci en contrats permanents. De ce fait, la rotation de la main-d'œuvre dans les groupes qui sont surreprésentés dans les emplois temporaire s'accélère. Cela peut piéger les travailleurs dans des emplois précaires et dans une haute insécurité d'emploi (OCDE, 2006b)¹⁶. Les travailleurs temporaires ne bénéficiant généralement pas d'une formation, la précarité de leur situation est accentuée tandis que la croissance de la productivité est ralentie. Afin d'éviter la segmentation du marché du travail, de nouvelles réformes de la LPE devraient viser à aligner le niveau de protection des travailleurs permanents et temporaires. Des réformes plus audacieuses pourraient consister à transformer la législation relative aux indemnités de licenciement en un système de comptes individuels, comme celui qui est expérimenté en Autriche (encadré 4.2).

Encadré 4.2. LPE : Les leçons de l'Autriche

Au cours de la décennie écoulée, plusieurs pays ont réformé leur législation sur la protection de l'emploi. Dans la plupart des cas, les réformes ont consisté simplement à assouplir ou à durcir la réglementation existante. En revanche, les réformes entreprises en Autriche ont été plus radicales.

L'Autriche a récemment réformé le dispositif de versement d'indemnités de licenciement pour le transformer en un système de comptes d'épargne individuels. Dans l'ancien système, des indemnités étaient versées aux salariés du secteur privé en cas de licenciement au bout d'au moins trois années d'ancienneté auprès du même employeur. Le montant des indemnités allait d'un mois de salaire par année au-delà de trois ans d'ancienneté, à un an de salaire au maximum pour les travailleurs ayant 25 années d'ancienneté ou plus. Les droits à indemnités étaient fondés sur la relation d'emploi entre *un travailleur et une entreprise*.

Depuis 2003, les employeurs doivent verser 1½ pour cent du salaire sur un compte individuel (géré par un fonds qui investit le montant versé sur les marchés de capitaux privés), à compter du premier jour d'emploi et jusqu'au dernier jour. En cas de licenciement, un salarié ayant au moins trois années d'ancienneté peut soit percevoir immédiatement son indemnité, soit épargner en vue d'une pension future. Dans le cas où le salarié quitte son emploi ou a une ancienneté de moins de trois ans, le montant accumulé ne lui est pas versé mais il conserve ses droits à indemnités, qui sont transférés à l'employeur suivant. De la sorte, la nouvelle indemnité de licenciement est épargnée et cumulée tout au long de la vie active du salarié.

Pour les employeurs, ce système lisse les coûts de licenciement et élimine l'incertitude liée aux indemnités à verser. Les versements patronaux aux comptes individuels alourdissent cependant les coûts de main-d'œuvre, à moins qu'ils ne soient compensés par des salaires moins élevés. Pour les salariés, le nouveau système réduit le coût de la mobilité du travail car ils ne perdent pas leurs droits à indemnités lorsqu'ils changent d'emploi.

Des mesures actives du marché du travail peuvent aussi être utiles

L'assouplissement de la LPE devrait s'accompagner de mesures actives et passives du marché du travail afin d'aider à dynamiser le marché tout en offrant une sécurité d'emploi suffisante aux travailleurs. En matière de mesures passives, la Grèce dépense moins que les autres pays de la zone euro. Tandis que les chômeurs de longue durée ne sont quasiment pas indemnisés, la fréquence élevée de cette forme de chômage (54 %, contre 33 %, en moyenne, dans la zone OCDE) est surprenante et souligne la gravité des rigidités du marché du travail (OCDE, 2006b).

Quant aux programmes actifs du marché du travail (PAMT), tels que la formation en cours d'emploi ou les incitations à l'embauche, il est possible de les améliorer puisque la Grèce dépense, en proportion de son PIB (non révisé), moins d'un tiers de la moyenne de la zone euro. Un grand nombre d'études macroéconomiques révèlent toutefois que les dépenses au titre des PAMT accélèrent le retour à l'emploi des chômeurs et autres demandeurs d'emploi¹⁷. Cependant, des études microéconomiques soulignent que les résultats des différents programmes varient grandement et que la conception des dispositifs est déterminante. L'aide à la recherche d'emploi, par exemple, qui est peu coûteuse, donne souvent de bons résultats, alors que la création d'emplois publics est généralement décevante du point de vue du retour des chômeurs à l'emploi non subventionné (Kluve, 2006; Martin et Grubb, 2001).

Des PAMT bien conçues pourraient aider à réduire le chômage, mais il est possible aussi de relever le taux d'activité, surtout celui des femmes. Le taux d'activité des femmes est actuellement de 55 %, contre une moyenne de 64 % dans la zone euro. Les données d'observation montrent qu'une aide publique accrue à la garde d'enfant accroît l'offre de main-d'œuvre féminine en allégeant la charge fiscale effective qui pèse sur les mères (Jaumotte, 2003; Nicolitsas, 2006). Alors que la moyenne dans la zone OCDE s'établit à 0.7 % du PIB, l'aide publique à la garde d'enfant ne représente actuellement que 0.4 % du PIB (non révisé) en Grèce, ce qui signifie que les futures réformes du marché du travail visant à faire progresser le taux d'activité des femmes devront prévoir des subventions pour les frais de garde d'enfant.

Résumé et recommandations

Malgré la vigoureuse croissance enregistrée récemment, la performance du marché du travail reste préoccupante, en particulier le niveau élevé du chômage, conjugué à des problèmes d'entrée sur le marché pour les groupes vulnérables. Ce médiocre résultat est dû essentiellement aux rigidités des institutions du marché du travail. Les coûts minimums de main-d'œuvre – résultant de l'interaction des salaires minimums et de coûts non salariaux – ont probablement des conséquences défavorables pour les groupes vulnérables. Une LPE stricte, surtout pour les employés de bureau et pour ceux dont l'ancienneté avec le même employeur est relativement réduite, contribue sans doute aussi aux difficultés que les jeunes, les chômeurs de longue durée et les femmes éprouvent à entrer sur le marché. En fixant les salaires minimums, les partenaires sociaux devraient prendre en compte les forts taux de chômage des jeunes et des femmes. La création d'un salaire inférieur au minimum pour les jeunes pourrait alors aider à faire baisser les taux de chômage, qui demeurent obstinément élevés. En même temps, il vaudrait mieux améliorer le traitement réservé aux titulaires de bas revenus par le biais du système d'impôts et de

prestations qu'au moyen de taux différenciés de salaire minimum. Les recommandations d'action sont résumées dans l'encadré 4.3.

Encadré 4.3. **Recommandations visant à faciliter l'entrée sur le marché du travail**

- En fixant les salaires minimums, les partenaires sociaux devraient tenir compte des taux élevés de chômage des jeunes.
- Encourager des négociations décentralisées en évitant l'extension administrative des conventions collectives (aux niveaux de la branche et de la profession) aux parties qui ne sont pas directement représentées dans les accords initiaux.
- Les pouvoirs publics devraient aussi chercher à modérer davantage les hausses de salaire de ses propres agents, sachant qu'elles guident l'évolution globale des rémunérations.
- Réduire le coût minimum de l'emploi de jeunes travailleurs par la création d'un salaire inférieur au salaire minimum pour les jeunes.
- Réduire encore les cotisations de sécurité sociale pour les titulaires de bas salaires, cette mesure étant financée par des compressions de dépenses.
- Réduire les indemnités de licenciement pour les employés de bureau et les travailleurs ayant un contrat temporaire et les aligner sur celles qui sont versées aux ouvriers.
- Songer à transformer le régime des indemnités de licenciement en un système de comptes individuels, comme l'a fait l'Autriche.
- Développer des programmes actifs du marché du travail bien conçus, tels que l'aide à la recherche d'emploi ou la formation en cours d'emploi, à condition que cela ne soit pas contraire aux objectifs budgétaires globaux.
- Augmenter les aides à la garde d'enfant afin d'accroître l'offre de main-d'œuvre féminine. En outre, les prestations familiales, jusqu'ici intégrées au dispositif du salaire minimum, devraient être versées non seulement aux travailleurs mariés mais aussi aux parents célibataires avec enfants à charge. Elles devraient être financées sur le budget à condition que cela ne soit pas contraire aux objectifs budgétaires globaux.

Notes

1. En Belgique, l'autre pays où les salaires minimums sont fixés par les partenaires sociaux, environ 90 % des salariés sont syndiqués.
2. Il s'agit de la Fédération des industries grecques (SEV), de la Confédération générale des petites entreprises industrielles et commerciales grecques (GSEVEE) et de la Confédération nationale du commerce grec (ESEE).
3. Bien qu'il n'y ait pas de données disponibles, l'on peut déduire des données de l'OMED (OMED, 2006) que les accords sectoriels sont relativement importants en termes de couverture de salariés : pour 2006, des accords sectoriels ont été conclus dans le secteur du commerce de détail et dans celui de l'hôtellerie et de la restauration, qui représentent respectivement 10 % et 6 % de l'emploi total. D'autres accords ont été conclus en 2006, notamment dans le secteur du tourisme, dans les banques, les compagnies d'assurances, les hôpitaux, les professions juridiques et comptables.
4. Il y a diverses mesures possibles pour normaliser les salaires minimums, comme on le verra de façon plus détaillée à l'annexe 4.A1, mais une mesure médiane des salaires est probablement plus représentative qu'une moyenne arithmétique.

5. Cette pratique est aussi courante dans certains accords sectoriels, où les salariés bénéficient d'une allocation familiale supplémentaire (généralement liée à leur situation de famille) égale à 10 % de leur salaire de base.
6. Le taux de chômage chez les primo-demandeurs d'emploi atteint 42 % du chômage total, contre 16 % dans la zone euro (Eurostat, 2005).
7. Définition d'Eurostat : revenu total du ménage divisé par le nombre d'équivalents adultes dans le ménage.
8. De nombreux ménages ruraux complètent leur salaire par des revenus en nature de la terre. Quatre cinquièmes des ménages sont propriétaires de leur logement – soit le taux le plus élevé de l'Union européenne.
9. L'OAED administre effectivement des prestations familiales ou pour enfant à charge, dont le montant dépend du nombre d'enfants dans les familles à faible revenu, mais le niveau de ces prestations est faible.
10. La corrélation contemporaine entre les variations des salaires minimums et celles des gains moyens bruts est bien plus marquée que la corrélation entre les variations des salaires minimums et celles des gains moyens bruts décalés. Cela semble indiquer que la fixation des salaires minimums fait partie intégrante du processus de détermination des salaires, au lieu d'être établie rétrospectivement afin de tenter de maintenir stable le rapport du niveau du salaire minimum aux gains moyens bruts.
11. Les dispositions législatives concernant les indemnités de licenciement pour les ouvriers ont été complétées et étendues par les conventions collectives générales nationales.
12. Le fait de notifier son licenciement au salarié dans les délais requis réduit de moitié les indemnités de licenciement.
13. La durée d'emploi la plus courte dans l'indicateur est de neuf mois.
14. L'assouplissement de la LPE a déjà augmenté la fréquence du travail temporaire parmi les jeunes. On peut s'attendre à ce que de nouvelles réformes aient le même effet tout en limitant le chômage des jeunes dans le long terme.
15. Pour un résumé des publications sur ce thème – Nickell, 1999 et autres études – voir Sabethai (2000).
16. Selon Nickel (1999), cette segmentation du marché du travail accroît aussi le pouvoir de négociation des travailleurs permanents et gonfle les salaires en entraînant finalement un recul de l'emploi.
17. La hausse du taux de chômage global est moins forte en cas de choc macroéconomique lorsque les dépenses au titre des PAMT sont plus élevées (Mitrakos et Zonzilos, 2006).

Bibliographie

- Banque de Grèce (2005), *Monetary Policy 2005, Interim Report*, octobre, Banque de Grèce, Athènes.
- Banque de Grèce (2006a), *Annual Report 2005*, Banque de Grèce, Athènes.
- Banque de Grèce (2006b), *Monetary Policy 2006, Interim Report*, octobre, Banque de Grèce, Athènes.
- Banque de Grèce (2007), *Monetary Policy 2006-2007*, février, Banque de Grèce, Athènes.
- Banque mondiale (2006), *Doing Business in 2007*, Banque mondiale et International Finance Corporation, www.doingbusiness.org.
- Burtless, G. (2000), « The Greek Labour Market », dans R. Bryant, N. Garganas et G. Tavlas (dir. pub.), *Greece's Economic Performance and Prospects*, Banque de Grèce et The Brookings Institution.
- Calmfors, L. et J. Driffill (1988), « Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance », *Economic Policy*, n° 6.
- Commission européenne (2005), *Emploi en Europe 2005*, Direction générale emploi, affaires sociales et égalité des chances.
- Confédération nationale du travail de Grèce (2006), *Archive nationale des conventions collectives générales*.

- EIRO (European Industrial Relations Observatory On-line) (2002), « Low-wage Workers and the Working Poor », *Comparative Studies*, 2002/9.
- EIRO (2005), « Changes in National Collective Bargaining Systems since 1990 », *Comparative Studies*, 2005/5.
- Eurostat (2005), *EU Labour Force Survey – Principal Results 2004*, Statistics in Focus.
- Eurostat (2006), « Statistics in Focus », *Labour Market Latest Trends*.
- Jaumotte, F. (2003), « Les femmes sur le marché du travail : évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 37, OCDE, Paris.
- Kluge, J. (2006), « The Effectiveness of European Active Labor Market Policy », *IZA Discussion Paper*, n° 2018, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Kongsrud, P. et I. Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-Related Adjustment and the Shift to Services », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 427, OCDE, Paris.
- Martin, J.P. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2.
- Mitrakos, T. et D. Nicolitsas (2006), « Long-term Unemployment in Greece: Developments, Incidence and Composition », *Economic Bulletin*, n° 27, juillet, Banque de Grèce, Athènes.
- Mitrakos, T. et N. Zonzilos (2006), « The Impact of Exogenous Shocks on the Dynamics and Persistence of Inflation: a Macroeconomic Model-based Approach for Greece », *Economic Bulletin*, n° 26, janvier, Banque de Grèce, Athènes.
- Mittag, H.-J. (2006), « Earnings Disparities Across European Countries and Regions », *Statistics in Focus*, Eurostat, juillet.
- Nickell, S. (1999), « Institutions and the Workings of the Labour Market », Center for Economic Performance, London School of Economics, document établi pour la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement.
- Nicolitsas, D. (2006), « Female Labour Force Participation in Greece: Developments and Determining Factors », *Economic Bulletin*, n° 26, janvier, Banque de Grèce, Athènes.
- OCDE (1998), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, n° 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, n° 6, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *L'impôt sur les salaires 2004-05*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, n° 12, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*, n° 5, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Objectif croissance, Réformes économiques*, OCDE, Paris.
- OMED (Service de médiation et d'arbitrage) (2006), 2006 Accord de branche dans le secteur du commerce (en grec).
- Quintini, G. et S. Martin (2006), « Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 39, OCDE, Paris.
- Sabethai, I. (2000), « The Greek Labour Market: Features Problems and Policies », *Economic Bulletin*, n° 16, décembre, Banque de Grèce, Athènes.

ANNEXE 4.A1

Mesures du salaire minimum

La Grèce est atypique du fait qu'elle a 20 niveaux différents de salaire minimum, selon la situation familiale et professionnelle et l'expérience au travail (tableau 4.A1.1). Les comparaisons internationales présentées dans le chapitre portent sur le niveau le plus bas de salaire minimum pour un ouvrier célibataire sans expérience, mais il convient aussi de noter qu'un ouvrier marié sans expérience a un salaire minimum supérieur de 10 % (l'allocation familiale/de foyer est égale à 10 % du salaire « de base »).

Tableau 4.A1.1. **Convention collective générale applicable au niveau national**Salaires minimums en euros, 2004¹

Années d'expérience	Ouvrier (par jour)		Employé de bureau (par mois)		
	Janvier	Septembre	Janvier	Septembre	
Célibataire	0	24.22	25.01	540.66	559.98
	3	25.43	25.94	594.72	606.62
	6	26.54	27.07	648.79	661.77
	9	27.82	28.38	702.86	716.92
	12	29.07	29.65	702.86	716.92
	15	30.27	30.88	702.86	716.92
Marié	0	26.64	27.52	594.73	615.98
	3	27.85	28.44	648.79	662.62
	6	28.96	29.57	702.86	717.77
	9	30.24	30.88	756.93	772.92
	12	31.49	32.15	756.93	772.92
	15	32.70	33.38	756.93	772.92

1. Hausse du salaire minimum de 4 % en janvier et 2 % en septembre plus 8 euros par mois pour les ouvriers et 8.50 euros par mois pour les employés de bureau.

Source : GSEE (Confédération nationale du travail de Grèce), Convention collective nationale 2004-2005, www.gsee.gr/law/law_egsse_file.php.

Afin de calculer les salaires minimums annuels, on a multiplié la rémunération minimum quotidienne d'un ouvrier célibataire sans expérience par le nombre de jours de travail hebdomadaire (5), le nombre de semaines travaillées/payées par an (365/7) et un facteur de réduction pour refléter une prime annuelle équivalant à deux mois de salaire (14/12). Ces primes « obligatoires » apparaissent dans les données de la Grèce, du Portugal, de l'Espagne et des Pays-Bas et correspondent à la pratique suivie par Eurostat pour ses estimations et ses comparaisons des salaires minimums sur une base annuelle. Le minimum quotidien lui-même est une moyenne annuelle afin de refléter une éventuelle

hausse du salaire minimum durant l'année (c'est-à-dire une moyenne du taux pour chaque mois de l'année civile).

Mesures du salaire moyen

Un point important, lorsqu'on compare les salaires minimums dans les différents pays, est de savoir sur quelle mesure des salaires moyens ils sont normalisés. Dans certaines comparaisons internationales on utilise le salaire moyen des ouvriers dans le secteur manufacturier. Cependant, comme les ouvriers et le secteur manufacturier dans son ensemble représentent une part décroissante de l'emploi total, cette mesure des salaires devient de moins en moins représentative.

Afin de prendre en compte un échantillon plus large de salariés, d'autres comparaisons internationales sont fondées sur les gains moyens à temps plein des ouvriers et des employés de bureau dans des secteurs plus divers (y compris les services). Cependant, même sur cette base, il faut aussi voir s'il convient de mesurer la rémunération moyenne par le salaire médian ou par le salaire moyen. Une moyenne arithmétique de salaires peut n'être pas représentative si la distribution des gains est biaisée, par exemple du fait de la présence de rémunérations très élevées. Ce biais peut être particulièrement important dans le cas de la Grèce : l'inégalité de revenu, mesurée par le coefficient de Gini, est élevée en comparaison de la moyenne dans l'UE15 (Commission européenne, 2005); et le rapport de la moyenne arithmétique aux gains médians (même s'il est tenu compte des travailleurs à temps partiel en équivalents temps plein) est plus élevé en Grèce que dans la plupart des autres pays de l'UE (Mittag, 2006).

Le concept utilisé pour normaliser les salaires minimums aux fins de la comparaison internationale dans la présente *Étude* est donc le salaire médian car il est plus représentatif du salaire type. Il y a une mesure du salaire médian disponible pour de nombreux pays de l'OCDE, mais on ne dispose pas de cette mesure pour la Grèce. Afin de surmonter ce problème, une mesure des gains moyens (gains annuels moyens à temps plein dans tous les secteurs industriels et de services hors agriculture et employés de maison) est réduite par le rapport des gains moyens aux gains médians. Le ratio utilisé pour la présente *Étude* est fondé sur les données de l'enquête du Panel communautaire des ménages et s'établit à 1.13. D'autres études, telles que l'enquête de 2002 d'Eurostat sur la structure des rémunérations, donnent pour le même ratio une valeur de 1.29. Cela impliquant un salaire médian nettement plus bas, le salaire minimum représenterait 55.5 % du salaire médian.

Bibliographie

Commission européenne (2005), *Emploi en Europe 2005*, Direction générale emploi, affaires sociales et égalité des chances.

Mittag, H-J. (2006), « Earnings Disparities Across European Countries and Regions », *Statistics in Focus*, Eurostat, juillet.

Chapitre 5

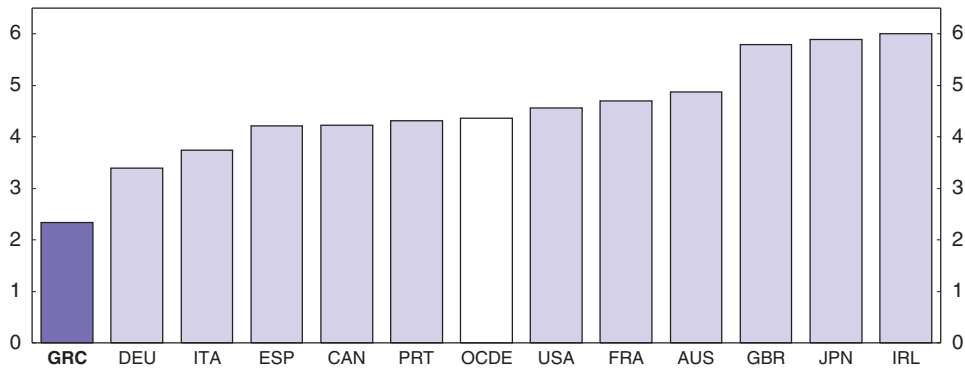
Améliorer l'enseignement supérieur

Un système d'enseignement supérieur performant est essentiel à la formation de capital humain, à l'innovation et à l'assimilation des nouvelles technologies. En Grèce, toutefois, les résultats de ce système, mesurés à l'aune des critères internationaux, sont médiocres comme en témoignent le faible niveau des taux de diplômés, le nombre important de ressortissants nationaux qui partent étudier à l'étranger en dépit du faible coût des études en Grèce, et le faible volume des publications scientifiques. L'État est le seul producteur d'enseignement supérieur et son principal financeur, ce qui amène à s'interroger sur l'efficacité des dépenses publiques dans ce secteur. D'après les nouveaux indicateurs de l'OCDE, le cadre institutionnel actuel de l'enseignement supérieur ne correspond pas, tant s'en faut, aux meilleures pratiques. Ce système figure notamment parmi les plus centralisés et les moins souples de la zone OCDE. Le présent chapitre met en lumière les insuffisances du dispositif actuel et évalue la récente réforme du système universitaire. Ces projets représentent une étape nécessaire dans la bonne direction, car ils mettent l'accent sur la bonne gouvernance et instaurent un système d'évaluation. Toutefois, d'autres initiatives s'imposent pour remédier à toutes les déficiences observées, et plus particulièrement pour autoriser les universités privées et lier le financement à la performance. À un stade ultérieur, il faudra aussi envisager des réformes en profondeur du financement des étudiants.

Les taux de diplômés, bien qu'en progression régulière, demeurent parmi les plus faibles dans la zone OCDE (graphique 5.1) car si l'effectif d'étudiants scolarisés est élevé, le nombre de sorties sans diplôme l'est également¹. De plus, la Grèce se place au deuxième rang du point de vue de la proportion des ressortissants nationaux partis étudier à l'étranger, bien que l'enseignement supérieur soit en grande partie gratuit dans ce pays (graphique 5.2). L'expatriation de ce gros effectif d'étudiants tient en partie à des restrictions de l'accès, mais il est probable qu'elle reflète aussi un niveau de qualité

Graphique 5.1. Les taux de diplômés sont faibles

Nouveaux diplômés du supérieur en pourcentage de la population âgée de 20 à 29 ans, 2004¹

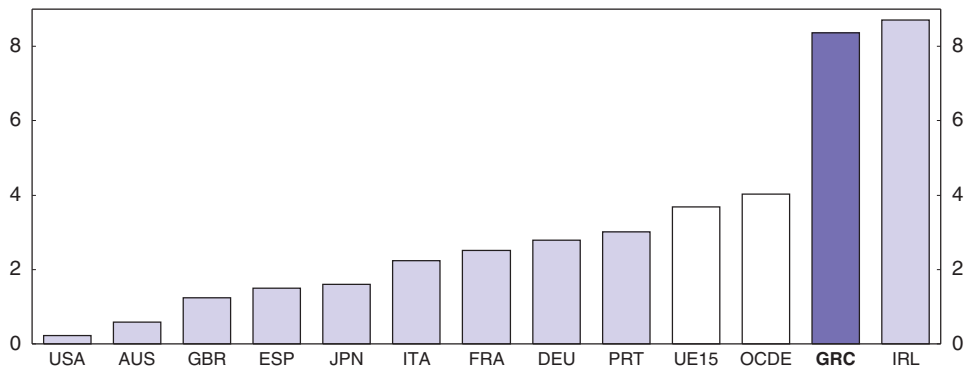


1. Les diplômés du supérieur comprennent tous les étudiants, y compris ceux qui ont plus de 29 ans. La moyenne OCDE est non pondérée.

Source : Oliveira-Martins, J. et al. (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

Graphique 5.2. De nombreux ressortissants nationaux étudient à l'étranger¹

Étudiants scolarisés à l'étranger, en pourcentage de l'effectif total du supérieur, 2003



1. À l'exclusion des formations à la recherche de haut niveau en Allemagne. Les totaux indiqués pour l'UE15 et l'OCDE sont des moyennes non pondérées ne comprenant pas le Luxembourg.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

supérieur dans les autres pays. Les dépenses d'enseignement supérieur en pourcentage du PIB révisé sont légèrement inférieures à la moyenne européenne et beaucoup plus faibles que les dépenses du Canada, de la Corée et des États-Unis.

Les déterminants de l'investissement dans l'enseignement supérieur

Les investissements dans l'enseignement supérieur dépendent pour l'essentiel de trois éléments : i) le cadre institutionnel du système d'enseignement supérieur; ii) le taux de rendement privé attendu des investissements dans l'éducation; et iii) les modes de financement s'offrant aux étudiants. Ces trois éléments sont examinés successivement ci-après.

Le cadre institutionnel de l'enseignement supérieur

L'OCDE met au point une nouvelle série d'indicateurs qui rassemblent diverses caractéristiques institutionnelles influant sur l'offre d'enseignement et sur les performances des universités ou d'établissements analogues. Les indicateurs sont encore provisoires mais les résultats finals sont attendus très prochainement (Oliveira-Martins et al., 2007). Fondés sur les réponses à un questionnaire, ces indicateurs portent sur trois grandes catégories :

- L'indicateur de souplesse du point de vue des ressources comprend les critères de sélection des étudiants, l'autonomie dont jouissent les établissements pour décider des sources et de la structure du financement (le montant des droits de scolarité, par exemple) et la politique de personnel telle que les règles en matière de recrutement/licenciement ou de fixation des rémunérations.
- L'indicateur de souplesse du point de vue des résultats est axé sur la possibilité de déterminer les contenus de l'enseignement, sur l'application d'un *numerus clausus* (autrement dit, de quotas) à l'effectif d'étudiants dans tel ou tel champ disciplinaire ou sur la diversité des produits (la possibilité d'assurer des formations à distance, entre autres).
- L'indicateur de responsabilisation des établissements se caractérise par des critères d'évaluation et de financement. La notation est fonction du mode d'évaluation et de l'existence de rapports publics dans ce domaine. Les critères de financement sont évalués selon qu'ils reposent sur les règles faisant intervenir les ressources ou les résultats, et en fonction des informations relatives aux financeurs (l'État, les ménages ou les entreprises).

La Grèce obtient des notes faibles dans les trois catégories. S'agissant des ressources, la souplesse est particulièrement faible puisque les universités jouissent d'une autonomie extrêmement limitée dans le recrutement de leur personnel. En effet, les enseignants et les administrateurs sont fonctionnaires. La constitution ne permet pas d'appliquer de droits de scolarité sauf au niveau post-licence. Par ailleurs, l'État finance un manuel par matière, souvent l'ouvrage rédigé par le professeur, ce qui ne manque pas d'influer sur l'offre d'outils pédagogiques². Jusqu'à une date récente, il n'était pas permis de dispenser des formations en une langue étrangère. Les universités n'ont guère leur mot à dire dans la sélection des étudiants. Les principaux critères d'accès au supérieur sont la moyenne des notes obtenues en troisième année de *lyceum* et les résultats obtenus à un examen national d'entrée. Les étudiants choisissent des champs disciplinaires variés et c'est le ministère de l'Éducation nationale et du Culte qui gère leur affectation à telle ou telle filière. S'il est vrai

que l'accès à certains domaines d'études, la médecine par exemple, est clairement limité, on ne sait pas au juste quel est le niveau global de restriction car les taux de scolarisation ont doublé ces dix dernières années et approchent à présent la moyenne OCDE (OCDE, 2006). S'agissant des résultats, la souplesse est également faible, les principales décisions étant prises par l'administration centrale. De plus, la Constitution interdit les universités privées. Le statut de fonctionnaire des professeurs et l'absence de concurrence entre eux ainsi qu'entre les universités publiques seraient responsables d'une grave détérioration de la qualité de l'enseignement à ce niveau (Psacharopoulos, 2004). Enfin, la responsabilisation des universités est entravée par l'absence d'évaluation indépendante, même si la réforme gouvernementale prévoit que ces évaluations seront réalisées dans l'avenir (voir ci-après).

Le taux de rendement interne de l'enseignement

Le taux de rendement interne privé de l'enseignement supérieur est une mesure globale des facteurs qui incitent une personne à entreprendre des études supérieures. Il révèle le taux d'actualisation qui permet de comparer les avantages que les études procureront à l'avenir et leur coût actuel. La majoration salariale dont bénéficiera toute sa vie une personne ayant fait des études supérieures correspond à divers éléments de coûts et avantages : des salaires et des pensions de retraite plus élevés et une plus grande probabilité d'être pourvue d'un emploi, éléments qui sont dans une certaine mesure contrebalancés par une fiscalité plus lourde, les coûts directs des études, la durée des études et le coût d'opportunité correspondant à l'impossibilité de beaucoup travailler durant le temps de la formation.

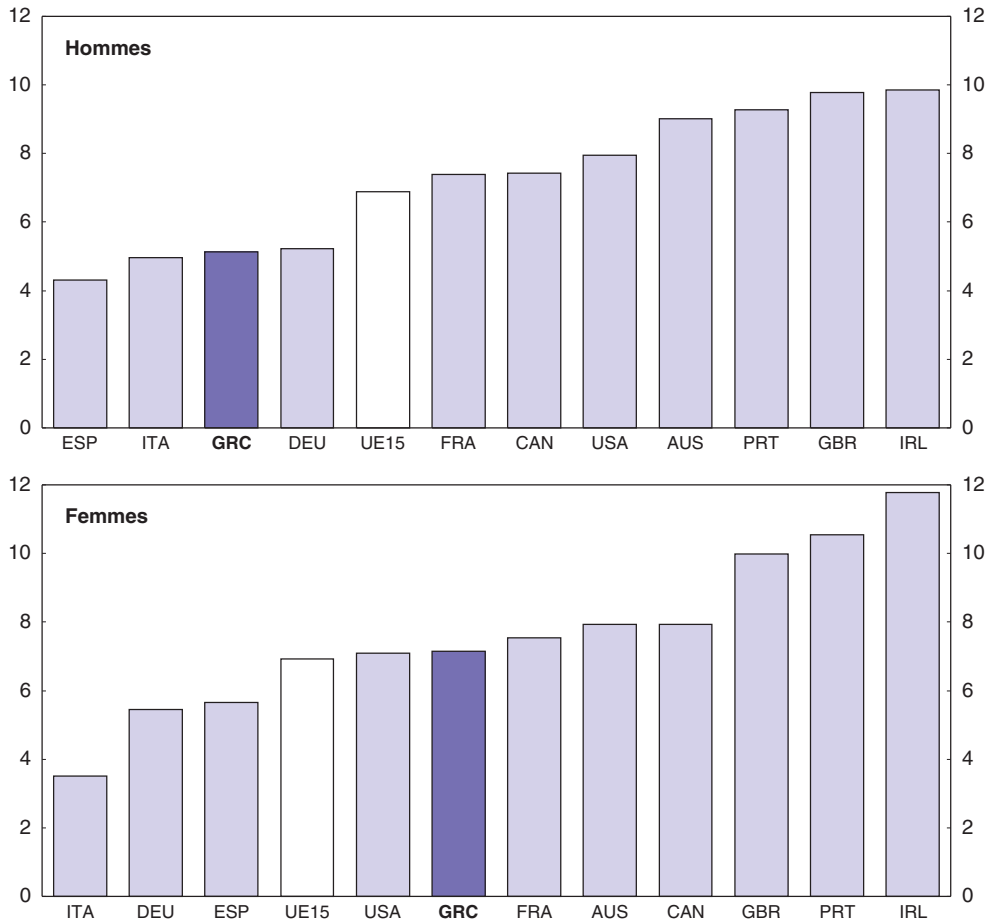
Le taux de rendement interne en Grèce par rapport aux autres pays est relativement faible pour les hommes et moyen pour les femmes (graphique 5.3). Il se trouve abaissé par la longue durée des études (graphique 5.4), due en partie au fait que le coût des études supérieures (non compris les frais de subsistance) est quasiment nul (les étudiants en prélicence n'acquittent pas de droits de scolarité) et si l'on tient compte des allocations versées, ce coût est légèrement négatif. De plus, à l'heure actuelle, la durée des études n'est absolument pas limitée, et durant toute cette période, l'étudiant perçoit une allocation logement de 1 000 euros par an, ou bien est logé et nourri gratuitement, et bénéficie en outre de tarifs bon marché dans les transports en commun ainsi que d'autres prestations. Dans d'autres pays, l'Allemagne et l'Italie par exemple, les études supérieures durent aussi en général très longtemps et le coût à supporter par les particuliers à ce titre est également faible. La probabilité de trouver un emploi liée à l'obtention d'un diplôme universitaire n'a guère d'incidence sur le taux de rendement dans le cas des hommes mais a un effet considérable pour les femmes.

Le financement des investissements dans l'enseignement supérieur

Dans la mesure où les principaux bénéficiaires de l'enseignement supérieur sont les diplômés eux-mêmes, qui ultérieurement touchent des rémunérations plus élevées, l'investissement dans l'éducation pourrait en principe être financé au moins en partie par les mécanismes du marché. Le financement des universités en partie au moyen de droits de scolarité pourrait réduire la durée des études, accroître le rendement de l'éducation et mobiliser des moyens financiers plus grands en faveur de ce secteur, ce qui serait particulièrement important dans les domaines d'études dont l'accès est pour l'heure limité. Toutefois, la possibilité de recourir largement au financement privé est entravée par

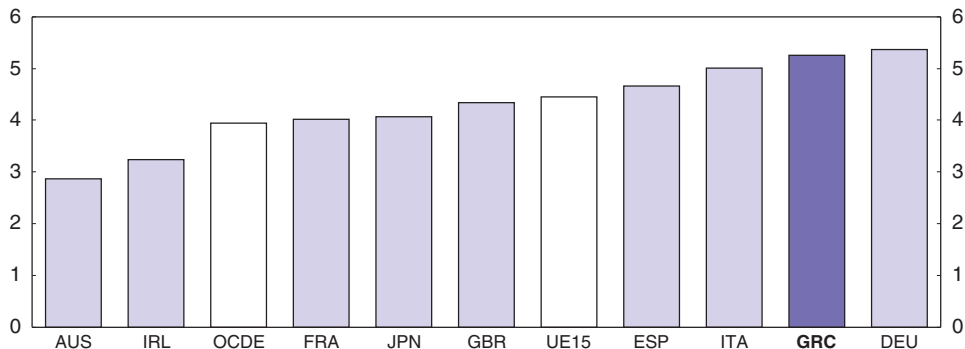
Graphique 5.3. **Estimations du taux de rendement interne des études supérieures**¹

En pourcentage, 2001



1. On pose en hypothèse un taux uniforme d'accroissement de la productivité du travail dans les pays de 1.75 % par an. L'estimation indiquée pour l'UE15 est une moyenne non pondérée.

Source : Oliveira-Martins, J. et al. (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

Graphique 5.4. **Les études durent longtemps**Durée moyenne des études supérieures, en années, 2003¹

1. On a utilisé soit une méthode par chaîne, soit une formule d'approximation pour calculer les estimations de la durée des études supérieures. La durée moyenne pour la France et le Royaume-Uni est estimée sur la base des chiffres nationaux. La moyenne pour l'UE15 ne comprend pas le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal; la moyenne OCDE ne concerne que 22 pays.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

les imperfections du marché financier, qui freinent le développement des prêts-étudiants accordés par les banques privées. Les carences en question concernent les incertitudes entourant les compétences des étudiants et leurs revenus futurs ainsi que l'absence de garanties. Elles aboutiraient à des primes de risque très élevées et à un faible niveau d'investissement dans le capital humain. De plus, les étudiants n'ont pas la certitude d'obtenir un diplôme et ne connaissent pas le taux de rendement dudit diplôme, de sorte qu'ils se montrent peu disposés à prendre des risques, ce qui entrave davantage encore le développement des prêts.

Pour surmonter les défaillances du marché du crédit, de nombreux pays membres de l'OCDE ont mis en place des systèmes perfectionnés de prêts et de subventions; c'est le cas en particulier des pays qui ont décidé de percevoir des droits de scolarité ou de les relever. Dans d'autres pays, la Grèce notamment, le financement est principalement assuré au moyen de transferts au sein des familles, le système d'allocations n'étant pas généreux tandis que le mécanisme de prêts aux étudiants est inexistant. Dans la mesure où les étudiants à faible revenu pâtissent davantage des insuffisances du marché de crédit, des questions d'équité viennent s'ajouter aux problèmes d'efficacité examinés plus haut. Si l'on compare le coût des études pour un particulier (droits de scolarité et frais de subsistance) avec les ressources dont ce dernier dispose sous forme de prêts, d'allocations, d'épargne familiale et de revenu potentiel d'un travail à temps partiel, il est frappant de constater que ce rapport est en règle générale inférieure dans les pays qui conjuguent des droits de scolarité élevés et des systèmes perfectionnés de prêts et de bourses. La plupart de ces pays sont aussi en général ceux qui affichent des taux élevés de diplômés. Ce constat démontre que l'application de droits de scolarité ne crée pas nécessairement des problèmes de liquidité et/ou ne décourage pas les inscriptions dans l'enseignement supérieur lorsque des systèmes de financement sont disponibles pour les étudiants.

La réforme universitaire va dans le bon sens mais est trop modeste

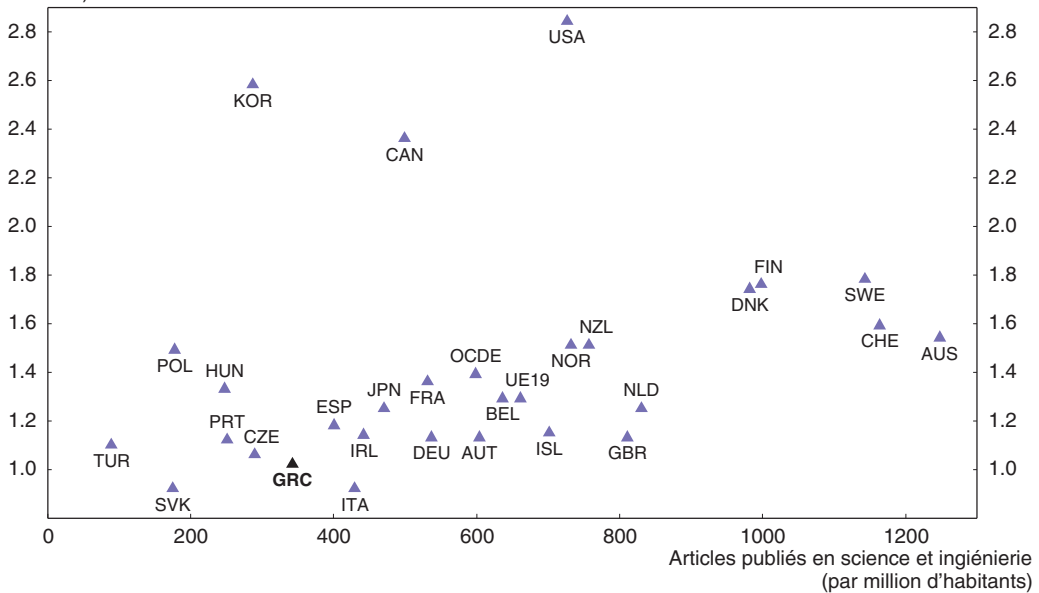
Le gouvernement a récemment adopté des réformes qui s'attaquent à un certain nombre des problèmes repérés plus haut :

- Au sujet de la souplesse dans les ressources, le cycle budgétaire dans lequel s'inscrit le financement des établissements publics passera d'un à quatre ans, mais les décisions seront prises au centre. En ce qui concerne la création d'universités privées, le premier obstacle constitutionnel a été franchi, le gouvernement disposant d'une majorité au Parlement, mais une majorité renforcée restera nécessaire après les élections.
- S'agissant de la responsabilisation, un système d'évaluation des universités est actuellement mis en œuvre alors que les évaluations n'existaient pas avant 2005. Ces évaluations seront réalisées par les étudiants et les départements, à quoi s'ajouteront des audits externes. En ce qui concerne ce dernier point, l'Agence hellénique d'assurance-qualité a été créée et les recommandations figurant dans les rapports d'évaluation externes seront publiées (Kyriazis, 2006). Selon les projets actuels, le financement sera lié aux plans quadriennaux, mais on ne sait pas encore dans quelle mesure il sera révisé en fonction des résultats. Toutefois, les départements disposeront de quatre ans pour résoudre les problèmes. Dès lors que le nouveau système aura été installé dans son intégralité, le financement pourrait à un stade ultérieur être lié plus explicitement aux performances.

- La durée des études des nouveaux inscrits sera limitée alors qu'actuellement elle ne l'est pas. La durée maximum des études est définie comme le double du nombre minimum de semestres.
- Le nombre de bourses et leur montant seront augmentés. Une aide financière sera accordée au moyen de prêts sans intérêts, tandis que les bourses seront octroyées aux étudiants éligibles en fonction de la réglementation applicable aux établissements d'enseignement supérieur. Les étudiants pourront aussi obtenir une bourse en contrepartie d'un emploi sur le campus.
- Un poste de secrétaire est créé dans chaque établissement d'enseignement supérieur pour une meilleure coordination des services financiers et administratifs. Le secrétaire, nommé pour quatre ans, est responsable devant le recteur de l'établissement et travaille sous sa supervision.

Le programme de réformes va dans la bonne direction. Cela dit, il est modeste comparé à l'ampleur des insuffisances repérées plus haut et des actions qui s'imposent pour aligner les performances du système grec d'enseignement supérieur sur les résultats enregistrés dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et *a fortiori* sur les meilleures pratiques en la matière. Même dans ces conditions, ce programme a déclenché une résistance étonnamment farouche de la part de certains étudiants et enseignants, ce qui semble peu perspicace. S'agissant des étudiants actuels, on peut comprendre qu'ils s'opposent au plafonnement de la durée des études, mais cette disposition libérera des places pour les étudiants de demain. De plus, la mise en place d'une limite de ce genre pourrait contribuer à privilégier les études proprement dites : à l'heure actuelle, selon les estimations, parmi les étudiants inscrits, 70 % seulement étudient effectivement et à peine 30 % assistent aux cours (Pelagidis et Mitsopoulos, 2006). Par ailleurs, les réformes prévoyant l'évaluation des performances universitaires ainsi que la concurrence d'universités privées devraient élever la qualité des formations et améliorer l'adaptation des contenus de l'enseignement aux besoins des étudiants. Du point de vue des enseignants-chercheurs, la création des universités privées devrait offrir de nouvelles possibilités de carrière et les réformes pourraient dynamiser quelque peu les performances de la recherche, qui sont actuellement médiocres (graphique 5.5).

La récente réforme adoptée par le gouvernement ne devrait cependant représenter que la première étape d'un programme de réformes. D'autres réformes devraient en particulier avoir pour priorité d'autoriser la création d'universités privées et de lier le financement des établissements et les rémunérations aux résultats des évaluations. À l'heure actuelle, par exemple, les professeurs ont tous des rémunérations similaires, indépendamment de la matière enseignée ou du nombre d'études publiées. L'expérience du Canada démontre l'importance d'une réforme : dans ce pays, le mode d'administration des universités varie selon les provinces et plus l'autonomie dont les universités jouissent pour fixer les rémunérations est grande, plus nette est l'amélioration des performances des établissements au regard de plusieurs critères (Chant, 2005).

Graphique 5.5. **Volume de publications scientifiques**2003¹Dépenses d'enseignement supérieur²
(% du PIB)

1. Les dépenses d'enseignement supérieur au Canada portent sur 2002.

2. PIB aux prix courants convertis en dollars des États-Unis au moyen des parités de pouvoir d'achat. Les chiffres du PIB pour la Grèce sont révisés.

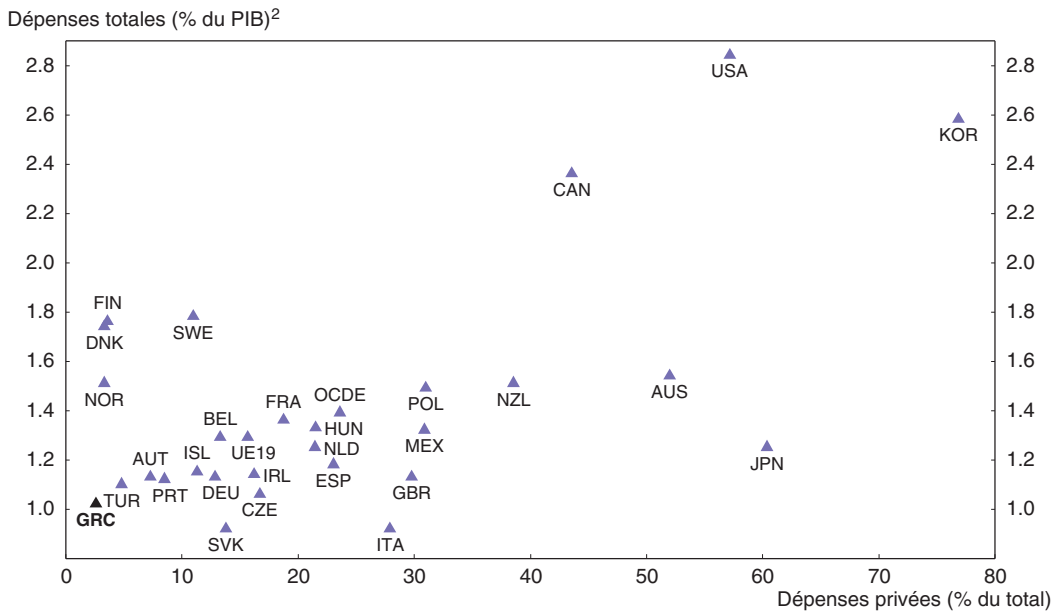
Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris; National Science Foundation (2006), *Science and Engineering Indicators 2006*, www.nsf.gov/statistics/seind06; ministère de l'Économie et des Finances.

Avantages à attendre de réformes ambitieuses

L'OCDE a entrepris des recherches pour examiner les facteurs qui expliquent les écarts de taux de diplômés entre les pays et l'évolution des taux de diplômés dans le temps. Parmi les variables dépendantes utilisées pour les régressions internationales empilées figurent le taux de rendement interne, les indicateurs de souplesse et de responsabilisation, la disponibilité du financement à titre individuel pour les étudiants et le nombre de contrôles. Si la Grèce alignait son degré de souplesse et de responsabilisation sur celui d'un pays plus performant (par exemple l'Australie), son taux de diplômés serait propulsé de plus de 3 points de pourcentage (ce qui rapprocherait ce pays de la moyenne OCDE). Étant donné le faible score au regard de cet indicateur, très logiquement il s'agit là du gain potentiel le plus important parmi tous les pays de l'OCDE.

Le niveau des dépenses totales est en général beaucoup plus élevé dans les pays qui non seulement ont largement recours aux financements publics mais disposent aussi de contributions considérables de la part des étudiants et d'autres ressources non publiques (graphique 5.6). La Grèce se distingue par le niveau relativement faible de ses dépenses totales d'enseignement supérieur et en même temps par sa forte dépendance à l'égard des financements publics. La diversification des sources de financement des universités est une option séduisante dans de nombreux pays européens qui sont actuellement très tributaires des financements publics et où les dépenses globales d'enseignement supérieur en pourcentage du PIB sont faibles. Ces arguments prennent plus de poids dans des pays comme la Grèce où les contraintes budgétaires sont très sérieuses et où le vieillissement va exercer des pressions considérables sur les dépenses publiques à l'avenir. C'est pourquoi

Graphique 5.6. **Dépenses d'enseignement supérieur**
2003¹



1. 2002 pour le Canada.

2. PIB aux prix courants convertis en dollars des États-Unis au moyen des parités actuelles de pouvoir d'achat. Les chiffres du PIB pour la Grèce sont révisés.

Source : OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris; ministère de l'Économie et des Finances.

ces pays devraient aussi envisager d'accroître les financements en appliquant des droits de scolarité aux étudiants en pré-licence et en mettant en place parallèlement un dispositif de prêts et un système amélioré d'allocations. Le niveau des droits de scolarité devrait être relativement faible dans la mesure où le taux de rendement des études supérieures n'est pas très élevé actuellement. Cela dit, même des droits de scolarité relativement faibles auraient pour effet de réduire la durée des études et d'intensifier les pressions exercées par les étudiants et leurs parents pour que le système universitaire améliore ses performances. En subordonnant le remboursement du prêt aux revenus ultérieurs, comme c'est le cas en Australie, en Nouvelle-Zélande ou au Royaume-Uni, le pays résoudrait les problèmes de crédit auxquels sont confrontés les étudiants issus des milieux relativement démunis; cette solution consiste à octroyer un prêt que l'étudiant utilise pour financer ses frais de scolarité et qu'il doit rembourser une fois son diplôme obtenu à moins que ses revenus ne tombent en dessous d'un seuil minimum. Les dispositifs de ce genre permettent de régler simultanément les questions de justice et d'efficacité. Toutefois, ils impliquent également la nécessité de contrôler le revenu des diplômés, tâche qui incombe habituellement à l'administration fiscale. Un système efficace de collecte de l'impôt est essentiel et si la Grèce a accompli beaucoup de progrès dans ce domaine, elle n'y excelle toujours pas; ainsi, il semble que le suivi des revenus de certains professionnels indépendants pose des problèmes. Une autre solution consiste à octroyer des prêts classiques dont les remboursements et la durée sont prédéterminés. Dans un dispositif de ce genre, les remboursements représentent une lourde charge dans les premières années d'activité, qui s'allège cependant à mesure que les revenus augmentent. Il y a en outre des problèmes d'information qui accentuent l'incertitude et les risques à la fois pour les emprunteurs et les prêteurs. Les droits de scolarité réduiraient le taux de rendement des études

supérieures dans la mesure où le coût des études augmente. En revanche, les dispositifs de prêt réduisent les problèmes de liquidité et l'effet net *ex ante* n'est pas clair. Toutefois, la mise en place des droits de scolarité et l'octroi de prêts aux étudiants, dont le remboursement est subordonné aux revenus futurs, ont été de pair avec une augmentation considérable des taux de diplômés en Australie et en Nouvelle-Zélande, pays qui à présent ne sont pas loin du premier rang dans les comparaisons internationales.

Résumé et conclusions

Le cadre institutionnel actuel de l'enseignement supérieur est l'un des plus centralisés et des moins flexibles de la zone OCDE, et il contribue à la faiblesse des résultats scolaires. Les réformes gouvernementales vont dans la bonne direction. De fait, l'accent mis sur la bonne gouvernance et l'instauration d'un système d'évaluation peuvent être considérés comme une première étape nécessaire dans tout processus de réforme. Toutefois, d'autres initiatives s'imposent pour remédier à toutes les déficiences (encadré 5.1), et plus particulièrement pour autoriser les universités privées et lier le financement à la performance. À un stade ultérieur, il faudra aussi envisager une réforme en profondeur du financement des étudiants.

Encadré 5.1. Réformes du système d'enseignement supérieur : recommandations

Le système d'enseignement supérieur doit être réformé en profondeur. À cet égard, les réformes du gouvernement vont dans la bonne direction mais un train de mesures plus vastes s'impose :

- Procéder à l'amendement de la Constitution et autoriser la création d'universités privées.
- Mettre en place un système efficace d'évaluation des universités et subordonner le financement de ces établissements à leurs performances.
- Accroître l'autonomie des universités en ce qui concerne la sélection du personnel et des étudiants. Étant donné le nombre élevé de sorties sans diplôme, il faudrait envisager une sélection plus rigoureuse des étudiants.
- Appliquer des droits de scolarité d'un montant raisonnable aux étudiants en pré-licence et accorder des prêts-étudiants. Si cette solution est jugée réaliste par les autorités fiscales, il convient de subordonner le remboursement à un salaire plancher futur du diplômé. Accorder des bourses plus généreuses mais en limiter l'octroi à la période au cours de laquelle la formation est officiellement assurée.

Notes

1. L'écart est très net entre d'un côté les formations supérieures de type A (conçues pour accéder à des professions exigeant de grandes compétences comme la médecine, le droit et l'architecture), dans lesquelles les taux de sorties sans diplôme sont inférieurs à la moyenne OCDE, et de l'autre les formations supérieures de type B qui sont axées sur des qualifications pratiques ou techniques, dans lesquelles près de deux étudiants sur trois n'achèvent pas leur formation, ce qui représente de loin le taux d'échec le plus élevé de la zone OCDE (OCDE, 2006).
2. La réforme récente va instaurer une plus grande flexibilité concernant le choix des manuels financés par les pouvoirs publics, si bien que pour chaque cours on pourra choisir sur une liste fixée par les différents universitaires.

Bibliographie

- Chant, J. (2005), « How We Pay Professors and Why it Matters », C.D. Howe Institute Commentary, *The Education Papers*, n° 221, novembre, www.cdhowe.org/pdf/commentary_221.pdf.
- Kyriazis, A. (2006), « Hellenic Higher Éducation and its Reforms (2004-2008) », ministère grec de l'Éducation et du Culte, Athènes.
- OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- Oliveira-Martins, J. et al. (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Pelagidis, T. et M. Mitsopoulos (2006), « State Monopoly in Higher Éducation as a Rent Seeking Industry in Greece », *Journal of Éducational Planning and Administration*, XX(3).
- Psacharopoulos, G. (2004), « The Social Cost of an Outdated Law: Article 16 of the Greek Constitution », *European Journal of Law and Economics*, vol. 16, n° 2, Springer Netherlands.

Chapitre 6

Renforcer la concurrence dans les industries de réseau

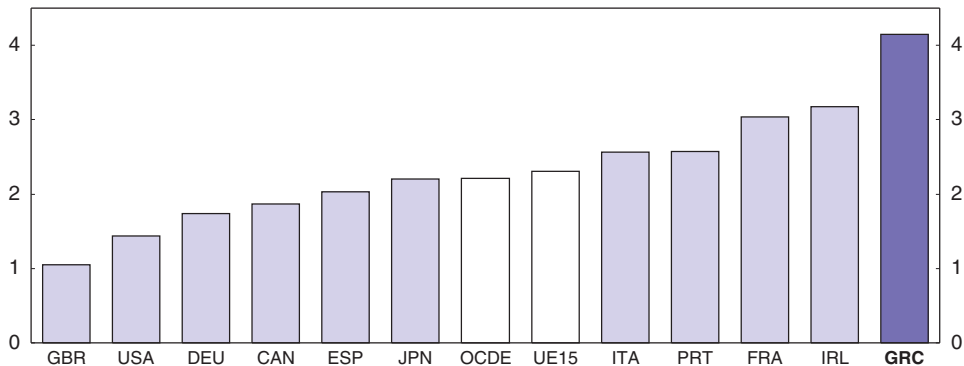
La concurrence effective reste limitée dans les industries de réseau. Des progrès louables ont certes été accomplis en matière de privatisation totale ou partielle des entreprises publiques, mais l'engagement capitaliste de l'État dans les services publics essentiels reste fort, et la réglementation des prix est encore très répandue, en particulier dans le secteur des transports. Des problèmes substantiels se posent dans le secteur de l'énergie, où l'intégration verticale empêche l'instauration d'une véritable concurrence, malgré l'ouverture juridique du marché. Dans les télécommunications, le dégroupage de la boucle locale doit s'accélérer afin de faciliter l'accès aux services à haut débit et la diffusion rapide des technologies de l'information. La libéralisation du marché des services postaux se fait progressivement, conformément à la directive applicable de l'Union européenne. Le financement du service universel suscite toutefois de vives préoccupations. Dans le secteur des transports, la libéralisation des prix des billets de transbordeurs (ferries) en classe économie devrait stimuler la concurrence, mais la privatisation de la compagnie aérienne nationale se fait toujours attendre. La réglementation du secteur du fret routier demeure l'une des plus restrictives de la zone OCDE. Dans le secteur des chemins de fer, les pouvoirs publics doivent poursuivre les réformes pour favoriser la concurrence. La présence d'autorités de régulation efficace est essentielle pour garantir un accès non discriminatoire au réseau et stimuler la concurrence dans tous les secteurs récemment libéralisés.

Il existe des marges considérables de renforcement de la concurrence dans les industries de réseau

Malgré les progrès sensibles accomplis au cours des dix dernières années, les dispositions de la réglementation des marchés de produits entravant la concurrence dans les principales industries de réseau figuraient toujours parmi les plus strictes de la zone OCDE en 2003 (graphique 6.1). Force est de reconnaître que les récentes avancées sont très opportunes, mais des tâches essentielles restent à mener à bien, notamment garantir le jeu de la concurrence dans les secteurs libéralisés depuis peu, en particulier par le biais d'autorités de régulation fortes et indépendantes, et réduire l'intégration verticale dans les domaines où elle pose problème. En outre, l'engagement capitalistique de l'État dans les services publics essentiels reste fort, ce qui entrave probablement la concurrence.

Graphique 6.1. **Indicateurs de réglementation des marchés de produits dans certaines industries de réseau**¹

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2003



1. Énergie, transports et communications. Les agrégats UE15 et OCDE sont des moyennes non pondérées; le premier n'inclut pas le Luxembourg, tandis que le second ne couvre que 21 pays membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2006), Base de données sur la réglementation internationale, www.oecd.org/eco/pmr.

Dans les parties qui suivent, on examinera les progrès accomplis à ce jour ainsi que les problèmes restant à résoudre, en matière de réforme des entreprises publiques et de promotion de la concurrence dans les principales industries de réseau, à savoir l'énergie, les communications et les transports. La restructuration et la modernisation des entreprises publiques constituent une question importante à cet égard, dans la mesure où elles pèsent sur le budget de l'État et représentent une proportion non négligeable du PIB¹. À la fin du chapitre figure un résumé des principales conclusions, suivi de recommandations à l'intention des pouvoirs publics.

Progrès accomplis en matière de réforme et de privatisation des entreprises publiques

Les efforts déployés pour améliorer les performances des entreprises publiques doivent se poursuivre

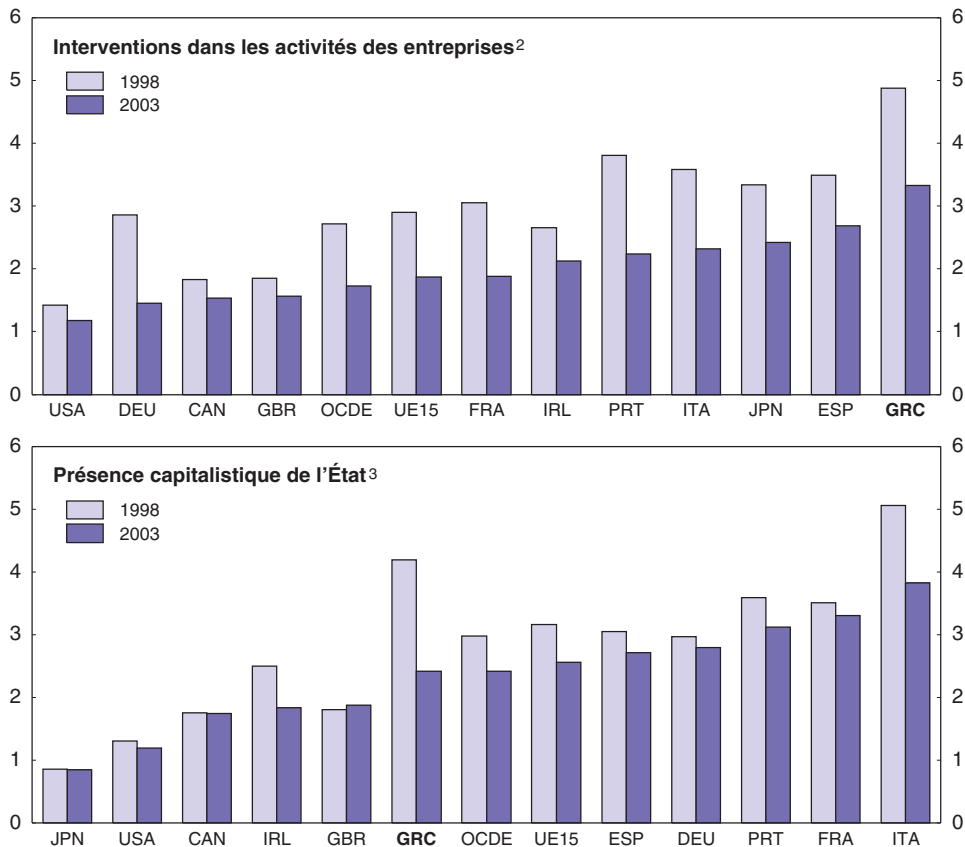
Depuis le milieu des années 90, la Grèce a redoublé d'efforts pour moderniser ses entreprises publiques et les soumettre aux conditions du marché. Cela tient en partie à la nécessité de se plier aux règles et politiques de l'Union européenne, mais aussi au coût budgétaire des entreprises publiques déficitaires (chapitre 2). De 1995 à 2007, les pertes d'exploitation annuelles des 20 principales entreprises publiques ont représenté en moyenne environ ½ pour cent du PIB (non révisé). La précarité de la situation financière des entreprises publiques s'explique par divers facteurs, notamment des problèmes de sureffectifs et des coûts de main-d'œuvre élevés, des règles de tarification qui souvent ne reposent sur aucun critère commercial (dans la mesure où elles correspondent à d'autres objectifs des pouvoirs publics et à des obligations sociales dont la définition reste souvent vague), et le fait que la majorité des entreprises publiques n'ont pas modernisé leurs technologies ou correctement entretenu leurs infrastructures et leur matériel (OCDE, 1998; Mylonas et Papaconstantinou, 2001). La croissance du salaire moyen des employés des entreprises publiques, de l'ordre de 7 % en 2006, est systématiquement supérieure à celle dont bénéficient leurs homologues du secteur privé, et en termes réels, elle est également plus forte que les estimations de la croissance de la productivité dans ce secteur.

Au nombre des récentes initiatives destinées à améliorer les performances des entreprises publiques figure la mise en place (via l'adoption de la loi 3429/2005) d'un nouveau cadre institutionnel pour le fonctionnement des entreprises publiques non cotées dont l'État détient la majorité du capital social, et dont la privatisation n'a pas encore été engagée. Les dispositions de cette nouvelle loi prévoient² : i) une supervision et un contrôle étroits des activités des entreprises publiques par l'État, via la mise en place d'un comité interministériel habilité à imposer des sanctions en cas de violation des dispositions de la loi; ii) l'instauration de conditions d'emploi plus similaires à celles prévalant dans le secteur privé; iii) l'obligation de préparer des plans d'entreprise annuels; et iv) une amélioration du gouvernement d'entreprise grâce à la mise en œuvre de principes (prévoyant notamment la mise en place de comités d'audit internes, la nomination au conseil d'administration de gestionnaires de l'entreprise considérée, de personnes sans fonction de direction et d'administrateurs indépendants) et l'application – pour la première fois – des normes internationales d'information financière inspirés des *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* (OCDE, 2005a). Si ces dispositions sont rigoureusement appliquées, elles peuvent se traduire au fil du temps par des gains d'efficacité et de productivité.

Néanmoins, l'autonomie de gestion s'agissant des décisions d'exploitation et d'investissement, ainsi que la fixation de prix correspondant aux coûts des entreprises publiques (et non à des considérations macroéconomiques à court terme), est également un préalable indispensable à l'amélioration des performances de ces entreprises (OCDE, 1998). Comme le montre le graphique 6.2 (partie supérieure), l'implication du secteur des administrations publiques dans l'activité économique – mesurée en termes de contrôle des prix dans certains secteurs et d'utilisation d'une réglementation contraignante – reste forte par rapport à la situation observée dans d'autres pays. Une multitude d'activités sont subordonnées à des objectifs gouvernementaux dans le secteur des transports, puisque la

Graphique 6.2. **Le niveau de contrôle étatique reste élevé**¹

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif



1. Les agrégats UE15 et OCDE sont des moyennes non pondérées, qui n'incluent pas le Luxembourg et la République slovaque en 1998.
2. Les mesures de contrôle des prix et l'utilisation d'une réglementation contraignante.
3. Le champ et la taille du secteur des entreprises publiques, ainsi que le contrôle direct exercé par l'État sur des entreprises industrielles ou commerciales.

Source : OCDE (2006), Base de données sur la réglementation internationale, www.oecd.org/eco/pmr.

tarification des billets ainsi que les décisions concernant les itinéraires d'acheminement et les principaux membres du personnel de la Société hellénique des chemins de fer (OSE) sont soumises à l'approbation des ministres des Transports et des Finances, tandis que le secteur du camionnage fait l'objet de restrictions numériques à l'entrée (dans le cas du transport de marchandises pour compte d'autrui) et d'une réglementation des tarifs. Dans d'autres secteurs également, comme l'énergie, les tarifs ou les activités des entreprises publiques restent dans une certaine mesure conditionnés par des objectifs gouvernementaux, et ne reposent donc pas sur des considérations commerciales (FMI, 2006). Ainsi, la Société publique d'électricité (DEH) est tenue d'appliquer les mêmes tarifs aux habitants des collectivités insulaires qu'à ceux du reste de la Grèce, malgré le fait que le coût d'approvisionnement des premières est beaucoup plus élevé. Les pouvoirs publics pourraient compenser la situation jugée désavantageuse des îles de manière plus efficiente en recourant à des appels d'offres pour assurer l'obligation de service public, plutôt qu'à des subventions croisées, qui exercent un effet de distorsion en termes d'incitation en découplant les prix et les coûts marginaux. Enfin, la réussite de la réforme

des entreprises publiques reste subordonnée à des progrès décisifs en matière de maîtrise des coûts.

La présence capitalistique de l'État devrait être encore réduite

Le processus de privatisation s'est sensiblement accéléré depuis environ dix ans. Le gouvernement actuel, élu en mars 2004, a réexaminé le programme de privatisation en cours, en commençant par des entreprises ayant fait leurs preuves, dont la « valeur » est largement reconnue sur le marché. En 2006, les privatisations ont essentiellement concerné des sociétés financières appartenant à l'État, auquel elles ont permis d'engranger des recettes représentant 0.7 % du PIB, contre 0.9 % l'année précédente et 0.4 % seulement en 2004 (tableau 6.1). Le programme actuel comprend l'inscription à la cote de la Bourse d'Athènes de la Société publique du gaz (DEPA), après sa restructuration, et la cession d'une partie supplémentaire du capital social de l'Organisation hellénique des télécommunications (OTE), la mise en valeur de certains actifs de la Société de développement touristique, ainsi que l'exploration d'une voie optimale pour poursuivre la privatisation de l'Aéroport international d'Athènes.

Tableau 6.1. **Programme de privatisation : recettes reçues**

2004-06

Société	Part du capital cédée (%)	Méthode de privatisation	Recettes engrangées par l'État (millions d'euros)	Part du capital actuellement détenue par l'État (%)
2004				
Hellenic Petroleum	8.2	Vente de gré à gré	192	35.5
Banque nationale de Grèce	7.5	Constitution accélérée d'un livre d'ordres	562	0
Recettes totales engrangées			754	
2005				
Société de paris sur le football (OPAP)	16.4	Reclassement (aux conditions du marché)	1 266	34.0
Organisation hellénique des télécommunications (OTE)	10.0	Constitution accélérée d'un livre d'ordres	835	38.7
Recettes totales engrangées			2 101	
2006				
Caisse d'épargne postale ¹	..	Recapitalisation	400	..
Banque agricole de Grèce (ATE)	7.2	Constitution accélérée d'un livre d'ordres	328	77.3
Caisse d'épargne postale	10.0	Vente de gré à gré à l'ELTA ²	15	90.0
Poste hellénique (ELTA)	10.0	Vente de gré à gré à la Caisse d'épargne postale	21	90.0
Caisse d'épargne postale ³	34.8	Introduction en bourse	612	55.2
Banque Emporiki	11.0	Vente de gré à gré au Crédit Agricole, réalisée par le biais d'une offre publique d'achat	364	0
Recettes totales engrangées			1 740	
Total sur la période 2004-06			4 595	

1. Opération effectuée au mois de février.

2. Le montant total de l'opération est de 159 millions d'euros, qui devront être réglés d'ici décembre 2010.

3. Opération effectuée au mois de mai.

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Les autorités devraient cependant aller plus loin en matière de privatisations. Si la présence capitalistique de l'État était aux alentours de la moyenne OCDE en 2003, son engagement capitalistique (bien qu'en diminution) reste fort dans les principaux services publics, ainsi que dans d'autres secteurs tels que les transports, la banque, la défense, les jeux d'argent et le tourisme (graphique 6.2, partie supérieure). Il n'existe pas de dispositions juridiques d'ordre général déterminant les participations de l'État dans les

services publics, mais certaines entreprises publiques ne peuvent pas descendre au-dessous d'un certain seuil déterminé par une loi spécifique³. Dans ces cas, les seuils légaux de participation varient suivant les entreprises publiques et peuvent être rectifiés par modification du texte de loi applicable. En outre, une loi de 2002 accorde à l'État la possibilité de conserver des « actions spécifiques » assorties de droits renforcés, notamment d'un droit de veto sur certaines décisions revêtant une importance stratégique. Or, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les mécanismes d'actions spécifiques vont à l'encontre d'une saine concurrence et découragent l'investissement étranger. Les droits attachés à ces actions spécifiques n'ont cependant pas été utilisés par l'État jusqu'ici.

On ne peut que se féliciter de l'intention du gouvernement de privatiser, en tout ou partie, les entreprises dont les activités sont purement commerciales. Outre un surcroît de recettes publiques, ces privatisations devraient entraîner un renforcement des pressions concurrentielles en abaissant les barrières à l'entrée. Une simple privatisation peut cependant ne pas suffire à réduire ces obstacles, dans la mesure où les anciennes entreprises publiques en place sont généralement en position de mettre en œuvre des stratégies de prix d'éviction. La privatisation des industries de réseau doit donc s'accompagner de la mise en place d'un cadre réglementaire favorisant l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. La concurrence peut également être renforcée par la séparation horizontale ou verticale de certaines activités des anciens monopoles publics, et leur vente à des investisseurs privés. Selon des études empiriques concernant l'effet de la structure du capital des entreprises sur leur efficacité productive et leur rentabilité, les entreprises privées obtiennent de meilleurs résultats que leurs homologues publiques dans les secteurs caractérisés par des éléments de monopole naturel, même si ces résultats sont plus ambivalents que ceux obtenus pour les entreprises privatisées (ou privées) des secteurs concurrentiels. Cela tient au fait que dans le premier cas il est difficile de distinguer les effets induits par les changements de structure du capital de ceux liés aux modifications de la structure du marché (OCDE, 2001a; Staikouras, 2004).

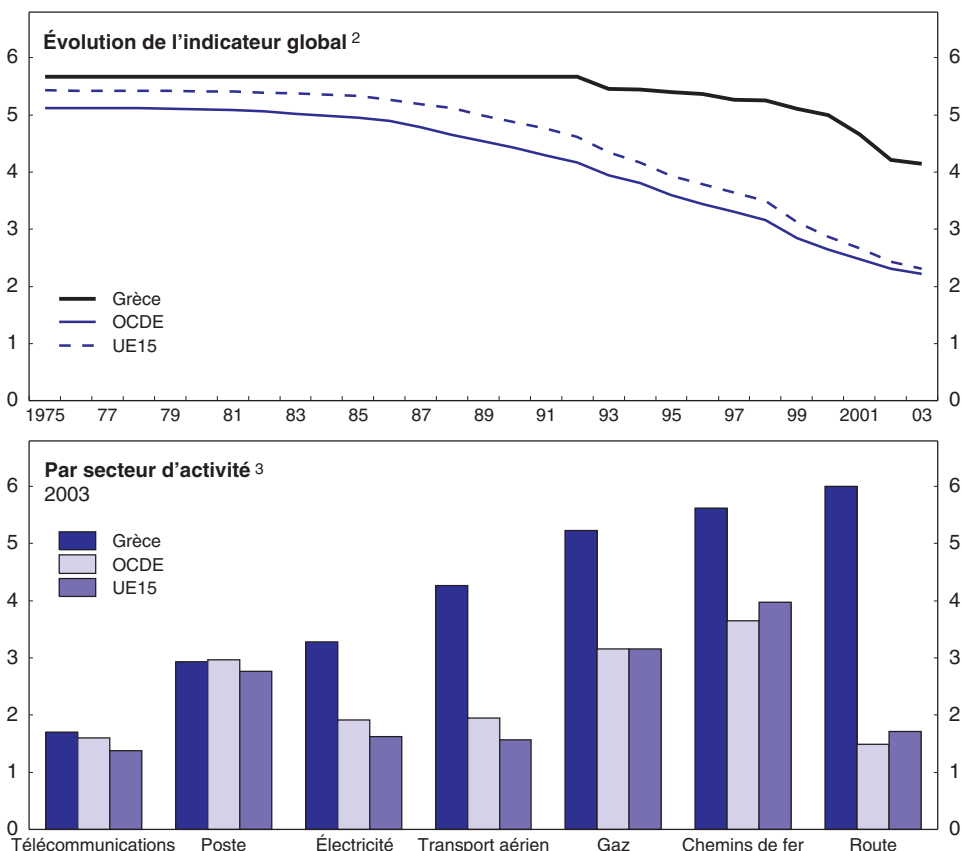
Renforcer la concurrence dans les industries de réseau

La libéralisation des industries de réseau progresse depuis le milieu des années 90. Son rythme est toutefois relativement lent, et des différences sensibles de réglementation persistent entre secteurs (graphique 6.3). Garantir le jeu de la concurrence dans les branches d'activité déjà libéralisées doit être une priorité. Cela vaut tout particulièrement pour l'énergie, où les opérateurs historiques sont toujours verticalement intégrés. Une régulation efficace est essentielle pour éliminer les obstacles à la concurrence, ainsi que pour encadrer le fonctionnement du segment monopolistique de ces secteurs. Dans les parties suivantes sont examinés l'évolution de la situation et les problèmes restant à résoudre dans différents secteurs.

Il n'existe toujours pas de concurrence effective sur le marché de l'électricité

S'agissant de la libéralisation du secteur de l'électricité, la Grèce accuse un certain retard par rapport à d'autres pays de l'OCDE. Le degré d'ouverture du marché – défini comme le pourcentage d'électricité utilisée par les consommateurs pouvant choisir leur fournisseur de courant électrique – était de 62 % début 2005⁴, alors que la moyenne de l'UE15 s'établissait à 88 %. Le marché grec de l'électricité doit être entièrement libéralisé en juillet 2007 pour l'ensemble des consommateurs (hormis ceux résidant sur des îles non

Graphique 6.3. **Rigueur de la réglementation dans les industries de réseau**¹
L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif



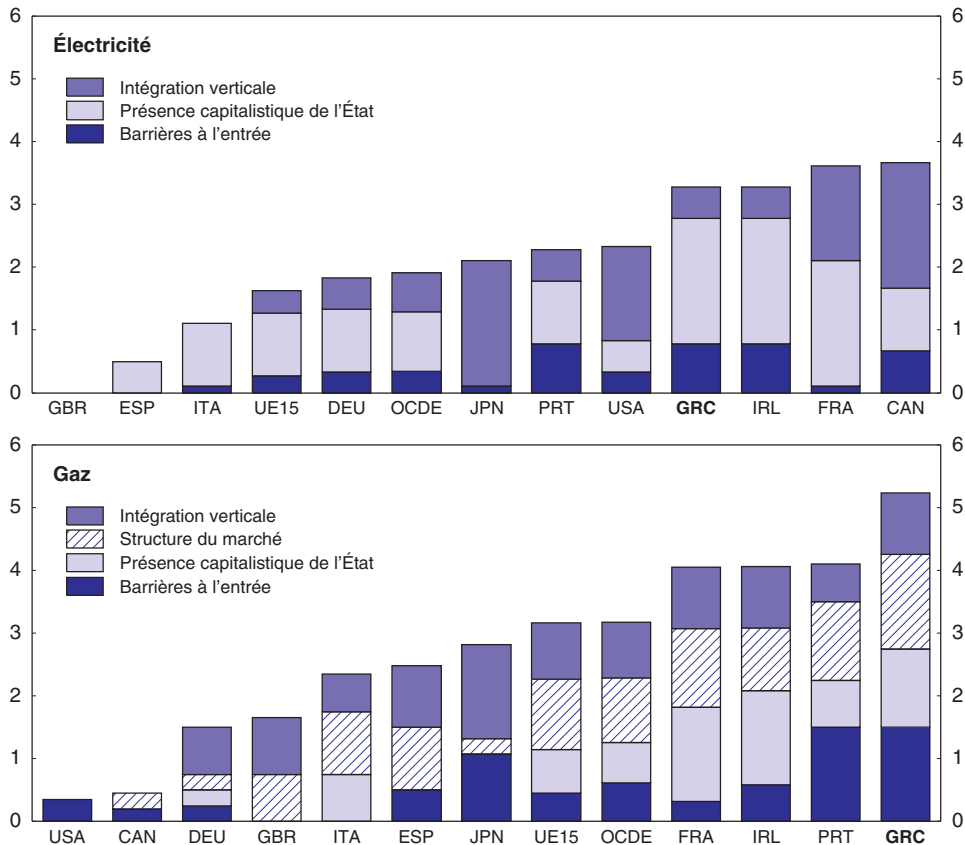
1. Les agrégats UE15 et OCDE sont des moyennes non pondérées.
2. L'indicateur global est obtenu à partir des indicateurs synthétiques des dispositions réglementaires limitant la concurrence dans les sept industries de réseau qui figurent dans la partie inférieure du graphique. L'indice correspondant à l'UE15 n'inclut pas le Luxembourg, tandis que celui relatif à l'OCDE ne couvre que 21 de ses pays membres.
3. Les indices correspondant à l'UE15 excluent le Luxembourg pour tous les secteurs considérés hormis le gaz et les services postaux. La couverture des indices relatifs à l'OCDE varie de 21 à 29 pays membres suivant les secteurs.

Source : OCDE (2006), *Base de données sur la réglementation internationale*, www.oecd.org/eco/pmr.

raccordées au réseau). Reste que les possibilités effectives de choix sont beaucoup plus restreintes que ne le laissent à penser ces chiffres. Le principal enjeu pour les autorités est de favoriser une concurrence effective dans ce secteur, où elle fait toujours défaut dans le domaine de la production, malgré l'octroi d'autorisations à de nouveaux entrants⁵. D'après les indicateurs de réglementation de l'OCDE, en 2003 le cadre réglementaire grec était l'un des plus restrictifs de la zone OCDE (graphique 6.4, partie supérieure). Malgré la séparation juridique du gestionnaire du réseau de transport (qui transparaît dans la composition de la barre correspondant à la Grèce dans le graphique 6.4), le secteur de l'électricité se caractérise toujours de fait par une forte intégration verticale, puisque l'opérateur historique dans lequel l'État détient une participation majoritaire – la Société publique d'électricité (DEH) – conserve le contrôle d'éléments importants du système d'accès. La DEH reste en particulier un des deux principaux propriétaires du Gestionnaire du réseau de transport hellénique (DESMIE) – dont elle détient 49 % du capital – et demeurera propriétaire des réseaux de transport et de distribution, même après que le DESMIE sera

Graphique 6.4. Rigueur de la réglementation dans les secteurs de l'électricité et du gaz¹

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2003



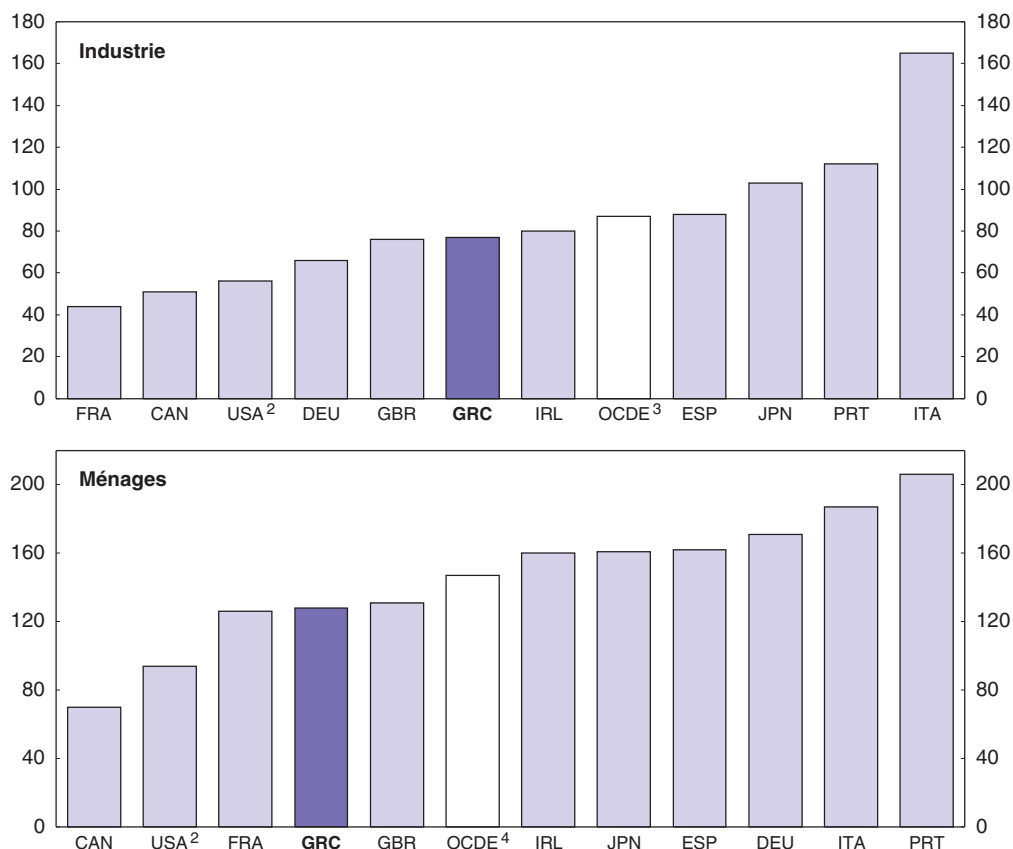
1. Les agrégats UE15 et OCDE sont des moyennes non pondérées. Dans le cas de l'électricité, l'indice correspondant à l'UE15 n'inclut pas le Luxembourg, tandis que celui relatif à l'OCDE ne couvre que 21 de ses pays membres. S'agissant du gaz, l'indice correspondant à l'OCDE exclut l'Islande.

Source : OCDE (2006), Base de données sur la réglementation internationale, www.oecd.org/eco/pmr.

devenu le gestionnaire du réseau de distribution en juillet 2007. Si rien n'est fait pour remédier à la position dominante occupée par la DEH dans le secteur de l'électricité, aucune concurrence effective ne pourra s'instaurer sur ce marché.

Les conditions d'accès aux combustibles et une tarification ne reflétant pas pleinement le coût de fourniture de l'électricité font également obstacle à la concurrence, décourageant l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. Les prix de l'électricité pratiqués en Grèce vis-à-vis des ménages et des utilisateurs industriels sont inférieurs à la moyenne OCDE (graphique 6.5). Ces tarifs ne s'expliquent cependant pas uniquement par l'efficacité de la DEH – qui est le principal fournisseur d'électricité (puisqu'elle représente environ 97 % du total) – et tiennent en fait aux droits exclusifs qui lui ont été accordés sur l'exploitation et l'utilisation de mines de lignite à bas coût⁶, ce qui lui a permis de dégager des bénéfices tout en pratiquant des prix relativement bas. La situation financière de la DEH s'est dégradée depuis 2005, du fait des paiements liés aux permis d'émission de dioxyde de carbone ainsi que de la hausse des cours du pétrole et du gaz. Une part croissante de la production d'électricité de la société subit en effet l'influence des variations des cours de ces deux hydrocarbures. Pour rester bénéficiaire, la DEH devrait

Graphique 6.5. Prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE

En dollars des États-Unis par millier de kilowattheures, 2005¹

1. 2004 pour l'Allemagne, le Canada et la moyenne OCDE. Les montants en monnaie nationale ont été convertis en dollars des États-Unis sur la base des parités de pouvoir d'achat courantes.

2. Prix hors taxes.

3. Moyenne non pondérée qui exclut la Belgique, l'Islande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède.

4. Moyenne non pondérée qui exclut la Belgique, l'Islande et la Suède.

Source : AIE (Agence internationale de l'énergie) (2006), *Energy Prices and Taxes*, n° 4, OCDE/AIE, Paris.

donc relever ses tarifs ou réaliser des gains d'efficacité. La seconde option pourrait être facilitée par le renforcement de la concurrence sur le marché de l'électricité et par une concurrence accrue d'autres sources d'énergie (par exemple le gaz naturel). Reste que le monopole dont bénéficie la société sur l'utilisation du lignite à bas coût fait obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs. Il conviendrait donc de restructurer les tarifs de manière à ce qu'ils reflètent le coût marginal à long terme de la production d'électricité, conformément à la proposition de l'Autorité de régulation de l'énergie (RAE). Les pouvoirs publics devraient également envisager de permettre une différenciation géographique des tarifs, afin de prendre en compte les écarts sensibles de coûts d'approvisionnement entre régions. Comme indiqué précédemment, l'uniformité des tarifs est considérée par le gouvernement comme un des éléments des obligations de service public incombant à la DEH. Reste que les objectifs sociaux qui sous-tendent ces obligations, tout à fait légitimes au demeurant, pourraient être atteints de manière plus efficace par le biais d'aides directes judicieusement ciblées. Le recours à des appels d'offres serait un moyen encore plus efficace de financer les obligations de service public, le secteur public accordant une

subvention au fournisseur le moins disant. Les prix de détail de la DEH resteront réglementés tant que la part de marché de cette société ne tombera pas sous la barre des 70 % de l'offre d'électricité. Compte tenu des projets actuels de renforcement des capacités de production, cela ne devrait pas se produire avant longtemps.

Un certain nombre d'initiatives louables ont néanmoins été prises en vue de réduire la position dominante occupée par la DEH et de favoriser la concurrence dans ce secteur. On peut citer à cet égard l'exclusion de cette société des appels d'offres organisés par le DESMIE au cours de l'année 2006⁷; de nouvelles mesures de dissociation des comptes de la DEH; et l'introduction d'un nouveau Code de réseau en mai 2005 – qui devrait être progressivement appliqué jusqu'en 2008 – permettant une intensification de la concurrence au niveau de la production et de l'approvisionnement, via la mise en place d'un marché de gros sur lequel sera négociée toute l'électricité produite. En outre, le projet de loi relative à l'électricité de 2005 permettra une séparation comptable totale d'ici à 2007 et la création d'un gestionnaire du réseau de distribution indépendant, responsable de l'accès et du raccordement au réseau (AIE, 2006).

Les réformes engagées pour limiter le pouvoir de marché de l'opérateur historique doivent se poursuivre. Selon les estimations de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), si aucune mesure n'est adoptée en complément des appels d'offres prévus aujourd'hui pour l'attribution de nouvelles capacités de production, il est peu probable que la part de la production électrique assurée par la DEH devienne inférieure à 80 % avant 2010. Les autorités devraient donc envisager d'étendre l'exclusion dont fait l'objet la DEH concernant l'adjudication des nouvelles capacités de production à tous les futurs appels d'offres et/ou imposer à l'opérateur historique de réduire sa part de marché dans certains délais (AIE, 2006). Une solution plus radicale consisterait à diviser la DEH en plusieurs sociétés de production indépendantes et concurrentes, dans la mesure où l'existence d'économies d'échelle importantes ne semble guère établie dans le secteur de la production électrique. Après la scission des activités de production, une privatisation de la DEH pourrait être envisagée.

Une condition préalable à l'entrée effective de nouveaux producteurs est de garantir aux tiers un accès non discriminatoire au réseau. La séparation comptable constitue à cet égard une initiative bienvenue, mais des données empiriques laissent à penser que seule une dissociation de la propriété des actifs peut garantir un accès non discriminatoire et des redevances d'accès au réseau fondées sur les coûts (OCDE, 2007). Dans ce contexte, les autorités devraient étudier la possibilité de transférer la propriété du réseau de transport de la DEH au DESMIE. En outre, garantir l'indépendance du gestionnaire du réseau, en plaçant l'intégralité du capital du DESMIE sous le contrôle de l'État ou du secteur privé, réduirait la capacité de discrimination de la DEH. Il serait également judicieux de supprimer le lien entre gestion et propriété du réseau de distribution : comme indiqué précédemment, la DEH restera propriétaire du réseau de distribution même après la dissociation de la gestion du réseau de distribution et l'attribution de cette fonction au DESMIE en 2007 (AIE, 2006; OCDE, 2001b).

L'instauration d'une concurrence effective et la réalisation de gains d'efficacité passe nécessairement par une tarification de l'électricité fondée sur son coût. Néanmoins, selon l'Autorité de régulation de l'énergie (RAE), peu de progrès ont été accomplis jusqu'ici en matière de restructuration des tarifs de l'électricité, reflétant l'absence persistante de séparation satisfaisante des comptes de la DEH. On ne peut en revanche que se féliciter de

l'accent mis par la RAE sur la suppression des subventions croisées et des distorsions concernant les prix de vente au détail facturés par la DEH, ainsi que sur la quantification et la répartition des coûts induits par les obligations de service public.

La mise en place de nouvelles infrastructures énergétiques est également vitale pour renforcer la concurrence. Il faut poursuivre les efforts déployés en vue de simplifier les procédures d'autorisation concernant les infrastructures liées à l'énergie, telles que les centrales électriques et les lignes de transport, en fixant clairement les spécifications de ces projets dans le cadre de l'aménagement du territoire. La loi de 2006 relative à l'investissement dans les énergies renouvelables constitue à cet égard une avancée bienvenue. Il est d'autant plus nécessaire d'intensifier la concurrence intérieure que les perspectives de concurrence internationale sont limitées pour les années à venir, du fait de contraintes à la fois géographiques et techniques⁸.

Compte tenu des obstacles juridiques et économiques qui entravent le jeu de la concurrence dans le secteur de l'électricité, une régulation effective est indispensable. L'Autorité de régulation de l'énergie (RAE) a été créée en 2000 en tant qu'organisme indépendant (sur le plan financier et administratif) de régulation de tous les marchés énergétiques. La RAE est placée sous le contrôle du ministère du Développement et son comité de direction est nommé par le Conseil des ministres, après avoir été approuvé par le Parlement (AIE, 2006). La loi de 2005 relative à l'électricité renforce le rôle de la RAE⁹, même si ses fonctions restent essentiellement consultatives. Les pouvoirs publics devraient étudier la possibilité d'élargir le champ de compétences de l'autorité de régulation, notamment en lui confiant la responsabilité de délivrer les autorisations de production et en lui accordant une totale indépendance vis-à-vis du ministère en matière de fixation des tarifs. Ce dernier point est particulièrement important compte tenu de l'ampleur des participations détenues par l'État grec dans les entreprises du secteur énergétique.

L'ouverture du marché du gaz naturel progresse

En tant que marché gazier émergent, la Grèce s'est vu accorder une dérogation à la Directive de l'UE sur le marché intérieur du gaz jusqu'en novembre 2006. Les premières mesures de libéralisation ont malgré tout été adoptées dès 2003, mais les tarifs d'accès au réseau pour les fournisseurs tiers – qui sont nécessaires à l'ouverture effective du marché – n'ont été publiés qu'en mars 2006 (AIE, 2006)¹⁰.

En décembre 2005, la Directive de l'UE sur le marché intérieur du gaz a été transposée dans la législation grecque. Les dispositions adoptées prévoient une ouverture progressive du marché, les droits à l'éligibilité (c'est-à-dire le droit de choisir librement son fournisseur de gaz naturel) devant s'appliquer à tous les consommateurs qui résident en dehors de la zone de desserte des sociétés régionales de distribution de gaz (EPA) d'ici à novembre 2009. On estime qu'à cette échéance, le degré d'ouverture du marché devrait approcher les 90 % du volume de la demande de gaz. La libéralisation intégrale du marché est prévue à l'expiration des concessions accordées aux EPA, en 2031¹¹.

Il est important que les échéances fixées pour la libéralisation du marché du gaz soient respectées ou, mieux encore, avancées. Le cadre réglementaire du secteur du gaz figurait parmi les plus stricts de la zone OCDE en 2003 (graphique 6.4). Le développement rapide d'un secteur gazier concurrentiel est une condition essentielle pour diversifier les sources d'approvisionnement en énergie et assurer la sécurité de ces approvisionnements.

Néanmoins, l'ouverture juridique du marché doit s'accompagner de mesures destinées à renforcer la concurrence. Comme pour le secteur de l'électricité, un problème essentiel à régler réside dans le pouvoir de marché persistant de l'opérateur historique verticalement intégré, la Société publique du gaz (DEPA). La DEPA est détenue par l'État, même si 35 % de son capital sont aux mains d'Hellenic Petroleum (qui est par ailleurs également contrôlé par l'État). La DEH dispose d'une option d'achat sur 30 % du capital de la DEPA, détenus par l'État grec, mais rien n'indique aujourd'hui que cette option sera exercée. Pour l'heure, la DEPA est le seul importateur de gaz, elle possède le réseau de transport et, par l'intermédiaire de sa filiale la Société de distribution de gaz (EDA), 51 % des sociétés régionales de distribution de gaz¹².

Le nouveau cadre législatif prévoit la mise en place d'une nouvelle société, le Gestionnaire du réseau de transport du gaz (DESFA)¹³, qui sera propriétaire du réseau de transport du gaz et sera responsable de son exploitation ainsi que de son développement futurs. Néanmoins, la DEPA détiendra l'intégralité du capital du DESFA, limitant du même coup l'indépendance du gestionnaire du réseau de transport, tant sur le plan opérationnel que capitalistique – alors même que cette indépendance est un préalable à l'instauration d'une concurrence effective, selon le dernier rapport de l'Agence internationale de l'énergie sur la politique énergétique de la Grèce. Dans ce contexte, il serait bon que le gouvernement envisage de transférer intégralement la propriété du DESFA à l'État et, ultérieurement, au secteur privé. En outre, les sociétés de distribution de gaz existantes devraient être dissociées de la DEPA (AIE, 2006).

La concurrence bénéficierait d'un affaiblissement des liens commerciaux, opérationnels et/ou financiers entre les principales entreprises du secteur de l'énergie. La détention d'une partie du capital de la DEPA par Hellenic Petroleum (conjuguée au fait que la DEH dispose d'une option d'achat sur 30 % du capital de la DEPA) suscite des préoccupations quant à l'équité de l'accès aux infrastructures offert aux concurrents potentiels. Il conviendrait à cet égard de séparer la propriété des réseaux de distribution de pétrole et de gaz. En outre, les pouvoirs publics devraient envisager de supprimer la clause du « client le plus favorisé » dont bénéficie la DEH dans le cadre de son approvisionnement en gaz auprès de la DEPA – cette clause risquant de se traduire par une discrimination à l'égard des autres clients – et d'annuler l'option que détient la DEH sur 30 % du capital de la DEPA¹⁴. Doter l'autorité de régulation du gaz, c'est-à-dire la RAE, de pouvoirs lui permettant de renforcer la concurrence constituerait une avancée cruciale, non seulement pour le développement du secteur gazier lui-même, mais aussi pour la libéralisation du marché de l'électricité, compte tenu de l'interdépendance de ces deux secteurs. Les pouvoirs de décision conférés à la RAE sur de nombreux points concernant la distribution du gaz (y compris les tarifs pratiqués par les sociétés régionales de distribution de gaz) sont bienvenus, de même que l'extension de son champ de compétences en vertu de la loi de 2005 relative au gaz à des domaines tels que la tarification de l'accès des tiers et le contrôle de l'ouverture progressive du marché.

La concurrence reste limitée sur le marché du raffinage pétrolier

La concurrence s'est intensifiée sur le segment aval du marché du pétrole depuis la libéralisation de 1992, mais elle est restée limitée sur le segment amont, reflétant les effets de la réglementation. Jusqu'en 2002, par exemple, les détaillants ne pouvaient accéder directement aux raffineries ni importer directement des produits pétroliers (ils devaient acheter leur carburant par l'intermédiaire de sociétés de négoce), tandis que les

dispositions juridiques relatives aux obligations de stockage entravaient les importations, en forçant les entreprises à s'approvisionner exclusivement auprès des raffineries nationales dans le cadre de contrats de « fourniture contre stockage » (OCDE, 1998). Pour l'heure, le secteur du raffinage est dominé par la société Hellenic Petroleum, qui est partiellement détenue par l'État et contrôle environ 79 % du marché depuis sa fusion avec l'entreprise privée Pétrola en 2003, la part de marché restante étant détenue par la société Motor Oil. Hellenic Petroleum est présente sur tous les segments du secteur pétrolier : le raffinage, la commercialisation et la vente au détail. L'État détient 35.3 % du capital de Hellenic Petroleum, soit un niveau proche du seuil de participation publique fixé à 35 %. Aucun problème d'abus de pouvoir de marché ne semble avoir été posé jusqu'ici par la fusion susmentionnée et l'augmentation concomitante de la part de marché de Hellenic Petroleum, selon une enquête réalisée par la Commission de la concurrence grecque (AIE, 2006)¹⁵. Celle-ci n'en doit pas moins demeurer vigilante. Elle a d'ailleurs récemment infligé une amende aux deux entreprises pour des faits d'entente sur les prix antérieurs à leur fusion.

La loi relative au marché du pétrole de 2002 et les dernières modifications qui lui ont été apportées en 2005 ont levé d'importants obstacles réglementaires à la concurrence, en permettant à des consortiums ou des coopératives de stations-services de se fournir en produits pétroliers en les achetant directement à des raffineries, ou en les important (à condition de pouvoir respecter leurs obligations de stockage). L'accès à des capacités de stockage peut être obtenu par le biais d'un système de tarifs réglementés d'accès des tiers¹⁶. Cette loi a conféré à la RAE des attributions consultatives et des compétences de contrôle dans le secteur pétrolier, en l'habilitant notamment, dans des circonstances exceptionnelles, à soumettre un avis pour le plafonnement des prix des produits pétroliers (RAE, 2006)¹⁷. La concurrence dans ce secteur serait encore renforcée par une diversification accrue des sources d'importation de pétrole. Les récentes avancées réalisées sur ce plan sont bienvenues¹⁸.

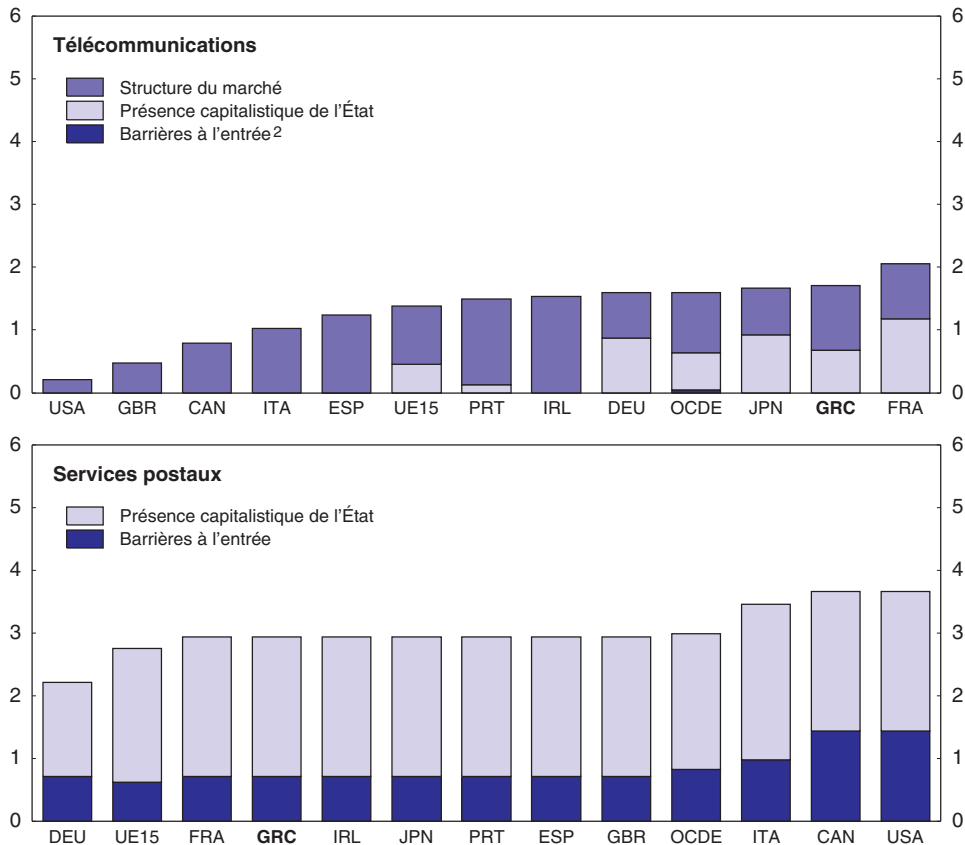
Télécommunications : renforcer la concurrence dans le domaine de l'accès à haut débit

Le marché grec des télécommunications a été libéralisé début 2001. Les conditions de concurrence ont évolué plus favorablement que dans le secteur de l'énergie, ce qui s'est traduit par des bénéfices tangibles pour les consommateurs, tant en termes de prestations de services que de baisse des tarifs des communications téléphoniques. Selon l'indicateur de réglementation de l'OCDE, la Grèce est proche de la moyenne OCDE en termes de rigueur de la réglementation dans ce secteur (graphique 6.6)¹⁹. La concurrence est particulièrement vive sur le marché de la téléphonie mobile, ainsi que le montre l'évolution des parts de marché, le fait qu'aucun des trois opérateurs de téléphonie mobile n'occupe une position dominante (leurs parts de marché étaient comprises en 2005 entre 25 % et 38 %) et les stratégies d'entreprise adoptées par les opérateurs (Banque de Grèce, 2005). Bien que la Grèce ait été le dernier pays de l'UE à accorder des licences de téléphonie mobile, le taux d'équipement atteignait 92.2 % fin 2005.

Le nombre d'opérateurs publics de téléphonie vocale fixe autorisés (dont l'opérateur historique) s'établissait à 24 en 2005, dont environ la moitié offraient des services sur un réseau loué ou leur appartenant en propre (Commission européenne, 2006). Bien que l'opérateur historique, l'Organisation hellénique des télécommunications (OTE), soit encore en position de force sur le marché de la téléphonie fixe, la concurrence s'y est intensifiée ces dernières années : le poids relatif des autres prestataires dans le volume

Graphique 6.6. Rigueur de la réglementation dans les télécommunications et les services postaux¹

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2003

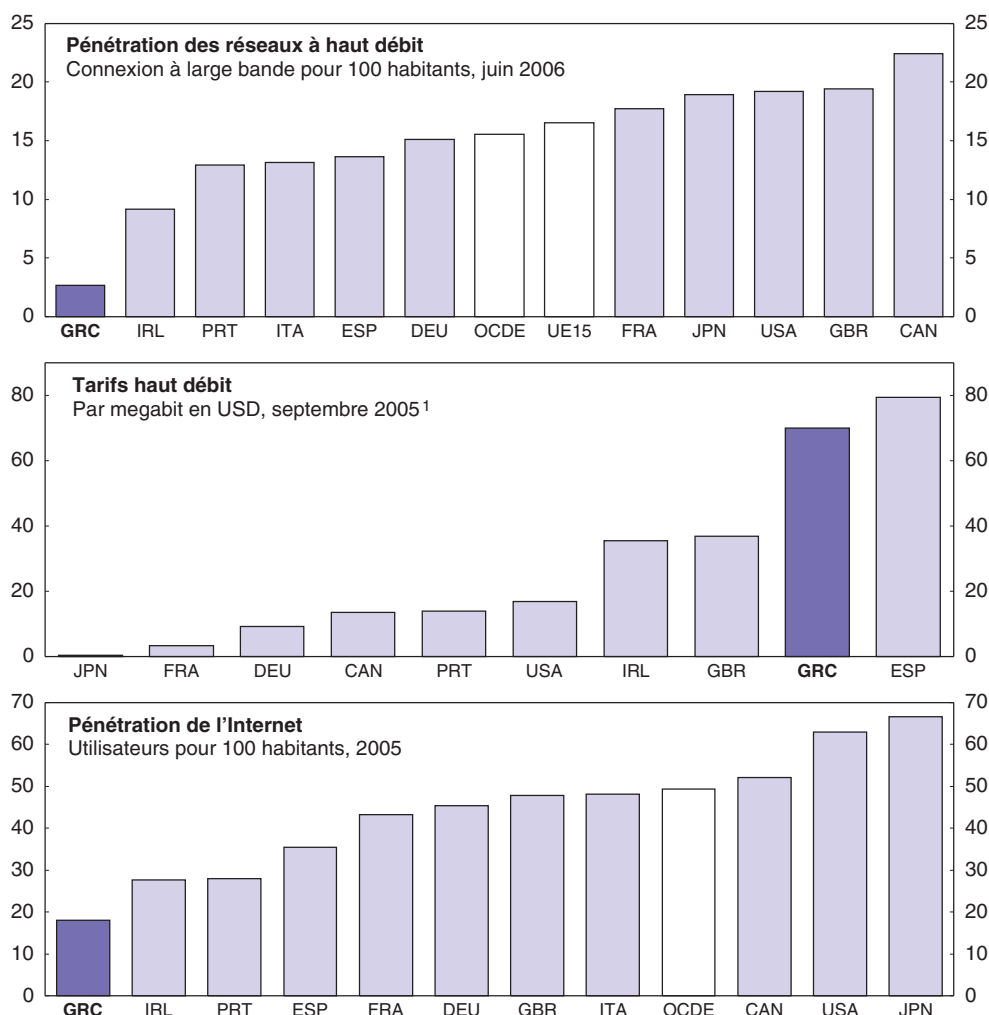


1. Les agrégats UE15 et OCDE sont des moyennes non pondérées. Pour les télécommunications, l'indice correspondant à l'UE15 n'inclut pas le Luxembourg, tandis que celui relatif à l'OCDE ne couvre que 25 de ses pays membres. S'agissant des services postaux, l'indice correspondant à l'OCDE exclut la Corée.
2. La Turquie est le seul pays dans lequel il existe encore des barrières à l'entrée.

Source : OCDE (2006), Base de données sur la réglementation internationale, www.oecd.org/eco/pmr.

d'appels s'est hissé à 28.7 % au premier trimestre 2005, alors qu'il n'était que de 11.4 % sur la même période de l'année 2003, cette part étant de 50.4 % sur le seul marché des appels internationaux (ministère de l'économie et des Finances, 2006). La sélection et la présélection des opérateurs, ainsi que la portabilité des numéros, ont favorisé l'instauration d'une concurrence effective sur le marché du bas débit.

La Grèce est toutefois nettement distancée par les autres pays de l'OCDE en matière d'accès à haut débit. Le taux d'équipement en connexions à haut débit reste le plus bas de la zone OCDE, bien qu'il ait augmenté pour s'établir à 2.7 % en juin 2006 (graphique 6.7) et atteindre 4.5 % à la fin de l'année. Selon le rapport annuel 2005 de l'autorité de régulation du secteur, la Commission nationale des postes et télécommunications (EETT), un problème majeur concernant le marché du haut débit réside dans le manque de diversité des plateformes technologiques, puisque 99 % des lignes à haut débit sont des lignes ADSL²⁰, ce qui illustre la faible concurrence que représentent les autres infrastructures (EETT, 2006). Dans ce contexte, le développement de l'accès à haut débit est indissolublement lié à une accélération du processus de dégroupage. Après un début assez

Graphique 6.7. **Évolution du secteur des communications électroniques**

1. Sur la base des parités de pouvoir d'achat.

Source : OCDE (2005), *Statistiques sur les télécommunications et sur Internet* – base de données en ligne; OCDE (2006), *Statistiques sur le haut débit*, juin, www.oecd.org/sti/ict/broadband et Union internationale des télécommunications.

lent, dû dans une large mesure à l'absence d'une stratégie d'investissement claire chez les nouveaux opérateurs et à la longueur des délais de dégroupage de la boucle locale par l'OTE, le nombre de lignes dégroupées (de manière totale ou partielle) augmente depuis 2003 et se montait à 10 654 à la mi-2006. Le niveau relativement élevé des redevances d'accès partagé aux réseaux et les difficultés soulevées par la colocalisation (c'est-à-dire la possibilité pour un nouvel entrant d'installer ses équipements dans les installations de commutation de l'opérateur en place) constituent des obstacles de taille à l'accélération du dégroupage (EETT, 2006; Commission européenne, 2006). Au nombre des récentes mesures prises en vue de favoriser le dégroupage figurent la réduction de moitié des redevances mensuelles pour les lignes partiellement dégroupées et la création par l'autorité de régulation sectorielle, l'EETT, d'un groupe sur la colocalisation, chargé du règlement des conflits entre l'OTE et les autres parties intéressées. En outre, compte tenu de l'augmentation de la demande, un vaste programme de préparation d'espaces de colocalisation est en cours, et devrait être achevé d'ici août 2007. Ces initiatives vont dans

la bonne direction. L'accès à la boucle locale est essentiel pour accroître l'offre de services à haut débit et faire baisser les prix, dont le niveau est élevé en termes de comparaison internationale (graphique 6.7). L'utilisation généralisée des services à haut débit contribuera à relever le taux d'équipement en connexions à Internet, qui reste nettement en deçà de la moyenne OCDE, malgré son augmentation rapide ces dernières années.

Il est important pour la poursuite du développement des marchés des télécommunications que soit strictement appliquée la loi de 2006 relative aux *communications électroniques*. Ce texte harmonise la législation grecque avec le cadre réglementaire de l'UE. Selon la Commission européenne, le retard considérable pris dans la transposition des principales dispositions de ce cadre a été lourd de conséquences pour le secteur grec des communications électroniques, en particulier dans le haut débit (Commission européenne, 2006). La loi de 2006 améliore le cadre réglementaire en vue d'encourager l'investissement dans les communications électroniques. Elle comprend des dispositions destinées à favoriser le développement du marché (par exemple la suppression d'obstacles à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques) et renforce la protection des consommateurs. La loi de 2000 avait déjà habilité l'autorité de régulation à accorder des autorisations ainsi qu'à infliger des amendes. À ce jour, elle a pris des mesures pour intensifier la concurrence et veiller à ce que les garde-fous réglementaires qui s'imposent soient en place. L'élargissement de son champ de compétences et la définition claire de ses attributions, en particulier en matière de concurrence, ainsi que le renforcement de ses effectifs prévus par la nouvelle loi sont des évolutions bienvenues.

Services postaux : récolter les fruits de la libéralisation totale du marché

L'ouverture du marché postal se fait progressivement, conformément au calendrier prévu par la Directive de 2002 de l'UE concernant la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux, aux termes de laquelle l'achèvement du marché intérieur des services postaux est prévu en 2009. Cela s'est traduit par une réduction progressive de l'éventail de services réservés à la Poste hellénique (ELTA), l'entreprise publique qui a été désignée prestataire du service universel²¹. Pour l'heure, elle conserve uniquement un monopole sur la distribution du courrier d'un poids inférieur à 50 grammes. Selon l'indicateur de réglementation de l'OCDE, la Grèce est dans une situation assez similaire à celle des autres pays de l'OCDE (graphique 6.6). L'ELTA est essentiellement confrontée à la concurrence de services de messagerie internationale ainsi que de petites et moyennes entreprises locales (PWC, 2006). En tant que prestataire du service universel, la Poste hellénique est tenue d'offrir à tous les utilisateurs des services postaux de qualité déterminée à des prix abordables.

Compte tenu des spécificités géographiques de la Grèce, certains ont exprimé la crainte que la libéralisation totale du marché postal ne réduise à tel point les marges bénéficiaires de l'ELTA qu'elle ne soit plus en mesure de couvrir ses déficits dans les zones éloignées – étant donné la forte probabilité d'une concurrence intense dans les zones urbaines constituant des marchés rentables – et que ces possibilités réduites de subvention croisée ne remettent en cause le service universel. La perte de part de marché subie par l'ELTA après l'ouverture totale des services postaux à la concurrence devrait néanmoins être limitée, car le marché grec n'intéresse guère ses concurrents (PWC, 2006). Quoi qu'il en soit, pour récolter les fruits de l'ouverture du marché à la concurrence et minimiser les difficultés potentielles et les risques connexes, les autorités devraient prendre des mesures

destinées à renforcer l'efficacité et la viabilité financière de l'ELTA. Le programme actuel – dont la mise en œuvre devrait être achevée d'ici 2008 – de réorganisation des activités essentielles (collecte, tri et distribution) de l'opérateur historique est une initiative bienvenue à cet égard. On pourrait améliorer encore la préparation de l'ELTA à l'ouverture totale du marché en réorganisant son fonctionnement opérationnel, notamment par l'externalisation de certaines activités. Point plus important peut-être, une modification du régime de propriété de l'ELTA lui donnerait davantage de flexibilité et d'autonomie pour fonctionner comme un établissement commercial, l'aidant du même coup à s'adapter à l'évolution des conditions et des besoins du marché (PWC, 2006). D'autres mesures devraient être envisagées s'il s'avérait que certains éléments de la prestation du service universel représentent un coût non couvert sur le marché déréglementé, même après restructuration. La Grèce évalue actuellement l'efficacité d'autres mécanismes de financement des services universels. La Directive de l'UE concernant les services postaux laisse aux États membres le choix des modalités de financement de la prestation du service universel, pour autant qu'elles n'aient pas d'effet de distorsion sur le marché.

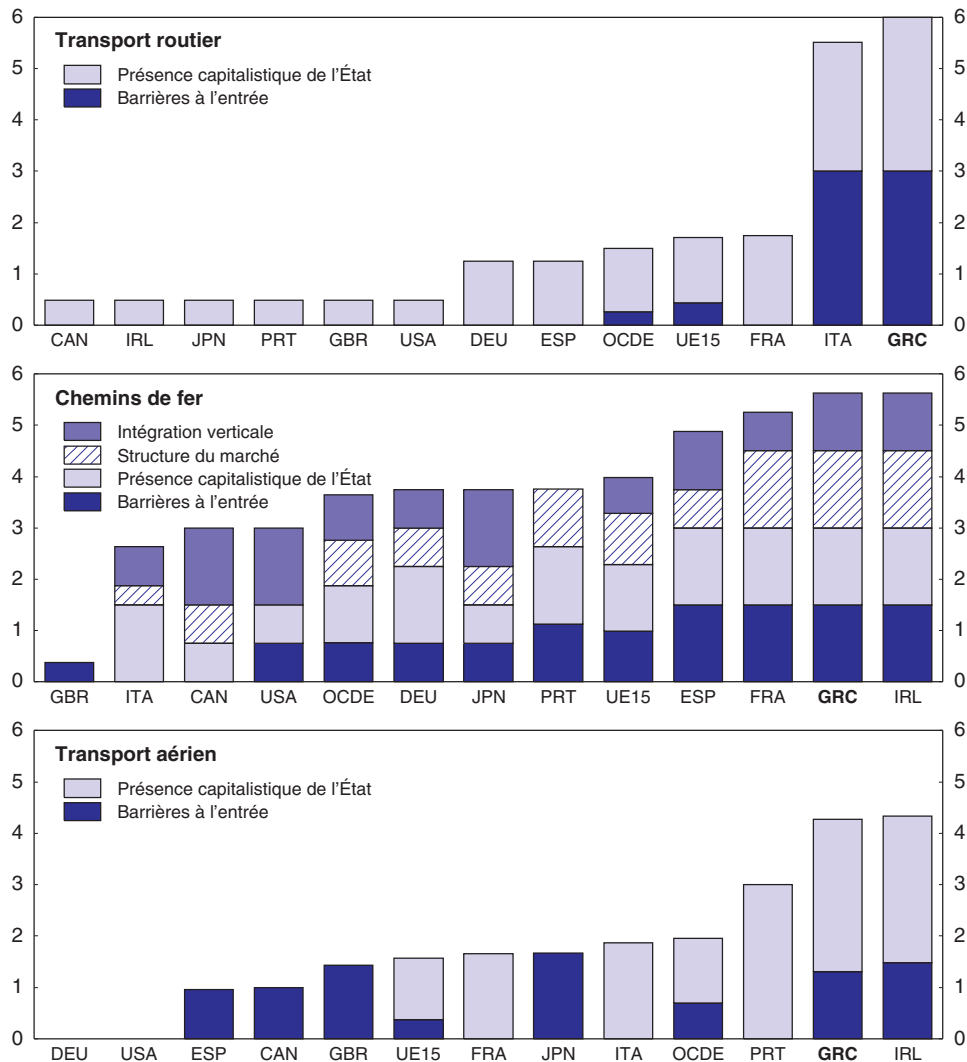
La réforme du secteur des transports progresse lentement, avec des résultats mitigés

Il existe encore des obstacles réglementaires de taille dans les secteurs du transport routier de marchandises et des chemins de fer, tandis que des progrès louables ont été accomplis en matière de renforcement de la concurrence dans le secteur du transport intérieur par transbordeur (ferry). La réglementation du *transport routier de marchandises* était une des plus restrictives en 2003, du fait de la rigueur des conditions d'entrée et d'autorisation, ainsi que de l'implication d'organismes professionnels dans les processus de décision concernant les tarifs et les entrées dans le secteur (graphique 6.8, partie supérieure). En l'état actuel de la réglementation, les autorisations de camionnage pour compte d'autrui font l'objet d'une limite numérique – dans la mesure où elle ne sont délivrées que si le nombre de camions est insuffisant pour satisfaire les besoins de transports nationaux et internationaux. Ainsi, en 2005, il a été considéré, par décision ministérielle, qu'il n'était pas nécessaire de délivrer de nouvelles autorisations. Un certain nombre de restrictions concernant les prix ont été progressivement éliminées. Pour l'heure, la réglementation des tarifs de camionnage (en vertu de laquelle les prix peuvent varier dans une fourchette prédéterminée) s'applique uniquement aux transports entre préfectures, alors que dans tous les autres cas (à savoir le transport international, le transport intra-préfecture ainsi que le transport par poids lourds de moins de 3.5 tonnes), les prix sont librement négociés. La libéralisation des prix des transports entre préfectures est également à l'étude. Globalement, le gouvernement vise une ouverture progressive à la concurrence du transport routier de marchandises. Outre la structure de son marché, les spécificités géographiques de la Grèce font partie des raisons avancées pour justifier cette approche prudente. Il n'en reste pas moins que le cadre juridique actuel introduit des distorsions sur le marché du fret routier, puisqu'il limite le développement de l'externalisation des services de camionnage, tout en désavantagant les transporteurs routiers grecs par rapport à leurs concurrents étrangers qui exercent leurs activités dans un cadre déréglementé (OCDE, 2001b). Il serait donc important d'accélérer le cours des réformes.

Le secteur des *chemins de fer* se caractérise par une forte présence capitalistique de l'État, des barrières à l'entrée importantes et une intégration verticale marquée (graphique 6.8, partie centrale). Les récents efforts de réforme ont été axés sur la

Graphique 6.8. **Rigueur de la réglementation dans le secteur des transports**¹

L'indicateur varie sur une échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif, 2003



1. Les agrégats UE15 et OCDE sont des moyennes non pondérées. Ils n'incluent pas le Luxembourg dans le cas des transports routiers et aériens, tandis qu'ils ne couvrent pas l'Islande, le Luxembourg et la Turquie pour ce qui est du transport ferroviaire.

Source : OCDE (2006), Base de données sur la réglementation internationale, www.oecd.org/eco/pmr.

séparation entre l'exploitation des services de transport ferroviaire et la gestion de l'infrastructure, conformément au « premier paquet ferroviaire » de l'UE, qui a été mis en œuvre en 2005, avec deux ans de retard. Dans ce contexte, la Société hellénique des chemins de fer (OSE), détenue par l'État, a créé deux nouvelles sociétés, à savoir une entreprise ferroviaire et un gestionnaire d'infrastructure (chargé de l'entretien et du développement du réseau). L'entreprise ferroviaire fonctionne suivant une logique commerciale et elle est autonome en matière de gestion et d'exploitation, ce qui implique notamment qu'elle fixe librement ses prix. Le gestionnaire d'infrastructure, en revanche, est subventionné par l'État (Coutrouba et Evmolpidis, 2006)²². Cette séparation est une avancée bienvenue vers l'instauration d'un accès non discriminatoire des tiers aux infrastructures ferroviaires. Néanmoins, ces deux entreprises restent détenues par la

même société holding. De nouvelles réformes sont nécessaires à l'instauration de la concurrence, qui passera toutefois par une augmentation des tarifs à mesure que les subventions seront réduites. La restructuration actuelle de l'OSE revêt dans ce contexte une importance cruciale. La Grèce s'emploie maintenant à harmoniser sa législation avec le cadre réglementaire concernant le développement de chemins de fer communautaires («deuxième paquet ferroviaire» de l'UE).

S'agissant des autres modes de transport, les règles d'entrée ont été sensiblement assouplies dans le secteur du *transport aérien* au fil du temps, même si en 2003 la Grèce faisait encore partie des pays de l'OCDE où subsistaient des barrières à l'entrée (graphique 6.8, partie inférieure). Récemment ont été négociés un certain nombre d'accords bilatéraux qui accordent des droits de désignation non seulement à des transporteurs grecs mais aussi à d'autres transporteurs de l'UE, tout en permettant des alliances stratégiques et des dispositifs de coopération commerciale tels que des droits de partage de codes avec des transporteurs de pays tiers. Au nombre des évolutions récentes figure également une augmentation du nombre de transporteurs grecs désignés sur des routes concernant des pays voisins. Néanmoins, la présence capitalistique de l'État reste forte, dans la mesure où aucun progrès n'a été accompli jusqu'ici quant à la privatisation d'Olympic Airlines. Des négociations sont en cours avec la Commission européenne en vue du règlement de problèmes juridiques complexes, auquel est subordonnée la réussite du processus de privatisation²³.

Dans le domaine du *transport maritime*, le secteur du transport intérieur par transbordeur (ferry) a été libéralisé en 2002 (avant l'expiration de la période de dérogation). Une loi de 2001, modifiée ultérieurement, a ouvert la voie à un renforcement de la concurrence et à une modernisation du secteur du transport intérieur par transbordeur, en supprimant les procédures d'octroi de concessions et en créant des contrats de service public²⁴. D'ailleurs, les tarifs de base ont été libéralisés récemment sur la plupart des lignes principales entre les ports du continent et ceux des îles; ce qui ne peut qu'encourager l'innovation et une meilleure qualité de service. L'ensemble des compétences de l'Autorité de régulation du transport maritime en matière de concurrence, notamment le pouvoir d'infliger des amendes, ont été confiées à la Commission de la concurrence, afin que la surveillance du secteur soit plus efficace et efficiente (OCDE, 2005b).

Résumé des principales conclusions et recommandations

La Grèce a accompli des progrès louables en matière de privatisation des entreprises publiques, mais il conviendrait d'aller plus loin. L'engagement capitalistique de l'État dans les services publics essentiels reste fort, et la réglementation des prix est encore très répandue, en particulier dans le secteur des transports. L'ouverture à la concurrence des industries de réseau s'est également amplifiée, mais des problèmes substantiels doivent encore être réglés. Dans le domaine de l'énergie, la Grèce a réalisé des avancées considérables dans la transposition en droit national des directives de l'UE relatives aux marchés de l'électricité et du gaz. Des progrès ont également été accomplis dans le secteur pétrolier en ce qui concerne les capacités de stockage. Néanmoins, il n'existe toujours pas de concurrence effective sur le marché de l'électricité, malgré l'octroi d'autorisations de production à de nouveaux entrants. Ce secteur reste en effet caractérisé par une intégration verticale poussée et une forte présence capitalistique de la puissance publique, sans compter que l'opérateur historique dans lequel l'État détient une participation majoritaire – la Société publique d'électricité – conserve des droits exclusifs sur

l'exploitation et l'utilisation de mines de lignite. La présence d'autorités de régulations fortes et efficaces revêt une importance cruciale à cet égard. Les conditions de concurrence ont évolué plus favorablement dans le secteur des télécommunications, ce qui s'est traduit par des bénéfices tangibles pour les consommateurs, tant en termes de prestations de services que de baisse des tarifs des communications téléphoniques. L'accès aux services à haut débit demeure cependant très limité, le dégroupage n'ayant progressé que lentement. Dans le secteur des services postaux, le principal enjeu est de garantir la prestation du service universel une fois le marché totalement ouvert à la concurrence. De ce point de vue, il est indispensable de poursuivre la restructuration de la Poste hellénique. Des mesures s'imposent également dans le domaine des transports, où le secteur du fret routier devrait être complètement libéralisé, tandis que la privatisation de la compagnie aérienne nationale se fait toujours attendre. Dans le secteur des chemins de fer, de nouvelles réformes sont nécessaires à l'instauration de la concurrence. En revanche, des progrès louables ont été réalisés en matière de renforcement de la concurrence dans le transport intérieur par transbordeur.

Encadré 6.1. **Recommandations en vue de renforcer la concurrence dans les industries de réseau**

Entreprises publiques et privatisation

- Appliquer avec rigueur les dispositions de la récente loi destinée à améliorer le fonctionnement des entreprises publiques.
- Poursuivre les privatisations, et abolir les limites relatives aux privatisations pour toutes les entreprises publiques.

Énergie

- Renforcer la concurrence dans le secteur de l'énergie, en dégroupant les activités des opérateurs historiques sur les marchés de l'électricité et du gaz, et en veillant à ce que l'Autorité de régulation de l'énergie devienne un organisme de régulation sectoriel fort et efficace.
- Garantir aux tiers un accès non discriminatoire au réseau de transport d'électricité en transférant totalement sa propriété au Gestionnaire du réseau de transport hellénique (DESMIE). Les autorités devraient également envisager de placer l'intégralité du capital du DESMIE sous le contrôle de l'État ou du secteur privé, afin de garantir l'indépendance du gestionnaire du réseau.
- Faire en sorte que le prix de l'électricité reflète ses coûts marginaux, en supprimant les subventions croisées et les tarifs préférentiels. Les autorités devraient en outre simplifier les procédures d'autorisation concernant les infrastructures liées à l'énergie.
- Envisager de transférer intégralement la propriété du Gestionnaire du réseau de transport du gaz à l'État, ou au secteur privé. En outre, les sociétés de distribution de gaz existantes devraient être totalement séparées de la Société publique du gaz (DEPA) sur le plan de l'exploitation.
- Affaiblir les liens commerciaux, opérationnels et/ou financiers entre les principales entreprises du secteur de l'énergie et notamment supprimer la clause du « client le plus favorisé » dont bénéficie la Société publique d'électricité (DEH) dans le cadre de son approvisionnement en gaz auprès de la DEPA, et annuler l'option que détient la DEH sur 30 % du capital de la DEPA.

Encadré 6.1. **Recommandations en vue de renforcer la concurrence dans les industries de réseau (suite)**

- Abolir les droits exclusifs que détient la DEH sur l'exploitation et l'utilisation de mines de lignites.
- Il est nécessaire que les autorités de régulation et de la concurrence restent vigilantes, afin d'empêcher tout abus de pouvoir de marché dans le secteur pétrolier.

Communications

- Accélérer le dégroupage de la boucle locale, afin de faciliter l'accès aux services à haut débit et d'en réduire le prix, et également promouvoir une utilisation généralisée des services à haut débit, en vue d'accroître la pénétration de l'Internet.
- Veiller à l'application effective de la nouvelle loi relative aux communications électroniques, adoptée en janvier 2006, qui a harmonisé la législation grecque avec le cadre réglementaire de l'Union européenne.
- Poursuivre la restructuration de la Poste hellénique en vue de la privatiser et veiller à ce que les modalités de financement de la prestation du service universel n'aient pas d'effet de distorsion sur le marché.

Transports

- Accélérer la réforme du transport routier de marchandises en éliminant les restrictions relatives aux prix, ainsi que les barrières à l'entrée dans le domaine du transport de fret pour compte d'autrui.
- Dans le secteur des chemins de fer, de nouvelles réformes sont nécessaires à l'instauration de la concurrence sur ce marché.
- Accélérer le processus de privatisation de la compagnie aérienne nationale, Olympic Airlines.

Notes

1. D'après la société ICAP, en 2004, le chiffre d'affaires de 43 entreprises et autres entités publiques a représenté 9.1 % du chiffre d'affaires de l'ensemble du secteur des entreprises (Banque de Grèce, 2006).
2. Pour une description plus détaillée, voir Banque de Grèce, 2006.
3. Ainsi, en vertu de la législation grecque, la part du capital détenue par l'État ne peut être inférieure à 51 % pour les ports, la Société publique d'électricité et les sociétés des eaux et de l'assainissement d'Athènes et de Thessalonique; 35 % pour Hellenic Petroleum; et 34 % pour la Société de paris sur le football. Par ailleurs, le plancher concernant la participation détenue par l'État dans l'Organisation hellénique des télécommunications (un tiers du capital social) a été aboli en 2006.
4. Suite à l'adoption de la loi de 1999 relative au marché de l'électricité, le droit de choisir son fournisseur a été accordé début 2001 aux utilisateurs consommant au moins 100 gigawattheures par an, c'est-à-dire à environ 34 % des consommateurs, soit une proportion légèrement supérieure au seuil de 30 % du marché fixé par la Directive de l'UE sur le marché intérieur de l'électricité. L'étape suivante prévue par la Directive était de porter le degré d'ouverture du marché à 35 % avant février 2003, l'ouverture complète à la concurrence intervenant en 2005 (OCDE, 2002).
5. Bien que 21 autorisations de production aient été délivrées à des centrales électriques privées, la plupart n'ont pas été utilisées en raison de problèmes de financement et d'obtention d'autres autorisations (AIE, 2006).
6. La Grèce est le cinquième producteur mondial de lignite. Le lignite, ou houille brune, se classe au dernier rang des variétés de charbon et est utilisé principalement comme combustible pour produire de l'électricité dans des centrales thermiques à vapeur. Compte tenu de sa faible densité

énergétique, le lignite est peu rentable à transporter, et il n'est guère échangé sur le marché mondial; en fait, il est fréquemment utilisé comme combustible dans des centrales électriques construites à proximité d'une mine. Les émissions de dioxyde de carbone imputables à ces centrales sont généralement très supérieures à celles des centrales à houille comparables.

7. Depuis un an et demi, deux nouveaux producteurs ont fait leur entrée sur le marché. Afin d'accroître les capacités, le DESMIE a engagé une procédure d'appel d'offres pour l'attribution d'un volume de production supplémentaire pouvant aller jusqu'à 1 200 mégawatts environ. Cette procédure se déroulera en trois temps, et l'appel d'offres pour l'adjudication de la première tranche a déjà été annoncé (AIE, 2006).
8. Le réseau électrique grec est interconnecté avec ceux de l'Albanie, de la Bulgarie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de l'Italie. En 2004, les capacités d'interconnexion internationales vers la Grèce représentaient 8.3 % de la capacité totale.
9. En vertu de ce texte de loi, la RAE est notamment chargée de contrôler et superviser le respect des obligations incombant aux gestionnaires de réseau, ainsi que de formuler des avis contraignants sur la détermination des tarifs d'accès au réseau.
10. La loi de 2003 a ouvert le marché, à compter de juillet 2005, pour tous les producteurs d'électricité, y compris les centrales de cogénération, dont la consommation excède 25 millions de mètres cubes par an. Elle a également instauré un accès réglementé des tiers au réseau de transport du gaz.
11. Les concessions accordées aux EPA existantes vont jusqu'en 2031. Les nouvelles EPA pourraient se voir attribuer des concessions d'une durée de 20 ans à des conditions similaires (AIE, 2006). Il s'agit notamment de celles qui devraient être mises en place en Macédoine orientale et Thrace, en Macédoine centrale, ainsi qu'en Grèce centrale (y compris l'Eubée). Des sociétés similaires d'approvisionnement en gaz ont déjà été créées dans la région de l'Attique, la préfecture de Thessalonique et la région de Thessalie; elles couvrent un nombre important de ménages et environ 10 % de la demande de gaz.
12. En vertu de la loi de 1995 relative au gaz naturel, ce sont des entités du secteur privé qui devraient prendre en charge l'intégralité des coûts de construction (après déduction des contributions de l'UE) du réseau de distribution à basse pression, en contrepartie d'une participation de 49 % et de la direction des sociétés de distribution de gaz, qui sont des filiales de distribution majoritairement détenues par la DEPA.
13. Pendant une période de dix ans après la création du DESFA, son conseil de direction sera nommé par décision ministérielle conjointe du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère du Développement, ce qui constitue une assurance concernant les décisions sur l'accès des tiers, ainsi que le maintien et le développement du DESFA.
14. Selon cette clause, la DEPA ne peut vendre du gaz naturel à un autre client que la DEH à un prix inférieur au tarif convenu avec cette dernière. Selon la DEPA, cette clause correspond à un accord commercial normal conclu avec son plus gros client (la DEH représente 70 % de son volume de ventes) (AIE, 2006).
15. Détenue en partie par l'État, la société Hellenic Petroleum a vu sa part du marché grec du raffinage passer de 58 % à 79 % à la suite de sa fusion avec l'entreprise privée Petrola en 2003.
16. Les acheteurs peuvent satisfaire à leurs obligations de stockage soit en louant de l'espace dans une installation de stockage, soit en louant des stocks aux gestionnaires des installations de stockage dans le cadre d'un système réglementé d'accès des tiers.
17. En vertu de la loi 3054/2002, la RAE soumet un avis au ministre du Développement sur les plafonds de prix, la procédure exigeant également une décision ministérielle conjointe des ministres du Développement et de l'Économie et des Finances.
18. En 2003, 65 % du pétrole brut consommé par la Grèce a été importé de pays non membres de l'OCDE, pour l'essentiel du Moyen-Orient et de l'ex-Union soviétique. La situation a évolué dernièrement, puisqu'un oléoduc reliant la Grèce à l'ex-République yougoslave de Macédoine est entré en service en 2002, et que la construction d'un autre oléoduc est projetée entre Alexandroupolis et le port bulgare de Burgas, situé en bordure de la mer Noire (AIE, 2006).
19. Cela ressort également du recul des redevances téléphoniques dans l'indice des prix à la consommation.
20. Les services d'accès à haut débit reposent sur diverses technologies, qui peuvent être sans fil (boucle locale radio, UMTS, Wi-Fi, communications par satellite) ou filaires (DSL, boucle locale

dégrouper, lignes louées). Celle qui est la plus largement utilisée aujourd'hui est cependant la DSL, et plus particulièrement l'ADSL (raccordement numérique asymétrique).

21. Le « service postal universel » est un ensemble de prestations minimums comprenant la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes ainsi que des colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, et les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée. Ces prestations sont valables tant pour les services nationaux que transfrontaliers. En tant que prestataire du service universel, l'ELTA s'est vu réserver certains services, dont l'éventail a été progressivement réduit (Banque de Grèce, 2005).
22. Ces deux entreprises sont entrées en activité en janvier 2006, même s'il reste à régler certains points techniques tels que la répartition du personnel et des actifs entre les deux entités issues de l'ancien opérateur public.
23. Le processus de privatisation d'Olympic Airlines avait semblé entrer dans sa phase finale en août 2005, lorsqu'un protocole d'accord avait été signé avec le groupe d'investisseurs Olympic Investors/York Capital. Les complications juridiques résultant de la décision adoptée en septembre 2005 par la Commission européenne à propos d'Olympic Airlines n'ont cependant pas permis la concrétisation de cette transaction.
24. Avant l'adoption de cette loi, le marché du transport par transbordeur était fortement réglementé dans des domaines tels que l'entrée sur le marché, l'octroi de concessions, la fixation des tarifs, la programmation des liaisons maritimes, les obligations de service public et l'adjudication des liaisons non rentables (Koutsogeorgopoulou et Ziegelschmidt, 2005).

Bibliographie

- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2006), *Energy Policies of IEA Countries: Greece 2006 Review*, OCDE/AIE, Paris.
- Banque de Grèce (2005), *Monetary Policy 2004-2005*, Banque de Grèce, février, Athènes.
- Banque de Grèce (2006), *Monetary Policy 2005-2006*, Banque de Grèce, février, Athènes.
- Commission européenne (2006), « European Electronic Communications Regulation and Markets 2005 (11th Report) », *Commission Staff Working Document*, COM(2006)68 final.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti. (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, OCDE, Paris.
- Conway, P., D. de Rosa et G. Nicoletti (2006), « Regulation, Competition and Productivity Performance », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509, OCDE, Paris.
- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, OCDE, Paris.
- Coutrouba, F. et V. Evmolpidis (2006), « The Railway Reform Process in Greece – State of Play and Outlook », *Seminar cum Study Tour France/Royaume-Uni*, 11-20 septembre.
- EETT (Commission nationale des postes et télécommunications) (2006), « Annual Report 2005 », Athènes.
- FMI (Fonds monétaire international) (2006), « Greece: Report on Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module », *IMF Country Report*, n° 06/49, février, Washington DC.
- Koutsogeorgopoulou, V. et H. Ziegelschmidt (2005), « Raising Greece's Potential Output Growth », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 452, OCDE, Paris.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2006), « National Reform Programme 2005-2008: Implementation Report 2006 », octobre, Athènes.
- Mylonas, P. et G. Papaconstantinou (2001), « Product Market Reform in Greece: Policy Priorities and Prospects », in: *Greece's Economic Performance and Prospects*, publié conjointement par la Banque de Grèce et la Brookings Institution (dir. pub.).
- OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *Revue économique de l'OCDE – Numéro spécial : Réforme de la réglementation*, n° 32, vol. 2001/1, OCDE, Paris.

OCDE (2001b), *Regulatory Reform in Greece*, OCDE, Paris.

OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, n° 13, OCDE, Paris.

OCDE (2005a), *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, n° 12, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Objectif croissance, Réformes économiques*, OCDE, Paris.

PWC (PricewaterhouseCoopers) (2006), « The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009 », étude commandée par la direction générale du marché intérieur et des services de la Commission européenne (DG MARKT/2005/03/e), Rapport final, mai.

RAE (Autorité de régulation de l'énergie) (2006), « Annual Report 2006 to the European Commission », septembre, Athènes.

Staikouras, P.K. (2004), « Structural Reform Policy: Privatisation and Beyond – The Case of Greece », *European Journal of Law and Economics*, vol. 17, n° 3, mai, Springer Netherlands.

Glossaire

AIE	Agence internationale de l'énergie
DEH	Société publique d'électricité
DEPA	Société publique du gaz
DESFA	Gestionnaire du réseau de transport du gaz
DESMIE	Gestionnaire du réseau de transport électrique
EETT	Commission nationale des postes et télécommunications
ELTA	Poste hellénique
EPA	Sociétés régionales de distribution de gaz
FMI	Fonds monétaire international
IKA	Institut d'assurance sociale
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
NGCLA	Conventions collectives générales nationales
OAED	Organisme pour l'emploi des travailleurs
OMED	Service de médiation et d'arbitrage
OSE	Société hellénique des chemins de fer
OTE	Organisation hellénique des télécommunications
PAMT	Programmes actifs du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariat public-privé
R-D	Recherche-développement
RAE	Autorité de régulation de l'énergie
RNB	Revenu national brut
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	Les 15 premiers États de l'Union européenne
UE19	Les pays de l'Union européenne qui sont aussi membres de l'OCDE
UEM	Union économique et monétaire
VAB	Valeur ajoutée brute

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2007 05 2 P) ISBN 978-92-64-02115-0 – n° 55514 2007

Études économiques de l'OCDE

GRÈCE

THÈME SPÉCIAL : CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2007
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, mai 2006
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, mai 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, juin 2007
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, septembre 2007
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, septembre 2007
Suède, février 2007
Suisse, octobre 2007
Turquie, octobre 2006
Union européenne, septembre 2007
Zone euro, janvier 2007

Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2007
Chine, septembre 2005
Inde, octobre 2007
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, novembre 2006
Slovénie, mai 1997
Ukraine, septembre 2007
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

Volume 2007/5
Mai 2007

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2007
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-02115-0
10 2007 05 2 P



9 789264 021150