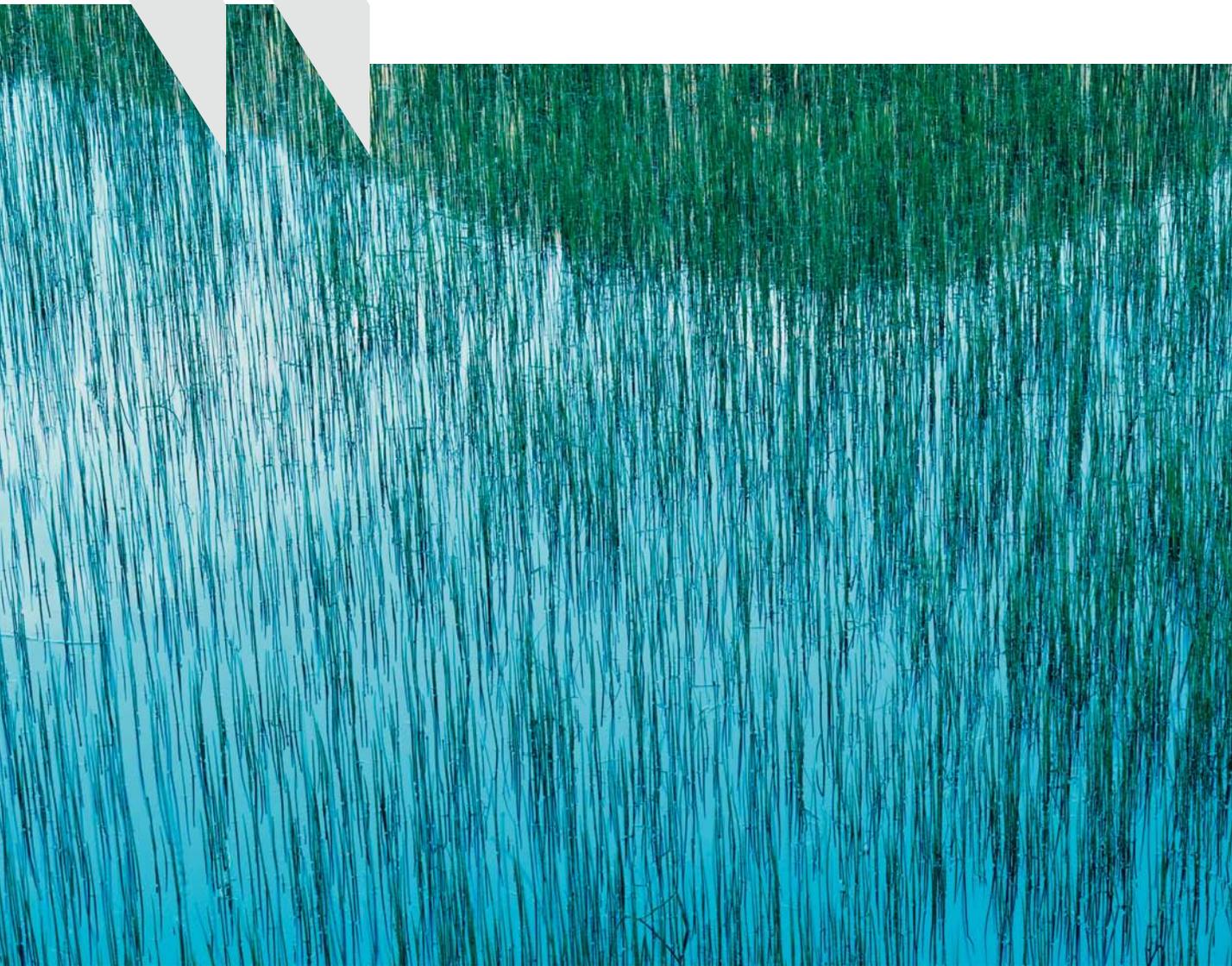




**Études économiques  
de l'OCDE**

**GRÈCE**





# Études économiques de l'OCDE

## Grèce

2009



**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-grc-2009-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2009-fr)

ISBN 978-92-64-05473-8 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-05496-7 (PDF)

Série : Études économiques de l'OCDE  
ISSN 0304-3363 (imprimé)  
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE Grèce  
ISSN 1995-3232 (imprimé)  
ISSN 1999-0294 (en ligne)

**Crédits photo :** Couverture © Pat O'Hara/The Image Bank/Getty Images.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2009

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Surmonter la crise internationale</b> .....	21
L'économie grecque, quoique affaiblie, a relativement bien résisté aux répercussions initiales de la crise .....	22
Il est cependant peu probable que la Grèce échappe à la récession .....	26
Quelle devrait être la réaction de politique budgétaire ? .....	33
Le secteur financier grec est-il bien armé pour affronter la crise économique et financière ? .....	42
Les autorités doivent en priorité réformer le secteur public .....	50
Les réformes structurelles du marché du travail et des marchés de produits doivent se poursuivre .....	52
Notes .....	55
Bibliographie .....	57
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle .....	59
<b>Chapitre 2. Améliorer la viabilité des finances publiques</b> .....	65
Accroître les recettes en centrant l'effort sur la lutte contre la fraude fiscale ...	66
Mieux maîtriser les dépenses primaires .....	74
La hausse attendue des dépenses pour les pensions menace la stabilité des finances publiques .....	81
Notes .....	92
Bibliographie .....	93
<b>Chapitre 3. Améliorer la performance du système public de santé</b> .....	95
Performances et principaux défis .....	96
L'organisation du système de santé entrave son efficacité .....	102
La qualité et l'efficacité de l'offre des services publics de santé doivent être améliorées .....	118
Conclusions et recommandations .....	123
Notes .....	127
Bibliographie .....	129
Annexe 3.A1. Analyse d'enveloppement de données .....	132
Annexe 3.A2. Nouveau mécanisme de surveillance des prescriptions de médicaments .....	134

Chapitre 4. <b>Améliorer les performances du système éducatif</b> .....	135
Panorama du système éducatif .....	136
Performances du système éducatif .....	138
Comment améliorer les performances du système éducatif ? .....	143
Notes .....	164
Bibliographie .....	166

### Encadrés

1.1. Quelle est la cause de l'augmentation du déficit des paiements courants ? ..	24
1.2. Quel pourrait être l'impact de la crise financière sur les conditions de l'offre en Grèce ? .....	30
1.3. Pourquoi les écarts de taux sur obligations publiques s'accroissent-ils dans la zone euro ? .....	35
1.4. Le plan de soutien du secteur bancaire .....	49
1.5. Les tests de résistance du système bancaire .....	50
1.6. Recommandations pour gérer la crise économique mondiale .....	51
2.1. Réforme de la fiscalité : tour d'horizon des initiatives récentes .....	71
2.2. La réforme 2008 du système de pensions .....	84
2.3. Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques ...	90
3.1. L'organisation du système de santé .....	103
3.2. Recommandations en matière de réforme de la politique de santé .....	124
4.1. Recommandations en vue d'améliorer les résultats de l'enseignement .....	162

### Tableaux

1.1. Évolution récente de la croissance et perspectives .....	32
1.2. L'évolution budgétaire en Grèce .....	34
1.3. Prévisions budgétaires et prévisions de taux de croissance dans les programmes successifs de stabilité et de croissance et résultats ...	34
1.4. Prévisions budgétaires à court terme de l'OCDE .....	39
2.1. Efficience du recouvrement de l'impôt .....	66
2.2. Principaux paramètres des régimes publics de retraite dans un certain nombre de pays .....	83
4.1. L'impact du statut d'allochtone sur les performances des élèves .....	142

### Graphiques

1.1. Indicateurs macroéconomiques .....	23
1.2. Évolution des écarts de taux d'intérêt à long terme et des cours des actions .....	24
1.3. Grèce, Portugal et Espagne : solde des paiements courants, épargne et investissement .....	25
1.4. Dette par secteur .....	26
1.5. Évolutions économiques récentes .....	27
1.6. Évolutions des échanges mondiaux et des recettes tirées des transports internationaux .....	29
1.7. Solde effectif et solde structurel sous-jacent .....	33
1.8. Écart de taux sur les obligations publiques à dix ans par rapport à l'Allemagne ..	36
1.9. Scénarios de règles budgétaires et conséquences pour la dette publique ...	41
1.10. Évolution du secteur financier .....	42
1.11. Crédits à l'économie et prêts non productifs .....	44
1.12. Le secteur du logement .....	45
1.13. Risques encourus par le secteur bancaire en Europe centrale et en Europe du Sud-Est .....	47

1.14. Déterminants des écarts de revenu réel, 2007 .....	52
1.15. Indicateurs du marché du travail .....	53
1.16. Réglementation des marchés de produits .....	54
2.1. Recettes fiscales : évolution récente et composition .....	67
2.2. Taille de l'économie parallèle : comparaison internationale .....	68
2.3. Coin fiscal total par type de ménage .....	69
2.4. Indicateurs de gouvernance .....	70
2.5. Coût de l'administration de l'impôt dans les pays de l'OCDE .....	73
2.6. Évolution des dépenses publiques : comparaison avec la zone euro .....	75
2.7. Projections à long terme des dépenses liées aux pensions. ....	81
2.8. Taux d'emploi des seniors .....	82
2.9. Impôt implicite sur cinq années de travail supplémentaires .....	86
2.10. Dépenses publiques sociales dans certains pays de l'OCDE .....	88
3.1. Indicateurs de santé .....	96
3.2. Dépenses en soins de santé .....	97
3.3. Mesures de l'efficacité du système de santé grec : comparaison internationale. .	98
3.4. Satisfaction du public vis-à-vis du système de santé, pays de l'UE, 2002. ....	99
3.5. Dépenses publiques et privées en soins de santé .....	99
3.6. Évolution des résultats et des dépenses de santé .....	101
3.7. Évolution de l'efficacité depuis 1990 : analyse d'enveloppement de données. ....	102
3.8. Composition des dépenses de santé .....	107
3.9. Ressources humaines dans le secteur de la santé .....	108
3.10. Taux d'immigration et d'expatriation des médecins. ....	109
3.11. Enfants vaccinés dans les pays de l'OCDE .....	110
3.12. Calories absorbées, consommation de tabac et risques pour la santé .....	111
3.13. Niveau de rémunération des spécialistes en activité .....	112
3.14. Croissance des dépenses de santé .....	113
3.15. Part des soins de santé financés par les dépenses publiques. ....	114
3.16. Équipement technologique médical. ....	115
3.17. Dépenses en produits pharmaceutiques .....	122
3.A1.1. Exemple stylisé de frontière d'efficience et de rendements à l'échelle non croissants .....	132
4.1. Ressources consacrées à l'éducation .....	137
4.2. Taux de fréquentation des services d'accueil de la petite enfance en 2003/04 .....	138
4.3. Comparaison internationale du niveau d'éducation .....	139
4.4. Jeunes sortis prématurément du système scolaire .....	140
4.5. Scores PISA .....	141
4.6. Salaire des enseignants : comparaison internationale .....	148
4.7. Le vieillissement de la population enseignante, 2005 .....	149
4.8. L'image de l'école dans l'opinion publique .....	151
4.9. Chômage des jeunes .....	152
4.10. Place du « frontistiria » dans le système éducatif. ....	153
4.11. Autonomie et responsabilité dans l'enseignement primaire et secondaire. ....	157
4.12. Indicateur composite de l'offre de l'enseignement supérieur .....	160

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

La situation économique et les politiques de la Grèce ont été évaluées par le Comité le 15 juin 2009. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité le 29 juin 2009.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno, Vivian Koutsogeorgopoulou, sous la direction de Piritta Sorsa. Ane-Kathrine Christensen et Agnès Cavaciuti ont apportées une aide à la recherche.

L'Étude précédente de la Grèce a été publiée en mai 2007.

### Ce livre contient des...



**StatLinks**

**Accédez aux fichiers Excel®  
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien. Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

## STATISTIQUES DE BASE DE LA GRÈCE (2009)

### LE PAYS

Superficie (1 000 km <sup>2</sup> )		Principales agglomérations, recensement 2001	
Total	132.0	(milliers d'habitants)	3 895
Agricole (2003)	39.8	Grand Athènes (y compris le Pirée)	1 084

### LA POPULATION

Population		Population active totale (milliers)	4 917
En milliers	11 193	Population active civile occupée (en % du total)	
Croissance 2000-05 (moyenne annuelle, %)	0.4	Agriculture, sylviculture et pêche	11.6
Densité au km <sup>2</sup>	85	Industrie et construction	22.4
		Services	66.1

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards d'euros	228	En % du PIB	22.5
Par habitant (\$)	27 945	Par habitant (\$)	6 288

### L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	16.7	Composition du Parlement (sièges)	300
Administrations publiques (en % du PIB)		Nouvelle démocratie	152
Dépenses courantes	41.8	Mouvement socialiste panhellénique	102
Recettes courantes	37.7	Parti communiste grec	22
Dette publique nette	69.8	Coalition des radicaux de gauche	14
		Rassemblement populaire orthodoxe	10
		Dernières élections générales : septembre 2007	

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	23.1	Importations de biens et services (en % du PIB)	31.9
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Articles manufacturés	22.7	Machines et matériel de transport	27.1
Produits alimentaires et animaux vivants	15.6	Combustibles minéraux, lubrifiants, etc.	20.0
Produits chimiques et produits connexes	13.3	Produits chimiques et produits connexes	13.7
Articles manufacturés divers	11.0	Articles manufacturés	13.2

### LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par \$, moyenne des données journalières	
		Année 2008	0.684
		Juin 2009	0.714

## Résumé

**D**ans un premier temps, la Grèce a mieux résisté à la crise économique mondiale que beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Toutefois, elle ne devrait pas éviter une récession étant donné la dégradation substantielle de la confiance, du tourisme et des recettes des transports maritimes. Le secteur financier pourrait également connaître des tensions du fait de la contraction du secteur immobilier et de son exposition dans les économies émergentes d'Europe du Sud-Est. Les autorités ont réagi avec des mesures budgétaires et un plan d'aide au secteur financier. Cependant, leurs marges de manœuvre sont fortement limitées par le poids de la dette publique, des dérapages budgétaires répétés et l'ampleur des déséquilibres externes et internes, qui se sont traduits par des marges élevées sur les taux d'intérêt souverains depuis la fin de 2008 à mesure que l'aversion pour le risque s'est accentuée.

### **Un assainissement budgétaire est impératif, mais le resserrement doit être soigneusement programmé dans le temps**

Avec le ralentissement de l'activité, une détérioration budgétaire est inévitable. Il n'y a pratiquement pas de marge de manœuvre sur le plan budgétaire et l'état médiocre des finances publiques justifie l'assainissement structurel immédiat déjà engagé. Toutefois, il faudrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques, même si cela creusera probablement le déficit budgétaire, qui devrait atteindre quelque 6¾ pour cent du PIB à l'horizon 2010. Afin de renforcer la crédibilité et d'éviter les réactions négatives des marchés, il faut souscrire d'urgence un ferme engagement en faveur de la poursuite de l'assainissement budgétaire. Cet engagement devrait impliquer des mesures concrètes spécifiques pour éliminer le déficit structurel, une règle budgétaire plus restrictive et un contrôle plus étroit par un organisme indépendant. L'objectif devrait être de ramener la dette publique au-dessous de 60 % du PIB d'ici 2020-25, lorsque le vieillissement de la population produira son plein effet. Les évolutions du secteur financier continueront d'exiger un contrôle étroit de façon que le plan de soutien demeure une réponse appropriée à l'évolution des risques.

### **Les réformes budgétaires structurelles devraient être absolument prioritaires à terme**

La viabilité exige des améliorations d'un système fiscal qui souffre d'un important problème de fraude. Outre la simplification et l'élargissement des bases d'imposition, la lutte contre la fraude fiscale et la fraude aux cotisations sociales devrait être accélérée, et le recouvrement de l'impôt amélioré. Cette action doit s'accompagner d'un contrôle plus étroit des dépenses, avec notamment une réduction des coûts administratifs, une rationalisation et une limitation de la masse salariale et des réformes dans les entreprises publiques déficitaires. La viabilité à long terme passe aussi par de nouvelles réformes des retraites, notamment une révision des paramètres de calcul des pensions et des nouvelles mesures visant à réduire encore les incitations à la retraite anticipée.

## La performance des systèmes de santé et d'éducation devrait être améliorée

Ceci est important pour stimuler la cohésion sociale, la valorisation du capital humain et la productivité. Dans ces deux secteurs, où des réformes majeures ont été lancées, des gains importants d'efficacité sont possibles :

- **Dans le secteur de la santé**, la gouvernance et la structure très fragmentée du système de soins devraient être révisées ; tous les pouvoirs en matière de santé devraient être confiés à un seul ministère et les différents fonds d'assurance devraient être fusionnés. Pour améliorer la qualité des services publics primaires de santé, il faudrait élaborer un système de médecin référent, augmenter le nombre de généralistes et modifier la structure du système de rémunération des médecins. Une modernisation de la gestion des hôpitaux s'impose, ce qui implique notamment que l'on développe leur autonomie de gestion et que l'on révisé leur système de financement. Enfin, dans le contexte du système de suivi récemment mis en place pour la prescription de médicaments, l'effort de maîtrise des dépenses pharmaceutiques devrait être poursuivi.
- **Dans le secteur de l'éducation**, l'offre de services préscolaires, surtout pour les enfants de moins de trois ans, devrait être élargie et modernisée, avec des moyens financiers et humains appropriés. Il faut accroître la qualité de l'enseignement secondaire, en donnant une autonomie et une responsabilité accrues aux établissements et en améliorant les incitations et la formation des enseignants. Des modifications s'imposent également dans le système d'admission dans les universités. Il faut en outre revoir le financement des établissements universitaires et leur accorder davantage d'autonomie.



## Évaluation et recommandations

---

### *La Grèce n'a pas échappé à la crise internationale...*

---

La robuste expansion de la Grèce depuis son entrée dans la zone euro s'est nettement ralentie sous le poids de la crise internationale. Toutefois, l'économie a assez bien supporté l'impact initial du choc qui a plongé la plupart des autres pays de l'OCDE dans une grave récession. La croissance est restée positive jusqu'à la fin de 2008 grâce au relatif dynamisme des exportations vers les Balkans et à de fortes augmentations de salaires qui ont soutenu la consommation. Le secteur bancaire a bénéficié d'une exposition marginale aux actifs toxiques à l'origine de la tourmente internationale. Néanmoins, l'impact de la crise a nettement ébranlé la confiance des ménages et des entreprises, qui ont engagé une réduction de leurs dépenses. De plus, les déséquilibres structurels persistants, illustrés par le mauvais état des finances publiques et l'ampleur du déficit de la balance courante, ont limité les marges de manœuvre et l'exposition de la Grèce sur l'Europe du Sud-Est a accru sa vulnérabilité à la crise. À la suite d'une montée générale de l'aversion au risque, l'écart de taux d'intérêts souverains à long terme vis-à-vis de l'Allemagne s'est fortement creusé au début de 2009. Conformément aux évaluations des marchés, les agences de notation ont abaissé leurs notes sur la dette souveraine et les risques de crédit des principales banques grecques, comme dans plusieurs autres pays européens.

---

### *... et a peu de chances d'éviter une récession*

---

L'OCDE prévoit une contraction de la production de 1¼ pour cent en 2009 suivie d'une lente reprise, le PIB augmentant de ¼ pour cent en 2010. Au premier trimestre 2009, le PIB réel s'est contracté de 4.8 % en rythme annuel par rapport au trimestre précédent, mais a progressé de 0.3 % en glissement annuel selon les estimations des comptes nationaux. Les exportations seront déprimées cette année par la chute du commerce international, y compris dans les secteurs du transport maritime et du tourisme. L'effritement de la confiance, une montée attendue du chômage et un resserrement des conditions de crédit pèseront sur la demande intérieure. Néanmoins, un certain nombre de facteurs devraient modérer la récession. La hausse des revenus des ménages devrait rester robuste grâce aux généreuses conventions collectives signées dans le secteur privé en 2008. La Grèce est moins tributaire du commerce international, et en particulier des échanges de produits manufacturés, que beaucoup d'autres pays de l'OCDE. En outre, elle continue de recevoir un soutien financier substantiel de l'UE, et son potentiel de croissance est encore élevé, même s'il sera probablement affaibli par la crise. Ces perspectives sont entourées d'incertitudes, principalement négatives, qui, si elles se concrétisent, conduiraient à des

prévisions de la production probablement plus basses. Une dégradation plus prononcée de l'environnement extérieur, surtout dans les Balkans (qui absorbent près d'un quart des exportations de la Grèce), aurait pour effet de réduire la croissance. L'impact de l'affaiblissement de l'activité économique sur le secteur financier pourrait créer un autre risque pour la croissance. L'érosion continue de la compétitivité internationale, sous l'effet d'une augmentation relativement rapide des salaires et d'un écart d'inflation persistant vis-à-vis de la zone euro, pourrait aussi entraver la reprise plus fortement que prévu, surtout si le redressement de l'activité reste timide dans les marchés d'Europe du Sud-Est.

---

*Les marges de manœuvre budgétaire sont pratiquement inexistantes*

---

À la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la Grèce ne dispose pratiquement pas de marges de manœuvre budgétaire pour amortir la baisse de l'activité. La dette publique avoisine actuellement 100 % du PIB, et le déficit budgétaire est passé de 3,1 % à 5 % du PIB entre 2006 et 2008, en dépit du dynamisme de l'économie. Dans le contexte d'une montée générale de l'aversion au risque et d'une contraction de la liquidité des marchés déclenchées par la crise financière, les dérapages budgétaires répétés, s'ajoutant à l'impact du vieillissement sur les perspectives budgétaires à long terme, expliquent largement la forte augmentation des écarts de taux d'intérêt vis-à-vis de l'Allemagne. En outre, la Grèce fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif de la part de la Commission européenne, et dispose de six mois (jusqu'en octobre 2009) pour engager des mesures correctives nécessaires afin de ramener son déficit à 3 % du PIB en 2010, contre 5 % en 2008. Dans ces circonstances, les autorités ont limité leur soutien budgétaire de crise aux groupes les plus vulnérables et aux secteurs économiques essentiels, tels que le tourisme, la construction et les petites entreprises. Elles ont adopté un plan d'assainissement qui, sur la base des mesures annoncées jusqu'en mi-juin 2009, vise à réduire le déficit budgétaire structurel de 2½ pour cent de PIB d'ici à 2010 d'après les estimations de l'OCDE. Ce plan prévoit des coupes dans les effectifs de fonctionnaires, un gel des salaires publics, une réduction de 10 % des dépenses budgétaires « élastiques » et un prélèvement ponctuel sur les hauts revenus.

---

*... mais il faudrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques et programmer soigneusement le durcissement budgétaire nécessaire...*

---

Toutefois, depuis que le plan gouvernemental a été adopté, les perspectives de croissance se sont nettement dégradées et le déficit budgétaire en 2008 a été révisé à la hausse. En conséquence, pour ramener le déficit à moins de 3 % du PIB en 2010, il faudrait que l'ajustement du budget structurel soit supérieur à 6 points de PIB, soit deux fois plus élevé que celui envisagé dans le plan d'assainissement du gouvernement. Compte tenu de la faiblesse de l'économie, un tel ajustement serait excessif. *Dans le court terme, le déficit structurel devrait être réduit au moins des 2½ pour cent du PIB déjà programmés par le gouvernement pour 2009-10, et il faudrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques au-delà de cette période.* Il en résulterait un déficit de quelque 6 % et 6¾ pour cent du PIB en 2009 et 2010 respectivement, et une dette publique supérieure à 100 % du PIB en 2010.

---

*... en même temps, un ferme engagement de renforcer la viabilité budgétaire est indispensable*

---

Afin de limiter un éventuel impact négatif de l'alourdissement du déficit en 2009 sur la confiance des marchés et sur les écarts de taux d'intérêt, les autorités devraient affirmer un ferme engagement en faveur de l'assainissement budgétaire, accroître la crédibilité de la politique budgétaire et faire face à la menace à long terme pour la viabilité budgétaire que représente le vieillissement de la population. Dans le passé, l'assainissement a été trop tributaire de mesures temporaires et ne s'est pas traduit par un contrôle suffisant des dépenses publiques. Les autorités devraient adopter des mesures spécifiques et concrètes pour maîtriser les dépenses et améliorer le recouvrement de l'impôt. Cette politique devrait être étayée par un cadre budgétaire pluriannuel, une règle budgétaire légalement contraignante qui plafonnerait les dépenses et empêcherait les déficits structurels, et une supervision de la politique budgétaire par un organisme indépendant. La Suisse est allée jusqu'à inscrire sa règle budgétaire dans la Constitution, et cette initiative est également envisagée pour une nouvelle règle en Allemagne. La Grèce pourrait aussi explorer cette option. En vue d'atteindre la viabilité budgétaire, les règles devraient viser à ramener la dette publique à moins de 60 % du PIB à l'horizon 2020-25, lorsque les répercussions budgétaires du vieillissement commenceront à se faire sentir pleinement. Mais il faut pour cela éliminer le déficit budgétaire d'ici à 2014, dès lors que la reprise économique sera engagée, puis dégager des excédents d'environ 1 % du PIB à partir de 2015.

---

*Le secteur financier pourrait connaître des tensions du fait de son exposition dans le secteur du logement et sur les marchés émergents*

---

Les banques grecques sont confrontées à la crise après une longue période de croissance des crédits suite à la libéralisation du secteur depuis le début des années 2000, avec notamment une privatisation poussée et ce, sans aucune expérience de la récession. Même si dans un premier temps, la crise n'a guère eu d'autre effet sur les banques que de réduire leurs liquidités, les établissements demeurent vulnérables aux turbulences internationales du fait de leur exposition dans les Balkans et surtout en Bulgarie, en Roumanie et en Turquie, si la situation économique de ces économies venait à se détériorer notablement. Les créances des banques dans ces pays, qu'elles soient transfrontalières ou détenues par l'intermédiaire de filiales, représentent 17 % du PIB, montant élevé en comparaison de la plupart des autres pays européens. Sur ces marchés en croissance rapide, les groupes bancaires ont pris des risques crédits importants, amplifiés dans certains cas par la surévaluation des prix immobiliers, et une exposition à des emprunteurs le plus souvent non couverts puisque la moitié des créances locales sont libellées en monnaies étrangères. Sur le plan intérieur, les banques sont fortement exposées sur un secteur immobilier en contraction, où les investissements ont accusé une chute de plus de 3 % du PIB depuis 2006. Dans les mois à venir, les tensions induites par la crise dans ce secteur seront vraisemblablement accentuées par l'impact de la récession prévue sur les portefeuilles des banques.

---

### *Les superviseurs devraient se tenir prêts à faire face à l'évolution des risques*

---

Un plan de soutien a été adopté pour stimuler la confiance et les liquidités dans le secteur bancaire. Il comporte des mesures visant à accroître les garanties statutaires pour les dépôts auprès des établissements de crédit, une aide pour renforcer la capitalisation bancaire, avec notamment des achats d'actions par l'État, et des garanties en soutien de la liquidité bancaire. Ces mesures, qui représentent jusqu'à [euro] 28 milliards (11½ pour cent du PIB), visent à atténuer le risque d'un resserrement procyclique des conditions de crédit des banques. Ce plan fournit apparemment une assistance suffisante pour assurer la stabilité financière dans l'immédiat, surtout si l'on tient compte du bon niveau initial de rentabilité et de capitalisation des établissements bancaires. Toutefois, ainsi qu'on l'a déjà vu, des incertitudes importantes perdurent sur le front intérieur et sur le front extérieur. *Il faut donc continuer de surveiller de près les évolutions dans le secteur financier pour faire en sorte que le plan de soutien réponde de façon appropriée aux besoins des établissements de crédit. Parallèlement, il convient de faire davantage d'efforts pour publier des informations sur la solidité du système bancaire face à la crise. La publication régulière de Rapports sur la stabilité financière, comme a commencé à le faire la Banque de Grèce, contribuera à atténuer l'incertitude des marchés. Ces rapports devaient inclure régulièrement les résultats des tests de résistance face aux modifications des risques perçus. À moyen terme, les autorités pourraient envisager de modifier les mécanismes de provisionnement des banques pour limiter le caractère procyclique de l'offre de crédit – en s'inspirant de l'expérience de l'Espagne – dans le contexte d'une décision de l'UE en ce sens.*

---

### *Les autorités devraient donner la priorité à la réforme du secteur budgétaire*

---

Le déficit budgétaire élevé et l'augmentation récente de la dette publique témoignent de la nécessité urgente d'améliorer la situation financière et l'efficacité du secteur public. La mauvaise situation budgétaire fait que la Grèce n'a à sa disposition qu'un bouclier budgétaire médiocre dans la récession actuelle. Les marges de manœuvre budgétaire, principal outil de stabilisation pour les pays de la zone euro, doivent être rétablies pour faire face aux chocs économiques. La récession va en outre aggraver une situation budgétaire déjà difficile et le coût de la dette souveraine. La nécessité d'une réforme est encore accentuée par les pressions sur les finances publiques qui s'annoncent pour les prochaines décennies : la baisse attendue des fonds structurels en provenance de l'UE et la charge budgétaire liée au vieillissement de la population. Le niveau d'efficacité des services publics, surtout dans les secteurs de la santé et de l'éducation, est inférieur à la moyenne OCDE. Il faut donc intensifier les efforts de réforme du secteur public pour assainir les finances de l'État et accroître l'efficacité des services publics. Un secteur public performant jouerait aussi un rôle central dans la modernisation de l'économie et dans le maintien d'un taux de croissance tendancielle élevé.

---

*Il est possible d'accroître les recettes fiscales en réduisant la fraude et en élargissant la base d'imposition*

---

La réduction de l'importante fraude fiscale sera cruciale pour ramener les finances publiques sur une trajectoire soutenable. Tandis que les initiatives récentes pour améliorer le recouvrement de l'impôt en renforçant l'administration fiscale sont tout à fait opportunes, la fraude fiscale reste répandue, surtout parmi les travailleurs indépendants. Cela tient à des procédures de recouvrement insuffisantes, à l'ampleur du secteur informel, à la fréquence des amnisties fiscales et à la complexité du système d'imposition. *Il est possible d'améliorer la collecte en renforçant les activités de contrôle avec un personnel plus qualifié et un échange plus complet de renseignements entre les agences. Le recouvrement des impôts et des cotisations sociales devraient incomber à une autorité unique.* Cela réduirait le coût de conformité pour les contribuables et l'administration fiscale, qui est parmi les plus élevés de la zone OCDE. *Il faut mettre fin aux amnisties fiscales répétées, car elles ne font que décourager la discipline fiscale.* L'élargissement de la base d'imposition dépend d'une plus grande simplification du système fiscal. *Il est possible de stimuler les recettes en réduisant le nombre des taux de TVA, en limitant la liste des biens et services éligibles à des taux réduits, et en éliminant les exonérations d'impôt sur le revenu. Un rééquilibrage du niveau de la fiscalité entre les salariés et les travailleurs indépendants, qui supportent actuellement une charge plus légère, rendrait le système fiscal plus équitable.*

---

*Un contrôle plus étroit des dépenses primaires renforcerait l'efficacité de l'assainissement*

---

Le fait que les objectifs budgétaires ont été manqués à plusieurs reprises témoigne de la difficulté de maîtriser les dépenses. En particulier, les dépenses en personnel ont augmenté rapidement en raison de différents mécanismes de prestations spéciales, d'augmentations de salaires supérieures aux gains de productivité et de sureffectifs dans de nombreux ministères. Les entreprises publiques, les hôpitaux, les caisses de sécurité sociale et les autorités locales, qui contribuent pour une part importante au dépassement répété de dépenses, ne sont pas soumis à une contrainte budgétaire stricte. La gestion générale des dépenses doit être renforcée. Une progression modérée des salaires dans le secteur public est indispensable non seulement pour améliorer les finances publiques, mais aussi pour contenir les pressions salariales, étant donné que ce secteur joue un rôle précurseur pour les négociations collectives du secteur privé. La mise en place d'une autorité centrale chargée des paiements de salaires, envisagée par le gouvernement, représente une étape positive vers une meilleure gestion des salaires du secteur public. *La rationalisation prévue des prestations spéciales des salariés devrait aussi se dérouler rapidement, même si cela ne concerne que les nouvelles embauches. La politique de remplacement partiel des départs dans le secteur public devrait être poursuivie. L'amélioration de la performance des entreprises publiques doit rester une priorité ; il faut notamment appliquer rapidement le nouveau cadre opérationnel qui instaure une gouvernance améliorée et l'établissement de plans d'activité annuelle. Il faut veiller à ce que le passage prévu à une structure budgétaire fondée sur des programmes et à un cadre budgétaire pluriannuel intervienne d'ici à l'échéance de 2012 fixée par les autorités et que les réformes engagées pour moderniser le système comptable public soient menées à bien rapidement.*

### *La réforme des retraites doit se poursuivre*

En l'absence d'une profonde réforme, les coûts des pensions devraient selon les estimations augmenter à plus de 20 % du PIB d'ici à 2050. Le niveau élevé des engagements de retraite à long terme a contribué dans une certaine mesure à la hausse des écarts de taux d'intérêts sur les obligations publiques vis-à-vis de l'Allemagne. Tandis que les réformes récentes sont très opportunes et représentent un pas en avant indispensable, elles ne suffisent pas pour enrayer l'envolée des coûts. La fusion en 2008 des fonds de pension, ramenés de 133 à 13, et la réduction de certaines incitations à la retraite anticipée, surtout pour les mères d'enfants à charge, contribueront à rationaliser le système et à améliorer la surveillance des dispositifs. *Il faut poursuivre les efforts pour uniformiser les opérations et les paramètres des fonds récemment fusionnés, normaliser leurs règles comptables et informatiser le système.* Les modifications réglementaires et les incitations financières adoptées pour maintenir les seniors sur le marché du travail sont également bienvenues. Néanmoins, de nouveaux progrès sont nécessaires. *La révision de la liste des professions pénibles ouvrant droit à une retraite anticipée doit être rapidement achevée, et la liste révisée devrait s'appliquer non seulement aux nouvelles recrues, mais aussi aux travailleurs qui sont encore loin de l'âge de la retraite. Les pensions minimums ne devraient être versées qu'aux personnes qui ont atteint l'âge légal de la retraite. Il faut également réformer les paramètres du système de retraite, et notamment allonger les périodes de cotisation, relever l'âge minimum ouvrant droit à des pensions anticipées à taux plein à partir de 37 ans de cotisation, abaisser le taux de remplacement et inclure la totalité ou la plupart des gains au cours de la vie professionnelle pour le calcul des droits à pension. Ces réformes ont déjà été appliquées dans plusieurs autres pays de l'OCDE.*

### *Les services publics de santé demandent à être améliorés, en particulier dans le secteur des soins primaires*

Tandis que les résultats sanitaires de la Grèce soutiennent largement la comparaison avec la moyenne des pays de l'OCDE, l'état du système public de santé suscite de l'insatisfaction dans la population. Cela tient entre autres à l'incapacité du système public de répondre aux attentes de la population, surtout en ce qui concerne la qualité des soins primaires. De surcroît, les ménages supportent des frais médicaux privés considérables, notamment des paiements informels élevés, ce qui conduit à s'interroger sur l'équité de l'accès à certains services et sur l'efficacité du système. Cet état de choses est dû aux distorsions de la tarification des services et à une offre limitée de généralistes et d'infirmières, alors même que les spécialistes sont trop nombreux. L'amélioration de la qualité des services publics de soins primaires est à juste titre une priorité pour les autorités. Un projet de loi est en cours d'élaboration en vue d'établir un système de médecins référents, des budgets de santé individuels par patient ainsi que des protocoles médicaux pour harmoniser et rationaliser les pratiques médicales. Ces réformes sont opportunes. Un système de médecins référents aiderait à instaurer un meilleur équilibre entre la médecine préventive et la médecine curative, et assurerait un suivi et une coordination améliorés des soins de santé, surtout en ce qui concerne les maladies chroniques, qui devraient être plus fréquentes à mesure que la population vieillit. *Il faut aussi davantage d'infirmières et de généralistes. Des modifications de la structure de rémunération des praticiens aideraient à réduire la pratique des paiements informels actuellement élevée. La mise en place des systèmes hybrides conjuguant les paiements de capitation et les paiements à l'acte pour les médecins en consultation externe travaillant pour les caisses*

*d'assurance-maladie pourraient stimuler la concurrence et améliorer l'offre de soins. Une autre solution consisterait à interdire les pratiques duales, selon lesquelles certains médecins travaillent à mi-temps pour les caisses, ce qui les encourage à minimiser leurs efforts dans le secteur public et à user de leurs fonctions pour étendre leur clientèle privée. Les salaires des médecins d'hôpitaux pourraient être modulés de façon à attirer davantage de praticiens vers les spécialités dont la demande est élevée. Par ailleurs, il est crucial de renforcer les contrôles et les sanctions à l'encontre des paiements informels.*

---

### *Une profonde refonte du système de santé améliorerait la qualité des services*

---

Le système de santé est en outre extrêmement fragmenté, ce qui alourdit les coûts administratifs et réduit la qualité des soins. Il est important de résoudre ces problèmes dès maintenant, étant donné la hausse attendue de la demande de soins dans les prochaines décennies et la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Il est possible d'améliorer la gouvernance et l'efficacité en atténuant la fragmentation du système entre le système national de santé et les multiples caisses d'assurance-maladie. Ces caisses d'assurance-maladie devraient être séparées de la gestion des pensions, comme le prévoit le gouvernement, et toutes les activités liées à la santé devraient être concentrées dans un seul ministère. La fusion des différentes caisses permettrait aussi de renforcer le pouvoir de négociation des assureurs publics et d'alléger les coûts administratifs ; il faudrait toutefois la préparer avec soin, de manière à éviter un alourdissement des formalités administratives et une baisse de la qualité des services. La réforme récente confiant à une commission spécialisée la gestion centralisée des achats des hôpitaux publics est un pas dans la bonne direction. Une gestion centralisée de tous les financements publics affectés aux soins de santé améliorerait l'allocation des ressources, qui favorise aujourd'hui les soins hospitaliers au détriment des soins primaires et de la prévention. Séparer la fonction d'assurance médicale de celle de la prestation des soins et encourager la concurrence entre les prestataires de soins permettrait aussi d'améliorer l'efficacité des coûts. L'allocation des ressources devrait s'appuyer davantage sur des évaluations économiques et donner la préférence aux pratiques médicales efficaces par rapport à leurs coûts. Pour cela, il faudrait combler les sérieuses lacunes des systèmes statistiques ; l'adoption d'une comptabilité en partie double par les hôpitaux du système national de santé en 2008 est de ce point de vue bienvenue.

---

### *Il faudrait moderniser la gestion des hôpitaux et exercer un contrôle plus étroit sur les dépenses pharmaceutiques*

---

La méthode actuelle de contrôle des dépenses hospitalières publiques se traduit par une microgestion excessive et inefficace de la part du ministère de la Santé. De surcroît, les hôpitaux ont pris l'habitude d'accumuler d'importants arriérés, qui ont été versés par l'État sans que celui-ci mette en place des mécanismes efficaces de contrôle des coûts. En outre, depuis 1990, les dépenses pharmaceutiques augmentent plus rapidement que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ce qui reflète l'absence d'incitations appropriées à maîtriser les coûts. Pour accroître l'efficacité des hôpitaux, il faut étendre leur autonomie de gestion, achever le passage aux normes comptables internationales dans les quelques hôpitaux qui ne les ont pas encore adoptées, nommer des gestionnaires qualifiés et réviser les systèmes de financement. Ces systèmes devraient reposer sur des budgets complets, prospectifs et contraignants, les moyens affectés étant fixés d'après des évaluations de coûts par catégorie de pathologie et non en fonction de la durée d'hospitalisation. Il faudrait maîtriser les dépenses de médicaments en augmentant les contributions

formelles des patients aux coûts, en encourageant l'utilisation de produits génériques et en réformant le système de rémunération des pharmaciens. Leur rémunération devrait découler en partie des services rendus aux clients, sur la base de taux forfaitaires et non du chiffre d'affaires, comme par exemple en Suisse. Il faudrait aussi envisager de rétablir la liste positive des médicaments remboursés, sans exception possible. Le système de suivi de la prescription de médicaments, récemment mis en place, contribuera dans une large mesure à la maîtrise des dépenses pharmaceutiques. Tandis que l'efficacité de chacune de ces mesures est potentiellement limitée, un programme englobant plusieurs actions différentes se révélerait certainement efficace.

---

*Améliorer la performance de l'éducation,  
en mettant l'accent sur l'éducation précoce  
et les soins aux enfants*

---

Des résultats scolaires satisfaisants revêtent une importance majeure pour améliorer la productivité et le niveau de vie dans un contexte de concurrence internationale grandissante. En dépit des progrès accomplis au cours des décennies écoulées, le niveau scolaire de la plupart des groupes d'âge en Grèce est inférieur à la moyenne OCDE. En particulier, l'éducation et les soins de la première enfance, qui peuvent améliorer considérablement les résultats au cours des années ultérieures, touchent une faible proportion d'enfants, ce qui reflète des problèmes d'offre et de qualité ainsi que les préférences sociales pour la garde à domicile. Les scores obtenus dans les tests PISA sont également médiocres, ce qui dénote des problèmes de qualité aux niveaux primaire et secondaire. Cette situation s'explique par l'insuffisance des incitations en faveur des enseignants et l'absence de prescriptions rigoureuses pour la formation pédagogique en cours d'emploi, à quoi s'ajoutent les carences des programmes pour les principales compétences. Compte tenu de ces défis, le gouvernement a intensifié les débats sur la réforme de l'éducation en vue d'en améliorer la qualité.

Les initiatives récentes pour l'éducation préprimaire (maternelles), qui visent à réviser les programmes et à étendre l'éducation obligatoire pendant une deuxième année, sont tout à fait opportunes. Il convient d'accélérer les mesures visant à mettre en place un cadre réglementaire et à moderniser le fonctionnement du secteur des soins aux enfants – mise en place de normes techniques pour les locaux et développement d'un programme pédagogique pour l'éducation préscolaire. L'offre de services, surtout pour les enfants de moins de trois ans, peut être développée en éliminant les goulets d'étranglement qui limitent la durée quotidienne d'ouverture et l'éventail des services. Cela exigera probablement davantage de dépenses publiques, ce qui rend nécessaire la libération de ressources dans d'autres secteurs, étant donné que la situation budgétaire générale est tendue. Offrir un accès universel à l'éducation de la première enfance pour les enfants de quatre ans serait conforme aux pratiques internationales et permettrait d'assurer une place à tous les enfants qui en ont besoin. Une approche plus intégrée de l'éducation de la petite enfance améliorerait aussi l'efficacité des politiques et l'allocation des ressources dans la perspective d'une amélioration de l'accès aux services et de leur qualité.

---

*La qualité des études primaires et secondaires doit  
être améliorée*

---

La réforme de l'enseignement primaire et secondaire est aussi une des grandes priorités des autorités. Les problèmes de qualité s'expliquent par l'absence d'incitations à la performance pour les enseignants et par une autonomie très limitée des établissements. De surcroît, le programme d'enseignement ne prépare pas les élèves à la vie postscolaire, surtout dans

l'enseignement professionnel et technique et, au niveau du deuxième cycle du secondaire, le programme est trop axé sur la préparation des examens d'entrée à l'université. En raison de la mauvaise réputation de l'enseignement public, d'importantes sommes sont dépensées pour des cours privés préparatoires à l'université. *Afin d'améliorer les résultats éducatifs, la Grèce devrait accroître l'autonomie des établissements et les incitations des enseignants, ce qui s'est traduit dans d'autres pays de l'OCDE par une amélioration de la qualité de l'éducation. Par exemple, un abaissement du taux d'encadrement relativement élevé pourrait permettre de dégager des ressources pour récompenser les bons enseignants. Toutefois, une plus grande autonomie doit s'accompagner d'une responsabilité accrue des établissements. Les évaluations qui suivent la performance des élèves et permettent une analyse comparative des établissements sont de l'avis général des conditions préalables pour améliorer la performance, et devraient donc faire partie des réformes. Les politiques de responsabilisation des enseignants peuvent aussi avoir des effets positifs sur les résultats. Les propositions de réformes actuelles visant à améliorer les programmes du deuxième cycle du secondaire et à découpler ce niveau d'enseignement des examens d'entrée à l'université vont dans la bonne direction. Ces mesures pourraient aussi contribuer à réduire le recours excessif des élèves au bachotage privé. Toutefois, ces initiatives, comme le reconnaît le gouvernement, doivent s'accompagner d'une modification du système d'entrée à l'université. Une solution à cet égard consisterait à mettre en place un examen national unique fondé sur un programme amélioré à la fin du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, qui déboucherait sur le certificat de fin d'études. La sélection pour l'entrée dans l'enseignement supérieur pourrait donc être laissée à l'initiative des universités elles-mêmes.*

#### *La qualité de l'enseignement supérieur demande à être améliorée*

Le système universitaire grec, qui est composé d'universités publiques, est rigide et dépourvu d'un mécanisme d'évaluation efficace. Il faut accroître sa réactivité et sa flexibilité face aux modifications de la demande pour résorber l'écart de performance vis-à-vis des autres pays de l'OCDE. Les réformes récentes visant à améliorer la gouvernance et à renforcer la responsabilité des universités se sont attaquées à quelques-unes de ces questions, mais il faut aller plus loin. *La qualité s'améliorerait si l'on intensifiait la concurrence dans le secteur de l'enseignement supérieur en modifiant la Constitution de manière à autoriser les universités privées. Le financement des établissements pourrait être lié à des indicateurs de performance simples et transparents. Ces initiatives pourraient être complétées, à un stade ultérieur, par des réformes plus profondes du financement des universités. L'instauration de droits de scolarité modérés pour les étudiants du premier cycle serait un premier pas vers un accroissement et une diversification du financement des universités, et augmenterait de surcroît l'efficacité ; là encore, il faudrait modifier la Constitution. Cette réforme devrait s'accompagner d'un programme de prêts remboursables en fonction des ressources, de manière à alléger les contraintes de liquidités des étudiants défavorisés.*

#### *De nouvelles réformes structurelles des marchés du travail et des produits sont nécessaires pour maintenir le processus de rattrapage et stimuler la flexibilité de l'économie*

Pour maintenir le processus de rattrapage, la Grèce doit réduire ses déséquilibres structurels et améliorer la compétitivité par des réformes qui augmentent la productivité. La forte différence de revenu par habitant avec les économies les plus avancées résulte principalement d'un

déficit de productivité, même si les taux d'activité des jeunes et des femmes sont également faibles. Le bas niveau de la productivité s'explique en partie par la rigidité des réglementations des marchés des produits et du travail. Augmenter la flexibilité du marché du travail contribuerait aussi à empêcher que la hausse prévue du chômage, déjà élevé parmi les jeunes et les femmes, ne prenne un caractère structurel. De nouvelles réformes des marchés du travail et des produits s'imposent pour relever ces défis. *La fixation des salaires minimums devrait mieux prendre en compte l'ampleur du chômage des jeunes et des femmes. Les autorités devraient encourager les négociations salariales décentralisées en évitant l'extension administrative des conventions collectives aux entreprises qui ne sont pas directement représentées dans les négociations.* Des gains de productivité substantiels pourraient être obtenus par de nouvelles initiatives en faveur d'une orientation réglementaire proconcurrentielle. *Les actions suivantes offrent des marges d'amélioration particulièrement importantes : réduire le nombre des procédures concernant l'enregistrement des entreprises et le respect des obligations juridiques ; assouplir la réglementation des services professionnels ; rendre le cadre réglementaire du secteur de détail plus propice à la concurrence. Une concurrence effective dans les industries de réseau peut être instaurée par de nouveaux progrès vers la privatisation des entreprises publiques et par la mise en place d'une réglementation plus moderne dans les secteurs de l'énergie, des communications et du transport. La présence de régulateurs puissants et efficaces est cruciale pour promouvoir la concurrence dans tous les secteurs nouvellement libéralisés.*

## Chapitre 1

# Surmonter la crise internationale

*L'économie grecque n'a pas échappé aux conséquences de la crise économique mondiale, mais elle a relativement bien résisté à ces turbulences jusqu'ici. Elle reste toutefois vulnérable, compte tenu des déséquilibres marqués qui caractérisent à la fois ses finances publiques et son compte courant. L'ampleur de sa dette publique ne laisse guère de marges de manœuvre budgétaires au gouvernement pour limiter l'impact de la crise. Les liens étroits noués en matière commerciale et bancaire avec les économies d'Europe du Sud-Est, qui sont exposées aux turbulences financières, représentent un risque pour l'avenir immédiat. Nous examinons dans ce chapitre la façon dont la Grèce fait face à la crise, et recommandons des mesures en vue de traiter les problèmes macroéconomiques qui se posent à court comme à moyen terme.*

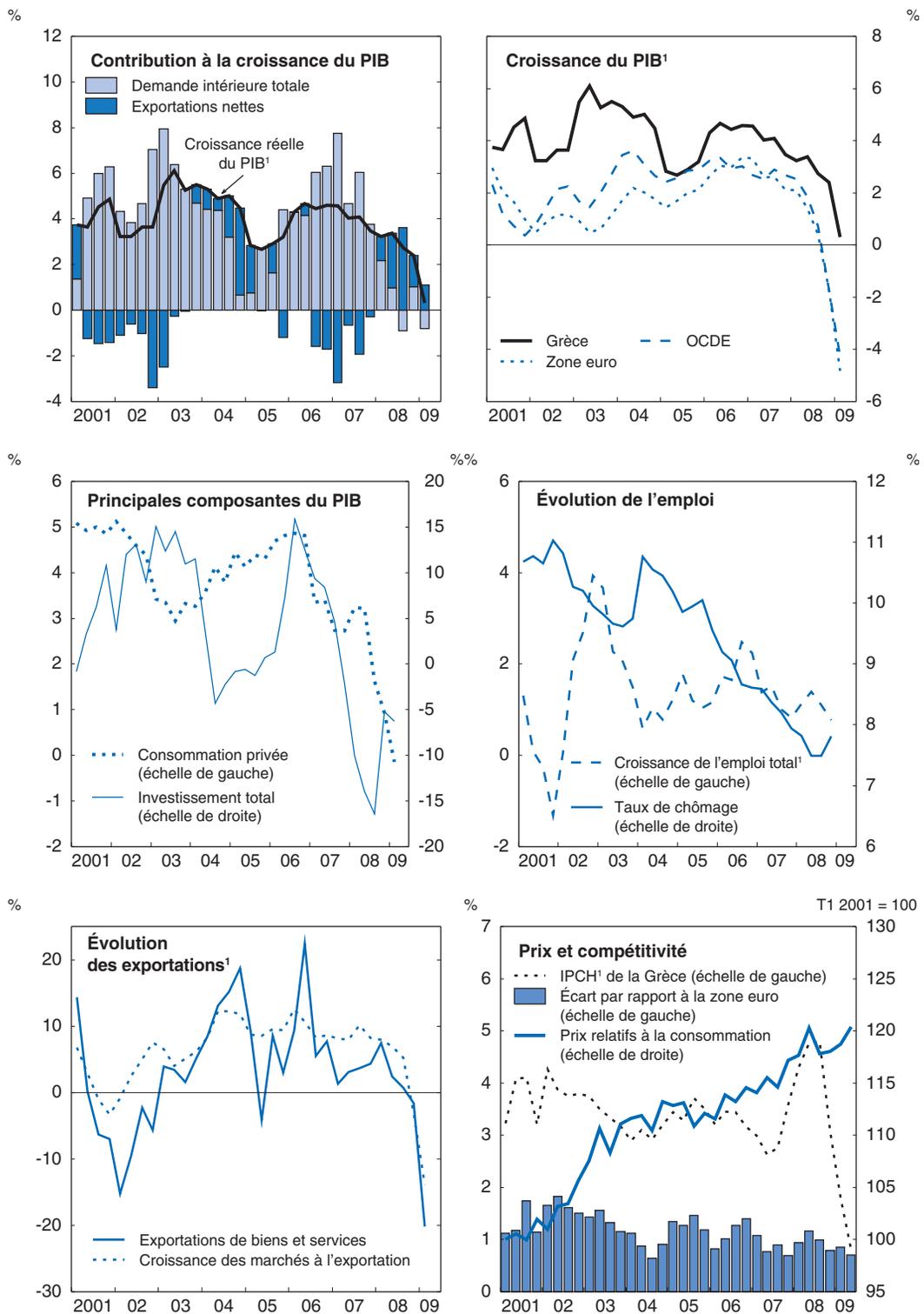
## L'économie grecque, quoique affaiblie, a relativement bien résisté aux répercussions initiales de la crise

Après des années d'expansion économique soutenue consécutives à l'adoption de l'euro, l'activité a commencé à ralentir en 2007, à la suite des hausses des prix des produits de base, du durcissement de la politique monétaire de la zone euro et du début de la crise financière. Le premier signe de dégradation de la situation économique a résidé dans le ralentissement de la croissance des exportations, qui a été accentué par l'érosion de la compétitivité découlant de l'écart d'inflation persistant avec la moyenne de la zone euro (graphique 1.1). À partir de la mi-2007, la demande intérieure a également accusé un fléchissement marqué. La croissance de l'investissement des entreprises s'est tassée sur fond de dégradation de la situation économique, et les achats de logements ont brutalement diminué, après la forte augmentation qu'ils avaient connue en 2006 avant l'instauration d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les ventes de biens immobiliers neufs. De plus, la progression de la consommation des ménages, quoique étayée par des hausses sensibles des salaires réels, a commencé à ralentir. Le taux de croissance économique a encore diminué à l'automne 2008, mais il est resté positif – puisqu'il s'est établi à 1.2 % au dernier trimestre de 2008 (en rythme annuel corrigé des variations saisonnières) – alors qu'une grande partie des pays de l'OCDE ont enregistré de fortes baisses.

L'économie grecque a relativement bien résisté au choc initial. Elle a bénéficié d'un environnement externe plus favorable que le reste de la zone euro, dans la mesure où les exportations grecques à destination des Balkans sont restées relativement dynamiques jusqu'à la fin de 2008. La Grèce a également moins souffert des premières conséquences des turbulences financières, son secteur bancaire étant très peu exposé aux actifs toxiques à l'origine de la crise. Contrairement à ceux de nombreux autres pays de l'OCDE, les établissements financiers grecs sont restés bénéficiaires en 2008, en moyenne, même si leurs profits ont reculé<sup>1</sup>. Les dégâts subis par le marché du travail ont donc été limités, le taux de chômage n'ayant augmenté que marginalement pour s'établir à 7.9 % au dernier trimestre de 2008, soit un niveau proche de son point le plus bas depuis le début des années 90.

La crise a eu tout d'abord des répercussions indirectes, liées aux points faibles du pays résultant de ses amples déséquilibres structurels. Ainsi, l'écart de rendement des obligations d'État à long terme par rapport à l'Allemagne a davantage augmenté pour la Grèce que pour le reste de la zone euro depuis la fin de 2008 (graphique 1.2), les agences de notation ayant revu à la baisse leurs évaluations de la dette souveraine grecque et des principales banques du pays. Des capitaux étrangers se sont retirés de la bourse d'Athènes, contribuant à la baisse des cours des actions. Ce creusement des écarts de taux d'intérêt tient en partie à l'impact de la contraction générale de la liquidité sur les marchés mondiaux de capitaux, mais aussi à une réévaluation des risques par les investisseurs, préoccupés par la persistance de déséquilibres structurels (voir ci-après). Dans le cas de la Grèce, les déficits budgétaires se sont révélés difficiles à maîtriser, la dette publique est élevée, et le vieillissement démographique devrait menacer la viabilité des finances publiques (chapitre 2). L'économie grecque pâtit également

Graphique 1.1. Indicateurs macroéconomiques



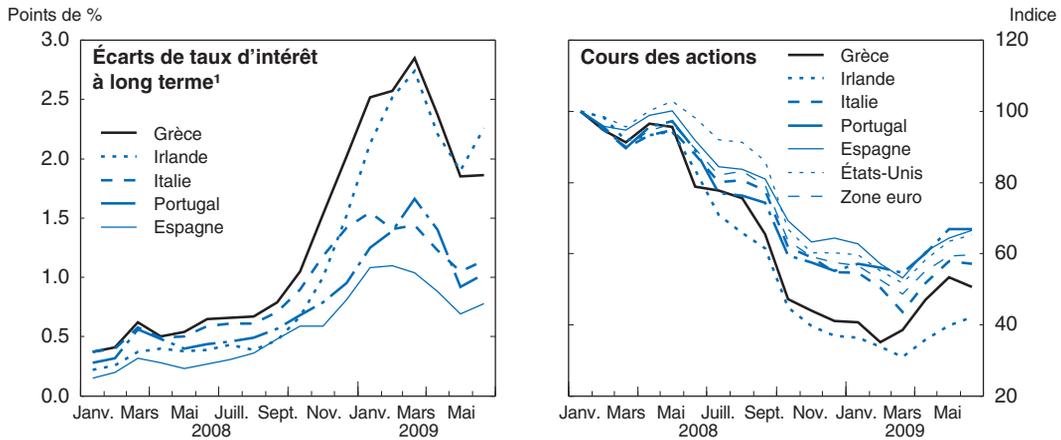
1. Pourcentage de variation en glissement annuel.

Source : Base de données du n° 85 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685122064461>

d'un ample déficit des paiements courants, qui s'est fortement creusé après l'adoption de l'euro (encadré 1.1), et d'un endettement extérieur net en augmentation rapide (graphique 1.4).

Graphique 1.2. **Évolution des écarts de taux d'intérêt à long terme et des cours des actions**



1. Définis comme le rendement des obligations d'État à long terme, suivant la définition de Maastricht.

Source : Eurostat et Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685168021885>

### Encadré 1.1. **Quelle est la cause de l'augmentation du déficit des paiements courants ?**

Comme dans certains autres États membres de l'Union économique et monétaire (UEM), le déséquilibre du compte courant s'est accentué en Grèce après l'adoption de l'euro, passant de quelque 3 % du PIB en moyenne sur la période 1990-1998 à 14 % du PIB en 2007-08. Des dégradations similaires, quoique moins prononcées, ont eu lieu en Espagne et au Portugal (graphique 1.3). Une décomposition simple du solde des paiements courants a été effectuée pour ces trois pays. Elle illustre les points suivants :

- La dégradation du compte courant en Grèce et au Portugal est essentiellement due à une ample réduction du solde des transferts des secteurs public et privé, les transferts nets en provenance de l'Union européenne (UE) ayant diminué depuis 2007, tandis que les envois de fonds des travailleurs immigrés ont augmenté. Ces facteurs revêtent un caractère plus limité en Espagne.
- Ces trois pays ont tous subi une baisse de leur solde des revenus d'investissements due à l'augmentation de leurs engagements extérieurs nets.
- Contrairement à celui de l'Espagne et, dans une moindre mesure, du Portugal, le solde des échanges de biens et services de la Grèce, mesuré à partir des statistiques de comptabilité nationale, n'a pas contribué à la dégradation du compte courant entre les périodes 1990-98 et 2007-08\*. La perte de compétitivité internationale due à l'augmentation des coûts unitaires de main-d'œuvre semble avoir été compensée en partie par la réorientation géographique du commerce extérieur et par des gains de parts de marché dans les pays d'Europe du Sud-Est. Le poids relatif des exportations grecques au niveau mondial s'est légèrement accru en termes nominaux depuis le début des années 2000, tandis qu'il a un peu diminué en termes réels. L'analyse du solde épargne-investissement montre également que la progression de l'investissement

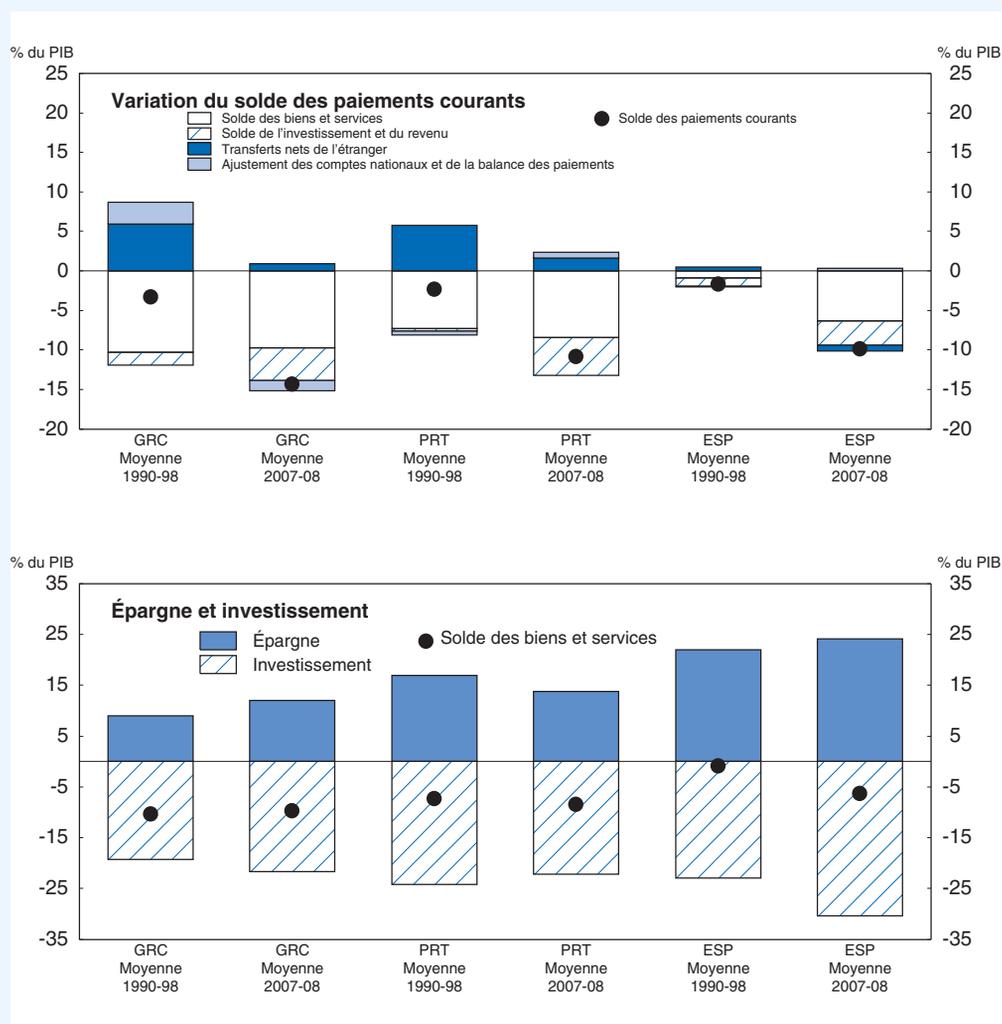
### Encadré 1.1. Quelle est la cause de l'augmentation du déficit des paiements courants ? (suite)

observée entre les périodes 1990-98 et 2007-08 a été largement compensée par l'augmentation de l'épargne.

Pour éviter que la chute durable des transferts et du solde des revenus d'investissements ne débouche sur des déficits amples et persistants du compte courant et une poursuite de l'augmentation de la dette extérieure, une amélioration du solde des échanges de biens et services est indispensable. Cela passe par un renforcement de la compétitivité, et donc par la poursuite des réformes structurelles, ainsi que par un accroissement de l'épargne nationale, en particulier dans le secteur public.

\* Dans le cas de la Grèce, la variation de l'écart statistique entre les données de la balance des paiements et celles de la comptabilité nationale explique également dans une mesure significative l'augmentation du déficit extérieur entre les périodes 1990-98 et 2007-08. Ce facteur, qui est difficile à interpréter, correspond sans doute à des problèmes de mesure du solde des échanges de biens et services.

Graphique 1.3. Grèce, Portugal et Espagne : balance des opérations courantes, épargne et investissement

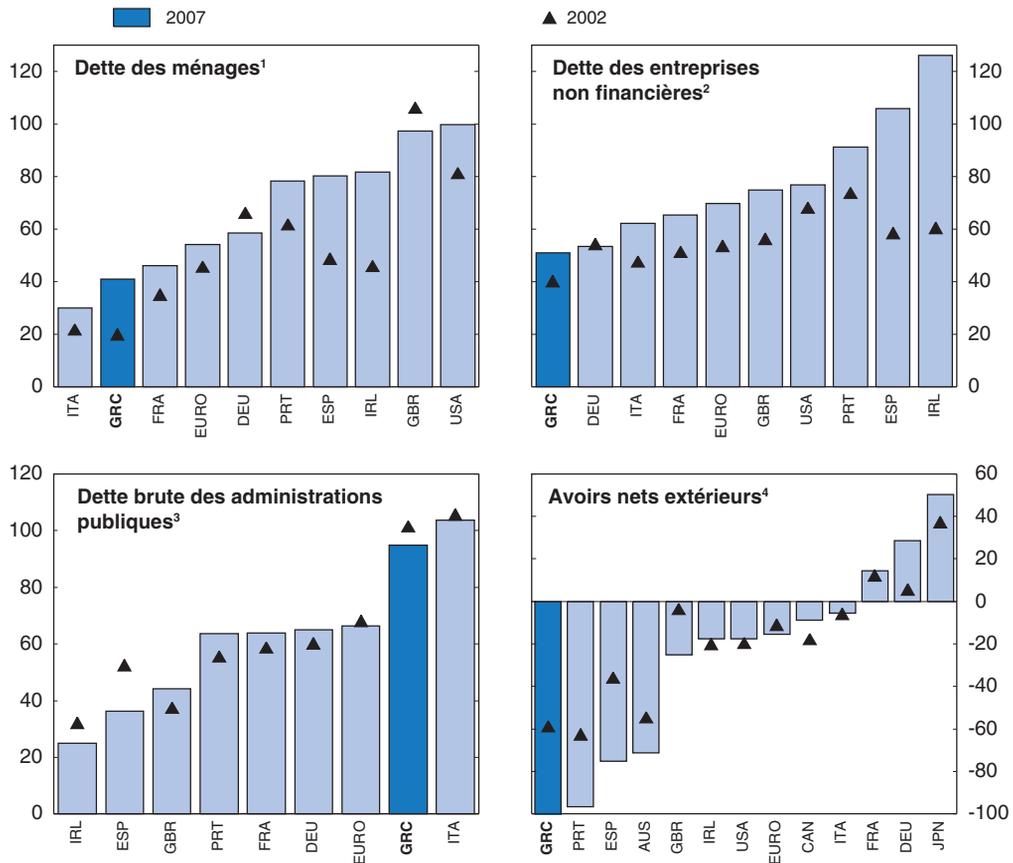


Source : Base de données du n° 85 des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/685172354543>

## Graphique 1.4. Dette par secteur

En pourcentage du PIB



1. Définie comme la totalité des prêts consentis par les institutions financières monétaires (IFM), exclusion faite de l'Eurosystème, aux ménages des pays de la zone euro.
2. Définie comme l'ensemble des titres autres que les actions émis par les sociétés non financières des pays de la zone euro et des prêts consentis à ces mêmes sociétés par les IFM, exclusion faite de l'Eurosystème.
3. Suivant la définition de Maastricht.
4. Total des actifs diminué du total des passifs.

Sources : Banque centrale européenne (BCE), Entrepôt de données statistiques ; Réserve fédérale des États-Unis, *Flow of Funds Accounts of the United States* ; Fonds monétaire international (FMI), *Statistiques financières internationales*.

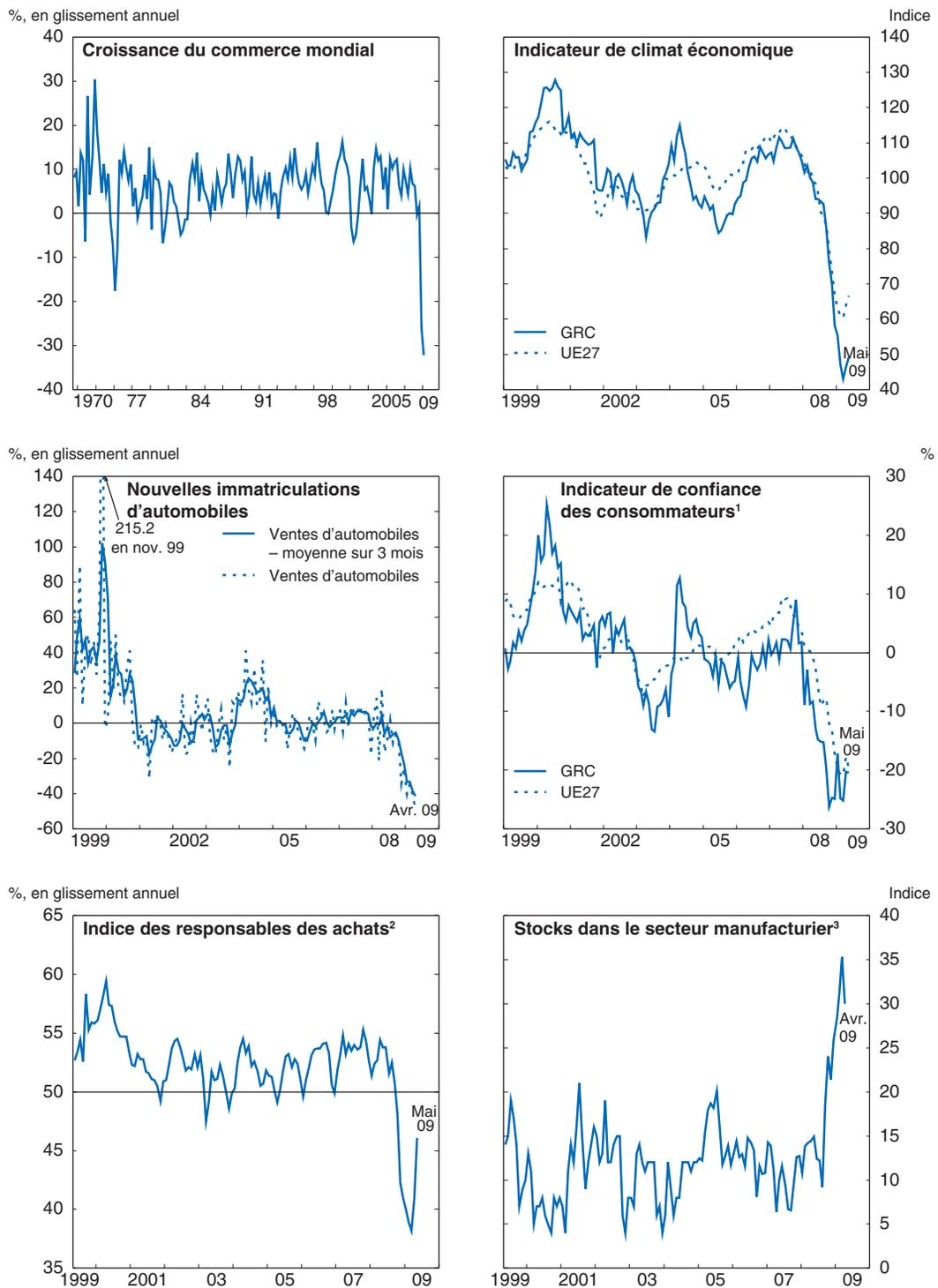
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/685183386126>

La perception de cette vulnérabilité à la crise a été renforcée par les liens économiques étroits que la Grèce avait noués avec les pays émergents d'Europe du Sud-Est. Bien que ces liens aient stimulé la croissance et qu'ils constituent une conséquence naturelle de la situation géographique de la Grèce, de nombreuses économies émergentes ont été jugées particulièrement fragiles par les marchés.

## Il est cependant peu probable que la Grèce échappe à la récession

L'impact de la crise sur la sphère réelle de l'économie grecque s'accroît progressivement. Au premier trimestre de 2009, le PIB s'est contracté en rythme annuel de 4,8 % par rapport au trimestre précédent, mais a progressé de 0,3 % en glissement annuel selon les estimations des comptes nationaux. Quoique sensible, ce recul de la production a été moins prononcé que la baisse de près de 10 % enregistrée dans la zone euro. À la suite de la dégradation brutale de l'environnement international (graphique 1.5), les

## Graphique 1.5. Évolutions économiques récentes



1. Ces séries ont été centrées sur la période 1989-2009.

2. Les valeurs supérieures à 50 indiquent une expansion de l'activité économique.

3. Différence entre les pourcentages pondérés de réponses positives et négatives.

Sources : Base de données du n° 85 des Perspectives économiques de l'OCDE, Eurostat et Banque de Grèce.

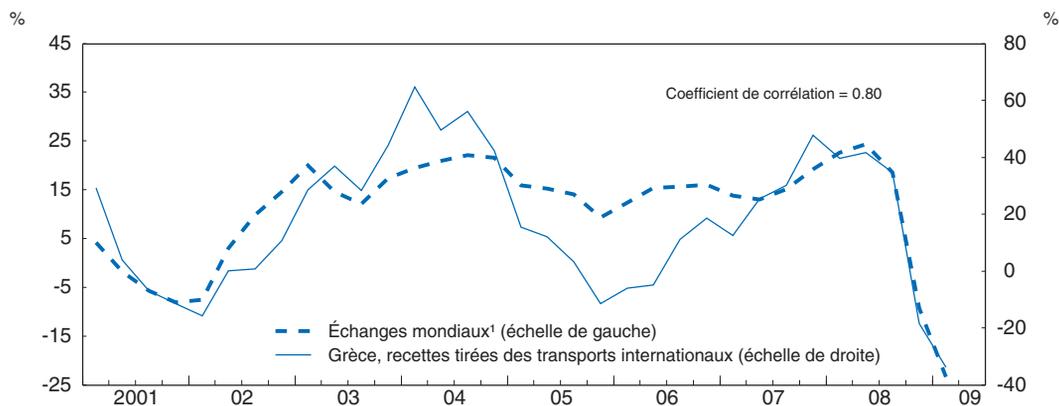
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685214024675>

exportations de biens et services ont diminué d'un cinquième (en glissement annuel) en moyenne sur les quatre premiers mois de 2009, en termes nominaux. Les recettes extérieures provenant des transports maritimes et du tourisme, deux secteurs clés de l'économie, qui représentent respectivement 4 % et 18 % du PIB, ont reculé de près de 25 % et 15 % respectivement. Cette faiblesse externe a été accentuée par l'effondrement de la confiance des consommateurs, qui s'est traduite par un net recul des dépenses discrétionnaires des ménages et une augmentation de l'épargne de précaution, bien que la confiance se soit légèrement améliorée les derniers mois. Cette tendance a été encore renforcée par un durcissement des critères d'octroi de prêts des banques. Ainsi, le taux d'approbation des demandes de crédits souscrits par carte bancaire et celui des prêts à la consommation (non garantis), qui s'établissaient respectivement à 52 % et 57 % en 2007, sont tombés à un peu plus de 40 % au cours du premier semestre de 2008, puis à 35 % en décembre 2008. Les achats de véhicules neufs ont enregistré une baisse d'un tiers en glissement annuel au cours des cinq premiers mois de 2009, tandis que la valeur réelle des ventes au détail (hors carburants automobiles) a diminué de plus d'un dixième en moyenne au premier trimestre de 2009. Ces évolutions ont eu des retombées particulièrement sensibles sur le secteur manufacturier. La confiance s'est nettement dégradée dans ce secteur, et la contraction de la demande a entraîné un gonflement des stocks et un recul de la production industrielle, qui a diminué en moyenne de 9 % en glissement annuel au cours des quatre premiers mois de 2009. Les stocks ont fortement augmenté depuis la fin de 2008, ce qui laisse à penser qu'un ajustement à la baisse aura lieu cette année. Au premier trimestre de 2009, les commandes au secteur manufacturier diminuaient toujours au rythme de 33 % en glissement annuel. Néanmoins, plusieurs indicateurs avancés montrent que le rythme de dégradation se ralentit, et le secteur des services semble avoir été moins affecté par cette contraction abrupte de l'activité économique.

Face à pareille conjoncture, la Grèce n'échappera probablement pas à la récession et à une forte montée du chômage malgré le train de mesures, d'un montant de plus de 3 milliards EUR (1.2 % du PIB), annoncé par le gouvernement en avril 2009 pour soutenir l'emploi, dont 70 % seront financés par les fonds européens. Il s'agit notamment de mesures visant à convertir l'indemnisation des chômeurs saisonniers en une aide à l'embauche dans le secteur du tourisme et à créer 20 000 emplois municipaux. Mais le taux de chômage atteignait déjà 9¼ pour cent en avril 2009, soit 1¼ point de plus qu'un an auparavant. Les échanges avec les économies émergentes dynamiques d'Europe du Sud-Est, qui représentaient environ un quart des exportations de marchandises hors énergie en 2008, accuseront probablement un vif recul sous l'effet du ralentissement de la croissance dans la région. Au premier trimestre de 2009, les nouvelles commandes de l'étranger dans le secteur manufacturier émanant de marchés hors zone euro – essentiellement des Balkans – avaient régressé de 30 %, et celles venant des marchés de la zone euro de plus de 40 %. Les exportations devraient également être mises à mal du fait de leur composition sectorielle : elles sont pour un tiers liées aux transports maritimes et pour un quart au tourisme. La contraction des échanges mondiaux provoquera inévitablement une baisse des recettes tirées des transports internationaux (graphique 1.6). La fréquentation touristique souffrira également du ralentissement économique général. Sur les cinq premiers mois de 2009, les arrivées de touristes étaient en baisse d'environ 9 %, le recul étant toutefois moins marqué que dans les principaux pays concurrents (Croatie, Chypre et Espagne). Mais, par rapport à certaines destinations, il revient plus cher de se rendre en Grèce du fait de la fermeté de

### Graphique 1.6. Évolutions des échanges mondiaux et des recettes tirées des transports internationaux

Taux de croissance en glissement annuel



1. Prévisions de l'OCDE pour le premier trimestre 2009.

Source : Banque de Grèce et calculs du Secrétariat de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685224772320>

l'euro vis-à-vis de la livre sterling, du rouble et de la livre turque. Ce sont autant de tendances qui pèseront sur l'emploi et sur la demande intérieure, d'où une diminution des gains induits par l'assouplissement des conditions du crédit consécutif au plan d'aide au secteur financier (voir ci-après) et par la baisse des taux d'intérêt de la BCE. La persistance probable d'un écart d'inflation avec la moyenne de la zone euro devrait également se traduire, comme les années précédentes, par des conditions monétaires accommodantes<sup>2</sup>. Si l'inflation des prix à la consommation est redescendue à 0.7 % en glissement annuel en juin 2009, elle reste plus élevée que dans la zone euro, et l'inflation sous-jacente (hors énergie et denrées alimentaires non transformées), qui a moins baissé en s'établissant à 1.8 %, est de 0.4 point supérieure à la moyenne de la zone euro. La contribution du secteur public à la demande devrait être toutefois plus limitée que dans de nombreux autres pays de l'OCDE, du fait de l'étroitesse de la marge de manœuvre des pouvoirs publics.

Malgré ces évolutions, plusieurs facteurs pourraient venir modérer la détérioration de la situation économique par rapport à la moyenne de l'OCDE. Les accords salariaux signés en 2008 dans le secteur privé, qui prévoient une hausse de 5.8 % des revenus contractuels en 2009, devraient contribuer au maintien de la demande intérieure, même si les augmentations des revenus du travail seront probablement moins généreuses. Le vif ralentissement de l'activité s'est traduit par une forte diminution des heures supplémentaires. Selon certaines observations, quelques entreprises auraient conclu des accords informels de modération salariale afin d'éviter des licenciements, et un gel des salaires a été annoncé dans le secteur public. L'économie grecque pourrait être relativement épargnée par la crise du fait de sa structure, plus axée sur les services que sur l'industrie manufacturière, mais aussi parce qu'elle est moins ouverte que la moyenne des pays de l'OCDE. L'ouverture extérieure de l'économie grecque, mesurée par le ratio moyen des exportations et des importations au PIB, est de 28 %, soit à peine la moitié de la moyenne des autres petits pays de l'OCDE. En outre, certains observateurs estiment que l'importance de l'économie souterraine, moins dépendante des circuits de financement classiques<sup>3</sup>, peut être un facteur de résistance dans les circonstances actuelles, étant entendu qu'il s'agit d'une faiblesse structurelle à laquelle il faudra remédier. La Grèce

continuera par ailleurs de recevoir un soutien financier substantiel de l'UE, équivalant à 1.25 % du PIB par an jusqu'en 2013 au titre des fonds structurels (dont l'absorption a été accrue). Enfin, l'économie étant encore en phase de rattrapage par rapport aux pays plus avancés, elle dispose d'un potentiel de croissance relativement élevé. Même si, à moyen terme, ce potentiel peut être entamé par la crise (encadré 1.2), il est partiellement préservé par les investissements prévus dans le cadre de l'ambitieux programme de modernisation des infrastructures financé par des partenariats public-privé<sup>4</sup>.

### Encadré 1.2. **Quel pourrait être l'impact de la crise financière sur les conditions de l'offre en Grèce ?**

Le débat public sur les conséquences de la crise a surtout concerné son impact négatif à court terme sur la croissance. Pourtant, en cas de crise grave ou prolongée, et en particulier à la suite de turbulences financières, les répercussions peuvent être plus durables et se traduire par une réduction du potentiel de production.

Une évaluation erronée du niveau de la production potentielle peut entraîner l'adoption de politiques macroéconomiques malavisées. Dans le cas de la Grèce, les estimations de la production potentielle et de l'écart de production jouent un rôle important dans la procédure pour déficit budgétaire excessif engagée, en ce qu'elles contribuent à déterminer le niveau d'équilibre structurel et l'existence, ou non, de circonstances exceptionnelles de nature à justifier une certaine souplesse dans l'adoption des mesures correctives qui s'imposent.

En période de crise économique, plusieurs facteurs peuvent réduire la production potentielle. Certains sont directement liés au choc financier, d'autres sont imputables à la récession :

- Les périodes de crise sont normalement associées à une diminution du stock de capital, du fait de la baisse de l'investissement des entreprises. Cet ajustement, en principe temporaire, peut perdurer si le prix relatif du capital est définitivement modifié, comme ce pourrait être le cas dans les circonstances présentes du fait de la réévaluation des risques par les investisseurs, facteur qui touche tout particulièrement la Grèce. Le gonflement des besoins d'emprunt du secteur public partout dans le monde dans les années à venir pourrait également créer un phénomène d'éviction du secteur privé.
- Si elle persiste, la hausse du chômage pourrait peser sur les qualifications des travailleurs et faire monter le taux de chômage structurel. Le risque de voir se concrétiser pareil scénario est d'autant plus élevé du fait des rigidités du marché dans ce pays, et en particulier du marché du travail, bien que la présence d'un grand nombre d'immigrés ait pu atténuer ces rigidités, notamment en améliorant la mobilité des travailleurs.
- L'impact des crises économiques sur le taux d'activité est incertain. En règle générale, les récessions se caractérisent par un repli du taux d'activité, qui peut se pérenniser si les demandeurs d'emploi se découragent et renoncent à chercher du travail. D'un autre côté, lorsqu'un membre d'une famille perd son emploi, les autres membres de la famille sont davantage incités à chercher un emploi pour compenser la perte de revenu. Dans la mesure où la crise entame leur patrimoine, les travailleurs sont en outre appelés à rester plus longtemps sur le marché du travail afin de reconstituer leur épargne. La crise peut aussi réduire les flux d'immigration qui ont contribué positivement à la croissance de la population d'âge actif ces dernières années.

### Encadré 1.2. Quel pourrait être l'impact de la crise financière sur les conditions de l'offre en Grèce ? (suite)

- Les crises économiques peuvent nuire à l'efficacité, même s'il est difficile de prévoir dans quelle proportion. D'un côté, les dépenses de R-D peuvent baisser, ce qui peut avoir une incidence négative sur la productivité totale des facteurs, même si l'on prévoit en Grèce un accroissement du financement de la R-D sur les fonds structurels de la CE (OCDE, 2009a). La contraction du stock de capital, si elle se pérennise, peut aussi peser sur la productivité (OCDE, 2008b). En outre, si l'expérience – l'apprentissage par la pratique – joue un rôle non négligeable en termes d'efficacité, comme le laissent penser certaines théories de la croissance endogène, les récessions peuvent amputer durablement l'efficacité et la production (Cerra et Saxena, 2005). D'un autre côté, les entreprises ont tendance à engager des restructurations en période de récession, processus auquel seules les plus efficaces survivront ; d'où une amélioration de la productivité.

L'analyse de tous ces facteurs donne à penser que les crises financières ont des effets incertains et indéniablement différenciés sur les conditions de l'offre, qui varient en fonction du degré d'exposition du pays concerné aux chocs (notamment du poids du secteur financier) ou de la flexibilité de ses marchés. La relative rareté de tels épisodes rend difficile l'analyse quantitative, en particulier une analyse permettant une différenciation entre les pays. Cerra et Saxena (2008) se sont livrés à une analyse des crises antérieures dans un grand nombre de pays, pour conclure qu'en moyenne, elles ont une incidence négative permanente sur la production, qui s'en trouve réduite de 2 à 8 %. Serwa (2007) a évalué les effets de plus de 100 crises bancaires sur la production, en tenant compte de l'impact des récessions, et a estimé que ces épisodes avaient entraîné un recul permanent de 3 % du PIB. Cette estimation est du même ordre que l'une de celles qui ressortent de récentes études sur le Royaume-Uni concernant la chute probable de la production potentielle induite par la crise actuelle (OCDE, 2009b). Furceri et Mourougane (2009), qui ont mesuré les effets de crises financières dans 30 pays de l'OCDE entre 1960 et 2007, estiment qu'elles se sont soldées en moyenne par une baisse permanente de 1.5 % à 2 % de la production potentielle au bout de cinq ans, pouvant aller jusqu'à 4 % pour les crises graves. Dans leur dernier programme de stabilité et de croissance (ministère de l'Économie, 2009), les autorités grecques ont largement revu à la baisse leur hypothèse de croissance potentielle, en accord avec la Commission européenne. Le taux de croissance potentielle tomberait de 3.6 % en 2007 à 2.4 % en 2011, à mettre en regard d'une croissance tendancielle de 4.0 % dans le programme précédent (ministère de l'Économie, 2007), d'où une perte cumulée de 5.6 % sur l'ensemble de la période. S'il est vrai que ces estimations sont empreintes d'une grande incertitude, l'ajustement semble de grande ampleur par rapport aux conclusions des études citées plus haut. Dans ses prévisions à court terme, l'OCDE table sur un ralentissement de la croissance de la production potentielle, qui la ramènerait de 4 % en 2007 aux alentours de 2¾ pour cent en 2010-2011, soit une perte cumulée de 3½ pour cent entre 2007 et 2011.

D'après les prévisions de l'OCDE, le PIB perdra 1¼ pour cent en 2009 (tableau 1.1). Ce tassement de l'activité se répercutera sur la quasi-totalité des composantes de la demande : i) les exportations souffriront de la contraction des marchés ; ii) en ce qui concerne l'investissement, la diminution du nombre de permis de construire indique que l'investissement dans le secteur du logement sera plus durement touché que l'investissement des entreprises ; iii) les stocks seront ramenés légèrement en dessous de

Tableau 1.1. **Évolution récente de la croissance et perspectives**

Pourcentage de variation

	Données observées			Prévisions	
	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En volume</i>					
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	<b>4.5</b>	<b>4.0</b>	<b>2.9</b>	<b>-1.3</b>	<b>0.3</b>
Consommation privée	4.8	3.0	2.2	-0.2	1.2
Consommation publique	0.0	7.7	3.2	2.4	0.5
Formation brute de capital fixe	9.2	4.9	-11.5	-8.4	-2.6
Investissement dans le secteur du logement	29.1	-6.8	-29.1	-17.2	-6.5
Investissement des entreprises	-2.4	14.5	-4.4	-3.6	-2.1
Investissement public	9.1	2.6	-32.1	-10.8	1.5
Variation des stocks <sup>1</sup>	-0.2	1.0	1.4	-0.3	0.4
<b>Demande intérieure totale</b>	<b>4.8</b>	<b>5.1</b>	<b>0.7</b>	<b>-1.6</b>	<b>0.1</b>
Exportations de biens et services	10.9	3.1	2.2	-23.4	-0.5
Importations de biens et services	9.7	6.7	-4.4	-17.7	-0.8
Exportations nettes <sup>1</sup>	-0.3	-1.0	2.2	0.4	0.1
<i>Pour mémoire</i>					
Production potentielle	3.6	4.0	3.3	2.8	2.7
Écart de production (% du PIB potentiel)	0.3	0.4	0.0	-4.0	-6.2
Indice des prix à la consommation (harmonisé)	3.3	3.0	4.2	1.3	1.7
Emploi	2.0	1.2	1.1	-1.6	-0.4
Taux de chômage (% de la population active)	8.9	8.3	7.7	9.5	10.3
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-3.1	-3.9	-5.0	-6.1	-6.7

1. Contributions aux variations du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente).

Source : Prévisions établies à partir de la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 85 (STEP).

leur niveau actuel ; iv) l'évolution des dépenses publiques reflétera les effets des mesures restrictives adoptées par les autorités ; et v) la consommation des ménages s'affaiblira face à l'incertitude quant à l'avenir et à la baisse des patrimoines, même si la réduction récente de 50 % de la taxe d'immatriculation des véhicules automobiles neufs pourrait atténuer le fléchissement des dépenses de consommation. Les immatriculations de véhicules neufs ont fortement augmenté en mai 2009<sup>5</sup>. Cette réduction de la taxe d'immatriculation, valable pour les quatre prochains mois jusqu'en juillet 2009, permettra aux acquéreurs d'économiser quelque 1 250 EUR sur l'achat d'un véhicule neuf de taille moyenne. La consommation privée pourrait également bénéficier du programme des subventions, adopté en juin 2009, en faveur du remplacement des systèmes anciens de conditionnement d'air. En 2010, la reprise devrait être progressive, le PIB regagnant ¼ pour cent en moyenne sur l'année. L'érosion continue de la compétitivité internationale, conséquence de la persistance d'un écart d'inflation vis-à-vis de la zone euro et du niveau élevé des coûts unitaires de main-d'œuvre, pourrait empêcher la Grèce de tirer pleinement avantage de la reprise mondiale. Le chômage enregistrera une forte hausse, pour dépasser 10 % en 2010. L'inflation devrait céder du terrain pour redescendre aux alentours de 1¼ pour cent d'ici la fin de l'année prochaine, tandis que le déficit budgétaire s'alourdira nettement, pour atteindre 6 % du PIB cette année, et 6¾ pour cent en 2010. Cette prévisions budgétaire, prenant en compte les mesures prises jusqu'au milieu de juin 2009, pourrait néanmoins se révéler pessimiste, puisqu'elle exclut le train de mesures de 1.9 milliard EUR (0.8 % au PIB) adoptés le 25 juin 2009 (voir ci-après). Les exportations et les importations devant rester faibles, le déficit des paiements courants est appelé à demeurer élevé, autour de 13½ pour cent du PIB.

De fortes incertitudes entourent ce scénario ; elles ont surtout trait à l'état de la conjoncture internationale, compte tenu de l'ampleur exceptionnelle du choc économique et financier. La stabilisation de la situation financière internationale et un retour progressif au fonctionnement normal des marchés durant l'année 2009, sur lesquels table ce scénario, ne sont pas assurés. Dans le cas de la Grèce, la grande inconnue relative à l'environnement extérieur renvoie à ce qui se passera dans les Balkans : une dégradation plus forte que prévu assombrirait les perspectives. L'impact de l'affaiblissement de l'économie sur le secteur financier pourrait créer un autre risque pour la croissance.

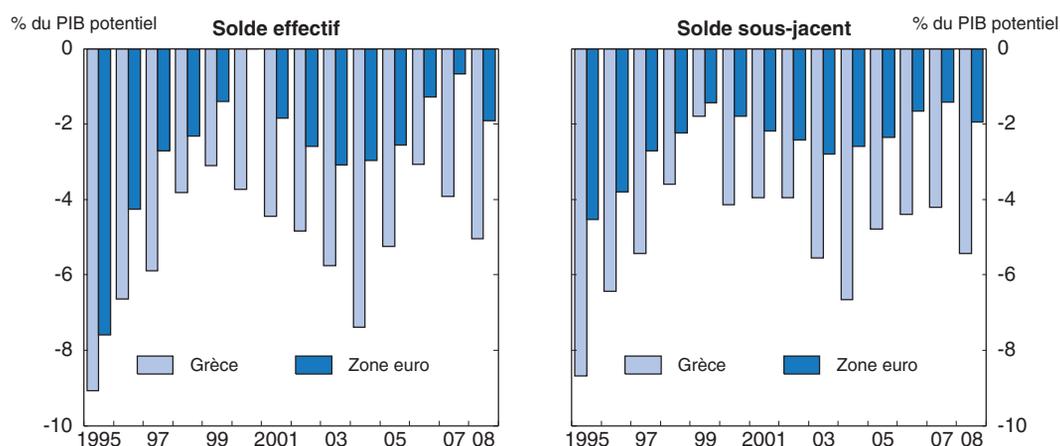
## Quelle devrait être la réaction de politique budgétaire ?

**L'état des finances publiques ne laisse qu'une faible marge de manœuvre pour parer au ralentissement économique**

**Des dérapages fréquents ont augmenté les primes de risque**

Depuis l'adoption de l'euro, la consolidation des finances publiques pose un sérieux problème. L'assainissement impressionnant réalisé durant la deuxième moitié des années 90, avant l'entrée de la Grèce dans la zone euro, s'est inversé par la suite, avec un déficit budgétaire qui a dépassé 7 % du PIB en 2004 (graphique 1.7), malgré un rythme rapide de croissance. Il y a eu ensuite deux années de profond assainissement, mais qui ont été partiellement annulées en 2007-08, car plus de la moitié de l'amélioration tenait à des mesures exceptionnelles (tableau 1.2). Ces mesures temporaires comprenaient des transactions fiscales, l'attribution ou la reconduction de droits de concession et divers transferts en capital. De plus, le redressement du solde structurel primaire s'expliquait entièrement par l'augmentation des recettes budgétaires, qui a plus que compensé la progression des dépenses structurelles.

Graphique 1.7. **Solde effectif et solde structurel sous-jacent**



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685247872160>

Le déficit des administrations publiques en 2008, de 5 % du PIB, a nettement dépassé l'objectif initial, fixé à 1½ pour cent du PIB, ou l'estimation préliminaire de 3.7 % du PIB qui figurait dans le Programme de stabilité et de croissance présenté en janvier 2009. Ce dérapage reflète des moins-values de recettes de l'ordre de 1 % du PIB dues à des facteurs conjoncturels, une réaction plus faible que prévu des entreprises aux transactions fiscales

Tableau 1.2. **L'évolution budgétaire en Grèce**

En % du PIB ou du PIB potentiel

					Variation au cours de la période		
	1995	1999	2004	2008	1995-99	1999-2004	2004-08
<b>Solde budgétaire effectif</b>	<b>-9.1</b>	<b>-3.1</b>	<b>-7.4</b>	<b>-5.0</b>	<b>6.0</b>	<b>-4.3</b>	<b>2.4</b>
<i>Dont :</i>							
Effet cyclique	-1.1	-0.6	0.2	0.1	0.6	0.7	-0.1
Solde structurel primaire sous-jacent	1.9	4.9	-2.0	-1.3	2.9	-6.9	0.7
Paiements nets d'intérêts	-10.9	-6.7	-4.6	-4.1	4.2	2.2	0.5
Éléments exceptionnels	1.0	-0.7	-1.0	0.3	-1.7	-0.3	1.3
<b>Solde structurel primaire sous-jacent</b>	<b>1.9</b>	<b>4.9</b>	<b>-2.0</b>	<b>-1.3</b>	<b>2.9</b>	<b>-6.9</b>	<b>0.7</b>
Recettes structurelles	36.2	40.2	38.0	39.5	4.0	-2.2	1.5
Dépenses structurelles	34.2	35.3	40.1	40.8	1.1	4.8	0.7

Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

proposées et des déficiences dans les mécanismes de recouvrement de l'impôt, notamment pour le nouvel impôt immobilier. Par ailleurs, les dépenses ont été supérieures à ce qui était escompté, surtout pour les dépenses primaires courantes et pour les rémunérations. Le gonflement du déficit en 2008 tient aussi à une surestimation de l'excédent de certains organismes publics (caisses de sécurité sociale, collectivités locales et hôpitaux) et à un transfert d'une partie des fonds de l'Union européenne du budget 2008 au budget 2009 (½ pour cent du PIB).

Les dérapages budgétaires répétés ont entravé l'assainissement des finances publiques. L'écart entre les prévisions et les résultats budgétaires a été en moyenne de l'ordre de 3 % du PIB entre 2004 et 2008, compte tenu d'une ample révision des comptes publics en 2003-04 (tableau 1.3). Au cours de cette période, les programmes successifs de stabilité et de croissance ont visé une réduction moyenne du déficit de 1¼ pour cent du PIB, mais en fait il n'y a eu pratiquement aucun progrès. Ces dérapages répétés ne peuvent pas être attribués en général à des prévisions macroéconomiques optimistes, bien que la croissance plus faible que prévu ait

Tableau 1.3. **Prévisions budgétaires et prévisions de taux de croissance dans les programmes successifs de stabilité et de croissance et résultats**<sup>1</sup>

	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne 2004-2008
<i>Dérapiage budgétaire</i>						
Résultat (dans le PSC suivant) – objectif PSC	-4.9	-0.8	0.0	-0.3	-2.1	-1.6
Résultat final – objectif PSC	-6.3	-1.6	-0.2	-1.2	-3.4	-2.5
<i>Variation du solde budgétaire</i> <sup>1</sup>						
Modification visée dans le PSC	0.2	2.6	1.7	0.2	1.1	1.2
Variation observée	-1.8	2.4	2.3	-0.8	-1.4	0.1
Différence	-2.0	-0.2	0.6	-1.0	-2.5	-1.0
<i>Pour mémoire</i>						
Croissance du PIB prévue dans le PSC	4.2	3.9	3.8	3.9	4.0	4.0
Croissance effective du PIB	4.9	2.9	4.5	4.0	2.9	3.9

1. Les variations du solde budgétaire sont mesurées par rapport à l'année précédant celle indiquée dans le tableau. Par exemple, pour 2008, le PSC visait une réduction du déficit de 1.1 point (de 2.7 % du PIB en 2007 à 1.6 % en 2008). En fait, le déficit a augmenté de 1.4 point (de 3.6 % du PIB en 2007 à 5 % en 2008). La variation annuelle moyenne du solde calculé sur la période 2004-08 dépend donc de la différence entre les niveaux de déficit de 2003 et 2008.

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

joué un rôle en 2008. Il faut rechercher l'origine des déficits dans l'absence d'évaluation correcte des conséquences des mesures inscrites au budget et/ou dans les difficultés de mise en œuvre des nouvelles mesures. La procédure budgétaire et les carences du mécanisme de recouvrement de l'impôt sont très importantes à cet égard (chapitre 2).

Ce rythme très lent d'assainissement budgétaire et les dérapages répétés expliquent en partie la hausse de l'écart de taux des obligations publiques par rapport à l'Allemagne, qui a rendu plus difficile le redressement des finances publiques. On estime à environ 0.5 % du PIB en 2009 le coût budgétaire de ces taux plus élevés. Plusieurs hypothèses ont été avancées au sujet de cette tendance, qui pénalise la Grèce davantage que ses partenaires européens (encadré 1.3). Selon l'analyse empirique la plus convaincante, l'accroissement de cet écart est dû à l'interaction de plusieurs facteurs (Haugh *et al.*, 2009), dont un mouvement général de plus grande aversion au risque parmi les investisseurs, déclenché par la crise financière et l'assèchement de la liquidité sur les marchés. L'influence de ces facteurs est accentuée par les antécédents budgétaires et les résultats prévus, notamment sur le plan de la viabilité à long terme. L'écart par rapport aux obligations allemandes est plus marqué pour les obligations

### Encadré 1.3. Pourquoi les écarts de taux sur obligations publiques s'accroissent-ils dans la zone euro ?

Depuis que la crise financière est entrée dans sa phase aiguë en septembre 2008, les écarts de taux sur les obligations publiques des pays de la zone euro par rapport à l'Allemagne se sont nettement creusés. Pour la Grèce, ils se sont établis aux alentours du niveau observé avant l'adhésion du pays à l'UEM, l'écart par rapport à l'Allemagne sur les obligations à dix ans atteignant alors 180 points de base.

Plusieurs études empiriques ont essayé d'expliquer ce phénomène et cette différenciation des écarts sur obligations souveraines au sein de la zone euro. Certaines de ces études mettent en avant des facteurs généraux comme la contraction de la liquidité et la plus grande aversion au risque chez la plupart des investisseurs, plutôt que la situation macroéconomique spécifique du pays concerné. Par exemple, la Banque nationale de Grèce (2009), dans le cadre d'une analyse de séries chronologiques, conclut que les marchés d'assez petite taille, comme la Grèce, sont davantage pénalisés par les déséquilibres financiers que les pays à marché de plus grande dimension et plus étoffés comme l'Allemagne, la France ou l'Italie, à un moment où les besoins de financement des administrations publiques augmentent énormément. Comme le note cette étude, tous les pays, y compris ceux qui ont la notation souveraine la plus élevée (France, Pays-Bas ou Finlande), ont vu leur prime de risque augmenter par rapport à l'Allemagne. En fait, la dégradation attendue de la situation budgétaire grecque jusqu'en 2010 devrait être plus limitée que dans les autres pays de la zone euro qui mettent en œuvre un plan de relance. Hartelius *et al.* (2008) reconnaissent eux aussi l'influence de la liquidité sur les écarts de taux d'intérêt, mais soulignent le rôle essentiel de la performance économique structurelle dans les écarts de prime de risque tels qu'évalués par les agences de notation.

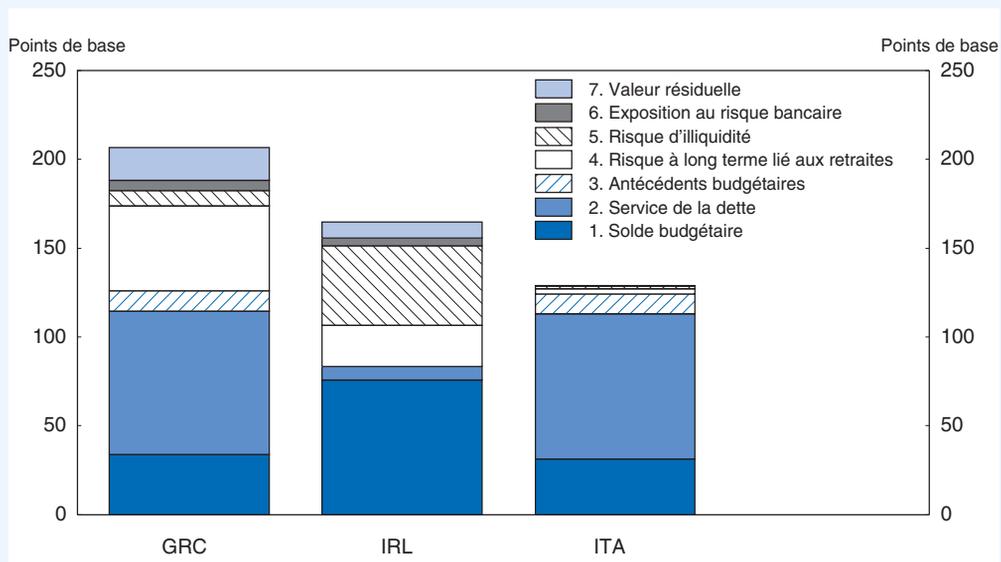
Haugh *et al.* (2009) à partir de données de panel, prennent en compte les interactions entre les facteurs généraux qui influent sur la liquidité des marchés, le degré d'aversion au risque des investisseurs et les différences de situation macroéconomique d'un pays à l'autre, surtout du point de vue budgétaire. Il ressort de cette étude que l'aversion générale au risque observée sur tous les marchés depuis l'automne 2008 a eu tendance à pénaliser davantage les pays à médiocres antécédents budgétaires et ceux qui, comme l'Irlande et la Grèce, devraient connaître une aggravation de leur déficit à moyen et long terme.

### Encadré 1.3. Pourquoi les écarts de taux sur obligations publiques s'accroissent-ils dans la zone euro ? (suite)

Par comparaison avec l'Italie, la Grèce est pénalisée par l'interaction entre l'aversion au risque et des perspectives budgétaires à long terme très défavorables du fait du vieillissement de sa population (graphique 1.8). La plus faible liquidité du marché des obligations publiques grecques contribue elle aussi à une prime de risque plus élevée qu'en Italie. Selon cette analyse, les taux plus élevés s'expliquent aussi par le niveau des engagements de la Grèce à l'égard des économies des pays des Balkans. Mais ces deux derniers facteurs ne semblent pas dominants. De plus, le modèle en question ne parvient pas à expliquer une forte proportion de la hausse de la prime de risque grecque, comme le montrent les valeurs résiduelles.

### Graphique 1.8. Écart de taux sur les obligations publiques à dix ans par rapport à l'Allemagne

Écart moyen entre décembre 2008 et mars 2009



1. Déficit attendu pour les cinq années suivantes, multiplié par l'aversion au risque (mesurée par l'écart de taux entre les obligations d'entreprise à haut risque et les obligations publiques dans la zone euro).
  2. Paiements bruts d'intérêts de l'État, divisés par les recettes courantes de l'État multipliés par l'aversion au risque.
  3. Service de la dette multiplié par les antécédents (1 si le pays a des antécédents de déficit budgétaire durablement supérieur à 3 % du PIB, sinon 0).
  4. Variation des dépenses pour les retraites en proportion du PIB entre 2010 et 2050, multipliée par l'aversion au risque.
  5. 1 divisé par la part des obligations publiques à long terme libellées en euros multipliée par l'aversion au risque.
  6. Engagements des banques commerciales sur les pays d'Europe centrale, multipliés par l'aversion au risque.
- Source : Haugh, Ollivaud et Turner (2009), « What Drives Sovereign Risk Premiums? An Analysis of Recent Evidence from the Euro Area », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 718.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685260132740>

Une comparaison entre la Grèce et l'Irlande est également très instructive. Plus qu'en Grèce, le creusement des écarts sur obligations souveraines en Irlande paraît venir à la dégradation du solde budgétaire attendue dans les cinq ans et à l'illiquidité du marché des obligations publiques. Mais la Grèce est davantage pénalisée par le niveau élevé de la dette publique et ses médiocres perspectives budgétaires à long terme.

grecques que pour les obligations italiennes, malgré des résultats budgétaires comparables, en partie à cause de prévisions à long terme plus défavorables pour les engagements au titre des retraites. Deux autres facteurs handicapent la Grèce : l'illiquidité relative du marché de ses obligations publiques et le niveau comparativement élevé des ses engagements financiers à l'égard des économies émergentes d'Europe centrale et d'Europe du Sud-Est.

***Le scénario de croissance sur lequel était fondée la consolidation devant découler des objectifs budgétaires 2009-2010 paraît maintenant optimiste***

La version actualisée de janvier 2009 du Programme de stabilité et de croissance (PSC) fixait au départ le déficit des administrations publiques à 3¾ pour cent du PIB pour 2009 et à 3.2 % du PIB pour 2010. Ces objectifs impliquaient une orientation budgétaire restrictive les deux années, avec une amélioration cumulée du déficit structurel d'environ 2 % du PIB. Ils étaient fondés sur des hypothèses macroéconomiques encore optimistes, tablant sur une augmentation de la production de 1.1 % en 2009 et de 1.6 % en 2010. Par exemple, dans le dernier PSC, le ratio des recettes au PIB s'accroît de près de 1 point de pourcentage en 2009 par rapport à l'année précédente du fait de recettes fiscales non totalement encaissées au titre de 2008 (nouvel impôt immobilier prélevé sur les ménages et sommes à recevoir au titre des arriérés d'impôts et de l'apurement des dettes fiscales) ainsi que d'un programme de renforcement des recettes fiscales adopté en septembre 2008. Il y est aussi prévu que les dépenses totales progressent de 1 point de pourcentage du PIB en 2009 sous l'effet pour l'essentiel d'une hausse des salaires dans la fonction publique, d'un accroissement des transferts sociaux et d'une augmentation des dépenses au titre des intérêts.

Au cours de l'examen de la version actualisée du PSC grec en mars 2009, la Commission européenne a demandé l'accélération de l'ajustement budgétaire prévu. Elle a proposé de ramener le déficit public au-dessous de 3 % du PIB d'ici à 2010, car elle a jugé qu'il n'y avait pas de circonstances exceptionnelles pouvant justifier le non-respect de l'objectif de 3 % fixé dans le PSC en 2007 et 2008 (Commission européenne, 2009a). Il n'y avait pas eu de ralentissement « inhabituel ou grave » de l'activité, compte tenu des écarts positifs de production enregistrés les deux années, et ce ralentissement n'avait pas non plus un caractère « temporaire ». En vertu des règles du Pacte de stabilité, le Conseil des ministres des Finances de l'Union européenne a donné six mois à la Grèce, jusqu'en octobre 2009, pour prendre les mesures correctrices nécessaires à la réduction du déficit. En conséquence, le ministère de l'Économie et des Finances a approuvé l'objectif révisé de réduction du déficit budgétaire à moins de 3 % en 2010.

Afin d'assurer les restrictions budgétaires voulues, plusieurs initiatives de maîtrise des dépenses ont été prises. Globalement, avec les mesures contenues initialement dans le PSC, le programme grec de consolidation (à la mi-juin 2009) prévoit pour le secteur public une réduction du rapport entre les embauches et les départs en retraite ; une gestion plus prudente et rationnelle des salaires ; et une révision du système de rémunération des cadres dirigeants des organismes publics. En outre, il table sur une réduction de 10 % des dépenses « élastiques », notamment les heures supplémentaires, les frais de voyage et les dépenses de relations publiques. D'après l'OCDE, l'effet net sur le déficit structurel des initiatives prises entre la présentation du PSC et la mi-juin 2009, y compris le transfert des fonds reçus de l'UE du budget de 2008 au budget de 2009, est d'environ 1 % du PIB, soit une amélioration du solde structurel de 1½ pour cent du PIB en 2009 par rapport à 2008 et d'un autre pour cent du PIB en 2010<sup>6</sup>. Mais à la fin de juin 2009, le gouvernement grec a annoncé un nouveau train de mesures d'ajustement d'un montant de 1.9 milliard EUR (0.8 % du PIB)

pour compenser un affaiblissement de l'économie plus marqué que prévu. Ces mesures comprennent pour environ 1 milliard EUR des recettes supplémentaires au titre de la légalisation de constructions non autorisées, une série de hausses des taxes sur les combustibles, les téléphones mobiles et les loteries ainsi que des compressions limitées de dépenses. Les autorités ont également révisé à la baisse leur prévision de croissance, en la ramenant de 1.1 % à zéro.

Compte tenu des tensions budgétaires, le budget de 2009 ne prévoyait en outre que des mesures limitées pour atténuer l'incidence de la crise financière sur les groupes sociaux vulnérables et certains secteurs de l'économie. Ce programme social était constitué essentiellement d'indemnités en faveur des retraités et des chômeurs inscrits à faible revenu ainsi que de mesures d'aide aux agriculteurs et aux PME, qui jouent un rôle important dans l'économie grecque. Un plan (TEMPME) a été expressément conçu à l'intention de ces entreprises afin de faciliter leur accès au crédit grâce à des garanties de l'État. Il a permis à 23 000 entreprises à court de crédits, dont la rentabilité sur les trois dernières années répondait à certains critères, d'accéder à des prêts de 100 000 EUR en moyenne. D'autres mesures ont été annoncées après la présentation du PSC en janvier 2009, notamment des initiatives en faveur de l'emploi et des secteurs du tourisme et de l'automobile (voir ci-dessus) ainsi que du secteur du logement (voir ci-après).

### ***Face à l'aggravation ultérieure de la situation économique et des résultats budgétaires de 2008, la stratégie actuelle est très limitée***

Depuis l'élaboration du PSC, le montant estimé du déficit budgétaire de 2008 a été porté de 3¼ pour cent à 5 % du PIB. En outre, les perspectives de croissance pour 2009 et 2010 se sont sensiblement dégradées, ce qui pèsera sur les recettes et dopera les dépenses sociales. De fait, au quatrième trimestre de 2009, les recettes budgétaires nettes ne se sont pas accrues par rapport au même trimestre de l'année précédente et les dépenses ont bondi de 25 %, ce qui a induit un creusement prononcé du déficit de l'État, qui est passé de 0.3 % du PIB au premier trimestre de 2008 à 2.8 % du PIB au premier trimestre de 2009. Cette dégradation tient dans une très large mesure à la concentration initiale des dépenses en capital et des remboursements d'impôts afin de stimuler l'activité, ainsi qu'à des facteurs exceptionnels. D'après les estimations de l'OCDE, la perte cumulée de croissance imputable à la crise entraînera une progression du déficit d'environ 4¼ pour cent du PIB entre 2008 et 2010 (tableau 1.4)<sup>7</sup>. Étant donné que les mesures figurant dans le PSC et celles annoncées jusqu'à la mi-juin 2009 impliquent un ajustement cumulé d'environ 2½ pour cent du PIB cette année et l'an prochain, le déficit pourrait atteindre près de 6¼ % du PIB en 2010. Ramener le déficit à moins de 3 % exigerait un ajustement budgétaire supplémentaire de l'ordre de 3¼ pour cent du PIB, pour un ajustement total de 6¼ pour cent du PIB entre 2008 et 2010, si les mesures annoncées jusqu'à la mi-juin 2009 sont prises en compte<sup>8</sup>. Si l'on considère les mesures supplémentaires représentant 0.8 % du PIB annoncées à la fin de juin 2008, l'ajustement budgétaire additionnel restant nécessaire pour ramener le déficit à moins de 3 % en 2010 serait un peu plus faible, mais d'assez grande ampleur, puisqu'il serait probablement supérieur à 3 % du PIB<sup>9</sup>.

Rares sont les pays de l'OCDE qui ont pu opérer un tel ajustement sur une si courte période ces dernières décennies. Des pays comme le Danemark et l'Irlande dans les années 80 ont quand même réussi à réaliser des programmes de consolidation de cette ampleur sans faire reculer la demande, sans doute parce que la mise en œuvre d'une politique budgétaire plus viable a eu une incidence positive sur la confiance et que la

Tableau 1.4. **Prévisions budgétaires à court terme de l'OCDE**

En %

	2008	2009	2010
Croissance tendancielle estimée avant la crise	3.9	3.8	3.6
Prévision de croissance du PIB	2.9	-1.3	0.3
Déficit de croissance cumulé		-5.1	-8.4
<i>Évolution du solde budgétaire escompté (en % du PIB)</i>			
Incidence cumulée du déficit de croissance sur le solde budgétaire <sup>1</sup>		-2.5	-4.2
Ajustement budgétaire cumulé prévu par les autorités		1.5	2.5
Incidence cumulée totale sur le solde budgétaire		-1.0	-1.7
<b>Solde budgétaire (définition de Maastricht)</b>	<b>-5.0</b>	<b>-6.1</b>	<b>-6.7</b>
Croissance tendancielle estimée après la crise	3.3	2.8	2.7
Écart de production estimé	0.0	-4.0	-6.2
Solde budgétaire conjoncturel (% du PIB)	0.0	-1.8	-2.7
Solde budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles (% du PIB)	-5.1	-4.3	-4.0
Solde budgétaire structurel (% du PIB)	-5.4	-4.9	-3.9

1. Une baisse d'un point de pourcentage de la croissance implique un recul d'environ ½ point de pourcentage de PIB du solde, d'après l'OCDE.

Source : Estimations de l'OCDE.

contraction correspondante des écarts de taux sur la dette souveraine a stimulé la consommation privée et a compensé par conséquent l'effet restrictif du resserrement budgétaire (Giavazzi et Pagano, 1990 ; Afonso, 2006). En améliorant l'efficacité des dépenses publiques et en mettant en œuvre des mesures permettant d'éliminer progressivement les déséquilibres budgétaires, l'assainissement des finances publiques en Grèce pourra avoir dans le secteur privé des retombées positives similaires. De ce point de vue, la réduction des écarts de taux sur les obligations à long terme par rapport à l'Allemagne qu'on a pu observer depuis mars 2009 est un élément encourageant (graphique 1.2). Mais vu l'incertitude liée à la crise financière et à la récession mondiale, il semble peu probable qu'une baisse de la prime de risque sur les obligations publiques puisse pleinement compenser l'impact négatif d'une forte contraction budgétaire sur l'activité. Il est donc probable qu'au moins à court terme un ajustement budgétaire de cette ampleur affaiblit encore l'économie et aggrave le chômage, même s'il est appelé à être bénéfique à plus long terme.

### **Quelle est la meilleure stratégie budgétaire dans le contexte actuel ?**

Les autorités sont confrontées à un grave dilemme. D'une part, la consolidation budgétaire doit se poursuivre et s'intensifier et, de l'autre, l'affaiblissement de l'activité économique nécessite une relance budgétaire. La médiocrité de la situation budgétaire ne laisse que peu de choix, cependant. Une politique budgétaire expansionniste aurait sans nul doute de lourdes conséquences en termes d'augmentation du coût du service de la dette, du fait notamment de la hausse des primes de risque due à une perte de confiance des marchés de capitaux. En outre, l'efficacité de la relance budgétaire est limitée dans les petites économies ouvertes en raison d'une progression probable des importations. Il est aussi possible que le recul de la confiance des entreprises et la nécessité d'accroître les impôts à l'avenir pour rétablir la viabilité budgétaire favorisent l'épargne privée, ce qui réduirait encore l'incidence de la relance budgétaire sur l'activité économique.

À court terme, la meilleure option est de s'employer à réaliser l'objectif de réduction du déficit structurel attendu au moyen des mesures déjà annoncées par le gouvernement

et de laisser jouer les stabilisateurs automatiques au-delà de cet effort de consolidation (qui aura déjà été non négligeable si toutes les mesures prévues sont mises en œuvre)<sup>10</sup>. Le déficit devrait se creuser et la dette publique augmenter, dépassant, d'après les prévisions de l'OCDE, 100 % du PIB en 2010.

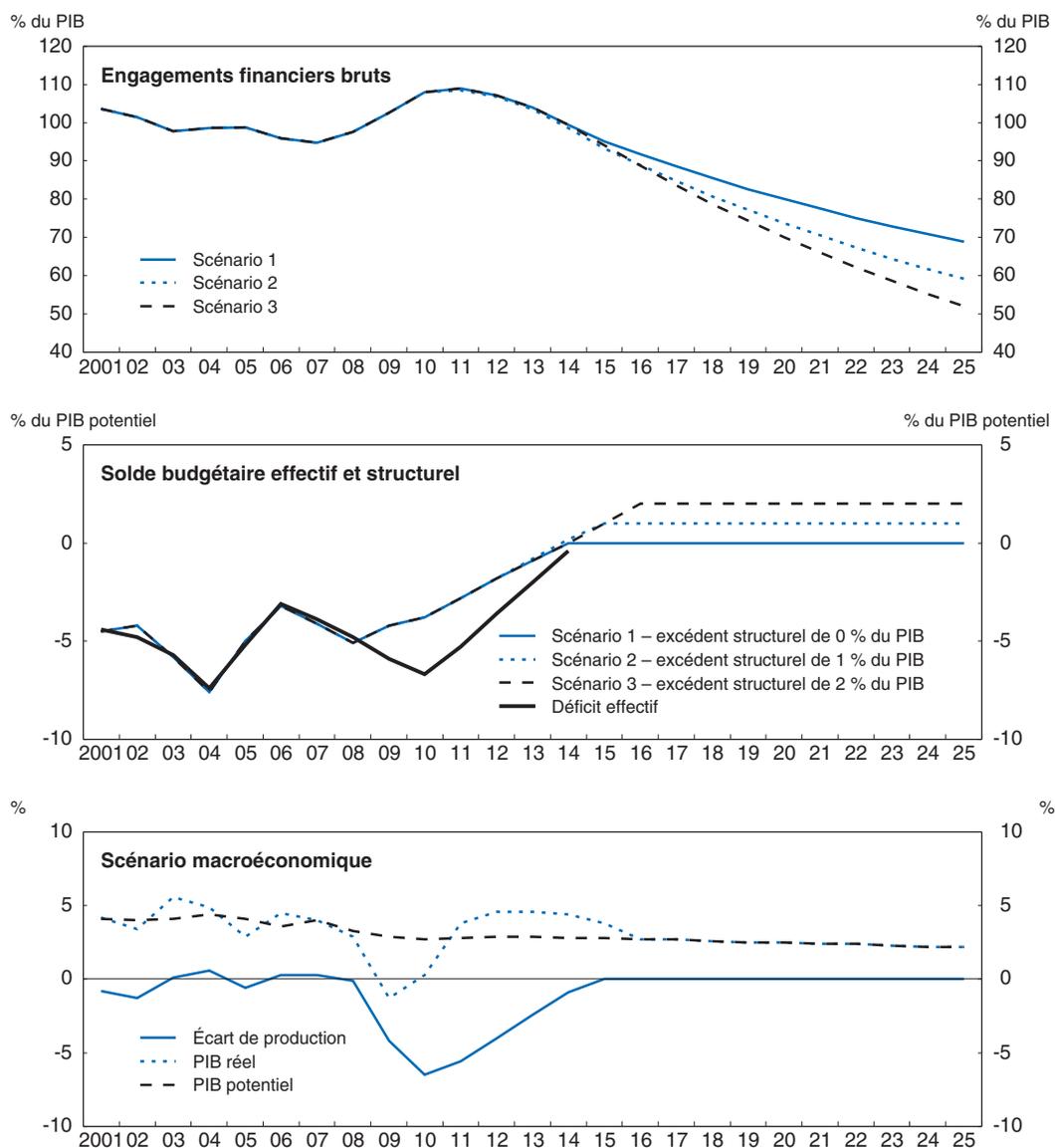
Pour limiter toute incidence négative de la hausse du déficit à court terme sur la confiance du marché et les écarts de taux d'intérêt, les autorités devraient réaffirmer leur détermination à poursuivre une politique budgétaire saine à l'avenir, en s'attachant à deux aspects. Premièrement, des mesures spécifiques et concrètes devront être adoptées pour maîtriser le déficit budgétaire structurel une fois que la reprise se sera installée, et pour l'éliminer d'ici à 2014. Avec un déficit structurel d'environ 3¾ pour cent du PIB en 2010, un retour à l'équilibre budgétaire en 2014 supposerait un ajustement de ¾ pour cent à 1 % du PIB par an, ce qui est ambitieux mais raisonnable<sup>11</sup>. Parmi ces mesures, examinées en détail au chapitre 2, figureraient la rationalisation et la limitation des coûts salariaux dans le secteur public, une montée en puissance de la lutte contre la fraude fiscale et la suppression des subventions aux entreprises publiques.

Deuxièmement, les autorités devraient envisager d'adopter une règle budgétaire plus restrictive qui préserverait les progrès réalisés grâce au processus de consolidation et permettrait de ramener la dette publique au-dessous de 60 % du PIB d'ici à 2020-25, lorsque les répercussions budgétaires du vieillissement démographique commenceront de se faire pleinement sentir. Il ressort des simulations de différentes règles qu'un excédent structurel de 1 % du PIB à compter de 2015 pourrait ramener le rapport de la dette publique à moins de 60 % peu après 2025 (graphique 1.9)<sup>12</sup>. Pour être efficace, cette stratégie budgétaire devrait comporter une règle visant à limiter la croissance des dépenses. D'après l'expérience internationale, la conjugaison de règles applicables à la fois au solde budgétaire et aux dépenses conduit à une consolidation plus importante et plus durable (OCDE, 2007a). Les règles de dépenses sont transparentes et faciles à mettre en œuvre et, parce qu'elles ne tiennent pas compte des variations conjoncturelles des recettes, permettent le jeu des stabilisateurs automatiques. De manière générale, ces règles doivent être claires et simples à intégrer, comprendre et respecter. Dans le même temps, elles doivent être suffisamment souples pour pouvoir faire face aux variations conjoncturelles et aux événements exceptionnels. Dans le cas de tels événements, une exemption temporaire peut être accordée, sous réserve d'une approbation parlementaire, comme le prévoient les dispositions actuellement examinées par l'Allemagne (Deutsche Bundesbank, 2009).

Pour être efficace, cet instrument doit aussi comporter des mécanismes destinés à faire respecter la règle budgétaire, toute transgression devant avoir un coût politique élevé. Il faudrait ainsi prévoir une obligation stricte de rendre compte à un organe indépendant et d'accepter un examen *a posteriori* de cet organe, parfois appelé conseil budgétaire, à l'instar des institutions créés dans des pays de l'Europe du Nord, comme la Suède, la Suisse a même incorporé sa règle budgétaire dans la constitution et cette possibilité est envisagée également en Allemagne pour une nouvelle règle. Pour donner à son engagement de revenir à la viabilité budgétaire encore plus de valeur et de force, la Grèce pourrait aussi étudier cette option.

L'introduction d'une règle budgétaire formelle, son application et son efficacité pratique dépendront en fin de compte de la détermination des autorités à assurer une saine gestion budgétaire. Une règle formalisant cet engagement aurait l'avantage, dans le

Graphique 1.9. Scénarios de règles budgétaires et conséquences pour la dette publique



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 85 et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685265677302>

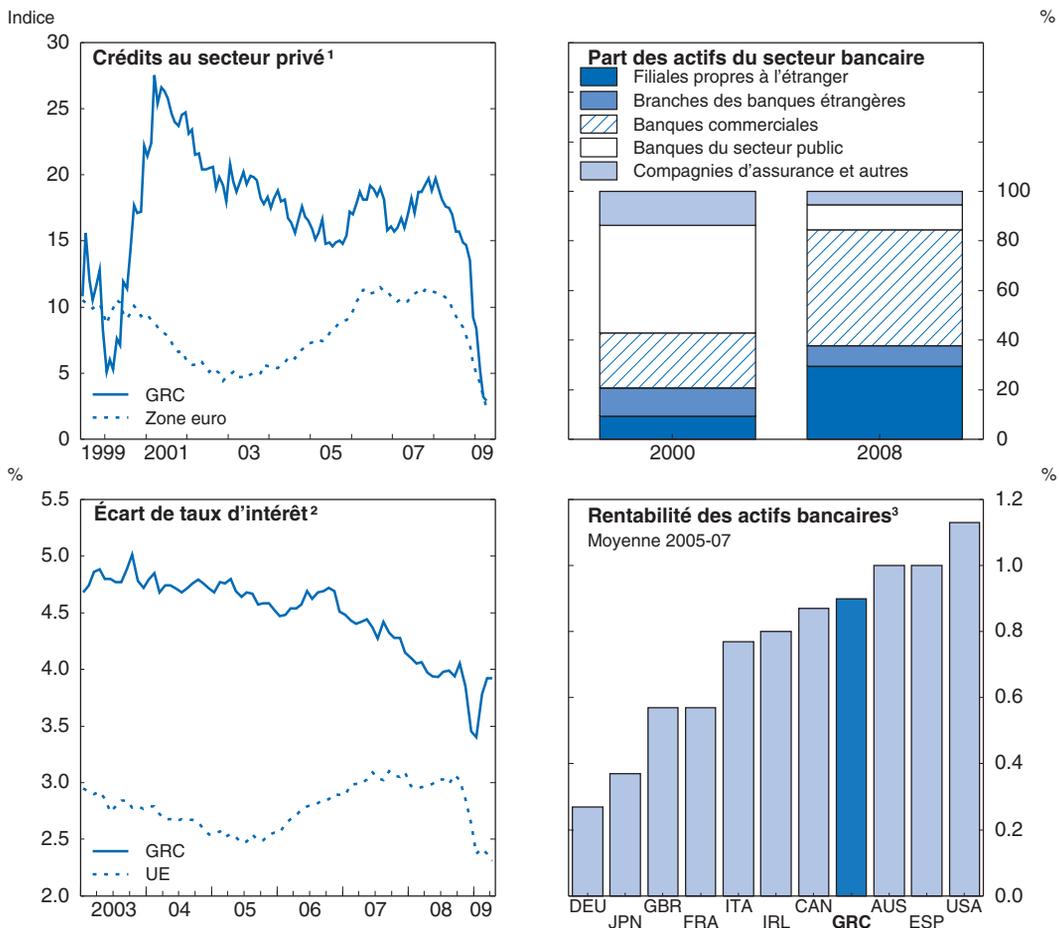
cas de la Grèce, de fournir un cadre propice à une plus grande cohérence des décisions concernant les recettes et les dépenses publiques, qui pâtissent souvent d'un certain opportunisme politique. L'ensemble de l'opinion publique serait ainsi sensibilisée à l'importance du respect des contraintes budgétaires et à la nécessité de résister aux groupes d'intérêt qui réclament régulièrement des subventions. Une telle règle encouragerait aussi une meilleure préparation et quantification des dispositions budgétaires. Associée à une gestion prudente des conséquences de la crise dans le secteur financier, cette stratégie aurait ainsi l'avantage de répondre non seulement à la situation difficile à laquelle le pays est actuellement confronté, mais aussi aux besoins à moyen et à long terme de l'économie.

## Le secteur financier grec est-il bien armé pour affronter la crise économique et financière ?

### La crise frappe un secteur financier qui a radicalement changé depuis 2001

Le secteur bancaire grec a connu des changements radicaux à la suite de sa libéralisation et de l'adoption de l'euro. La baisse brutale des taux d'intérêt après l'adhésion de la Grèce à l'UEM en 2001 a déclenché une expansion rapide du crédit intérieur (graphique 1.10). Durant la même période, le poids des participations publiques dans le secteur bancaire a été ramené de près de la moitié en 2000 à environ un dixième en 2008, à la suite des privatisations. La concurrence a été stimulée par l'entrée sur le marché de nouveaux groupes bancaires. Jusqu'à la fin de 2008, les marges d'intermédiation bancaire ont convergé vers les moyennes de l'UE dans certains segments, voire en dessous, bien que plus récemment cette tendance paraisse s'être inversée du fait de la crise. De plus les grands groupes financiers grecs se sont fortement développés dans le sud-est de l'Europe (y compris

Graphique 1.10. Évolution du secteur financier



1. Prêts aux institutions non monétaires hors administrations publiques (à l'exclusion des prêts titrisés).

2. Moyenne pondérée de l'écart de taux d'intérêt (débiteur moins créateur).

3. En raison des différences des comptes nationaux, de fiscalité et de régime de contrôle, les données ne sont pas strictement comparables. Voir le tableau 26 de l'annexe statistique de FMI (2009), *Global Financial Stability Report*, avril.

Source : Banque centrale européenne, FMI et Banque de Grèce.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685278414160>

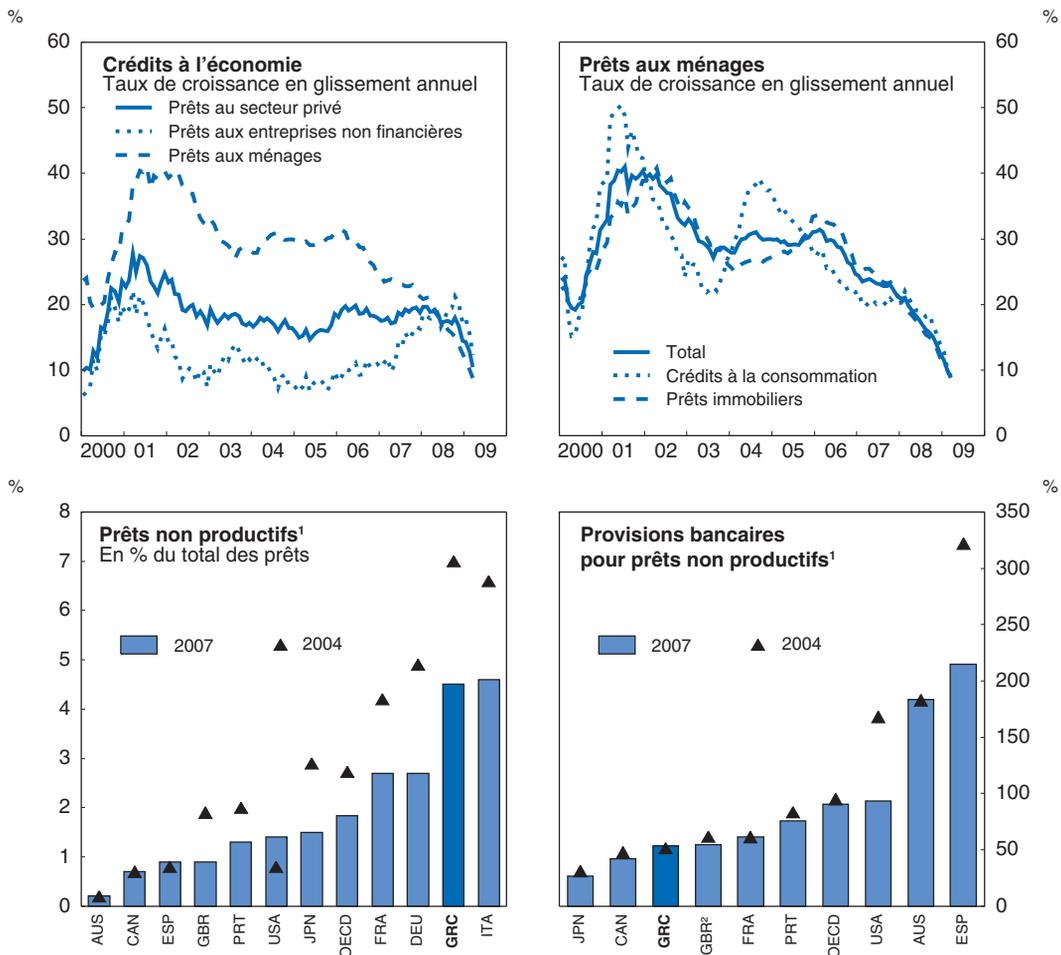
en Turquie), où ils contrôlaient en moyenne 10 % des actifs bancaires au premier semestre de 2008. Cette expansion a donné un coup de fouet à la rentabilité du secteur avant que la crise ne s'approfondisse. Au premier semestre de 2008, 17 % des bénéfices des groupes bancaires grecs ont été réalisés sur les marchés du sud-est de l'Europe.

Le ralentissement du crédit depuis le milieu de 2008, qui a subi les effets du durcissement des conditions de crédit imposé par la Banque de Grèce, s'est accentué au début de 2009. La très vive progression des prêts depuis 2001 a fait craindre que le secteur ne soit vulnérable à une détérioration de la qualité des créances en cas d'affaiblissement de l'économie. Pour préserver la bonne santé du secteur financier, ramener l'expansion du crédit à un rythme plus soutenable et éviter le surendettement, la Banque de Grèce avait demandé aux banques de ne consentir des prêts qu'à des clients pour lesquels les remboursements ne dépasseraient pas 40 % de leurs revenus. Les banques avaient aussi reçu pour instruction de la Banque de Grèce de réduire la proportion des prêts non productifs dans le total de leurs prêts, part qui était relativement élevée par rapport aux autres pays européens. Cette différence tient en partie à une évaluation plus stricte des prêts improductifs, car la totalité des engagements est considérée comme étant en souffrance et pas seulement les échéances en arriéré. Les provisions sur prêts non productifs ont légèrement augmenté jusqu'en 2007 (graphique 1.11), mais ont un peu diminué de décembre 2007 à décembre 2008, revenant de 53.4 % à 48.9 %. Le coefficient de couverture est cependant resté inchangé à environ 100 % pour les succursales et filiales de banques grecques à l'étranger.

La croissance du crédit a aussi été affectée par la contraction de la liquidité des marchés de capitaux et le recul de la confiance sous l'effet de l'approfondissement de la crise financière mondiale. La croissance des crédits aux entreprises comme aux ménages s'est inscrite en forte baisse au début de 2009. Pour autant, il est difficile d'évaluer l'importance des facteurs intervenant du côté de l'offre par opposition au repli de la demande imputable au recul de l'activité, aux changements intervenus dans la fiscalité du secteur du logement et à la montée des incertitudes. Les informations données dans l'enquête sur la distribution du crédit bancaire en Grèce réalisée par la BCE, qui permettraient une évaluation comparative avec les autres pays de la zone euro dans ce domaine, ne sont pas publiées en raison de problèmes de confidentialité des données<sup>13</sup>. Des acheteurs de logement potentiels semblent avoir opté pour l'attentisme et la demande de prêts a donc vraisemblablement diminué plus fortement que ce que le durcissement des normes de prêts hypothécaires pourrait impliquer. Néanmoins, de nombreuses entreprises, en particulier des PME, se sont plaintes de ce durcissement des normes de crédit. L'intensification de la concurrence entre banques pour la collecte des dépôts en 2008, les taux de rémunération des dépôts jusqu'à un an ayant progressé plus vite en Grèce que dans la moyenne de la zone euro, semble témoigner de difficultés intermittentes des banques à préserver une liquidité suffisante. Toutefois, le creusement de l'écart de rémunération de la dette publique grecque peut aussi avoir contraint les établissements de crédit à relever leurs taux créditeurs pour mieux attirer les financements de gros. Ces taux créditeurs élevés ont été éphémères et les conditions financières se sont par la suite normalisées.

### **Le secteur bancaire semble bien supporter le recul considérable du secteur du logement**

L'ajustement considérable intervenu dans le secteur du logement depuis 2006 a eu un impact limité sur les banques (graphique 1.12). Cet ajustement a été déclenché par

Graphique 1.11. **Crédits à l'économie et prêts non productifs**

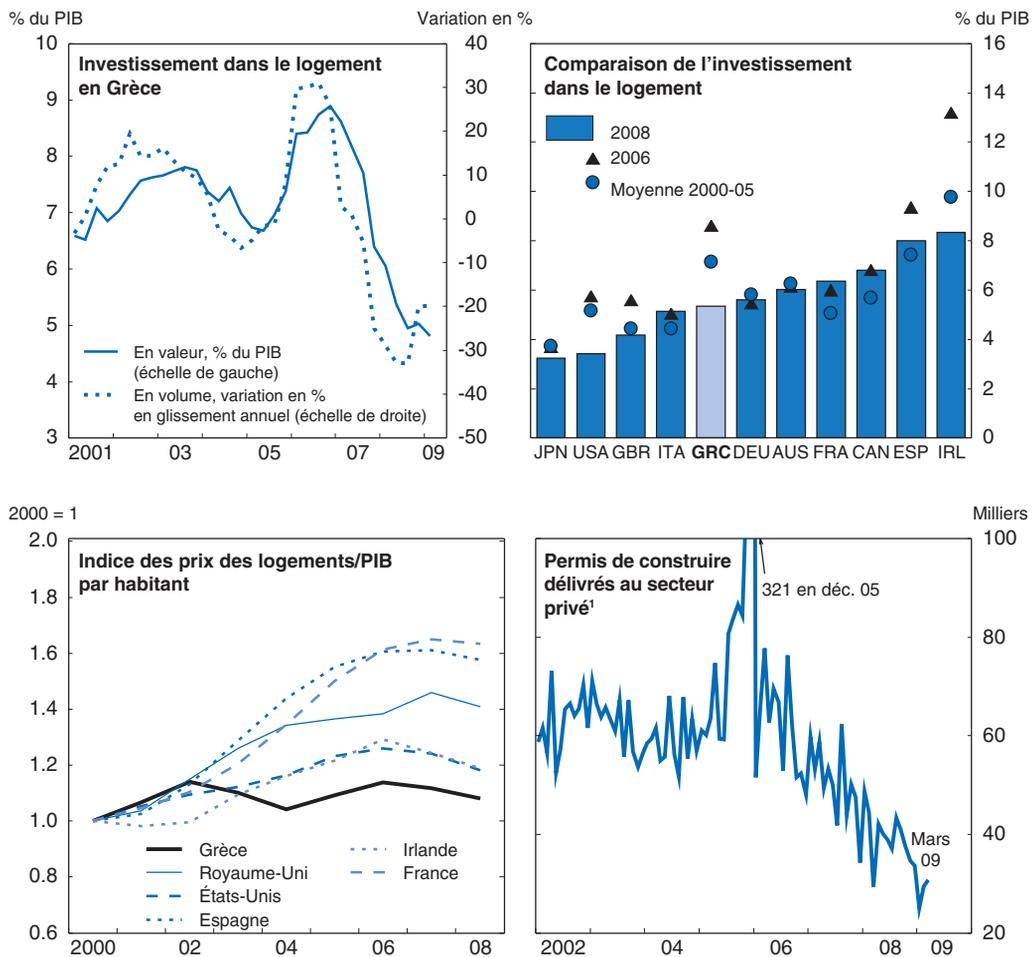
1. En raison des différences des comptes nationaux, de fiscalité et de régime de contrôle, ces indicateurs ne sont pas strictement comparables. Voir les notes des tableaux 24 et 25 de l'annexe statistique de la publication d'origine.
2. Pour le Royaume-Uni, les données les plus récentes concernant 2006.

Source : Banque centrale européenne, FMI (2009), *Global Financial Stability Report*, avril, et Banque de Grèce.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685318761824>

l'introduction de nouvelles dispositions fiscales avec l'application de la TVA à la vente d'immeubles neufs. La forte augmentation du nombre de projets lancés par les promoteurs avant l'application de ces dispositions pour y échapper a été suivie par une contraction brutale de la construction de logements, qui a été amplifiée par la crise actuelle. Bien que depuis le milieu de 2008 les créances irrécouvrables aient surtout augmenté dans le segment des prêts hypothécaires, le secteur bancaire devrait pouvoir continuer d'absorber ce choc. Comme les banques ont adopté une politique prudente en matière de crédit hypothécaire, avec des quotités de prêt s'établissant en moyenne à 72 % seulement de 2005 à 2007<sup>14</sup>, il faudrait une chute sensible des prix de l'immobilier pour menacer leur position. En Grèce, les prêts hypothécaires sont surtout destinés à l'acquisition d'une résidence principale plutôt qu'à l'investissement (près de 80 % des ménages possèdent leur logement). En conséquence, même si la valeur des biens devait diminuer, le principal facteur affectant la capacité des banques à supporter cet ajustement réside dans la capacité de remboursement des prêts hypothécaires par les ménages. Ces derniers

Graphique 1.12. Le secteur du logement



1. Impact des modifications de la législation relative à la taxe sur la valeur ajoutée sur les constructions neuves en décembre 2005.

Source : Banque centrale européenne ; Banque de réserve fédérale des États-Unis ; Comptes nationaux et Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 85.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685358783340>

bénéficieront de la détente des taux d'intérêt de la BCE puisque les crédits hypothécaires sont la plupart du temps des prêts à taux révisable, souvent fonction du taux directeur de la BCE. En outre, malgré son augmentation récente, l'endettement des ménages demeure assez faible. En 2007, 12 % seulement des ménages consacraient plus de 40 % de leur revenu disponible au remboursement de leurs dettes, bien que cette proportion soit supérieure à celle observée en 2005 (12 %), essentiellement à cause de la hausse des taux de prêt des banques entre les deux enquêtes (Simigiannis et Tzamourani, 2007 ; Simigiannis et Mitrakos, 2009).

Les risques de chute brutale des prix des logements paraissent faibles. Il n'y a pas eu de forte augmentation de ces prix durant la phase d'expansion jusqu'en 2006, et la séquence actuelle d'ajustement n'a pas entraîné jusqu'ici de baisse notable<sup>15</sup>. L'évolution des prix de l'immobilier en Grèce ne semble pas affectée par des déséquilibres du marché des prêts hypothécaires (Brissimis et Vlassopoulos, 2007). De fait, l'évolution des prix des logements semblerait s'expliquer par leurs principaux déterminants, à savoir la

progression des revenus, la baisse des taux d'intérêt ou des facteurs démographiques comme l'augmentation du nombre des ménages en raison de leur taille plus petite et en raison de l'immigration (Banque nationale de Grèce, 2006). Toutefois, l'existence d'un parc assez important de logements neufs inoccupés, qui, même s'il est difficile à estimer, pourrait compter pas moins de 200 000 unités selon certains observateurs (soit environ 2½ fois la capacité annuelle d'absorption du marché), exerce des pressions à la baisse sur les prix. Les bénéfices considérables amassés par les promoteurs immobiliers durant l'expansion du marché et leur faible endettement leur permettent cependant de ne pas sensiblement réduire leurs prix pour le moment.

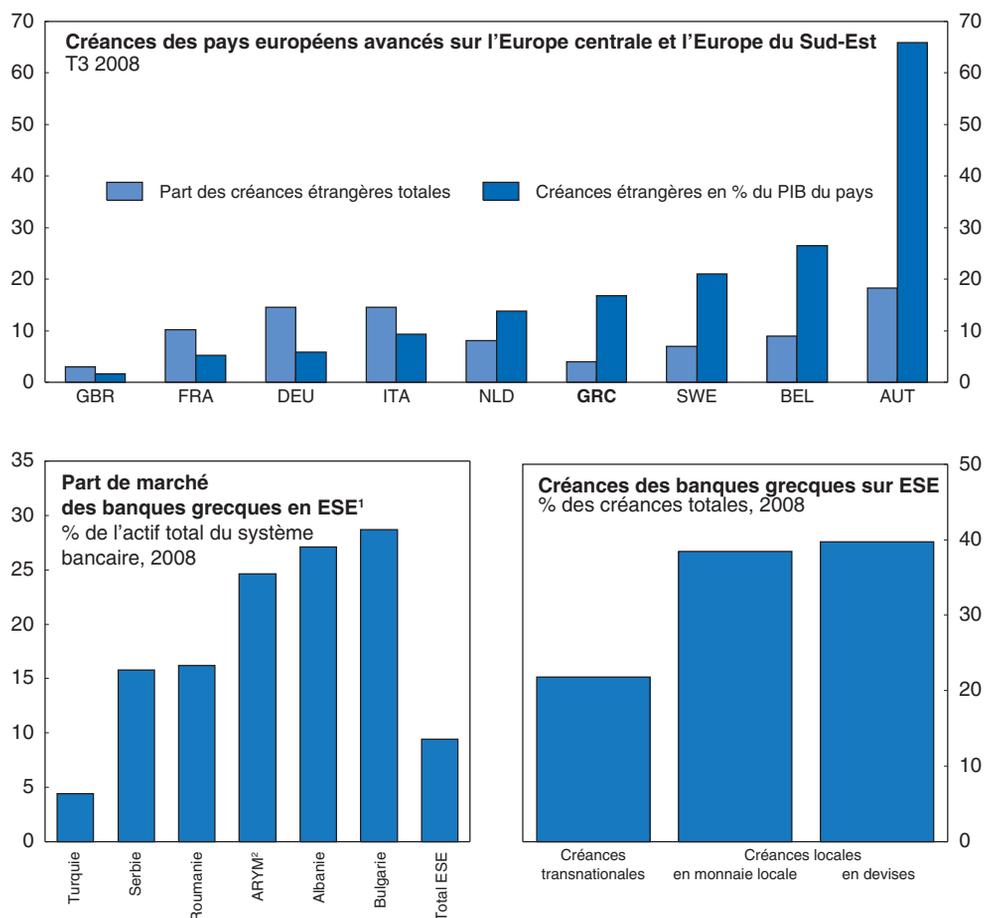
Un certain nombre de facteurs soutenant la demande, comme la nécessité de renouveler le parc de logements relativement ancien et la croissance tendancielle du nombre de nouveaux ménages, notamment d'immigrés, devraient contribuer à absorber cet excédent de l'offre<sup>16</sup>. À la fin du mois d'avril 2009, le gouvernement a aussi adopté diverses mesures applicables jusqu'à la fin de l'année suivante, qui devraient contribuer à stimuler et soutenir le secteur du logement. Ces mesures, dont le coût budgétaire n'a pas été quantifié, comprennent : i) un relèvement de 20 % à 40 % des allègements d'impôts au titre des charges d'intérêts hypothécaires, qui sera applicable à tout acquéreur d'un logement et pas uniquement aux primo-accédants et ii) une réduction des frais de notaire, qui les ramènera de 1.2 % à 1 % de la valeur du bien. De plus, le gouvernement a annoncé la mise en place d'une garantie de l'État couvrant 25 % des prêts au logement consentis par les banques, qui ne proposent généralement pas aux emprunteurs une quotité de prêt supérieure à 75 % de la valeur du bien. Le scénario le plus probable dans ce contexte semblerait être un repli modéré des prix de l'immobilier. Cela devrait réduire les risques de voir un affaiblissement du secteur de l'immobilier se répercuter sur la consommation par des effets de patrimoine, effets qui, en tout état de cause, semblent moindres qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni<sup>17</sup>.

### **Les banques pourraient subir certaines tensions du fait de leur exposition aux marchés du sud-est de l'Europe**

Une autre source de tension pour le secteur bancaire réside dans son expansion dans les pays balkaniques, qui ont été gravement affectés par la crise financière (FMI, 2009). Les prêts des banques grecques à ces pays, principalement par le biais de filiales, atteignent quelque 53 milliards EUR, soit 13 % de leurs actifs. Ces prêts représentant 17 % du PIB, il s'agit d'un volume élevé par rapport à de nombreux autres pays, même s'il est sensiblement inférieur à celui observé en Autriche ou en Belgique (graphique 1.13). Environ 85 % de ces prêts sont concentrés en Turquie et en Roumanie. Alors que les banques grecques détiennent une part de marché relativement réduite (moins de 5 % des actifs) en Turquie, elles comptent parmi les principaux bailleurs de fonds étrangers en Roumanie et en Bulgarie (Maechler et Ong, 2009). Leurs activités, qui consistent principalement en prêts à des emprunteurs non bancaires locaux ou à des entreprises grecques, n'ont été que partiellement financées au moyen de dépôts. Le rapport entre dépôts et crédits en monnaie locale s'établissait à 65 % environ au troisième trimestre de 2008.

Les quatre premiers groupes bancaires grecs sont exposés à plusieurs types de risques dans la région, qui se différencient d'un pays à l'autre. D'une façon générale, la croissance dans l'Europe du Sud-Est a été nourrie en grande partie par un afflux massif de capitaux étrangers, à l'origine de déséquilibres externes marqués et d'une grande vulnérabilité à la tourmente financière (Sorsa et al., 2007). Ces déséquilibres paraissent toutefois moins prononcés dans le cas de la Turquie. En Roumanie et en Bulgarie, ces risques sont

Graphique 1.13. Risques encourus par le secteur bancaire en Europe centrale et en Europe du Sud-Est



1. Europe du Sud-Est.

2. Ancienne République yougoslave de Macédoine.

Source : Banque de Grèce, Banque des règlements internationaux (2009), *Rapport trimestriel BRI* et calculs effectués par l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685372582275>

également exacerbés par la hausse brutale des prix de l'immobilier, dont il est probable qu'elle ne pourra être durable. Une correction majeure dans ce secteur accroîtrait alors les risques de défaut de paiement dans les activités immobilières financées par des emprunts simples ou des emprunts hypothécaires. En outre, la moitié des actifs des banques grecques en Europe du Sud-Est, qu'il s'agisse d'acquisitions transnationales ou de biens détenus par des filiales, sont libellés en devises (principalement en euros) et ne font généralement pas l'objet de contrats de couverture, si bien que l'emprunteur est exposé au risque de change et la banque au risque de crédit. En outre, les pays concernés peuvent être confrontés à des retraits soudains de capitaux étrangers ou à des risques de refinancement, dans la mesure où une grande partie des passifs extérieurs (plus de 20 % de leur PIB) est constituée d'exigibilités à court terme (Maechler et Ong, 2009). Ce risque a été atténué par l'engagement pris par les banques étrangères, dont toutes les banques grecques, de conserver leur exposition sur ces pays dans le cadre des programmes du FMI (Joint Vienna Institute, 2009). La communauté internationale (FMI, BERD, Banque mondiale,

BEI et UE) est également consciente de la nécessité de limiter les conséquences de la crise dans ces pays, si nécessaire par la mise en œuvre de plans de soutien (FMI, 2009)<sup>18</sup>.

### **Un plan de soutien a été mis en place pour aider le secteur bancaire à traverser la crise**

En réaction à la crise, les pouvoirs publics ont adopté un plan de soutien visant notamment à accroître les concours du secteur bancaire. Le premier volet de ce plan a pour but d'augmenter la garantie des dépôts des institutions de prêt afin d'affermir la confiance dans le système bancaire. La garantie a ainsi été portée de 20 000 EUR à 100 000 EUR par client et par banque à compter de novembre 2008, et ce, pour une durée de trois ans. Les autorités ont également pris l'engagement politique de garantir tous les dépôts. Le second volet du plan recouvre un train de mesures d'aide destinées au secteur bancaire représentant au total 28 milliards EUR (soit 11½ pour cent du PIB) et visant à consolider la base capitalistique du secteur et à soutenir la liquidité des banques (voir l'encadré 1.4). Ces mesures ont été conçues avec l'objectif de soutenir la croissance du crédit au secteur privé pour qu'elle s'établisse aux alentours de 10 % en 2009.

Ce plan devrait aider les institutions financières à faire face à la crise. Il devrait notamment réduire le risque de comportement procyclique de la part des banques et d'un resserrement de l'offre de crédit en réaction à la récession de peur d'une défaillance des emprunteurs, ce qui ne ferait qu'affaiblir encore l'économie. La participation de la quasi-totalité des banques à ces programmes est de ce point de vue encourageante. Grâce à ce renforcement de leurs fonds propres, les établissements de crédit seront mieux à même de faire face aux deux risques immédiats que constituent le secteur du logement et les marchés des Balkans. Leur ratio de solvabilité (rapport entre les fonds propres réglementaires et la somme des actifs pondérés en fonction des risques), qui s'établissait à 12 % entre 2005 et 2007, conforme en cela à la moyenne de l'OCDE, est retombé à 9½ pour cent au quatrième trimestre de 2008. Deux banques (à capitaux étrangers) ont depuis lors obtenu de leur société mère d'importantes injections de capitaux. Avec le nouveau renforcement de la capitalisation des banques prévu dans le plan du gouvernement, le ratio de solvabilité avait augmenté de 2 points en juin 2009.

Globalement, grâce à la capitalisation relativement solide qui était la sienne avant que la crise éclate et à sa rentabilité élevée, le secteur bancaire semble bien placé pour absorber les conséquences de la tourmente et pour continuer à financer l'économie avec l'aide du plan de soutien des pouvoirs publics. Cela étant, plusieurs facteurs méritent qu'on s'y arrête. D'une part, malgré une situation satisfaisante en moyenne, il est probable que des disparités significatives existent dans les situations financières des différents établissements de crédit. Le cadre de contrôle prudentiel en place, qui semble satisfaisant, n'a toutefois jamais eu à affronter une récession depuis la transformation structurelle qu'il a subie à partir de 2000. D'autre part, des incertitudes de taille demeurent, en particulier en ce qui concerne l'impact financier de la détérioration attendue de la situation économique dans les mois à venir. Cette situation pourrait nourrir les spéculations du marché sur la vulnérabilité des banques ayant potentiellement le portefeuille de prêts improductifs le plus important (Citigroup, 2009) et contribuer ainsi au relèvement de la prime de risque attachée aux emprunts souverains de la Grèce.

À court terme, il importe que la Banque de Grèce continue à surveiller de près les évolutions du secteur financier afin de s'assurer que le plan de soutien du secteur bancaire répond de manière adéquate aux besoins de recapitalisation des établissements

#### Encadré 1.4. Le plan de soutien du secteur bancaire

Comme dans les autres pays de l'UE, le plan de soutien vise à assurer un financement adéquat de l'économie. À cette fin, il met à disposition de nouveaux capitaux pour renforcer la liquidité bancaire.

La recapitalisation des banques sera assurée grâce à un fonds de 65 milliards EUR et le gouvernement grec pourra apporter des fonds propres en échange d'actions préférentielles. L'État percevra un dividende de 10 % sur ces actions, qui constitueront des fonds propres de première catégorie. Les titres seront assortis d'une option de rachat pendant un délai de cinq ans courant à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009, après quoi ils seront convertis en actions ordinaires. Les banques souhaitant bénéficier de ce dispositif doivent accepter que des représentants de l'État siègent à leur conseil d'administration ; ces représentants auront un droit de veto pour les décisions relatives à la rémunération des dirigeants, aux primes et à la politique en matière de distribution de dividendes, sans pouvoir intervenir dans les décisions ordinaires des banques. Dans les établissements concernés, la rémunération des dirigeants ne pourra pas être supérieure à celle du Gouverneur de la Banque de Grèce et toutes les primes seront suspendues pendant toute la période où le plan sera en vigueur. Au cours de cette période, les banques ne pourront pas verser de dividendes en espèces ; en revanche, elles pourront émettre des actions.

Deux autres mesures ont été adoptées pour accroître la liquidité des banques :

- L'État grec garantit tous les prêts contractés par des banques jusqu'à la fin de 2009, pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans. Au total, la couverture ainsi offerte ne pourra dépasser 15 milliards EUR et sera disponible moyennant le versement d'une commission et la fourniture de garanties adéquates ou, faute de garanties, le versement d'une commission plus élevée.
- Le gouvernement a émis des bons du Trésor spécifiques que les banques pourront utiliser à titre de garantie pour lever des capitaux sur le marché ou obtenir des liquidités de la BCE. Les liquidités obtenues grâce à ces obligations devront être exclusivement utilisées pour financer des crédits hypothécaires ou des prêts aux PME.

Une commission présidée par le ministre des Finances et composée de représentant des pouvoirs publics et de la Banque de Grèce est chargée de superviser la mise en œuvre de ces mesures.

À la mi-avril, le plan était progressivement mis en œuvre et la vitesse à laquelle ses dispositions avaient été utilisées était semblable à celle observée pour d'autres plans adoptés dans le reste de la zone euro (Banque de Grèce, 2009). Il est trop tôt pour savoir quel en sera l'impact. Ses conséquences à court terme sur les finances publiques devraient être positives, compte tenu des intérêts demandés par le gouvernement pour prendre une participation dans le capital des banques et des commissions prélevées en échange de sa garantie. L'entrée dans le capital des banques ne devrait pas avoir un impact négatif sur la dette publique nette, au moins dans un premier temps, puisque la hausse des engagements financiers sera compensée par l'augmentation des actifs de l'État. Cette initiative s'accompagne toutefois du risque que la garantie du gouvernement puisse être appelée en cas de faillite d'une banque.

de crédit. Ce processus devrait s'accompagner d'une intensification des efforts d'information et de transparence afin de répondre aux incertitudes du marché quant à la capacité du secteur bancaire à résister à la crise. La publication du premier rapport sur la stabilité financière en juin de cette année va dans le sens d'une plus grande

transparence, notamment avec la brève présentation des résultats des analyses de sensibilité aux risques extérieurs et intérieurs (encadré 1.5). Une information plus complète est toujours souhaitable. Dans une perspective à moyen terme, les autorités pourraient aussi envisager de modifier les mécanismes de provisionnement en vigueur dans les banques afin de prendre davantage en compte la nature procyclique de l'offre de crédit, à l'image du modèle élaboré en Espagne (OCDE, 2008a) (encadré 1.6). Ces réformes doivent se faire dans le contexte des initiatives internationales et européennes qui vont en ce sens. Dans ce domaine, le Conseil européen du risque systémique, dont la création est envisagée, devrait prendre l'initiative.

## Les autorités doivent en priorité réformer le secteur public

Globalement, la situation actuelle révèle la nécessité pressante d'améliorer la situation financière et l'efficacité du secteur public. Les autorités doivent regagner des marges de manœuvre afin de mieux faire face aux chocs économiques. La situation budgétaire est précaire et la crise ne fait que l'aggraver. En outre, elle constitue la principale cause d'augmentation de l'écart de taux d'intérêt en Grèce par comparaison avec les autres pays de la zone euro.

### Encadré 1.5. Les tests de résistance du système bancaire

En mai 2009, la Banque de Grèce a réalisé un test complet de résistance du système bancaire grec dans le cadre des consultations annuelles de l'article IV avec le Fonds monétaire international (FMI). Ce test portait sur 9 groupes bancaires, dont les plus importants, détenant au total une part de marché de 80 % en termes d'actifs.

Les scénarios, la méthodologie et les paramètres du test ont été définis en concertation avec le FMI. Pour le risque de crédit, un scénario d'évolution macroéconomique défavorable a été pris en compte, avec une baisse cumulée de 3 % du PIB sur deux ans, une aggravation du chômage de 4 points et une hausse des taux de prêt des banques de 400 points de base. En ce qui concerne l'exposition sur les économies émergentes d'Europe, les pays concernés ont été répartis entre trois catégories de risque et l'hypothèse retenue a été une hausse sensible (quadruplement en moyenne) du taux de prêts improductifs de chaque groupe de pays.

Les résultats des tests de résistance montrent que le secteur bancaire dans son ensemble est stable et peut résister à des chocs sévères. Dans le cadre de ce scénario défavorable, les bénéfices d'exploitation, l'utilisation des mesures de soutien et les provisions accumulées permettraient aux banques d'absorber la plupart des pertes et de conserver un ratio de fonds propres de niveau 1 de 8,6 %, c'est-à-dire supérieur aux 8 % exigés. Pour un très petit nombre de banques, il y aurait affaiblissement de la base capitalistique pour absorber des pertes de cette ampleur, mais cette base capitalistique resterait positive. Pour que le ratio de fonds propres de niveau 1 de ces banques soit rétabli à 6 % – niveau minimum acceptable sur le plan international et conforme à celui appliqué pour les tests similaires aux États-Unis – il faudrait près de 2 milliards EUR (0,8 % du PIB). Pour atteindre l'objectif plus ambitieux de 8 % de fonds propres de niveau 1, offrant une capitalisation satisfaisante à plus long terme, il faudrait environ 3 milliards EUR (1,1 % du PIB). La Banque de Grèce a déjà demandé aux banques de renforcer si nécessaire leur capitalisation, en fonction des résultats des tests de résistance.

### Encadré 1.6. **Recommandations pour gérer la crise économique mondiale**

#### **Gérer les conséquences de la crise dans le secteur financier**

- Suivre de près l'évolution du secteur financier pour s'assurer que le plan de soutien du secteur bancaire répond de manière convenable aux besoins de recapitalisation, au fur et à mesure de l'évolution de la situation économique. Le cas échéant, ajuster le plan en fonction des besoins.
- Dans la lignée des initiatives récentes, continuer d'améliorer la diffusion et la transparence des informations afin de répondre aux incertitudes du marché concernant la santé du système bancaire face à la crise. Publier la version grecque du rapport en anglais sur la stabilité financière et les résultats des analyses de sensibilité permettant de prendre la mesure de l'ampleur des risques perçus. Améliorer la qualité des informations économiques et financières. Publier les résultats de l'enquête sur les concours bancaires.
- Envisager de modifier le mécanisme de provisionnement des banques de façon à limiter le caractère procyclique de l'offre de crédit en s'inspirant de la pratique espagnole – dans le cadre d'une initiative de l'UE allant dans ce sens.

#### **Politique budgétaire**

- Procéder à l'ajustement budgétaire en 2009-10 en mettant en œuvre les mesures annoncées, qui ont pour objectif de réduire le déficit structurel d'environ 2½ pour cent du PIB, et laisser jouer les stabilisateurs automatiques au-delà de cet effort de consolidation. Identifier un ensemble de mesures spécifiques permettant de ramener les comptes publics à l'équilibre d'ici 2014.
- Adopter une règle budgétaire plus stricte et plus contraignante, éventuellement en l'inscrivant dans la constitution, qui imposerait la maîtrise des dépenses, et maintenir un excédent budgétaire structurel de l'ordre de 1 % du PIB à compter de 2015 afin de réduire l'endettement pour le ramener en deçà de 60 % du PIB d'ici 2020-25.

La nécessité d'engager une réforme du secteur public est d'autant plus urgente qu'indépendamment de la crise, les finances publiques seront soumises à des pressions supplémentaires dans les décennies à venir. Bien que leur montant reste élevé, les fonds structurels versés par l'UE diminueront sensiblement entre 2007 et 2013<sup>19</sup>, avec l'entrée de nouveaux États membres dans l'Union, et devraient disparaître après 2013. Les conséquences budgétaires du vieillissement démographique seront elles aussi très marquées. Une réaffectation des ressources publiques en faveur de l'éducation et de la santé et une plus grande efficacité des programmes publics dans ces secteurs sont également nécessaires, pour des raisons d'ordre social et dans un souci d'équité, et pour optimiser l'effet positif de ces dépenses sur le capital humain et la productivité. De ce point de vue, le reste de cette étude est consacré à la réforme du secteur public. Le chapitre 2 s'emploie à identifier les réformes prioritaires à mener afin de garantir la viabilité financière et d'améliorer l'efficacité de l'administration. Les chapitres 3 et 4 évaluent le fonctionnement des systèmes de santé et d'éducation et proposent des pistes pour améliorer leurs performances.

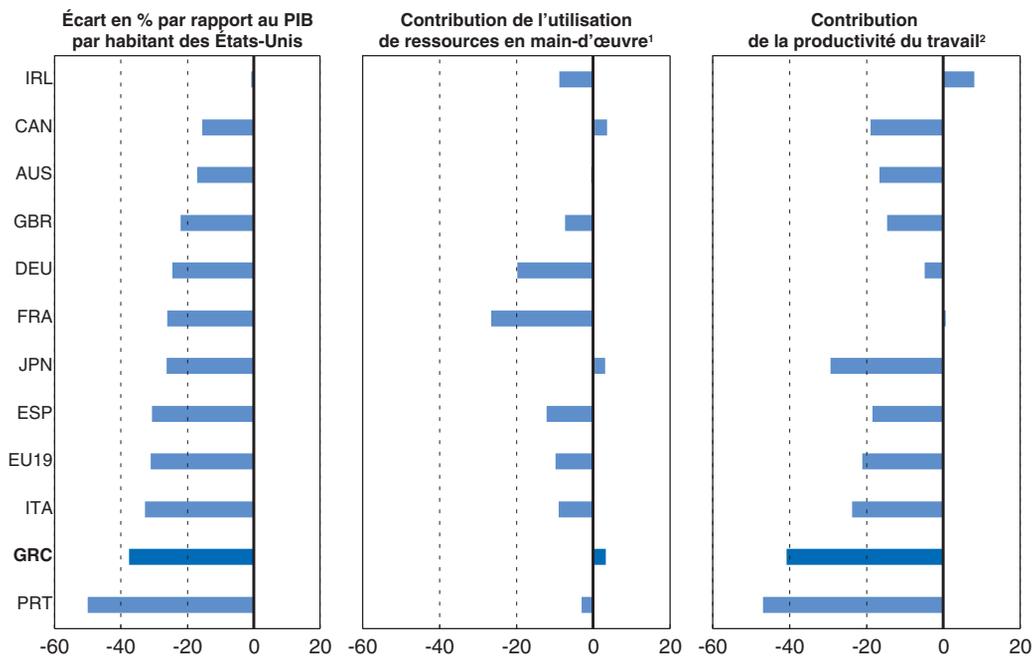
Des finances publiques saines et un secteur public efficace sont indispensables pour la modernisation de l'économie afin de maintenir une croissance tendancielle suffisamment forte et de rattraper plus rapidement le retard par rapport aux pays plus avancés. Réduire la prime de risque vis-à-vis de l'Allemagne serait bénéfique à la croissance potentielle, car cela

améliorerait le coefficient de capital et donc la productivité (OCDE, 2008b). Doté d'une administration et d'infrastructures publiques plus efficaces, le pays attirerait davantage l'investissement direct étranger, actuellement limité, ce qui aurait des effets positifs sur l'innovation et la productivité. En outre, une main-d'œuvre plus qualifiée stimulerait l'efficacité. Une meilleure gestion de l'emploi et des salaires dans le secteur public aurait un impact bénéfique sur le marché du travail, compte tenu de l'effet de signal que les négociations salariales dans le secteur public exercent sur celles menées dans le secteur privé. De manière plus générale, il ne faut pas sous-estimer les avantages pouvant résulter d'un secteur public plus performant, qui contribuerait notamment à accroître la compétitivité du pays.

## Les réformes structurelles du marché du travail et des marchés de produits doivent se poursuivre

Le recul probable de la production potentielle après la crise renforce l'importance de mesures visant à rehausser le niveau de vie à long terme. Il faut rattraper l'écart sensible de revenu par habitant avec les économies les plus avancées (graphique 1.14). Dans ce contexte, la Grèce doit poursuivre les réformes structurelles du marché du travail et des marchés de produits afin de stimuler la concurrence et la productivité, tout en augmentant les taux d'activité et en réduisant le chômage. Ces questions ont été traitées en détail dans la dernière *Étude économique* de la Grèce et sont jugées prioritaires dans *Objectif croissance* (OCDE, 2007b, 2009c). Cette section passe rapidement en revue les actions engagées par les autorités dans ces domaines, à la lumière des recommandations passées, et met en évidence les faiblesses qui perdurent.

Graphique 1.14. Déterminants des écarts de revenu réel, 2007



1. L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est mesurée en nombre total d'heures travaillées par habitant.
2. La productivité du travail correspond au PIB par heure travaillée.
3. UE19 regroupe les pays qui sont à la fois membres de l'Union européenne et de l'OCDE. Il s'agit des pays de l'Union européenne à 15 auxquels s'ajoutent la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

Source : OCDE (2009), *Objectif croissance*.

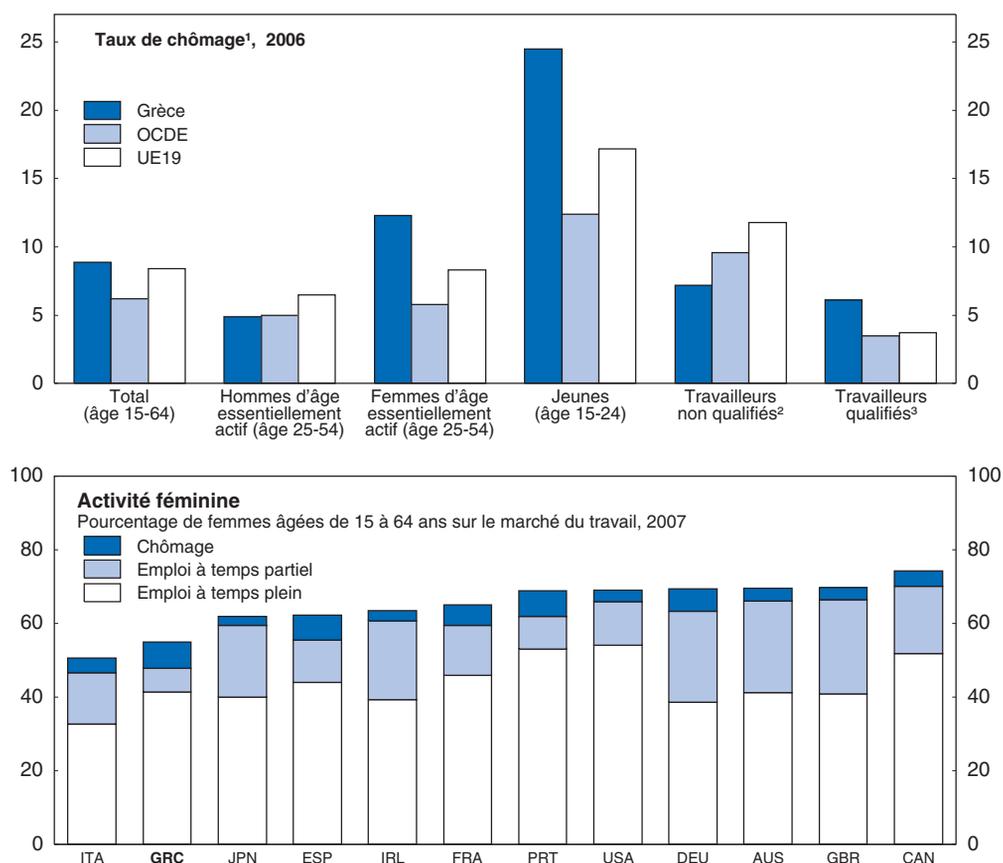
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685427831071>

## Accroître la flexibilité du marché du travail

Dans la situation actuelle, il est important d'améliorer la flexibilité du marché du travail afin d'éviter que la hausse escomptée du chômage, qui devrait toucher principalement les jeunes et les femmes, ne devienne structurelle. La flexibilité stimulerait également la productivité et contribuerait à resserrer l'écart de revenu réel entre la Grèce et les pays les plus avancés, qui est intégralement imputable à un écart de productivité (graphique 1.14). L'utilisation des ressources en main-d'œuvre est relativement forte, principalement en raison du nombre élevé d'heures travaillées. Son effet sur la croissance peut être démultiplié en réduisant le niveau très élevé de chômage des jeunes et des femmes et en augmentant le taux d'activité des femmes (graphique 1.15). Bien que des mesures aient été prises pour stimuler l'emploi des femmes, notamment celles ayant des enfants à charge (voir l'annexe 1.A1), d'autres réformes sont nécessaires pour améliorer les performances du marché du travail :

- Les salaires minimums, déterminés par les partenaires sociaux en Grèce, doivent être fixés en tenant compte des taux de chômage élevés des jeunes et des femmes ; autrement dit,

Graphique 1.15. Indicateurs du marché du travail



1. Chômage en pourcentage de la main-d'œuvre du même groupe d'âge.
2. Personnes n'ayant pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
3. Personnes ayant achevé des études dans l'enseignement supérieur.

Source : OCDE (2009), Base de données des Statistiques de la population active, avril, [www.oecd.org/els/employment/stats](http://www.oecd.org/els/employment/stats) ; OCDE (2008), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* et *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685438006847>

les hausses des salaires minimums devraient être modérées, de façon que le niveau des salaires minimums ne soit pas être contre-incitatif pour l'embauche de jeunes.

- Le gouvernement devrait encourager les négociations salariales décentralisées en renonçant à l'extension administrative des conventions collectives.
- La législation en matière de protection de l'emploi, particulièrement restrictive pour les employés et cadres et pour les travailleurs temporaires, doit être assouplie.

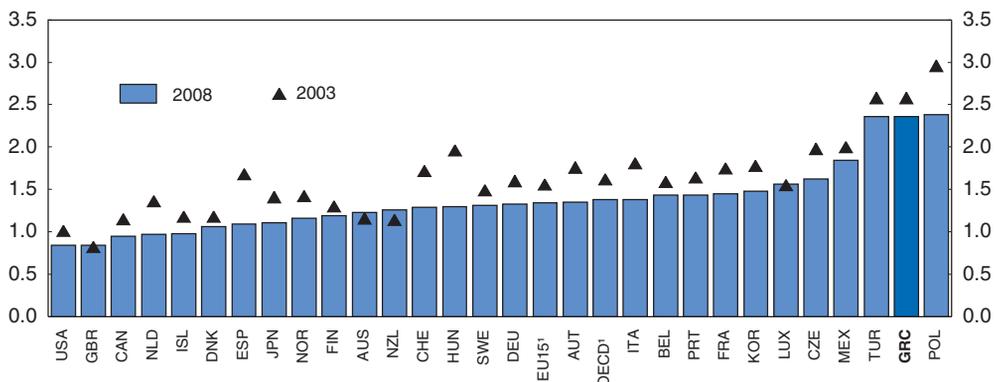
### Renforcer la concurrence sur les marchés de produits

Les analyses de l'OCDE montrent que la Grèce pourrait réaliser des gains de productivité substantiels en adoptant une réglementation plus favorable à la concurrence (Conway et al., 2006). Les mesures récentes destinées à promouvoir la concurrence sur les marchés de produits, notamment un projet de loi soumis début 2009 qui renforcerait les pouvoirs de la Commission de la concurrence, ainsi que la privatisation de la compagnie aérienne publique Olympic Airways, sont méritoires (voir l'annexe 1.A1). Toutefois, des progrès supplémentaires sont nécessaires car la réglementation des marchés de produits reste restrictive selon le dernier indicateur global de l'OCDE, et les avancées depuis 2003 sont peu nombreuses (graphique 1.16). Même si les estimations doivent être considérées comme provisoires en raison des informations incomplètes fournies par les autorités, elles soulignent la nécessité d'accélérer considérablement le rythme des réformes afin de combler l'écart avec les pays dotés de la réglementation la moins restrictive. Les principales améliorations possibles à cet égard sont les suivantes :

- Il faut continuer de réduire le nombre de formalités et les délais nécessaires pour immatriculer une entreprise afin d'endiguer les coûts administratifs élevés induits par le respect des obligations légales. De même, le développement rapide d'un registre national des biens fonciers et immobiliers est un préalable important à la création et à l'expansion des entreprises.
- La réglementation applicable aux services professionnels doit être assouplie. Le régime en vigueur en Grèce compte parmi les plus restrictifs de la zone OCDE, selon les indicateurs applicables aux juristes, comptables, ingénieurs et architectes (2003). Des

Graphique 1.16. **Réglementation des marchés de produits**

Échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif



1. La moyenne pour l'UE à 15 exclut l'Irlande pour 2008. La moyenne OCDE exclut l'Irlande et la République slovaque pour 2008.

Source : OCDE (2008), Base de données de la réglementation des marchés de produits, [www.oecd.org/eco/pmr](http://www.oecd.org/eco/pmr).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685445320545>

procédures d'agrément contraignantes et des restrictions des honoraires ou tarifs facturés érigent des obstacles considérables à la concurrence.

- Le cadre réglementaire dans le commerce de détail, l'un des plus stricts de la zone OCDE, doit être libéralisé. À cet égard, il faudrait alléger les procédures d'agrément et les règles spéciales pour les grandes surfaces, et assouplir la protection des entreprises existantes.
- La privatisation doit se poursuivre et le plafonnement de la propriété étrangère<sup>20</sup> doit être supprimé pour toutes les entreprises publiques. La participation de l'État reste élevée dans les services publics essentiels, ce qui entrave la concurrence.

### **Assurer une concurrence efficace dans les industries de réseau**

Il faudrait que la privatisation se double de mesures visant à faire en sorte que la réglementation soit plus proconcurrentielle dans les industries de réseau. L'efficacité dans ces industries est importante pour la productivité dans son ensemble, car les entreprises concernées jouent un rôle crucial à l'égard des autres secteurs économiques. Il faut se féliciter des progrès accomplis récemment (voir l'annexe 1.A1), mais il subsiste plusieurs problèmes essentiels :

- Il faudrait dissocier dans l'énergie (électricité et gaz) les activités opérationnelles (production, transport et distribution). L'existence d'autorités de régulation solides et efficaces est fondamentale pour promouvoir la concurrence dans ce secteur.
- Il faudrait éliminer les subventions croisées et les tarifs préférentiels pour que les prix de l'électricité reflètent le coût d'opportunité de la fourniture supplémentaire, et il faudrait aussi mettre fin aux restrictions à l'accès des nouveaux entrants aux combustibles à faible coût. Pour faire en sorte que les tarifs de l'électricité ne soient pas plus élevés sur les îles et dans les régions montagneuses que dans le reste du pays malgré des coûts supérieurs, une mise aux enchères des obligations de service public serait préférable à des subventions croisées, qui faussent les incitations. Il faudrait assouplir l'attribution des licences pour les infrastructures liées à l'énergie.
- Dans les télécommunications, il faudrait accélérer le dégroupage de la boucle locale afin de favoriser la fourniture de services haut débit par de nouveaux entrants.
- En ce qui concerne les services postaux, il faudrait restructurer encore la Poste hellénique pour la préparer à la future libéralisation intégrale du marché postal et à la privatisation.
- Dans les transports, il faudrait supprimer les restrictions tarifaires et les obstacles à l'entrée dans le fret routier. Des réformes vigoureuses sont nécessaires dans les chemins de fer pour mettre en place un cadre qui permettra à plusieurs prestataires de services ferroviaires de se concurrencer.

### **Notes**

1. Les bénéfices après impôts des groupes bancaires ont chuté de 42.8 % en 2008. Cette baisse s'expliquait par le fait que les provisions pour risque de crédit avaient plus que doublé, par l'augmentation des coûts de financement, et par la réduction des bénéfices provenant des commissions financières. En 2007, les pertes nettes des banques au titre des instruments liés aux turbulences financières, tels que les obligations structurées adossées à des emprunts ou les titres adossés à des actifs, ne représentaient au total que 0.3 % de leur capital. Leur exposition vis-à-vis des fonds spéculatifs, d'une part, et du secteur du capital-investissement, d'autre part, était également très limitée (puisqu'elle représentait 1.5 % et 0.2 % de leur capital, respectivement – soit 0.1 % et 0.01 % de leurs actifs).

2. Entre 2002 et 2008, les taux d'intérêt réels à long terme sont restés faibles en moyenne (+1 %) tandis que les taux réels à court terme étaient légèrement négatifs (-0.2 %). Au cours de cette période, les taux d'intérêt nominaux à court terme se sont établis à un peu plus de 3 %, soit un niveau nettement inférieur aux plus de 8 % que laisserait supposer l'application de la règle de Taylor.
3. Les comptes nationaux seront de nouveau révisés pour prendre davantage en compte l'économie souterraine, dans le cadre des révisions périodiques qui ont lieu tous les cinq ans. Une révision à la hausse de 9.6 % du PIB grec a été approuvée par Eurostat en octobre 2007 de façon à mieux refléter l'activité dans le secteur des services. Comme l'indique le chapitre 2, l'économie souterraine, qui est très développée en Grèce, pourrait représenter d'après les plus récentes estimations entre 25 % et 35 % du PIB (chapitre 2). Une révision de cet ordre de grandeur aurait pour effet de réduire sensiblement les ratios de déficit et d'endettement. Si elle est approuvée par Eurostat, la décision relative à cette révision devrait intervenir au deuxième semestre 2010.
4. Début 2009, le financement par des partenariats public-privé de quelque 5 170 projets d'équipement avait été approuvé, pour un montant total de 9.8 milliards EUR (4 % du PIB) (ministère de l'Économie, 2009).
5. En mai 2009, les immatriculations de voitures particulières neuves étaient en hausse de 5 % par rapport à leur niveau de l'année précédente. Cela devrait néanmoins accroître les importations.
6. En l'absence de quantification officielle, cette quantification est fondée sur des estimations de l'OCDE.
7. L'incidence budgétaire totale du déficit cumulé de croissance in 2009 et 2010 ne dépend pas du caractère conjoncturel ou structurel du ralentissement de la croissance induit par la crise. Cette incidence est donc estimée sur la base de la différence entre la prévision de croissance du PIB en 2009-10 et la croissance potentielle de la production estimée avant la crise. Chaque baisse d'un point de pourcentage de la croissance implique une réduction d'environ 0.5 % du PIB du solde budgétaire, d'après les estimations de l'OCDE. Cette quantification est, cependant, quelque peu conservatrice car elle ne tient pas compte de l'incidence négative sur les recettes budgétaires de la chute des prix des actifs. On estime que l'effet de ce facteur est de 0.6 % du PIB dans les économies moyennement avancées du G20 (Cottarelli, 2009).
8. D'après la Commission européenne, la croissance du PIB sera de -0.9 % en 2009 et de 0.1 % en 2010. Le déficit budgétaire de 2010 prévu par la Commission est de 5.7 % du PIB (Commission européenne, 2009b). La dégradation conjoncturelle du déficit est moins marquée dans le scénario de la Commission que dans les prévisions de l'OCDE. Ramener le déficit à 3 % d'ici à 2010 exigerait donc un ajustement budgétaire de 2.7 % du PIB, soit un ajustement total de 4.5 % du PIB entre 2008 et 2010 puisque la prévision de la Commission incorpore déjà une réduction du solde budgétaire structurel de 1.8 % du PIB.
9. Bien que le train de mesures budgétaires annoncé à la fin de juin 2008 atteigne 0.8 % du PIB, certaines de ces mesures devraient avoir un caractère exceptionnel.
10. On notera que le ralentissement attendu de la croissance potentielle de la production sous l'effet de la crise influera sur le solde budgétaire structurel estimé en 2009 et 2010. À strictement parler, ce qui est suggéré ici, c'est donc non seulement de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, mais aussi de ne pas compenser la conséquence de l'affaiblissement de la croissance tendancielle sur le solde structurel.
11. Même avec une estimation moindre de la croissance potentielle, comme celle des autorités nationales et de la Commission européenne, le déficit structurel serait encore inférieur à 4 % du PIB en 2010 et l'ajustement annuel nécessaire pour l'éliminer serait de moins de 1 % du PIB par an.
12. Les engagements au titre des pensions n'entrent pas dans les données sur l'endettement.
13. Seules trois banques ont pris part à cette enquête. La Banque de Grèce envisage d'élargir l'échantillon.
14. En moyenne, la quotité de prêt s'élevait à 79 % en 2007 (BCE, 2009). En Grèce, seuls 13.7 % de ces prêts présentent une quotité supérieure à 90 % et pour quelque 60 % d'entre eux, la quotité est inférieure à 70 %. Pour les prêts plus anciens, les quotités ont sensiblement diminué en raison de l'amortissement des prêts.
15. Selon les indices calculés par la Banque de Grèce, les prix des logements en zone urbaine ont augmenté de 2.6 % en 2008 en rythme annuel moyen ; au premier trimestre de 2009, les prix des logements ont baissé à Athènes de 1.4 % en glissement annuel et de 3.5 % par rapport au dernier trimestre de 2008.

16. En 2005, 25 % du parc de logements avait plus de 45 ans et 49 % des biens avaient été construits de 1960 à 1991. La taille moyenne des ménages grecs, qui était de 2.8 personnes en 1994, était retombée à moins de 2.6 personnes en 2004 (Banque nationale de Grèce, 2006). Cette taille reste néanmoins supérieure à la moyenne de la zone euro (moins de 2.2).
17. Selon la Banque nationale de Grèce (2006), l'effet de richesse lié au patrimoine immobilier qui représente plus de 80 % du patrimoine total des ménages, a apporté une croissance supplémentaire de 0.3 point par an de 2000 à 2006.
18. Un accord portant sur un plan financier d'un montant de 20 milliards EUR mis en place par le FMI pour soutenir la Roumanie a été signé à la fin du mois de mars 2009. Le FMI a également adopté des plans de soutien financier destinés à la Serbie.
19. Le total des transferts de l'UE dans le cadre des fonds structurels a chuté de 28 % du PIB entre 2000 et 2006 à moins de 9 % du PIB entre 2007 et 2013.
20. Il n'existe pas de dispositions juridiques d'ordre général déterminant les participations de l'État dans les services publics, mais certaines entreprises publiques, comme la Société publique d'électricité, ne peuvent pas descendre au-dessous d'un certain seuil déterminé par une loi spécifique (OCDE, 2007b).

## Bibliographie

- Afonso, A. (2006), « Expansionary Fiscal Consolidation in Europe. New Evidence », *European Central Bank Working Paper Series* n° 675, septembre.
- Banque centrale européenne (2009), *Housing Finance in the Euro Area*, Structural Issue Report, mars.
- Banque de Grèce (2009), « The State and Prospects of the Greek Economy and Economic Policy Challenges », Press release, 15 avril 2009.
- Banque nationale de Grèce (2006), « Real Estate: A Key Growth Engine of the Greek Economy will Remain Strong, Boosted by Demographics », *Monthly macroeconomic Outlook*, novembre.
- Banque nationale de Grèce (2009), « Heightened risk aversion and the concomitant "flight to liquidity" inflates Greek Sovereign Spreads », *Monthly Macroeconomic Outlook*, février/mars.
- Brissimis, S.N. et T. Vlassopoulos (2007), « The interaction between Mortgage Finance and Housing Price in Greece », *Bank of Greece Working Paper* n° 58.
- Cerra, V. et S.C. Saxena (2005), « Growth Dynamics: the Myth of Economic Recovery », *IMF Working Paper*, WP/05/147.
- Cerra, V. et S.C. Saxena (2008), « Growth Dynamics: the Myth of Economic Recovery », *American Economic Review* 2008, 98:1, 439-457.
- Citigroup (2009), « Going Home? CEE Risks for (and from) Europe's Banks », *Industry Focus*, février.
- Commission européenne (2009a), *Commission Assessment. Explanatory memorandum (concerning the Excessive Deficit Procedure for Greece)*, 24 mars, Bruxelles.
- Commission européenne (2009b), *Economic Forecast Spring 2009*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15048\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15048_en.pdf).
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509.
- Cottarelli, C. (2009), « The State of Public Finance: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis », *IMF Fiscal Affairs Departments*, mars.
- Deutsche Bundesbank (2009), *Monthly Report*, vol. 61, n° 2, février.
- FMI (2009), « Global Economic Policies and Prospects », Meeting of the Ministers and Central Bank Governors, 13-14 mars 2009, Londres, Royaume-Uni.
- Furceri, D. et A. Mourougane (2009), « The Effect of Financial Crises on Potential Output: New Empirical Evidence from OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 699.
- Giavazzi, F. et M. Pagano (1990), « Can Severe Fiscal Contraction be Expansionary? Tales of Two Small European Countries, » *NBER Working Paper* n° 3372, mai.

- Hartelius, K., K. Kashiwase et L.E. Kodres (2008), « Emerging Market Spread Compression: Is it Real or is it Liquidity? », *IMF Working Paper*, WP/08/10.
- Haugh, D., P. Ollivaud et D. Turner (2009), « What Drives Sovereign Risk Premiums? An Analysis of Recent Evidence from the Euro Area », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Joint Vienna Institute (2009), Concluding Statements by the Participants, Financial Sector Coordination Meeting on Romania held on 26 March 2009 and on Serbia on 27 March 2009.
- Maechler, A.M. et L.L. Ong (2009), « Foreign Banks in the CESE Countries: In for a Penny, in for a Pound? », *IMF Working Paper*, WP/09/54.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2007), *The 2007 Update of the Hellenic Stability and Growth Program 2007-2010*, décembre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2009), *The 2008 Update of the Hellenic Stability and Growth Program 2008-2011*, janvier.
- Mitrakos, T. et G.T. Simigiannis (2009), « Factors Determining Greek Household Borrowing and Financial Stress » (en grec), *Bank of Greece Economic Bulletin*, 32 5/09.
- OCDE (2007a), *Perspectives économiques de l'OCDE n° 81*, Consolidation budgétaire : les leçons de l'expérience, Paris.
- OCDE (2007b), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, Paris.
- OCDE (2008a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2008b), *Perspectives économiques de l'OCDE n° 83*, Conséquences pour la politique économique des incertitudes du côté de l'offre, Paris.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, Paris (à paraître).
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (2009c), *Objectif croissance – 2009*, Paris.
- Serwa, D. (2007), « Larger Crisis Costs More: Impact of Banking Sector Instability on Output Growth », Munich personal RePEc Archive, *MPRA Paper*, n° 5101.
- Simigiannis, G.T. et P.G. Tzamourani (2007), « Borrowing and Socio-economic Characteristics of Households: Results of Sample Survey Carried out by the Bank of Greece », *Bank of Greece Economic Bulletin*, 28 2/07.
- Sorsa, P., B.B. Bakker, C. Duenwald, A.M. Maechler et A. Tiffin (2007), « Vulnerabilities in Emerging Southeastern Europe – How Much Cause for Concern? », *IMF Working Paper*, WP/07/236.

## ANNEXE 1.A1

## Progrès de la réforme structurelle

Ce tableau passe en revue les mesures prises récemment à la lumière des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les nouvelles recommandations formulées dans la présente *Étude* figurent dans le chapitre qui s'y rapporte.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2007)
<b>BUDGET ET DETTE</b>	
<p>Réduire les dépenses primaires, surtout les rémunérations dans le secteur public. L'État devrait s'efforcer d'obtenir des hausses de salaires plus modérées pour ses propres agents, sachant que ces rémunérations jouent souvent un grand rôle dans l'évolution globale des salaires.</p>	<p>La mise à jour 2008 du PSC prévoit une réduction de l'emploi total dans les administrations publiques (et notamment la diminution de 10 % des contrats à durée déterminée), une politique salariale prudente, une révision des rémunérations des dirigeants des organismes du secteur public et une réduction de 10 % des « dépenses élastiques ». La politique des revenus annoncée en mars 2009 prévoit un gel des rémunérations (hors augmentations forfaitaires en cas de rémunération inférieure à 1 700 EUR). De plus, une restructuration des organismes publics est en cours, sous la supervision du Secrétariat général du gouvernement. Il sera créé une autorité centrale chargée du paiement des rémunérations, prenant modèle sur l'organisme correspondant chargé des pensions de retraite de base, ce qui introduira plus de transparence dans les rémunérations de tous les agents publics. La loi 3691/2008 instaure notamment un lien entre les hausses de salaire dans les entreprises publiques subventionnées, la situation financière de l'entreprise et l'évolution du budget de l'État.</p>
<p>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.</p>	<p>Le passage à une budgétisation par programme vise à améliorer la gestion budgétaire grâce à un suivi et une évaluation plus efficaces des politiques publiques, à renforcer la responsabilité des ministères et à instaurer un cadre budgétaire pluriannuel. De plus, des initiatives ont été prises dans le sens de la formulation d'un nouveau plan comptable.</p>
<p>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.</p>	<p>L'ajustement stocks-flux est moins prononcé qu'au cours des années 90, où il était l'un des plus importants dans la zone de l'OCDE. La plupart des comptes hors budget ont été supprimés en vertu de la loi 3697/2008 et leurs ressources sont désormais prises en compte dans le budget de l'État.</p>
<b>ADMINISTRATION PUBLIQUE</b>	
<p>Simplifier encore les formalités administratives et poursuivre l'effort d'amélioration de la réglementation.</p>	<p>Le nombre de documents nécessaires pour certains actes administratifs a été réduit ; davantage de formalités peuvent être accomplies dans le cadre d'un guichet unique (KEP) et le nombre de ces guichets a été augmenté. Certaines procédures ont été accélérées et simplifiées, par exemple pour les mutations successorales et pour l'autorisation d'exercice de certaines entreprises.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2007)
Améliorer la gestion de l'administration publique 1) en s'attachant au recrutement d'agents de grande valeur, 2) en modifiant les incitations dans le sens d'une plus forte productivité et 3) en poursuivant la politique de remplacement partiel des départs à la retraite.	<p>Le Registre commercial général (GEMI) a été mis en place ; les chambres de commerce interviennent désormais comme guichet unique, ce qui simplifie énormément les relations des entreprises avec l'État.</p> <p>Un groupe de travail de haut niveau a été créé pour le suivi et les recommandations concernant la simplification des formalités et l'allègement des charges administratives.</p> <p>Un projet triennal a été signé avec l'OCDE pour appuyer la réforme administrative.</p> <p>La mise en œuvre de la Stratégie numérique permet de progresser rapidement dans l'offre et l'accessibilité des services administratifs électroniques ; l'utilisation de l'administration électronique par les ménages et par les entreprises se développe nettement.</p> <p>Le nouveau Code de la fonction publique a modifié le système de sélection des chefs d'unité, cette sélection reposant désormais sur trois groupes de critères.</p>

#### 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 du nouveau système d'information de gestion, qui permet le suivi de la performance des entreprises publiques et l'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs budgétaires.	La loi 3697/2008 introduit de nouvelles règles pour la maîtrise des dépenses et l'amélioration de la transparence dans la gestion financière des grands organismes du secteur public (hôpitaux, caisses de sécurité sociale et collectivités locales), sous la supervision d'une commission interministérielle. Tous les organismes devront se conformer aux normes comptables internationales et soumettre des plans d'activité triennaux comportant des objectifs quantitatifs précis.
---	--

#### 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.	Introduction d'un impôt de 10 % sur les dividendes et sur les plus-values de cession d'actions. Nouvelle baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, de 25 % à 20 %, mise en place progressivement entre 2010 et 2014. Introduction d'un nouvel impôt sur les stock-options reprenant les règles applicables aux revenus salariaux ordinaires.
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.	Aucune mesure.
Supprimer davantage de droits de timbre en compensant les pertes de recettes qui en découlent notamment en mettant fin au régime préférentiel de TVA dont bénéficient certains produits, certaines professions (par exemple, les avocats et les notaires) et les îles de la mer Égée.	Aucune mesure.
Mettre en place une fiscalité immobilière cohérente – ce qui suppose un registre foncier national – et réaménager la fiscalité locale.	La loi 3634/2008 a remplacé divers impôts immobiliers par un impôt unique. Elle a également remplacé les droits de succession sur les biens immobiliers par un droit de mutation de 1 %. Un Registre foncier national est en cours de réalisation, mais son achèvement prendra un certain temps.

#### SYSTÈME DE SANTÉ

Mettre en œuvre sans retard les réformes visant à remédier au manque chronique de financements dans les hôpitaux publics, à l'absence de soins nationaux primaires efficaces et d'un système de prévention ainsi qu'à la pénurie de personnel spécialisé, et inscrire ces réformes dans un calendrier précis. Améliorer l'efficacité des dépenses pharmaceutiques.	La réforme de 2007, actuellement mise en œuvre, rationalise et centralise la gestion des marchés publics pour les hôpitaux. Un nouveau dispositif s'applique pour la maîtrise des dépenses pharmaceutiques (notamment, sous la forme d'un système de codes barres). Un projet de loi est également en préparation afin de mettre en place des médecins référents pour les services de santé primaires. Ce projet de loi, qui devrait être soumis au parlement durant l'été, prévoit la mise en place de protocoles médicaux et d'un compte individuel santé assorti d'un plafond annuel de dépenses pour chaque patient.
--	--

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2007)
<b>RÉFORME DES PENSIONS</b>	
<p>Mettre au point rapidement les réformes qui permettront de maîtriser les dépenses futures. Puisqu'une réforme de grande ampleur nécessitera probablement une période de transition, qui s'étalera peut-être sur plusieurs décennies, il faudrait que le gouvernement fasse adopter les réformes au cours de la période électorale actuelle.</p>	<p>Une réforme des retraites a été adoptée en mars 2008. Elle ramène de 133 à 13 le nombre des caisses de retraite. Elle comporte des mesures visant à inciter les travailleurs à prolonger leur activité et réduit les retraites anticipées. Elle met en place un fonds de solidarité entre générations (AKAGE), qui commencera d'accumuler des ressources en 2009 pour contribuer au paiement des retraites après 2019.</p>
<p>Établir un lien entre la pension de retraite et les revenus d'activité sur l'ensemble de la durée de vie – comme c'est le cas pour les travailleurs indépendants – et pas sur les cinq dernières années, comme c'est le cas à l'heure actuelle (pour les salariés assurés après 1992).</p>	<p>Aucune mesure.</p>
<p>Mettre fin aux incitations à la cessation anticipée d'activité et réviser la définition des travaux pénibles. Mettre fin aux conditions spéciales qui encouragent les mères d'enfants à charge ou handicapés à partir à la retraite précocement et faire en sorte que les aides sur fonds publics en faveur de cette catégorie de la population soient sans lien avec le système de retraite.</p>	<p>La liste des professions considérées comme pénibles est actuellement réexaminée. La nouvelle liste devrait être mise au point en octobre 2009. Elle ne s'appliquera qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail. Le régime de retraite anticipée pour les mères ayant des enfants à charge a été durci. La réduction actuarielle pour retraite anticipée a été portée de 4.5 % à 6 %.</p>
<p>La pension d'invalidité ne devrait être attribuée que sur des critères médicaux, sur avis de médecins indépendants et spécialisés.</p>	<p>La pension d'invalidité a toujours été attribuée sur des critères médicaux, sur avis de médecins indépendants et spécialisés. Le système d'invalidité a été encore amélioré par la loi 3655/2008 (article 152).</p>
<p>Rémédier aux effets de distorsion dus aux retraites minimums. La retraite minimum ne devrait être obtenue qu'à l'âge officiel de la retraite ; il faudrait mettre fin au régime actuel.</p>	<p>Aucune mesure.</p>
<p>Réduire les taux légaux de remplacement en diminuant les taux d'accumulation des droits. Envisager néanmoins d'augmenter les taux d'accumulation au-delà de l'âge officiel de la retraite.</p>	<p>Le taux d'accumulation des droits à retraite en cas de prolongation de l'activité professionnelle de trois ans à 68 ans a été porté de 3.0 % à 3.3 % par année supplémentaire d'activité après la 35<sup>e</sup> année.</p>
<p>La durée de carrière ne devrait pas pouvoir l'emporter sur les conditions d'éligibilité fondées sur l'âge de la retraite.</p>	<p>Aucune mesure.</p>
<p>Instaurer d'une manière ou d'une autre un mécanisme d'indexation pour la revalorisation des pensions. Les pensions pourraient être indexées sur les prix à la consommation ou selon une formule prenant en compte à la fois les prix et les revenus d'activité.</p>	<p>Aucune mesure.</p>
<p>Relever l'âge normal de la retraite en fonction de l'allongement de l'espérance de vie.</p>	<p>Aucune mesure.</p>
<p>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. Si ce changement n'est pas possible, relever le niveau des tranches théoriques prises en compte pour calculer les cotisations des travailleurs indépendants.</p>	<p>Aucune mesure.</p>
<p>Encourager davantage les pensions privées par des mesures d'incitation des salariés et des employeurs et par une réglementation et une surveillance rigoureuses inspirées des principes de l'OCDE.</p>	<p>Aucune mesure.</p>
<b>ÉDUCATION</b>	
<p>Améliorer le passage de l'école à la vie active. Encourager la formation des actifs. Accroître l'investissement en capital humain.</p>	<p>Instauration de subventions ciblées aux entreprises pour le recrutement de jeunes chômeurs, assorties de mesures d'incitation compensant la productivité relativement faible des jeunes salariés durant la période d'adaptation.</p> <p>Mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs d'apprentissage et de systèmes de formation supplémentaires, et resserrement des liens entre les services d'orientation des universités, des unités de l'OAED et des autres organismes de placement. De plus, des « écoles de commerce » privées ont été créées et le programme européen « safe start » en faveur des jeunes a été mis en œuvre.</p> <p>En outre, on a mis en place l'Observatoire de l'entrepreneuriat et un réseau de pôles d'entrepreneuriat aidant les jeunes entrepreneurs au stade de la création et de l'exploitation.</p> <p>L'allocation chômage est convertie en subventionnement des cotisations de sécurité sociale.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2007)
Procéder à la modification de la constitution et autoriser les universités privées.	Aucune mesure.
Mettre en place un système efficace d'évaluation des universités et lier le financement des universités à leur performance.	Présentation aux autorités, par l'Agence hellénique d'assurance-qualité, des premiers résultats de l'évaluation de cinq départements d'universités du pays.
Conférer plus d'autonomie aux universités pour le choix des enseignants et des étudiants. Vu le nombre élevé d'abandons, il faudrait envisager une sélection plus rigoureuse des étudiants.	Aucune mesure.
Instaurer des droits de scolarité pour les études du premier cycle, à un niveau modéré, et mettre en place des prêts étudiants. Si cela est jugé réalisable par les autorités fiscales, le remboursement du prêt serait fonction d'un certain niveau de rémunération après obtention du diplôme. Faire en sorte que le système de bourses soit plus généreux, mais limiter l'attribution d'une bourse à la durée officielle de la formation.	Aucune mesure.

#### PROMOUVOIR LA TECHNOLOGIE ET L'INNOVATION

Améliorer les aides à la R-D et à l'innovation. Accroître encore les dépenses de R-D. Mettre en œuvre sans retard le Programme opérationnel pour la société de l'information.	La nouvelle loi-cadre sur la recherche et le développement (loi 3653/2008) vise notamment à améliorer la gouvernance et à faciliter l'investissement dans la R-D et l'innovation. La mise en œuvre en cours de la Stratégie numérique donne des résultats tangibles du point de vue de la pénétration des TIC et du haut débit.
---	---

#### RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Abaisser le salaire minimum pour les « travailleurs vulnérables » (les jeunes, en particulier). En fixant les salaires minimums, les partenaires sociaux devraient tenir compte des taux élevés de chômage des jeunes.	Aucune mesure.
Encourager les négociations décentralisées en évitant l'extension administrative des conventions collectives aux parties qui ne sont pas directement représentées dans les accords initiaux.	Aucune mesure.
Réduire les coûts non salariaux, en particulier les cotisations de sécurité sociale pour les titulaires de bas salaires, cette mesure étant financée par des compressions de dépenses.	Subventions aux entreprises qui recrutent des travailleurs âgés et financement des cotisations de sécurité sociale en cas d'embauche de chômeurs de longue durée.
Réduire les indemnités de licenciement pour les employés et cadres, et les aligner sur celles des ouvriers. Envisager de transformer le régime des indemnités de licenciement en un système de comptes individuels, comme l'a fait l'Autriche.	Aucune mesure.
Augmenter les aides à la garde d'enfants 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 d'ensemble.	Introduction d'un nouveau cadre législatif en juin 2008 pour le développement des infrastructures et la fourniture de services de gardes d'enfants pour les mères qui travaillent. La participation couvre l'intégralité des coûts des services de gardes d'enfants, pour un coût estimé à 280 millions EUR jusqu'en 2013, en visant environ 90 000 bénéficiaires. Extension de six mois du congé de maternité rémunéré au salaire minimum. Réduction de 50 % des cotisations du premier pilier pour les femmes salariées pendant les douze premiers mois suivant la naissance de l'enfant.
Améliorer encore la qualité de la formation professionnelle et ses liens avec les besoins des entreprises. Développer l'aide à la recherche d'emploi ou la formation en cours d'emploi.	Le volet formation et la formation en cours d'emploi – en conjonction avec la certification des qualifications – ont été développés dans le cas d'un certain nombre de mesures actives du marché du travail mises en place par l'OAED en faveur des femmes, des jeunes et des travailleurs âgés, au titre des mesures récemment annoncées relevant du Plan européen de relance économique.
Achever la réforme de l'OAED et mettre en œuvre l'approche personnalisée pour tous les chômeurs. Assurer des ressources suffisantes aux services concernés. Accélérer la mise en place d'un dispositif complet d'évaluation des mesures actives du marché du travail.	Introduction de nouveaux programmes de l'OAED en 2008 afin de promouvoir les possibilités d'emploi des jeunes. Par exemple, le programme « un départ, une chance » offre aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne poursuivent pas d'études supérieures ou professionnelles des services de conseil, une formation en informatique et des stages de cinq mois en entreprise.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2007)
<b>RÉFORME DES MARCHÉS DE PRODUITS</b>	
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.	Projet de loi visant à renforcer le rôle de la Commission de la concurrence (mars 2009). Ce projet de loi met fin à l'obligation de décision ministérielle pour donner effet aux décisions réglementaires de la Commission, qui seront désormais applicables dès leur adoption. Il renforce également les prérogatives de la Commission en matière de surveillance fiscale et alourdit les pénalités (financières et non financières) en cas d'infraction au droit de la concurrence.
Faciliter la création et la cessation d'activité des entreprises. Alléger encore la charge réglementaire et les frais liés à la création d'une entreprise. Réformer les procédures de faillite.	Simplification de la création d'une société à responsabilité limitée, réduisant le capital minimum requis de 18 000 EUR à 4 500 EUR. Le délai nécessaire pour la création d'une entreprise a été réduit étant donné qu'il ne faut plus attendre la publication des statuts au <i>Journal officiel</i> . Nouvelle loi sur la faillite (loi 3588/2007).
Poursuivre les privatisations et supprimer les limites aux privatisations pour toutes les entreprises publiques.	La compagnie aérienne publique Olympic Airways a été privatisée. La participation de l'État dans l'Organisation hellénique des télécommunications a été une nouvelle fois réduite et un partenariat stratégique a été constitué. Le processus de privatisation de la Hellenic Post Courier Services S.A., filiale de la Poste hellénique, a débuté. En 2008, le gouvernement a mené à bien les appels d'offres pour l'attribution, au secteur privé, des contrats de gestion du terminal de conteneurs de l'autorité portuaire du Pirée, ainsi que des deux derniers biens détenus par la Société de développement touristique, la Marina Faliro et l'Hôtel Xenia.
Énergie. Intensifier la concurrence par séparation des activités des opérateurs historiques sur le marché de l'électricité et du gaz, et faire en sorte que le régulateur sectoriel puisse agir fermement et efficacement.	Aucune mesure.
Assurer un accès non discriminatoire des tiers au réseau en attribuant à l'exploitant du système la pleine propriété du réseau. Veiller à l'indépendance de l'exploitant du réseau en le plaçant sous un régime de propriété publique ou privée.	Aucune mesure.
Faire en sorte que les prix de l'électricité reflètent les coûts marginaux en éliminant les subventions croisées et les tarifs préférentiels. Simplifier l'attribution des licences pour les infrastructures liées à l'énergie.	Aucune mesure.
Envisager de placer l'exploitant du système de transport du gaz sous un régime de propriété publique intégrale ou sous un régime de propriété privée. Procéder à la séparation opérationnelle totale des sociétés actuelles de distribution du gaz par rapport à la Société publique du gaz (DDEPA).	Aucune mesure.
Distendre les liens commerciaux opérationnels et/ou financiers entre les grandes entreprises du secteur de l'énergie. Supprimer la clause du « client le plus favorisé » dont bénéficie la Société publique d'électricité lorsqu'elle s'approvisionne en gaz auprès de DEPA.	Aucune mesure.
Mettre fin aux droits d'exclusivité accordés à la Société publique d'électricité pour l'exploitation des mines de lignite.	Aucune mesure.
Les autorités de régulation et les autorités de la concurrence doivent rester vigilantes pour empêcher les abus possibles de pouvoir de marché dans le secteur pétrolier.	Aucune mesure.
Télécommunications. Accélérer le dégroupage de la boucle locale afin de stimuler la fourniture de services haut débit par de nouveaux entrants, de faire baisser les prix et d'améliorer le taux de pénétration d'Internet.	Les mesures de surveillance destinées à assurer la concurrence sur le marché des télécommunications ont été intensifiées.
Veiller à la bonne mise en œuvre de la nouvelle loi sur les communications électroniques, adoptée en janvier 2006, qui harmonise la législation grecque avec les réglementations de l'Union européenne.	Lancement d'une deuxième vague d'analyses des marchés conformément à la loi 3431/2006 et à la recommandation révisée de la Commission européenne concernant ces questions.
Services postaux. Poursuivre la restructuration de la Poste hellénique et la privatiser. Financer les obligations de service universel sans fausser le marché.	Selon la directive 2008/6/UE de la Commission européenne, le marché postal de la Grèce doit être totalement ouvert en janvier 2013. Le processus de privatisation a été engagé pour Hellenic Post Courier services S.A., filiale de la Poste hellénique (ELTA).

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (mai 2007)
Transports. Accélérer la réforme du transport routier de marchandises en supprimant les restrictions tarifaires et les obstacles à l'entrée concernant les véhicules transportant des marchandises pour le compte de tiers.	Aucune mesure.
Poursuivre les réformes dans les chemins de fer afin de faire jouer la concurrence sur ce marché.	Le transport de voyageurs s'ouvrira en 2011, les garanties de l'État pour les prêts aux entreprises de chemins de fer seront supprimées en 2010 et les aides d'État ont déjà été éliminées pour une partie du réseau ferré. La restructuration des Chemins de fer helléniques a été annoncée.

## Chapitre 2

# Améliorer la viabilité des finances publiques

*L'assainissement des finances publiques est un enjeu majeur pour la Grèce. Le niveau élevé de la dette publique, qui représente à peu près 100 % du PIB, et les dérapages budgétaires répétés limitent les possibilités d'action contracyclique des autorités budgétaires, et la lourde charge des retraites pèse sur la viabilité à plus long terme des finances publiques. Tout cela a provoqué un creusement des écarts de taux d'intérêt souverains par rapport à l'Allemagne. Pour être crédible, l'effort de consolidation doit porter à la fois sur l'accroissement des recettes publiques et sur la maîtrise des dépenses. Le taux de recouvrement de l'impôt est faible en proportion du PIB, ce qui offre de vastes possibilités de renflouer les recettes en luttant contre la fraude fiscale et en supprimant de nombreuses exonérations qui créent des distorsions. Cela nécessitera un renforcement de l'administration fiscale. Afin de résoudre le problème des fréquents dépassements de dépenses, il faudrait améliorer la gestion des dépenses par une mise en œuvre rapide de la réforme en cours du processus budgétaire et la mise en place sans retard d'un système de comptes publics plus moderne et plus transparent. Des réformes s'imposent aussi pour rationaliser les politiques de rémunération dans le secteur public, afin de contenir la croissance des dépenses de personnel, qui sont d'assez grande ampleur. Il est possible aussi de rehausser l'efficacité de l'administration et de réduire les aides aux entreprises publiques et autres organismes publics. Il sera indispensable aussi de réformer le régime de retraites, qui est l'un des plus généreux d'Europe, et le système de santé (chapitre 2) afin d'assurer la viabilité budgétaire sur le moyen terme.*

Il est impératif d'améliorer la viabilité des finances publiques afin de rétablir une marge de manœuvre pour une politique de stabilisation, de réduire les écarts de taux d'intérêt en renforçant la confiance sur les marchés, et de faire face aux difficultés grandissantes sur le plan social et économique. Il est indispensable d'abaisser le niveau élevé de la dette publique et d'améliorer la crédibilité de l'action des autorités par un effort durable d'assainissement budgétaire. La diminution prévue des fonds structurels européens dans les années à venir renforce la nécessité d'asseoir les finances publiques sur une base plus saine. Face à des dérapages dus à la fois à des dépassements de dépenses et à des déficits de recettes, le dispositif de consolidation des finances publiques doit être centré aussi bien sur l'accroissement des recettes que sur la limitation des dépenses. Dans le présent chapitre, nous examinerons la question de perception des recettes et de la gestion des dépenses ainsi que les problèmes budgétaires que pose le vieillissement.

## Accroître les recettes en centrant l'effort sur la lutte contre la fraude fiscale

### Plusieurs facteurs contribuent à la fraude fiscale

L'efficacité du système fiscal pourrait être améliorée (tableau 2.1). Pour plusieurs impôts, elle est inférieure en Grèce à celle observée dans les autres pays de la zone euro qui

Tableau 2.1. **Efficiences du recouvrement de l'impôt**  
2006, en pourcentage

	Taux effectifs			Taux légaux			Efficience fiscale		
	TVA/CP <sup>1</sup>	CSS/RS <sup>2</sup>	Sociétés/PIB	TVA	CSS <sup>3</sup>	Sociétés	TVA	CSS	Sociétés
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[1]/[4]	[2]/[5]	[3]/[6]
Autriche	14.18	13.90	2.19	20.00	21.60	25.00	0.71	0.64	0.09
Belgique	13.84	16.51	3.67	21.00	30.50	34.00	0.66	0.54	0.11
Finlande	16.78	18.39	3.36	22.00	24.00	26.00	0.76	0.77	0.13
France	12.71	21.38	2.96	19.60	42.30	34.40	0.65	0.51	0.09
Allemagne	10.88	13.19	2.10	16.00	20.60	38.70	0.68	0.64	0.05
<b>Grèce</b>	<b>9.93</b>	<b>15.00</b>	<b>2.67</b>	<b>19.00</b>	<b>28.10</b>	<b>29.00</b>	<b>0.52</b>	<b>0.53</b>	<b>0.09</b>
Irlande	17.04	6.32	3.77	21.00	10.80	12.50	0.81	0.59	0.30
Italie	10.58	21.13	3.41	20.00	32.10	37.30	0.53	0.66	0.09
Luxembourg	16.84	9.79	4.95	15.00	13.50	29.60	1.12	0.73	0.17
Pays-Bas	15.29	9.33	3.32	19.00	15.00	29.60	0.80	0.62	0.11
Portugal	13.56	14.83	2.99	21.00	23.80	27.50	0.65	0.62	0.11
République slovaque	10.62	13.87	2.35	19.00	26.20	19.00	0.56	0.53	0.12
Espagne	11.11	18.97	4.20	16.00	30.60	35.00	0.69	0.62	0.12
Moyenne non pondérée des pays ci-dessus	13.34	14.82	3.23	19.12	24.55	29.05	0.70	0.61	0.12

1. Ratio des recettes de la TVA à la consommation privée.

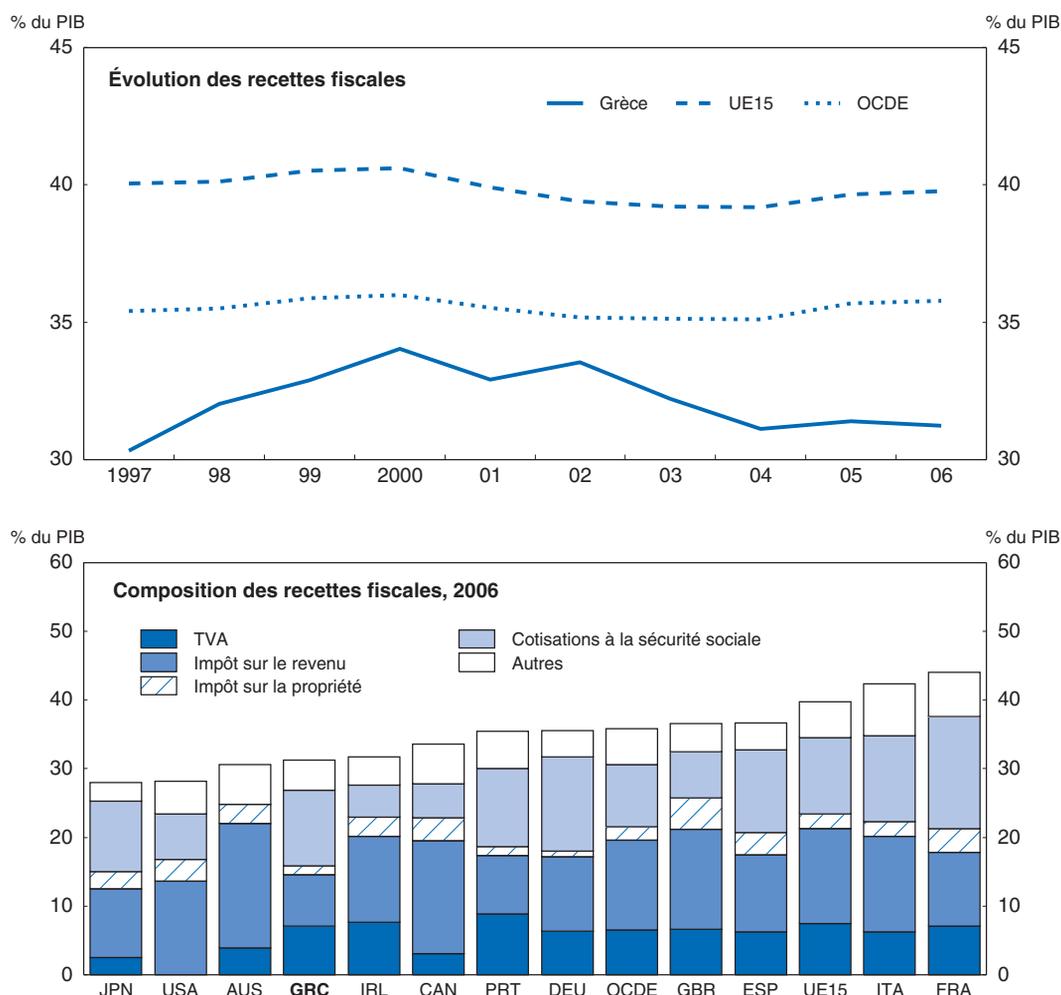
2. Ratio des recettes des cotisations patronales de sécurité sociale à la rémunération des salariés (compte non tenu des travailleurs indépendants).

3. Cotisations patronales de sécurité sociale.

Source : *Taxation Trends in the European Union (2008)*, Base de données de l'OCDE sur les recettes fiscales et calculs de l'OCDE.

ont des taux légaux d'imposition analogues, voire plus bas. Ce défaut d'efficience est imputable à une vaste fraude fiscale et à des problèmes de conception des exonérations fiscales (Chua, 2008). Cela a contribué au niveau peu élevé du ratio impôts-PIB, qui, à quelque 31 %, est inférieur d'environ 4½ points à la moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 2.1). Ce ratio a empiré ces dernières années malgré le dynamisme de l'activité économique. La charge fiscale globale a culminé à 34 % du PIB en 2000, après les efforts de réduction du déficit public avant l'entrée dans la zone euro, et les mesures prises récemment afin d'alléger cette charge n'expliquent qu'en partie le niveau moins élevé des recettes.

Graphique 2.1. **Recettes fiscales : évolution récente et composition**



Source : OCDE, Base de données sur les recettes fiscales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685508241033>

La faiblesse du recouvrement de l'impôt est liée à l'ampleur de l'économie informelle (Danopoulos et Znidaric, 2007), qui, estime-t-on, représente 25 % à 37 % du PIB<sup>1</sup>. S'il est vrai que ces données doivent être interprétées avec prudence en raison des problèmes de définition et de mesure que pose l'évaluation de l'ampleur de l'économie informelle (parallèle ou souterraine), la part de cette dernière en Grèce est généralement élevée par rapport aux autres pays. Dans une étude récente, Schneider (2009) estime que l'économie

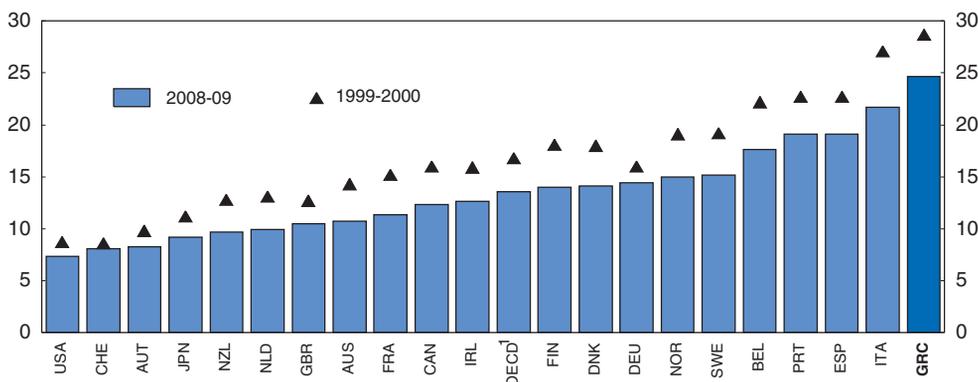
parallèle représente actuellement environ 25 % du PIB, contre 29 % au début de la décennie, ce pourcentage restant le plus haut parmi les 21 pays de l'OCDE examinés<sup>2</sup> (graphique 2.2).

L'activité informelle est un phénomène pluridimensionnel, et elle s'explique généralement par un niveau élevé d'imposition, une réglementation excessive, l'inefficacité du secteur public (une meilleure efficacité alourdit les pénalités auxquelles expose l'activité souterraine) et la corruption (Schneider et Enste, 2000 ; Bovi, 2002). Comme le souligne Tatsos (2001), la fraude fiscale constitue l'un des principaux facteurs encourageant l'activité souterraine. Les incitations ont de nombreuses origines, notamment un coin fiscal élevé sur les revenus du travail, supérieur à la moyenne de la zone OCDE, surtout dans le cas des couples mariés avec enfants (graphique 2.3).

La faiblesse institutionnelle et la lourdeur des réglementations peuvent aussi être au cœur de la fraude fiscale<sup>3</sup>. Capor Servera et Moschovis (2008) voient dans les éléments d'inefficacité de l'administration fiscale le principal facteur entravant le recouvrement de l'impôt depuis le début de la décennie. Katsios (2006) montre que la Grèce présente « certains traits prononcés d'une économie en transition », notamment une lourde réglementation, qui peut conduire à un phénomène de corruption très répandu, à des taux élevés d'imposition effective des activités du secteur formel et à une vaste économie souterraine. La Grèce obtient de médiocres résultats au regard des indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale que sont la « lutte contre la corruption » et le « respect de la règle de droit » (utilisés comme mesure approximative de l'efficacité du secteur public) (graphique 2.4). Les indicateurs de l'OCDE révèlent aussi un haut degré de restrictivité de la réglementation des marchés de produits (graphique 1.16) et une rigoureuse législation relative à la protection de l'emploi (LPE)<sup>4</sup>, ce qui entraîne des coûts de mise en conformité élevés et peut donc favoriser l'activité informelle. Examinant la nature de l'économie souterraine dans les pays de l'OCDE au cours des années 90, Bovi (2002) conclut que les défaillances institutionnelles peuvent contribuer davantage à stimuler l'économie souterraine dans les pays du sud de l'Europe (Grèce, Italie, Portugal, Espagne) que les impôts, soulignant les niveaux de corruption relativement élevés, la faiblesse du système juridique et la rigueur de la réglementation du marché du travail qu'on observe dans ces pays.

Graphique 2.2. **Taille de l'économie parallèle : comparaison internationale**<sup>1</sup>

En pourcentage du PIB



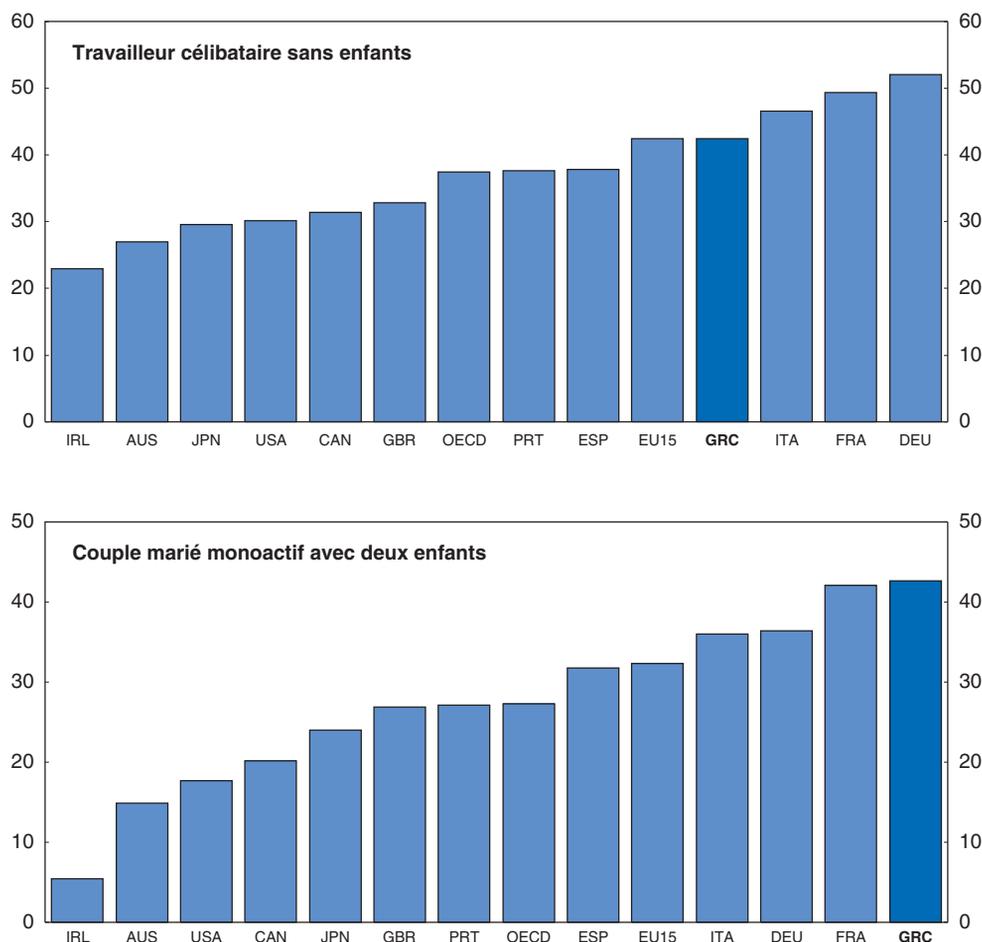
1. Moyenne non pondérée pour 21 pays de l'OCDE.

Source : Schneider, F. (2009), « The Size of the Shadow Economy in 21 OECD Countries Using the MIMIC and Currency Demand Approach ».

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685523100677>

Graphique 2.3. **Coin fiscal total par type de ménage**

En pourcentage des coûts de main-d'œuvre, 2008



Source : OCDE (2008), Base de données sur les impôts sur les salaires.

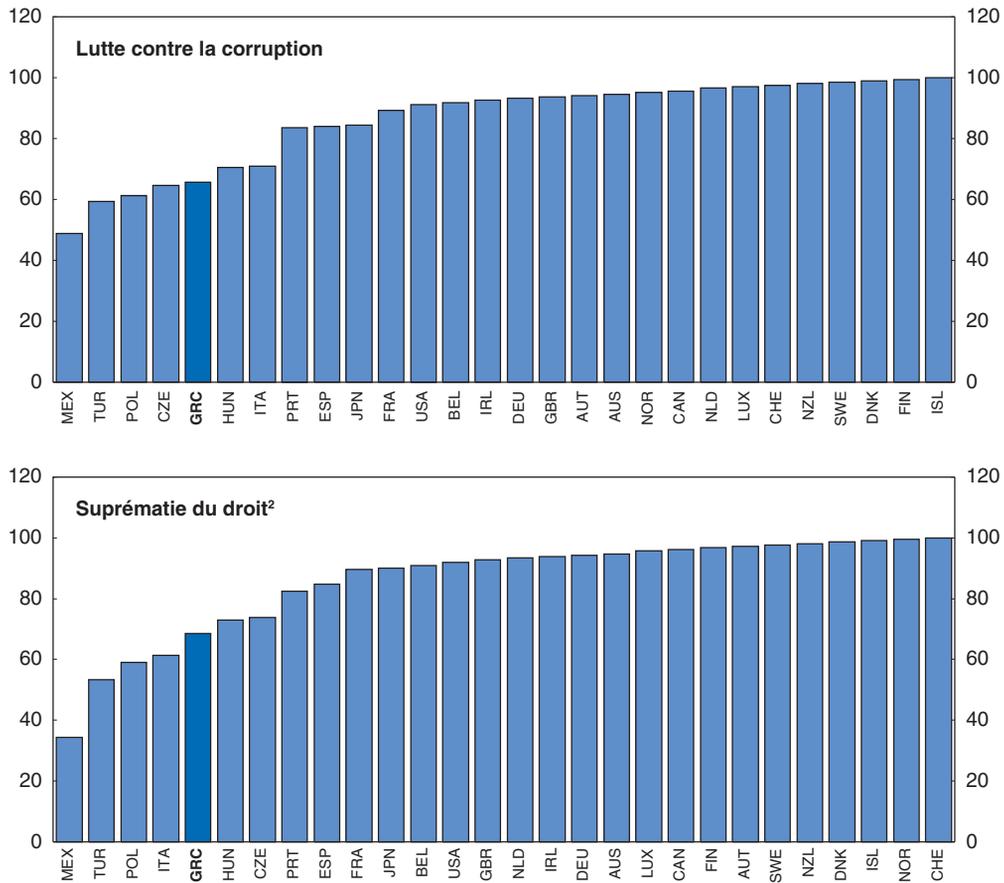
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685542564135>

La fraude fiscale est aussi facilitée par un système fiscal complexe et par l'imprécision de la législation applicable. Le code des impôts est fréquemment modifié, ce qui accroît les coûts de mise en conformité et crée des incitations à la fraude (Flevotomou et Matsaganis, 2007). Les amnisties fiscales successives ont sapé la crédibilité du système en incitant les contribuables à retarder le paiement de leurs impôts et, finalement, à s'y soustraire. Les prorogations répétées des délais de règlement de l'impôt peuvent aussi encourager les retards de paiement (Banque de Grèce, 2009 ; *Athens Plus*, 2008). L'existence de prescriptions favorise également la fraude fiscale. En 2007, selon le *Rapport de la Cour des comptes*, 3,5 milliards EUR (environ 1,5 % du PIB) d'impôts ont été passés par profits et pertes, en raison principalement de l'expiration de la date limite légale de recouvrement.

La structure de l'économie influe aussi sur le respect des obligations fiscales. Les travailleurs indépendants, qui peuvent se soustraire à l'impôt plus facilement que les salariés et les retraités, représentent plus de 30 % de la population. Flevotomou et Matsaganis (2007) estiment à 10 % la sous-déclaration des revenus à des fins de fraude fiscale, ce qui se traduit par un manque à gagner de recettes fiscales de 26 %<sup>5</sup>. Il y a une différence frappante dans les taux estimés de sous-déclaration des revenus par les salariés

Graphique 2.4. Indicateurs de gouvernance<sup>1</sup>

2007



1. Rang en centile sur une échelle graduée de 0 à 100 (100 étant le meilleur rang).

2. Perception du degré auquel les agents économiques ont confiance dans la loi et le respectant.

Source : Base de données de la Banque mondiale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685566643716>

et les retraités (taux proche de zéro) et par les travailleurs indépendants (24 %), surtout dans l'agriculture (56 %). Indépendamment d'un manque à gagner de recettes, cette étude fait ressortir les effets redistributifs négatifs de la fraude fiscale du point de vue de l'inégalité, de la pauvreté et de la progressivité.

### Ce qu'il faut faire

Le gouvernement a pris une série de mesures ces dernières années pour lutter contre la fraude fiscale en simplifiant le système d'imposition, en élargissant l'assiette de l'impôt et en renforçant l'administration fiscale (encadré 2.1). Ces mesures vont dans la bonne direction et donnent jusqu'à présent des résultats encourageants. Selon les estimations récentes de Capo Servera et Moschovis (2008), les réformes mises en œuvre depuis le début de 2004 ont réduit l'impact des éléments d'inefficience relevés dans l'administration fiscale et dans le contrôle de l'application de la législation. Chua (2008) souligne aussi les résultats positifs des efforts accrus déployés par les pouvoirs publics pour améliorer le respect des obligations fiscales, principalement par des contrôles fiscaux plus fréquents et par le recoupement des informations sur les impôts dus par les contribuables.

### Encadré 2.1. Réforme de la fiscalité : tour d'horizon des initiatives récentes

La Grèce a engagé depuis 2004 un certain nombre de réformes destinées à améliorer le fonctionnement de son système fiscal et à accroître sa compétitivité par rapport aux autres pays. L'un des axes majeurs de ce processus est la réduction de la fraude fiscale (OCDE, 2007a). Parmi les mesures spécifiques prises de 2004 à 2007 figurent : i) l'introduction de la TVA sur les constructions neuves, qui devrait contribuer à restreindre l'activité informelle dans le secteur du bâtiment ; ii) un allègement de la pression fiscale sur les personnes physiques et morales, grâce à une diminution progressive des taux d'imposition et à une refonte du barème de l'impôt ; et iii) une amélioration de TAXIS (le principal système d'information fiscale du ministère de l'Économie et des Finances), à travers la vérification électronique des données fiscales par recoupement, et la restructuration des services de contrôle.

Une nouvelle loi sur la fraude fiscale, adoptée en novembre 2007, porte création d'un Conseil national (actuellement en activité) chargé de guider les efforts de lutte contre la fraude fiscale. Cette loi vise également à améliorer la structure de l'administration fiscale et comporte des mesures incitant le contribuable à obtenir un reçu pour des prestations de service, afin de restreindre le phénomène de sous-déclaration des revenus (cette dernière disposition a pris effet le 1<sup>er</sup> août 2007). Elle incite également à divulguer les comportements frauduleux en matière fiscale. Pour freiner la vaste fraude fiscale observée sur le marché des produits pétroliers, le gouvernement a uniformisé en 2008 le taux d'imposition du fuel domestique et celui du gazole utilisé dans les transports<sup>1</sup>. Des efforts ont aussi été entrepris dernièrement pour sensibiliser le public aux effets négatifs de la fraude fiscale.

La réforme fiscale de 2008 a prévu de nouvelles baisses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en réduisant les taux marginaux intermédiaires – soit 29 % et 39 % – de quatre points entre 2007 et 2009, pour les ramener à 25 % et 35 % respectivement, ainsi que des mesures d'élargissement de l'assiette fiscale, dont l'imposition d'un prélèvement de 10 % sur les dividendes et les plus-values. De plus, elle a supprimé le seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu fixé à 10 500 EUR pour les travailleurs indépendants, remplacé par un taux d'imposition de 10 % à concurrence de ce montant. La tranche d'exonération a néanmoins été rétablie en raison de la crise économique.

Enfin, la complexité du système fiscal a été limitée en simplifiant la fiscalité immobilière. Un impôt unique, introduit en 2008, est venu se substituer aux diverses taxes prélevées sur les biens immobiliers dans le cadre du précédent régime. De plus, les droits de succession sur les biens immobiliers dus par la famille proche ont été supprimés et remplacés par un droit de mutation unique de 1 %<sup>2</sup>. À l'origine, la résidence principale (dans la limite de 200 m<sup>2</sup>) était exonérée d'impôt. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre du régime fiscal unique pour les biens immobiliers et pour qu'il soit plus simple et plus équitable, le gouvernement a supprimé début 2009 l'exonération concernant la résidence principale. Il l'a remplacée par un seuil d'exonération variant en fonction de la situation matrimoniale des propriétaires et calculé en fonction de la valeur légale de l'ensemble des biens.

1. Pour limiter les répercussions néfastes, la mise en place du nouveau système fiscal s'est accompagnée de compensations en faveur des ménages.
2. Concernant les actions et les entreprises, un prélèvement distinct de 0.6 % à 2.4 % s'applique en fonction du type de mutation et du degré de parenté.

Il faut cependant aller plus loin. Les recettes publiques non recouvrées, selon le dernier rapport de la Cour des comptes, se sont établies à 31 milliards EUR (soit 13.6 % du PIB) en 2007, et le manque à gagner a augmenté de 22 % par rapport à 2006. Le fait qu'en 2008 les recettes ont été inférieures à l'objectif de transactions fiscales retenu dans le budget indique qu'il subsiste des éléments d'inefficience dans le recouvrement. Une autre

raison, selon le tout dernier Programme de stabilité et de croissance, peut être l'existence de contraintes de liquidité dues aux turbulences internationales et aux courts délais impartis pour les transactions fiscales (ministère de l'Économie et des Finances, 2009).

La Grèce a peu de solutions pour augmenter ses recettes en relevant les taux d'imposition, car les taux légaux actuels sont élevés. La nécessité d'assurer la compétitivité du système fiscal, compte tenu de la mobilité croissante des bases d'imposition, limite les possibilités d'accroître les recettes par une majoration des taux d'imposition, ce qui favoriserait également la fraude fiscale. La Grèce n'a guère de latitude pour alourdir les prélèvements assis sur les salaires, car son coin fiscal est déjà élevé (graphique 2.3). Bien que régressifs, les impôts sur la consommation, notamment la TVA, présentent l'avantage d'être neutres vis-à-vis des décisions d'épargne et d'investissement et de créer moins de contre-incitations à travailler par rapport à l'impôt sur le travail (OCDE, 2007a). Même si le taux de TVA de la Grèce se situe globalement dans la moyenne des pays de l'OCDE, le taux de recouvrement est faible, ce qui donne à penser que la priorité devrait aller à un élargissement de l'assiette fiscale.

Les recettes tirées de la TVA pourraient être augmentées en adoptant une structure simplifiée. Selon les estimations récentes d'Eurostat, la fraction de la consommation privée qui n'est pas soumise au taux de TVA normal est plus élevée en Grèce (9 % environ) que dans l'UE-27 (à peine plus de 5 % en moyenne), même si cela peut aussi s'expliquer par la fraude fiscale (Eurostat, 2009). Il existe à l'heure actuelle six taux positifs (auxquels s'ajoute un taux zéro pour les exportations)<sup>6</sup>. Le barème de la TVA pourrait donc être resserré et un plus petit nombre de biens et de services pourraient bénéficier de taux réduits. Qui plus est, en mettant en place un barème simplifié, la Grèce se rapprocherait des pratiques internationales (Chua, 2008).

La Grèce pourrait élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu en supprimant bon nombre des exonérations et déductions restantes. Elle devrait réfléchir à la suppression du seuil d'exonération fixé pour les travailleurs indépendants (10 500 EUR), qui a été rétabli début 2009 en réponse à la baisse de l'activité économique, afin que les travailleurs indépendants soient soumis sur leurs revenus à une fiscalité équitable (encadré 2.1). Il est également possible de tirer un meilleur parti des impôts immobiliers. La Grèce collecte 1.5 % de son PIB sous forme d'impôts immobiliers, soit environ un demi-point de moins que la moyenne des pays de l'OCDE. Pour accroître les recettes, les exonérations devraient être limitées et la législation simplifiée, notamment en uniformisant les taux d'imposition de l'immobilier résidentiel et de l'immobilier commercial. L'élaboration prochaine d'un registre national des terrains et constructions, que devrait couvrir les deux tiers de la population en 2012, constitue un préalable de taille à la mise en place d'une fiscalité immobilière efficace.

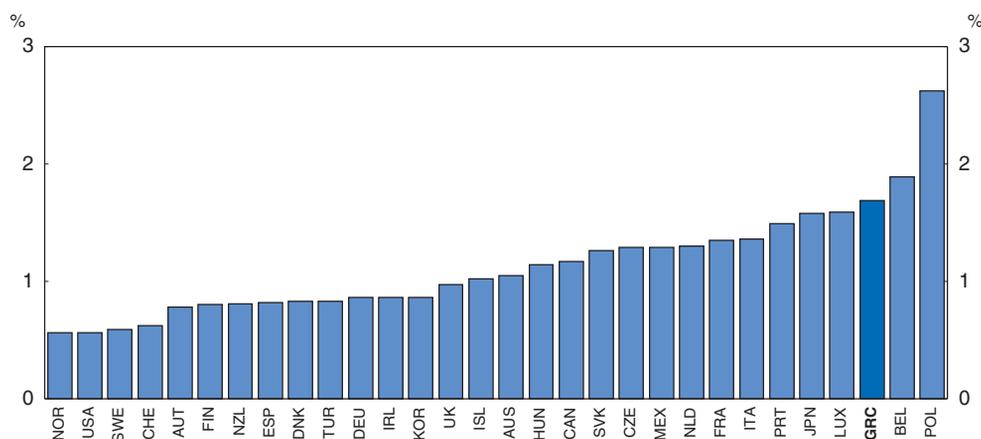
La Grèce doit poursuivre ses efforts en vue de renforcer son administration fiscale. Elle doit mettre l'accent en particulier sur le respect de la réglementation, afin de ramener les acteurs de l'économie informelle dans les filets du fisc. Les réformes doivent essentiellement viser à améliorer les activités de contrôle à travers le recrutement d'un personnel plus qualifié, élargir les possibilités de promotion offertes aux vérificateurs des impôts, renforcer l'infrastructure et mettre en place un système complet d'échange de renseignements (Capo Servera et Moschovis, 2008). L'introduction, récemment, d'un numéro d'identification de sécurité sociale unique pour chaque assuré va faciliter la collecte des données et l'échange de renseignements, tout en favorisant la coordination

entre les administrateurs des caisses de retraite, l'inspection du travail et les autorités fiscales. Il serait également souhaitable de faciliter l'accès des vérificateurs des impôts aux renseignements sur les comptes bancaires des contribuables. Les autorités devraient poursuivre les expériences menées pour introduire des services privés dans l'administration fiscale, en commençant par le recouvrement des arriérés d'impôts ; elles ont d'ores et déjà recouru au savoir-faire et à l'assistance technique du secteur privé, même si la perception demeurera sous la responsabilité des centres des impôts. Elles devront également envisager d'utiliser des méthodes d'estimation du revenu imposable qui soient plus indirectes.

En outre, il faut mettre un terme aux amnisties fiscales à répétition et renforcer la transparence du système fiscal. Trois lois d'amnistie fiscale ont été adoptées depuis 2004. L'expérience internationale témoignant de l'échec des amnisties fiscales, comme ce fut le cas en Italie, par exemple, il convient d'éviter de telles mesures. Compte tenu des sommes considérables que l'État doit renoncer à percevoir chaque année en raison de l'expiration du délai légal de recouvrement (« limitation de l'action par prescription »), le gouvernement doit envisager de prolonger, voire de supprimer, ces délais. Plus généralement, le système fiscal doit gagner en stabilité et en transparence, ce qui permettrait d'alléger, pour les contribuables et pour l'administration fiscale, les coûts inhérents au respect de la réglementation, qui comptent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (graphique 2.5).

### Graphique 2.5. Coût de l'administration de l'impôt dans les pays de l'OCDE

Coûts administratifs/recettes fiscales nettes, en 2004



Source : OCDE (2009), Base de données sur l'administration fiscale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685576611027>

La Grèce peut aussi réduire la fraude fiscale en regroupant l'administration des impôts et celle des cotisations de sécurité sociale. La création d'un registre national de la sécurité sociale, mentionné ci-dessus, est judicieuse à cet égard. Il serait également opportun de centraliser le recouvrement de l'impôt et celui des cotisations de sécurité sociale en les plaçant sous l'autorité d'un même organisme, afin de faciliter le recoupement des informations. De plus, la Grèce doit avancer dans la suppression des nombreux impôts perçus pour le compte de tiers qui, comme on l'a vu dans les précédentes *Études*, faussent l'allocation des ressources et limitent la transparence du système fiscal. Ces prélèvements sont affectés au financement de diverses institutions, comme les caisses de retraite des avocats ou des ingénieurs. Ils constituent un ensemble d'impôts, de droits, de redevances,

de cotisations et de taxes qui ont été introduits par l'État en faveur de différentes autorités ou entités privées. Ils sont généralement recouverts par divers intermédiaires comme des banques ou des entreprises de service public, et versés au bénéficiaire final. Les impôts perçus pour le compte de tiers représentent un coût non négligeable par rapport aux recettes collectées, car ils sont rarement inscrits au budget de l'État (OCDE, 2001).

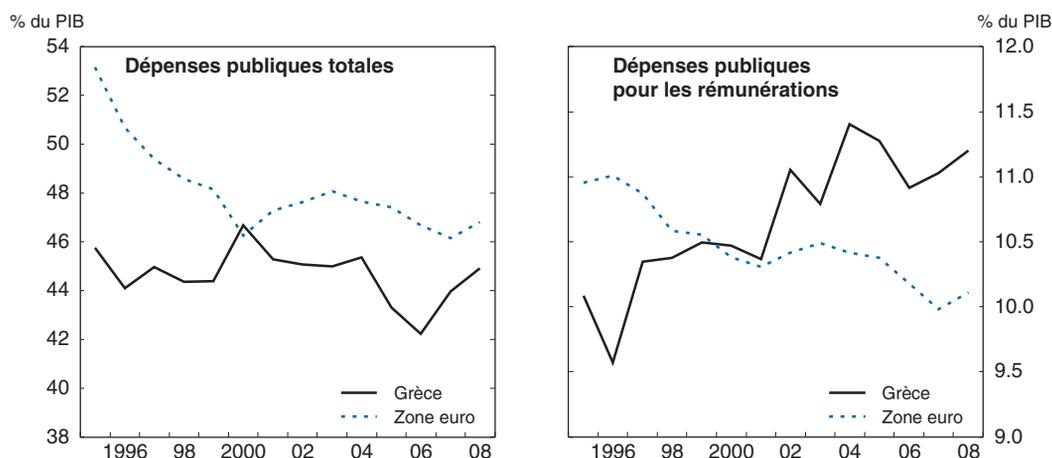
Les efforts déployés pour améliorer la performance sur le front des recettes doivent néanmoins dépasser le cadre de la politique fiscale. Comme on le verra au chapitre 3, l'économie informelle est extrêmement développée dans le secteur de la santé. De surcroît, la complexité et la fragmentation du système de retraite limitent l'incitation à respecter les règles et rendent leur application plus complexe, entraînant une fraude considérable sur les cotisations. Étant donné que la mise en place d'un dispositif réglementaire plus favorable aux entreprises sur les marchés de produits et sur le marché du travail permet de combattre l'économie informelle, des mesures en ce sens pourraient être particulièrement bénéfiques en termes de lutte contre la fraude.

## Mieux maîtriser les dépenses primaires

Une modification de la composition de l'ajustement budgétaire allant dans le sens d'une diminution permanente des dépenses est déterminante pour la viabilité de l'assainissement des finances publiques, qui s'est dans le passé partiellement soldé par un échec, car il était généralement fondé sur des mesures temporaires (ponctuelles) (tableau 1.2). À l'inverse de l'évolution observée dans la zone euro, l'amélioration du solde structurel primaire s'expliquait habituellement par une progression des recettes, parallèlement à un alourdissement des dépenses structurelles. Pour être crédible, le rééquilibrage budgétaire impose de prendre des mesures dans plusieurs domaines : dépenses de personnel, administration publique et aides financières aux entreprises publiques et autres organismes publics. La gestion des dépenses publiques doit également être améliorée. La viabilité à long terme des finances publiques dépend en outre d'une mise en œuvre énergique de réformes budgétaires structurelles dans les secteurs des retraites (ainsi qu'on le verra ci-après) et de la santé (chapitre 3). Selon la précédente *Étude*, retarder l'assainissement budgétaire engendrerait des coûts élevés à long terme, sous forme d'augmentation des impôts et de la charge du service de la dette. De plus, un tel report entraverait le jeu des stabilisateurs automatiques en phase de ralentissement conjoncturel (OCDE, 2007a).

### Restreindre les dépenses de personnel

Le gouvernement doit s'attacher à modérer les hausses de salaires dans le secteur public. Les dépenses au titre de la rémunération des agents des administrations publiques sont supérieures à la moyenne des pays de la zone euro, et cet écart s'est fortement creusé au fil des ans, les dépenses de personnel de la Grèce pour le secteur public ayant progressé en pourcentage du PIB alors qu'elles diminuaient dans la zone euro (graphique 2.6). Sur la base des données disponibles, cette différence semble tenir pour une bonne part à l'évolution des salaires réels par agent, qui ont augmenté de 3.1 % en moyenne entre 1995 et 2008, contre 1¼ pour cent seulement dans la zone euro. Cela étant, elle pourrait aussi s'expliquer par un gonflement des effectifs, l'emploi dans le secteur public grec s'étant développé à un rythme plus soutenu durant la même période (1.9 %, contre 0.3 % dans la zone euro)<sup>7</sup>. Mener une politique salariale rationnelle dans le secteur public (y compris dans les entreprises publiques) contribuerait également à contenir les hausses salariales

Graphique 2.6. **Évolution des dépenses publiques : comparaison avec la zone euro**

Source : OCDE (2009), Base de données sur des Perspectives économiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685583315520>

excessives dans le secteur privé, les accords salariaux dans la fonction publique jouant souvent un rôle de signal dans l'évolution globale des salaires<sup>8</sup>.

Comme on l'a vu au chapitre 1, la version 2008 du Programme de stabilité et de croissance prévoit un certain nombre de mesures de compression des dépenses visant à préserver les objectifs budgétaires gouvernementaux à moyen terme, et notamment l'introduction, dans la fonction publique, d'une politique salariale prudente et d'un nouveau plan de remplacement partiel des départs en retraite. Ces initiatives vont dans le sens d'une maîtrise des dépenses de personnel. Selon les estimations de la Banque de Grèce, la progression de la rémunération moyenne au sein de l'administration centrale devrait revenir à 4.7 % en 2009, contre 8¼ pour cent l'année précédente, même si ce ralentissement s'explique là aussi par le gel des salaires des fonctionnaires annoncé début 2009 par le gouvernement.

Une rationalisation durable des rémunérations pratiquées dans le public nécessiterait de contenir la dérive des salaires en rationalisant les avantages particuliers accordés aux agents de la fonction publique. Cela est d'autant plus important vu la politique annoncée de remplacement partiel des départs en retraite dans le secteur public. Dans le passé, l'augmentation relativement rapide de l'emploi a eu tendance à atténuer la dérive salariale en faisant monter la proportion de fonctionnaires plus jeunes et moins bien rémunérés dans l'emploi public total, ce qui a contribué à limiter la hausse des rémunérations par agent. La dérive salariale a représenté la moitié environ du gonflement de la masse salariale en 2008. Les fonctionnaires bénéficient à l'heure actuelle de plus de 40 avantages d'ordre général, auxquels s'ajoutent plus de 200 avantages spécifiques, qui sont même octroyés selon des combinaisons diverses aux salariés de la même structure publique (Noti, 2009). Le système de paiement est donc complexe et difficile à gérer, et les dépenses primaires du gouvernement s'en trouvent accrues. La création d'une autorité centrale de paiement des rémunérations sera une étape positive vers plus de transparence et vers un meilleur contrôle de l'évolution des salaires dans le secteur public. Le gouvernement doit mettre à exécution son projet de rationalisation des avantages spécifiques pour les nouvelles recrues de la fonction publique, en introduisant en 2010 un barème commun de rémunération pour les agents possédant des qualifications analogues quel que soit

l'organisme public où ils travaillent. Le dialogue en cours avec le syndicat représentant les fonctionnaires marque un premier pas vers la concrétisation de ce plan.

### **Les progrès de la réforme de l'administration publique doivent se poursuivre**

Malgré les mesures prises ces dernières années pour moderniser l'administration publique, les possibilités d'amélioration des performances sont encore très nombreuses. Comme on l'a vu dans l'Étude précédente, l'administration publique en Grèce absorbe une part bien plus forte des dépenses publiques que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, alors que la quantité ou la qualité des services offerts ne paraissent pas meilleures (graphique 2.4, OCDE, 2007a). Il semble donc tout à fait possible de maîtriser les dépenses en améliorant l'efficacité. L'analyse de l'efficacité du secteur public menée par Afonso *et al.* (2003) montre que la Grèce pourrait avoir atteint le même niveau de résultats en n'utilisant que 73 % des moyens actuellement mobilisés. Plusieurs Études précédentes soulignaient la nécessité de s'attaquer au problème des sureffectifs et d'accroître la productivité dans le secteur public, deux aspects essentiels pour améliorer la qualité de l'offre de services. Les sureffectifs pourraient s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment la forte demande d'emploi dans le secteur public pour des raisons de sécurité et de couverture sociale, ainsi que les rigidités du système, qui limitent la réaffectation des fonctionnaires existants dans différentes parties du secteur public (OCDE, 2002). Le problème des sureffectifs est aggravé par l'absence d'un système solide d'évaluation des performances dans le secteur public et par des mécanismes d'incitation inadaptés.

La nouvelle politique de remplacement partiel des départs à la retraite dans le secteur public, envisagée dans le dernier Programme de stabilité et de croissance, va dans la bonne direction et doit être résolument appliquée. L'instauration du nouveau Code de la fonction publique en 2007, qu'il faudrait mettre en œuvre sans délai, devrait également contribuer à améliorer la gestion des ressources humaines. Ce code vise, entre autres, à établir un système plus solide d'évaluation des performances, à renforcer les procédures de recrutement et à accroître la mobilité des agents du secteur public afin de corriger le manque d'efficacité dans l'utilisation du capital humain. Un nouveau système de sélection des chefs d'unité dans l'administration publique, fondé sur des critères objectifs spécifiques (tels que les qualifications professionnelles, l'expérience professionnelle dans l'administration ainsi que les aptitudes et les compétences évaluées lors d'un entretien), devrait renforcer l'impartialité et la transparence du processus de sélection. En outre, le nouveau système peut permettre d'améliorer l'adéquation entre les compétences et les responsabilités. Pour obtenir des performances élevées de la part des fonctionnaires, il faudrait également renforcer les mécanismes d'incitation en subordonnant les salaires à la productivité, ce qui donnerait aux chefs de département plus de marge de manœuvre pour récompenser les bons résultats. Enfin, il est essentiel d'appliquer des mesures mieux conçues pour contribuer au redéploiement des agents publics à des fonctions prioritaires afin d'obtenir une répartition efficace des ressources existantes.

Il faudrait aussi améliorer la qualité des services fournis par l'administration publique. Les efforts récemment déployés pour simplifier progressivement les services publics, en particulier la création de guichets uniques (les « centres citoyens ») pour les services administratifs, ainsi que les mesures prises pour réduire le poids des réglementations administratives pour les entreprises, constituent un progrès. Cependant, les formalités administratives sont encore lourdes par rapport aux autres pays. Selon le rapport 2009 de la Banque mondiale sur *La pratique des affaires*, la Grèce possède l'un des cadres

réglementaires les moins favorables aux entreprises dans la zone OCDE en termes de création/fermeture d'entreprise. Un cadre simplifié contribuerait non seulement à la création d'entreprise, mais sa gestion nécessiterait également moins de ressources. L'objectif de l'État de réduire la charge administrative de 25 % d'ici 2013 – conformément à l'objectif de l'UE – va donc dans le bon sens et devrait être mis en application sans tarder. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a formé un groupe de travail de haut niveau afin de suivre et de faire des recommandations sur la mesure de la charge administrative (ministère de l'Économie et des Finances, 2008a). La détermination des autorités à améliorer l'efficacité du secteur public se reflète également dans le *Programme opérationnel de réforme de l'administration publique* pour la période 2007-2013, qui prévoit notamment un projet sur trois ans avec l'OCDE visant à mettre à disposition de la Grèce les meilleures pratiques internationales afin qu'elles servent de référence pour soutenir ses efforts de réforme de l'administration publique.

La réforme de l'administration publique doit également permettre de s'assurer que les mesures sont appliquées pleinement et efficacement une fois la législation adoptée. Le hiatus entre l'adoption et l'application des réformes est très marqué dans un certain nombre de domaines, comme le soulignait l'*Étude* précédente. La mise en place, en 2006, d'un système d'évaluation des lois nouvellement adoptées représente une initiative louable en vue d'une législation plus efficace et moins complexe. Le Premier ministre a publié une circulaire en juillet 2006 (Y190/18-7-2006) sur « la politique législative et l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositions législatives et réglementaires ». L'évaluation de la qualité repose sur des critères précis, tels que la nécessité de la nouvelle loi, sa clarté d'expression, sa conformité avec le droit de l'UE et le droit international, son efficacité et son efficacité. Des rapports d'évaluation de la qualité sont obligatoires pour toute loi ou réglementation, de même qu'après leur mise en œuvre (OCDE, 2007a). Au cours des deux années ayant suivi l'introduction du système d'évaluation, 25 analyses d'impact de la réglementation ont été réalisées sur 12.6 % des lois nouvelles. Les autorités reconnaissent toutefois que la qualité des rapports d'évaluation (analyses d'impact de la réglementation) doit être améliorée. Hatzis et Nalpantidou (2007) proposent de mieux cibler les analyses d'impact en se concentrant sur les lois et réglementations principales. Cela peut se faire en mettant en place une analyse d'impact préliminaire simplifiée portant sur les divers choix réglementaires, analyse qui serait suivie d'une évaluation plus complète des avantages et des coûts de la solution retenue. Le système d'évaluation pourrait aussi être plus transparent, en mettant à disposition du public les résultats des évaluations, ce qui favoriserait la responsabilité.

### **Renforcer le contrôle budgétaire sur les entreprises publiques et les organismes publics**

Le contrôle des dépenses des entreprises publiques doit être renforcé. Ces entreprises grèvent le budget, non seulement avec les subventions publiques qu'elles reçoivent pour financer leurs déficits, mais également à cause des obligations d'injection de capital et de garantie de prêts. Il ressort d'estimations officielles que le coût budgétaire des entreprises publiques s'est élevé à 0.8 % environ du PIB en 2007. La précarité de la situation financière des entreprises publiques s'explique notamment par des problèmes de sureffectifs et des coûts de main-d'œuvre élevés, des règles de tarification qui ne reposent pas sur des critères commerciaux, l'absence de modernisation des technologies et l'inadaptation des infrastructures (OCDE, 2007a).

Les mesures prises récemment pour améliorer les performances des entreprises publiques sont tout à fait judicieuses. Le nouveau cadre de fonctionnement des entreprises publiques, instauré en 2005, devrait accroître l'efficacité et la productivité au cours des prochaines années. Il prévoit une surveillance plus étroite des activités des entreprises publiques, l'instauration de conditions d'emploi similaires à celles du privé (bien que cela ne concerne que les nouveaux salariés), l'amélioration du gouvernement d'entreprise et la préparation de plans d'entreprise annuels. Ces initiatives ont été complétées par une loi plus récente, adoptée en 2008, qui relie les hausses des rémunérations des salariés des entreprises publiques subventionnées à la situation financière de ces entreprises ainsi qu'à l'évolution du budget de l'État. Il serait souhaitable d'accélérer la mise en place de ce nouveau cadre.

Les efforts doivent se poursuivre en vue de réformer ou de privatiser les entreprises d'État. Les progrès réalisés en matière de privatisation des entreprises publiques, en particulier la vente d'Olympic Airways en 2009 et celle du terminal de conteneurs du port du Pirée en 2008, représentent une étape importante en vue de remédier aux tensions budgétaires. Les autorités devraient également mettre en œuvre leur plan de restructuration de la Société hellénique des chemins de fer – l'une des entreprises publiques les plus déficitaires, avec une perte d'exploitation tournant autour de 0,2 % du PIB en 2007 et 2008. L'adoption par les pouvoirs publics, en mai 2009, d'un plan de réforme visant à rationaliser cette entreprise arrive donc à point nommé. Il est essentiel de mettre en place un mécanisme de tarification reflétant les coûts d'exploitation (et non des considérations macroéconomiques ou politiques à court terme) afin d'améliorer les résultats financiers des entreprises publiques. L'autonomie de gestion est également indispensable, de sorte que ces entreprises puissent prendre des décisions d'exploitation et d'investissement de manière indépendante, sans interférence au niveau de la gouvernance (OCDE, 2007a). Dans le cas de la Société hellénique des chemins de fer, la tarification des billets, les liaisons desservies et les principales décisions concernant le personnel sont soumises à l'approbation des ministres des transports et des finances. Dans le secteur de l'énergie, l'opérateur historique, dans lequel l'État détient une participation majoritaire – la Société publique d'électricité – est tenu d'appliquer les mêmes tarifs aux habitants des collectivités insulaires qu'à ceux du reste de la Grèce, malgré une différence de coût importante. Le gouvernement considère que cela est nécessaire pour des raisons d'équité sociale, puisque les coûts moyens de production des centrales sont très élevés sur les îles et en particulier sur les plus petites d'entre elles. Les prix devraient toutefois refléter l'évolution des coûts, ce qui serait également une bonne chose du point de vue de l'environnement. En 2009, le gouvernement a gelé les tarifs de l'électricité pour essayer d'atténuer l'impact de la crise internationale, ce qui a un coût pour la Société publique d'électricité.

S'agissant des organismes publics, les mesures actuelles visent à mieux contrôler leurs dépenses et leurs dépassements de dépenses récurrents. Les subventions destinées à couvrir les déficits des caisses de sécurité sociale ont atteint environ 3,2 % du PIB en 2007. Les organismes publics tels que les hôpitaux accumulent des arriérés auprès de leurs fournisseurs qui sont finalement pris en charge par l'État, comme cela a été le cas en 2005 (environ 1,3 % du PIB sur la période 2001-2004) et, plus récemment, en 2008 (1,6 % du PIB depuis 2005) (chapitre 3). Une loi a été adoptée en 2008 pour maîtriser les dépenses et accroître la transparence de la gestion fiscale des organismes administratifs publics (hôpitaux, caisses de sécurité sociale et collectivités locales) dans le cadre de la réforme budgétaire globale en cours (voir plus loin). Le dernier Programme de stabilité et de croissance préconise une mise en œuvre stricte de la loi récente, notamment par

l'application de sanctions telles que la suspension des financements et le prononcé d'amendes pour les organismes qui ne sont pas en conformité. Imposer des contraintes budgétaires sévères aux organismes publics contribuerait à renforcer la responsabilité en matière de gestion ainsi que la viabilité budgétaire. Les autorités devraient procéder sans délai à la restructuration des organismes et organisations du secteur public, telle qu'annoncée dans le Programme de stabilité et de croissance, afin de réduire les coûts administratifs et d'améliorer l'efficacité des dépenses (ministère de l'Économie et des Finances, 2009). Le regroupement récent des caisses de sécurité sociale et l'annonce du regroupement ou de la suppression de 255 organismes du secteur public sont à cet égard très positifs.

### **Améliorer la gestion budgétaire**

L'une des principales priorités du gouvernement est d'harmoniser la gestion budgétaire avec les pratiques internationales, à travers une réforme de la procédure budgétaire et la modernisation du système comptable au niveau du pouvoir central. Selon le rapport de l'OCDE sur *La procédure budgétaire en Grèce*, le budget grec manque de procédures centralisées solides, il est morcelé et il est très axé sur les ressources, contrairement aux meilleures pratiques (OCDE, 2008a). Les ministères opérationnels jouissent d'une grande latitude pour proposer les dépenses qu'ils souhaitent (à part les rémunérations, qui sont fixées au niveau central) et reçoivent au départ peu d'instructions du pouvoir central. Les dépenses budgétaires ne sont plafonnées à aucun moment de la procédure budgétaire (sauf pour le calcul des dépenses de personnel), ce qui n'incite guère à raisonner en termes de redéploiement et de hiérarchisation des dépenses, et aboutit parfois à des propositions budgétaires irréalistes. Une analyse récente de la Commission européenne montre que la Grèce a les procédures budgétaires les plus déficientes des 18 pays examinés et qu'elle est l'un des deux pays les plus faibles en termes d'indice de qualité global (Commission européenne, 2007)<sup>9</sup>.

Le morcellement de la procédure budgétaire rend celle-ci incomplète et opaque. La division entre les budgets « ordinaire » et « d'investissement » ainsi que la séparation des responsabilités qui leur sont associées au sein du ministère de l'Économie et des Finances, empêchent d'établir un arbitrage efficace entre les différents types de dépenses (Hawkesworth et al., 2008). Le budget pourrait également être plus exhaustif. Près d'un tiers des ressources et dépenses publiques générales échappent à la procédure budgétaire (Commission européenne, 2009a). Le budget national couvre uniquement les organismes de l'administration centrale, en excluant les organismes publics au sens large (entreprises publiques, caisses de sécurité sociale et hôpitaux, collectivités locales et autres organismes de droit public). Ce qui apparaît pour ces organismes correspond uniquement au montant transféré par l'administration centrale et ne reflète pas leurs finances, ce qui ne permet pas d'avoir une vue consolidée des comptes des administrations publiques.

L'accent mis sur le détail des ressources constitue une autre faiblesse du budget national. Il est difficile avec le système actuel d'avoir une vue d'ensemble pour analyser le budget et d'obtenir des informations sur les réalisations et les performances. Le système de budget de programmes, en cours d'élaboration, devrait réduire le nombre de lignes budgétaires et améliorer la transparence. Le nouveau cadre appliquera une classification unique et cohérente au budget ordinaire, au programme d'investissements publics et aux fonds spéciaux. Les dépenses seront en outre classées par fonctions, programmes et actions, sur la base de résultats mesurables étayés par des indicateurs de performance (Commission européenne, 2009a ; ministère de l'Économie et des Finances, 2008b).

Comme le souligne la Commission européenne, le budget national souffre également d'un problème de « fiabilité » dû à l'absence de mécanismes efficaces assurant le respect de la discipline budgétaire. Il n'existe pas d'évaluation systématique des implications budgétaires de mesures fiscales ou sociales nouvelles au stade de l'élaboration, ni de règles pour compenser les écarts entre les dépenses et/ou les recettes et les objectifs budgétaires ou les plafonds de dépenses contraignants. En outre, il faut des procédures de contrôle plus efficaces dans la mesure où des ressources en personnel à tous les niveaux sont affectées à la réalisation des opérations et non à l'analyse de la politique budgétaire ou des résultats dans ce domaine (Hawkesworth et al., 2008).

### **La réforme de la procédure budgétaire est encourageante et doit se poursuivre**

Les efforts déployés pour réformer la procédure budgétaire sont axés sur la mise en œuvre progressive d'un budget de programmes, l'adoption complète du nouveau système étant prévue pour 2012. Le principal objectif a été jusqu'à présent d'améliorer la structure du budget afin d'appuyer l'évaluation des politiques par l'élaboration d'un plan national de programmes pour tous les ministères. Les projets pilotes de budget de programmes sont présentés parallèlement au système actuel, qui reste le budget officiel.

Le nouveau train de mesures mis en place en août 2008 constitue une étape positive dans la réforme budgétaire. Ces mesures ont permis de supprimer la plupart des comptes spéciaux, en incorporant leur solde dans le budget de l'État. Une commission interministérielle a également été formée dans ce cadre ; elle est chargée de gérer et de contrôler les dépenses des organismes publics (hôpitaux, caisses de sécurité sociale et collectivités locales) qui ne relèvent pas du budget de l'État. Par ailleurs, ces nouvelles mesures imposent aux organismes publics de soumettre des budgets et des états financiers conformes aux normes comptables internationales et de préparer des plans d'activité sur trois ans avec des objectifs quantitatifs spécifiques. Certaines actions ont également été entreprises pour réformer le système de comptabilité publique de l'administration centrale dans le contexte d'un plan plus large visant à instaurer des principes comptables modernes et à mettre en place une série de comptes révisés (ministère de l'Économie et des Finances, 2009).

Bien qu'elles n'en soient qu'à leurs débuts, ces initiatives pourraient permettre d'améliorer la transparence et la responsabilité dans les finances publiques, à condition qu'elles soient pleinement et rigoureusement appliquées. Dans son rapport sur la procédure budgétaire en Grèce, l'OCDE estime que la « première priorité » devrait être d'instaurer un budget de programmes axé sur les objectifs des politiques – pratique qui est devenue la règle dans la plupart des pays de l'OCDE, du moins au niveau du pouvoir central. Les données empiriques semblent indiquer qu'une administration publique plus transparente est associée à des coûts d'emprunt plus faibles grâce à des primes de risque moins élevées (Bernoth et Wolf, 2006). Les autorités devraient également appliquer sans délai leur plan visant à adopter une démarche plus centralisée pour la phase d'élaboration du budget. L'expérience internationale démontre l'efficacité d'une approche de ce type pour maîtriser les coûts et renforcer la responsabilité en matière de décisions budgétaires (Hawkesworth et al., 2008). La planification et le contrôle du budget seraient encore améliorés si l'on instaurait une règle budgétaire concernant l'excédent structurel, associée à une règle relative aux dépenses publiques (chapitre 1), et si un cadre budgétaire pluriannuel était mis en place, comme le gouvernement l'envisage pour 2012. Un système comptable plus moderne et plus complet contribuerait également à une gestion efficace des dépenses publiques. Comme l'indique l'Étude précédente, de nouvelles avancées pourraient être obtenues en confiant la

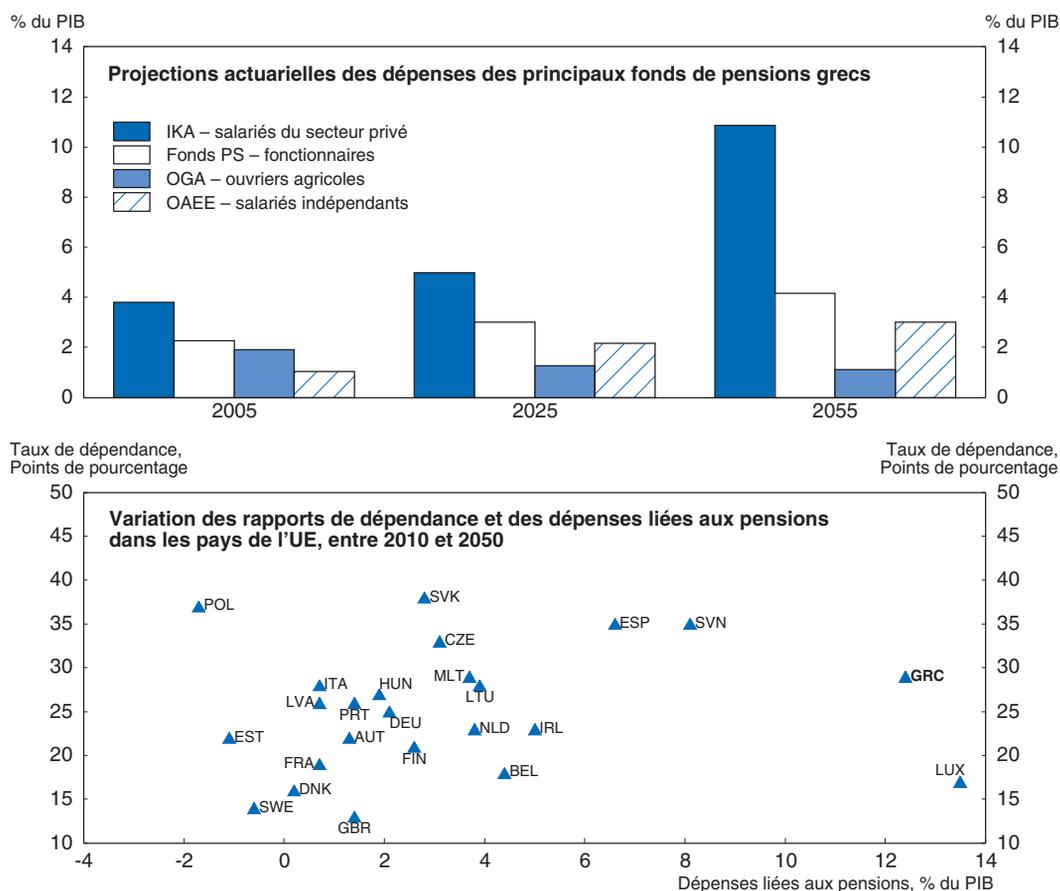
gestion de la dette à un organisme unique. En vertu du dispositif actuel, l'Agence de gestion de la dette gère environ 90 % de la dette publique, le reste (émissions de titres d'emprunt pour l'achat de matériel de défense et emprunts des entreprises non commerciales, entre autres activités) étant du ressort de la Direction de la comptabilité générale.

## La hausse attendue des dépenses pour les pensions menace la stabilité des finances publiques

Le système de retraite va être soumis à d'intenses pressions à mesure que la population vieillira. Les perspectives à long terme de ces dépenses sont inquiétantes comme le confirment les projections récemment réalisées par le Bureau international du travail (BIT, 2008a, 2008b et 2008c). Dans l'hypothèse de non-modification de la législation, les dépenses des quatre plus grandes caisses de pensions du pays, qui couvrent plus des trois-quarts des dépenses totales du système (9 % du PIB en 2005), pourraient augmenter de 10 points de pourcentage du PIB à l'horizon 2055 (graphique 2.7, partie supérieure). Ces projections, basées sur une évaluation actuarielle détaillée caisse par caisse<sup>10</sup>, reposent sur

Graphique 2.7. Projections à long terme des dépenses liées aux pensions

En pourcentage du PIB



Source : BIT (2008a), Grèce – Report to the National Actuarial Authority, Social Security Department ; BIT (2008b), Grèce – Preliminary Technical Note to the National Actuarial Authority, Social Security Department, 18 juillet et 8 septembre ; Commission européenne (2009), *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685585371187>

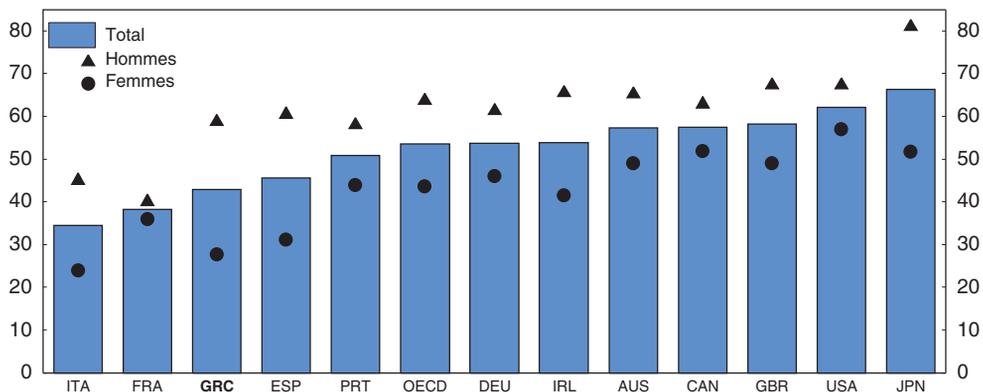
une approche différente de celle utilisée par la Commission européenne dans des études antérieures (Commission européenne, 2006). Toutefois, étendus à toutes les caisses de retraites, ces résultats, qui sont utilisés pour la récente mise à jour des projections à long terme de la Commission européenne pour la Grèce, sont similaires à ceux des précédentes analyses de la Commission : le total des pensions publiques devrait augmenter de 11,5 % du PIB en 2005 à 24 % du PIB en 2050 (Commission européenne, 2009b). Ceci résulte non seulement de l'augmentation attendue de la proportion des personnes âgées dans la population, mais aussi du départ en retraite relativement précoce des personnes actives au regard de l'augmentation de leur espérance de vie. Des réformes s'imposent donc pour éviter une déstabilisation des finances publiques.

Comparées aux autres pays européens, pour lesquelles les dépenses devraient en moyenne croître de 3 % du PIB à l'horizon 2050, ces projections à long terme soulignent le retard de la Grèce en matière de réforme du système de retraite (graphique 2.7, partie inférieure)<sup>11</sup>. De nombreux problèmes, mis en évidence par de multiples études depuis au moins une dizaine d'années (Mylonas et de la Maisonnette, 1999) ; Borsch-Supan et Tinios, 2001), doivent en effet être corrigés pour améliorer le système à prestations définies :

- Le système est extrêmement complexe et fragmenté du fait de l'existence de nombreuses caisses de retraites et d'un enchevêtrement de règles, ce qui réduit la transparence, complique la gestion et accroît les coûts administratifs. Il y a peu de contrôle et la fraude est difficile à déceler, avec une fraude aux cotisations estimée à une proportion se situant entre 20 % et 30 % des recettes collectées (Tatsos, 2001). Comme pour la fraude fiscale, la fraude aux cotisations sociales est plus développée chez les travailleurs indépendants que chez les salariés.
- Il existe de nombreuses et fortes incitations financières à une cessation d'activité avant l'âge légal de la retraite de 65 ans, ce qui explique en partie le faible niveau du taux d'emploi des seniors, en particulier pour les femmes (graphique 2.8).
- Enfin, les retraites, bien que soumises à l'impôt, reposent sur des paramètres généreux du point de vue actuariel. Le rythme auquel un travailleur acquiert des droits à pension par année de cotisation est très rapide (tableau 2.2). Le taux de remplacement de 70 % à

Graphique 2.8. Taux d'emploi des seniors<sup>1</sup>

2008



1. Population âgée de 55 à 64 ans.

Source : OCDE (2009), Base de données de l'OCDE sur l'emploi – version électronique, [www.oecd.org/els/employment/data](http://www.oecd.org/els/employment/data).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685615308263>

Tableau 2.2. **Principaux paramètres des régimes publics de retraite dans un certain nombre de pays**

Salariés du secteur privé, à partir de 2008

	Âge réglementaire de la retraite (hommes/femmes)	Période de cotisation pour l'obtention de la retraite à taux plein (en années)	Période de référence pour le calcul des prestations	Taux moyen d'accumulation des droits	Niveau de pension moyen <sup>1</sup>	Patrimoine de retraite moyen <sup>2</sup> (hommes/femmes)	Indexation des prestations
<b>Grèce</b>	<b>65</b>	<b>35</b>	<b>5 dernières années</b>	<b>2.57</b>	<b>95.1</b>	<b>14.2/16.6</b>	<b>Discrétionnaire</b>
Canada	65	40	Meilleures 34 années	0.63	41.6	6.4/7.4	Prix
France	60	40	Meilleures 25 années	1.75	50.1	9.0/10.4	Prix
Allemagne	65	Non applicable	Carrière	1.00	36.9	6.7/8.0	Salaire
Italie	65/60	Non applicable	Carrière	1.75	67.7	9.9/10.8	Prix
Japon	65	40	Carrière	0.55	33.5	5.5/6.3	Prix
Portugal	65	40	Carrière	2.00-2.30	55.4	8.1/9.5	Prix avec ajustements additionnels <sup>3</sup>
Espagne	65	35	Meilleures 15 années	2.90	75.6	11.3/13.4	Prix
Royaume-Uni	65	44	Carrière	Taux fixe	30.0	4.5/5.2	Prix
États-Unis	67	35	Meilleures 35 années	1.20	40.2	5.7/6.7	Prix

1. Niveau de pension, en pourcentage des salaires moyens dans l'ensemble de l'économie.

2. Patrimoine de retraite, en multiple des salaires moyens dans l'ensemble de l'économie.

3. La croissance du PIB est également prise en compte dans l'indexation des prestations.

Source : OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*.

80 % (non compris les prestations versées par les régimes complémentaires) est élevé, et le droit à une pension complète ne requiert que 35 années de cotisations, alors que 40 ans sont souvent nécessaires dans les autres pays. Le taux de remplacement est calculé sur la moyenne des salaires des cinq dernières années au lieu des gains sur l'ensemble de la carrière, qui sont fréquemment pris en compte dans les autres systèmes. Ces périodes correspondent en général à des années de rémunérations élevées, et dans tous le cas, ce système décourage les travailleurs âgés de rester sur le marché du travail s'ils obtiennent un salaire plus faible.

### **Une réforme des retraites a récemment été adoptée**

En mars 2008, les autorités ont adopté une réforme qui comprend quatre volets principaux (encadré 2.2). Le premier volet concerne des mesures organisationnelles et administratives, avec une fusion des caisses de retraite, dont le nombre a été réduit de 133 à 13, et l'introduction d'un numéro individuel de sécurité sociale pour tous les citoyens à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009. Grâce à ce regroupement, les taux de cotisation et le calcul des pensions des futurs assurés de ces différentes caisses seront harmonisés. Pour les assurés récemment intégrés à une nouvelle caisse, comme l'IKA, une convergence graduelle de ces paramètres vers ceux de la nouvelle caisse est prévue<sup>12</sup>. L'existence de dispositions variables régissant les assurés, y compris au sein d'une même caisse, n'est toutefois pas remise en cause. Les règles plus généreuses, par exemple en termes de taux de remplacement, dont bénéficient les personnes entrées sur le marché du travail avant 1993 par rapport à celles entrées après cette date sont maintenues, de même que les avantages des assurés ayant des personnes à charge ou exerçant un métier pénible. Le second volet

### Encadré 2.2. La réforme 2008 du système de pensions

Comme indiqué dans le texte principal, la réforme 2008 du système de pensions comprend quatre volets principaux. Le *premier volet* de cette réforme concerne la fusion des très nombreuses caisses existantes (133). Cinq caisses de base ont été créées<sup>1</sup> et les très nombreux autres régimes, reposant souvent sur des accords d'entreprise et couvrant des groupes restreints de travailleurs, ont été regroupés en six caisses complémentaires et deux de prévoyance.

Le *second volet* de la réforme vise à renforcer la viabilité financière du système de pensions grâce à une série de changements, qui seront progressivement introduits entre 2013 et 2015. Ceux-ci incluent :

- Des relèvements de l'âge minimum requis pour obtenir une retraite à taux plein pour certains assurés. Les personnes ayant commencé à travailler après 1993 avec plus de 37 années de cotisations, qui pouvaient prendre leur retraite sans contrainte d'âge, devront désormais attendre au moins 58 ans. Pour celles ayant commencé à travailler avant 1993 avec 35 années au moins de cotisations, l'âge minimum est repoussé de 2 ans, à 57 ans, si elles exercent un métier pénible, et à 60 ans dans les autres cas. Les conditions d'accès à une pension complète pour les femmes avec trois enfants à charge après 20 années de cotisation ont aussi été durcies et les possibilités de retraite liées à des licenciements et des plans sociaux ont été abolies pour les caisses fusionnées à l'IKA.
- L'âge ouvrant droit à une retraite anticipée avec une réduction actuarielle a été augmenté. Les personnes ayant commencé à travailler après 1993 et ayant cotisé au moins 35 ans devront attendre 60 ans au lieu de 55 ans pour obtenir une retraite anticipée. De même, les cessations anticipées d'activité des femmes ayant des enfants à charge et des assurés exerçant un métier pénible sont repoussées à 55 ans. Par ailleurs, les réductions actuarielles appliquées aux retraites anticipées ont été relevée de 4.5 % à 6 %. En outre, le taux d'accumulation des droits des personnes prolongeant leur activité professionnelle de trois ans jusqu'à 68 ans a été marginalement majoré de 3.0 % à 3.3 % par année supplémentaire de travail au-delà de la 35<sup>e</sup>, au lieu des 2 % utilisés lors des 35 années précédentes.
- Le taux de remplacement des régimes de pension complémentaire excédant 20 % est graduellement réduit à ce seuil. Cette disposition ne s'appliquera pas toutefois aux caisses pouvant prouver leur viabilité financière à long terme.

Le *troisième axe* de la réforme est la mise en place d'un fonds intergénérationnel de solidarité, qui commencera à accumuler des ressources à partir de 2009, afin de contribuer au paiement des pensions après 2019. La gestion de ce fonds, qui sera doté de 10 % des recettes de privatisation, de 4 % des recettes annuelles de TVA et de 10 % des recettes annuelles du fonds spécial de la sécurité sociale, sera confiée à un comité composé de représentants des ministères de l'Économie et des Finances et de l'Emploi. Le montant des ressources dont pourrait disposer ce fonds d'ici 2019 est difficile à évaluer précisément. Si l'on suppose que les recettes de TVA, de privatisations et du fonds spécial de la sécurité sociale se maintiennent à leur niveau moyen de 2004-2008, le capital de ce fonds pourrait atteindre environ 7 % du PIB en 2019, soit l'équivalent de sept mois de versement des pensions<sup>2</sup>.

Le *quatrième volet* de la réforme prévoit d'améliorer les dispositions régissant les congés de maternité en vue de stimuler la participation des femmes au marché du travail. Ces mesures, entrées en vigueur dès mars 2008, incluent :

- Une réduction de 50 % des cotisations sociales des mères reprenant leur travail pendant une durée d'un an suivant la naissance de leur enfant.

### Encadré 2.2. **La réforme 2008 du système de pensions (suite)**

- L'octroi d'un congé supplémentaire de maternité de 6 mois, rémunéré au salaire minimum pour les personnes assurées à l'IKA au-delà des droits habituels (de 119 jours). Ce congé financé, par le service public de l'emploi grec (OAED), est intégré dans le décompte de la durée de cotisation de l'assurée.
  - Pour chaque enfant né après 2000, les mères seront aussi créditées d'années fictives de cotisation leur permettant d'accroître leurs droits à pension. Ces années non cotisées (plafonnées à cinq ans et s'élevant à un an pour le premier enfant et deux ans pour chaque enfant suivant) ne seront cependant pas prises en compte pour le calcul du nombre minimum d'années de cotisations (15 ans), ni pour l'obtention d'une retraite anticipée.
1. Ces caisses sont pour les salariés du secteur privé : l'IKA-ETAM, qui a absorbé les caisses des banques et des entreprises publiques ; l'OAEF pour les travailleurs indépendants ; l'OGA pour les agriculteurs ; l'ETAA pour certaines professions libérales (médecins, ingénieurs, juristes) et l'ETAP-MNE pour les journalistes.
  2. Les estimations reposent sur l'hypothèse du maintien inchangé jusqu'en 2019 des recettes annuelles collectées au titre de la TVA à 7.7 % du PIB, de celles liées aux privatisations (0.8 % du PIB) et de celles du fonds de sécurité sociale (1.2 % du PIB). Sur cette base, environ ½ pour cent du PIB est supposé alimenter chaque année le fonds AKAGE. Par ailleurs, on a supposé que les ressources de ce fonds de solidarité seraient valorisées sur la base d'un rendement moyen de 4.4 % par an correspondant à la moyenne des taux d'intérêt à long terme depuis 2002.

de la réforme vise à renforcer la viabilité financière du système grâce à une série de changements qui ont pour but d'inciter les travailleurs à prolonger leur activité et de limiter les départs en retraite anticipée. Le troisième volet de la réforme concerne la mise en place d'un fonds intergénérationnel de solidarité (AKAGE), qui commencera à accumuler des ressources à partir de 2009, afin de contribuer au paiement des pensions après 2019. Enfin, pour compenser le durcissement des conditions d'éligibilité des pensions pour les mères de famille, le quatrième volet de la réforme prévoit d'améliorer les dispositions régissant les congés maternité en vue de stimuler la participation des femmes au marché du travail.

### **La réforme va dans la bonne direction, mais elle doit se poursuivre**

La réorganisation administrative constitue une étape indispensable pour réduire l'extrême fragmentation du système. Cette fragmentation a considérablement limité les capacités de supervision et de réforme des autorités, en raison de la difficulté d'intervenir sur de multiples régimes et situations spécifiques. La réforme contribuera aussi à réduire les frais de gestion, peut être de quelque 0.6 % du PIB. La création d'un registre national de la sécurité sociale avec un numéro unique d'identification pour chaque assuré permettra aussi un meilleur décompte du nombre de travailleurs et de pensionnés et une meilleure gestion des services de sécurité sociale. Ce nouveau système facilitera également la collecte des données et les échanges de renseignement, ce qui devrait se traduire par une meilleure coordination entre les gestionnaires des caisses de retraite, l'inspection du travail (SEPE) et les autorités fiscales, laquelle est indispensable pour lutter efficacement contre la fraude fiscale et la fraude aux cotisations sociales.

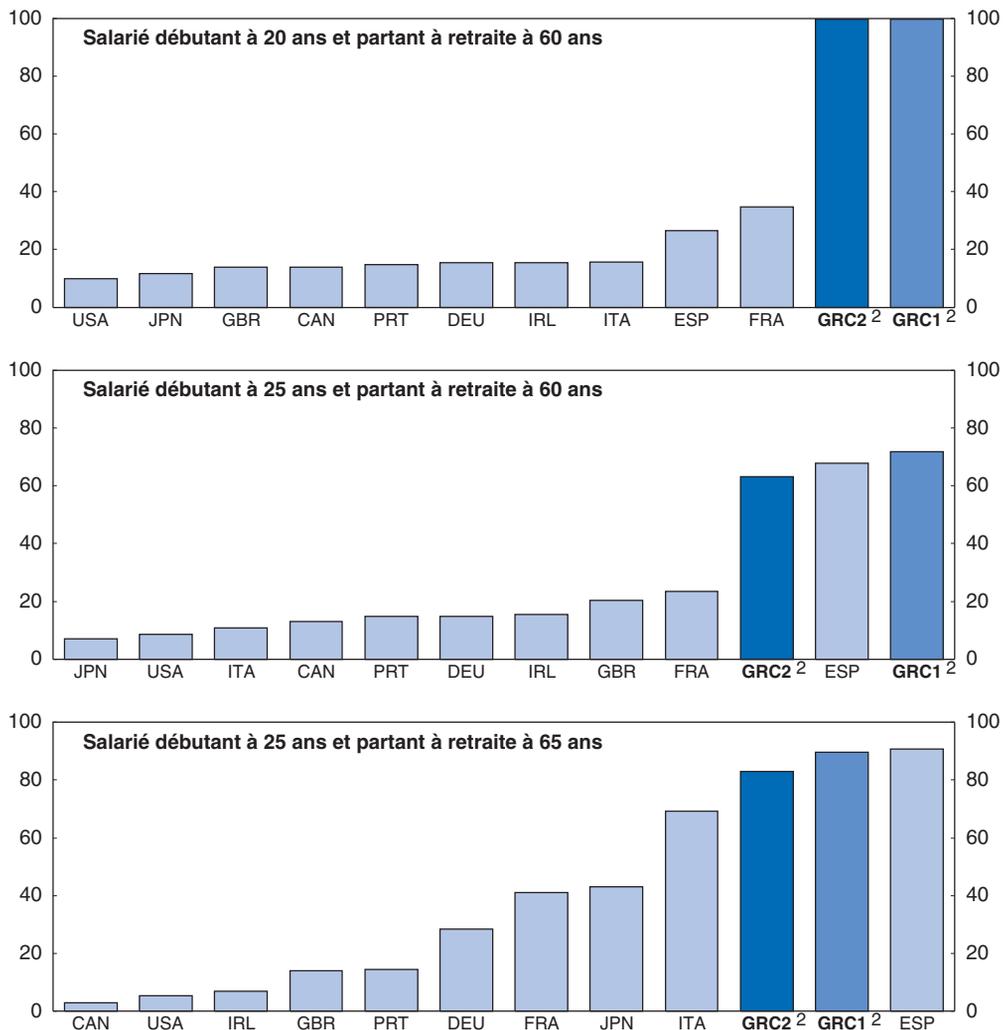
La réforme administrative doit toutefois se poursuivre. L'apparente simplicité de la nouvelle structure du système de retraite masque en fait une composition singulièrement complexe au sein de chacune des caisses créées. Les régimes de base sont composés de nombreuses caisses qui ont gardé leur indépendance. Selon l'Autorité nationale

actuarielle, il existe au sein de l'IKA environ 600 barèmes distincts fixant les droits à pension des assurés et ceux-ci sont soumis à des taux de cotisation différents. Une intégration complète s'impose. Il est par ailleurs nécessaire d'unifier les règles comptables utilisées par les caisses, en vue d'un contrôle financier plus efficace. Un cadre centralisé et cohérent pour tous les régimes faciliterait aussi la mise en place d'une gestion informatisée.

Les mesures adoptées pour maintenir plus longtemps les seniors sur le marché du travail vont également dans la bonne direction. La réforme a par exemple réduit l'effet désincitatif lié à la poursuite de l'activité, tel que synthétisé par le « prélèvement implicite sur la poursuite d'activité » à 60 ou 65 ans (graphique 2.9). Toutefois, la pénalité financière due à la perte de revenu de pension pour les personnes qui retardent leur départ à la retraite reste parmi les plus fortes de l'OCDE. La limite d'âge de 58 ans imposée pour

Graphique 2.9. **Impôt implicite sur cinq années de travail supplémentaires**

En pourcentage du salaire moyen ouvrier<sup>1</sup>, 2007



1. Pour un salarié célibataire percevant le salaire d'un ouvrier moyen.

2. GRC1 et GRC2 désignent respectivement la Grèce avant et après la réforme de mars 2008.

Source : OCDE (2009), *Objectif croissance 2009 – Réformes économiques* ; simulations du Secrétariat de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685636221673>

obtenir une pension complète après 37 ans de cotisation est basse relativement à l'âge légal de 65 ans de la retraite, de sorte qu'elle n'est pas contraignante pour une personne commençant à travailler à 20 ou 21 ans. Il en est de même de l'âge minimum de 50 à 55 ans fixé pour l'ouverture des droits à une retraite complète des femmes ayant au moins trois enfants à charge après 20 années de cotisation, malgré le relèvement de seuil. D'un autre côté, les réductions de cotisations visant à favoriser le retour à l'emploi des femmes après une maternité sont bienvenues. Cependant, l'allongement de six mois du congé payé de maternité qui leur a été accordé risque de distendre leur attachement au marché du travail en entraînant une dévalorisation de leur capital humain (OCDE, 2007c). Cette mesure étend en effet à un total de plus de 40 semaines ce congé maternité, ce qui est bien supérieur aux 8 à 25 semaines accordées dans la plupart des pays de l'OCDE. Le coût budgétaire de cette mesure devrait cependant être faible selon les autorités car elle ne va intéresser que les femmes travaillant dans le secteur privé qui ont un bas salaire. Près d'un an après l'adoption de la mesure, 18 000 femmes en avaient profité pour un coût total de 70 millions EUR (0.03 % du PIB).

Par ailleurs, la révision prévue de la liste des professions dont la pénibilité permet d'accéder à une retraite ou à une préretraite à des conditions plus avantageuses n'a que peu progressé. Suite à la récente réforme, ces personnes peuvent prendre une retraite anticipée à 55 ans (au lieu de 60 ans pour les autres travailleurs) après 35 années de cotisations dont 25 dans un métier dangereux ou pénible, et elles peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein à 57 ans, au lieu de 65 ans. En 2006, 37 % des nouvelles pensions de vieillesse attribuées par l'IKA ont concerné des personnes occupant un travail pénible ou dangereux (OCDE, 2007a). Le comité chargé de réexaminer les 637 professions bénéficiant de ces droits privilégiés a proposé d'en exclure environ la moitié et il a suggéré de tenir compte du degré de pénibilité de ces métiers, pour lesquels il a élaboré un classement. La prise en compte de cette proposition nécessiterait toutefois un nouveau changement législatif, ce qui pourra prendre un certain temps. De plus, un nouveau comité doit se réunir pour examiner les demandes de nouvelles professions de figurer sur cette liste. Selon l'OCDE, il n'existe en général pas de justification forte pour maintenir ou introduire des systèmes spéciaux de pensions pour les travailleurs ayant des métiers pénibles. Les risques de santé liés au travail peuvent être mieux pris en compte grâce à des mesures sociales classiques bien ciblées (OCDE, 2009). Quoi qu'il en soit, sur la base des plans actuels, la révision de la liste des métiers pénibles devrait être finalisée en octobre 2009. Elle ne concernera de toute façon que les nouveaux entrants sur le marché de travail et n'aura donc pas d'effet avant 2040-50.

### ***De nouveaux ajustements sont indispensables pour garantir la viabilité financière du système***

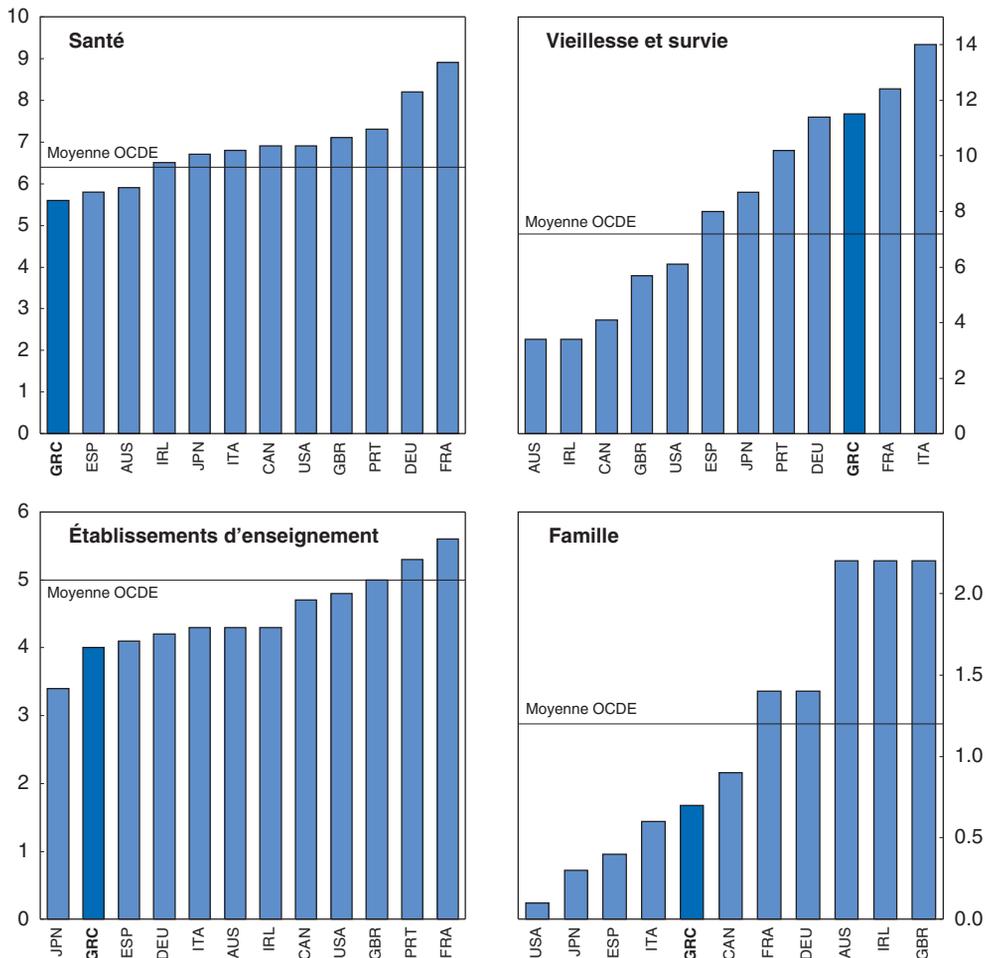
On ne dispose pas d'analyse quantitative de l'impact de cette réforme sur les perspectives financières à long terme du système. Toutefois, selon l'Autorité actuarielle nationale, les mesures adoptées ne devraient réduire le niveau du déficit de la principale caisse, IKA, que d'environ 10 % après un délai de 20 à 25 ans (Autorité actuarielle nationale, 2009). Rapporté à l'ensemble des caisses, un effet de cet ordre de grandeur contribuerait à limiter à 10½ pour cent du PIB la hausse des dépenses totales de pensions d'ici 2050, au lieu de 12 %. Ceci n'est pas suffisant pour garantir la viabilité financière du système, et le fonds intergénérationnel de solidarité nouvellement créé pour préfinancer une partie des retraites sera trop limité pour jouer un rôle significatif sur ce plan. La réforme récente n'a

pas modifié les paramètres généraux de calcul des pensions du système. Seule une harmonisation des droits s'appliquera de façon progressive aux affiliés aux caisses fusionnées qui offrent actuellement des conditions plus favorables que l'IKA, dont les paramètres sont eux-mêmes généraux dans une optique internationale.

Des réformes plus profondes doivent être mises en œuvre, d'autant que la hausse des dépenses pour les retraites risque aussi de limiter les ressources qui pourront être consacrées à d'autres secteurs, comme la santé ou l'éducation, qui jouent un rôle clé pour l'accumulation du capital humain et la croissance de la productivité. Ces secteurs souffrent d'ailleurs déjà d'une insuffisance relative de moyens publics comparés aux autres pays, à la différence des pensions (graphique 2.10), alors que les effets du vieillissement démographique ne se sont pas encore fait sentir. Les caisses de retraite bénéficient d'importantes subventions budgétaires, qui s'élevaient à 3.8 % du PIB en 2008, et le poids de ces aides varie fortement entre les régimes. Comme dans d'autres pays, ces subventions sont particulièrement élevées dans le cas de la caisse des agriculteurs, pour laquelle elles

Graphique 2.10. **Dépenses publiques sociales dans certains pays de l'OCDE**

En pourcentage du PIB, 2005



Source : OCDE (2008), *Éco-Santé 2008* ; OCDE (2008), *Regards sur l'éducation 2008* et OCDE (2008), *Dépenses sociales – Données agrégées*, version électronique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685637612343>

représentent 65 % des recettes. Cette situation favorise l'existence de fortes disparités des taux de rendements implicites des cotisations versés par les assurés entre les régimes. Il importe en outre de ne plus tarder pour procéder à des changements, comme le soulignait la précédente *Étude* (OCDE, 2007a). Les pressions à la hausse sur les dépenses consacrées aux retraites devraient en effet s'exercer dès 2020-25 et il faut laisser du temps aux personnes qui seront concernées par ces réformes pour s'y adapter. Ces pressions sur les dépenses publiques seront renforcées par la hausse probable des dépenses de santé dans les prochaines décennies (OCDE, 2006).

Une réforme paramétrique du système de retraite est inévitable afin de garantir sa viabilité financière à long terme (encadré 2.3). Plusieurs approches peuvent être envisagées pour réformer le système de retraite, notamment la mise en place de comptes notionnels comme en Italie ou en Suède (Nektarios, 2007). Quelles que soient les modalités de la réforme, celle-ci devra impliquer un ensemble de modifications incluant un allongement des durées de cotisation pour obtenir une pension complète, une baisse du taux de remplacement et une modification des revenus de référence retenus pour le calcul des retraites afin de prendre en compte les gains de l'ensemble ou de la majeure partie de la carrière. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'âge de la retraite devrait être lié à l'allongement de l'espérance de vie. Une révision du système de revalorisation des pensions aurait aussi un impact significatif sur l'équilibre financier du système. Le passage à une indexation sur les prix, au lieu de l'approche discrétionnaire actuelle, qui a été modélisée par le BIT sous la forme d'une revalorisation réelle de 0.5 % par an des retraites dans son scénario de base, permettrait de réduire les dépenses de l'IKA à l'horizon 2050-55 de près de 20 %, soit de plus de 1 % de PIB. Une indexation sur les prix, formule actuellement utilisée par une majorité de pays de l'OCDE, risque cependant de conduire à des pensions très basses après quelques décennies pour les retraités les plus âgés et pourrait poser un problème d'équité par rapport aux jeunes retraités bénéficiant de plus fortes pensions.

Des efforts accrus des pouvoirs publics sont nécessaires pour forger un consensus autour d'un programme de réforme. Il importe ainsi de lever les doutes exprimés de façon récurrente par le public ou les partenaires sociaux quand aux déficiences de gestion des retraites, avec par exemple l'utilisation des ressources des caisses de retraite pour financer l'assurance maladie, dont elles assument aussi la responsabilité. Une séparation de la gestion des pensions de celle des services publics de santé serait donc souhaitable pour améliorer la transparence et l'efficacité de l'allocation des ressources dans ces deux secteurs (voir le chapitre 3). Ce changement, prévu par le gouvernement, pourrait naturellement s'inscrire dans le cadre de la poursuite de la réforme administrative qui devrait harmoniser le fonctionnement et les paramètres des caisses récemment fusionnées.

La forte proportion de pensions minimums que génère le système n'est guère satisfaisante en raison du faible niveau absolu de ces prestations. Toutefois, malgré leur faible niveau, ces pensions minimums sont relativement « généreuses » par comparaison avec les cotisations payées par leurs bénéficiaires. Ceci crée une incitation perverse pour certains travailleurs – qui ont suffisamment cotisé pour avoir droit à une pension minimum mais n'ont que peu d'intérêt à prolonger leur activité – à prendre une retraite anticipée sans subir une réduction actuarielle. Les conditions d'obtention des pensions minimums pourraient être revues afin de restreindre leur accès aux personnes ayant atteint l'âge officiel de la retraite. Ceci permettrait d'une part de mieux cibler cette prestation sur son objectif premier, qui est de protéger les personnes âgées contre le risque de pauvreté et, d'autre part, de réduire l'incitation à une retraite anticipée. Il faut aussi

### Encadré 2.3. **Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques**

#### **Améliorer la performance du côté des recettes**

Vu le niveau relativement élevé des taux d'imposition et le faible niveau des recettes, il faudrait veiller à lutter plus efficacement contre la fraude et éliminer certaines exonérations et déductions :

#### **Élargir l'assiette de l'impôt**

- Accroître les recettes de TVA en adoptant une structure de taux plus uniforme et en limitant le nombre de biens et services soumis à taux réduit. Avec une structure de TVA plus simple, la Grèce se rapprocherait de la pratique internationale.
- Mettre fin aux dispositions fiscales qui favorisent le travail indépendant, en supprimant la tranche d'exonération (10 500 EUR).

#### **Lutter efficacement contre la fraude fiscale**

- Poursuivre le renforcement de l'administration fiscale, améliorer les activités de contrôle en faisant appel à des agents plus qualifiés, en offrant à ces agents plus de possibilités de promotion et en créant un système plus complet d'échange de renseignements entre les services de contrôle. Faire en sorte que les contrôleurs puissent avoir plus facilement accès aux informations bancaires.
- Envisager d'expérimenter l'intervention de services privés dans l'administration de l'impôt, en commençant par le recouvrement des arriérés.
- Assurer la stabilité et la transparence du système fiscal. Renoncer aux amnisties fiscales fréquentes afin de réduire la contre-incitation à la discipline fiscale. Envisager d'allonger, ou même d'éliminer la prescription en matière de recouvrement de l'impôt.
- Simplifier encore le système fiscal. Il faudrait unifier l'administration des prélèvements fiscaux et des cotisations de sécurité sociale et centraliser leur collecte en la confiant à un seul organisme. Il faudrait diminuer le nombre des « impôts pour compte de tiers » préaffectés afin de remédier aux distorsions et d'améliorer la transparence budgétaire.

#### **Mieux maîtriser les dépenses primaires**

##### **Suivre de près l'évolution des dépenses primaires**

- Poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses de personnel. Procéder à la rationalisation prévue des prestations spéciales dont bénéficient les agents du secteur public. Cela est indispensable si l'on veut maîtriser correctement la masse salariale.
- Accélérer la modernisation de l'administration publique. Il faudrait mettre en œuvre sans retard le nouveau système de gestion des ressources humaines dans le secteur public. Il faudrait renforcer les mécanismes d'incitation afin d'accroître la productivité. Les mesures de remplacement partiel des retraités dans le secteur public devraient être énergiquement appliquées.
- Poursuivre l'action de simplification des formalités administratives.
- Mettre en œuvre pleinement et efficacement les lois et règlements adoptés. Une analyse d'impact plus ciblée et plus transparente serait essentielle à cet égard.

##### **Renforcer le contrôle budgétaire sur les entreprises publiques et les organismes publics**

- Accélérer la mise en place du nouveau cadre opérationnel des entreprises publiques. Un mécanisme de fixation des prix reflétant les coûts d'exploitation des entreprises publiques et une gestion autonome sont cruciaux pour une meilleure performance financière.

### Encadré 2.3. **Recommandations en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques (suite)**

- Poursuivre l'action allant dans le sens de la privatisation et de la restructuration des entreprises à capitaux publics.
- Appliquer rigoureusement la législation récente visant à maîtriser les dépenses et à accroître la transparence de la gestion budgétaire de certains organismes publics (hôpitaux, caisses de sécurité sociale et collectivités locales), comme le prévoit le dernier Programme de stabilité et de croissance. Procéder sans retard aux regroupements prévus de certains organismes publics.

#### **Améliorer la gestion budgétaire**

- Améliorer la préparation, le suivi et l'évaluation du budget. Adopter rapidement une structure budgétaire par programme et un cadre budgétaire pluriannuel, en respectant la date annoncée, 2012.
- Mettre en œuvre rapidement les réformes visant à moderniser le système comptable dans le secteur public. La transparence budgétaire et la reddition de comptes y gagneraient si la gestion de la dette était confiée à un seul organisme.

#### **Réforme des retraites**

##### **Réformer l'administration du système de retraite**

- Séparer l'administration des organismes de retraite et celle des caisses d'assurance maladie.
- Poursuivre la réforme administrative afin d'harmoniser le fonctionnement et les paramètres des organismes de retraite récemment fusionnés ; unifier leurs règles comptables et informatiser l'ensemble du système.

##### **Poursuivre les réformes encourageant les travailleurs âgés à ne pas cesser leur activité**

- Modifier les conditions d'attribution de la pension de retraite minimum de façon qu'elle ne puisse être perçue qu'à l'âge légal de la retraite.
- Réviser comme prévu la liste des emplois « pénibles » et étendre l'application de cette réforme aux travailleurs qui sont encore loin de l'âge de la retraite.
- Relever à plus de 58 ans l'âge minimum ouvrant droit à la pension de retraite à taux plein après 37 années de cotisation (ou augmenter le nombre d'années de cotisation exigées ; voir ci-après).
- Dissocier les mesures de politique familiale de celles concernant les retraites, et relever l'âge minimum auquel les femmes ayant des enfants à charge peuvent percevoir une pension de retraite ou de préretraite. Évaluer l'impact de la récente extension du congé de maternité et ajuster cette mesure si elle a un effet négatif sur l'emploi des femmes.

##### **Réformer les paramètres du système de retraite, notamment en agissant sur les éléments suivants :**

- Allonger la durée de cotisation exigée pour la pension à taux plein.
- Relever périodiquement l'âge normal de la retraite en fonction de l'allongement de l'espérance de vie.
- Réduire le taux légal de remplacement appliqué pour le calcul de la pension de retraite et modifier le revenu de référence en prenant en compte la totalité ou la majeure partie de la carrière, et pas seulement les cinq dernières années.
- Envisager de réviser le système de revalorisation des retraites.

remédier aux sérieuses lacunes de gestion du système, qui facilitent la fraude aux cotisations. Il est en effet aisé pour des employeurs de déclarer par exemple des cotisations sur la base du salaire minimum, même si la rémunération versée est en réalité supérieure. Le manque de coordination entre les autorités fiscales et celles de sécurité sociale rendent les vérifications difficiles, d'autant que de nombreuses caisses ne sont pas encore informatisées.

Il faut aussi procéder à de nouvelles réformes favorisant le maintien des seniors sur le marché du travail. Ceci implique entre autres d'accélérer le processus de diminution du nombre des métiers « pénibles » ouvrant droit à une retraite anticipée à des conditions privilégiées, ce que le gouvernement prévoit de faire prochainement, mais aussi d'appliquer cette réforme à la fois aux nouveaux entrants sur le marché du travail et aux jeunes travailleurs encore éloignés de l'âge de la retraite. Dans le même esprit, l'âge minimum pour obtenir une pension complète après 37 ans de cotisation devrait être relevé au-delà de 58 ans, de même que l'âge minimum de 55 ans pour les femmes ayant des enfants à charge. Les dispositions actuelles en faveur des mères relèvent de la politique familiale et elles ne devraient pas interférer avec le système de retraite. L'impact de la récente prolongation du congé de maternité mériterait aussi d'être évalué afin éventuellement d'ajuster cette mesure si elle s'avère néfaste sur l'emploi des femmes, dans la mesure où elle les éloigne du marché du travail.

## Notes

1. Pour une revue des études existantes, voir Flevotomou et Matsaganis, 2007.
2. Voir Schneider (2007) pour un examen des méthodes d'estimation de la taille de l'économie souterraine.
3. Les études réalisées n'entendent pas de la même manière l'évasion et la fraude fiscales. Dans le présent chapitre, l'évasion fiscale désigne un comportement légal, et la fraude fiscale un comportement illégal.
4. Fait inhabituel, la LPE en Grèce est beaucoup plus stricte pour les employés et cadres que pour les ouvriers. De plus, la Grèce applique des règles plus sévères aux travailleurs temporaires qu'aux travailleurs réguliers (OCDE, 2007a).
5. Tatsos (2001) conclut que la fraude fiscale pourrait avoir atteint près de 15 % du PIB en 1997, soit l'équivalent de près de deux tiers des recettes fiscales de cette année-là.
6. Il y a trois taux principaux de TVA : le taux normal de 19 %, pour la plupart des biens et services, et les taux réduits de 9 % et 4.5 %. Les trois autres taux ne s'appliquent qu'aux îles frontalières. La TVA grecque est conforme à la sixième directive du Conseil de l'UE de 1977.
7. On ne dispose pas de données sur l'emploi et les salaires. Les estimations reposent sur les statistiques de la comptabilité nationale relatives à la masse salariale. Pour distinguer les salaires de l'emploi, on a utilisé les données de la Banque de Grèce sur le salaire brut moyen en vigueur dans l'administration centrale, qui ne donne toutefois qu'une idée approximative des salaires de la fonction publique. À ce titre, les estimations citées doivent donc être considérées avec circonspection.
8. Ces dernières années, les hausses annoncées des rémunérations des fonctionnaires ont été relativement modérées (3 % en moyenne pour la période 2006-08) et généralement inférieures aux hausses contractuelles dans le secteur privé (environ 6 % en moyenne pour la même période). Mais les hausses budgétisées et celles enregistrées *a posteriori* ont été plus fortes en raison du coût des prestations spéciales ou de l'application de barèmes spéciaux à certaines catégories.
9. Les indices reposent sur les informations de la base de données OCDE/Banque mondiale, qui couvrent les trois stades de la procédure budgétaire, à savoir la planification, la législation et la mise en œuvre. L'indice global des procédures budgétaires couvre les aspects suivants : transparence budgétaire, planification pluriannuelle, hypothèses économiques prudentes et réserves, budgétisation axée sur les résultats, centralisation de la procédure budgétaire, méthodes

d'élaboration du budget centralisées, et règles fiscales chiffrées. En revanche, l'indice de qualité couvre uniquement les quatre premiers aspects (Commission européenne, 2007 et 2009a).

10. Ces projections ont été réalisées en tenant compte de la législation en vigueur en 2005. Dans le cas du principal régime IKA, qui couvre les salariés du secteur privé, et du régime OAEE des travailleurs indépendants, ces dépenses pourraient même presque tripler en proportion du PIB entre 2005 et 2055. Les projections en baisse des dépenses de la caisse de retraite des agriculteurs (OGA) reflètent la réduction de la population active dans ce secteur. Selon le BIT, ce scénario serait en outre légèrement optimiste car il repose sur des hypothèses de taux de mortalité dérivées de celles retenues par la Commission, qui sont plutôt élevées. L'utilisation du taux de mortalité plus faible préféré par le BIT accroîtrait les dépenses de retraites de l'IKA de 0.8 % du PIB relativement au scénario de base.
11. Les projections réalisées pour les pays européens, y compris la Grèce, s'appuient sur des hypothèses démographiques et économiques homogènes élaborées par la Commission européenne. Pour la Grèce, ces projections, qui sont basées sur celles réalisées par le BIT, ont été approuvées par le groupe de travail sur le vieillissement de la Commission.
12. À partir de 2013, les taux de cotisation des caisses intégrées à l'IKA seront progressivement ajustés sur ceux en vigueur dans ce régime (6.67 % pour les salariés et 13.33 % pour les employeurs). Le calcul des pensions pour les périodes travaillées entre le 31 décembre 1982 et le 31 décembre 2007 sera également ajusté sur la base d'un taux de remplacement de 80 %.

## Bibliographie

- Afonso, A., L. Schuknecht et V. Tanzi (2003), « Public sector efficiency: an international comparison », *European Central Bank Working Paper*, n° 242, Francfort.
- Athens Plus (2008), « Gov't Fails to Collect Tax Fortune », 12 décembre.
- Banque de Grèce (2009), *Annual Report 2008*, avril, Athènes (en grec).
- Banque mondiale (2008), *Doing Business 2009*, World Bank and the International Finance Corporation.
- Bernoth, K. et G. Wolff (2006), « Fool the Markets? Creative accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia », *De Nederlandsche Bank (DNB), Working Paper* n° 103/juin 2006.
- BIT (2008a), « Greece » Actuarial projections as of 31 December 2005 of the national pension schemes IKA for private sector workers and OGA for agriculture workers, *Report of the National Actuarial Authority*, International Labour Office, Genève.
- BIT (2008b), « Greece » Actuarial projection results of the National pension schemes of OAEE as of 31 December 2005, *Preliminary Technical Note to the National Actuarial Authority*, International Labour Office, Genève.
- BIT (2008c), « Greece », Actuarial Projection results of the National pension scheme of Public Servants as of 31 December 2005, *Preliminary Technical Note to the National Actuarial Authority*, International Labour Office, Genève.
- 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.
- Bovi, M. (2002), « The Nature of the Underground Economy. Some Evidence From OECD Countries », *ISAE Istituto di Study e Analisi Economica*, Rome, juin.
- Capo Servera, M., et G. Moschovis (2008), « Tax Shortfalls in Greece », *Country Focus*, vol. 3, n° 5, DG ECFIN, Commission européenne.
- Chua, D. (2008), « Broadening the Tax Base », in *Greece: Selected Issues*, prepared by Honjo, K. et D. Chua, *IMF Country Report* n° 08/147, mai, Washington.
- Commission européenne (2007), « Public Finances in EMU-2007 », *European Economy* n° 3.
- Commission européenne (2009a), « Greece: Macro Fiscal Assessment – An Analysis of the January Update of the Stability Programme », *ECFIN/F3/REP 50740/09-EN*, 4 mars, Bruxelles.
- Commission européenne (2009b), « The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060) », *European Economy* n° 2/2009.

- Commission européenne (2006), « The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfer », *Special Report*, n° 1, European Economy, Commission européenne, Bruxelles.
- Danopoulos, C.P., et B. Znidaric (2007), « Informal Economy, Tax Evasion, and Poverty in a Democratic Setting: Greece », *Mediterranean Quarterly*, vol. 18, pp. 67-84.
- Eurostat (2009), *Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Members and Norway*, Eurostat Statistical book, Commission européenne.
- Flevotomou, M., et M. Matsaganis (2007), « Estimating Tax Evasion in Greece », *Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies, Specific Targeted Research or Innovation Project Citizens et Governance in a Knowledge-based Society CERES*.
- Hatzis, A.N. et S. Nalpantidou (2007), « From Nothing to Too Much: Regulatory Reform in Greece », *ENBR Working Paper* n° 13/2007, décembre.
- Hawkesworth, I., D. Bergvall, R. Emery et J. Wehner (2008), « Budgeting in Greece », *OECD Journal on Budgeting*, vol 3, OCDE.
- Katsios, S. (2006), « The Shadow Economy and Corruption in Greece », *South-Eastern Europe Journal of Economics*, vol. 1, pp. 61-80.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2008a), « National Reform Programme for Growth and Jobs: 2008-2010 », octobre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2008b), « State Budget 2009: Programme Budgeting 2009 », Executive Summary, octobre.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2009), « The 2008 Update of the Hellenic Stability and Growth Programme 2008-2011 », janvier, consultable à l'adresse : [www.mnec.gr](http://www.mnec.gr).
- 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 de l'OCDE*, n° 215.
- National Actuarial Authority (2009), *Annual Report of the National Actuarial Authority 2008*, à paraître.
- Nektarios, M. (2007), « Public Pensions and Labour Force Participation: The Case of Greece », *The Geneva Papers*, n° 32.
- Noti, N. (2009), « Greece, the Country of Special Benefits », available at: [www.capital.gr](http://www.capital.gr), 14 avril.
- OCDE (2001), *Étude économique de la Grèce*, Paris.
- OCDE (2002), *Étude économique de la Grèce*, Paris.
- OCDE (2007a), *Étude économique de la Grèce*, Paris.
- OCDE (2007b), *Les pensions dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2007c), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2008b), « Should Pension System Recognize "Hazardous and Aduous" Work? », *DELSA/ELSA/WP1(2008)*.
- 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, Paris.
- Schneider, F., et D. Enste (2000), « Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences », *IMF Working Paper*, WP/00/26.
- Schneider, F. (2007), « Shadow Economies et Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries », *Economics*, n° 2007-0, juillet.
- Schneider, F. (2009), « The Size of the Shadow Economy in 21 countries (in % of "official" GDP). Using the MIMIC and Currency Demand Approach », [www.economics.uni-linz.ac.at/531](http://www.economics.uni-linz.ac.at/531).
- State Audit Council (2008), *2007 State Audit Council Report*, novembre (en grec).
- Tatsos (2001), *Black Economy and Tax Evasion in Greece*, Foundation of Economic and Industrial Research (IOBE) and Papazisis Publications, Athens (in Greek).

## Chapitre 3

# Améliorer la performance du système public de santé

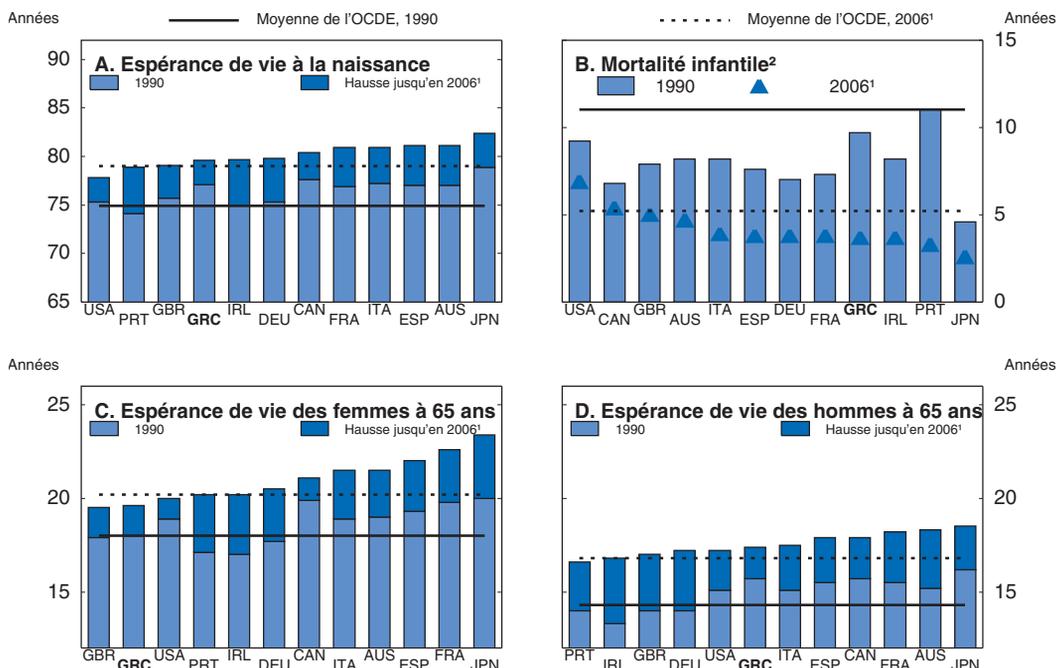
*Les résultats de la Grèce dans le domaine de la santé se comparent favorablement avec la moyenne de l'OCDE. Cependant, le fonctionnement du système de soins n'est pas jugé satisfaisant par la population. Une source d'insatisfaction concerne la proportion élevée des dépenses privées de santé des ménages, notamment des paiements informels, alors que les dépenses médicales publiques en proportion du PIB sont parmi les plus faibles de l'OCDE. Cette situation conduit à des problèmes d'équité d'accès à certains services médicaux. On observe aussi une baisse d'efficacité du système à laquelle il importe de remédier au plus tôt compte tenu de la hausse de la demande de soins, qui devrait s'intensifier au cours des prochaines décennies, et de la nécessité de maîtriser la croissance des dépenses publiques de santé. Ceci milite en faveur de réformes sur quatre points : i) réviser la structure très fragmentée du système de soins et sa gouvernance ; ii) améliorer la qualité des services publics de soins primaires ; iii) moderniser l'administration hospitalière ; et iv) encore mieux maîtriser les dépenses pharmaceutiques.*

## Performances et principaux défis

Les résultats obtenus dans le domaine de la santé se comparent favorablement dans une perspective internationale. L'état de santé de la population, mesuré sur la base d'indicateurs raisonnablement fiables et comparables entre pays, est dans l'ensemble meilleur que celui enregistré en moyenne dans l'OCDE (graphique 3.1). L'espérance de vie à la naissance, qui atteignait 79.6 ans en 2006, est plus élevée que dans la moyenne la zone. Le taux de mortalité infantile est aussi plus bas que dans de nombreux pays ayant un niveau de vie élevé comme l'Australie, le Canada, les États-Unis ou le Royaume-Uni. Les disparités des résultats entre les sexes semblent aussi moins prononcées que dans la moyenne OCDE, comme le montrent les indicateurs d'espérance de vie tant à la naissance qu'à 65 ans. Le niveau des dépenses médicales totales est globalement en ligne avec le niveau de revenu par habitant du pays (graphique 3.2).

Le système de santé grec semble de prime abord relativement efficace en comparaison internationale. Une étude empirique récente de l'OCDE (Joumard *et al.*, 2008), basée sur une analyse sur données de panel, met en évidence l'incidence significative des dépenses

Graphique 3.1. Indicateurs de santé

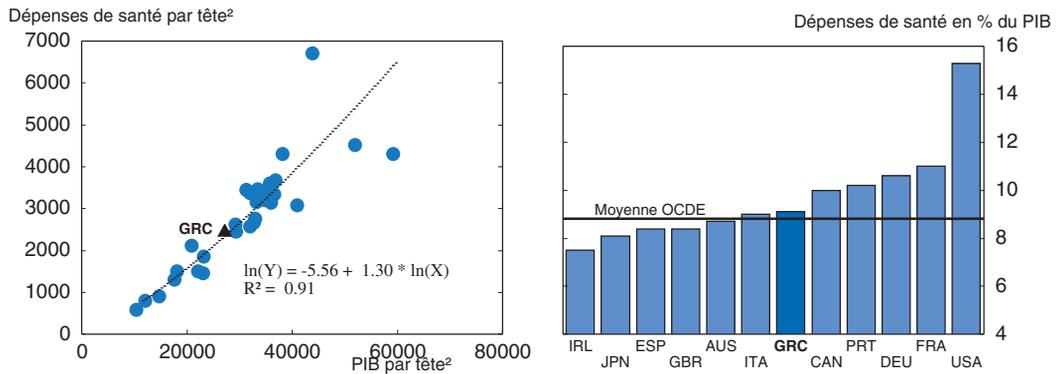


1. 2006 ou dernière année disponible.
2. Décès pour 1 000 naissances vivantes.

Source : Éco-Santé OCDE (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685653633403>

## Graphique 3.2. Dépenses en soins de santé

2006<sup>1</sup>

1. 2005 pour la Turquie, 2004 pour les Pays-Bas, 2003 pour la Nouvelle-Zélande. Estimation pour le Luxembourg et la Suisse.

2. USD courants, à parité de pouvoir d'achat.

Source : Éco-Santé OCDE, 2008.

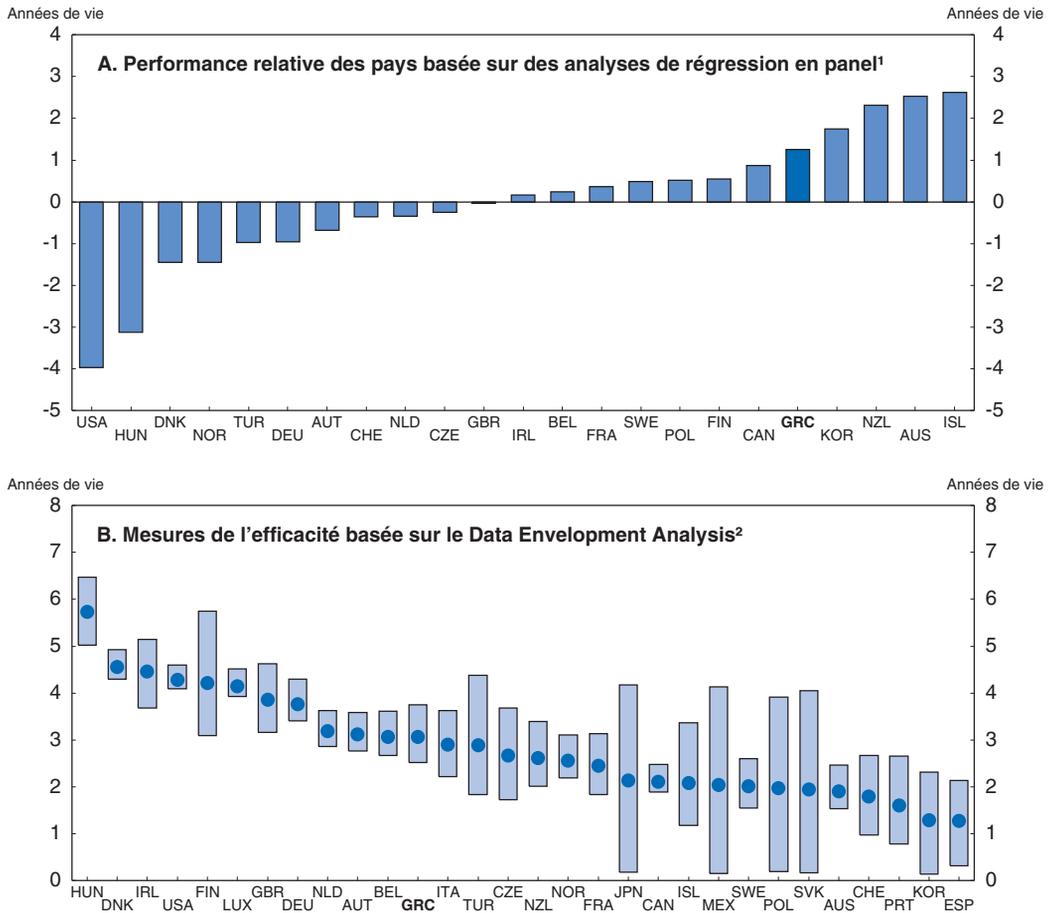
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685671062080>

médicales, des niveaux de vie et d'instruction, de la consommation de tabac et d'alcool, des régimes alimentaires et de la pollution sur les indicateurs de santé des différents pays. Pour la Grèce, les résultats prévus par ce modèle sur des indicateurs comme l'espérance de vie sont en deçà de leur valeur effectivement observée, ce qui donne à penser que le système de soins est relativement efficace dans une perspective internationale (graphique 3.3, partie A). Ces résultats sont d'ailleurs corroborés par Afonso et al. (2003), qui situait la Grèce au 6<sup>e</sup> rang parmi 23 pays de l'OCDE sur le plan de l'efficacité du système de soins. Néanmoins, ces conclusions doivent être interprétées avec prudence en raison des limitations imposées par les données disponibles<sup>1</sup>. Comme le reconnaissent Joumard et al. (2008), ces résultats ne sont d'ailleurs que partiellement confirmés par une évaluation alternative basée sur une analyse d'enveloppement de données, laquelle suggère que le système de santé grec aurait une efficacité similaire à celle la moyenne de l'OCDE et que l'espérance de vie pourrait gagner jusqu'à 3 ans (graphique 3.3, partie B) si l'efficacité de ce système était portée au niveau des pays les plus performants (Joumard et al., 2008).

Malgré ces résultats assez favorables, le fonctionnement du système de soins n'est pas jugé satisfaisant par la population. L'insatisfaction, que soulignent par exemple OMS (1996) et Tountas et al. (2005), est plus prononcée que dans la plupart des autres pays (graphique 3.4). Cette situation témoigne des déficiences de ce secteur malgré les nombreuses réformes, ou tentatives de réformes, engagées depuis une quinzaine d'années, et d'une inadéquation persistante de l'offre de soins par rapport aux attentes des citoyens, en particulier pour les services de santé primaires. Une corrélation existe entre les évaluations de qualité des soins primaires par les patients et les performances des systèmes de santé des pays européens (OMS, 2004).

Une des sources de cette insatisfaction est liée au poids élevé des dépenses privées des ménages consacrées à la santé. Alors qu'à l'origine le système de soins avait été conçu pour assurer un accès gratuit aux services médicaux pour toute la population, en 2006 plus de 38 % du total des dépenses médicales étaient privées, de sorte que celles-ci s'élevaient à 3.5 % du PIB (graphique 3.5). Seuls les États-Unis, la Suisse et le Mexique avaient un

Graphique 3.3. Mesures de l'efficacité du système de santé grec : comparaison internationale



1. Les résidus du modèle et les écarts des constantes par pays par rapport à la moyenne sont additionnés et considérés comme une estimation de l'efficacité relative (i.e. les années montrées dans le graphique ci-dessus peuvent être interprétées comme des années de vie qui seraient gagnées (ou perdues) si le pays était aussi efficace que la moyenne de l'OCDE).
2. Avec trois intrants (les dépenses de santé, le statut économique, social et culturel, la consommation de fruits et légumes) et un extrant (l'espérance de vie à la naissance). Les points du graphique correspondent à l'estimation ponctuelle des gains potentiels d'efficacité mesurés en nombre d'années de vie. Les barres correspondent aux intervalles de confiance des scores d'efficacité.

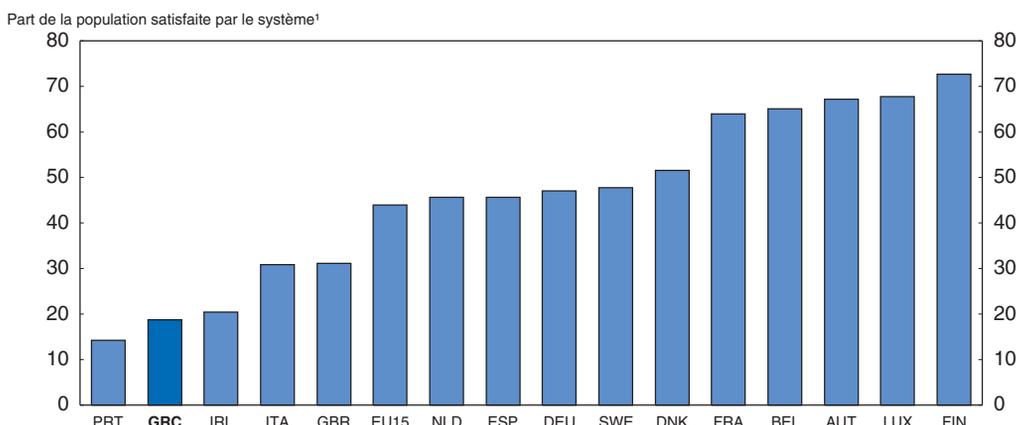
Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685772674882>

niveau plus élevé de dépenses privées dans l'OCDE. Ces dépenses sont en outre constituées à plus de 90 % par des paiements directs des ménages, contre moins de 80 % dans la moyenne de l'OCDE. Cette situation reflète en partie le besoin impératif d'assainissement budgétaire en Grèce. Les dépenses publiques dans le domaine de la santé ne représentaient en effet que 5.6 % du PIB en 2006 et étaient parmi les plus faibles de l'OCDE. Cette contrainte pose toutefois des difficultés, notamment sur le plan de l'équité.

Le système de soins vise à garantir un accès universel et gratuit aux services médicaux pour toute la population. Selon Geitona et al. (2007), l'état de santé des individus constitue le principal déterminant de l'utilisation de ces services et la plupart des études s'accordent pour indiquer que les facteurs socio-économiques n'ont pas d'impact sur le recours aux

Graphique 3.4. **Satisfaction du public vis-à-vis du système de santé, pays de l'UE, 2002**



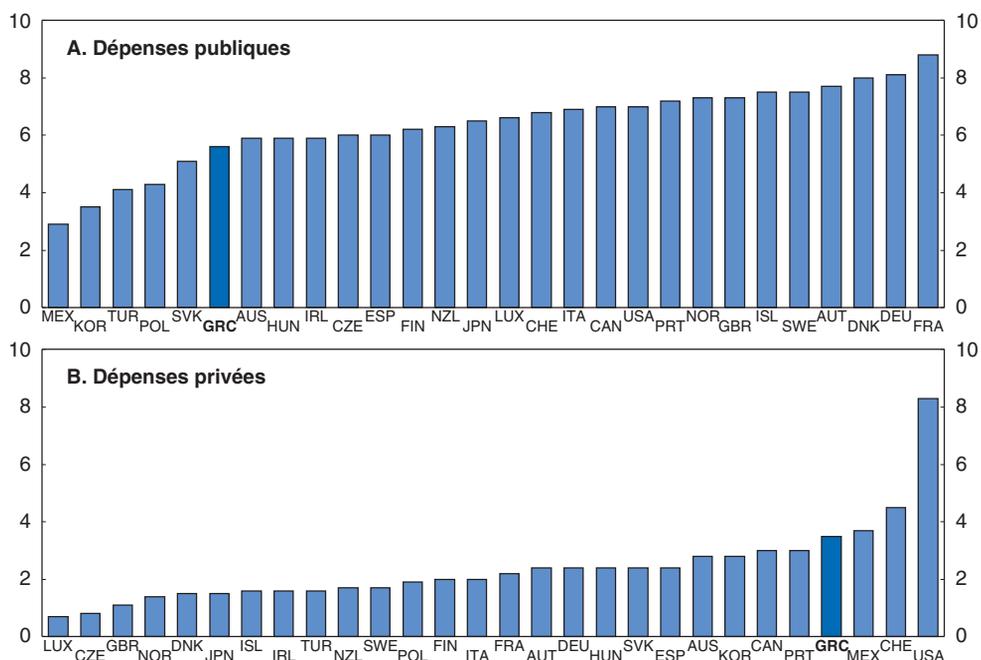
1. Personnes indiquant que le système fonctionne bien ou que des changements mineurs lui permettraient de mieux fonctionner.

Source : OCDE, Éco-Santé 2008, Eurobaromètre, 2003.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685776675548>

Graphique 3.5. **Dépenses publiques et privées en soins de santé**

En pourcentage du PIB, 2006<sup>1</sup>



1. 2005 pour la Turquie.

Source : OCDE, Éco-Santé 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685780858044>

soins hospitaliers dans le secteur public (Pappa et Niakas, 2006). Toutefois, on constate une certaine inégalité du point de vue du degré et de la générosité de la couverture du risque maladie. Ce problème d'équité est renforcé par de fréquents transferts informels (« dessous

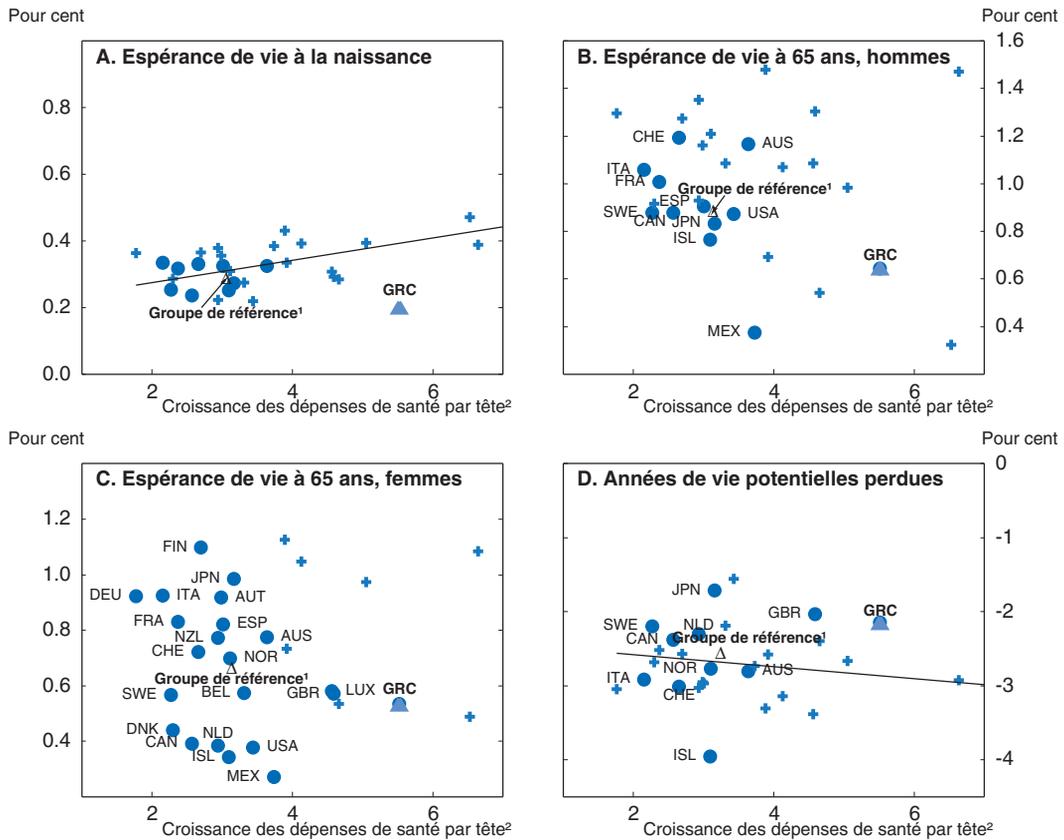
de table ») payés par les assurés pour avoir accès à des services publics de santé normalement gratuits. De façon générale, le niveau élevé et croissant des dépenses privées, qui rend le financement du système de santé régressif (Liaropoulos et Tragakes, 1998), contribue à des inégalités d'accès à certains services médicaux. L'utilisation de services hospitaliers privés est plus forte pour les ménages aisés et ceux ayant une assurance privée. Les dépenses hospitalières directement financées par les familles modestes n'atteignent qu'un cinquième de celles des autres ménages (GSNE, 2006). Selon Siskou et al. (2008), la probabilité de recourir à des soins hospitaliers privés pour les titulaires d'une assurance privée est 2.2 fois plus élevée que pour les personnes qui n'ont pas une telle assurance. La probabilité de consulter des médecins privés est aussi 50 % à 80 % plus élevée pour les ménages aisés que pour les familles à revenu modeste ou à niveau d'éducation élémentaire. Des personnes de condition modeste peuvent aussi être contraintes de recourir à des soins privés à cause du développement restreint des réseaux publics de santé dans certaines zones rurales, de la longueur des files d'attente dans certains cas et de la faible qualité de certains services (Pappa et Niakas, 2006). Le recours contraint aux services privés est alors susceptible de peser sur les budgets des familles modestes (voir *infra*).

Les ressources publiques limitées allouées à la santé militent en faveur de la poursuite des efforts d'efficacité afin d'optimiser leur utilisation. Depuis une quinzaine d'années toutefois, les gains d'espérance de vie et la baisse du nombre potentiel d'années de vie perdues ont été plus faibles que dans la moyenne de l'OCDE malgré une augmentation plus forte des dépenses médicales totales, ce qui indique une érosion de l'efficacité du système. Nolte et McKee (2008) concluent aussi que les progrès réalisés en Grèce entre la fin des années 90 et le début des années 2000 pour réduire la mortalité évitable ont été relativement modestes en comparaison internationale, notamment pour les hommes. Cette tendance ne résulte pas d'un rattrapage des pays les moins avancés puisque la Grèce a aussi réalisé moins de progrès sur le plan sanitaire que les pays qui avaient des résultats équivalents ou supérieurs aux siens en 1990, malgré une hausse plus rapide de ses dépenses (graphique 3.6).

L'érosion de l'efficacité du système de santé est confirmée par une analyse d'enveloppement de données. Les analyses de ce type relient les résultats sanitaires des pays de l'OCDE aux ressources consacrées aux systèmes de soins et à certains autres déterminants, comme le niveau de revenu ou d'éducation et le mode de vie de leur population, en construisant une frontière d'efficacité du processus de production des services médicaux dont il est possible de dériver une mesure de l'efficacité (annexe 3.A1). Cette analyse, similaire à celle réalisée par Joumard et al. (2008), indique que la performance du système de soins grec, qui se situait entre le 3<sup>e</sup> et le 5<sup>e</sup> rang des pays de l'OCDE en 1990, ne s'établissait plus qu'entre le 12<sup>e</sup> et le 18<sup>e</sup> rang en 2006, selon que l'on mesure les ressources disponibles pour la santé par le niveau des dépenses par habitant ou le personnel médical actif (graphique 3.7). Alors qu'en 1990 on estimait qu'une utilisation des ressources allouées à la santé aussi efficace que dans les pays les plus performants aurait accru l'espérance de vie à la naissance de 0.8 à 0.9 an, la marge de progression s'est accrue dans une proportion se situant entre 1.7 et 3 ans en 2006<sup>2</sup>. Ce recul des performances relatives apparaît en outre plus marqué quand les moyens consacrés à la santé sont mesurés par le nombre de personnel médical actif. Ceci suggère que ces moindres performances traduisent surtout une baisse d'efficacité technique, plutôt qu'un gonflement des coûts des inputs, c'est à dire des prix et des rémunérations des services médicaux.

## Graphique 3.6. Evolution des résultats et des dépenses de santé

1990-2006



1. Le groupe de référence représente la moyenne des pays ayant des indicateurs de santé semblables ou meilleurs que la Grèce en 1990. Les noms de chacun des pays sont indiqués dans chaque partie, à l'exception de la partie A. Pour cette partie, les pays sont l'Australie, le Canada, l'Espagne, la France, l'Islande, l'Italie, le Japon, la Suède et la Suisse.
2. Prix du PIB en 2000.

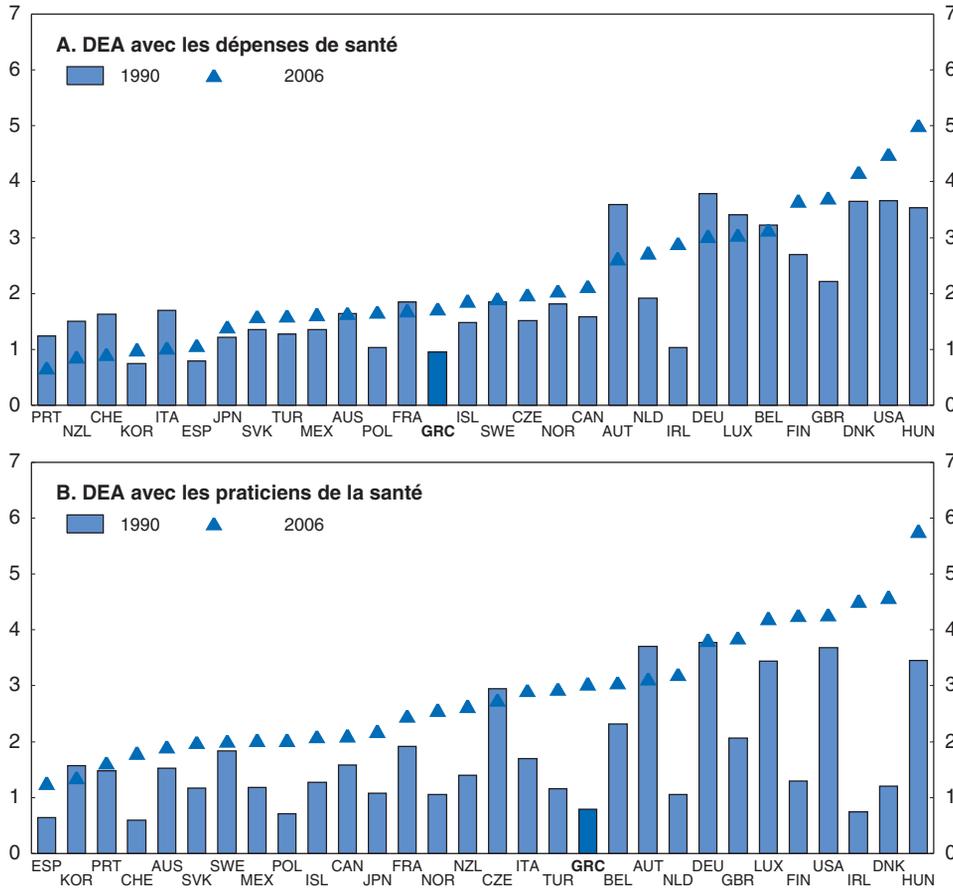
Source : OCDE, Éco-Santé 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685823468028>

Il importe de résoudre ces problèmes de baisse d'efficacité et d'équité compte tenu de la hausse de la demande de services médicaux et de la nécessité de maîtriser l'augmentation des dépenses publiques de santé. Comme dans les autres pays, les pressions à la hausse sur les dépenses médicales devraient en effet rester vives au cours des prochaines décennies principalement en raison de l'augmentation des niveaux de vie, des progrès de la technologie médicale et de la hausse des prix relatifs des services de santé. Une régression simple évaluant le lien entre dépenses de santé et revenus dans les pays de l'OCDE situe à 1.3 l'élasticité de ces dépenses par habitant relativement au PIB par habitant (graphique 3.2). Les pressions sur la demande de soins seront aussi accentuées par le vieillissement de la population, qui devrait être plus marqué en Grèce que dans la moyenne des autres pays de l'OCDE. Selon les travaux de l'OCDE, les seules ressources publiques consacrées à la santé et aux soins médicaux de longue durée pourraient augmenter de 3¼ à 6½ pour cent du PIB à l'horizon 2050 pour atteindre 9¼ à 12 % du PIB (OCDE, 2006). Garantir l'accès de toute la population à une offre de soins de qualité en

### Graphique 3.7. Évolution de l'efficacité depuis 1990 : analyse d'enveloppement de données

Gains potentiels d'efficacité mesurés par le nombre d'années de vie<sup>1</sup>



1. Gains potentiels d'efficacité (mesurés en nombre d'années d'espérance de vie à la naissance) réalisés par chaque pays. Les pays sont ordonnés en fonction de leur performance. Un résultat élevé indique une faible efficacité.

Source : Calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685838180335>

s'efforçant de maîtriser son coût pour les finances publiques va donc constituer un défi majeur pour la politique de la santé au cours des années à venir.

## L'organisation du système de santé entrave son efficacité

### La structure fragmentée du système de soins est source d'inefficacité

Tous les pays de l'OCDE sont confrontés à de difficiles problèmes de régulation dans le domaine de la santé. La demande de services médicaux doit s'exercer à travers un système d'assurance, souvent directement pris en charge par l'État, pour permettre à tous les individus d'accéder aux soins, c'est-à-dire pour limiter les problèmes d'accès et assurer une solidarité entre les assurés. Toutefois, cette structure de financement conduit à des problèmes d'incitation que renforce l'asymétrie de l'information entre les assureurs, les prestataires de soins et les assurés (ou les patients). La régulation a un rôle central à jouer dans l'interaction entre ces acteurs pour garantir une offre de soins de qualité à un coût supportable. La maîtrise et l'efficacité des dépenses dépendent en effet de la capacité des assureurs à négocier des prix avantageux avec les fournisseurs de soins et à les inciter à

renforcer leur efficacité. Il importe par ailleurs de limiter les risques d'aléa moral que génère le système d'assurance en incitant les assurés à surconsommer. Enfin, il faut aussi éviter les problèmes de consommation médicale excessive liée au phénomène d'induction de la demande par les prestataires de soins. Une régulation à la fois de l'offre et de la demande est donc nécessaire. Un juste dosage doit cependant être trouvé entre les incitations destinées à stimuler l'efficacité et la qualité des soins et celles visant à garantir la maîtrise des coûts.

Le système public de santé grec a une organisation fragmentée qui rend difficile une gestion cohérente des incitations. Ce système (encadré 3.1) ne correspond pas à un modèle clair de régulation. Depuis 1983 il comprend un système national intégré de soins « beveridgien », le système national de santé (ESY), bénéficiant à toute la population et financé en grande partie par l'État. Cette structure, qui s'apparente au système britannique de santé, fournit en principe au gouvernement un contrôle direct sur l'offre de services médicaux primaires et sur les soins hospitaliers. Toutefois, à ce modèle se superpose un modèle « bismarckien » semblable à celui de l'Allemagne et de la France, impliquant des caisses d'assurance publiques qui sont principalement financées par des cotisations sociales et dont la croissance des dépenses est largement déterminée par la demande. Il existe plus d'une trentaine de caisses d'assurance maladie, qui sont soumises à des conditions différentes sur le plan de la réglementation, des taux de cotisations, de la couverture et de l'accès aux prestations. L'affiliation obligatoire à ces caisses dépend de la profession des assurés de sorte que, contrairement à d'autres pays, leur multiplicité ne sert pas à instiller de la concurrence dans le système de soins. La plupart de ces caisses sont de taille réduite, puisque les quatre plus grandes couvrent près de 95 % de la population. L'hétérogénéité de ce dispositif complique sa gouvernance.

### Encadré 3.1. L'organisation du système de santé

#### **Le système de santé assure une couverture universelle**

Le système de santé est caractérisé par une combinaison d'offre et de financement public et privé. Le secteur public comprend plus d'une trentaine de caisses d'assurance maladie, dont les plus importantes disposent de leur propre réseau de soins ambulatoires situé principalement en zone urbaine. Il inclut d'autre part un système intégré de soins géré directement par l'État, l'ESY, qui fournit la plus grande part de l'offre hospitalière ainsi que des services médicaux primaires en zone rurale. Ce système public est complété par une offre privée abondante de services délivrés dans des cabinets médicaux indépendants, des centres de diagnostic et des hôpitaux.

Le système public offre une couverture médicale complète à toute la population. Celle-ci est assurée par l'affiliation obligatoire des travailleurs aux caisses maladie, qui s'étend aux personnes à leur charge. Les caisses les plus importantes sont l'IKA, qui assure les salariés du secteur privé et leur famille (50.3 % de la population), l'OGA qui couvre les travailleurs agricoles (19.5 %), l'OAEE pour les entrepreneurs individuels et l'OPAD pour les fonctionnaires (respectivement 12.9 % et 11.7 %)<sup>1</sup>. Par ailleurs, les services de santé primaires et d'urgence, que fournissent les centres ruraux de soins et les consultations externes des hôpitaux de l'ESY, sont ouverts à toute la population, y compris les immigrants illégaux. Les personnes sans ressources ont aussi accès aux soins hospitaliers de l'ESY.

### Encadré 3.1. L'organisation du système de santé (suite)

#### **Le financement des dépenses de santé est en grande partie privé**

Les dépenses publiques de santé sont financées pour 48 % par des cotisations sociales et pour 52 % par la taxation générale, via des transferts du budget de l'État. Ces transferts servent principalement à acquitter les dépenses des centres médicaux et dispensaires ruraux de l'ESY ainsi que les dépenses hospitalières non couvertes par les honoraires que versent les caisses maladie pour la prise en charge de leurs membres. Les cotisations sociales servant à financer les caisses maladie sont le plus souvent proportionnelles au revenu des assurés et payées à part égale par les employés et les employeurs<sup>2</sup>. Les caisses maladie bénéficient aussi de subventions à des degrés divers. Celles-ci sont élevées pour les caisses des agriculteurs et des entrepreneurs individuels.

Les dépenses médicales privées des ménages sont constituées à 92 % par des dépenses directes. À l'instar des systèmes de santé coréen ou mexicain, les assurances privées complémentaires ne jouent en effet qu'un rôle mineur en Grèce. Elles représentent seulement 8 % des dépenses médicales privées et couvraient 10 % de la population en 2005. Ces chiffres sont en progression par rapport aux années 80, quand seulement 2 % de la population avaient une assurance médicale privée.

Le poids important des dépenses privées de santé des ménages, qui atteint près de 40 % des dépenses totales, ne résulte pas d'une participation formelle élevée aux coûts médicaux. Celle-ci est en effet assez modeste. Elle s'applique principalement aux produits pharmaceutiques et varie entre 0 et 25 % des coûts selon la sévérité et le caractère chronique de la maladie ainsi que les ressources financières des patients. Les médicaments délivrés dans les hôpitaux sont gratuits. Une participation est aussi requise lors des admissions hospitalières (15 EUR) et pour accéder aux consultations externes des hôpitaux de l'ESY (3 EUR), sauf pour les membres de l'OGA. Cette contribution est cependant rarement perçue (Mossialos *et al.*, 2005a). En revanche, le recours aux services publics de santé est souvent associé à des paiements informels.

#### **Les soins hospitaliers sont très majoritairement publics et l'offre de services ambulatoires est fragmentée**

L'offre de soins hospitaliers est assurée par trois catégories d'hôpitaux : ceux de l'ESY, administrés par le ministère de la santé, les hôpitaux publics que gèrent d'autres ministères (principalement des hôpitaux militaires et ceux des caisses maladie) et les hôpitaux privés. Environ 75 % des lits d'hôpitaux se trouvent dans le secteur public (dont 67 % dans l'ESY) et 25 % dans le secteur privé. Alors que les soins hospitaliers de l'ESY sont gratuitement accessibles à toute la population, ceux des hôpitaux privés requièrent le paiement d'honoraires qui sont le plus souvent acquittés par des personnes couvertes par une assurance privée ou une caisse maladie ayant conclu des contrats avec ces prestataires médicaux.

L'offre de services de santé primaires est organisée autour de quatre structures de soins distinctes :

- *Celles de l'ESY*, qui comprend les services d'urgence (EKAV), les consultations externes des hôpitaux ainsi que les dispensaires et centres médicaux situés en zone rurale et semi-urbaine. Ces centres ruraux de soins sont administrativement rattachés à des hôpitaux.
- *Les services ambulatoires que fournissent certaines municipalités*. Cette offre de services est d'ampleur limitée et ne correspond qu'à une gamme réduite de soins. Dans le cas de la ville d'Athènes, ces services sont principalement utilisés par les personnes non assurées, notamment les immigrants.

### Encadré 3.1. L'organisation du système de santé (suite)

- *Les réseaux de soins des différentes caisses maladie.* Quelques caisses ont développé leur propre réseau intégré de services santé primaires. Dans le cas de l'IKA, celui-ci constitue un vaste ensemble de près de 300 polycliniques disposant d'un personnel de près de 8 000 médecins et 4 000 infirmières (IKA, 2005). Les services ambulatoires non offerts de cette façon le sont par l'intermédiaire des dispensaires et centres médicaux de l'ESY (pour les membres de l'OGA) ou par des cabinets médicaux et des centres de diagnostic privés sous contrat avec les caisses maladie.
- *Les cabinets médicaux, laboratoires, centres de diagnostic et consultations de médecine externe des hôpitaux du secteur privé.* Lorsqu'ils ne sont pas sous contrat avec des caisses maladie publiques, ces centres de soins sont financés par des paiements directs ou des assurances privées.

#### **Le statut, les contrats et les modes de rémunération varient selon le personnel médical**

Les contrats conclus entre les prestataires médicaux et les réseaux publics de santé, que ce soient l'ESY ou les caisses d'assurance, peuvent prendre différentes formes. Dans tous les cas cependant, les barèmes de rémunération des fournisseurs de soins doivent être approuvés par le gouvernement (ministère de la Santé ou de l'Emploi).

Le personnel des centres de soins et des hôpitaux de l'ESY est en général constitué de salariés ayant un statut de fonctionnaire travaillant à temps plein. Les centres médicaux ruraux de l'ESY sont aussi dotés d'un personnel d'internes en médecine, en cours de formation, lesquels sont tenus de passer au moins un an en zone rurale pour obtenir leur diplôme, avant éventuellement de se spécialiser. Dans le cas des caisses disposant de leurs propres services médicaux (comme l'IKA), le personnel médical est aussi salarié. En revanche, les contrats conclus par les caisses avec des praticiens privés prévoient généralement un paiement à l'acte selon des barèmes déterminés. Les médecins de l'OAEI sont quant à eux payés par capitation. L'IKA établit aussi des contrats avec des médecins ruraux payés par capitation pour assurer ses services dans certaines zones éloignées. L'accès à tous ces services publics est habituellement gratuit et ne requiert aucun paiement. Toutefois, certaines caisses offrent aussi à leurs assurés le libre choix de leur médecin, que les patients rémunèrent alors au prix du marché, puis sont remboursés par leur caisse en fonction d'un barème prédéfini.

Les médecins salariés à temps plein de l'ESY, comme ceux des caisses maladies, ne peuvent ouvrir un cabinet privé. Les médecins hospitaliers de l'ESY peuvent toutefois ouvrir des consultations externes privées les après-midi dans les hôpitaux. Ils sont alors directement payés à l'acte sur la base d'un tarif forfaitaire compris entre 25 EUR et 90 EUR. Par ailleurs, la plupart des médecins travaillant pour les caisses ont des contrats à mi-temps et ils peuvent exercer une activité privée. Dans ce cas, les prestataires médicaux sont aussi payés à l'acte au prix du marché. De nombreux praticiens ont donc une activité duale et travaillent simultanément pour le secteur public et le secteur privé.

1. Les chômeurs sont couverts par l'IKA, qui reçoit pour cela des aides publiques. Les retraités sont couverts par leur caisse d'origine, sauf pour les membres de l'OAEI, qui sont pris en charge par l'IKA.
2. Le taux des cotisations d'assurance maladie à l'IKA s'élève à 5.10 % du salaire et est supporté à part égale par les employeurs et les salariés. Les travailleurs affiliés à l'OGA ont le choix entre sept classes d'assurance dont les taux de cotisation ne dépassent pas 1.5 %. De façon similaire, les assurés de l'OAEI peuvent choisir parmi 14 classes d'assurance moyennant une cotisation mensuelle forfaitaire variable.

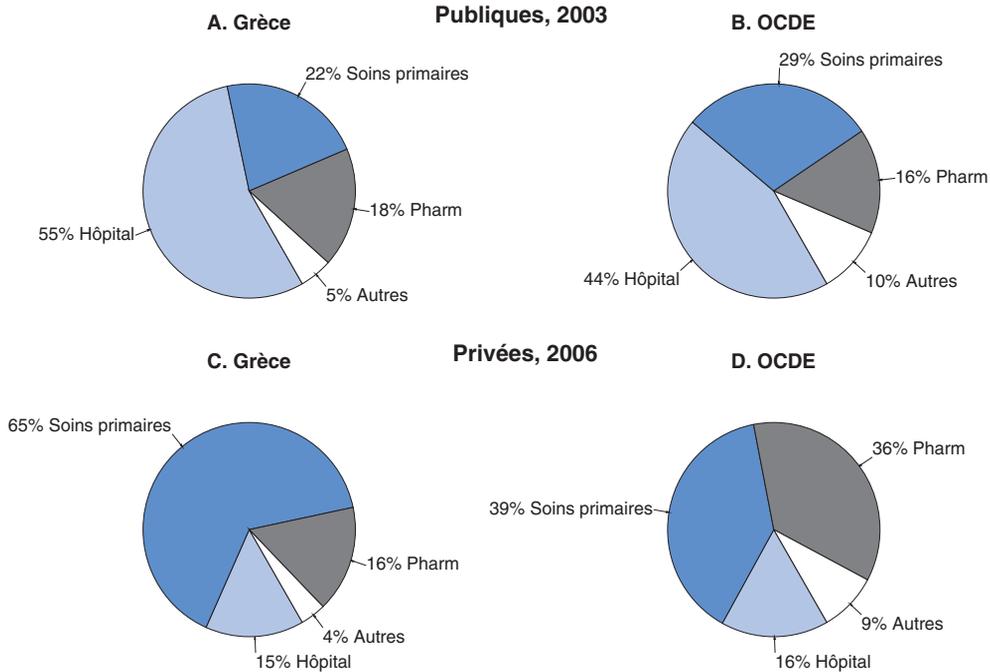
Plusieurs ministères interviennent dans la gestion de l'offre publique de soins, ce qui accentue les problèmes de gestion. Le ministère de la Santé et de la Solidarité sociale est le principal responsable de la définition et de la mise en œuvre de la politique de santé, puisque c'est lui qui alloue les ressources en personnel et matériel aux différentes structures médicales publiques et détermine la réglementation du Service national de santé, l'ESY. Il partage cependant certaines responsabilités avec d'autres ministères. La supervision et les diverses réglementations des caisses publiques d'assurance, qui gèrent également les régimes de pensions, sont par exemple du ressort du ministère de l'Emploi et de la Protection sociale. Ceci concerne la définition des prestations médicales couvertes, les conditions d'accès aux médecins ou les taux de cotisation. Le ministère de l'Économie et des Finances intervient pour les taux de cotisation et lorsqu'il s'agit de combler les déficits récurrents de l'ESY et des caisses d'assurance maladie. Le ministère de l'Éducation joue un rôle clé dans la détermination du nombre de places dans les écoles de médecine et celui du Développement fixe les prix des médicaments.

### ***L'information statistique souffre de sérieuses lacunes***

L'organisation actuelle du système statistique complique le pilotage de la politique de santé pour plusieurs raisons. En premier lieu, elle contribue aux sérieuses lacunes statistiques en rendant plus difficile la collecte d'informations éparses et l'informatisation de leur gestion. La Grèce est ainsi l'un des rares pays de l'OCDE à n'avoir pas encore adopté le système OCDE de comptes de la santé. Ceci affecte non seulement la qualité de ses données, mais aussi leur couverture<sup>3</sup>. De nombreuses informations essentielles à l'analyse du fonctionnement du système de soins font défaut. Ainsi, il n'existe pas de statistiques officielles sur la structure des dépenses totales, publiques et privées entre les différents types de soins, qu'ils soient ambulatoires, hospitaliers et pharmaceutiques ou autres. Plusieurs études soulignant cette déficience, que favorisent aussi des difficultés méthodologiques liées par exemple à l'évaluation des transferts entre les secteurs public et privé ou l'estimation des dépenses informelles, ont tenté d'y remédier en procédant à des estimations (Souliotis et Kyriopoulos, 2003 ; Siskou et al., 2008). Ces estimations obtenues à partir de différentes sources et enquêtes partielles indiquent que les services hospitaliers constitueraient plus de la moitié des dépenses publiques de santé, alors que l'offre de soins primaires occuperait une place prépondérante dans les dépenses privées (graphique 3.8). Il n'existe pas, en revanche, de données sur les ressources consacrées à la prévention, ni sur les coûts de gestion du système. L'opacité de l'information s'étend aussi au domaine des files d'attente pour les soins médicaux.

### ***La démographie médicale n'est pas correctement gérée***

La démographie médicale n'est pas correctement gérée, ce qui crée des déséquilibres dans l'offre de services. Le nombre des professionnels de la santé formé dépend davantage des ressources financières du ministère de l'Éducation que d'un souci d'équilibre entre l'offre et la demande de services médicaux (OCDE, 2008a). Ceci conduit à d'importants déséquilibres. Par exemple, la proportion de médecins et de dentistes en activité est très élevée par rapport à la population en comparaison internationale, alors que la proportion d'infirmières est très faible (graphique 3.9). Selon certaines estimations, 15 000 postes d'infirmières manqueraient dans le secteur public, soit environ 40 % des effectifs en activité. Si l'on comblait cet écart, la densité d'infirmières dans la population augmenterait à 4.7 pour mille, ce qui resterait inférieur à la moyenne OCDE (9.5 pour mille). La

Graphique 3.8. **Composition des dépenses de santé**

Note : Les estimations pour la Grèce ont été fournies par les autorités. Elles proviennent d'études spécifiques et de travaux académiques. Elles ne sont pas strictement comparables aux données de l'OCDE.

Source : Données fournies par les autorités grecques et Éco-Santé OCDE, 2008.

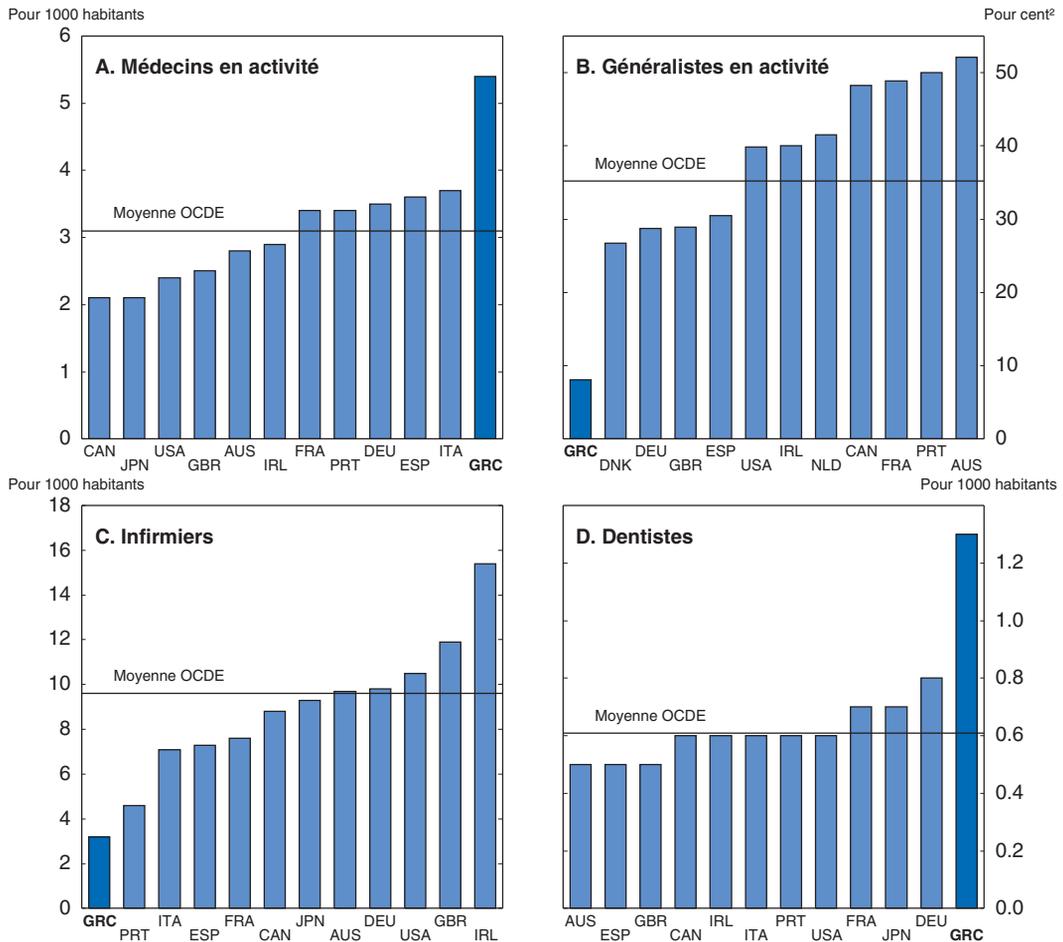
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685840585270>

rémunération peu attractive des infirmières constitue un handicap sérieux pour renforcer leurs effectifs. En raison du nombre élevé de médecins en activité, que renforce le grand nombre d'étudiants poursuivant leurs études à l'étranger, la Grèce figure parmi les rares pays de l'OCDE ayant une émigration nette de professionnels de la santé, ce qui représente une perte de capital humain (graphique 3.10). Le nombre de généralistes est par ailleurs très faible par rapport à celui des spécialistes, alors qu'il apparaît préférable pour les résultats en matière de santé de disposer d'un corps médical comprenant de nombreux généralistes plutôt que de nombreux spécialistes (Starfield, 2005). En 2006, seuls 2.5 % des médecins grecs étaient des généralistes ou 9.5 % si l'on inclut parmi eux les internes. Des déséquilibres marqués affectent aussi la répartition du personnel médical sur le plan géographique. Ainsi, seulement 5 % des médecins travaillaient dans les dispensaires et centres médicaux ruraux de l'ESY, alors que la population rurale représente 25 % de la population totale. Le besoin d'une présence médicale accrue dans les zones excentrées, en particulier les îles, a été récemment renforcé par la hausse de la demande de soins dans ces régions liée à l'augmentation de l'immigration illégale.

### **L'allocation des ressources publiques de santé est déficiente**

En raison de la fragmentation du système, les ressources publiques consacrées à la santé ne sont en effet pas mises en commun et leur allocation ne repose généralement ni sur des critères d'efficacité, ni sur des critères d'équité. Les autorités n'exercent que de façon limitée leur pouvoir de négociation. Il n'existe pas de coordination des achats entre les caisses d'assurance et des efforts n'ont été engagés que très récemment pour regrouper

## Graphique 3.9. Ressources humaines dans le secteur de la santé

2006<sup>1</sup>

1. 2006 ou dernière année disponible.

2. En pour cent du total des généralistes et des spécialistes en activité.

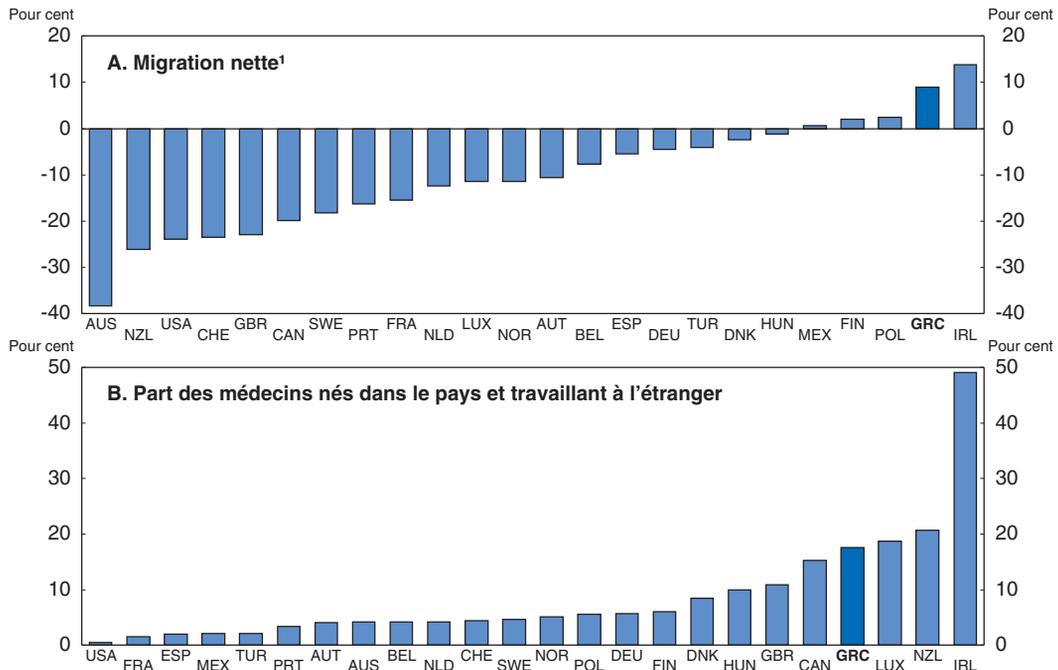
Source : OCDE, *Éco-Santé OCDE* 2008.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685868754860>

et rationaliser les passations de marchés publics des hôpitaux (voir *infra*). Les caisses disposent chacune de leurs propres structures administratives et financières. Dans ce cadre, les évaluations économiques jouent un rôle très limité dans l'allocation des ressources, pour laquelle les médecins jouent un rôle prépondérant (Rovithis, 2006). Les déficiences dans le domaine des statistiques médicales constituent aussi un obstacle à la création d'un organisme fournissant des conseils en matière d'économie de la santé comme le *National Institute for Health and Clinical Excellence* au Royaume-Uni. En pratique, les moyens financiers des hôpitaux sont largement déterminés en fonction des dépenses passées. Des critères similaires paraissent aussi s'appliquer à la répartition des ressources du gouvernement central entre les régions (Mitropoulos et Sissouras, 2004).

Les hôpitaux de l'ESY sont régulièrement confrontés à des difficultés financières, que favorisent non seulement le sous-financement de leurs services mais également les fréquents et importants retards de paiements des caisses maladie. Entre 1997 et 2004, les pouvoirs publics sont ainsi intervenus à deux reprises pour couvrir de façon rétrospective les dettes

## Graphique 3.10. Taux d'immigration et d'expatriation des médecins

Pour cent du nombre total de médecins, vers 2000



1. Médecins nés dans le pays et travaillant à l'étranger moins les médecins nés à l'étranger, en part du nombre total de médecins travaillant dans le pays.

Source : OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2007.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/685875128365>

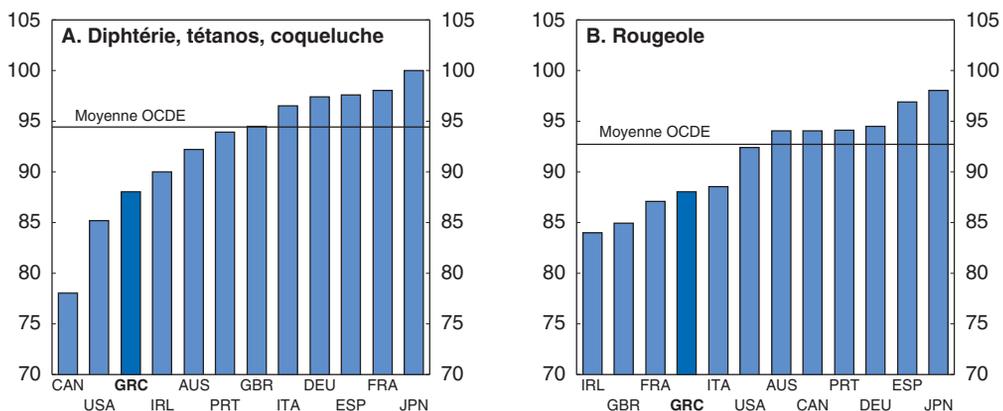
hospitalières. Entre mai 2001 et décembre 2004, la facture s'est élevée à 2.5 milliards EUR, soit 1.3 % du PIB. Depuis lors, cette dette s'est de nouveau accrue et dépassait 4 milliards EUR à l'automne 2008 (1.6 % du PIB), et les hôpitaux publics ont accumulé des arriérés de paiement de 4½ milliards EUR envers leurs fournisseurs. Confrontés aux conséquences de la crise financière et au durcissement des conditions d'accès au crédit, fin 2008 ces fournisseurs ont d'ailleurs annoncé leur intention d'interrompre leurs approvisionnements en biens et équipements médicaux des hôpitaux de l'ESY. Les transferts régulièrement nécessaires pour couvrir *a posteriori* les déficits des hôpitaux n'incitent pas à réduire les coûts et à améliorer l'efficacité des soins dans le secteur public.

Les caisses maladie, auxquelles il incombe de fixer les budgets pour les soins primaires, hospitaliers et les dépenses de pharmacie de leurs membres, ne peuvent imposer de limites contraignantes à leurs dépenses, lesquelles dépendent en pratique de la demande. Le chevauchement entre les multiples structures de soins dans le domaine ambulatoire implique aussi de fréquentes duplications de ressources et des inefficiences. Les prescriptions des médecins de l'ESY doivent par exemple être validées par des médecins de l'IKA pour que les assurés de cette caisse puissent être remboursés, ce qui implique deux consultations. L'existence de nombreuses caisses maladie est par ailleurs source de problèmes d'équité en raison des différences de qualité des couvertures médicales publiques proposées, qui ne reflètent pas nécessairement des différences de taux de cotisation. Les syndicats représentant les caisses les plus généreuses se sont systématiquement opposés aux tentatives visant à les regrouper (Davaki et Mossialos, 2005). Ces caisses d'assurance (OPAD, OAE, les caisses du secteur bancaire et des services

publics, qui sont considérées comme les « caisses nobles »), offrent par exemple un accès aux hôpitaux privés et le libre de choix du médecin pour les soins primaires, ce que ne proposent ni l'IKA, ni l'OGA. En revanche, les centres de soins primaires de l'ESY, auxquels ont accès les membres de l'OGA, manquent d'équipements et de personnel ou sont dotés d'internes achevant leur formation et disposant d'une expérience clinique limitée. Ceci nuit aux services qu'ils fournissent (Tountas *et al.*, 2005).

Trop peu de ressources semblent être consacrées à la prévention, ce qui nuit à l'efficacité du système. Le taux d'immunisation de la population laisse penser que la Grèce souffre d'un retard dans ce domaine. Bien que le taux de vaccination ait augmenté fortement depuis 20 ans, il est toujours plus bas que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Par exemple, 12 % des enfants ne sont pas immunisés contre la diphtérie, le tétanos et la coqueluche (DTP3) ou la rougeole (graphique 3.11). Une autre composante importante de la prévention concerne la promotion de modes de vie sains, en particulier sur le plan des habitudes alimentaires et de la consommation de tabac. Parmi les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, la Grèce détient le record en matière de tabagisme et elle se situe au cinquième rang des pays ayant la plus forte consommation de calories par habitant après les États-Unis, le Portugal, l'Irlande et l'Autriche. Bien qu'une grande partie de la population grecque reste attachée au régime méditerranéen<sup>4</sup>, une proportion croissante de personnes, souvent jeunes, tend à adopter des habitudes alimentaires caractérisées par une importante absorption de sucre et de graisses (Costacou *et al.*, 2003). Ces tendances enregistrées depuis une vingtaine d'années ont des effets néfastes dans le domaine de la santé. Ainsi, les maladies du système circulatoire, que favorise aussi la consommation de tabac, constituent une cause de mortalité relativement plus importante que dans la moyenne de la zone de l'OCDE, avec 47 % des décès qui sont liés à des problèmes cardio-vasculaires (graphique 3.12)<sup>5</sup>. D'un autre côté, malgré ses hausses récentes, le prix du tabac reste bas. La consommation de tabac pourrait être réduite grâce à un relèvement des accises sur ces produits, comme le montre l'expérience d'autres pays de l'OCDE. Une politique de prévention plus active aurait sans doute des effets bénéfiques sur les résultats sanitaires. Dans ce contexte, les efforts engagés depuis 2005 pour promouvoir la santé devraient être renforcés<sup>6</sup>.

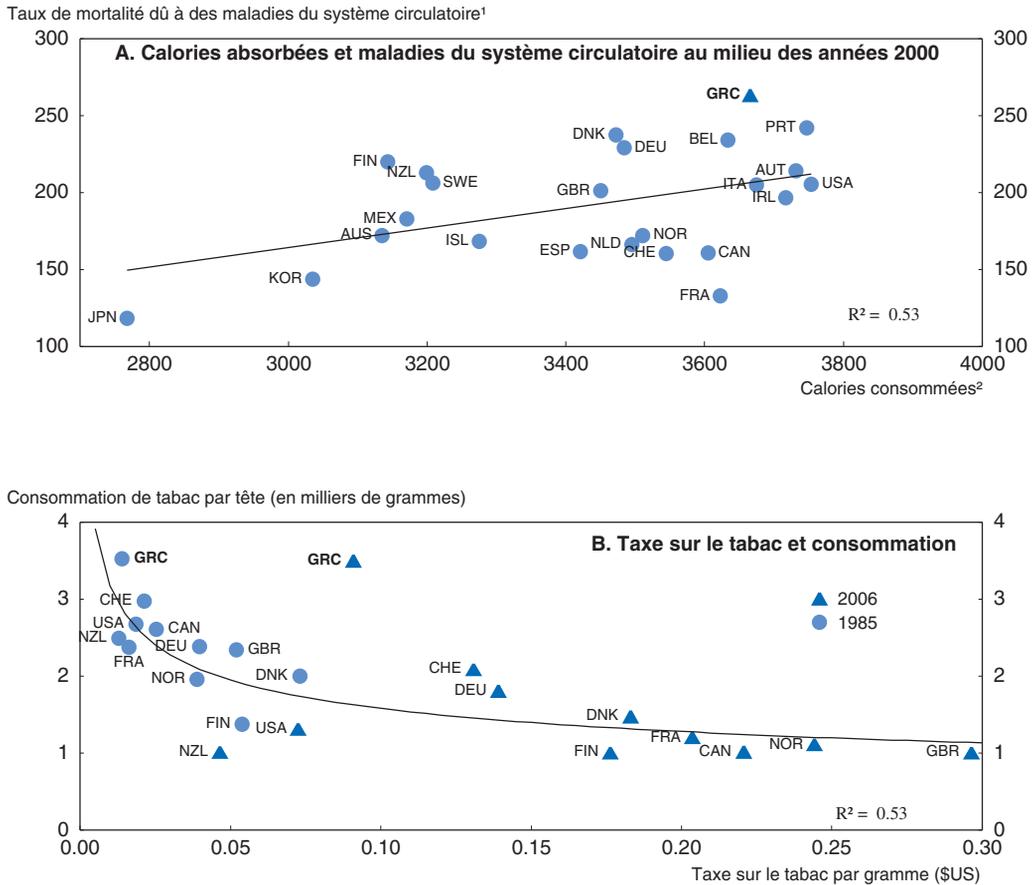
Graphique 3.11. **Enfants vaccinés dans les pays de l'OCDE**  
Pourcentage des enfants vaccinés, 2006<sup>1</sup>



1. 2006 ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Éco-Santé 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686024288448>

Graphique 3.12. **Calories absorbées, consommation de tabac et risques pour la santé**

1. Décès pour 100 000 habitants, 2006 ou dernière année disponible.
2. Par tête/jours, 2003.

Source : OCDE, Éco-Santé 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686027743757>

### **Le contrôle des dépenses publiques de santé s'exerce de façon très bureaucratique**

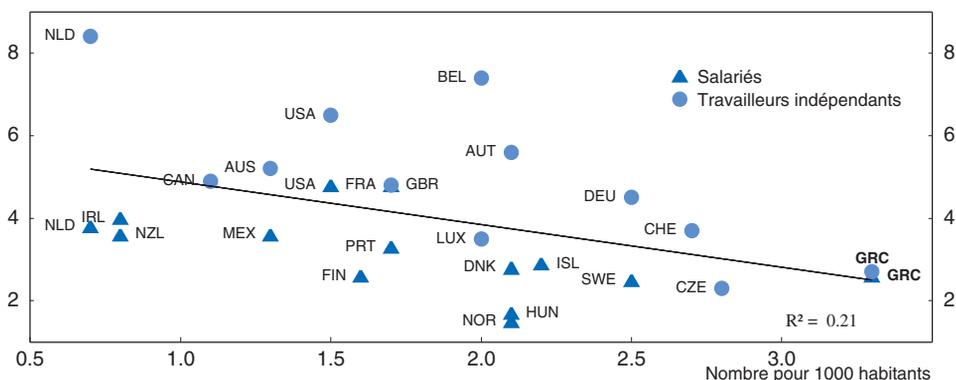
La manière dont le contrôle des dépenses publiques s'exerce est source d'inefficacité. Comme le notent bon nombre d'analystes, ce contrôle est assuré de façon trop bureaucratique et centralisée par le ministère de la Santé (OMS, 1996 ; Ballas et Tsoukas, 2004 ; Mossialos et al., 2005a). Le ministère fixe la plupart des prix et rémunérations des services médicaux du secteur public et il détermine les effectifs des hôpitaux et centres de soins ruraux ainsi que la combinaison des spécialités. Il intervient aussi dans la fixation de ces tarifs pour la caisse maladie des fonctionnaires (l'OPAD), conjointement avec le ministère de l'Économie et des Finances. Les tarifs des autres caisses requièrent l'approbation du ministère de l'Emploi. Malgré l'existence d'une offre excédentaire de médecins, l'ESY souffre d'un manque de main-d'œuvre dans certains domaines et certaines zones du fait en partie des restrictions à l'embauche imposées pour des raisons budgétaires et de la faiblesse des incitations à l'installation dans les zones isolées. L'administration financière des hôpitaux et

des centres de soins est d'autre part strictement réglementée, et les hôpitaux disposent de très peu de marges par rapport au ministère en matière de gestion et d'organisation, ce qui, joint à la prise en charge *ex post* des déficits par l'État, n'incite guère à l'efficacité. La création des régions administratives de soins (DYPE) en 2001 a visé à décentraliser certaines des compétences du ministère de la Santé afin d'améliorer l'allocation des ressources humaines entre les départements et les établissements hospitaliers d'une même région. Ce processus de décentralisation, qui a éliminé les rigidités dues au rattachement direct du personnel aux départements hospitaliers, a toutefois eu peu de succès. Malgré la réforme, les DYPE n'ont pas bénéficié d'une réelle indépendance leur permettant d'améliorer leur gestion. Leurs organes de direction et leur directeur général sont nommés par le ministre de la Santé (Economic and Social Council of Greece, 2005a). Les administrations régionales de santé, en principe responsables de la coordination de l'allocation des ressources dans leur zone géographique, ne disposent pas non plus des moyens nécessaires pour financer des investissements importants ou recruter des praticiens, et toutes leurs opérations financières doivent être approuvées par le ministère (OMS/EURO, 2006). Les DYPE, dont le nombre a été réduit de 17 à 7 en 2006 pour des raisons d'économie d'échelle<sup>7</sup>, se sont avérés être une source de bureaucratie supplémentaire ayant surtout un rôle de conseil auprès du ministère de la Santé ainsi que de supervision de la mise en œuvre de sa politique (Economic and Social Council of Greece, 2005).

Le faible niveau des prix des services médicaux du secteur public et des barèmes de rémunération des médecins de l'ESY et de ceux travaillant pour les caisses maladie engendre d'importantes dépenses privées. Il n'existe pas de différenciation des salaires des médecins hospitaliers entre les spécialités (Mossialos *et al.*, 2005a). Ces rémunérations, qui sont déterminées à partir de mécanismes d'indexation des coûts historiques, constituent une source récurrente de conflit entre la profession médicale et le gouvernement. Afin de contourner les limitations imposées sur les salaires des médecins, ceux-ci perçoivent des heures supplémentaires fictives. Malgré cela, en comparaison internationale, le niveau moyen des rémunérations de l'ensemble des médecins apparaît relativement faible, bien que ceci puisse aussi résulter en partie du nombre élevé des médecins en activité (graphique 3.13). De façon similaire, les tarifs de remboursement des services médicaux par

Graphique 3.13. Niveau de rémunération des spécialistes en activité  
2006<sup>1</sup>

Revenu annuel, exprimé en part du PIB par tête



1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, Éco-Santé 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686033836211>

les caisses d'assurance sont aussi fixés à des niveaux très inférieurs aux prix du marché dans le secteur privé. Dans le cas des tests de Pap (dépistage du cancer du col de l'utérus), l'écart entre remboursement et prix du marché se situe par exemple dans un rapport de un à dix. Les caisses maladie remboursent également les hôpitaux sur la base d'un *per diem* qui ne représente que 20 % à 30 % du coût journalier total des services. Pour compenser, environ 65 % du financement des hôpitaux de l'ESY sont assurés par le budget de l'État et environ 35 % proviennent des contributions des caisses maladie et de la participation au coût des assurés.

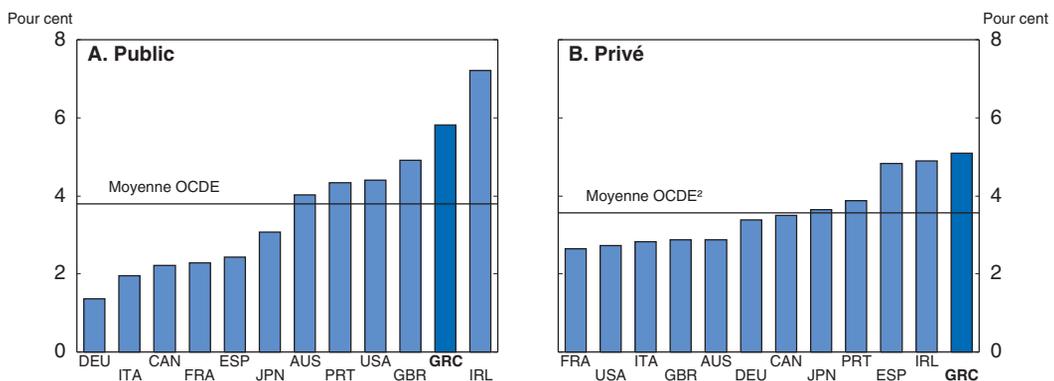
Les prix relativement faibles payés par les caisses d'assurance pour les services des hôpitaux publics créent des distorsions et favorisent un recours excessif des caisses aux soins hospitaliers par rapport aux soins ambulatoires, et donc l'engorgement des hôpitaux. La structure des tarifs est davantage influencée par des objectifs de maîtrise des dépenses publiques que par un souci d'efficacité du système. Elle permet d'alléger la charge financière des caisses maladie et de réduire les coûts non salariaux du travail, qui sont élevés en Grèce et favorisent le travail au noir. Ceci conduit à des dépenses hospitalières en proportion des dépenses publiques totales de santé sensiblement plus élevées que dans la moyenne de l'OCDE (graphique 3.8). Cette situation traduit aussi la volonté affichée par les autorités d'établir une offre de soins hospitaliers principalement publics, même depuis la levée de l'interdiction de la construction d'établissements privés en 1992. Le sous-remboursement des hôpitaux par les caisses maladie rend en effet difficile le maintien d'une offre privée solvable en l'absence de financement complémentaire. Ainsi, la part des lits d'hôpitaux du secteur privé a baissé de 42 % en 1980 à 25 % en 2006 et moins de 20 % des admissions se font en hôpital privé.

### Les déficiences du système public stimulent les dépenses privées...

L'expansion rapide des dépenses médicales privées (graphique 3.14), malgré les nombreuses entraves imposées par exemple dans le domaine hospitalier, témoigne de l'insatisfaction de la population à l'égard du système public de soins (Tountas *et al.*, 2005 ; Siskou *et al.*, 2008). Celle-ci concerne la faible qualité des services hôteliers des hôpitaux et,

Graphique 3.14. Croissance des dépenses de santé

Par tête<sup>1</sup>, 1990-2006



1. Prix du PIB en 2000.

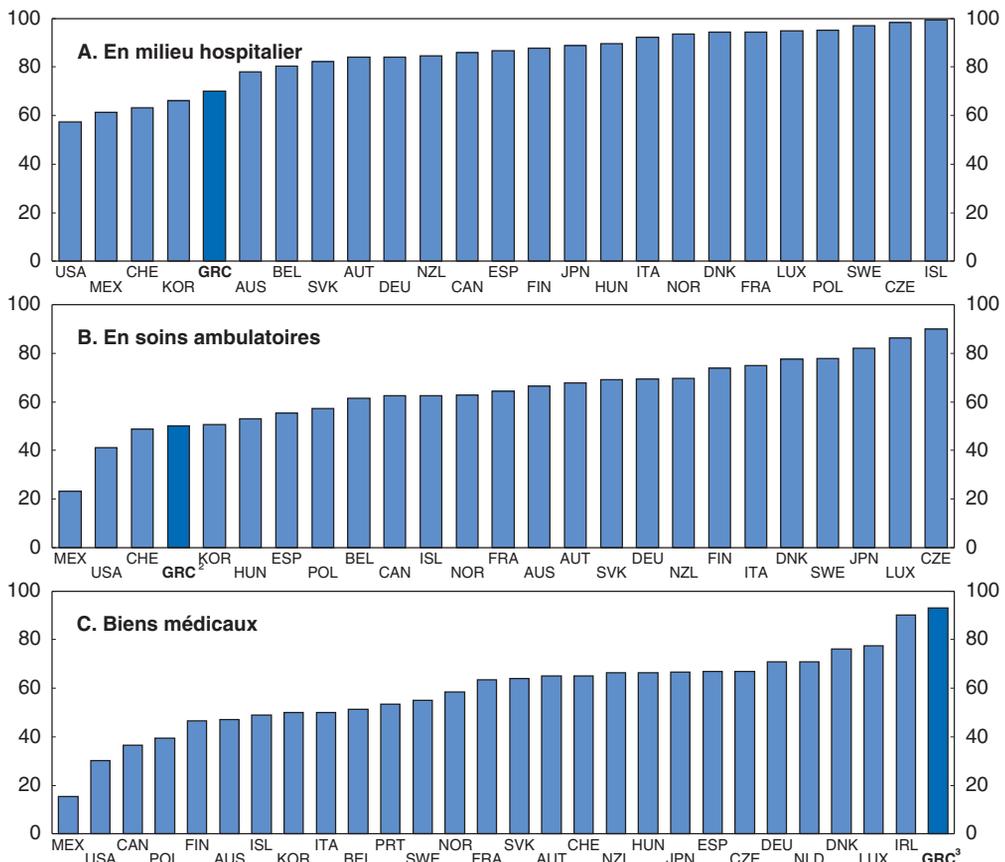
2. Exceptées la Hongrie, la Pologne, la République slovaque et la République tchèque.

Source : OCDE, *Éco-Santé* 2008.

plus fondamentalement, le manque d'offre hospitalière dans certaines régions et les longues files d'attente d'accès aux soins dans certaines spécialités comme la cardiologie et l'oncologie. À la différence des hôpitaux privés, il n'est pas possible de choisir son médecin. Ainsi, 64 % des soins hospitaliers privés sont des actes chirurgicaux, alors que cette proportion est de 44 % pour le secteur public.

C'est pour les soins primaires que l'insatisfaction à l'égard du système public de santé est la plus marquée. Ce secteur souffre d'un manque de crédibilité : après avoir consulté un médecin dans le cadre du secteur public, les assurés se tournent souvent vers le privé pour un deuxième avis (Mossialos et al., 2005a). Environ 50 % des dépenses totales de soins primaires seraient financées directement par les ménages, alors que ce ratio ne dépasserait pas 30 % pour les soins hospitaliers ou les produits pharmaceutiques (graphique 3.15). Ceci résulte non seulement de la couverture incomplète du secteur public pour certains types de soins, notamment dentaires (voir *infra*), mais aussi d'un sous-équipement en matériels techniques (IRM, scanners, etc.), qui oblige les caisses maladie à

Graphique 3.15. **Part des soins de santé financés par les dépenses publiques**<sup>1</sup>  
2006



1. Selon la classification SHA, le critère important est le caractère obligatoire de la sécurité sociale. L'assurance obligatoire administrée par des entreprises privées est classée dans le secteur public. Ce type d'assurance est particulièrement répandu aux Pays-Bas et en Suisse.

2. Services médicaux.

3. Produits pharmaceutiques et autres biens médicaux non durables.

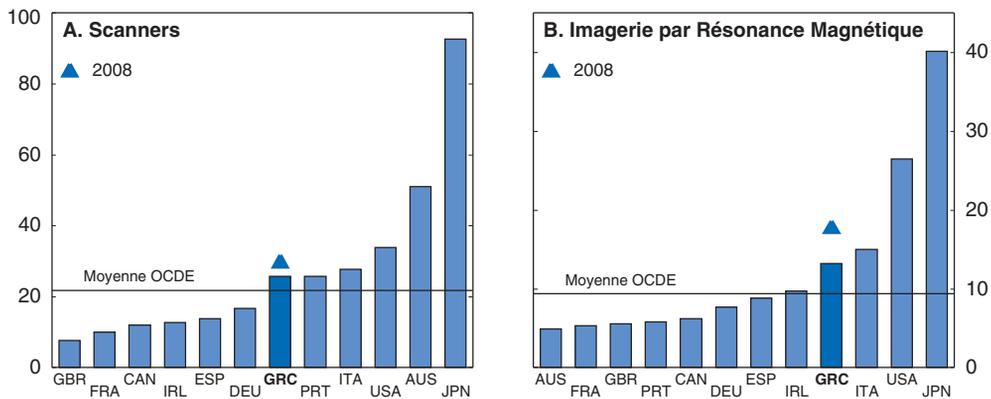
Source : Éco-Santé 2008 ; Siskou O., et al., « Private health expenditure in the Greek health care system: Where truth ends and the myth begins », *Health Policy* (2008), doi:10.1016/j.healthpol.2008.03.016.

recourir au secteur privé pour répondre à une grande partie de leurs besoins de services de diagnostic. Suite à l'interdiction du développement de l'offre hospitalière privée jusqu'au début des années 90, on a observé un développement rapide des laboratoires et centres privés de diagnostic, qui ont effectué d'importants investissements (Tountas *et al.*, 2005). En 2005, le taux global d'équipement de la Grèce en matériel médical (scanners, IRM) était d'ailleurs bien supérieur à la moyenne de l'OCDE malgré le sous-équipement du secteur public (graphique 3.16).

Le contrôle des services de diagnostic sous-traités au secteur privé doit cependant être amélioré pour éviter les gaspillages. Les caisses maladie se plaignent régulièrement des méthodes de facturation des hôpitaux privés, qui permettent de comptabiliser des services médicaux additionnels dont la nécessité est parfois douteuse (Tountas *et al.*, 2005). Les caisses manquent de pouvoir de négociation et de moyens de contrôle sérieux en l'absence de protocoles cliniques et de paiements en fonction de catégories de diagnostics. Ceci favorise une surconsommation de soins primaires, d'autant que les prescriptions des médecins dans ce domaine sont peu contrôlées et qu'il n'est pas exclu que ces derniers bénéficient d'un intéressement financier informel de la part des centres privés de diagnostic (Mossialos *et al.*, 2005a).

Graphique 3.16. **Équipement technologique médical**

Unités pour un million d'habitants, 2006<sup>1</sup>



1. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Éco-Santé* 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686105623880>

Un autre facteur ayant contribué à l'expansion du secteur privé est le nombre élevé de médecins formés que les restrictions d'embauche du secteur public poussent à s'installer dans le privé. Beaucoup de ces médecins exercent simultanément dans les deux secteurs. Les contraintes imposées sur la croissance des rémunérations du personnel médical dans le secteur public ont en effet conduit les pouvoirs publics à autoriser l'exercice d'activités duales pour les médecins employés à mi-temps par les caisses maladie. Ceux-ci utilisent toutefois leur consultation publique pour se constituer une clientèle privée et accroître leur revenu afin de compenser leur faible niveau de salaire dans le secteur public et l'écart important entre les tarifs officiels de remboursement des actes médicaux et les prix du marché. Se plaignant d'une lourde charge de travail et du temps limité qu'ils peuvent consacrer à chaque patient, ces praticiens les adressent souvent à leur propre consultation privée.

### **... ce qui pose des problèmes d'équité...**

Le niveau élevé des dépenses privées contribue à une utilisation moins fréquente des soins dentaires par les populations modestes que les populations aisées, avec un écart plus marqué en Grèce que dans la moyenne de l'OCDE (Van Doorslaer *et al.*, 2004). Selon les estimations disponibles, les soins dentaires, qui sont mal couverts par la plupart des systèmes publics de santé, absorbent en effet une proportion particulièrement forte des dépenses médicales privées en Grèce (31 %), soit près de 1 % du PIB contre 0.7 % du PIB aux États-Unis et 0.3% du PIB dans les pays européens (Siskou *et al.*, 2008). Plus généralement, les contraintes budgétaires des ménages modestes limitent leurs dépenses privées de soins primaires. Selon Huisman *et al.* (2003), la Grèce figure aussi parmi les pays européens où l'influence des inégalités de revenu ou d'éducation sur l'état de santé des personnes âgées est la plus marquée. L'utilisation de nombreux services de santé serait d'autre part significativement affectée par un effet revenu, qui est susceptible de poser des problèmes d'accès pour les familles ayant peu de ressources (Mergoupis, 2003). Cet effet revenu, qui pourrait également refléter des différences d'éducation ou un manque d'information de certains groupes sociaux, est plus prononcé qu'en Italie. Il est aussi plus sensible dans le cas des services spécifiquement destinés aux femmes, ce qui soulève un problème potentiel d'inégalité de recours aux soins entre les sexes<sup>8</sup>.

Paradoxalement, les consultations de médecins privés semblent plus fréquentes en zone rurale qu'en zone urbaine (Siskou *et al.*, 2008), bien que les disparités régionales d'allocation des infrastructures de santé ne paraissent pas exceptionnelles en Grèce comparées à d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007). Ceci semble révéler l'existence de lacunes affectant l'offre de certains services médicaux, qui forcent dans certains cas des personnes d'un milieu peu aisé à recourir à des services privés. Ces résultats sont d'autant plus significatifs qu'a priori les effets de l'éducation et du revenu jouent plus fortement en milieu urbain. De façon similaire, les ménages ayant à leur tête une personne à faible niveau d'éducation vont relativement fréquemment consulter des chirurgiens privés, ce qui pourrait s'expliquer par leur plus grande exposition à des risques d'accidents requérant des soins urgents qui ne peuvent être dispensés assez rapidement dans le secteur public. Du fait de ces recours contraints à des services médicaux privés, 2.4 % des ménages grecs dépenseraient plus de 40 % de leur revenu disponible pour la santé, à cause de dépenses médicales inattendues (Economou *et al.*, 2004). Cette proportion est élevée en comparaison internationale, puisqu'elle se situe en moyenne à 0.6 % dans vingt pays de l'OCDE pour lesquels cette information est disponible, et qu'elle ne dépasse pas 0.6 % pour dix d'entre eux (Xu *et al.*, 2003).

### **... et contribue au développement de paiements informels**

Les dépenses privées des ménages incluent aussi une part non négligeable de paiements informels. Comme le notent Souliotis et Kyriopoulos (2003), aucune analyse réaliste ne peut ignorer ce phénomène, même si son ampleur est difficile à mesurer. Kyriopoulos et Karalis (1997) ont par exemple estimé le poids de l'économie souterraine dans le secteur de la santé à 13.4 % des dépenses médicales totales. Plus récemment, Kyriopoulos (2004) a révisé en hausse cette évaluation pour la situer à 17 % des dépenses totales de santé. Ces estimations ne sont pas hors de proportion au regard du poids élevé (compris entre 20 % à 25 % du PIB) généralement attribué aux activités souterraines dans l'ensemble de l'économie (chapitre 2). Siskou *et al.* (2008) obtiennent une quantification

pour les dépenses informelles du secteur hospitalier qui se situe autour de seulement 20 % des dépenses privées des ménages consacrées à ce secteur, soit autant que leur participation formelle aux coûts hospitaliers.

Les transactions informelles sont typiquement des paiements directs des patients pour des services auxquels ils ont droit en principe gratuitement. Celles-ci prennent généralement la forme de « pourboires » ou de « pots de vin » (φακελάκι/*fakelaki*, qui signifie « petite enveloppe ») payés lors de consultations dans des cabinets médicaux ou pour des soins hospitaliers. Une enquête récente, basée sur un échantillon de 4 738 observations individuelles, concluait que 36 % des personnes traitées dans un hôpital public avaient effectué au moins un paiement informel (Liaropoulos *et al.*, 2008). Pour 19 % d'entre elles, ces paiements constituaient des honoraires supplémentaires requis par les médecins salariés et, dans 17 % des cas, il s'agissait de « pourboires volontaires ». La probabilité d'effectuer de tels versements était 72 % plus élevée pour les personnes désireuses d'éviter la liste d'attente par rapport à ceux respectant les procédures normales d'admission et 137 % plus forte pour les patients devant subir une intervention chirurgicale. Le montant médian des paiements s'élevait à 300 EUR, soit le double des dépenses mensuelles privées de santé des ménages (ou 15 % de leurs dépenses mensuelles totales), et à 200 EUR dans le cas des pourboires. Les infirmières bénéficient aussi de pourboires, mais d'un montant moindre (25-35 EUR). Ces comportements sont favorisés par le faible niveau des rémunérations dans le secteur public. Les patients paieraient ainsi en moyenne des honoraires additionnels d'environ 5 300 EUR pour des actes de chirurgie cardiaque, qui sont remboursés 8 800 EUR (Siskou *et al.*, 2008).

Ces pratiques constituent un signe patent du manque de confiance de la population dans le système de santé public. Du côté de la demande, ces transactions, qui s'expliquent parfois par des raisons sociologiques, comme « la culture du pourboire » répandue en Grèce<sup>9</sup>, témoignent du besoin de combler les lacunes du système, d'éliminer les listes d'attente ou d'améliorer la qualité de soins. Du côté de l'offre, ces paiements informels mettent en évidence l'absence de mécanismes efficaces de supervision, qui permet aux prestataires de soins d'exploiter leur pouvoir de marché pour en tirer un avantage privé.

Ces paiements directs aggravent les problèmes du système de santé. Ils faussent l'allocation des ressources en faveur de ceux qui peuvent payer au détriment de ceux qui en ont le plus besoin et devront attendre plus longtemps sans bénéficier d'une qualité équivalente de services. Les paiements informels ont aussi un caractère généralement régressif : même si les individus pauvres paient moins que les riches, leur contribution est relativement plus forte en proportion de leur revenu, et ce phénomène n'est que très imparfaitement corrigé par la discrimination positive parfois exercée par les médecins en faveur des personnes modestes sur la base de critères subjectifs et imprécis (Allin *et al.*, 2005). De plus, ces pratiques peuvent encourager des comportements non professionnels tels que la recherche de rente de la part du personnel médical. Ceci nuit à la transparence et favorise la corruption du fait de l'utilisation d'installations publiques à des fins privées et de la fraude fiscale. En outre, cette appropriation par les médecins de l'ensemble des versements réalisés par les patients réduit les ressources disponibles pour améliorer le fonctionnement du système de santé.

## La qualité et l'efficacité de l'offre des services publics de santé doivent être améliorées

### **Il faut remédier aux carences des services publics de soins primaires**

Outre les problèmes de qualité des services publics de soins primaires, les études microéconomiques indiquent que d'importantes marges d'amélioration existent en matière d'utilisation des ressources. Selon Kotodimopoulos *et al.* (2007), par exemple, il existe des différences d'efficacité technique de quelque 15 % en moyenne entre les centres de soins primaires gérés par l'IKA et ceux de l'ESY. Toutefois, des problèmes d'efficience affectent aussi les centres médicaux de chacun de ces réseaux<sup>10</sup>. Ces écarts reflètent le manque d'incitation des prestataires de soins à améliorer leurs services. La politique actuellement poursuivie de limitation des niveaux de salaires et des honoraires remboursés par le secteur public, jointe à l'absence de contrôle du nombre de praticiens, favorise les comportements opportunistes. Les nombreux médecins travaillant à temps partiels pour l'IKA effectuent souvent moins d'heures que le prévoient leurs contrats et il minimisent leurs efforts consacrés au secteur public pour privilégier leurs activités privées (Mossialos *et al.*, 2005a). De plus, quand l'exercice d'une activité privée leur est interdit, les médecins bénéficient fréquemment de paiements informels.

L'amélioration des incitations pose toutefois de difficiles problèmes. Une interdiction des pratiques duales pourrait être envisagée. Toutefois, il est alors à craindre que l'on assiste à une progression des paiements informels si les rémunérations restent basses. Pourtant, il n'est pas garanti qu'une rémunération plus élevée suffise. Les fortes hausses des salaires (allant jusqu'à 250 %) octroyées en 1985 aux médecins de l'ESY pour faire cesser les paiements informels n'ont pas eu les effets escomptés (Mossialos *et al.*, 2005a)<sup>11</sup>. Des modifications du mode de rémunération seraient sans doute plus efficaces pour renforcer les incitations des prestataires publics à améliorer leurs services. De fait, les transactions informelles, qui se sont développées sous l'impulsion des forces du marché, introduisent une forme de paiement à l'acte pour obtenir une meilleure qualité de soins. Le passage à un tel mode de paiement poserait toutefois des difficultés pour le contrôle des dépenses publiques. Le niveau des dépenses par tête à l'OPAD (couvrant les fonctionnaires), où cette forme de rémunération est en vigueur, est en effet trois fois plus élevé qu'à l'OAE, où le paiement se fait par capitation, et deux fois plus qu'à l'IKA, où les médecins sont salariés. Les paiements à l'acte, qui s'appliquent aussi aux prestataires privés travaillant pour les caisses maladie, favorisent en effet le phénomène de demande induite de la part des médecins, qui peuvent plus aisément multiplier les actes pour compenser le faible prix des consultations. Pour éviter un tel problème, un système mixte combinant des paiements par tête et par acte pourrait être envisagé. Ceci stimulerait davantage la concurrence entre les médecins que le régime de salariat utilisé à l'IKA ou dans l'ESY, tout en permettant un certain contrôle des dépenses (Simoens et Hurst, 2006).

Une autre possibilité pour concilier la maîtrise des dépenses publiques avec une amélioration des soins primaires serait d'établir un système de médecins référents. Ceci permettrait d'assurer une meilleure prise en charge des demandes des patients après évaluation de leurs besoins, de limiter les examens techniques inutiles et d'améliorer l'efficacité des soins sur le plan des coûts (OCDE, 2004). Ce type d'approche contribue en effet à mieux prendre en compte les particularités sociales, familiales et culturelles des personnes au lieu de se focaliser sur les pathologies liées à des champs médicaux précis. Il permet aussi un meilleur équilibre entre médecine préventive et curative, un meilleur suivi

et une meilleure coordination des soins pour les personnes atteintes de maladies chroniques, dont le nombre devrait augmenter avec l'effet du vieillissement (OMS, 2008 ; Saltman *et al.*, 2008). Comme le notent un nombre croissant d'analyses empiriques, les systèmes de santé offrant des soins généralistes globaux, continus, accessibles à toute la population, et qui coordonnent des soins plus spécialisés, sont généralement associés à de meilleurs indicateurs de santé, avec des coûts plus bas pour l'ensemble des services médicaux (Starfield et Shi, 2002 ; Macinko *et al.*, 2003 ; Starfield *et al.*, 2005). La mise en place d'un tel système, qui a été envisagée par le passé, se heurte toutefois au problème de la très faible proportion de généralistes. Elle suscite aussi des réticences car elle pourrait restreindre le choix des malades. Le succès d'une telle approche dépend aussi des incitations auxquelles sont soumis les généralistes pour établir des diagnostics de qualité (Garcias-Mariño et Jalovac, 2003). Ceci supposerait sans doute dans le cas de la Grèce une revalorisation et une modification du mode de rémunération des généralistes, y compris pour renforcer leur incitation à s'installer hors des zones urbaines.

De façon générale, il importe d'améliorer la continuité de l'offre de soins et d'exercer une supervision accrue des pratiques médicales. Il n'y a pas de carnet de santé, ni de mécanismes pour organiser et coordonner les dossiers médicaux entre les différents prestataires de soins, même si chacun d'entre eux est tenu de conserver une trace écrite des dossiers de ses patients. Une loi de 2004 avait prévu d'introduire un dossier médical électronique pour chaque patient, mais elle n'a pas été appliquée. L'absence de ce type d'information peut favoriser des duplications inutiles d'actes, d'examens et de prescriptions. Il n'existe pas non plus de mécanismes de supervision et d'évaluation des pratiques des médecins qui permettraient de détecter les comportements éventuellement « excessifs » et d'harmoniser les habitudes de prescription sur la base de protocoles de diagnostic tenant compte notamment d'évaluations économiques<sup>12</sup>. Toutefois, le nouveau mécanisme de contrôle des prescriptions de médicaments introduit récemment (voir *infra*) vise à remédier à certaines de ces carences. La Grèce avait le taux de prescription d'antibiotiques le plus élevé de 13 pays de l'UE à la fin des années 90 (Mossialos *et al.*, 2005a) et la proportion de césariennes effectuées, qui semble singulièrement élevée, ne paraît pas seulement refléter les besoins médicaux. Le taux de naissance par césarienne, qui était estimé à 53 % pour les hôpitaux privés et 42% pour les hôpitaux publics en 2002 dans l'agglomération d'Athènes, dépassait largement celui de la moyenne des autres pays de l'OCDE (environ 25 %). L'analyse des raisons de la forte proportion de ce type d'intervention donne du crédit à l'hypothèse d'un phénomène de demande induite lié à une motivation financière et de confort (Mossialos *et al.*, 2005b).

Pour améliorer le fonctionnement du secteur des soins primaires et réduire sa fragmentation, les autorités élaborent actuellement un projet de loi visant à instaurer un système de médecin référent laissant toutefois aux patients le libre choix de leur médecin personnel. Ce projet, qui devrait être soumis au parlement au cours de l'été 2009, vise à coordonner et mettre en réseau les fournisseurs de soins primaires, qu'ils soient publics ou privés. Il prévoit également d'introduire des procédures et des protocoles médicaux pour lesquels les prix et tarifs seront fixés. Pour mieux contrôler la croissance des dépenses publiques de santé, chaque patient disposera d'un budget individuel fixant un plafond de dépenses annuelles. Pour dépasser cette limite, une autorisation devra être obtenue par les patients pour justifier le besoin de davantage de ressources. Pour réduire les inégalités existantes d'accès aux services de soins primaires entre les caisses d'assurance maladie, toutes les caisses seront tenues d'offrir le même niveau minimum de services. Ces

dispositions seront initialement appliquées à la caisse des agents du secteur public (OPAD), les autres caisses ayant la possibilité de participer sur une base volontaire à ce projet au cours des cinq années suivantes.

Les réformes prévues par ce texte vont dans la bonne direction, bien que de nombreux points restent à préciser pour assurer son application efficace : quel système d'incitation sera mis en place pour favoriser le développement de médecins référents ? Comment les médecins seront-ils incités à suivre les protocoles médicaux et les procédures ? Comment les budgets individuels de santé vont-ils être gérés en pratique ? Sur quelle base les plafonnements de dépenses vont-ils être établis ? Des dispositions spécifiques devraient-elles être adoptées pour éviter que des personnes en bonne santé considèrent ces budgets comme un droit et consomment davantage de services de santé ? Comment éviter une hausse excessive des coûts de gestion de ce système ?

### **Le financement des hôpitaux doit être rationalisé et leur management professionnalisé**

Des efforts ont été réalisés pour améliorer l'efficacité des hôpitaux depuis quelques années. Les durées de séjour à l'hôpital et le nombre de lits de soins aigus pour mille habitants ont été réduits, leur taux d'occupation a augmenté et ces indicateurs étaient proches de la moyenne OCDE au milieu des années 2000. Malgré ces améliorations, qui traduisent en partie le recours à de meilleures pratiques cliniques, d'importants progrès paraissent encore possibles. Bien que parfois un peu anciennes, de nombreuses études mettent en évidence que des gains d'efficacité de l'ordre de 20 % à 30 % des dépenses hospitalières seraient réalisables (Aletras, 1999 ; Giokas, 2001).

Des gains d'efficacité supplémentaires sont d'autant plus nécessaires que les hôpitaux sont soumis à une forte pression de la demande. Compte tenu des problèmes affectant le système de soins ambulatoires, les consultations externes des hôpitaux de l'ESY sont fortement utilisées comme point initial de contact pour les soins primaires. Ces pressions, qui s'exercent aussi pour les soins requérant une hospitalisation, sont particulièrement perceptibles sur les services infirmiers. Le manque de moyens dans ce domaine conduit en effet souvent les patients à recourir à des aides sanitaires privées lors de leurs séjours hospitaliers<sup>13</sup>. Il existe d'autre part des files d'attente. Malgré l'absence de statistiques dans ce domaine, la plupart des observateurs reconnaissent l'existence de problèmes focalisés sur certains types de soins. Selon le quotidien *Ta Nea*, l'attente serait par exemple de six mois en chirurgie dans les hôpitaux d'Athènes, de cinq mois pour des rendez-vous de consultation externe de neurologie et de l'ordre de 3 mois en cas de radiothérapie ou d'opération visant à traiter une tumeur cancéreuse (Tanner, 2008).

Plusieurs facteurs limitent l'efficacité des hôpitaux, parmi lesquels figure le statut de fonctionnaires salariés relativement mal payés des prestataires de l'ESY. Toutefois, le problème le plus important concerne sans doute la gestion financière hospitalière. Le système comptable utilisé par l'ESY fonctionne sur base de caisse plutôt que de transaction, ce qui rend difficile l'évaluation de la situation financière des hôpitaux. Ce système ne permet pas en effet de lier les moyens financiers engagés avec leur emploi, ce qui empêche d'évaluer l'efficacité de l'allocation des ressources en l'absence de comptabilité analytique (Ballas et Tsoukas, 2004). Reconnus depuis de nombreuses années, ces défauts devraient bientôt être résolus selon les autorités puisque tous les hôpitaux de l'ESY devraient soumettre en 2010 leurs états financiers selon un nouveau plan comptable. La comptabilité

en partie double facilitera également la collecte des données nécessaires pour améliorer la qualité des statistiques grecques de santé.

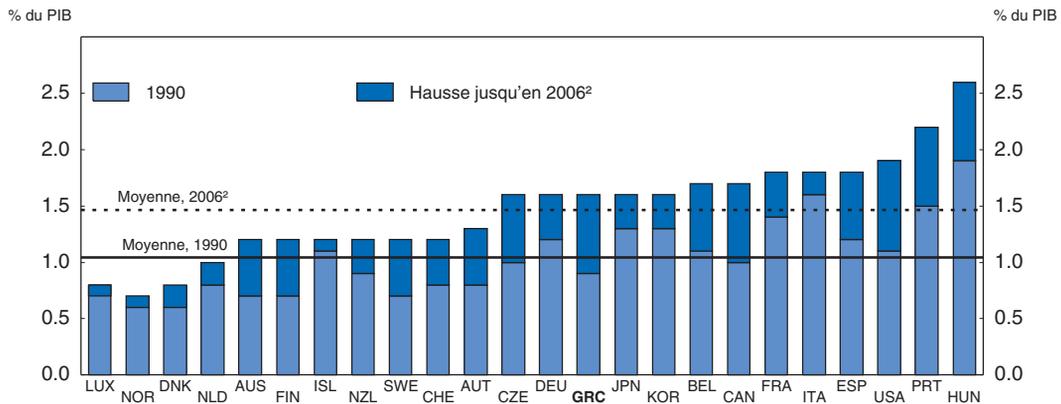
Selon Ballas et Tsoukas (2004), l'attention insuffisante accordée au développement d'outils robustes de gestion a notamment pour origine le manque de professionnalisation de l'administration de l'ESY. Les directeurs d'hôpitaux de l'ESY sont nommés sur des critères politiques, de même que les présidents des régions administratives de santé, et seule une minorité d'entre eux a des compétences en matière de management. La réforme de 2001, qui a décentralisé le système de santé en plusieurs régions, avait réformé le système de gouvernance hospitalière en instituant des conseils de direction dirigés par un manager nommé pour ses compétences professionnelles avec un mandat de cinq ans. Cette réforme a toutefois, été remise en cause en 2005, du fait notamment de l'opposition de la profession médicale à une gestion dite « technocratique » de la santé jugée illégitime (Rovithis, 2006).

Les initiatives récentes ont porté sur l'amélioration de la gestion des marchés publics. Selon la réforme de 2007, qui est en cours d'exécution, cette gestion sera centralisée et confiée à une commission spécialisée. Jusque-là, les achats de produits médicaux étaient en effet largement assurés par chaque hôpital. Le ministère de la Santé avait certes défini une liste de biens et d'équipements médicaux pour lesquels l'acquisition nécessitait son accord. Fréquemment, toutefois, les procédures d'adjudication n'étaient pas respectées en raison du caractère non exhaustif de cette liste ou sous prétexte qu'il était difficile de prévoir les besoins pour certains appareils médicaux, comme les pacemakers, les implants ou les reins artificiels. La réforme est donc bienvenue pour rationaliser la gestion des marchés publics, améliorer leur transparence et réaliser des économies d'échelle.

Depuis 2005, les autorités ont aussi élargi à l'administration des hôpitaux publics les possibilités de partenariat avec le secteur privé. Ceci a permis la construction, le financement, la gestion des prestations auxiliaires (restauration, sécurité, entretien, etc.) ainsi que la fourniture et la maintenance des équipements cliniques et de support de quatre hôpitaux depuis 2007. Les partenariats privés/publics (PPP) peuvent être bénéfiques s'ils répondent à une logique d'efficacité et de maîtrise des coûts plutôt qu'à la seule volonté de financer des investissements hors des comptes publics. Des projets bien conçus peuvent permettre au secteur public de bénéficier du savoir-faire du secteur privé, mais l'expérience internationale enseigne aussi que l'utilisation de PPP peut se révéler coûteuse pour les finances publiques si les projets sont mal gérés (OCDE, 2008b). Le recours à ces instruments requiert donc une grande prudence et une évaluation transparente des projets. Il est aussi important de clairement spécifier qui supporte les risques financiers associés à ces projets.

### **Un meilleur contrôle des dépenses pharmaceutiques est possible**

Comme dans de nombreux autres pays, la croissance des dépenses pharmaceutiques a été plus rapide que celle des autres dépenses médicales. Bien que cette évolution ait été plus prononcée en Grèce (graphique 3.17), la part de la consommation de produits pharmaceutiques, qui atteignait environ 18 % du total des dépenses de santé au milieu des années 2000, était proche de la moyenne de l'OCDE. Pour freiner l'escalade des coûts, les autorités ont été confrontées à plusieurs difficultés. Le contrôle de l'augmentation des prix des médicaments n'a eu que peu d'effets sur la hausse des dépenses pharmaceutiques<sup>14</sup>, puisque cette contrainte a été contournée par l'introduction de nouveaux produits plus chers (Mossialos et al., 2005a). Pour limiter la hausse des dépenses, les autorités ont aussi introduit en 1998 une liste positive des produits remboursés, qui est restée en vigueur

Graphique 3.17. Dépenses en produits pharmaceutiques<sup>1</sup>

1. Et autres biens médicaux non durables.

2. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Éco-Santé* 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686106515358>

jusqu'en 2006. Cette liste était régulièrement mise à jour par un organisme du ministère de la santé, l'Organisation nationale des produits pharmaceutique (EOF), chargé d'évaluer les médicaments sur la base de critères d'efficacité thérapeutique, de sécurité des produits, de coût journalier des traitements et de remboursement dans d'autres États de l'UE. Cette politique ne semble cependant avoir eu qu'un effet limité et temporaire (Contiades *et al.*, 2007 et Yfantopoulos, 2008), d'autant que les médecins ont fréquemment exercé leur droit d'autoriser le remboursement de produits ne figurant pas sur cette liste.

En 2006, le gouvernement a adopté de nouvelles règles de fixation des prix et de remboursement des produits pharmaceutiques. La liste des médicaments remboursables a été supprimée et un nouveau système de prix de référence, définis à partir des prix les plus bas dans les pays de l'Union européenne plus la Suisse, est entré en vigueur. Cette nouvelle réglementation prévoyait aussi l'introduction d'un mécanisme de remboursement des caisses d'assurance maladie par les laboratoires pharmaceutiques si les prix des traitements remboursés dépassaient des prix de référence fixés par une commission créée à cet effet. Cette disposition n'a toutefois pas été appliquée en raison de l'opposition et des recours juridiques des sociétés pharmaceutiques. Au total, ces récents changements semblent avoir réduit la participation directe des ménages pour les médicaments. Celle-ci a chuté de 18% des dépenses totales en 2004 à 7% en 2006. La participation du secteur privé au financement des dépenses de pharmacie est donc très réduite par comparaison avec les autres pays et plus faible que pour les soins hospitaliers ou ambulatoires. Cette situation est paradoxale, car les mécanismes de copaiement sont généralement plus efficaces pour restreindre la demande de médicaments que des autres soins.

Un nouveau dispositif de surveillance des prescriptions de médicaments a été lancé récemment (voir l'annexe 3.A2). Cette réforme (loi 3697/2008) repose sur un nouveau système informatique, conforme à la pratique internationale, qui fournit des informations détaillées sur les prescriptions dans tous les hôpitaux publics et toutes les pharmacies privées. La surveillance centralisée des ordonnances aidera à rationaliser les prescriptions et à lutter contre les abus en permettant une comparaison avec la pratique moyenne compte tenu des spécificités de la spécialité, de la zone géographique, de la population

assurée par les différentes caisses et des produits pharmaceutiques. Ce système, dont la mise en place exigera environ 6 mois, devrait être totalement opérationnel vers le milieu de 2010. Selon les estimations des autorités, le coût des prescriptions devrait diminuer dans une proportion pouvant aller jusqu'à 30 % ; d'où une économie annuelle de l'ordre de 2 milliards EUR (0.8 % du PIB).

Pour mieux maîtriser la consommation de médicaments, d'autres mesures mériteraient d'être prises. L'utilisation des produits génériques, dont les ventes ne dépassaient pas 10% du marché des produits pharmaceutiques en 2003, devrait être stimulée (Geitona *et al.*, 2006). Le taux de pénétration de ces produits est l'un des plus faibles des pays européens, ce qui traduit le retard de la Grèce en matière de promotion des médicaments génériques (Vogler *et al.*, 2008). Les taux de pénétration des produits génériques sur le marché des médicaments non protégés par des brevets étaient de 26 % en valeur et 36.5 % en volume au début 2008, alors qu'ils se situaient respectivement à 39.8 % et 48.7 % pour la moyenne de 16 pays européens et à 60.0 % et 71.6 % aux Pays-Bas (Wilsdon *et al.*, 2008). Il est nécessaire d'établir de meilleures incitations en encourageant par exemple des prescriptions basées sur des principes actifs et non sur des marques, comme dans certaines régions d'Espagne (OCDE, 2005), et en autorisant les pharmaciens à remplacer des produits de marque par des génériques. Ceci serait favorisé par une modification du mode de rémunération des pharmaciens, qui dépend actuellement de leurs marges et les incite à proposer des produits plus chers. Comme en Suisse, cette rémunération devrait partiellement être fixée en fonction des services rendus à la clientèle sur une base forfaitaire plutôt qu'être liée au chiffre d'affaires (OCDE, 2006b). Alternativement, une égalisation des marges des pharmaciens pour les génériques et les produits de marque d'un même principe actif pourrait être envisagée, comme en France. La concurrence sur le marché des produits génériques devrait aussi être renforcée en supprimant la réglementation actuelle qui fixe leur prix par une décote de 20 % par rapport au prix des médicaments protégés par des brevets. Par ailleurs, le recours à un système de prix de référence des médicaments défini en fonction des prix étrangers a également des inconvénients, car ce système peut être manipulé par les laboratoires pharmaceutiques (OCDE, 2008c). On pourrait également revoir le conditionnement des produits pharmaceutiques pour permettre la vente de doses unitaires et éviter les gaspillages. Enfin, des règles plus strictes pourraient être adoptées pour réduire davantage la pression des laboratoires pharmaceutiques visant à influencer les prescriptions des médecins, alors que l'information du public pourrait être améliorée pour réduire par exemple les demandes de prescription inutile d'antibiotiques.

## Conclusions et recommandations

Le système de santé grec a obtenu des résultats relativement favorables. Toutefois, comme dans les autres pays de l'OCDE, il est soumis à la pression croissante exercée par la hausse de la demande de soins des ménages et leurs exigences de qualité. Le système actuel ne permet pas de faire face à ces pressions de façon satisfaisante, comme le montre l'insatisfaction de la population à l'égard du système de santé public. Celui-ci souffre d'un sous-financement, qui pèse sur la qualité de ses services, en particulier pour les soins primaires. Le poids des dépenses médicales privées est élevé, et l'accès inégal aux services de santé soulève des problèmes d'équité. La gestion des ressources publiques disponibles souffre par ailleurs de sérieuses lacunes, dont témoigne par exemple l'ampleur des paiements informels. Des réformes importantes sont nécessaires pour remédier aux déficiences et relever la qualité des services de santé publics.

### **Revoir la structure du système de santé et sa gouvernance**

Les réformes pourraient être orientées autour de quatre axes principaux (encadré 3.2). *En premier lieu*, il serait désirable de rationaliser la planification et l'allocation des ressources publiques, qui est entravée par l'hétérogénéité actuelle de l'organisation et de la gouvernance du système de soins. Il paraît ainsi souhaitable de regrouper sous un même ministère l'ensemble des compétences en matière de santé, actuellement dispersées au sein du gouvernement. Ceci pourrait contribuer par exemple à adopter une gestion de l'offre des professionnels de la santé plus adaptée aux besoins actuels et futurs de soins de la population. La fragmentation du système public de soins entre l'ESY et les multiples caisses d'assurance maladie, que gèrent des ministères différents, n'est pas non plus propice à une gestion efficace des ressources. Une séparation entre la gestion des pensions et de la santé (elle est prévue par le gouvernement) est nécessaire et la création d'une caisse unique d'assurance maladie devrait être envisagée. En l'absence de choix entre les caisses, leur multiplicité et leurs différences de couverture créent des problèmes d'équité et d'efficacité. L'approche alternative consistant à introduire une concurrence entre plusieurs caisses d'assurance impliquerait un changement plus radical du fonctionnement du système sans garantir une meilleure qualité et équité de l'offre de soins, tout en assurant une maîtrise des coûts<sup>15</sup>. Le regroupement des caisses renforcerait le pouvoir de négociation des assureurs publics et réduirait les coûts de gestion du système. Plusieurs tentatives d'unification des caisses maladie n'ont pas abouti en raison de l'opposition de celles qui sont les plus généreuses. Les résistances à un tel changement pourraient peut-être être réduites si la mise en place d'un système d'assurance obligatoire unique était complétée par des possibilités d'adhésion volontaire à des caisses complémentaires pour les ménages désireux d'élargir leur protection médicale.

#### **Encadré 3.2. Recommandations en matière de réforme de la politique de santé**

##### **Revoir la structure du système de santé et sa gouvernance**

- Regrouper l'ensemble des compétences dans un seul ministère. Séparer les caisses d'assurance maladie de celles de retraite, comme le prévoit le gouvernement.
- Regrouper les caisses et les hôpitaux au sein d'une seule entité, par exemple l'ESY. Homogénéiser la couverture médicale de base pour toute la population.
- Séparer les fonctions d'assurance de celles des prestataires de soins et développer un marché interne des services de santé. Mettre un terme à la régulation administrative des prix des biens et services médicaux et développer des mécanismes de négociation entre la caisse unique et les fournisseurs de soins.
- Organiser une gestion de la démographie médicale adaptée aux besoins actuels et futurs de soins de la population. Augmenter notamment le nombre d'infirmières et la proportion des médecins généralistes. Éviter de former un nombre excessif de spécialistes au regard des perspectives de croissance de la demande de soins.
- Améliorer la collecte et la gestion des statistiques médicales. Introduire rapidement un système OCDE de comptes de la santé. Créer un organisme fournissant des conseils en matière d'évaluation économique des biens et services et de santé et des pratiques médicales comme le *National Institute for Health and Clinical Excellence* au Royaume-Uni.

### Encadré 3.2. **Recommandations en matière de réforme de la politique de santé** (suite)

- Renforcer les efforts dans le domaine de la prévention ainsi que les incitations à l'adoption de modes de vie plus sains. Continuer d'augmenter les accises sur le tabac.

#### **Renforcer la qualité des soins des services publics de santé primaires**

- Développer un système de médecin référent. Ceci implique de favoriser une recomposition du corps médical en accroissant la proportion de généralistes, grâce à d'éventuelles reconversions de spécialistes en généralistes.
- Mettre en place des carnets de santé tout en incitant les assurés à les présenter systématiquement aux médecins.
- Renforcer la supervision des pratiques médicales afin de limiter le développement des paiements informels. Introduire un co-paiement formel pour les soins ambulatoires
- Revoir les modes de rémunération des médecins. Instaurer un système mixte de paiement par capitation et à l'acte. Renforcer les incitations des médecins à s'installer dans les zones excentrées. Différencier les rémunérations des médecins hospitaliers entre les spécialités. Mettre fin aux pratiques duales.

#### **Moderniser la gestion hospitalière**

- Achever le remplacement du système comptable fonctionnant sur base de caisse par un système sur base de transaction. Introduire un système de comptabilité analytique.
- Poursuivre l'effort de rationalisation de la gestion des marchés publics des hôpitaux, améliorer la transparence et réaliser des économies d'échelle.
- Professionnaliser la gestion hospitalière en nommant des managers qualifiés. Étendre l'autonomie de gestion des hôpitaux.
- Mettre en place un système prospectif de financement hospitalier qui pourrait à terme reposer sur la base des catégories de pathologies (GHM).
- Utiliser avec prudence les partenariats privés/publics pour développer les infrastructures sanitaires. Évaluer prudemment et dans la transparence les projets sélectionnés.

#### **Poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses pharmaceutiques**

- Favoriser la diffusion des médicaments génériques. Encourager les prescriptions des médecins basées sur les principes actifs plutôt que sur les produits de marque. Autoriser les pharmaciens à remplacer les produits de marque par des génériques.
- Envisager de revoir le mode de rémunération des pharmaciens afin de réduire les incitations à vendre les médicaments les plus chers.
- Revoir les normes de conditionnement des produits pharmaceutiques pour limiter les gaspillages.
- Augmenter les co-paiements.
- Rétablir une liste positive des médicaments remboursés, en limitant très sévèrement les possibilités de dérogation.
- Adopter des règles plus strictes pour réduire l'influence des laboratoires pharmaceutiques sur les prescriptions des médecins. Améliorer l'information du public pour limiter par exemple les demandes de prescription inutile d'antibiotiques.

Il serait aussi souhaitable de revoir l'organisation du financement des dépenses médicales en mettant un terme aux transferts du budget de l'État aux hôpitaux. La gestion de l'ensemble des moyens publics consacrés à la santé, qu'ils proviennent du budget ou des cotisations sociales, par un organisme unique chargé de financer tous les fournisseurs de soins, contribuerait à une meilleure allocation des ressources. La répartition actuelle de ces ressources privilégie trop les soins hospitaliers par rapport aux soins primaires, tandis que trop peu de moyens paraissent alloués à la prévention. Une séparation entre la fonction d'assurance médicale et celle d'offre des soins par des prestataires mis en concurrence pourrait aussi jouer un rôle utile pour mieux identifier les prix relatifs des services médicaux et améliorer l'allocation des ressources. De façon générale, cette allocation devrait davantage s'appuyer sur des évaluations économiques afin de privilégier les pratiques médicales efficaces du point de vue des coûts. Ceci nécessitera toutefois de réaliser d'importants progrès pour combler les sérieuses lacunes de la collecte d'informations. De ce point de vue, la modernisation du système comptable des hôpitaux, quasiment achevée, devrait contribuer à remédier aux déficiences actuelles. De plus, l'initiative récente des autorités d'établir une commission pour introduire le système OCDE de comptes de la santé est bienvenue. De meilleures données statistiques sont indispensables pour améliorer la supervision des performances du système de soins et identifier les mesures nécessaires pour corriger ses défauts.

### **Renforcer la qualité des soins des services publics de santé primaires**

Il serait souhaitable de revoir les modes de rémunération des praticiens de ce secteur et les incitations qui y sont associées. L'introduction d'un système mixte associant paiement par tête et par acte pour les médecins travaillant pour les caisses contribuerait sans doute à stimuler la concurrence dans ce secteur et à améliorer l'offre de soins. Il ressort en effet des données internationales qu'un système de rémunération plus diversifié, incluant une composante de paiement à l'acte, accroîtrait le taux d'activité des médecins (Simoens et Hurst, 2006). Une telle réforme pourrait être couplée à une interdiction des pratiques duales, qui nuisent aussi à la qualité des services publics. De façon générale réduire le nombre de médecins, ou de ceux travaillant à mi-temps, et augmenter leurs rémunérations en liaison avec leur productivité, constitue une piste à explorer.

Des modifications du mode de rémunération des praticiens pourraient aussi contribuer à réduire l'ampleur des paiements informels, l'un des principaux problèmes du système de santé grec. Il importe de tenir compte de la perte de revenu induite par l'élimination de ces pratiques pour les prestataires médicaux<sup>16</sup>. Dans le secteur hospitalier, une différenciation des salaires entre les spécialités pourrait être nécessaire pour attirer davantage de médecins dans les spécialités où la demande et les « dessous-de-table » sont élevés. On pourrait aussi envisager la mise en place d'un système de prime liée à la productivité et à la qualité des services (taux de clientèle vaccinée, suivi approprié des diabétiques, etc.). Une autre possibilité serait de formaliser les paiements informels sous forme d'une participation aux coûts pour les soins ambulatoires, en prévoyant éventuellement des exemptions. Il est essentiel enfin de mettre en place des mécanismes efficaces de supervision et d'audit concernant les paiements. Des efforts sont indispensables pour restaurer la confiance et renforcer la transparence ainsi que la responsabilité des fournisseurs de soins. Une stratégie multiforme est sans doute

nécessaire pour mettre un terme aux paiements informels. Celle-ci requiert en outre une forte volonté politique pour lutter et sanctionner ces pratiques illégales.

L'amélioration de la qualité des services publics primaires requiert aussi plus de continuité dans l'offre de soins. Les mesures récemment envisagées par le gouvernement, comme l'instauration d'un système de médecin référent et l'introduction de protocoles médicaux, vont dans la bonne direction. De nombreux détails de ce projet doivent cependant être clarifiés. Ces initiatives pourraient être complétées par la mise en place d'un carnet de santé, accompagnée de mesures incitant les patients à le présenter systématiquement à leur médecin. Ces mesures favoriseraient des soins centrés davantage sur les patients et éviteraient des duplications inutiles d'analyses ou de consultations. Il faudrait aussi améliorer la supervision et le contrôle des services de diagnostic sous-traités au secteur privé. Pour pallier le faible nombre de généralistes, on pourrait développer des cabinets médicaux dans le secteur ambulatoire, avec des équipes pluridisciplinaires associant des personnels médicaux et non médicaux et incluant des personnes spécialisées dans les tâches de coordination des services primaires (Hofmarcher, Oxley et Rusticelli, 2007). Ceci exigerait sans doute de former davantage d'infirmières.

### **Moderniser la gestion hospitalière**

Les réformes du système de santé devraient aussi être centrées sur la modernisation de la gestion hospitalière. Le mode de contrôle actuel des dépenses publiques conduit à un micro-management excessif et inefficace des établissements de l'ESY par le ministère de la Santé. L'amélioration de l'efficacité des centres hospitaliers passe par l'achèvement de la mise à niveau de leur système comptable, la nomination de managers qualifiés, l'élargissement des marges de gestion des hôpitaux et la révision de leur système de financement. Celui devrait reposer sur un budget global défini sur une base prospective et contraignante, laquelle devrait progressivement s'appuyer sur des évaluations de coûts par catégorie de pathologie, plutôt qu'en fonction du temps d'hospitalisation.

### **Poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses pharmaceutiques**

Le système récemment lancé de surveillance des prescriptions de médicaments constitue une importante contribution à la maîtrise des dépenses pharmaceutiques. Différentes mesures complémentaires pourraient être adoptées pour améliorer cette maîtrise, notamment une hausse de la participation formelle des patients aux coûts, afin de rééquilibrer la structure des dépenses privées, ce qui réduirait également les dépenses à la charge du patient, une réglementation plus favorable à l'utilisation des produits génériques, une révision des normes de conditionnement des médicaments et une réforme du système de rémunération des pharmaciens. Un rétablissement de la liste positive des médicaments remboursés, excluant toute possibilité de dérogation, devrait aussi être envisagé. Bien que l'efficacité de chacune de ces mesures, prises individuellement, soit potentiellement limitée, un programme regroupant un ensemble d'actions se révélera certainement plus efficace.

### **Notes**

1. Comme le reconnaissent Joumard *et al.* (2008), les indicateurs de santé habituels fournissent des informations incomplètes sur les bénéfices procurés par les systèmes de soins : ils ne donnent pas d'indication sur les gains de qualité de vie procurés, ni sur la répartition des services médicaux dans la population. Le lien entre ces indicateurs et leurs déterminants potentiels, comme la

pollution ou la consommation de tabac, posent aussi de délicats problèmes : les émissions ne mesurent par exemple qu'imparfaitement le degré d'exposition de la population à la pollution. De même, les données disponibles ne permettent pas de tenir compte des délais très longs (allant jusqu'à 30 ans) de l'influence de la consommation de tabac sur la santé. L'évaluation implicite de l'efficacité des systèmes de santé fournie par les modèles économétriques souffre donc d'importants problèmes de mesure ou de l'omission de variables.

2. Dans le cas de la Grèce, le degré d'efficacité estimée du système de soins est un peu plus élevé que dans Joumard *et al.* (2008) quand les ressources allouées à la santé sont mesurées de façon monétaire à cause d'une révision en baisse du niveau des dépenses médicales totales, qui est intervenue après la réalisation de cette étude.
3. En 2008, les dépenses de santé pour l'année 2005 ont par exemple été révisées 10.0 % à 9.1 % du PIB, par rapport aux séries disponibles un an plus tôt, et la part des dépenses privées dans les dépenses totales a baissé de 57.4 % à 37.1 %.
4. Le régime méditerranéen est caractérisé par une forte consommation de fruits et légumes et d'huile d'olive et une faible consommation de viande, de volaille et d'acide gras saturés. Il est associé à une moindre mortalité liée à des maladies coronariennes et au cancer (Trichopoulos *et al.*, 2003).
5. Les comparaisons internationales mettant en évidence en Grèce la mortalité due aux maladies cardiovasculaires et non l'occurrence relativement élevée de ces maladies pourrait aussi indiquer une moins bonne prise en charge de ces pathologies que dans les autres pays.
6. Un processus de consultation est en cours pour développer le plan national d'action de santé public qui s'étend jusqu'à 2013. L'accent est mis sur cinq grands risques sanitaires : le cancer, le sida, les maladies rares, la drogue et les désordres sur le plan diététique.
7. La réduction du nombre de DYPE devait réduire leur coût opérationnel de 50 à 15 millions EUR. De plus, 400 des 750 personnes employées par les DYPE seraient transférées vers les hôpitaux manquant de personnel.
8. Huisman *et al.* (2003) évaluent l'utilisation de 17 services santé qui sont standardisés, ont un coût limité et sont importants sur le plan préventif. Onze de ces services sont destinés à toute la population (séjour hospitalier, consultation médicale, de tests oculaire, auditif, sanguin, d'urine, de diabète, de cholestérol et cancéreux, d'un équipement de radiologie et d'un check-up cardiaque) et sept d'entre eux concernent spécifiquement les femmes (mammographie, palpation des seins, examen gynécologique, des ovaires, frottis vaginal et test d'ostéoporose). Quatre de ces services (séjour hospitalier, consultation médicale et tests auditif et d'ostéoporose) sont caractérisés par des élasticité revenu non significatives. Parmi les autres services, qui sont caractérisés par une élasticité revenu significativement positive, cette élasticité est en moyenne 50 % plus forte pour les services destinés aux femmes.
9. Ceci contribue sans doute à expliquer le développement limité des assurances privées, dans la mesure où l'intervention d'un tiers pour assurer ce paiement est perçue comme une dilution de la relation étroite que les patients veulent établir avec leur médecin.
10. L'efficacité des centres de soins est mesurée par Kotodimopoulos *et al.* (2007) à partir d'une analyse d'enveloppement de données dans laquelle les inputs incluent le personnel médical, infirmier et administratif et les outputs sont évalués par le nombre de consultations et d'examen médicaux réalisés. Avec la même méthodologie, Zavras *et al.* (2002) comparent l'efficacité de 133 unités primaires de soins de l'IKA et mettent en évidence les meilleurs résultats des centres de taille moyenne (couvrant une population de 10 000 à 50 000 personnes) disposant des infrastructures nécessaires pour réaliser des examens de laboratoire et radiologiques.
11. L'exemple d'autres pays montre que ce sont souvent les médecins ayant les rémunérations les plus élevées qui bénéficient de ces pratiques, ce qui reflète sans doute leur position de pouvoir (Allin *et al.*, 2005).
12. Des contrôles aléatoires sur les comportements de consommation médicale des assurés n'ont pas non plus été introduits comme dans certains autres pays (par exemple en France) pour limiter le « nomadisme médical ».
13. La fréquence du recours à ces services et les dépenses privées induites (estimées à 4 % des soins privés hospitaliers) ne semblent pas liées à des variables socioéconomiques. Cette pratique semble donc assez répandue dans le système hospitalier. Les services de ces aides soignantes privées, souvent sous-qualifiées, sont toutefois organisés en dehors des procédures normales des soins infirmiers (Siskou *et al.*, 2008).

14. Entre 1990 et 2008, la hausse des prix des médicaments telle qu'enregistrée dans l'indice des prix à la consommation a été inférieure à la croissance de l'indice total.
15. La mise en concurrence des caisses d'assurance nécessiterait par exemple de donner aux assurés le choix de leur caisse. Une réglementation devrait aussi être introduite pour éviter les risques d'anti-sélection associés à ce système. Ceci impliquerait un changement radical de logique de fonctionnement du système actuel. L'expérience internationale montre qu'une telle approche impose des coûts de gestion élevés sans nécessairement garantir une meilleure performance.
16. L'importance des paiements informels pour les actes de chirurgie cardiaque impliquerait par exemple une évasion fiscale représentant 85 % des revenus totaux des praticiens concernés (Siskou et al., 2008).

## Bibliographie

- Afonso, A. et al. (2003), « Public sector efficiency: an international comparison », *Working Paper No. 242*, Banque centrale européenne.
- Aletras, V. (1999), « A comparison of hospital scale effects in short-run and long-run cost functions », *Health Economics*, vol. 8, n° 6.
- Allin, S. et al. (2005), « Paying for “free” health care: the conundrum of informal payments in post-communist Europe ».
- Ballas, A. et H. Tsoukas (2004) « Measuring nothing: The case of the Greek National Health System », *Human Relations*, vol. 57, n° 6.
- Contiades, X., C. Golna et K. Douliotis (2007), « Pharmaceutical Regulation at the Crossroad of Change Economic, Political and Constitutional Considerations for a new Regulatory Paradigm », vol. 82, n° 1.
- Costacou, T. et al. (2003), « Tracing the Mediterranean diet through principle components and cluster analysis in the Greek population », *European Journal of Clinical Nutrition*, vol. 57, n° 11.
- Davaki, K. et E. Mossialos (2005), « Plus ça change : Health sector reforms in Greece », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 30, n° 1-2.
- Economic and Social Council of Greece (2005), *National health and social care system and other provisions*, Opinion 128, Athènes (en grec).
- Economou, Ch. et al. (2004), *Fairness of health financing in the Greek health care sector*, 8th International Conference on System Science in Health Care: Health care systems. Public and private management.
- Garcias-Mariñoso, B. et I. Jalovac (2003), « GPs' payment contracts and their referral practice », *Journal of Health Economics*, vol. 22.
- Geitona, M. et al. (2006), « Generics market in Greece: The pharmaceutical industry's beliefs », *Health Policy*, vol. 79, n° 1.
- Geitona, M. et al. (2007), « Determinants of healthcare utilization in Greece: Implications for decision-making », *The European Journal of General Practice*, vol. 13, n° 3, pp. 144-150.
- Giokas, D. (2001), « Greek hospitals: how well their resources are used », *Omega*, vol. 29, n° 5.
- GSNE (2006), « Health Expenditure », *Household Budget Surveys 2004/5*, ministère de l'Économie.
- Hofmarcher, M., H. Oxley, et E. Rusticelli (2007), « Improved Health System Performance through better Care Coordination », *OECD Health Working Papers*, n° 30, Paris.
- Huisman, M. et al. (2003), « Socioeconomic inequalities in morbidity among the elderly; a European overview », *Social Science and Medicine*, vol. 57, n° 5.
- IKA (2005), *Statistical Bulletin 2005*, Athènes (en grec).
- Joumard, I. et al. (2008), « Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Health Care Resources and Efficiency », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 627, Paris.
- Kontodimopoulos, N. et al. (2007), « The effect of environmental factors on technical and scale efficiency of primary health care providers in Greece », *Cost Effectiveness and Resource Allocation*, vol. 5/14.
- Kyriopoulos, J. (2004), « Informal payments in the health sector: Some evidence and research issues », dans J. Kyriopoulos (dir. publ.), *Health systems in the world: From evidence to policy*, Athènes.

- Kyriopoulos, J. et G. Karalis (1997), « Recent Developments in Hidden Economy Activities in the Health Sector in Greece », *Health Review (Athens)*, 8(49).
- Liaropoulos, L. et E. Tragakes (1998), « Public/private financing in the Greek health care system: implications for equity », *Health Policy*, vol. 43, n° 2.
- Liaropoulos, L. et al. (2008), « Informal payments in public hospitals in Greece », *Health Policy*, in press.
- Macinko, J. et al. (2003), « The Contribution of Primary Care Systems to Health Outcomes within Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) Countries, 1970-1998 », *HSR: Health Services Research*, vol. 38, n° 3.
- Mergoupis, T. (2003), « Income and Utilisation of Health Services in Greece », dans Venieris, D. et C. Papatheodorou (dir. publ.), *Social Policy in Greece: Challenges and Prospects*, Athènes.
- Mitropoulos, J. et A. Sissouras (2004), « Rationalising the allocation of central resources to the health care regions in Greece », *Applied Health Economics and Health Policy*, vol. 3.
- Mossialos, E. et al. (2005a), « Analysing the Greek health system: A tale of fragmentation and inertia », *Health Economics*, vol. 14, Supplement.
- Mossialos, E. et al. (2005b), « An investigation of Caesarean sections in three Greek hospitals: The impact of financial incentives and convenience », *European Journal of Public Health*, vol. 15, n° 3.
- Nolte, E. et C. McKee (2008), « Measuring the Health of Nations: Updating an Earlier Analysis », *Health Affairs*, vol. 27, n° 1, janvier/février.
- OCDE (2008b), *Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources*, Paris.
- OCDE (2008c), *Les prix des médicaments sur un marché global*, Paris.
- OCDE (2004), « Améliorer le rapport coûts/résultats des systèmes de santé : la recherche de l'efficacité », *Vers des systèmes de santé plus performants*, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2006a), « 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, Paris.
- OCDE (2006b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- OCDE (2007), *Panorama des régions de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2008a), « The Looming Crisis in the Health Workforce: How Can OCDE Countries Respond? », *OECD Health Workforce Surveys*, Paris.
- OMS (2004), « Comparison of patient evaluations of health care quality in relation to WHO measures of achievement in 12 European countries », *Bulletin of the World Health Organisation*.
- OMS (1996), *Health Care Systems in Transition: Greece*, Regional office for Europe, Copenhagen.
- OMS (2008), « Les soins de santé primaires : Maintenant plus que jamais », *Rapport sur la santé dans le monde 2008*.
- OMS/EURO (2006), *Highlights on health in Greece 2004*, World Health Organisation Europe, Copenhagen, [www.euro.who.int/highlights](http://www.euro.who.int/highlights), [www.euro.who.int/highlights](http://www.euro.who.int/highlights).
- Pappa, E. et D. Niakas (2006), « Assessment of health care needs and utilisation in a mixed public-private system: the case of the Athens area », *Open Access*, [www.biomedcentral.com](http://www.biomedcentral.com).
- Rovithis, D. (2006), « Health economic evaluation in Greece », *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, vol. 22, n° 3.
- Saltman, R. et al. (2008), « Primary care in the driver's seat? Organisational reform in European primary care », *European Observatory on Health Systems and Policies Series*, Open University Press.
- Simoens, S. et J. Hurst, « The Supply of Physician Services in OECD Countries », *OECD Health Working Papers*, n° 21, Paris.
- Siskou, O. et al. (2008), « Private health expenditure in the Greek health care system: Where truth ends and the myth begins », *Health Policy*, Article in Press, Elsevier.
- Souliotis, K. et J. Kyriopoulos (2003), « The hidden economy and health expenditures in Greece: measurement problems and policy issues », *Applied Health Economics and Health Policy*, vol. 2/3.
- Starfield, B. (2005), *Outcome of Different Health Systems Dependent on the Role and Organisation of Primary Care*, EPA conference in Berlin, [www.equip.ch/files/8/starfield\\_berlin\\_jan05.pdf](http://www.equip.ch/files/8/starfield_berlin_jan05.pdf).

- Starfield, B. et L. Shi (2002), « Policy-relevant determinants of health: an international perspective », *Health Policy* 2002, n° 60.
- Starfield, B. et al. (2005), « Contribution of Primary Care to Health Systems and Health », *The Milbank Quarterly*, vol. 83, n° 3, Milbank Memorial Fund, Blackwell Publishing.
- Tanner, M. (2008), « The grass is not always greener: A look at National Health Care Systems Around the World », *Policy Analysis*, n° 613, CATO Institute.
- Tountas, Y. et al. (2005), « The unexpected growth of the private health sector in Greece », *Health Policy*, n° 74.
- Trichopoulou, A. et al. (2003), « Adherence to a Mediterranean diet and survival to a Greek population », *The New England Journal of Medicine*, vol. 348, n° 26.
- Van Doorslaer E. et C. Masseria (2004), « Income-related inequality in the use of medical care in 21 OECD countries », *OECD Health Working Paper* n° 14.
- Vogler, S., C. Habi, C. Leopold, I. Rosian-Schikuta, K. Joncheere et T. Thomsen (2008), *Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information*, Report commissioned by the European Commission.
- Wildson, T., J. Attridge et A. Berdellima (2008), « Factors Affecting Generic Entry in Europe », *CRA International*, juin.
- Xu, K., D. Evans, K. Kawabata, R. Zeramdini, J. Klavus et C. Murray (2003), « Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis », *The Lancet*, vol. 362, juillet.
- Yfantopoulos, J. (2008), « Pharmaceutical pricing and reimbursement reforms in Greece », *European Journal of Health Economics*, vol. 9, n° 1.
- Zavras, A. et al. (2002), « Using DEA to evaluate efficiency and formulate policy within a Greek National Primary Health Care Network », *Journal of Medical Systems*, vol. 26, n° 4.

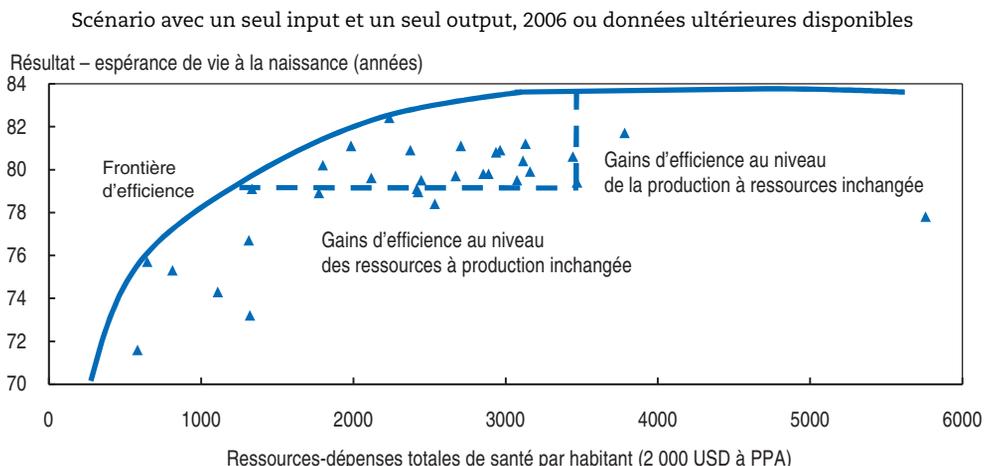
## ANNEXE 3.A1

*Analyse d'enveloppement de données*

On commentera dans cette annexe les modalités techniques de l'analyse d'enveloppement de données (AED) utilisée dans la présente *Étude* pour mesurer l'efficacité des systèmes de santé. La technique de l'AED sert couramment à évaluer l'efficacité des systèmes de santé parce qu'elle permet de régler des problèmes complexes sans conditions statistiques restrictives (Cooper et al., 2004 et 2006).

On a utilisé dans la présente *Étude* une version modifiée de l'AED mise au point par Joumard et al. (2008)<sup>1</sup>. L'AED crée une frontière d'efficacité en optimisant le rapport intrants/extrants, indicateurs courants d'efficacité, pour calculer pour chaque pays des scores d'efficacité. Le graphique 3.A1.1 montre comment le score d'efficacité peut être mesuré dans une optique axée sur les ressources (en minimisant les ressources sans réduire la production) ou dans une optique axée sur la production (en améliorant la production sans ressources supplémentaires). Les scores d'efficacité mesurent la distance qui sépare les différents pays de la frontière d'efficacité. Dans la présente *Étude*, on suppose que la frontière d'efficacité selon la technique AED a des rendements à l'échelle qui ne sont pas croissants. Le graphique 3.A1.1 montre que la frontière d'efficacité est convexe vers l'intérieur. En effet, le coût marginal de production des unités de santé au-delà d'un certain niveau devient supérieur à la moyenne.

**Graphique 3.A1.1. Exemple stylisé de frontière d'efficacité et de rendements à l'échelle non croissants**



Source : OCDE, *Éco-Santé* 2008.

On a utilisé dans cette *Étude* deux modèles d'AED axés sur la production pour mesurer l'évolution dans le temps de l'efficacité des systèmes de santé des pays de l'OCDE, en considérant deux moments (1990 et 2006). Le premier modèle mesure l'efficacité des systèmes de santé en termes de coût-efficacité. Il comporte un seul output, l'espérance de vie à la naissance de la population totale, et trois inputs liés à la fourniture de soins de santé : 1) les ressources affectées aux soins de santé (mesurées par les dépenses de santé par habitant) ; 2) les conditions socio-économiques (mesurées par le PIB par habitant) ; 3) le style de vie (représenté par la consommation de fruits et légumes par habitant). Le deuxième modèle mesure l'efficacité des systèmes de santé sous l'angle de l'efficacité technique en remplaçant les dépenses de santé par habitant par le nombre de professionnels de la santé. Deux modèles sont utilisés pour assurer la cohérence des résultats de l'AED.

Les scores d'efficacité sont faussés à la hausse parce que la référence établie à partir de la frontière d'efficacité observée est toujours inférieure à la frontière d'efficacité théorique (Staat, 2006). On a appliqué dans cette annexe la technique statistique du « bootstrapping »<sup>2</sup> pour corriger les biais possibles à la hausse et obtenir des intervalles de confiance pour les scores d'efficacité. L'estimation des intervalles de confiance est importante parce que les estimateurs statistiques de la frontière sont sensibles aux erreurs de sélection, au bruit statistique et aux valeurs aberrantes. L'AED comporte une autre limitation : elle produit une bonne estimation de l'efficacité « relative », mais elle ne permet pas une rapide convergence vers l'efficacité « absolue ». Les pays qui utilisent le mieux les ressources peuvent paraître efficaces alors qu'en fait ils ne le sont pas parce que l'efficacité maximale théorique est inconnue.

## Notes

1. Joumard *et al.* (2008) ont utilisé l'indice PISA de statut économique, social et culturel pour mesurer les conditions socio-économiques. Ces données n'étant disponibles que pour 2004, on s'est appuyé dans la présente *Étude* sur le PIB par habitant pour mesurer les conditions socio-économiques. Joumard *et al.* (2008) ont également utilisé le PIB par habitant dans d'autres modèles pour tester la sensibilité de leurs résultats initiaux.
2. Cette méthode consiste à créer un nombre suffisamment élevé de rééchantillons  $S^*$  en obtenant de « nouveaux » échantillons par tirage à partir de l'échantillon initial  $S$ . On mesure la distance entre le  $S$  initial et le  $S^*$  pour chaque observation. Puis on crée une distribution de bootstrap à partir des statistiques obtenues en résolvant l'estimateur de bootstrap. Grâce à cette méthode, on peut corriger tout biais d'échantillons en nombre fini dans les estimateurs de fonction de distance et calculer les intervalles de confiance souhaités.

## Bibliographie

- Cooper, W.W. *et al.* (2004), « Handbook on Data Envelopment Analysis », Kulwer Academic Publishers, ISBN 1-4020-7797-1.
- Cooper, W.W. *et al.* (2006), « Introduction to Data Envelopment Analysis and Its Uses », Springer, ISBN-10:0-387-29122-9 (e-book).
- Joumard *et al.* (2008), « Health Status determinants: Lifestyle, Environment, Health Care Resources and Efficiency », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 627, Paris.
- Staat, M. (2006), « Efficiency of Hospitals in Germany : A DEA-Bootstrap Approach », *Applied economics*, n° 38, pp. 2255-2263.

## ANNEXE 3.A2

## *Nouveau mécanisme de surveillance des prescriptions de médicaments*

Les autorités grecques ont annoncé un ensemble de mesures visant à réduire les dépenses publiques pour les médicaments et autres produits pharmaceutiques vendus sur ordonnance. Elles considèrent qu'un système informatique efficient de surveillance et de contrôle de ces prescriptions concourra à une gestion efficace et transparente des ressources publiques. La mise en place d'un système électronique national de surveillance est au cœur de ce mécanisme de maîtrise des coûts. Parmi ses nombreux avantages, la mise en place d'un système de surveillance permettra l'application immédiate du rabais de 3 % que le législateur a imposé aux laboratoires pharmaceutiques et assurera des recettes annuelles estimées à environ 140 millions EUR.

Un système informatique moderne de surveillance des prescriptions dans l'ensemble des hôpitaux publics et des pharmacies privées permettra d'exercer les contrôles nécessaires et fournira les mécanismes appropriés d'intervention. Ce système utilisera les technologies modernes de l'information et de la communication – conformément aux pratiques internationales – pour la mise en œuvre d'une surveillance électronique des ordonnances et le traitement des données qui s'y rapporte, et il assurera les liens avec les points de vente. Cela suppose :

- La mise en place d'un dispositif central pour la collecte et le traitement électroniques des données sur les ordonnances émanant des pharmacies.
- Le traitement des données en vue de calculs rapides et l'établissement des états financiers, de façon à assurer le recouvrement des recettes publiques.
- L'installation d'un système d'information de gestion pour permettre :
  - ❖ la mise en œuvre d'une politique centrale et de scénarios de gestion ;
  - ❖ l'exécution des interventions de régulation dans le secteur de la santé ;
  - ❖ des mécanismes visant à lutter contre les prescriptions abusives ;
  - ❖ des initiatives de rationalisation des dépenses de santé ;
  - ❖ une transparence totale du système.

Le nouveau système jette les bases d'interventions efficaces des pouvoirs publics pour la modernisation du secteur de la santé et il pourrait être étendu aux tests de diagnostic. De plus, il est pleinement conforme à la formulation des politiques nationales et de la politique de l'UE dans le secteur de la santé. Un plan d'action très rigoureux a été élaboré afin que ces mesures aient un impact immédiat sur les finances publiques et que les marchés soient attribués le plus rapidement possible.

## Chapitre 4

# Améliorer les performances du système éducatif

*En dépit des progrès réalisés ces dernières décennies, les indicateurs de l'éducation de la Grèce sont en retrait par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE. Les résultats de l'exercice PISA sont médiocres, un pourcentage élevé d'étudiants effectuent leurs études supérieures à l'étranger et les taux de réussite sont faibles à tous les niveaux. Pareillement, les ressources consacrées à l'éducation sont modestes. L'accueil et l'éducation de la petite enfance sont très peu développés, ce qui se répercute sur les performances éducatives ultérieures, le système de prise en charge des tout jeunes enfants est sous-développé et peu régulé, et la séparation administrative opérée entre l'éducation préscolaire et la garde des tout jeunes enfants est source d'inefficacités. La qualité de l'enseignement primaire et secondaire reflète le manque d'incitation à la performance pour le corps enseignant, les carences des programmes scolaires et le manque d'autonomie et de responsabilité des établissements scolaires. Cela conduit les parents à faire donner des cours privés complémentaires à leurs enfants pour les préparer aux examens universitaires. Le système universitaire est rigide et ne dispose pas d'un mécanisme d'évaluation performant. Les réformes récentes se sont attaquées à certains de ces problèmes, mais cela ne suffit pas. Les performances du système éducatif pourraient être améliorées en donnant plus d'autonomie aux écoles et aux universités et en augmentant le niveau de responsabilité, par exemple en évaluant les performances des enseignants et en introduisant des examens nationaux standard à un plus grand nombre de niveaux d'études. Dans l'enseignement supérieur, un cadre plus flexible autoriserait une meilleure réactivité à l'évolution de la demande et se traduirait par un gain qualitatif. Les performances du système éducatif pourraient également être améliorées en prenant davantage d'initiatives pour compenser les effets d'antécédents défavorables sur les performances. Les établissements scolaires devraient en outre s'assurer que leurs programmes permettent aux élèves d'acquérir les compétences requises pour réussir dans leur vie postscolaire, ce qui passe notamment par une plus grande attractivité de l'enseignement technique et professionnel.*

Pour rester compétitive et pour pouvoir continuer à élever le niveau de vie de sa population dans un environnement caractérisé par une concurrence internationale accrue, la Grèce doit améliorer les performances de son système éducatif. Bien que ces performances se soient améliorées considérablement ces trois dernières décennies, le stock de capital humain grec mesuré d'après le niveau d'études se situe au-dessous de la moyenne de l'OCDE. La qualité des résultats de l'enseignement reste elle aussi relativement médiocre d'après les résultats des évaluations internationales, qui mettent en évidence une grande marge de progression. Si les défis restent importants à tous les niveaux du système éducatif, l'accueil et l'éducation de la petite enfance, d'une part, et le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, d'autre part, sont les secteurs à réformer en priorité, comme on le verra plus loin. Le gouvernement est conscient de ces enjeux et a multiplié les discussions sur une réforme de l'éducation visant à en améliorer la qualité, l'accent étant mis au départ sur le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

## Panorama du système éducatif

### ***Le contrôle administratif demeure centralisé***

L'enseignement est obligatoire entre 5 et 15 ans. Il comprend une année avant l'enseignement primaire (maternelle), six années d'enseignement primaire et trois années de premier cycle d'enseignement secondaire. L'année de maternelle est facultative pour les enfants de quatre ans ; des crèches (*paidikoi stathmoi*) et des centres d'accueil (*vrefikoi stathmoi*) assurent l'éducation et l'accueil des enfants de moins de quatre ans (Commission européenne, 2008a). Il existe aussi des garderies qui sont ouvertes plus longtemps que les maternelles et les écoles primaires.

L'enseignement postobligatoire comprend une filière classique et une filière professionnelle. Dans l'enseignement secondaire, les lycées professionnels (EPAL), dont le cursus est de trois ans, combinent un enseignement général et une formation technique et professionnelle spécialisée, alors que les établissements professionnels (EPAS), dont le cursus est de deux ans, sont organisés par métier<sup>1</sup>. Les diplômés d'en EPAL peuvent passer l'examen d'entrée dans l'enseignement supérieur, tout comme les diplômés de l'enseignement général (lycée intégré). Les élèves des EPAS n'ont pas la possibilité de poursuivre leur scolarité dans l'enseignement supérieur.

L'enseignement supérieur est dispensé par des instituts de technologie et des universités, qui sont des établissements publics. Conformément à la Constitution grecque, les établissements privés ne sont pas autorisés dans l'enseignement supérieur. L'Université libre hellénique propose des programmes de télé-enseignement aux étudiants âgés d'au moins 22 ans (l'admission s'effectue par le biais d'une loterie plutôt que sur la base de tests de performances). Cette initiative a pour but de répondre aux besoins éducatifs des régions isolées en raison des écarts importants de densité démographique enregistrés en Grèce.

L'administration de l'enseignement pré-universitaire est centralisée, bien que des mesures aient été prises ces dernières années pour transférer des responsabilités au

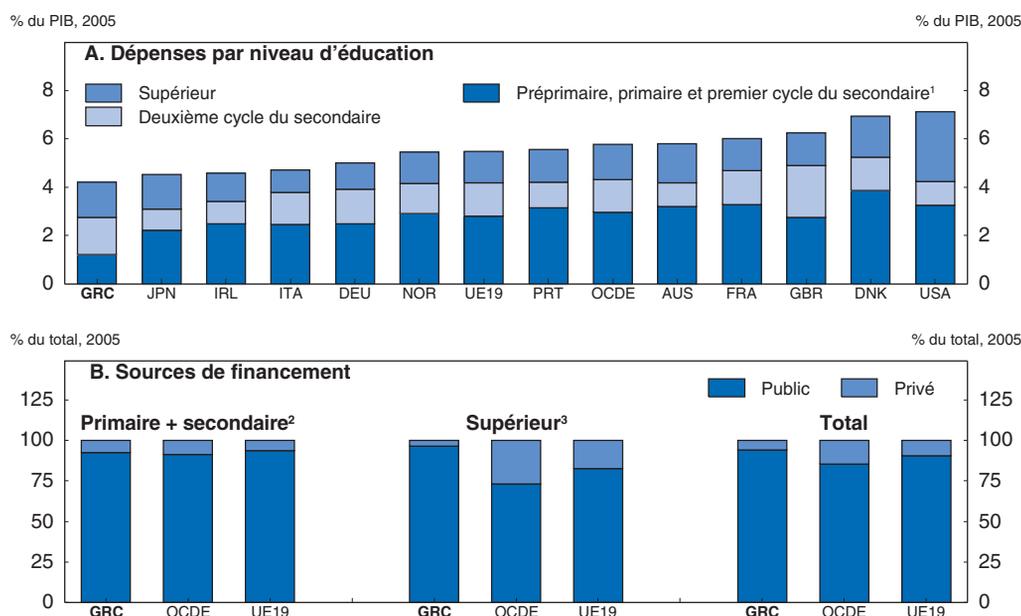
niveau régional<sup>2</sup>. Le ministère de l'Éducation et du Culte est responsable de la définition de la politique de l'éducation et de sa mise en œuvre, du budget de l'éducation et de sa gestion, de la coordination et de la supervision des services décentralisés, de l'approbation des programmes scolaires primaires et secondaires et de la nomination du personnel enseignant (Commission européenne, 2008a). La majorité des établissements scolaires, y compris les établissements privés du niveau primaire et secondaire qui ne reçoivent pas d'aides publiques, sont supervisés et inspectés par le ministère de l'Éducation.

Sous la tutelle du ministère de l'Éducation, les établissements d'enseignement supérieur se gèrent de façon autonome. La Constitution confère la liberté académique aux universités. Le contrôle exercé par l'État résulte principalement du fait que les établissements d'enseignement supérieur sont financés sur les fonds publics. L'État octroie aussi des bourses, des manuels universitaires et des possibilités d'hébergement, sous certaines conditions.

### Les dépenses d'éducation sont inférieures à la moyenne de l'OCDE

En dépit de la croissance rapide enregistrée ces dernières années, les dépenses totales d'éducation privées et publiques restent inférieures à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.1, partie supérieure). Les dépenses d'éducation consacrées par la Grèce à la composante obligatoire de son système éducatif (c'est-à-dire de la maternelle au premier cycle du secondaire) sont très faibles puisqu'elles ne représentent qu'environ la moitié de la moyenne de l'OCDE. Elles se situent un peu au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour le

Graphique 4.1. Ressources consacrées à l'éducation



1. L'éducation préprimaire concerne les enfants à partir de 3 ans. Le deuxième cycle du secondaire inclut l'éducation postsecondaire non supérieure. Pour le Royaume-Uni, l'éducation primaire et le premier cycle du secondaire couvrent uniquement l'éducation primaire et le deuxième cycle du secondaire couvre toute l'éducation secondaire. Il n'y a pas de données disponibles pour l'éducation préprimaire en Grèce.
2. Éducation primaire, secondaire et postsecondaire non supérieure.
3. Les financements privés dans l'enseignement supérieur incluent la formation liée à l'activité professionnelle.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation* et OCDE (2007), PISA 2006 : *Les compétences en sciences, un atout pour réussir*, Publications OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686111202214>

deuxième cycle de l'enseignement secondaire et dans la moyenne de l'OCDE pour l'enseignement supérieur. Contrairement à beaucoup de pays de l'OCDE, la part des dépenses publiques de la Grèce dans les dépenses totales d'éducation est, avec 94 %, relativement élevée (graphique 4.1, partie inférieure). L'enseignement public est gratuit à tous les niveaux, y compris à l'université<sup>3</sup>. En 2006-07, 94 % des élèves admis dans l'enseignement primaire et secondaire étaient scolarisés dans des écoles publiques (Commission européenne, 2008a). Les établissements d'enseignement supérieur privés ne sont pas autorisés par la Constitution. Dans l'enseignement primaire et secondaire, les établissements privés s'autofinancent entièrement, les droits de scolarité variant en fonction du niveau d'enseignement.

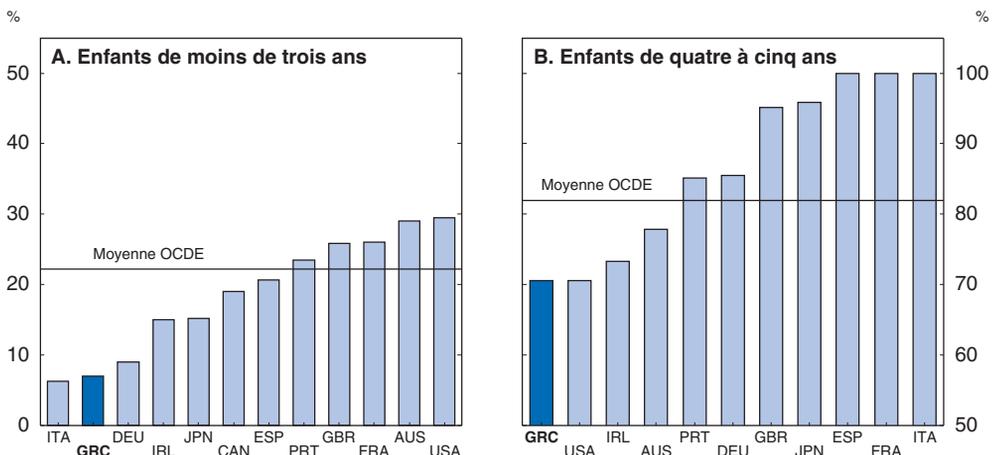
## Performances du système éducatif

### Les résultats sont faibles à tous les niveaux d'enseignement

#### La participation aux programmes préprimaires est bien inférieure à celle observée dans les études comparatives internationales

Le faible taux de scolarisation des jeunes enfants peut avoir des répercussions sur les performances d'apprentissage ultérieures. Seulement 7 % des enfants de trois ans et moins fréquentaient une crèche en 2003, alors que ce pourcentage est de 22 % en moyenne dans la zone de l'OCDE (graphique 4.2, partie de gauche) et le taux de fréquentation d'établissements préprimaires par des enfants de 4 et 5 ans est inférieur à la moyenne de l'OCDE et notamment à celle de pays comme la France et l'Italie, où la quasi-totalité des enfants sont scolarisés (graphique 4.2, partie de droite). La fréquentation des centres d'accueil et d'éducation de la petite enfance est très importante parce que les capacités d'apprentissage acquises dans la prime enfance ont une incidence sur les performances éducatives ultérieures (Carneiro et Heckman, 2003). L'évaluation internationale PISA 2003 montre que les élèves préscolarisés ont de meilleures performances en mathématiques à 15 ans, même en tenant compte de leur environnement socio-économique, et que les avantages de cette préscolarisation tendent à s'accroître en fonction du nombre d'années

Graphique 4.2. Taux de fréquentation des services d'accueil de la petite enfance en 2003/04<sup>1</sup>



1. Données 2001 pour le Canada et l'Allemagne ; données 2002 pour la France, données 2003 pour la Grèce et données 2005 pour les États-Unis.

Source : Base de données OCDE sur la famille et *Regards sur l'éducation* (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686145134850>

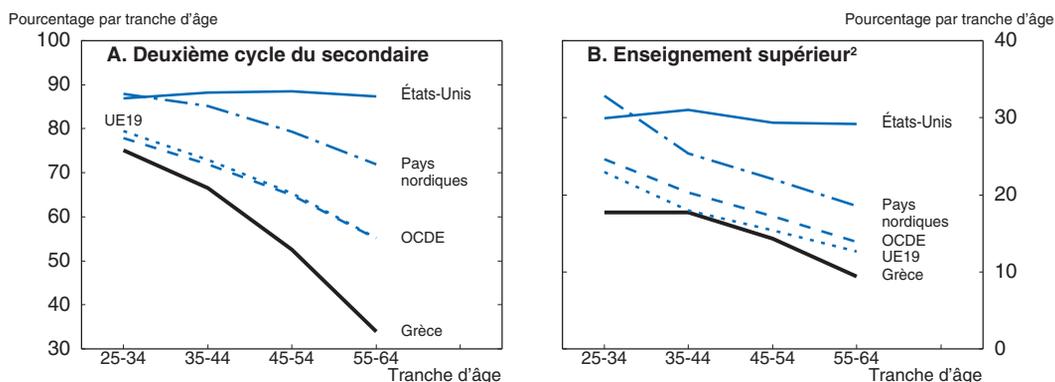
de préscolarisation (OCDE, 2004). L'accès à l'enseignement préélémentaire est également important parce qu'il a un impact sur le taux d'activité des femmes (OCDE, 2001). En 2002, par exemple, l'Union européenne a fixé un objectif de scolarisation dans l'éducation préprimaire de 90 % pour tous les enfants entre 3 ans et le début de la scolarité obligatoire afin d'augmenter le taux d'activité en Europe, en particulier de la population féminine (Commission européenne, 2007a). À l'évidence, il faut que la Grèce rattrape les pays les plus performants dans le domaine essentiel de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance.

### Les taux d'achèvement des études secondaires sont faibles pour la plupart des groupes d'âge

En dépit des progrès enregistrés ces dernières décennies, les taux d'achèvement des études secondaires sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, ce qui tend à diminuer le taux d'activité, bien que l'écart se soit très nettement resserré pour les cohortes les plus jeunes (graphique 4.3, partie de gauche). Les données récentes de l'UE montrent que la proportion des jeunes Grecs de 20 à 24 ans ayant achevé au moins le deuxième cycle du secondaire (82 %) était légèrement supérieure en 2008 à la moyenne de l'UE à 19. Les écarts substantiels entre les niveaux d'éducation des cohortes anciennes et récentes attestent les progrès rapides enregistrés ces dernières années. Cependant, il est important d'améliorer encore les taux d'achèvement des études secondaires afin d'accroître le taux d'activité, en particulier celui des femmes (OCDE, 2008a). En 2006, le taux d'activité des personnes n'ayant pas achevé le deuxième cycle du secondaire était de 60 %, contre 70 % pour les diplômés du deuxième cycle pour la tranche d'âge de 25 à 65 ans. L'écart était presque trois fois plus grand pour les femmes que pour les hommes.

#### Graphique 4.3. Comparaison internationale du niveau d'éducation

Population ayant achevé au moins le cycle d'éducation indiqué, 2006<sup>1</sup>



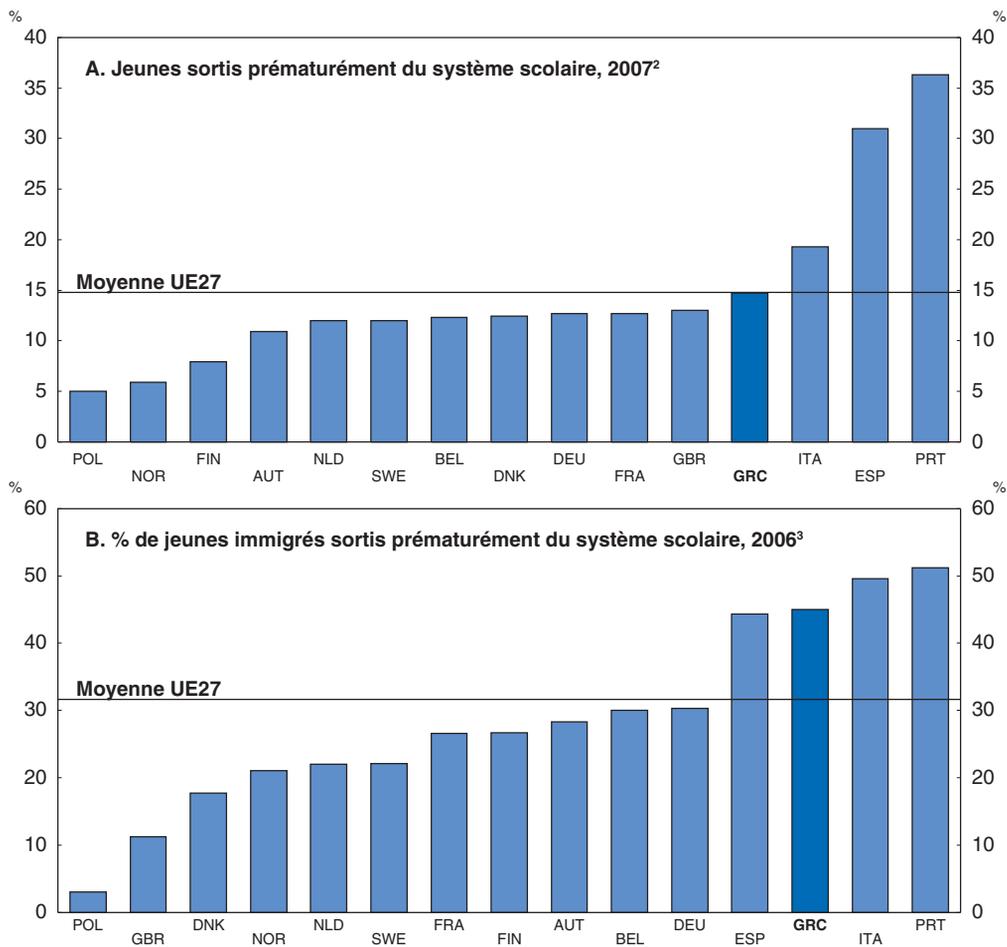
1. Les agrégats pour l'OCDE et l'UE19 sont des moyennes non pondérées.

2. Enseignement supérieur type A et programmes de recherche avancée.

Source : OCDE (2008), *Regards sur l'éducation*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686154862363>

En 2007, quelque 15 % de la tranche d'âge des jeunes de 18 à 24 ans avaient quitté l'école sans avoir achevé les études secondaires et n'avaient participé ensuite à aucun programme postscolaire ou de formation continue (graphique 4.4, partie supérieure). En outre, alors que les trois cinquièmes des jeunes sortis prématurément du système scolaire avaient achevé le premier cycle du secondaire, 2 % de cette tranche d'âge n'avait suivi aucune éducation scolaire et un quart n'avait reçu qu'une éducation primaire. Ces chiffres sont doubles de ceux

Graphique 4.4. Jeunes sortis prématurément du système scolaire<sup>1</sup>

1. Pourcentage de jeunes adultes de 18 à 24 ans n'ayant suivi que le premier cycle du secondaire.

2. Données provisoires pour le Portugal et la Finlande.

3. Fiabilité limitée à cause du nombre réduit d'étrangers en Pologne, au Danemark, en Norvège et en Finlande.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686175813742>

de la moyenne de l'OCDE. Près de la moitié des jeunes sortis prématurément du système scolaire étaient des migrants, ce qui est là encore au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (Commission européenne, 2008b) (graphique 4.4, partie inférieure). Étant donné que le niveau de qualification a un impact sur la productivité, la réduction du taux d'échec scolaire a été placée au rang des priorités dans la stratégie de Lisbonne, qui fixe pour objectif un taux de sortie précoce du système éducatif de 10 % pour l'ensemble de l'Union européenne. La productivité et l'équité progresseraient en Grèce si l'on accordait une plus grande attention aux besoins d'éducation spéciaux de la population immigrée.

### ... et la marge de progrès est grande au niveau de l'enseignement supérieur

Même si un nombre croissant de jeunes effectuent des études universitaires (graphique 4.3, partie droite), le taux de diplômés reste parmi les plus bas de la zone de l'OCDE. Le taux d'inscription est relativement bon, mais le pourcentage d'échec est élevé (OCDE, 2007a). Comme on le verra plus loin dans ce chapitre, les performances en matière de diplômes sont influencées par des facteurs qui concernent tant l'offre que la

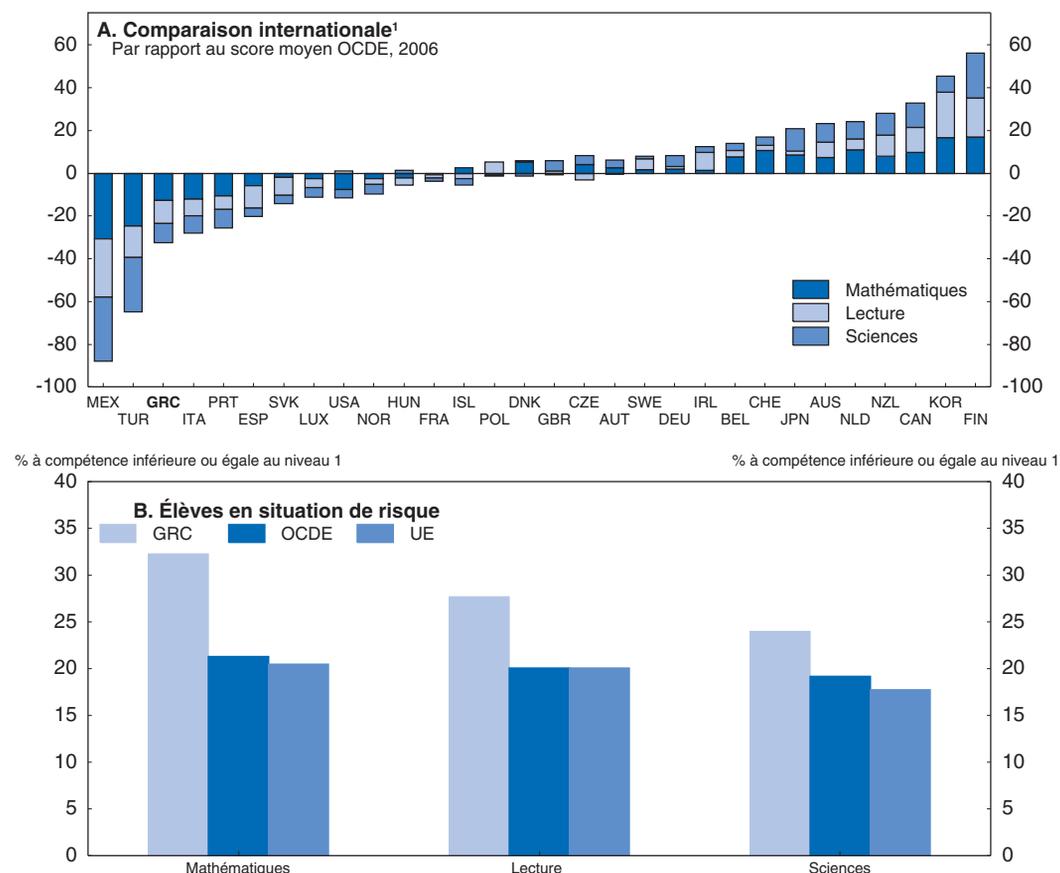
demande. Parmi ces facteurs, on peut citer la rigidité du système d'enseignement supérieur, le taux relativement faible de rendement interne privé de l'enseignement supérieur et l'absence de système de prêts étudiants pour aider les étudiants à financer leurs études supérieures.

### Globalement, les résultats sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE

Comparativement aux autres pays, la Grèce affiche des performances médiocres en termes d'indicateurs de résultats qualitatifs de l'enseignement secondaire et de fortes disparités de résultats. Les scores du cycle PISA 2006 correspondant aux performances des jeunes de 15 ans en mathématiques, en lecture et en sciences sont nettement inférieurs à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.5, partie supérieure). En outre, le score moyen en lecture a baissé de manière statistiquement significative entre 2003 et 2006, tandis que la Grèce était l'un des deux pays de l'OCDE (le second étant le Mexique) dont la performance en mathématiques se soit améliorée. Par ailleurs, un grand nombre d'élèves obtiennent de très mauvais résultats. Les données de PISA 2006 montrent qu'un quart des élèves de 15 ans a obtenu des résultats inférieurs au niveau de compétence scientifique « de

Graphique 4.5. Scores PISA

Résultats des élèves de 15 ans



1. Les trois compétences ont le même poids dans le score total. Les données concernant la compétence en lecture pour le Royaume-Uni sont issues de PISA 2003.

Source : OCDE (2007), PISA 2006 : Les compétences en sciences : un atout pour réussir, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686201148080>

référence » (proportion d'élèves dont les compétences sont inférieures au niveau 2), et que cette proportion est encore plus forte en lecture et en mathématiques. Ces chiffres sont nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE (graphique 4.5, partie inférieure).

Le milieu socio-économique explique en grande partie les différences de performance en sciences. Bien que les autochtones comme les allochtones obtiennent des résultats inférieurs à la moyenne de l'OCDE, l'écart de performance entre ces deux groupes reste important, à 49 points, même s'il a diminué au fil du temps (tableau 4.1). Cet écart, bien qu'inférieur à la moyenne de l'OCDE, représente plus d'une année de scolarité en moyenne dans les pays de l'OCDE. Les élèves qui ne parlent pas la langue dans laquelle a lieu l'évaluation (ou d'autres langues officielles ou dialectes nationaux) chez eux ont un risque de figurer dans le quart inférieur de l'échelle de compétence scientifique 2.3 fois plus élevé que les autres. Les différences dans les conditions de scolarisation expliquent également l'écart de performance (OCDE, 2007b). En Grèce comme dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE, les étudiants allochtones fréquentent généralement des établissements dont les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés sont plus nombreux et dont les ressources éducatives sont de moins bonne qualité (en matière de matériel pédagogique et d'équipements informatiques par exemple). La prise en compte des élèves à risque constitue un défi spécifique pour le système scolaire grec.

Tableau 4.1. **L'impact du statut d'allochtone sur les performances des élèves**<sup>1</sup>

	Élèves autochtones <sup>2</sup>	Élèves de la première génération <sup>3</sup>	Différence de performance en sciences entre les élèves de la première génération et les élèves autochtones	Différence de performance en sciences entre les élèves allochtones (première et deuxième génération <sup>4</sup> ) et les élèves autochtones	
				PISA 2006	PISA 2000
	Performance sur l'échelle de compétence scientifique				
Australie	529	527	-3	-2	-13
Canada	541	519	-22	Sans objet	-22
France	505	438	-67	-53	-66
Allemagne	532	455	-77	-85	-93
Grèce	478	428	-49	-44	-66
Irlande	510	500	-10	-11	Sans objet
Italie	479	418	-61	-58	Sans objet
Portugal	479	412	-67	-55	-31
Espagne	494	428	-66	-60	Sans objet
Royaume-Uni	519	479	-41	-33	Sans objet
États-Unis	499	442	-57	-48	-39
Moyenne de l'OCDE	506	453	-58	-57	-61

1. Les valeurs statistiquement significatives sont en caractères gras.

2. Élèves nés dans le pays de l'évaluation dont un parent au moins est né dans le même pays.

3. Élèves nés dans un autre pays et dont les parents sont nés dans un autre pays.

4. Élèves nés dans le pays de l'évaluation mais dont les parents sont nés dans un autre pays.

Source : OCDE (2007), PISA 2006 : *Les compétences en sciences : un atout pour réussir*.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les comparaisons internationales révèlent des problèmes de qualité dans les universités grecques. Ainsi seules deux universités grecques figuraient dans l'édition 2006 du classement mondial des 500 meilleures universités réalisé chaque année par l'Université Jiao Tong de Shanghai<sup>4</sup>. Il s'agit là d'un piètre résultat, comparativement à des pays qui représentent une part

similaire, voire plus faible, du PIB mondial. Ainsi, des universités finlandaises et néo-zélandaises faisaient partie du premier centile du classement. Le pourcentage très élevé de jeunes Grecs qui suivent des études à l'étranger alors que l'enseignement est en grande partie gratuit dans leur pays tient en partie à un accès restrictif, mais témoigne peut-être également de la faiblesse du niveau des universités grecques (OCDE 2007a). La faible proportion d'étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur par rapport au nombre total d'étudiants (2.5 % contre 9.6 % en moyenne dans la zone OCDE) est un autre indicateur de problèmes de qualité, même si les considérations linguistiques jouent également un grand rôle.

## Comment améliorer les performances du système éducatif ?

### **Augmenter la fréquentation et la qualité des services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants**

Le secteur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE) – qui regroupe les dispositifs d'accueil des nourrissons et des jeunes enfants et l'éducation préscolaire<sup>5</sup> – est confronté à un certain nombre de difficultés en termes tant d'accès que de qualité. Ce constat vaut en particulier pour les services destinés aux enfants de moins de 3 ans, que la société ne considère jusqu'à présent pas comme constituant un degré scolaire à part entière (Commission européenne, 2009). Petrogiannis (2002) constate que la qualité des structures d'accueil des jeunes enfants en Grèce se situe entre un niveau « minimal » et un niveau « peu satisfaisant ». Le fait que « l'accueil des enfants » et « l'éducation préscolaire » relèvent de deux administrations différentes contribue également aux problèmes d'accès et de qualité.

### **Problèmes d'accès**

Les préférences sociales et les problèmes liés à l'offre expliquent le faible taux d'inscription des très jeunes enfants dans des structures d'accueil formelles (graphique 4.2, partie gauche). Beaucoup de parents préfèrent faire appel aux grands-parents<sup>6</sup>, bien que les frais de garde (après déduction des prestations et avantages fiscaux) soient très faibles comparativement à d'autres pays (OCDE, 2007c, graphique 6.5). Cette situation s'explique également par l'insuffisance de l'offre de structures d'accueil (Daouli *et al.*, 2004). Ainsi, une récente étude de l'OCDE corrobore les résultats d'études antérieures, dont il ressortait que l'offre publique de crèches accueillant les enfants de moins de 3 ans était insuffisante (Immervoll et Barber, 2005). Ce problème se pose avec une acuité particulière en milieu urbain (Petrogiannis, 2002). Les dispositifs actuels accordent une priorité d'accès aux familles les plus pauvres. Cette pratique, associée à la faiblesse des tarifs, déplace le problème de l'insuffisance de l'offre d'un groupe de parents vers un autre sans offrir de solution globale en termes de politique publique.

Les heures d'ouverture limitées et le nombre restreint de services viennent entraver un peu plus l'accès aux dispositifs d'EAJE. L'accueil n'est subventionné qu'à temps partiel (Commission européenne, 2009), ce qui explique que les horaires d'ouverture soient limités. Les services offerts sont également peu diversifiés, ce qui restreint le choix des parents. Une analyse des statistiques relatives à l'accueil des enfants réalisée dans l'Union européenne révèle que la Grèce ne propose que quatre types de services en matière d'accueil, alors que le Royaume-Uni en propose 14 et que les autres États membres se situent dans une fourchette allant de 5 à 11 services (Eurostat, 2002).

### **Problèmes de qualité**

L'absence de cadre national pour la définition de normes de qualité des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants a une incidence sur la qualité des services. Alors qu'il existe des normes nationales pour les services préscolaires (taux d'encadrement et effectifs maximaux par classe, par exemple), la définition de normes pour les services d'accueil relève essentiellement des autorités locales. Il existe également d'importantes différences entre accueil et éducation préscolaire en matière de cadre pédagogique. Ce dernier est défini au niveau national pour l'éducation préscolaire (le contenu et les méthodes de l'enseignement primaire sont introduits à 4 ans), mais pas pour les services d'accueil. En outre, le secteur de l'accueil des enfants ne dispose pas d'un cadre réglementaire relatif à l'établissement et au fonctionnement des prestataires, ce qui se traduit par des différences entre prestataires en termes de tarifs, d'exigences de qualification du personnel et de qualité des services. Petrogiannis (2002) constate que le système d'accueil des enfants en Grèce a été conçu « de manière aléatoire et peu réglementée », d'où une fragmentation des services et de fortes différences dans la qualité des services fournis. De plus, l'absence de normes contribue à la mauvaise qualité des infrastructures. Il n'y a pas de normes ni de spécifications techniques pour les structures d'accueil, et les jardins d'enfants, en particulier ceux qui se trouvent dans les mêmes locaux qu'une école primaire, ne disposent souvent que d'un espace très restreint, sans espaces ou salles de jeu pour les activités créatives (OCDE, 1997 ; Xochellis et Kesidou, 2007).

Les problèmes de qualité des services d'EAJE s'expliquent également par le fait que la Grèce, contrairement à beaucoup de pays de l'OCDE, n'a pas de procédures systématiques d'évaluation et de responsabilisation (Commission européenne, 2009). Aux Pays-Bas, par exemple, les pouvoirs publics ont instauré un organe spécialement chargé d'assurer un suivi des résultats de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants et les autorités municipales sont tenues de fournir des données sur les taux de fréquentation, les programmes mis en œuvre et la formation du personnel.

### **La Grèce dispose d'une importante marge de manœuvre pour poursuivre les réformes**

Les pouvoirs publics ont cherché à améliorer l'accès aux services d'EAJE et leur qualité. Au nombre des mesures récemment adoptées dans le domaine de l'éducation préscolaire (jardins d'enfants) figurent la réforme des programmes et l'augmentation des investissements dans les services préscolaires (y compris l'augmentation du nombre d'enseignants). Les filières à « programme aménagé » – mises en œuvre à titre pilote – visent à améliorer les aptitudes et les compétences des enfants d'âge préscolaire à travers des activités axées sur des objectifs spécifiques. En outre, les programmes de « scolarisation à temps plein » ont été étendus au système éducatif préscolaire. Les jardins d'enfants « à temps plein » ont des horaires d'ouverture plus larges et proposent aux enfants des activités créatives au moins 8 heures par jour (contre 4 heures par jour pour les jardins d'enfants ordinaires). Par ailleurs, des mesures ont été prises pour garantir un accès équitable au système préscolaire aux enfants ayant des besoins spéciaux, telles que la mise en place de cours de soutien parallèles dans les jardins d'enfants classiques, la création de jardins d'enfants d'éducation spéciale et des mesures pour atténuer les inégalités géographiques. Les enfants qui vivent dans des régions reculées ou faiblement peuplées et n'ont pas facilement accès aux structures préscolaires bénéficient gratuitement de services de transport ainsi que d'un hébergement et de services de restauration dans l'établissement scolaire. De surcroît, les pouvoirs publics ont étendu l'obligation scolaire, qui s'applique

maintenant à partir de la deuxième année d'éducation préscolaire (dès l'âge de 5 ans) et prévoient de rendre l'inscription en jardin d'enfants obligatoire pour les enfants de 4 ans.

La définition d'un cadre réglementaire pour les services d'accueil des enfants est également en cours. Une commission spéciale a été créée au sein du ministère des Affaires intérieures (l'autorité de tutelle) ; elle est chargée de faire des propositions en vue de moderniser le cadre de fonctionnement de ces services en fixant des normes techniques pour les locaux, en élaborant un programme pédagogique pour l'éducation préscolaire et en définissant des critères pour que tous les enfants accueillis bénéficient de services de qualité.

Les mesures prises par les pouvoirs publics vont dans la bonne direction, mais d'autres réformes sont nécessaires. Sur le plan de la qualité des services, il est indispensable que le secteur de l'accueil des enfants soit mieux réglementé et plus uniforme. Les projets destinés à accroître le nombre d'enfants de quatre ans qui fréquentent le système préscolaire sont également judicieux (graphique 4.2, partie droite). Dans la plupart des pays de l'OCDE affichant un taux de fréquentation élevé, l'éducation préscolaire est facultative (Choi, 2004). L'accès universel – qui consiste à garantir une place accessible à tous les enfants qui en ont besoin – a été jugé préférable, parce que les besoins et la demande en services d'EAJE varient selon la situation familiale, en particulier pour les jeunes enfants (OCDE, 2001). La Commission européenne a fixé un objectif en matière d'accès universel aux services d'EAJE, selon lequel les États membres devraient garantir des places subventionnées à plein temps à un tiers des enfants de 0 à 3 ans et à 90 % des enfants de 3 à 6 ans à l'horizon 2010 (OCDE, 2006). Toutefois, rendre l'éducation préscolaire obligatoire présente également des avantages. En Grèce, par exemple, une telle politique contribuerait à garantir que les enfants allochtones soient plus nombreux à bénéficier d'une éducation préscolaire. Elle garantirait également que les infrastructures qui doivent être construites pour les besoins de l'éducation préscolaire soient réellement utilisées, réduisant ainsi le risque de surcapacité des infrastructures destinées aux enfants de quatre ans.

L'adoption d'une approche intégrée des services d'EAJE est également de nature à améliorer l'accès aux services et leur qualité (OCDE 2001, 2006). Un système fragmenté – comme celui qui existe actuellement en Grèce, où les compétences sont réparties entre le ministère des Affaires intérieures (accueil des enfants) et le ministère de l'Éducation (éducation préscolaire) – ne permet pas un développement rapide des services d'EAJE (OCDE, 1997). En outre, cette division est source d'inefficiences liées à des redondances au niveau des frais administratifs, puisque la première année en jardin d'enfants (enfants de 4 à 5 ans) est également proposée par les centres d'accueil pour enfants, et complique la réglementation et la fourniture de services. Les données internationales relatives aux structures administratives efficaces plaident en faveur de la désignation d'un seul ministère de tutelle en charge des services d'EAJE (OCDE, 2001, 2006). En outre, pour garantir des normes de qualité exigeantes, il conviendrait de réserver le financement public aux prestataires qui respectent les normes fixées. Une démarche de recueil et de suivi systématiques de données est indispensable à la mise en œuvre d'une politique de haute qualité en faveur de la petite enfance.

Pour améliorer la qualité des services, il est également indispensable de disposer d'enseignants bien formés, d'offrir de bonnes conditions de travail et de se doter d'un cadre pédagogique. Une récente étude de la Commission européenne montre combien il est important pour les États membres de l'UE de renforcer la formation initiale et continue du personnel éducatif au niveau préscolaire et souligne qu'il est nécessaire d'élaborer des

stratégies pour recruter et fidéliser du personnel qualifié (Commission européenne, 2006a). Les cadres pédagogiques devraient faciliter la transition entre les services destinés à la petite enfance et l'école, sans risque de « scolarisation » des structures destinées à la petite enfance. Il s'agit là d'un aspect particulièrement important dans des pays qui, comme la Grèce, ont adopté une approche « préscolaire » de l'éducation, le contenu et les méthodes de l'enseignement primaire étant introduits dès le plus jeune âge (4 ans dans le cas de la Grèce) (OCDE, 2006).

Les réformes prévues ou préconisées pour améliorer l'accès aux services d'EAJE et leur qualité nécessitent l'apport de fonds publics supplémentaires. Un tel apport serait justifié, compte tenu de la faiblesse des dépenses d'éducation de la Grèce comparativement aux autres pays (OCDE, 2007c, graphique 6.1) et de la recommandation des Examens thématiques de l'OCDE, selon laquelle des investissements publics substantiels sont nécessaires pour parvenir à un système d'EAJE « durable et équitable » (OCDE 2001, 2006). Toutefois, compte tenu des contraintes budgétaires, il faudrait dégager des ressources publiques dans d'autres secteurs, par exemple dans l'administration publique (chapitre 2).

### **Promouvoir une scolarité de qualité pour tous les élèves aux autres niveaux**

#### **Réduire l'échec scolaire et améliorer l'équité**

Les autorités ont pris un certain nombre d'initiatives pour faire reculer l'abandon prématuré de la scolarité et aider les élèves en difficulté scolaire. Au nombre de ces initiatives figurent par exemple la création de cours du soir dans le second cycle l'enseignement secondaire pour les élèves qui travaillent, des cours supplémentaires pour les élèves en difficulté dans certaines disciplines, l'application de programmes pédagogiques dans les écoles à plein temps et des mesures destinées à faciliter l'intégration des élèves qui appartiennent à un milieu culturel et linguistique différent. Environ 136 000 rapatriés et élèves étrangers bénéficient de cette dernière mesure<sup>7</sup>. En outre, les nouveaux programmes et manuels scolaires du système éducatif classique (voir ci-après) prennent largement en compte la diversité culturelle des écoles grecques et les principes de l'éducation interculturelle.

Ces mesures réduisent les inégalités dans le système éducatif et créent des conditions propices à une meilleure réussite scolaire, mais ne sont pas suffisantes. Les évaluations officielles des mesures adoptées montrent qu'elles améliorent l'intégration des migrants de retour en Grèce et des enfants allochtones. Toutefois, d'autres initiatives doivent être prises pour remédier aux problèmes liés à l'inégalité des origines sociales. Peut-être faudrait-il envisager de modifier les modalités d'admission à l'école, ces dernières étant susceptibles de favoriser une ségrégation socio-économique parce qu'elles se fondent exclusivement sur un critère de résidence pour affecter les élèves aux établissements<sup>8</sup>. Une telle pratique se traduit par le fait que seuls les groupes les plus favorisés ont le choix d'inscrire leurs enfants dans une bonne école privée ou d'acheter ou louer un logement près d'une bonne école publique, ce qui a une incidence sur la composition socio-économique des écoles publiques. Les résultats de PISA en ce qui concerne les compétences scientifiques montrent que la composition socio-économique d'une école a davantage d'incidence sur les performances que le milieu socio-économique des élèves (OCDE, 2007b). Les gouvernements permettent souvent aux parents de choisir l'école de leurs enfants. Cette stratégie nécessite toutefois un suivi rigoureux, afin d'éviter d'accentuer les différences dans la composition socio-économique des établissements, les écoles réputées tendant à avoir un trop grand nombre d'inscrits. Il serait bon d'envisager des méthodes de sélection telles que les méthodes de sélection par loterie ou d'octroyer des fonds supplémentaires aux établissements qui

cherchent à attirer des élèves issus de milieux défavorisés (OCDE, 2008b). Hoxby (2006) cite trois conditions, qui doivent être remplies pour que la liberté de choix de l'école soit une réussite : i) une souplesse de l'offre, ce qui suppose que les établissements demandés puissent augmenter leurs capacités et que ceux qui ne sont pas choisis soient obligés de cesser leur activité ; ii) le respect du principe selon lequel « l'argent suit l'élève » ; et iii) une gestion indépendante des établissements scolaires.

Il faut se féliciter des efforts déployés pour réduire les disparités géographiques en matière de taux d'abandon, et cette action doit être poursuivie. L'abandon prématuré de la scolarité est plus répandu parmi les enfants de milieu rural que parmi ceux de milieu urbain – bien que la différence ne soit considérablement réduite au fil des années –, ce qui montre qu'il ne faut pas seulement aider financièrement les familles, mais agir aussi sur le lieu de résidence de l'élève<sup>9</sup>. Les longues distances qui séparent l'école du domicile n'incitent pas les élèves à poursuivre leur scolarité (Alimisis et al., 2007) en dépit du fait que la Grèce est un des pays de l'OCDE dont le pourcentage de « petits » établissements est très élevé (Sutherland et al., 2007a, graphique 2). Les mesures destinées à faciliter le transport à l'école des enfants vivant dans des zones reculées vont dans la bonne direction. L'enseignement à distance au niveau de l'établissement scolaire pourrait également être envisagé. Globalement, il faut faire en sorte que les élèves qui résident dans des régions reculées et faiblement peuplées bénéficient de conditions d'enseignement et d'apprentissage satisfaisantes.

### **Garantir un enseignement de grande qualité**

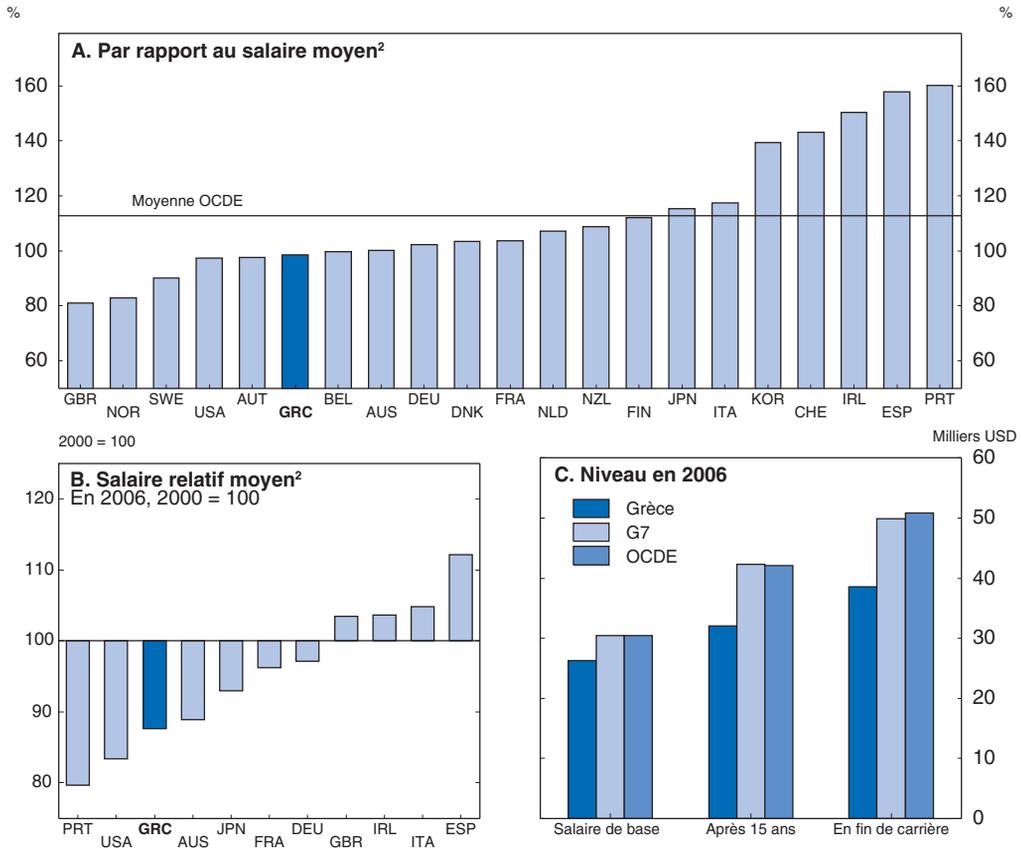
#### **Rendre la profession d'enseignant plus attirante**

Pour afficher de bonnes performances scolaires et réduire les écarts de résultats, il est indispensable de disposer d'enseignants motivés. La Grèce ne semble pas avoir de difficultés majeures à attirer les citoyens vers la profession d'enseignant, qui offre une sécurité de l'emploi élevée et de bonnes conditions de travail (Stylianidou et al., 2004). D'après certaines données, l'offre d'enseignants du secondaire serait même excédentaire. Toutefois, la qualité de l'enseignement peut être influencée par la qualité et la motivation des étudiants qui se destinent à la profession d'enseignant. En 2003, seuls 16 % environ des candidats à l'entrée à l'université ont cité la formation à l'enseignement parmi leurs trois premiers choix d'études (OCDE, 2005). L'exercice, par l'État, d'un suivi et d'un contrôle strict du travail des enseignants dans des domaines tels que la mise en œuvre du programme et l'évaluation des élèves constitue un facteur dissuasif supplémentaire (Stylianidou et al., 2004).

Les enseignants sont également insatisfaits de leur rémunération et de leurs perspectives de progression de carrière (Koutsellos, 2001). En Grèce, les salaires relatifs des enseignants sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE, bien que les tendances récentes ne se détachent pas vraiment de celles des autres pays dans les comparaisons internationales (graphique 4.6). La progression du salaire reflète la durée de service et les barèmes de salaire sont relativement plats<sup>10</sup>. Il faut au moins 30 ans à un enseignant du premier cycle de l'enseignement secondaire pour passer du bas au sommet de l'échelle de salaire prévue par la loi, ce qui est supérieur à la moyenne (24 ans) des pays étudiés par l'OCDE dans le cadre de l'examen des politiques visant les enseignants mené en 2005 (OCDE, 2005). En ce qui concerne la progression de carrière, le modèle actuel comporte trois niveaux de promotion automatique pour les enseignants du secteur public sur une période de 8 ans. Les possibilités de promotion ou de diversification de carrière pour les enseignants qui

Graphique 4.6. Salaire des enseignants : comparaison internationale<sup>1</sup>

Salaire moyen dans l'enseignement primaire et dans les premier et deuxième cycles de l'enseignement secondaire, 2006



1. Salaire légal annuel des enseignants du secteur public. Les données sur les traitements et salaires sont exprimées en USD et converties à l'aide de parités de pouvoir d'achat. Les données concernant le G7 (exclusion faite du Canada) et l'OCDE (21 pays) sont des moyennes non pondérées. Aucune donnée n'est disponible concernant le sommet de l'échelle pour les États-Unis en 2006.
2. Moyenne des trois échelles de salaire (salaire de début, après 15 ans et sommet de l'échelle), en pourcentage du salaire annuel brut moyen d'une personne seule sans enfant.

Source : OCDE (2002 et 2008), *Regards sur l'éducation* et OCDE (2008), *Les impôts sur les salaires 2006/2007*, Éditions OCDE.

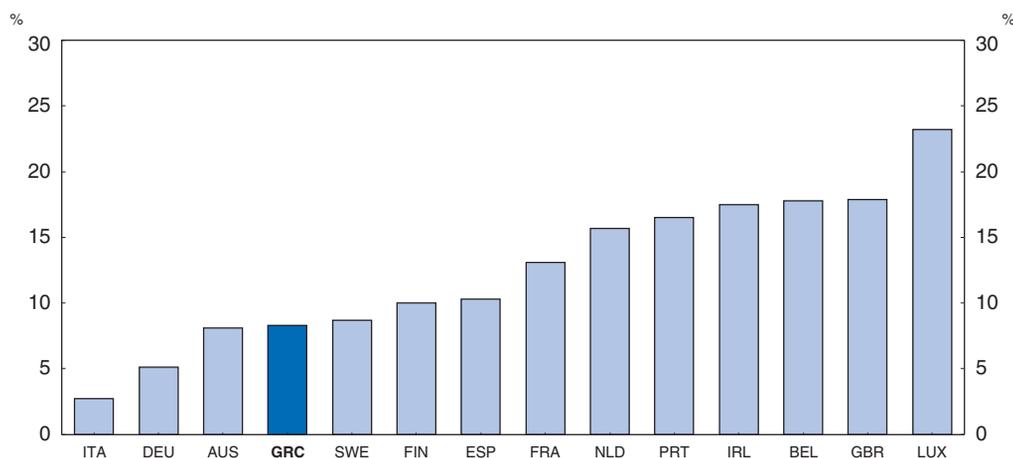
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686237357582>

enseignement en classe (essentiellement l'accès aux postes de principal ou principal adjoint) sont limitées (Stylianidou et al., 2004)<sup>11</sup>.

La mise en œuvre de stratégies visant à reconnaître et récompenser l'enseignement de qualité en améliorerait le niveau. Pour qu'une telle stratégie fonctionne, il est indispensable de mettre en place un système cohérent d'évaluation des performances (voir ci-après). En diminuant le rapport enseignants/élèves, relativement élevé, on pourrait dégager des ressources pour récompenser les bons enseignants, bien qu'une telle réforme doive se doubler d'un développement de l'enseignement à distance. La profession d'enseignant pourrait en outre tirer parti d'une plus grande diversification de carrière (OCDE, 2005). Le vieillissement de la population enseignante offre l'occasion de transformer la profession pour la rendre plus attirante (graphique 4.7). Les mesures prises par les pouvoirs publics pour attirer le personnel enseignant dans des zones défavorisées comportent, dans le cadre de la priorité de recrutement, une augmentation du nombre de points requis à des fins de progression de

Graphique 4.7. **Le vieillissement de la population enseignante, 2005**

Enseignants de moins de 30 ans, en pourcentage de l'ensemble des enseignants



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686327088810>

carrière et l'instauration d'une prime d'installation. Il conviendrait toutefois d'allouer, en fonction de la situation de chaque établissement, des ressources supplémentaires à des domaines particuliers en se fondant sur les besoins concernés, plutôt que sur des critères géographiques (OCDE, 2007d). Comme indiqué précédemment, l'enseignement à distance au niveau de l'établissement scolaire devrait être envisagé dans les régions reculées.

**Améliorer la formation des enseignants**

L'amélioration de la formation des enseignants est par ailleurs déterminante si l'on veut élever le niveau de l'enseignement. Les pouvoirs publics ont mis en place ces dernières années plusieurs dispositifs destinés à élever le niveau de compétence des enseignants et à améliorer leurs capacités de gestion. Un programme novateur a été introduit en 2008 à destination de l'encadrement administratif (chefs d'établissement, conseillers pédagogiques et responsables des organes de direction de l'enseignement). Les actions devraient désormais s'orienter vers la mise en place d'un dispositif de formation pédagogique à l'intention des professeurs du secondaire. Pour les enseignants du primaire, la Grèce s'inspire d'un modèle « en alternance » qui allie formation pédagogique et formation pratique. Mais dans le cas de l'enseignement secondaire, la formation initiale reste assez nettement cantonnée à la matière de spécialité et ne comporte pas de formation pédagogique systématique (Stylianidou et al., 2004). On peut dès lors s'interroger sur la capacité de ces enseignants à avoir les bonnes réactions face à un public hétérogène, de niveau inégal et abordant l'apprentissage avec des attitudes différentes. Il serait bon d'introduire une année obligatoire de formation pédagogique à l'intention des professeurs du secondaire, comme l'exige un texte de loi adopté en 1997<sup>12</sup>. Il importe par ailleurs de mieux harmoniser les besoins prévisibles du système éducatif et la formation initiale des maîtres, compte tenu de l'excédent d'offre de professeurs du secondaire.

Si l'on veut améliorer le niveau de l'enseignement, l'autre méthode consiste à renforcer la formation « sur poste ». Il existe depuis 1999 un dispositif concernant les nouveaux enseignants du secteur public qui prévoit des séances obligatoires de formation théorique et pratique. Or, rien n'oblige les enseignants une fois nommés à entreprendre une action de

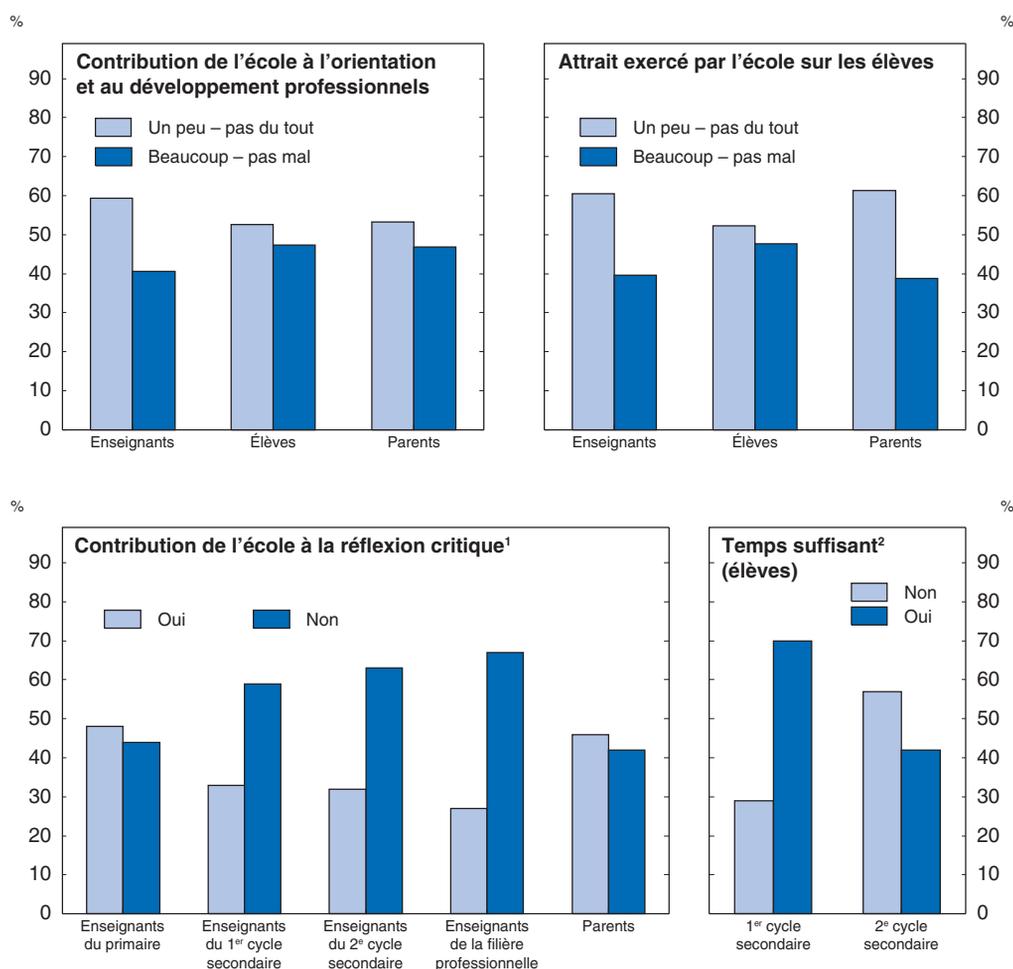
perfectionnement professionnel (formation continue). La participation à ce type d'activité n'est pas exigée pour l'avancement ou la requalification des enseignants, même s'il elle est généralement considérée comme bénéfique pour la progression de carrière (OCDE, 2005). La formation continue représente pourtant un aspect important de la qualité de l'enseignement car elle a des effets positifs sur les résultats scolaires (Commission européenne, 2007c). Le fait qu'une proportion relativement importante d'enseignants accède toujours à la profession par le biais des listes de candidats (« epetirida »)<sup>13</sup> rend le recyclage indispensable, dans la mesure où les enseignants nouvellement certifiés peuvent parfois rester dix ans ou plus sur ces listes avant d'être nommés. Si l'on se réfère à l'étude PISA 2000, moins de 10 % des enseignants pratiquaient le perfectionnement professionnel, alors que la moyenne de l'OCDE se situait à 40 % (OCDE, 2005, graphique 4.3). Ce chiffre ne reflète peut-être plus la situation actuelle, mais l'écart vis-à-vis des autres pays de l'OCDE reste probablement très important. Le vieillissement du corps enseignant rend encore plus nécessaire l'actualisation des compétences et des connaissances en cas de forte ancienneté dans la profession (graphique 4.7).

Il conviendrait par ailleurs d'améliorer la qualité et la coordination des programmes de formation. Au début de la présente décennie, les décisions majeures en matière de formation continue étaient prises à l'échelon central et ne faisaient guère l'objet d'une évaluation (Stylinidou et al., 2004). Un pas a été franchi en 2003 avec la mise en place d'un nouvel organisme (OEPEK) chargé de planifier, de coordonner et d'organiser la formation continue. L'OEPEK répartit et gère les crédits destinés à la formation des maîtres et il accrédite les instances de formation. L'action menée en vue d'installer durablement un dispositif coordonné de formation continue doit se poursuivre. Mais le suivi et l'évaluation systématiques de ces formations restent en suspens (Commission européenne, 2006b). Il faudrait par ailleurs que les établissements scolaires soient en mesure d'identifier le type de formation souhaitable, de manière à ce que le dispositif obéisse davantage à la logique de la demande (Guichard et Larre, 2006). Outre les formations, un dispositif complet d'évaluation et de retour d'information est indispensable au perfectionnement professionnel des enseignants. Cette question est liée à celle de la nécessaire réforme des dispositifs d'évaluation (voir ci-dessous).

### **Améliorer les programmes scolaires**

La note médiocre obtenue aux épreuves de PISA incite à penser que les programmes comportent un certain nombre de faiblesses du point de vue des compétences essentielles. En Grèce, l'opinion publique n'a généralement pas le sentiment que l'école contribue au développement de la réflexion critique et soit en prise sur le marché de l'emploi (Institut pédagogique, 2008) (graphique 4.8). Le système éducatif est perçu comme centré à l'excès sur l'examen, ce qui restreint la créativité et l'initiative tout en incitant à la répétition mécanique (Stylianidou et al., 2004). Le phénomène est particulièrement marqué dans l'enseignement secondaire, où le travail scolaire est axé exclusivement sur l'examen d'entrée à l'Université (Xochellis et Kesidou, 2007). On peut en conclure que l'école devrait mieux préparer les élèves à appliquer leurs connaissances à la résolution de problèmes réels, cette thèse étant renforcée par les difficultés qu'éprouvent semble-t-il les jeunes au moment du passage de l'école à la vie active. La Grèce est l'un des pays qui affichent le plus fort taux de chômage parmi les jeunes de 15-24 ans, avec une incidence du chômage de longue durée dépassant 40 % (graphique 4.9). On constate, phénomène tout aussi alarmant, qu'en 2006, parmi les

Graphique 4.8. L'image de l'école dans l'opinion publique



1. Pourcentage d'enseignants et de parents convaincus que l'école favorise chez l'élève la réflexion critique

2. Pourcentage d'élèves qui considèrent que le temps consacré à l'enseignement dans les différents cycles est suffisant ou insuffisant.

Source : Institut pédagogique (2008) et G. Makridis (2008).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686351428625>

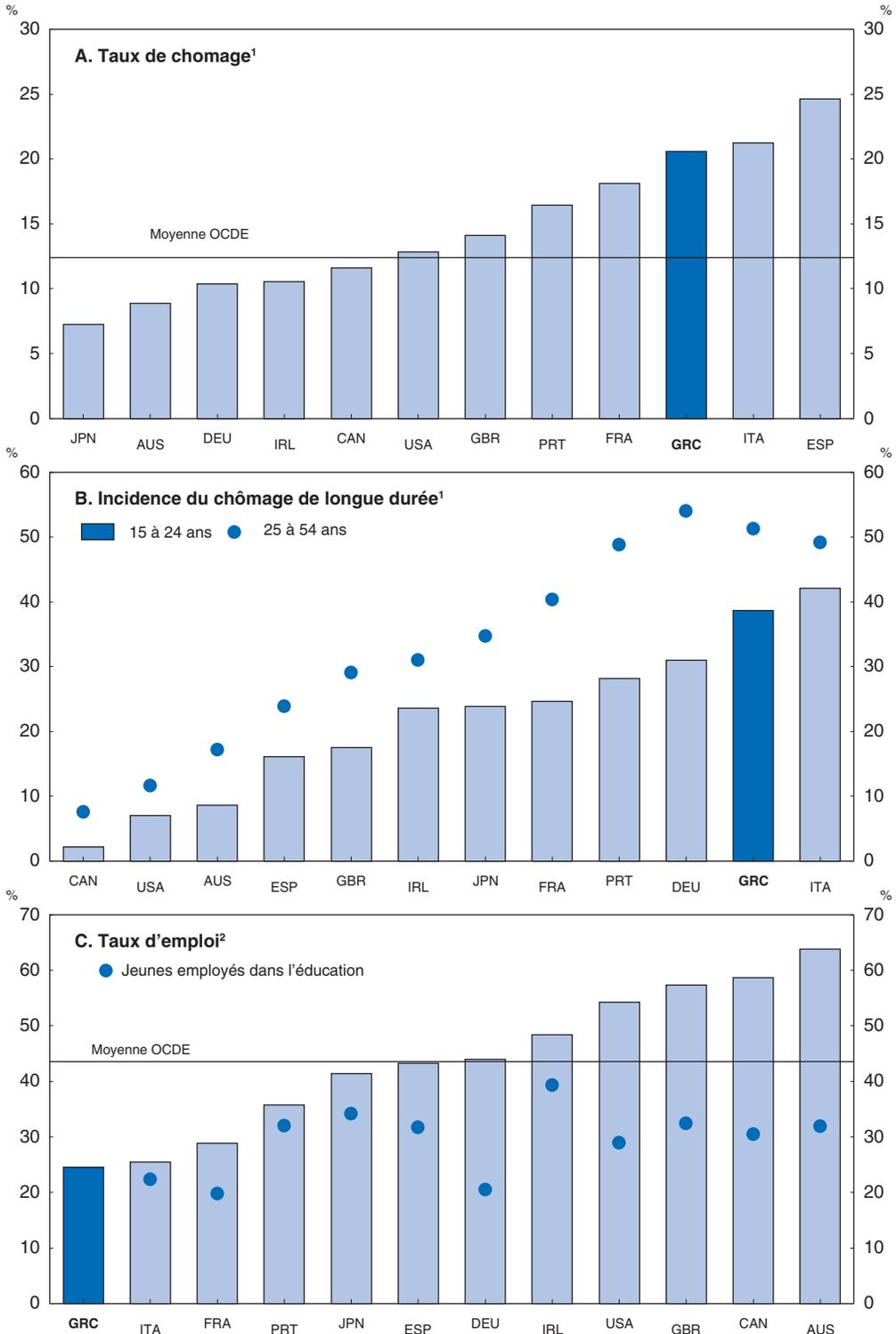
jeunes de 15-24 ans non scolarisés, un sur quatre seulement était inséré dans l'emploi, alors que la moyenne de l'OCDE se situe à 45 % (graphique 4.9, partie inférieure).

Par ailleurs, les établissements scolaires ne suscitent pas l'intérêt des élèves par les matières enseignées (graphique 4.8). Le nombre de matières enseignées semble poser problème. Dans le premier cycle du secondaire, environ un élève sur trois considère que le temps d'enseignement consacré à chacune des matières ne permet pas de bien la maîtriser ; la proportion d'insatisfaits double dans le deuxième cycle. Le manque d'intérêt incite à mémoriser ; en l'absence de dispositif complet d'évaluation des acquis scolaires (voir *infra*), de nombreux élèves ne sont pas véritablement prêts à affronter les difficultés du cycle d'études suivant (Xochellis et Kesidou, 2007).

Le problème de qualité auquel est confronté le système d'enseignement est mis en évidence par le recours important à un dispositif parallèle de cours privés (établissements d'enseignement intensif ou « frontistiria ») pour les élèves qui peuvent se le permettre. Selon l'Institut pédagogique, plus de 50 % des élèves du primaire et du premier cycle secondaire et

### Graphique 4.9. Chômage des jeunes

15-24 ans



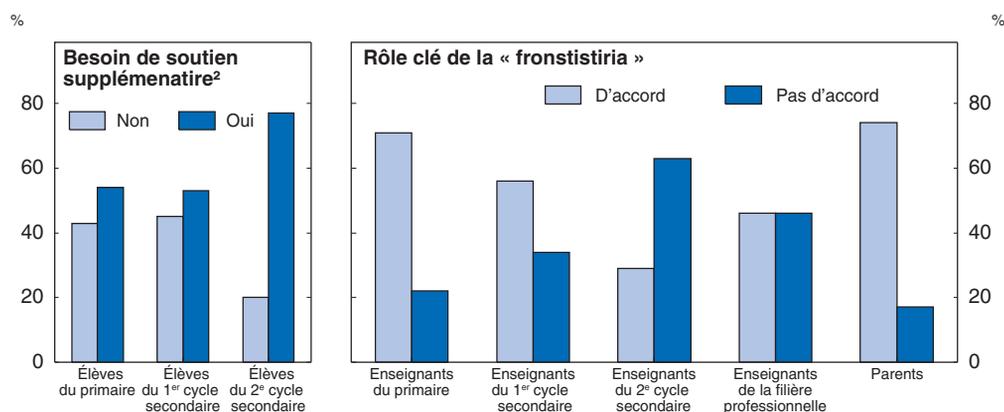
1. Année de référence, 2008.

2. Année de référence, 2006.

Source : Base de données statistiques de l'OCDE sur la population active ; Regards sur l'éducation, 2008.

77 % des élèves du deuxième cycle secondaire déclarent ne pas pouvoir se passer d'un soutien scolaire complémentaire, qui prend essentiellement la forme de cours intensifs dans l'enseignement privé (graphique 4.10, partie gauche). Il existe une relation étroite entre le rôle déterminant joué par le « frontistiria » et la conviction, parmi les parents, que la réussite à l'examen d'entrée à l'Université passe par une préparation à base de cours intensifs (graphique 4.10, partie droite). Par ailleurs, les enseignements de soutien (Programmes d'instruction complémentaire) proposés gratuitement par l'enseignement public n'ont pas réussi jusqu'ici à convaincre les élèves ou leurs parents, ce qui traduit l'existence de problèmes au niveau de l'organisation et du personnel affecté (Institut pédagogique, 2008). Du point de vue de l'accès à l'Université, le recours aux cours intensifs perpétue les inégalités entre ceux des élèves dont les parents peuvent supporter le coût du « frontistiria » et ceux dont les parents ne peuvent pas faire face (Giamouridis et Bagley, 2006).

Graphique 4.10. Place du « frontistiria »<sup>1</sup> dans le système éducatif



1. Pourcentage de parents et d'enseignants convaincus que le « frontistiria » est la clé de la réussite.

2. Pourcentage d'élèves qui déclarent avoir besoin d'un soutien scolaire supplémentaire.

Source : Institut pédagogique, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686431646806>

Les mesures de réforme de ces dernières années ont visé à améliorer les programmes scolaires ont mis l'accent sur les activités interdisciplinaires<sup>14</sup>. On attend des programmes ainsi révisés qu'ils facilitent le développement de la réflexion critique, des aptitudes au travail en collaboration et de l'activité créative (Commission européenne, 2007b). Il a été par ailleurs introduit en 2006-07 des manuels conformes aux nouveaux programmes afin de favoriser la réflexion critique et de réduire la mémorisation mécanique. Dans l'enseignement primaire, il a été introduit une seconde langue vivante (à côté de l'anglais, déjà obligatoire) à titre d'option. Cette mesure est judicieuse compte tenu de l'importance des langues vivantes pour les perspectives d'emploi des diplômés de l'enseignement secondaire (Paleocrassas et al., 2002)<sup>15</sup>. La progression des connexions à Internet en milieu scolaire mérite elle aussi d'être mentionnée : plus de 95 % des établissements scolaires sont connectés, même si la Grèce a toujours un retard à combler par rapport à d'autres pays de l'OCDE en matière de compétence numérique (Commission européenne, 2008b).

Les programmes scolaires ont par ailleurs été assouplis ces dernières années, ce qui devrait améliorer la qualité de la scolarité. Les dispositifs « de programme aménagé » par exemple, mis en place sous forme de pilotes dans la scolarité obligatoire, prévoient un certain nombre d'heures de cours hebdomadaires pour des activités transversales. Par

ailleurs, les établissements « ouverts toute la journée » proposent non seulement un horaire scolaire plus étoffé, mais aussi un complément d'activités ainsi que des unités thématiques (Centre de recherche sur l'éducation, 2006). Mais en matière de programme scolaire, la règle reste celle du « manuel unique » dans chaque matière. L'*Examen de l'éducation* réalisé en 1997 par l'OCDE considérait que cette règle imposait une « uniformité étouffante » qui détournait les enseignants et les élèves de l'activité de création et qui incitait à la mémorisation mécanique (OCDE, 1997). Les enseignants sont tenus de suivre le programme national et d'utiliser le manuel prévu pour chacune des matières, même s'ils peuvent tenir compte dans leur enseignement des besoins particuliers de leur classe (Commission européenne, 2008a).

Les récentes mesures adoptées en vue de moderniser le parcours scolaire sont certes bienvenues, mais il reste d'importantes possibilités d'amélioration. Si l'on entend poursuivre l'amélioration des programmes, l'une des conditions, d'ailleurs reconnue par le gouvernement, serait la modification du dispositif d'entrée à l'Université afin d'en réduire les effets négatifs sur l'enseignement secondaire (voir *infra*). Pour que la performance progresse, il serait essentiel de suivre de très près les résultats scolaires grâce à un dispositif de mesure bien conçu, homogène à l'échelon national, et d'exploiter les résultats de ces évaluations pour nourrir la réflexion sur la politique à suivre et, le cas échéant, pour prévoir des interventions (voir *infra*).

### **Développer l'enseignement professionnel et technique**

Le système éducatif de la Grèce se distingue par l'importance de la filière générale, qui prépare les élèves aux études supérieures plutôt qu'à l'insertion dans l'emploi. En dépit des actions menées pour diversifier le deuxième cycle secondaire et pour moderniser la filière professionnelle et technique, seul un élève sur trois était inscrit en 2006 dans un deuxième cycle professionnel, alors que la moyenne pour l'UE27 dépassait un sur deux (Commission européenne, 2008b). Les jeunes considèrent toujours la filière professionnelle comme le dernier recours (Vretakou et Rouseas, 2003). L'écart important entre le taux d'abandon dans la filière générale et le taux d'abandon dans la filière professionnelle et technique, 3 % et 20 % respectivement, est un signe révélateur (Alimisis et al., 2007). Par ailleurs, il est permis de penser que la filière professionnelle accueille les élèves qui sont issus d'un milieu socio-économique peu favorisé et qui n'ont pas un gros potentiel scolaire (Rouseas et Vretakou, 2008b). Enfin, selon l'étude PISA 2003, la Grèce se situe parmi les pays qui affichent les plus gros écarts entre la filière générale et la filière professionnelle en mathématiques, même si l'on tient compte des caractéristiques socio-économiques des élèves.

L'enseignement professionnel et technique se doit de mieux prendre en compte les besoins du marché de l'emploi. Quelque 12 % des diplômés issus d'un établissement d'enseignement professionnel n'ont pas trouvé d'emploi six ans et demi après l'obtention du diplôme (Rouseas et Vretakou, 2008b). Ceux qui sont insérés dans l'emploi déclarent qu'il leur a fallu au moins deux ans en moyenne pour trouver un travail. Par ailleurs, seul un élève sur quatre trouve un emploi correspondant à sa formation, ce qui amène à s'interroger sur l'efficacité du système. Une étude recueillant l'opinion d'un réseau pilote de « correspondants » sur le marché de l'emploi met elle aussi en évidence la nécessité de revoir les programmes de la filière professionnelle pour qu'elle soit plus en phase avec les besoins du marché du travail (Paleocrassas, 2008). L'étude propose d'introduire dans la filière professionnelle un certain nombre d'enseignements repris de la filière générale compte tenu de l'importance qu'accorde l'entreprise aux compétences générales au moment de

l'embauche, à condition toutefois que cette modification n'ait pas d'effet dissuasif sur les élèves envisageant de s'inscrire dans cette filière. Elle propose par ailleurs d'alléger le nombre d'enseignements spécialisés offerts par les établissements professionnels et d'étoffer le conseil et l'orientation au niveau du premier cycle secondaire.

Le second cycle de l'enseignement professionnel a subi une restructuration en 2006 et propose désormais davantage de choix aux élèves. Un texte de loi récent crée deux catégories d'établissements d'enseignement professionnel : les lycées professionnels (EPAL) et les collèges de formation professionnelle (EPAS) ; il donne la possibilité aux élèves issus des lycées professionnels de poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur<sup>16</sup>. Il réduit par ailleurs le nombre de spécialités proposées par l'enseignement secondaire professionnel ou technique. Les premiers éléments d'information recueillis laissent à penser que cette mesure a eu des effets positifs : la fréquentation de la filière professionnelle a progressé et où le nombre d'abandons a reculé (ministère de l'Économie et des Finances, 2008). La loi de 2006 augmente le nombre « d'itinéraires » proposés aux élèves pour la suite de leurs études et l'on espère donc que ce texte va réduire l'écart considérable qui sépare la filière générale de la filière professionnelle en ce qui concerne l'intérêt des élèves pour l'enseignement et la formation postsecondaires et leur participation (Rouseas et Vretakou, 2008b).

Il convient de poursuivre l'action dans ce sens. Il faut améliorer le statut de l'enseignement professionnel et faire en sorte qu'il devienne le premier choix pour les élèves ayant les aptitudes requises si la Grèce entend améliorer son classement international en ce qui concerne les résultats scolaires dans le deuxième cycle secondaire. Il est prévu un réexamen des programmes et des qualifications dans les instituts professionnels (Instituts postsecondaires de formation professionnelle et Écoles d'enseignement et de formation professionnelle initiale) et il convient donc d'y procéder dans les meilleurs délais. Par ailleurs, un solide dispositif d'enseignement professionnel joue beaucoup du point de vue de l'apprentissage tout au long de la vie. Le gouvernement envisage de faire intervenir davantage les partenaires sociaux dans la planification et la mise en œuvre de la politique de la formation professionnelle, et c'est une bonne initiative. Même s'il n'en est qu'à sa phase pilote, le réseau de correspondants du marché de l'emploi évoqué précédemment pourrait se révéler utile pour moderniser les contenus du programme et pour obvier au manque d'expérience professionnelle de leurs concepteurs, qui, pour l'instant, sont recrutés essentiellement en fonction de leurs qualifications scientifiques (Paleocrassas, 2008).

En dépit des mesures de simplification adoptées, le processus de reconnaissance du droit à l'exercice d'une profession reste complexe ; il mériterait d'être simplifié. Les délais sont excessifs en raison du caractère fragmenté du dispositif<sup>17</sup>, ce qui est susceptible de rendre l'enseignement professionnel moins attrayant. L'efficacité de l'enseignement et de la formation professionnels dépend largement d'une réglementation fixant le droit à l'exercice de la profession dans l'ensemble des spécialités.

Le système gagnerait en efficacité si l'on appliquait rapidement et dans son intégralité le *Dispositif national de liaison entre l'enseignement et la formation professionnels et l'emploi*. Il s'agit d'un dispositif qui recense les besoins du marché de l'emploi au niveau national et local, coordonne la formation initiale (y compris dans l'enseignement secondaire) et la formation continue et homologue les qualifications professionnelles. Ce dispositif est également axé sur le conseil et l'orientation<sup>18</sup>. Si l'on veut bien cerner le profil des qualifications requises et des carrières offertes à la sortie de l'école, il est essentiel de diffuser systématiquement l'information relative à l'EPF afin d'assurer un conseil et une orientation plus efficaces.

### **Mieux dépenser**

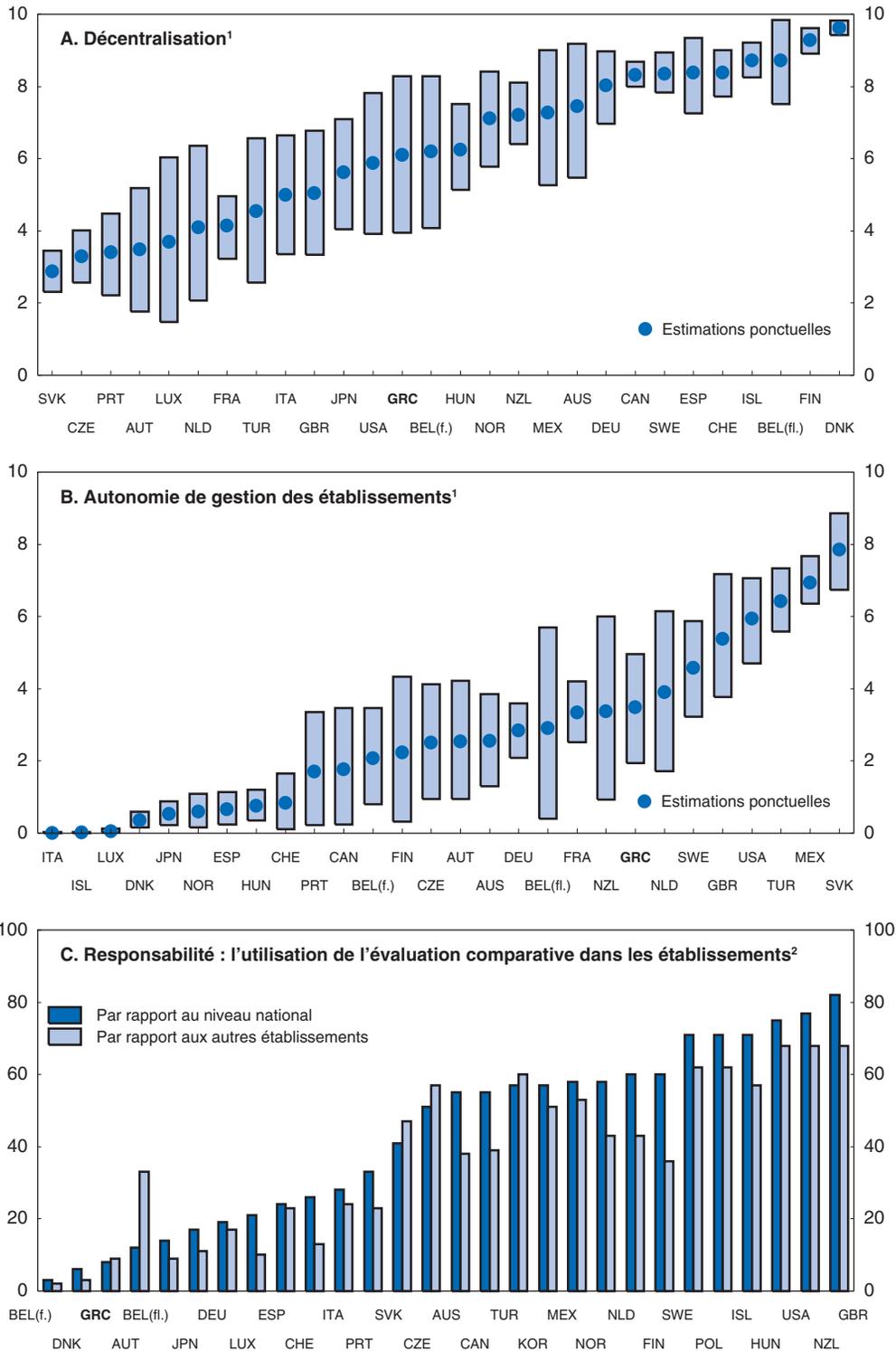
Selon une récente analyse de l'OCDE, il existe en Grèce des possibilités non négligeables d'éliminer l'inefficience dans l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire en réduisant les moyens mis en œuvre, à niveau de produits constant, ou en accroissant les produits, à niveau de moyens constants (Sutherland et al., 2007b, graphique 8). Un indice éloquent d'inefficience est le recours massif au bachotage privé (*frontistiria*), qui comme on l'a vu plus haut, peut être considéré comme un moyen de pallier les insuffisances du système d'enseignement public. Selon Psacharopoulos (2004), les Grecs dépensent chaque année un milliard EUR (soit 0.4 % du PIB) en cours préparatoires destinés à aider les élèves à accéder à l'université. Cela implique un coût élevé pour le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Les ressources absorbées par le système de tutorat privé pourraient être utilisées pour améliorer la qualité de l'enseignement si elles étaient canalisées vers le système d'enseignement public.

Il serait également possible d'améliorer l'affectation globale des ressources en augmentant la part des dépenses non salariales. Les salaires représentent en effet l'essentiel des dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire (soit 92 %, contre environ 80 % pour la moyenne OCDE). Il s'ensuit que de nombreux établissements sont dépourvus de l'infrastructure nécessaire (laboratoires et équipements pédagogiques) et sont souvent surchargés dans les grandes villes, malgré certains progrès ces dernières années. L'inefficience s'explique en partie également par le nombre relativement élevé de petits établissements, bien qu'il faille tenir compte des contraintes géographiques.

### **Responsabiliser et autonomiser davantage les établissements**

Une plus grande autonomie des établissements serait bénéfique pour la qualité de l'enseignement. Les indicateurs OCDE des cadres institutionnels de l'enseignement primaire et secondaire classent la Grèce en-dessous des meilleures pratiques en termes de décentralisation, en particulier pour l'autonomie de gestion des établissements (graphique 4.11, parties supérieure et médiane). Comme on l'a vu plus haut, c'est l'administration centrale qui est le principal décideur dans le secteur de l'éducation, que ce soit en matière budgétaire, pour l'approbation des programmes ou pour le recrutement du personnel enseignant. Les données internationales tendent à montrer que plus les établissements sont autonomes et responsabilisés, plus leur efficacité éducative y gagne en général (Sutherland et al., 2007b). On estime par exemple que l'autonomie budgétaire des établissements a des effets favorables sur les résultats scolaires (Wößmann, 2005). Une plus grande autonomie pourrait aider les enseignants à mieux s'adapter à l'évolution des besoins de leurs élèves en fonction de leur milieu socio-économique et en même temps renforcer le sens des responsabilités et la motivation du personnel enseignant. Cependant, pour que l'autonomie en matière de gestion des salaires des enseignants puisse améliorer les résultats obtenus, il faut que soient également en place des mécanismes de responsabilisation (Wößmann, 2005).

S'ils jouissent d'une plus grande autonomie, les établissements doivent en contrepartie être plus responsables. On s'accorde largement à reconnaître que les évaluations fondées sur les résultats des élèves qui permettent de comparer les établissements entre eux sont nécessaires à l'amélioration des résultats (Sutherland et al., 2007b). Des tests normalisés au niveau national et dont les résultats sont rendus publics n'existent actuellement en Grèce que pour l'admission à l'université. Les examens nationaux externes (qui rendent compte des performances de chacun par rapport à une norme extérieure) constituent dans les pays de

Graphique 4.11. **Autonomie et responsabilité dans l'enseignement primaire et secondaire**

1. Le graphique illustre la moyenne et l'intervalle comprenant 90 % des 1 000 indicateurs calculés avec des coefficients de pondération aléatoires.

2. Part des écoles dans la Base de données PISA 2003 ayant déclaré utiliser l'évaluation pour se comparer aux résultats nationaux et à d'autres établissements.

Source : Gonand F. et al. (2007), *Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education* ; et Sutherland D. et al. (2007), *Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686475414451>

l'OCDE un outil courant de responsabilisation, qui modifie la structure incitative par rapport aux examens qui sont élaborés au niveau de l'établissement ou de l'enseignant (Wößmann et al., 2007). Les résultats des examens centralisés de fin d'études envoient également des signaux plus utiles au marché du travail que les examens non centralisés, étant donné qu'ils sont comparables (OCDE, 2007e). Les autorités devraient envisager de recourir davantage aux tests nationaux, qui pourraient, par exemple, être obligatoires au niveau d'études où une décision d'orientation doit être prise (à la fin du cycle d'enseignement primaire et/ou du premier cycle du secondaire). Ces tests pourraient également aider à détecter et à résoudre les problèmes d'apprentissage individuels s'ils interviennent périodiquement à différents niveaux de l'enseignement primaire et secondaire (OCDE, 2008c). Les résultats des évaluations nationales pourraient servir à fixer les priorités en ce qui concerne l'affectation des ressources aux établissements et la planification de programmes. La responsabilité des établissements pourrait être encore renforcée par leur évaluation comparative sur la base des résultats de leurs élèves (Sutherland et al., 2007b ; Wößmann et al., 2007). L'évaluation comparative n'est pas assez répandue en Grèce (graphique 4.11, partie inférieure).

Les politiques de responsabilisation des enseignants peuvent également avoir des effets positifs sur les résultats. La Grèce ne dispose actuellement d'aucun cadre d'évaluation systématique des enseignants. Une loi introduite en 2002 – mais jamais appliquée – prévoyait que tous les enseignants devaient être périodiquement évalués par des évaluateurs externes et les directeurs d'établissement. L'évaluation des enseignants pourrait servir à définir les priorités et à récompenser l'excellence de l'enseignement – bien que la conception des programmes d'évaluation revête une importance primordiale pour le resserrement du lien entre évaluation et récompense (OCDE, 2005). L'évaluation devrait prendre en compte le fait que dans l'enseignement secondaire le travail d'équipe est plus important que dans l'enseignement supérieur (Chant, 2005). L'OCDE (2005) conclut que dans de nombreux cas, il pourrait être plus judicieux de viser une reconnaissance et une gratification du groupe – l'école ou la classe – plutôt que du seul enseignant.

Les évaluations devraient être utilisées comme un outil d'élaboration des politiques. Les résultats de l'enquête PISA 2006 indiquent que seulement la moitié des élèves de 15 ans fréquentent des établissements déclarant que les données relatives aux résultats ont été suivies dans le temps par l'autorité administrative. La proportion tombe à moins de 10 % pour l'évaluation des performances des enseignants et surtout lorsqu'il s'agit de décisions quant à l'affectation des ressources à l'établissement. La publication des résultats scolaires est également limitée en Grèce. Seul le tiers des élèves fréquentent des établissements dont le principal déclare que les résultats sont mis à la disposition du public. Ce chiffre est quelque peu inférieur à la moyenne OCDE (38 %) mais largement moindre que le pourcentage déclaré pour d'autres pays, par exemple 90 % au Royaume-Uni et aux États-Unis (OCDE, 2007b, graphique 5.9). Si la question de savoir jusqu'à quel point l'information sur les résultats des élèves doit être rendue publique est largement controversée, l'analyse de l'impact des mesures de responsabilisation sur les résultats de l'étude PISA montre que les élèves des écoles qui rendent publics leurs résultats ont obtenu de meilleurs scores (environ 15 points de plus) que les autres établissements<sup>19</sup>.

### ***Orientations de la réforme***

La réforme de l'éducation fait partie des priorités du gouvernement, qui a engagé une consultation publique à cet effet<sup>20</sup>. Elle portera initialement sur le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, où la nécessité d'un changement se fait le plus sentir, y

compris en ce qui concerne le processus d'admission à l'université. Dans ce contexte, il importe de veiller à ce que le deuxième cycle de l'enseignement secondaire devienne un niveau d'enseignement autonome qui ne serve pas uniquement à préparer l'entrée à l'université. Un enseignement plus autonome au deuxième cycle du secondaire améliorerait la qualité de l'enseignement public et réduirait le recours systématique au bachotage en structure privée. À cette fin, le Conseil national de l'éducation (ESYP) propose la mise en place de cours préparatoires pour l'admission à l'université, pendant les deux dernières années du secondaire. Ces cours auraient lieu après les heures de classe quotidiennes et seraient obligatoires pour les élèves qui envisagent des études universitaires. Autre possibilité, pour ces mêmes élèves, une année préparatoire pourrait être ajoutée au deuxième cycle du secondaire ; elle serait consacrée uniquement aux matières faisant partie des examens d'entrée à l'université. Le Conseil recommande en plus que le certificat de fin d'études secondaires (« *apolytirio* ») soit assorti d'une note distincte – obtenue à l'issue d'une série d'examens indépendants de ceux donnant accès à l'université, et que les élèves devraient passer au niveau de l'établissement ou de la région<sup>21</sup>. Pour favoriser l'approfondissement des connaissances et réduire l'apprentissage par cœur, l'ESYP suggère de réduire le nombre de matières enseignées. Il propose également de faire une place plus importante à l'orientation professionnelle dès la première année du deuxième cycle du secondaire ainsi qu'aux exigences de recherche universitaire afin de renforcer les compétences des élèves.

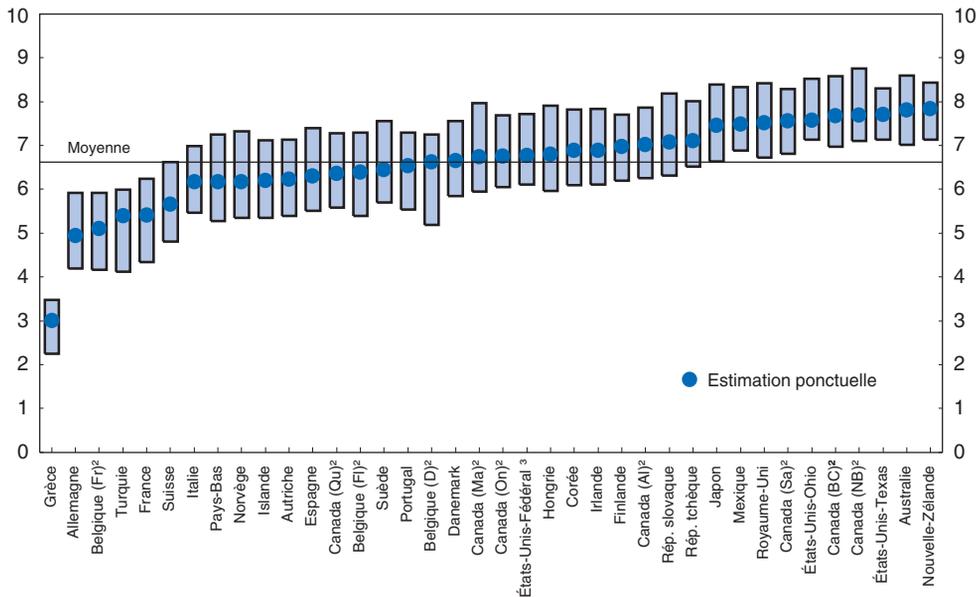
Ces propositions vont dans le bon sens. Elles visent à relever le niveau des programmes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et à dissocier ce niveau d'enseignement des examens d'entrée à l'université. Néanmoins, comme le reconnaît le gouvernement, cette réforme doit s'accompagner d'un changement dans le système d'admission à l'université. Une autre possibilité serait de n'avoir qu'un seul examen national sanctionnant un programme amélioré à la fin du deuxième cycle du secondaire, qui permettrait d'obtenir le certificat de fin d'études évaluant les résultats du cursus secondaire. La sélection pour l'admission dans l'enseignement supérieur serait laissée aux universités elles-mêmes, ce qui pourrait favoriser une meilleure adéquation des profils et des caractéristiques des élèves. Cette stratégie irait également dans le sens de l'évolution en cours dans les autres pays (Santiago et al., 2008).

Une autre proposition qui a été avancée dans le débat actuel concernant le processus d'admission à l'université est d'abolir carrément les critères d'entrée. Cette question doit être examinée avec beaucoup d'attention, compte tenu de la forte demande d'enseignement supérieur, qui est perçue comme un moyen d'accéder à la mobilité sociale, de l'insuffisance des infrastructures et, surtout, de la faiblesse du système d'enseignement secondaire dans sa capacité de transmettre aux élèves les connaissances voulues et les compétences clés nécessaires. La forte demande d'enseignement universitaire pourrait être encore renforcée par la gratuité, qui est susceptible de créer de fausses incitations chez les élèves. Un système de sélection plus rigoureux permettrait d'éviter le gaspillage de ressources, confirmé par le nombre élevé d'abandons au niveau des études supérieures.

### **Améliorer les performances de l'enseignement supérieur**

Le manque de réactivité et de flexibilité du système universitaire était apparu comme l'un des principaux enjeux stratégiques dans l'*Étude économique de la Grèce* de 2007. Les indicateurs récents de l'OCDE tendent à montrer que le dispositif institutionnel actuel de l'enseignement supérieur est l'un des plus centralisés et des moins souples sur le plan international, bien loin

## Graphique 4.12. Indicateur composite de l'offre de l'enseignement supérieur

Augmentation de la flexibilité des moyens et de l'offre et de la responsabilisation<sup>1</sup>

1. Les barres correspondent à des intervalles de confiance de 95 % obtenus au moyen d'une technique de pondération aléatoire.
2. Les régions belges sont : Fr : communauté française, Fl : communauté flamande et D : communauté germanophone. Les provinces canadiennes sont : Al : Alberta, BC : Colombie-Britannique, Ma : Manitoba, NB : Nouveau-Brunswick, On : Ontario, Qu : Québec et Sa : Saskatchewan.
3. Dans l'interprétation de cette valeur pour les mesures fédérales concernant la flexibilité de l'offre et la responsabilisation, il convient de tenir compte du fait que les financements fédéraux ne représentent qu'une petite part du financement total des établissements d'enseignement supérieur.

Source : Oliveira, M.J. et al. (2007), *The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/686485661518>

des pratiques exemplaires (graphique 4.12). Comme on l'a vu plus en détail dans la précédente *Étude*, cela reflète les scores médiocres obtenus par la Grèce pour l'ensemble des trois sous-composantes de l'indice composite de l'offre d'enseignement supérieur (à savoir flexibilité des moyens, flexibilité de la production et responsabilisation des établissements d'enseignement supérieur). On observe des rigidités découlant, par exemple, du statut de fonctionnaire des professeurs et des administrateurs, des restrictions de l'accès à l'enseignement supérieur et de l'obstacle constitutionnel à la création d'universités privées. La mise en place en 2005 d'un dispositif d'évaluation des universités a marqué un progrès<sup>22</sup>.

Les résultats de l'enseignement supérieur sont aussi influencés par son assez faible taux de rendement interne, en particulier pour les hommes grecs<sup>23</sup> (Oliveira-Martins et al., 2007). Les rendements privés sont réduits par la longue durée des études. La durée moyenne nécessaire à un étudiant pour obtenir le diplôme de l'un des cinq départements universitaires récemment évalués était de huit ans (Kathimerini, 11 février 2009). Cela traduit l'absence de frais d'études pour les étudiants en pré-licence et le fait que, récemment encore, aucune contrainte n'était imposée quant à la durée des études. Des contraintes financières affectent sans doute aussi les résultats de l'enseignement. Le coût privé de l'enseignement supérieur (coût de la vie) est dans une large mesure financé par des transferts intrafamiliaux, alors que le système des bourses n'est pas généreux et qu'il n'existe aucun mécanisme de prêt étudiant (OCDE, 2007a).

Le chômage est par ailleurs élevé chez les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, ce qui indique un décalage entre les compétences acquises et demandées. Même le segment « le plus élevé » du système d'enseignement supérieur s'adapte « assez lentement » aux exigences d'une économie de la connaissance (Liaguaras *et al.*, 2003). Comme l'enseignement supérieur est entièrement assuré et financé par l'État et financé en grande partie par ce dernier, puisqu'il n'y a pas de droits de scolarité dans le premier cycle, la médiocrité des résultats universitaires et des résultats sur le marché du travail soulève des questions quant à l'efficacité des dépenses publiques.

Certaines réformes sont en cours, mais les progrès sont lents. La loi adoptée en 2007 comportait plusieurs mesures améliorant la gouvernance des universités, instituant une évaluation indépendante, limitant la durée des études universitaires et accroissant l'apport de prêts aux étudiants. Même si cela va dans le bon sens, la précédente *Étude* jugeait que les initiatives de réforme de 2007 étaient « modestes » au regard des défis que devait relever le système d'enseignement supérieur et de la nécessité de porter ses performances au niveau de celles des autres pays de l'OCDE. En outre, ces réformes ont été mises en œuvre à un rythme très lent. Début 2009, l'Agence hellénique de l'assurance qualité a présenté aux autorités – environ quatre ans après sa mise en place – les premiers résultats de l'évaluation de cinq départements d'universités de différentes régions du pays. Le laxisme des normes en vigueur dans les universités constitue le principal point faible mis en évidence par cette évaluation.

### **Il faut poursuivre les efforts d'accroissement de la réactivité et de la flexibilité de l'enseignement supérieur**

De nouveaux progrès sont nécessaires pour accroître la réactivité et la flexibilité de l'enseignement supérieur en vue de combler l'écart de performances de la Grèce vis-à-vis des autres pays de l'OCDE (encadré 4.1). Le récent Examen de l'enseignement supérieur réalisé par l'OCDE préconise d'accorder aux établissements d'enseignement supérieur une large autonomie de gestion des ressources humaines afin d'accroître leur réactivité aux attentes du corps social (Santiago, 2008). Les données empiriques d'une analyse internationale montrent que, parmi les pays pris en compte, c'est la Grèce qui pourrait dégager le gain maximum en termes d'augmentation du taux de diplômés si l'on pouvait porter la flexibilité et la responsabilité au niveau du pays le plus performant de la zone de l'OCDE (Oliveira-Martins *et al.*, 2007). Selon l'Examen de l'enseignement supérieur réalisé par l'OCDE, l'existence d'informations et d'analyses sur les débouchés professionnels des diplômés et un renforcement des services d'orientation à finalité professionnelle contribuent aussi pour une part importante à la réactivité de l'enseignement supérieur aux besoins du marché du travail.

Les réformes nécessaires et leurs avantages potentiels ont été mis en évidence dans l'*Étude* de 2007. La priorité a plus particulièrement été donnée à l'autorisation des universités privées par modification de la Constitution<sup>24</sup>. Le manque de concurrence dans le secteur de l'enseignement supérieur, dû à l'obstacle constitutionnel à la création d'universités privées, ainsi que le statut de fonctionnaire des professeurs, se sont vu imputer la détérioration sensible de la qualité de l'enseignement supérieur (Psacharopoulos, 2004). Le financement des établissements pourrait être lié à des indicateurs de performance à la fois simples et transparents (Santiago *et al.*, 2008). De telles initiatives pourraient être complétées ultérieurement par des réformes « plus profondes » du financement des universités, notamment avec l'introduction de frais

d'études pour les étudiants en pré-licence – tout en les fixant à des niveaux modérés compte tenu de la faiblesse du taux de rendement de l'enseignement supérieur en Grèce (OCDE, 2007a). Cette réforme exigerait-elle aussi une modification de la Constitution. Les frais d'études devraient contribuer à accroître les fonds à la disposition des universités et à diversifier ses sources de financement. Ils permettraient aussi d'améliorer les performances des universités en raccourcissant la durée des études. L'introduction des frais d'études devrait se doubler de prêts étudiants remboursables en fonction du revenu ultérieur, de façon à alléger les contraintes de liquidité des étudiants des ménages les moins aisés. Mais cela implique un suivi du revenu des diplômés, qui est souvent le fait de l'administration fiscale. C'est pourquoi un recouvrement efficace de l'impôt est d'autant plus nécessaire.

#### Encadré 4.1. **Recommandations en vue d'améliorer les résultats de l'enseignement**

##### **Améliorer l'accueil et l'éducation de la petite enfance en termes d'accès et de qualité**

- Accroître l'offre de services à la petite enfance, notamment pour les moins de 3 ans, en éliminant les goulets d'étranglement qui limitent la durée et la diversité de ces services. Cela nécessite vraisemblablement des dépenses publiques supplémentaires qui, compte tenu de la situation budgétaire globalement tendue, supposent de libérer des ressources publiques dans d'autres secteurs, comme l'administration publique.
- Envisager l'introduction d'un accès universel à l'éducation de la petite enfance pour les enfants de quatre ans, conformément à la pratique internationale et, éventuellement, pour les enfants de trois ans également.
- Assurer la régularité de l'offre et de la qualité de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Faire avancer rapidement l'élaboration d'un dispositif réglementaire et la modernisation du secteur de l'accueil de la petite enfance. Pour assurer une qualité plus uniforme des services, cela suppose, comme l'a prévu le gouvernement, l'application de normes techniques aux installations d'accueil de la petite enfance et la mise au point d'un programme pédagogique d'enseignement préscolaire.
- Développer un système plus intégré d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Disposer d'un grand ministère chargé de ces missions assurerait la cohérence des mesures prises dans ce domaine. Veiller à la mise en place de mécanismes appropriés de suivi de l'application de la politique des autorités et des performances dans ce domaine.

##### **Améliorer la qualité de l'enseignement primaire et secondaire**

- Poursuivre la mise en œuvre de stratégies visant à contrer les effets de l'appartenance à des milieux défavorisés sur les performances des élèves. Réformer les procédures d'admission dans les écoles publiques de façon à réduire le risque de ségrégation socio-économique.
- Veiller à ce que les élèves résidant dans des régions peu peuplées et éloignées bénéficient d'un enseignement et de conditions d'apprentissage convenables. Les ressources supplémentaires dans les zones ayant des besoins particuliers doivent principalement être attribuées établissement par établissement, en tenant compte des besoins pertinents, plutôt qu'en fonction de zones géographiques spécifiques. On pourrait envisager de recourir à l'enseignement à distance au niveau des écoles dans les régions éloignées.

### Encadré 4.1. **Recommandations en vue d'améliorer les résultats de l'enseignement** (suite)

#### **Améliorer la qualité de l'enseignement**

- Modifier le système d'avancement des enseignants, qui n'offre actuellement que peu de possibilités de promotion, de façon à accroître l'attrait de la profession. Reconnaître et récompenser l'enseignement de qualité. En diminuant le rapport enseignants/élèves, relativement élevé, on pourrait dégager des ressources pour récompenser les bons enseignants, cette réforme devant se doubler d'un développement de l'enseignement à distance.
- Veiller à une meilleure concordance entre les besoins attendus du système éducatif avec la formation initiale des enseignants et introduire une année obligatoire de formation pédagogique pour les enseignements du secondaire.
- Améliorer la formation continue des enseignants. Introduire des exigences minimums de formation sur poste. Poursuivre les efforts visant à mettre en place des programmes coordonnés et durables de formation sur poste.

#### **Améliorer les programmes de l'enseignement secondaire et professionnel**

- Les programmes doivent mieux armer les élèves en leur apportant les compétences nécessaires pour réussir dans leur vie postscolaire. Les efforts doivent dans un premier temps porter sur la réforme du second cycle de l'enseignement secondaire, avant une refonte générale de tous les autres niveaux.
- Introduire un examen national de fin d'études secondaires distinct des examens d'entrée à l'université.
- La réforme des programmes doit aussi rendre plus attrayant l'enseignement professionnel et technique. Le réexamen prévu des programmes et des modalités de définition des qualifications dans les établissements d'enseignement professionnel doit avancer rapidement. Il s'agit que l'enseignement professionnel apporte non seulement des compétences spécialisées, mais se diversifie.
- Définir une approche plus systématique de la diffusion d'informations sur l'enseignement professionnel et technique et veiller à fournir des services d'orientation professionnelle et de conseil plus efficaces, conformément à la pratique internationale.
- Renforcer le rôle des partenaires sociaux dans la planification et la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics et des programmes en matière de formation professionnelle en développant le réseau de correspondants du marché du travail. La détermination des droits d'exercice professionnel doit être simplifiée davantage.

#### **Accroître l'autonomie et la responsabilisation des établissements d'enseignement**

- Accroître l'autonomie des établissements d'enseignement. S'orienter vers des structures de gouvernance moins centralisées. Les écoles doivent se voir accorder l'autonomie en matière de recrutement de personnel.
- Mieux responsabiliser les établissements d'enseignement en mesurant le niveau de formation des élèves ou étudiants. La mise au point d'un dispositif général d'évaluation des enseignants doit être l'une des grandes priorités. Des mesures de responsabilisation à l'échelle d'établissements entiers doivent être envisagées comme instrument d'amélioration des incitations aux performances.
- Les résultats des évaluations réalisées à l'échelle nationale doivent servir à étayer l'élaboration de la politique future et, le cas échéant, de programmes d'intervention.

### Encadré 4.1. **Recommandations en vue d'améliorer les résultats de l'enseignement** (suite)

#### **Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur**

- Modifier la Constitution pour autoriser les universités privées.
- Veiller au déploiement rapide d'un système performant d'évaluation des universités.
- Le financement des établissements pourrait être lié à des indicateurs de performance à la fois simples et transparents.
- Accroître l'autonomie des universités en matière de sélection des personnels et des étudiants.
- Compte tenu du nombre élevé d'abandons d'études, une sélection rigoureuse des étudiants à l'entrée de l'enseignement supérieur devrait être maintenue, mais la sélection devrait être confiée aux établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes.
- Introduire des frais d'études pour les étudiants en pré-licence (ce qui exige également une modification de la Constitution) et les fixer à un niveau modéré, et fournir des prêts aux étudiants. Si cela est faisable, le remboursement doit être lié à un certain seuil de salaire après le diplôme. Accroître la générosité du système de bourses, mais le limiter à la période sur laquelle la formation est officiellement programmée.

#### **Notes**

1. Les diplômés de la première année du lycée général ou EPAL peuvent suivre le cursus des EPAS.
2. Il y a 13 directions régionales de l'éducation sous la tutelle du ministère de l'Éducation. Ces directions mettent en œuvre la politique de l'éducation et elles sont chargées d'administrer et de superviser les autres services décentralisés situés dans leur ressort et d'assurer la coordination des conseillers d'éducation locaux. Les directions de l'éducation de chaque préfecture et les bureaux de district apportent leur soutien administratif aux établissements scolaires dont ils supervisent et coordonnent l'activité (Commission européenne, 2008a).
3. Les tarifs des crèches municipales sont modiques et certaines catégories de familles sont exonérées (Commission européenne, 2008a).
4. Le classement de l'Université Jia Tong de Shanghai mesure essentiellement la recherche plutôt que l'enseignement, et la méthodologie adoptée favorise probablement les établissements anglophones et également les grands établissements. D'autres classements, moins complets mais sans doute moins sujets à ces biais, placent également les universités grecques à un rang relativement bas. Le supplément « enseignement supérieur » du *Times*, par exemple – sorte d'examen par les pairs classant les établissements en fonction de l'opinion subjective des chercheurs universitaires – classe l'Université d'Athènes au dernier rang sur 200 grandes universités dans le monde.
5. L'expression « préscolaire » ou « préprimaire » vise les jardins d'enfants (*nipiagogeia*), qui assurent une éducation préscolaire aux enfants de 4 à 6 ans et opèrent de façon autonome, sous la supervision du ministère de l'Éducation, ou dans le cadre de centres pour enfants (conjointement avec les écoles maternelles publiques) supervisés par le ministère des Affaires intérieures (Commission européenne, 2007b). L'éducation des enfants de 4 ans ou moins est assurée par les centres pour enfants et par les centres pour la petite enfance, ces derniers étant municipaux (tutelle du ministère des Affaires intérieures) ou privés (tutelle du ministère de la Santé).
6. Voir Hank et Buber (2007).
7. Classes d'accueil et de soutien et écoles dites « interculturelles » destinées à des élèves autochtones et allochtones et dotées d'enseignants spécialement formés.
8. Il n'y a qu'une exception, les écoles expérimentales, pour lesquelles l'admission se fait par tirage au sort.

9. Voir Lariou-Drettaki (1993), ministère de l'Éducation – Institut pédagogique (2006), Alimisis et al., 2007, et Rouseas et Vretakou (2008a).
10. La différence entre la rémunération de départ et la rémunération maximale est de 50 %, contre 70 % en moyenne dans la zone de l'OCDE.
11. Il y a également des possibilités d'enseignement hors classe, notamment des postes de responsable de l'éducation environnementale ou sanitaire, de chef d'une Direction de l'éducation ou de conseiller scolaire au niveau secondaire ou primaire (Stylianidou et al., 2004).
12. La loi de 1997 n'a jamais été appliquée car certaines matières concernant la pédagogie et les méthodes didactiques faisaient partie du cursus de base des enseignants du secondaire.
13. En 1998, le système de la « liste d'attente » a été abandonnée (avec période transitoire de cinq ans). Toutefois, 40 % des enseignants accèdent à la profession au titre de listes de candidats (*epeterida*) et les autres enseignants à l'issue de concours nationaux (ASEP).
14. Le cadre thématique uniforme transdisciplinaire pour l'enseignement obligatoire a été adopté en 2003, en même temps que les programmes révisés.
15. Le large recours aux cours privés intensifs par les élèves des degrés inférieurs d'enseignement pour les langues étrangères illustre également ce phénomène (Institut pédagogique, 2008).
16. Les diplômés d'une EPAL obtiennent un certificat de fin de scolarité qui leur permet de poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur s'ils réussissent l'examen d'entrée. Les élèves d'une EPAS n'ont pas la possibilité de poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur.
17. Les droits professionnels des diplômés de l'apprentissage professionnel résultent d'un décret présidentiel. L'application de ce décret fait intervenir le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Emploi et, le cas échéant, les autres ministères compétents et les partenaires sociaux (sources nationales).
18. Les sous-systèmes de l'ESSEKA pour le développement et la mise en œuvre d'un système intégré d'analyse des besoins du marché du travail et d'un système de conseil pour la formation tout au long de la vie sont actuellement en cours d'élaboration dans le cadre du programme opérationnel « Développement des ressources humaines » (ministère de l'Économie et des Finances, 2008).
19. Le lien reste positif même si l'on tient compte du milieu démographique et socio-économique, mais il n'est plus statistiquement significatif (OCDE, 2007b).
20. Le gouvernement a fait savoir qu'il pratiquerait pour la politique de l'éducation la « tabula rasa » (Kathimerini, 14 janvier 2009).
21. Actuellement, les diplômés du deuxième cycle du secondaire se voient délivrer un certificat de fin d'études et une attestation (*veveosi*) en vertu de laquelle le titulaire peut demander l'admission à l'université (Commission européenne, 2007b).
22. La flexibilité des ressources, par exemple, est particulièrement faible parce que les enseignants et administrateurs ont le statut de fonctionnaire, qu'en raison de l'obstacle constitutionnel il n'est pas possible de percevoir des frais de scolarité pour le premier cycle de l'enseignement supérieur et que l'accès à ce degré d'enseignement est restreint. La flexibilité de la production est elle aussi limitée du fait que les grandes décisions sont prises au niveau central et que les universités privées ne sont pas autorisées. Sur le plan de la responsabilité, il n'y avait pas de système d'évaluation des universités jusqu'en 2005, lorsqu'a été créée l'Agence d'assurance qualité pour l'enseignement supérieur (OCDE, 2007a).
23. Les différences entre les sexes pour le taux de rendement interne de l'enseignement supérieur tiennent probablement à l'avantage d'employabilité beaucoup plus marqué pour les femmes. En outre, l'avantage salarial est relativement faible en Grèce par rapport à d'autres pays, ce qui s'explique par la médiocre performance de l'enseignement supérieur.
24. En 2007, le gouvernement s'est attaqué à l'obstacle constitutionnel à la création d'universités privées en soumettant au parlement un projet de modification de la Constitution. Mais il n'a pu obtenir la majorité qualifiée nécessaire. Par ailleurs, le Tribunal administratif de première instance a jugé que devaient être reconnus les diplômes de troisième cycle délivrés par des collèges privés établis en Grèce et affiliés à des universités étrangères (Kathimerini, 22 janvier 2009).

## Bibliographie

- Alimisis, D., G. Gavriiliadi, P. Papadopoulou et A. Provata (2007), « Prevention of Early School Leaving Report on the National Situation », School of Pedagogical and Technological education ASPETE, Grèce.
- Carneiro, P., et J. Heckman (2003), « Human Capital Policy », *Working Paper 9495*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- 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](http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_221.pdf).
- Choi, S.H. (2004), « Enrolment Gaps in Pre-Primary Education : The Impact of a Compulsory Attendance Policy », *Unesco Policy Brief*, n° 21, mars.
- Chrysakis, E. (2007), « The Validation of Non-formal and Informal Learning in Greece: A Still Promising Issue on the National Policy Agenda », *Peer Review*, National Centre for Social Research, 8-9 novembre.
- Commission européenne (2006a), « Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation », SEC (2006) 1096, Bruxelles.
- Commission européenne (2006b), « L'assurance qualité de la formation des enseignants en Europe », Direction générale de l'éducation et de la culture, Eurydice.
- Commission européenne (2007a), « Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training-Indicators and Benchmarks-2007 », Document de travail des services de la Commission européenne, SEC (2007) 1284.
- Commission européenne (2007b), « The Education System in Greece 2005/06 », Eurybase, La base de données sur les systèmes éducatifs en Europe, Direction générale de l'éducation et de la culture, Eurydice.
- Commission européenne (2007c), « Improving the Quality of Teacher Education », Communication de la Commission, COM(2007) 392 final.
- Commission européenne (2008a), « Fiches nationales de synthèse des systèmes d'enseignement en Europe et des réformes en cours », Direction générale de l'éducation et de la culture, juin, Eurydice.
- Commission européenne (2008b), « Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training-Indicators and Benchmarks-2008 », Document de travail des services de la Commission européenne, SEC (2008) 2293.
- Commission européenne (2009), « Tackling Social and Cultural Inequalities through Early Education and Care in Europe », Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture », Eurydice, Bruxelles.
- Daouli, J., M. Demoussis, et N. Giannakopoulos (2004), « Child Care Costs and Employment Decisions of Greek Women », disponible sur SSRN: <http://ssrn.com/abstract=917681>.
- Education Research Centre of Greece (2006), *The Greek Education System: Facts and Figures*, Education Research Centre of Greece, ministère de l'Éducation et des Affaires religieuses, Athènes.
- Eurostat (2002), « Feasibility study on the availability of comparable childcare statistics in the European Union », Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, Commission européenne.
- Giamouridis, A. et C. Bagley (2006), « Policy, Politics and Social Inequality in the Educational System of Greece », *Journal of Modern Greek Studies*, vol. 24.
- Gonand, F., I. Joumard et R. Price (2007), « Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 543, Paris.
- Guichard, S., et B. Larre (2006), « Enhancing Portugal's Human Capital », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 505, Paris.
- Hank, K. et I. Buber (2007), « Grandparents Caring for Their Grandchildren: Findings from the 2004 Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe », Mannheim Research Institute for the Economics of Aging (MEA), juin.
- Hoxbi, C. (2006), « School Choice: The Three Essential Elements and Several Policy Options », New Zealand Educti Forum, Wellington, août.

- Immervoll, H. et D. Barber (2005), « Can Parents Afford Work »? Childcare Costs, Tax-benefit Policies, and Work Incentives, *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 31, octobre.
- Institut pédagogique (2008), « Evaluating Education: Research into the evaluation of quality characteristics of the primary and secondary education system », sous la direction de D. Vlachos, I. Daglis, et K. Zouganeli (2008), Athènes.
- Kathimerini (2009), « ND Resits Education Test – Minister: High school, University Reform Talks With All Sides to start with clean slate », 14 janvier.
- Kathimerini (2009), « Private College Ruling Snubbed », 22 janvier.
- Kathimerini (2009), « Universities are Now Sitting Exams », 11 février.
- Koustelios, A.D. (2001), « Personal Characteristics and Job Satisfaction of Greek Teachers » *International Journal of Educational Management*, vol. 15, n° 7, pp. 354-358.
- Lariou-Dettraki, M. (1993), *Factors related to dropping out from compulsory education*, Gregoris Publications, Athènes (en grec).
- Liagouras, G., A. Protogerou, et Y. Calogherou (2003), « Exploring Mismatches Between Higher Education and the Labour Market in Greece », *European Journal of Education*, vol. 38, n° 4.
- Makridis, G. (2008), « Social Approval or Disapproval of the Educational Reality », in *Education and Quality in Greek Schools : Conference Proceedings*, Institut pédagogique, Athènes.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2008), « National Reform Programme For Growth and Jobs 2008-2010 », Athènes.
- Ministère de l'Éducation et du Culte – Institut pédagogique (2006), *Schools dropouts in secondary education*, Eptalofos, Athènes (en grec).
- OCDE (1997), *Reviews of National Policy for Education: Greece*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats du PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Petite enfance, grands défis II : Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Études économiques de l'OCDE : Grèce*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *PISA 2006 : Les compétences en sciences, un atout pour réussir ?* vol. 1 et 2, Paris.
- OCDE (2007c), *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007d), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007e), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *En finir avec l'échec scolaire : Dix mesures pour une éducation équitable*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, J., R. Boarini, H. Staruss, C. de la Maisonneuve et C. Saadi (2007), « The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 576, Paris.
- Paleocrassas, S. (2008), « Report of Educational Policy based on Pedagogical Institute Research on the Linking of Vocational Education Training Curricula with the Labour Market », Pedagogical Institute, Athènes.
- Paleocrassas, S., P. Rouseas et V. Vretakou (2002), « Secondary Education Graduates in the Labour Market; Evidence and Career Education Policy Issues for Greece », *International Journal of Vocational Education and Training*, vol. 10, n° 1, pp. 53-63.
- Petrogiannis, K. (2002), « Greek Day Care Centres' Quality, Caregivers' Behaviour and Children's Development », *International Journal of Early Years Education*, vol. 10, n° 2, juin, pp. 137-148(12).
- 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, Pays-Bas.

- Rouseas, P. et V. Vretakou (2008a), « 4th Dropout Survey (2003-04) : Dropouts in Secondary Education (Gymnasium, Integrated Lyceum, Technical-Professional Schools) », Institut pédagogique, ministère de l'Éducation et du Culte, Athènes (en grec).
- Rouseas, P. et V. Vretakou (2008b), « Survey of Employment of Upper Secondary School Graduates (TEE- Unified Lyceum) », Institut pédagogique, ministère de l'Éducation et du Culte, Athènes (en grec).
- Santiago, P., K. Tremblay, E. Barsi, et E. Arnal (2008), *Tertiary Education for the Knowledge of the Society*, vol. 1 et 2, OCDE, Paris.
- Stylianidou, F., G. Bakakis et D. Stamovlasis (2004), « Attracting, Developing and Retraining Teachers », OECD Activity, *Country Background Report For Greece*, Education Research Centre, février.
- Sutherland, D., C. et P. Price (2007a), « Linkages Between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 558, Paris.
- Sutherland, D., C. Nicq, R. Price, et I. Joumard (2007b), « Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, Paris.
- Vreatkou, V. et P. Rouseas (2002), « Vocational Education and Training in Greece: A short Description », The European Centre for the Development of Vocational Training.
- Wößmann, L. (2005), « The Effect of Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS\_Repeat and PISA », *Education Economics*, vol. 13(2), pp. 134-169.
- Wößmann, L. et al. (2007), « School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003 », *Documents de travail de l'OCDE en éducation*, n° 13, OCDE, Paris.
- Xochellis, P. et A. Kesidou (2007), « Greece », in *The Education Systems of Europe*, edited by W. Hörner; H. Döbert; B.V. Kopp; W. Mitter (eds.), Springer, pp. 326-370.

# **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

# Études économiques de l'OCDE

## GRÈCE

### THÈME SPÉCIAL : SANTÉ

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010  
Allemagne, mars 2010  
Australie, novembre 2010  
Autriche, juillet 2009  
Belgique, juillet 2009  
Brésil, juillet 2009  
Canada, septembre 2010  
Chili, janvier 2010  
Chine, février 2010  
Corée, juin 2010  
Danemark, novembre 2009  
Espagne, décembre 2010  
Estonie, avril 2009  
États-Unis, septembre 2010  
Fédération de Russie, juillet 2009  
Finlande, avril 2010  
France, avril 2009  
**Grèce, juillet 2009**  
Hongrie, février 2010  
Inde, octobre 2007  
Indonésie, novembre 2010  
Irlande, novembre 2009  
Islande, septembre 2009  
Israël, janvier 2010

Italie, juin 2009  
Japon, septembre 2009  
Luxembourg, mai 2010  
Mexique, juillet 2009  
Norvège, mars 2010  
Nouvelle-Zélande, avril 2009  
Pays-Bas, juin 2010  
Pologne, avril 2010  
Portugal, septembre 2010  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003  
République slovaque, novembre 2010  
République tchèque, avril 2010  
Roumanie, octobre 2002  
Royaume-Uni, juin 2009  
Slovénie, juillet 2009  
Suède, décembre 2008  
Suisse, décembre 2009  
Turquie, septembre 2010  
Ukraine, septembre 2007  
Union européenne, septembre 2009  
Zone euro, décembre 2010

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2010), *Études économiques de l'OCDE : Grèce 2009*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-grc-2009-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2009-fr)

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

**Volume 2009/15**  
**Juillet 2009**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2009 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3232  
ABONNEMENT PAR PAYS

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-05473-8  
10 2009 15 2 P



9 789264 054738