



# Études économiques de l'OCDE GRÈCE

NOVEMBRE 2013





# Études économiques de l'OCDE : Grèce 2013

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

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

OCDE (2014), *Études économiques de l'OCDE : Grèce 2013*, Éditions OCDE.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-grc-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2013-fr)

ISBN 978-92-64-20641-0 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-20642-7 (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)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Couverture © iStockphoto.com/Barislaw Stefanov.

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

© OCDE 2014

---

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> .....	9
Évaluation et recommandations .....	13
Favoriser la croissance économique .....	13
Des réformes budgétaires destinées à affermir la croissance à moyen terme ....	25
Assouplir plus rapidement les conditions financières .....	29
Réformer le marché pour stimuler la croissance .....	33
Partager équitablement les coûts et les avantages de l'ajustement .....	40
Bibliographie .....	49
Annex A1. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles .....	52
<b>Chapitre 1. Comment faire repartir la croissance</b> .....	59
La croissance se heurte à plusieurs obstacles .....	64
La reprise bénéficierait d'une politique d'ajustement budgétaire plus favorable à la croissance .....	81
Les réformes du marché du travail ont été déterminantes pour améliorer la compétitivité des coûts .....	97
Les marchés de produits doivent fonctionner de manière plus satisfaisante pour doper la croissance .....	99
Bibliographie .....	115
<b>Chapitre 2. Partager équitablement les coûts et les avantages de l'ajustement</b> .....	119
Le point sur la situation sociale .....	120
La conception des mesures d'assainissement visant à atténuer l'impact distributif de l'ajustement .....	141
Défis à venir .....	146
Bibliographie .....	164
<b>Glossaire</b> .....	169
<b>Encadrés</b>	
1. Recommandations concernant la politique budgétaire et la réforme de l'administration .....	28
2. Recommandations concernant la politique financière .....	33
3. Recommandations concernant l'amélioration du fonctionnement des marchés	39
4. Recommandations destinées à améliorer l'efficacité du système de protection sociale .....	46
5. Recommandations concernant les services de soins de santé .....	47
6. Recommandations concernant la politique du marché du travail .....	49
1.1. Le programme d'ajustement grec dans une perspective comparative .....	60
1.2. Recommandations visant à stimuler la croissance .....	114

2.1. Indicateurs utilisés pour mesurer les résultats sociaux en Grèce .....	120
2.2. L'impact du secteur public sur les inégalités .....	129
2.3. Avantages et inconvénients des modèles de micro-simulation .....	138
2.4. La composition des programmes d'assainissement budgétaire a une incidence sur les inégalités et la croissance .....	142
2.5. Quelques pistes de réforme pour concilier objectifs budgétaires et sociaux ..	149
2.6. Quelques données préliminaires sur les conséquences de la crise pour la santé .....	156
2.7. Recommandations pour instaurer un partage équitable des coûts et des avantages de l'ajustement .....	163

### Tableaux

1. Indicateurs macroéconomiques et projections .....	15
2. PIB de la Grèce : projections officielles et résultats .....	18
3. Ajustement budgétaire prévu pour 2013-14 .....	20
4. Analyse de la viabilité de la dette : hypothèses retenues dans les différents scénarios et résultats .....	24
5. Composition de la dette publique grecque .....	24
6. Estimations des inégalités et de la pauvreté au cours de la période 2009-12 ..	41
7. Distinguer les effets redistributifs de l'austérité et ceux de la récession dans son ensemble .....	42
1.1. Déséquilibres économiques et soutien financier apporté à certains pays européens .....	60
1.2. PIB de la Grèce : prévisions officielles et chiffres effectifs .....	61
1.3. Part des recettes fiscales potentielles effectivement recouvrée en 2008 et en 2011 .....	86
1.4. Revenu déclaré et service de la dette bancaire dans certaines catégories de travailleurs indépendants .....	87
1.5. Produit attendu des privatisations .....	96
2.1. Les différents indicateurs des inégalités et de la pauvreté .....	124
2.2. Contribution des facteurs liés au marché du travail et des facteurs démographiques aux variations des inégalités des revenus d'activité des ménages .....	126
2.3. Distribution du patrimoine immobilier dans les pays de l'UE .....	128
2.4. Dépenses consacrées aux prestations sociales, à l'exclusion des dépenses de retraite et de santé .....	133
2.5. Changements réels des revenus d'activité bruts .....	135
2.6. Indices estimés des inégalités et de la pauvreté entre 2009 et 2012 .....	139
2.7. Taux de pauvreté relative dans les différents groupes de population .....	139
2.8. Dissociation des effets redistributifs de l'austérité et de la récession plus largement .....	145
2.9. Décomposition de l'effet redistributif des mesures d'austérité sur les inégalités .....	145

### Graphiques

1. Principaux indicateurs .....	14
2. Compétitivité des prix et exportations .....	16

3. Évolution du budget et de la dette .....	19
4. Dette au sens de Maastricht et PIB nominal : projections officielles .....	21
5. Scénarios possibles de viabilité de la dette à long terme .....	23
6. Dépenses salariales de l'administration .....	26
7. Perception de la corruption dans le monde .....	28
8. Indicateurs du marché des capitaux .....	30
9. Taux de réactivité aux priorités de réformes structurelles de l'OCDE recommandées dans Objectif croissance .....	33
10. Marché du travail .....	34
11. Réglementation globale des marchés de produits .....	35
12. Marges bénéficiaires dans certains secteurs .....	36
13. Obstacles à la création d'entreprises et au commerce .....	37
14. Qualité des infrastructures de transport .....	38
15. PIB par habitant .....	40
16. Inégalités de revenus et pauvreté relative .....	40
17. Impact de l'assainissement budgétaire sur le revenu des ménages .....	43
18. Les prestations sociales (hors pensions et santé) sont modestes .....	44
19. Le nombre de ménages sans emploi a augmenté .....	45
20. Suivi de la recherche d'emploi .....	48
1.1. Réduction des déficits budgétaire et extérieur .....	62
1.2. Évolution du PIB réel et du PIB par habitant .....	63
1.3. Révisions des prévisions de la dette publique entre mai 2010 et juillet 2013 ..	64
1.4. Évolutions du resserrement budgétaire et de la situation macroéconomique ..	65
1.5. Indicateurs du marché des capitaux .....	67
1.6. Prêts non productifs .....	68
1.7. Crédit au secteur privé et indice des conditions financières .....	69
1.8. Résultats à l'exportation .....	71
1.9. Investissement direct étranger .....	72
1.10. Investissement dans le capital intellectuel et répartition de l'emploi dans le secteur manufacturier .....	73
1.11. Compétitivité des prix et des coûts .....	74
1.12. Marges bénéficiaires .....	75
1.13. Inflation .....	76
1.14. Évolution de certains prix .....	77
1.15. Évolution de la confiance et impact sur l'activité .....	78
1.16. Indicateurs d'incertitude basés sur des évolutions financières .....	79
1.17. Investissement et immatriculations de voitures .....	80
1.18. Sources et évolution de l'incertitude .....	80
1.19. Indicateurs des soins de santé .....	84
1.20. Secteur informel, État de droit et cohésion sociale .....	85
1.21. Dépenses salariales de l'administration .....	90
1.22. Perception de la corruption et ses causes sous-jacentes .....	93
1.23. Indicateurs du marché du travail .....	99
1.24. Indicateurs de la législation sur la protection de l'emploi .....	100
1.25. Réglementation globale des marchés de produits .....	101
1.26. Obstacles à la création d'entreprise et au commerce .....	103
1.27. Opacité réglementaire et administrative .....	104

1.28. Obstacles réglementaires dans les services professionnels .....	107
1.29. Ajustement de prix dans certains services aux entreprises .....	109
1.30. Obstacles réglementaires dans le secteur du commerce de détail .....	111
1.31. Qualité des infrastructures de transport .....	112
2.1. Indicateurs sociaux .....	122
2.2. Inégalités de revenus et pauvreté relative .....	123
2.3. Contribution à l'inégalité du revenu marchand global des ménages.....	125
2.4. Effet redistributif des impôts et transferts .....	125
2.5. Évolution des inégalités au niveau des individus et des ménages .....	126
2.6. Inégalités de revenu net et de patrimoine net .....	127
2.7. Prix des logements en termes réels .....	128
2.8. Des disparités existaient toujours sur le plan de l'emploi avant la crise .....	129
2.9. Effet de l'emploi dans le secteur public .....	130
2.10. Déplacement du phénomène de pauvreté des personnes âgées vers les plus jeunes .....	130
2.11. Besoins en soins de santé non satisfaits .....	132
2.12. La crise a durement frappé l'emploi, n'épargnant aucune tranche d'âge .....	134
2.13. La part des ménages sans emploi a augmenté .....	134
2.14. Les disparités sociales se sont accentuées.....	135
2.15. Évolution des inégalités de revenus et de la pauvreté relative .....	137
2.16. L'accès aux services de santé est devenu plus difficile .....	141
2.17. Les composantes de l'assainissement budgétaire .....	144
2.18. Impact de l'assainissement budgétaire sur le revenu des ménages .....	146
2.19. Taux de remplacement nets des prestations de chômage.....	150
2.20. Dépenses de protection sociale publiques .....	152
2.21. Le régime d'imposition est progressif par nature .....	158
2.22. Évolution des impôts sur la propriété .....	159
2.23. Suivi de la recherche d'emploi .....	161
2.24. Effet de l'éducation sur la distribution des revenus d'activité .....	162



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 économique des pays membres.

La situation économique et les politiques de la Grèce ont été évaluées par le Comité le 21 octobre 2013. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des discussions et définitivement approuvé par le Comité plénier le 14 novembre 2013.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Claude Giorno, et Vassiliki Koutsogeorgopoulou, avec la contribution de Manos Matsaganis, Spyros Pagratis, et Jan-David Schneider, sous la direction de Piritta Sorsa. Isabelle Duong a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente de la Grèce a été publiée en août 2011.

## Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

## Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

**STATISTIQUES DE BASE DE LA GRÈCE, 2012**  
(Les chiffres entre parenthèses indiquent la moyenne de l'OCDE)<sup>a</sup>

**LE PAYS, LA POPULATION ET LE CYCLE ÉLECTORAL**

Population (millions)	11.3		Densité de la population par km <sup>2</sup>	85.9	(34.3)
Moins de 15 ans (%)	14.1	(18.1)	Espérance de vie (années, 2011)	80.8	(80.0)
Plus de 65 ans (%)	19.5	(15.3)	Hommes	78.5	(77.3)
Née à l'étranger (% , 2011)	6.6		Femmes	83.1	(82.8)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.3	(0.6)	Dernière élection générale		Jun 2012

**L'ÉCONOMIE**

Produit intérieur brut (PIB)			Part dans la valeur ajoutée (%)	3.4	(2.5)
En prix courants (milliards USD)	248.9		Secteur primaire	16.4	(27.7)
En prix courants (milliards EUR)	193.6		Industrie y compris construction	80.2	(69.8)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	-4.4	(0.6)	Services		
Par habitant, PPA (milliers USD)	25.2	(37.1)			

**LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

			En pourcentage du PIB		
Dépenses <sup>b</sup>	54.8	(42.8)	Dettes financières brutes <sup>b</sup>	165.4	(102.4)
Recettes <sup>b</sup>	44.8	(36.2)	Dettes financières nettes <sup>b</sup>	102.6	(65.6)

**LE COMPTE DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES**

Taux de change (EUR par USD)	0.778		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change PPA (USA = 1)	0.678		Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	38.9	
En pourcentage du PIB			Articles manufacturés	14.1	
Exportations de biens et services	27.0	(53.6)	Produits alimentaires et animaux vivants	13.1	
Importations de biens et services	32.1	(50.1)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)	37.7	
Solde de la balance courante	-3.4	(-0.4)	Combustibles minéraux, lubrifiants et produits connexes	17.3	
Position d'investissements internationaux nette	-79.7		Machines et matériel de transport		
			Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	13.3	

**LE MARCHÉ DU TRAVAIL, LES QUALIFICATIONS ET L'INNOVATION**

Taux d'emploi (%) des 15-64 ans	51.3	(65.0)	Taux de chômage (%)	24.2	(7.9)
Hommes	60.7	(73.1)	Chômage des jeunes (%)	55.3	(16.2)
Femmes	41.9	(57.0)	Chômage de longue durée (%)	14.4	(2.7)
Nombre d'heures annuelles travaillées en moyenne	2 034	(1 766)	Niveau d'instruction supérieure des 25-64 ans (% , 2011)	26.1	(31.5)
Dépenses intérieures brutes en R-D (% du PIB, 2007)	0.6	(2.4)			

**L'ENVIRONNEMENT**

Offre d'énergie primaire par habitant (tep)	2.3	(4.2)	Émissions de CO <sub>2</sub> par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2011)	7.5	(10.1)
Énergies renouvelables (%)	8.7	(8.5)	Prélèvements d'eau par habitant (1 000 m <sup>3</sup> , 2007)	0.9	
Concentration en particules fines (secteur urbain, PM <sub>10</sub> , µg/m <sup>3</sup> , 2010)	27.3	(20.1)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2010)	0.5	(0.5)

**LA SOCIÉTÉ**

Inégalité de revenus (coefficient de Gini, 2010)	0.337	(0.304)	Résultats de l'éducation (score PISA, 2009)		
Taux de pauvreté relative (% , 2010)	25.9	(23.4)	Compréhension de l'écrit	483	(493)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Mathématiques	466	(496)
Soins de santé (2011)	9.1	(9.5)	Sciences	470	(501)
Pensions (2009)	13.1	(8.7)	Part des femmes au Parlement (% , juillet 2013)	21.0	(25.8)
			Aide officielle nette au développement (% du RNB)	0.1	(0.4)

Indicateur du vivre mieux : [www.oecd.betterlifeindex.org/fr/](http://www.oecd.betterlifeindex.org/fr/)

a) Lorsque l'agrégat OCDE n'existe pas dans la base de données d'origine, une moyenne simple a été calculée des dernières données disponibles si des données existent pour au moins 29 pays membres.

b) 2011 pour l'OCDE.

Source : Calculs à partir des données extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie, Banque mondiale, Fonds monétaire international et Union interparlementaire.

# Résumé

## Principales conclusions

### **Reprise économique**

La Grèce, qui fait l'objet depuis 2010 d'un programme d'ajustement coordonné au niveau international, a fait des avancées impressionnantes en ce qui concerne aussi bien la réduction de son déficit budgétaire que la mise en œuvre des réformes structurelles destinées à accroître la flexibilité du marché du travail et à améliorer la compétitivité de la main-d'œuvre. Parallèlement, l'effritement de la demande intérieure a entraîné une réduction substantielle du déficit de la balance courante. Il y a eu, la lenteur de la réforme des marchés de produits a exercé un frein sur la compétitivité des prix et les exportations, mais certains signes montrent que la baisse des coûts unitaires de main-d'œuvre a commencé à se répercuter au niveau des prix à l'exportation et de la compétitivité. La crise a été bien plus profonde que prévu, ce qui a mis à mal la viabilité de la dette, provoqué une hausse spectaculaire du chômage, lequel touchait à la mi-2013 plus de 27 % de la main-d'œuvre, et avivé les tensions sociales, notamment pendant les premières années du programme. La croissance économique est bridée par l'atonie de la demande, tant intérieure qu'internationale, par la difficulté d'accès au crédit et par l'étroitesse des marges de manœuvre de la politique macroéconomique. L'orientation de la politique budgétaire restera restrictive, même si elle devrait l'être moins en 2014 que ces dernières années. Les évolutions économiques encourageantes observées à la mi-2013, qui sont notamment liées à une bonne saison touristique et qui devraient se poursuivre en 2014, atténuent les menaces pesant sur la croissance. Toutefois, des risques de dégradation subsistent encore. Outre les ajustements supplémentaires nécessaires sur le plan du budget et de la compétitivité des prix, la nécessité d'une nouvelle assistance pour parvenir à une situation budgétaire viable ne peut pas être exclue.

### **Faire face aux éléments qui font obstacle à la croissance grâce à la poursuite des réformes structurelles**

Des réformes structurelles de grande ampleur ont été engagées dans plusieurs domaines, mais il faut faire davantage. Une reprise rapide, soutenue et inclusive est essentielle pour garantir la viabilité de la dette, assurer la création d'emplois et alléger les coûts sociaux de la crise. D'importantes opérations de restructuration et de recapitalisation des banques ont permis de reconstituer l'assise des concours bancaires à l'économie, mais le poids élevé des créances douteuses continue de peser sur l'offre de crédit, en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME). Bien que les charges administratives sur les entreprises aient déjà été quelque peu allégées, les obstacles inhérents aux marchés de produits qui subsistent continuent de rendre difficile la poursuite de l'amélioration de la compétitivité alors que la réallocation des ressources au profit des exportations est nécessaire. La réforme de l'administration publique progresse lentement, cependant les efforts déployés pour s'attaquer aux inefficiences graves d'un service public de grande ampleur ont été récemment accélérés. La fraude fiscale reste un problème majeur. Les procédures judiciaires, bien qu'en voie d'amélioration, sont toujours longues et coûteuses. D'importantes réformes de la législation et des procédures ont été opérées, mais leur efficacité ne pourra s'apprécier que d'ici quelques années. Il est donc capital que le processus de réforme fasse l'objet d'un suivi et d'une évaluation constants.

### **Partager équitablement les coûts et les avantages de l'ajustement**

Malgré l'adoption de mesures budgétaires qui ont permis d'amortir l'impact de l'ajustement sur les inégalités, la récession et l'assainissement budgétaire ont mis à mal la répartition des revenus et aggravé la pauvreté, sur fond d'augmentation du chômage et de diminution des revenus réels. L'impact social a été amplifié par l'absence de filet de sécurité contre l'extrême pauvreté et par le mauvais et faible ciblage des dépenses sociales hors retraites. Les mesures récemment prises ou proposées, notamment un programme pilote de revenu minimum sous condition de ressources et une modification du régime des prestations de chômage de longue durée, devraient permettre de mieux cibler les aides sur ceux qui en ont le plus besoin. La gouvernance des programmes sociaux reste un problème. Les soins de santé ont pâti de la crise et, malgré des réformes qui ont pour effet de rationaliser les dépenses, des inefficiences perdurent. La forte hausse du taux de chômage, en particulier chez les jeunes, n'a pas été accompagnée, comme il l'aurait fallu, de mesures d'activation. Parallèlement, il est important de renforcer l'efficacité du mécanisme d'inspection du travail pour garantir que la libéralisation entreprise favorisant la concurrence ne risque pas d'entraîner une détérioration des conditions de travail.

## Principales recommandations

### Reprise économique

- Accélérer et élargir le programme de réformes structurelles est nécessaire à l'établissement d'une reprise durable. À cet égard, une plus forte adhésion aux réformes de tous les ministères opérationnels, une meilleure coordination de la mise en œuvre de ces réformes et un suivi et une évaluation plus fine de leurs résultats sont fondamentaux. Les résultats de ces évaluations devraient être diffusés.
- Mettre en œuvre les mesures d'assainissement budgétaire planifiées. Si la croissance est plus faible que prévu, il conviendra de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.
- Si les risques pesant sur la situation macroéconomique se concrétisent et que la croissance nominale devait être inférieure aux prévisions, même si les réformes structurelles sont mises en œuvre intégralement et dans les délais requis, il conviendrait d'envisager sérieusement d'accorder à la Grèce une nouvelle assistance pour parvenir à un niveau d'endettement viable.
- Améliorer la gestion des créances douteuses et maximiser leur recouvrement pour accroître la capacité des banques à accorder des crédits à moyen terme.

### Faire face aux éléments qui font obstacle à la croissance

- Continuer à réduire les charges administratives pesant sur les firmes pour favoriser l'investissement. Continuer à rationaliser les démarches administratives pour les exportations et les importations et à simplifier les procédures de délivrance d'autorisations.
- Accélérer le programme de privatisations, en particulier dans le secteur de l'énergie, les chemins de fer, les aéroports régionaux, les ports et le secteur immobilier. Ce programme devrait être accompagné d'un progrès rapide de la libéralisation pour éviter la constitution de monopoles privés et stimuler l'efficacité et la croissance.
- Accélérer la lutte contre la fraude fiscale en mettant fin aux amnisties, en identifiant et en sanctionnant les fraudeurs, et en renforçant l'efficacité des contrôles. Améliorer le système judiciaire grâce à une refonte et une rationalisation du code civil et à un recours plus fréquent aux mécanismes de médiation non judiciaires.
- Continuer à améliorer l'efficacité de l'administration publique, notamment, grâce au développement de l'administration électronique et à l'évaluation des performances des agents à partir d'objectifs individuels clairs.

### Partager équitablement les coûts et les avantages de l'ajustement

- Améliorer la gouvernance des programmes sociaux en accélérant le regroupement des structures de gestion des organismes d'assurance sociale et en procédant plus rapidement à l'harmonisation des systèmes d'information entre ces organismes, ce qui est essentiel pour cibler les prestations de manière à protéger les plus vulnérables.
- Délimiter plus efficacement certaines prestations sociales et introduire un système de revenu minimum ciblé de manière appropriée.
- Axer les efforts d'allègement des dépenses de santé sur la réduction des inefficiences, tout en évitant de pratiquer des coupes dans les programmes efficaces et essentiels.
- S'attaquer au chômage élevé, en particulier chez les jeunes, en renforçant les programmes d'activation et en évaluant leur efficacité en termes de promotion de l'emploi. Renforcer l'efficacité du système d'inspection du travail, comme prévu, afin de garantir la bonne mise en œuvre du code du travail, et intensifier les inspections ainsi que les sanctions.



## Évaluation et recommandations

La Grèce a réussi à faire avancer de manière substantielle la réforme de son économie en un court laps de temps. Un assainissement budgétaire record à l'aune des normes de l'OCDE a permis de réduire le déficit, les réformes des retraites et des soins de santé ont renforcé la viabilité budgétaire à long terme, et la réforme structurelle a permis de rendre le marché du travail plus flexible et d'améliorer la compétitivité des coûts. En revanche, le programme d'ajustement, convenu en 2010 entre les autorités grecques, le Fonds monétaire international, la Commission européenne et la Banque centrale européenne, n'a pas encore produit les résultats escomptés en termes de relance de l'activité, laquelle a été touchée beaucoup plus durement que d'autres pays de la zone euro faisant l'objet de programmes similaires tels que l'Irlande, le Portugal ou la Lettonie (dont la monnaie est liée à l'euro). De ce fait, le problème de l'endettement s'est aggravé, malgré la restructuration de la dette opérée en 2012, et le chômage a connu une forte progression. Pour que le programme d'ajustement réussisse, il est essentiel de rétablir la croissance, de faire en sorte qu'elle soit durable et de faire face aux coûts sociaux.

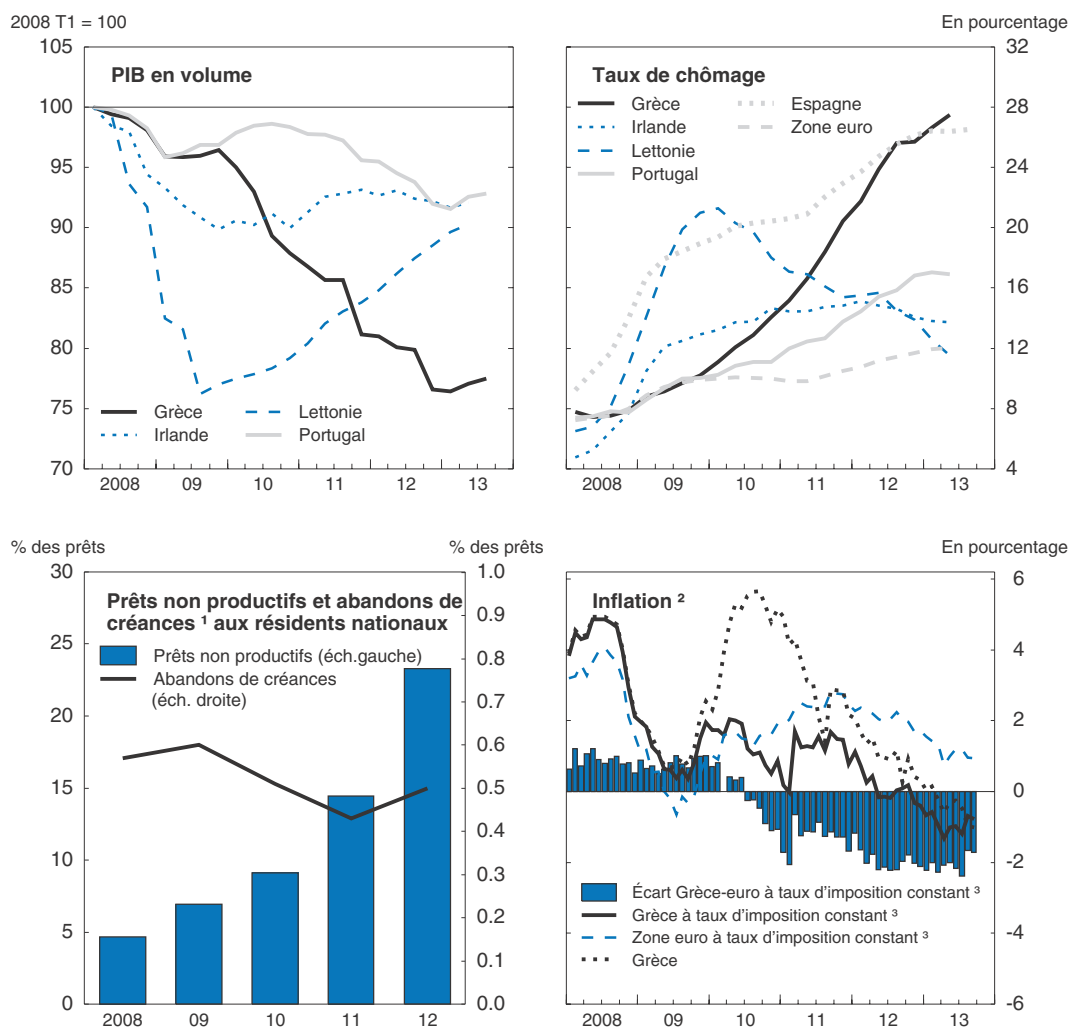
### Favoriser la croissance économique

#### ***La faiblesse des bilans dans le secteur privé et l'atonie des exportations pèsent sur les perspectives***


Le PIB a chuté une nouvelle fois en 2013, toutefois moins que l'on ne s'y attendait il y a quelques mois (graphique 1). Les mesures massives d'assainissement budgétaire ont eu pour effet de tarir la demande intérieure. La baisse du revenu disponible a fait augmenter le nombre des prêts non productifs, tandis que les pertes consécutives à la restructuration de la dette souveraine ont porté un coup substantiel aux bilans des banques. La forte diminution des salaires nominaux devrait se poursuivre du fait de la persistance d'un chômage élevé (tableau 1). En outre, d'autres facteurs vont probablement peser encore sur les revenus réels et la demande des ménages, parmi lesquels les difficultés de l'ajustement des prix causées par les rigidités des marchés de produits qui subsistent malgré les avancées récemment obtenues en matière de réformes, la hausse des coûts non salariaux, notamment des prix des matières premières et des impôts directs, et l'augmentation des impôts indirects.

Sur le plan des exportations de biens et de services, les performances ont été médiocres à cause de la faiblesse de la croissance des marchés à l'exportation, mais aussi parce que la compétitivité des prix est loin de s'être améliorée autant que la compétitivité des coûts (salaires). En effet, depuis le début de la crise les coûts de main-d'œuvre ont baissé pour s'établir à des niveaux qui n'avaient plus été observés depuis le début des années 2000, mais on ne peut pas en dire autant des prix (graphique 2), même si l'inflation est devenue négative en mars 2013 pour la première fois depuis plus de 50 ans, et si l'on

Graphique 1. Principaux indicateurs



1. Abandons de créances exprimés en flux annuels ; les prêts non productifs incluent les prêts restructurés.
  2. Taux de croissance de l'indice de prix à la consommation harmonisé, en glissement annuel.
  3. L'IPCH à taux d'imposition constant est un indice qui mesure les variations des prix à la consommation hors impact des modifications des taux d'imposition sur les biens sur une période donnée.
- Source : Banque de Grèce ; Eurostat ; FMI, Base de données des Indicateurs de solidité financière ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933134901>

exclut l'impact des hausses d'impôt, l'inflation est devenue plus faible en Grèce que dans le reste de la zone euro depuis la mi-2010.

Si l'on se fonde sur les prix, le taux de change réel est probablement surévalué, mais les estimations varient d'une étude à l'autre. Cette situation reflète en partie le niveau élevé des prix en Grèce avant l'introduction de l'euro (Anastasatos, 2008), et plus particulièrement l'effet cumulé de l'inflation élevée depuis l'adoption de l'euro (OCDE, 2011a). De ce fait, et contrairement à ce qui s'est produit en Irlande et au Portugal, la part des marchés à l'exportation de biens et services de la Grèce s'est amoindrie, bien que les exportations de biens se soient redressées, notamment sur les marchés autres que l'UE (Aiginger, 2013). Les exportations de biens grecs concernent majoritairement des produits à faible contenu technologique pour lesquels la compétitivité des prix est importante.



**Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques et projections**  
Variation annuelle en pourcentage, en volume (prix de 2005)

	2010 Prix courants, en milliards EUR	2011	2012	2013	2014
<b>PIB</b>	<b>222.2</b>	<b>-7.1</b>	<b>-6.4</b>	<b>-3.5</b>	<b>-0.4</b>
Consommation privée	163.1	-7.7	-9.1	-6.4	-2.6
Consommation des administrations publiques	40.7	-5.2	-4.2	-4.9	-4.0
Formation brute de capital fixe	39.2	-19.6	-19.2	-9.6	-1.2
Demande intérieure finale	243.0	-9.2	-9.7	-6.5	-2.7
Constitution de stocks <sup>1</sup>	-0.2	0.6	0.1	0.3	-0.2
Total de la demande intérieure	242.8	-8.7	-9.4	-5.7	-2.8
Exportations de biens et de services	49.4	0.3	-2.4	2.3	6.6
Importations de biens et de services	70.0	-7.3	-13.8	-7.9	-1.7
Exportations nettes <sup>1</sup>	-20.6	2.4	4.0	3.1	2.4
<b>Autres indicateurs (taux de croissance, sauf mention contraire) :</b>					
PIB potentiel		-0.9	-1.1	-2.3	-1.1
Écart de production <sup>2</sup>		-7.6	-12.6	-13.6	-13.1
Emploi		-6.8	-8.0	-4.7	-1.5
Taux de chômage		17.7	24.2	27.2	27.1
Déflateur du PIB		1.0	-0.8	-2.2	-1.9
Indice des prix à la consommation harmonisé		3.1	1.0	-0.7	-1.6
Indice des prix à la consommation sous-jacent		1.1	-0.3	-2.1	-1.7
Solde de la balance courante <sup>3</sup>		-9.9	-3.4	-0.4	1.3
Solde financier des administrations publiques <sup>3</sup>					
Selon la méthodologie PAE <sup>4, 5</sup>		-9.6	-9.0	-4.1	-3.6
Selon la méthodologie SEC95 <sup>4, 5</sup>		-9.6	-9.0	-2.4	-2.2
Solde primaire des administrations publiques <sup>3</sup>					
Selon la méthodologie PAE (définition CE) <sup>4, 5, 6</sup>		-2.4	-4.1	0.0	1.2
Selon la méthodologie SEC95 (définition CE) <sup>4, 5, 6</sup>		-2.4	-4.0	1.7	2.5
Selon la méthodologie SEC95 (définition OCDE) <sup>4, 5, 6</sup>		-2.8	-4.5	1.3	2.2
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques (définition de l'OCDE) <sup>2, 6</sup>		-0.5	3.4	4.6	5.3
Dette brute des administrations publiques <sup>3</sup> (définition de Maastricht)		170.3	157.0	176.6	181.3
Dette nette des administrations publiques <sup>3</sup>		142.5	102.5	123.0	129.5
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne		1.4	0.6	0.2	0.1
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne		15.7	22.5	9.8	8.4

1. Contributions aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage du PIB.

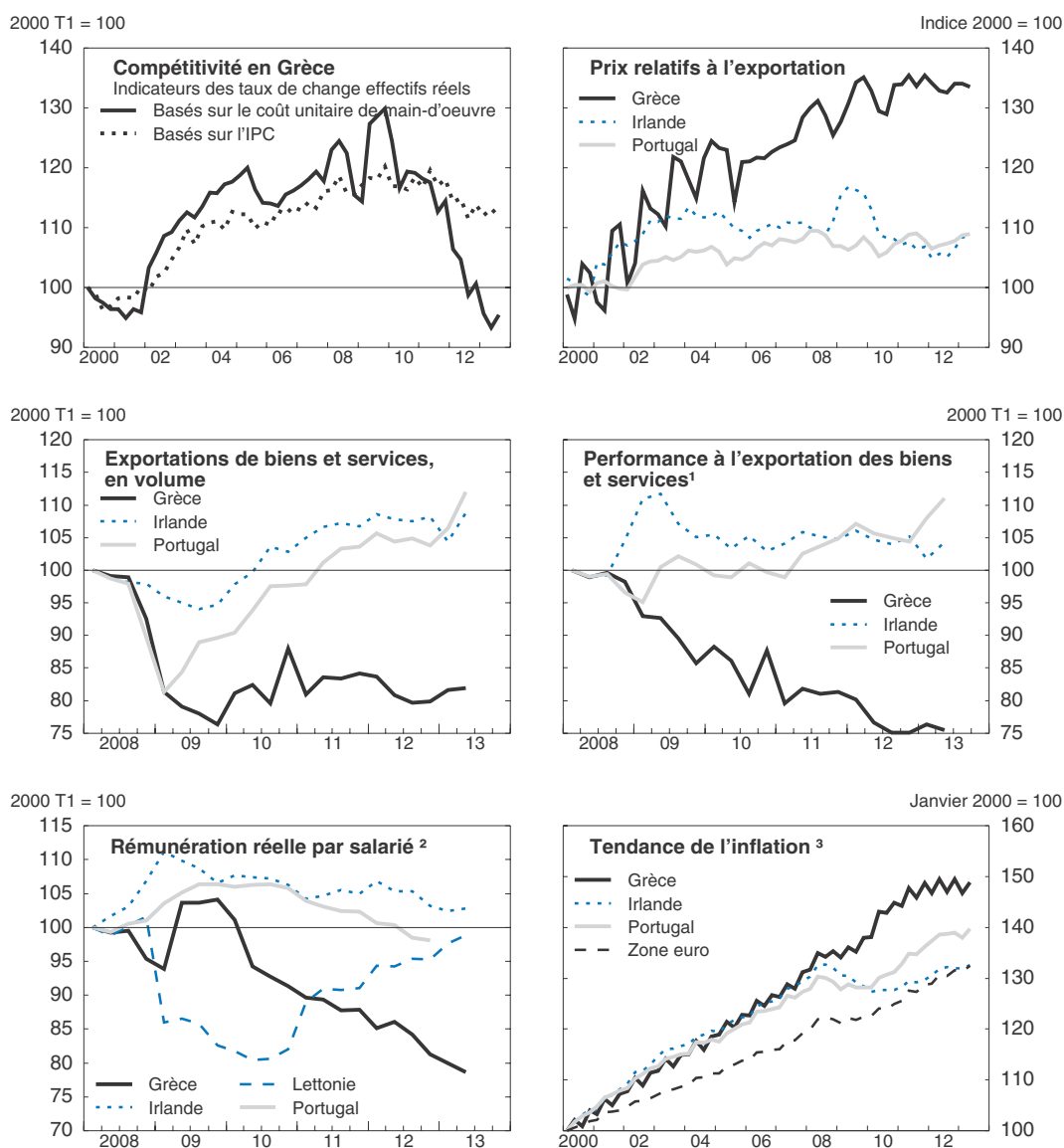
4. Les données de 2012 incluent les transferts en capital représentant 2.8 % du PIB effectués par l'État du fait de la résolution des faillites des banques. Aucun transfert en capital n'est inclus dans les estimations de 2013.

5. Les estimations fondées sur la méthodologie du Programme d'ajustement économique (PAE) ne prennent pas en compte les profits réalisés par des banques de l'Eurosystème sur les obligations d'État grecques et reversés à la Grèce. Ces bénéfices sont en revanche inclus dans les estimations fondées sur la méthodologie du SEC95. Les estimations des bénéfices rapatriés pour 2013 et 2014 sont fondées sur les données figurant dans le projet de budget grec pour 2014 (d'octobre 2013).

6. Selon la définition de l'OCDE du solde primaire des administrations publiques, les versements d'intérêts nets sont exclus du solde total, alors que selon la définition de la CE, les versements d'intérêts bruts en sont exclus.


Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 94.

Cependant, on a vu se dessiner une nette tendance à l'orientation vers les exportations chez les entreprises grecques au cours des deux dernières années, avec un accent plus marqué sur des produits plus innovants. La lenteur de l'ajustement des prix semble être l'un des motifs importants de la différence des performances à l'exportation entre l'Irlande, le Portugal et la Grèce. Certains facteurs spécifiques, notamment l'aggravation des incertitudes, contribuent également à expliquer la médiocrité de la croissance des exportations de services (en particulier le tourisme), même s'ils se sont dissipés depuis la

Graphique 2. **Compétitivité des prix et exportations**

1. La performance à l'exportation mesure le gain (hausse) ou la perte (baisse) de parts de marché à l'exportation.
2. Corrigé de l'indice implicite de la consommation privée.
3. Mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933134920>

mi-2013. L'atonie des échanges mondiaux et l'excès d'offre dans le secteur du transport maritime ont largement amputé les recettes des transports, qui représentent plus de la moitié des exportations de services. Jusqu'à une époque récente, l'ampleur des incertitudes, la faiblesse de la demande, la pénurie de crédit et son coût financier élevé ont pesé sur les investissements directs nationaux et étrangers, et limité l'élargissement du secteur des exportations.

La croissance ne devrait redevenir positive que dans le courant de 2014, sous l'effet conjugué d'un ralentissement du déclin de la demande intérieure et d'un redressement

des exportations. Même si le déficit budgétaire va continuer à s'amoinrir, la demande de consommation et d'investissement bénéficiera de la modération de l'assainissement budgétaire et du remboursement prévu d'arriérés par l'État. L'amélioration de l'accès au crédit, également attribuable au soutien supplémentaire de la Banque européenne d'investissement et à un recours plus large aux fonds structurels de l'Union européenne, devrait doper les investissements, actuellement atones. L'offre d'exportations va sans doute se concrétiser lentement à mesure que les réformes structurelles continueront à doper la compétitivité et que la baisse des prix relatifs des biens non échangeables par rapport aux biens échangeables permettra de réorienter progressivement les ressources vers le secteur des exportations. Cependant, sur fond de chômage élevé et d'écart de production très marqué, une déflation substantielle pourrait bien se poursuivre et la croissance du PIB nominal restera de ce fait négative.

Un certain nombre d'importants risques négatifs pèsent sur les prévisions, liés à l'évolution de l'économie mondiale et aux perspectives de réussite des ajustements intérieurs nécessaires pour stabiliser l'activité. Grâce en partie à l'action de la BCE, le calme est quelque peu revenu sur les marchés mondiaux des capitaux, mais cette accalmie pourrait ne pas durer, ce qui aurait des conséquences potentiellement graves pour la Grèce. L'atonie observée sur plusieurs marchés émergents, les incertitudes qui entourent la reprise aux États-Unis du fait du resserrement de la politique monétaire annoncé par la Réserve fédérale et des perspectives budgétaires du pays, et l'avancée plus lente que prévu de l'union bancaire dans l'UE pourraient encore renforcer ces risques. La mise en œuvre des indispensables réformes structurelles risque en outre d'être compromise par la résistance de groupes défendant des avantages acquis, les tensions sociales et la faiblesse des capacités administratives, et il est possible que les effets de ces réformes ne se fassent pas sentir suffisamment rapidement pour doper les exportations. Le marché du crédit est tendu, ce qui continue à entraver l'expansion des entreprises et les exportations. Cela étant, si la forte amélioration de la compétitivité des coûts observée se répercute sur les prix à l'exportation, les performances du commerce extérieur pourraient être meilleures que prévu. La confiance pourrait également continuer à s'affermir si les nouveaux projets d'investissement, comme le gazoduc transadriatique récemment annoncé, se concrétisent, et les prévisions relatives à la santé de l'économie pourraient alors être revues à la hausse.

### ***La politique budgétaire restera restrictive du fait des marges de manœuvre limitées des autorités***

Entre 2010 et 2012, le déficit total et le déficit primaire des administrations publiques ont diminué de plus de 9 points de pourcentage du PIB. En 2012, malgré une croissance plus faible que prévu (tableau 2), et abstraction faite des transferts ponctuels de capitaux équivalant à 2.8 % du PIB affectés au sauvetage de banques, le déficit public a été inférieur de ¾ pour cent du PIB à son objectif. D'après les estimations de l'OCDE, sur le plan structurel, l'ajustement aura représenté quasiment 14 points de pourcentage du PIB entre 2009 et 2012 (graphique 3), soit 9 points de pourcentage de plus que ce qui avait été envisagé lors du programme d'ajustement initial de mai 2010. Dans le projet de budget 2014, l'excédent primaire des administrations publiques pour 2013 a été estimé à 344 millions EUR, soit 0.2 % du PIB selon la méthodologie du Programme d'ajustement économique (ou 1.9 % du PIB si l'on prend en compte les transferts en capital de la banque centrale, conformément à la méthodologie SEC95).

Tableau 2. **PIB de la Grèce : projections officielles et résultats**<sup>1</sup>

	PIB réel		PIB nominal	
	Projections officielles	Résultats	Projections officielles	Résultats
2010	-4.0	-4.9	-2.8	-3.9
2011	-3.0	-7.1	-1.5	-6.1
2012	-3.0	-6.4	-2.8	-7.2
2013	-4.2	-3.5 <sup>2</sup>	-5.4	-5.9 <sup>2</sup>
2014	0.6	-0.4 <sup>2</sup>	0.2	-2.3 <sup>2</sup>

1. Pour 2010 et 2014, les projections de mai et de juin publiées par le FMI dans son rapport trimestriel sur la Grèce ont été utilisées. Pour 2011, 2012 et 2013, ce sont les prévisions de décembre publiées dans ces rapports trimestriels qui ont été utilisées.

2. Projections de l'OCDE.

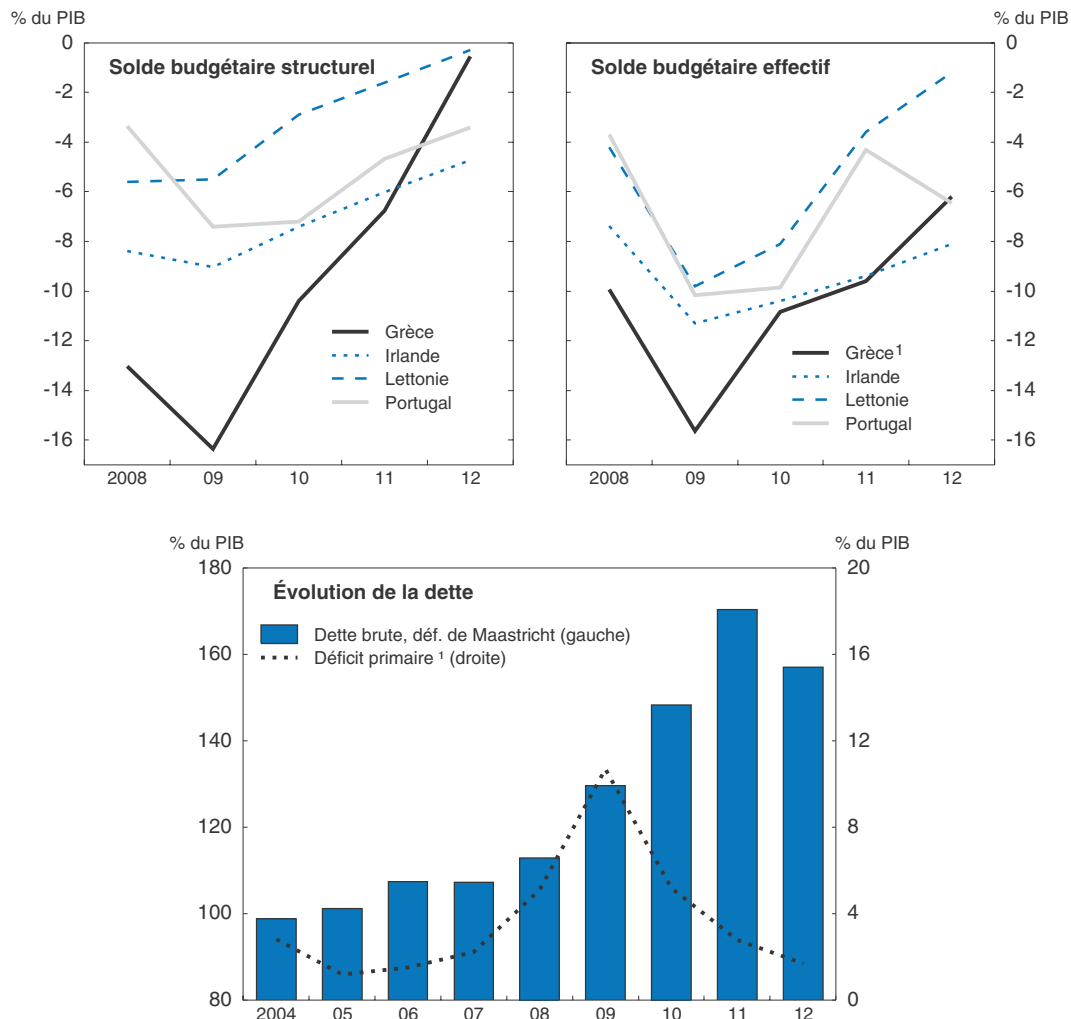
Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 94 ; Consensus forecast ; FMI, rapport trimestriel sur la Grèce.

Outre son ampleur plus large qu'initialement prévu, cet ajustement a eu sur l'activité des conséquences plus marquées que celles qui avaient été pronostiquées dans un premier temps, même si d'autres facteurs ont également joué dans le caractère décevant de la croissance, en particulier le regain d'incertitudes politiques et les craintes d'une sortie de la zone euro. De plus, jusqu'à la fin de 2012, les recettes fiscales sont restées obstinément inférieures aux attentes et les réformes se sont révélées difficiles à mettre en œuvre, provoquant d'importants dérapages dans des domaines tels que la santé. Il a donc fallu diminuer davantage les dépenses pour atteindre les objectifs, ce qui a eu pour effet de déprimer la demande intérieure. Les administrations publiques ont par ailleurs accumulé un montant considérable d'arriérés de paiements et, dans une moindre mesure, de remboursements d'impôts, qui ont représenté 4.6 % du PIB à la fin de 2012. Ces mouvements ont eu pour effet de réduire les liquidités dans le secteur privé, sur fond de conditions de crédit très restrictives. Toutefois, depuis le début de 2013, les améliorations sensibles réalisées dans la collecte des recettes fiscales, sources de stabilité budgétaire, laissent augurer un excédent primaire pour 2013. Depuis le début de cette année, et contrairement à ce qui s'est produit les années précédentes, les recettes fiscales progressent conformément aux objectifs arrêtés avec la Troïka. Le nombre de contrôles fiscaux complets et de redressements concernant de gros contribuables a également augmenté de manière sensible.

Le ralentissement de l'austérité budgétaire convenu en novembre 2012 par l'Eurogroupe a eu pour effet de repousser à 2016 la réalisation d'objectifs initialement prévus pour 2014, allégeant ainsi la pression budgétaire sur la demande intérieure. Le programme ainsi révisé a eu pour effet de réduire l'objectif de déficit budgétaire primaire d'environ 1½ points de pourcentage du PIB par an à compter de 2013 pour parvenir à un excédent primaire de 4½ pour cent du PIB en 2016 et à un déficit total de ¾ pour cent du PIB. Des mesures ont également été prises pour éliminer tous les arriérés d'ici la fin de 2013, et pour améliorer encore la transparence des dépenses et les contrôles.


Pour 2013-14, la politique budgétaire doit continuer à produire un ajustement massif, qui reste nécessaire pour faire face au niveau très élevé de la dette publique et pour améliorer les perspectives d'un retour sur les marchés financiers. De fait, l'objectif d'un assainissement total concentré en début de période pour 2013 et 2014 représentant environ 7¼ pour cent du PIB est ambitieux, mais réalisable. Les réductions de dépenses constituent quasiment les trois quarts de l'ajustement total (tableau 3). Des mesures

Graphique 3. Évolution du budget et de la dette



1. Pour la Grèce, les chiffres n'incluent pas les transferts ponctuels de capitaux représentant 2.8 % du PIB versés par le gouvernement en 2012, par le biais du Fonds hellénique de stabilité financière, suite à la résolution des défaillances de certaines banques. Pour l'Irlande, les données n'incluent pas les montants consacrés par le gouvernement à la recapitalisation des banques, qui ont représenté 2.5 % du PIB en 2009, 20.2 % en 2010 et 3.6 % en 2011.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933134939>

faciles à mettre en œuvre, par exemple une modification des paramètres de calcul des retraites et des salaires, ont été privilégiées pour réduire le risque de dérapage budgétaire (EC, 2012). Les autorités ont également décidé d'accélérer la mise en œuvre de certaines modifications de la fiscalité, notamment une réforme bienvenue de l'impôt sur le revenu et la mise en place d'une nouvelle fiscalité immobilière unifiée.

Pour atteindre les objectifs budgétaires, des plafonds de dépenses trimestriels ont été fixés pour tous les ministères, qui verront leurs dotations budgétaires revues à la baisse si les objectifs ne sont pas atteints. Cela étant, alors même que l'exécution du budget est restée largement conforme aux objectifs au cours des 10 premiers mois de l'année, les réductions d'arriérés ont pris du retard sur le calendrier. Ils ont en effet diminué de 2.2 milliards EUR, soit 1.2 % du PIB, entre décembre 2012 et septembre 2013, alors que

Tableau 3. **Ajustement budgétaire prévu pour 2013-14**  
En pourcentage du PIB

	2013	2014	Total
<b>Mesures visant les dépenses</b>	<b>4.0</b>	<b>1.3</b>	<b>5.3</b>
<i>dont :</i>			
Retraites	2.6	0.2	2.8
Masse salariale	0.6	0.1	0.8
Dépenses de santé	0.2	0.3	0.6
Prestations sociales	0.0	0.0	0.0
Éducation	0.0	0.0	0.1
Défense	0.2	0.1	0.2
Collectivités locales	0.0	0.1	0.1
Rationalisation des entreprises publiques	0.1	0.1	0.2
Investissements publics	0.1	0.1	0.2
Restructuration des administrations publiques	0.1	0.1	0.3
<b>Mesures visant les recettes</b>	<b>1.2</b>	<b>0.8</b>	<b>2.0</b>
<i>dont :</i>			
Impôts directs	0.3	0.7	1.0
Impôts indirects et cessions	0.6	0.1	0.7
Contributions de sécurité sociale	0.3	0.0	0.3
<b>Total</b>	<b>5.2</b>	<b>2.1</b>	<b>7.3</b>

Source : Ministère grec des Finances.

l'objectif était de 6.5 milliards EUR sur cette période, quoiqu'elles aient récemment accéléré. Le montant attendu des privatisations (2.6 milliards EUR, soit 1.4 % du PIB) pour 2013 a été révisé à la baisse et fixé à 1.6 milliard EUR (c'est-à-dire 0.9 % du PIB).

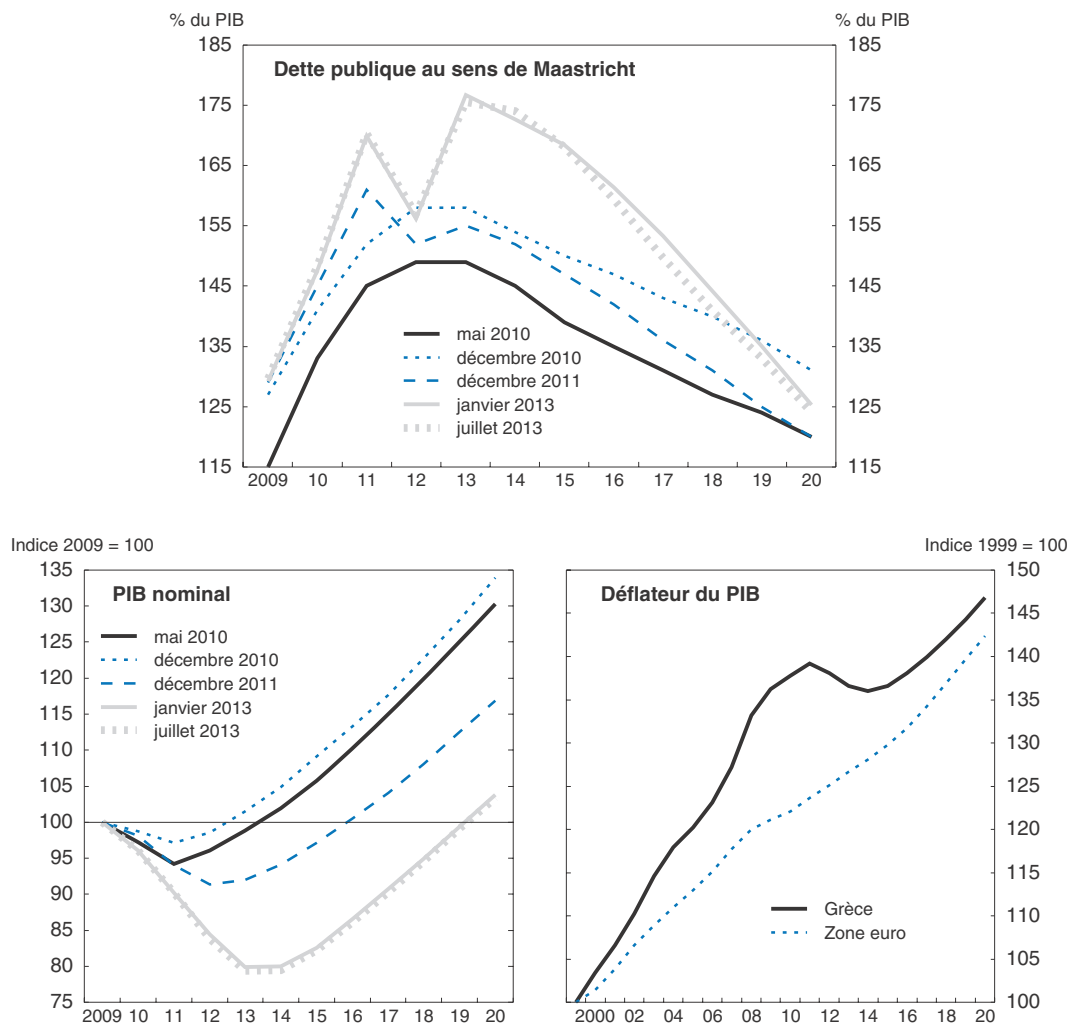
Ces évolutions pourraient avoir pour effet de creuser le déficit de financement de l'actuel programme d'ajustement entre 2014 et 2016, lequel est actuellement estimé à quelque 10 milliards EUR (IMF, 2013a). Ce déficit pourrait se creuser davantage si les hypothèses sur lesquelles se fonde le programme (à savoir une croissance de 0.6 % du PIB réel et de 0.2 % du PIB nominal en 2014) se révélaient trop optimistes. Si tel est le cas, il conviendrait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, car l'introduction de nouvelles mesures destinées à compenser les effets budgétaires d'un fléchissement de la croissance risquerait d'aggraver à nouveau la récession et d'assombrir encore une situation sociale déjà alarmante.

### **Viabilité de la dette publique**


La dernière analyse de la viabilité de la dette (AVD), publiée par la Commission européenne et le FMI en juillet 2013, prévoit que le ratio dette/PIB culminera à 176 % en 2013 avant de diminuer régulièrement pour s'établir à 124 % en 2020 (graphique 4). Ce maximum est bien supérieur à ce qui était envisagé en mai 2010, essentiellement parce que les projections de croissance formulées à l'époque se sont révélées excessivement optimistes. Comme le suggèrent les projections officielles, la croissance pourrait être positive en 2014 et continuer à se renforcer dans les années suivantes, au fur et à mesure que les avantages des réformes du côté de l'offre se concrétiseront. Dans un tel scénario, le ratio dette/PIB pourrait atteindre 124 % d'ici 2020 (en prenant en compte des mesures qui pourraient être adoptées en accord avec l'Eurogroupe). Certes, ce niveau est encore élevé, mais la dette serait alors sur une trajectoire clairement descendante, grâce au large excédent du solde primaire qui devrait, selon les hypothèses, être maintenu.

Des risques de révision, à la baisse comme à la hausse, pèsent sur ces prévisions. Parmi les principaux facteurs de révision à la hausse, on peut citer la possibilité que les réformes structurelles aient un impact plus fort sur la croissance du PIB réel, ce qui aurait pour effet d'alléger le fardeau de la dette plus rapidement que prévu. Par exemple, les données économiques récentes montrent qu'en 2013, il est probable que l'économie se contractera moins qu'initialement prévu. En outre, la demande intérieure pourrait être soutenue à la fois par l'investissement et par la consommation, sous l'effet conjugué d'un retour plus rapide de la confiance, de l'entrée de capitaux étrangers attirés par la modération des prix des actifs et des opérations de privatisation.

Graphique 4. Dette au sens de Maastricht et PIB nominal : projections officielles



Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93 ; FMI, Quarterly Report on Greece ; FMI (2013), « Greece: Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility », Country Report, n° 13/241, juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933134958>

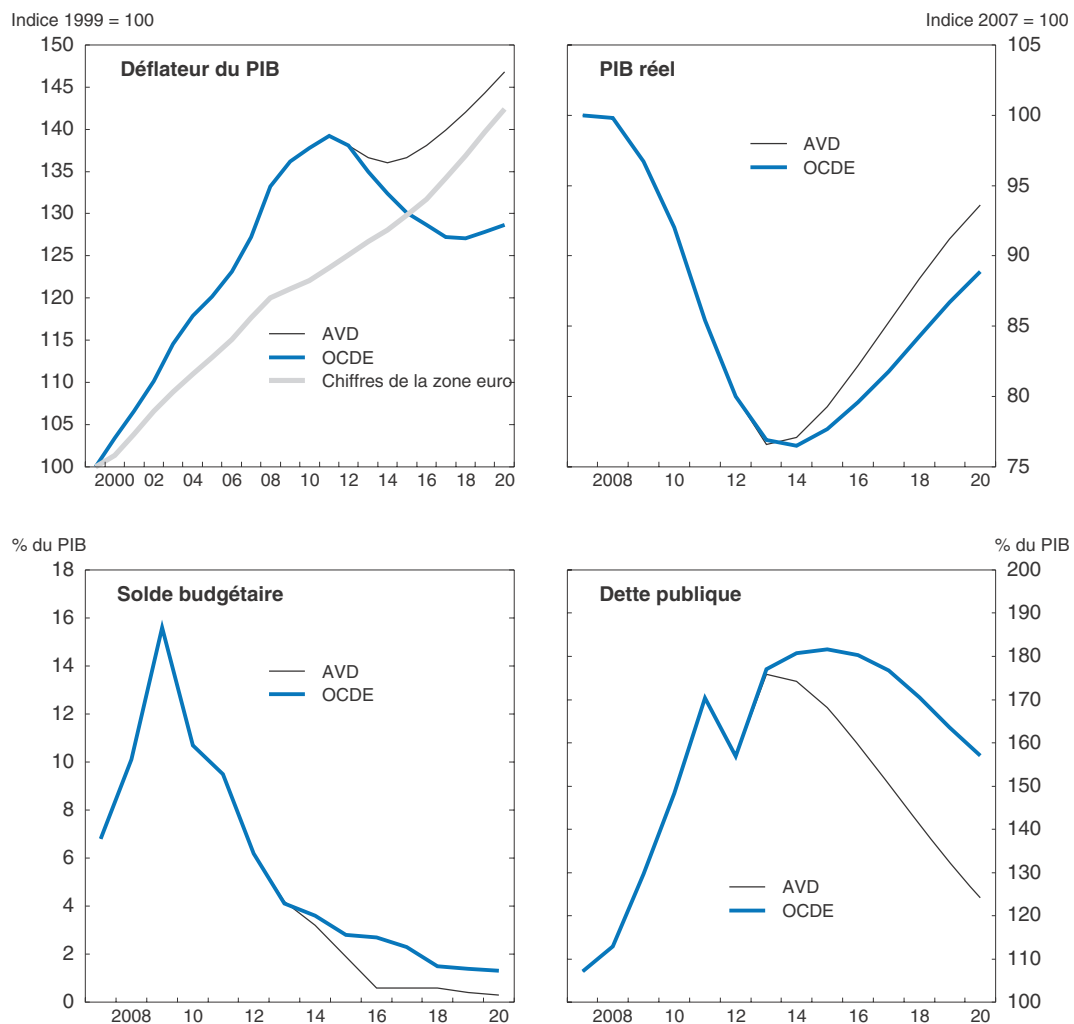
Toutefois, les risques de dégradation par rapport aux prévisions sont importants. Comme l'a relevé le FMI (IMF, 2013a) : « ... le programme prévoit encore un niveau d'endettement très élevé jusque dans la prochaine décennie, si bien que la Grèce restera vulnérable à tout accident

pendant encore une longue période », et « Si les investisseurs ne sont pas persuadés de la crédibilité de l'action engagée par les pouvoirs publics pour s'attaquer au problème de la dette, il est peu probable que l'investissement et la croissance repartiront à la hausse comme programmé. » ou encore « La trajectoire de la dette est particulièrement vulnérable à des chocs sur la croissance et sur l'excédent [budgétaire] primaire... ». À cet égard, la croissance nominale va constituer un paramètre essentiel, car elle est le moteur des recettes fiscales et constitue le dénominateur du ratio dette/PIB. Comme indiqué plus haut, des risques de dégradation par rapport aux prévisions pèsent toujours sur la croissance réelle, même si le programme est mis en œuvre de façon intégrale et rigoureuse. Le maintien d'un chômage élevé, conjugué à une plus grande flexibilité sur le marché du travail, pourrait exercer de nouvelles pressions sur les salaires nominaux, tandis que la libéralisation des marchés de produits pourrait faire baisser les prix. En conséquence, il est possible que les tensions déflationnistes soient plus fortes et plus durables que prévu.

Le graphique 5 présente une autre AVD possible, effectuée par l'OCDE, qui est moins optimiste que le scénario de la Troïka et qui illustre les conséquences de l'utilisation d'hypothèses différentes concernant le PIB réel et l'inflation. Cette analyse reprend la projection de croissance à moyen terme établie par l'OCDE, plus pessimiste que celle retenue dans l'AVD de juillet 2013, et aboutit à un PIB réel inférieur d'environ 6 % en 2020. Un environnement international moins favorable que prévu et une reprise plus lente de l'investissement, causée par la persistance de conditions de crédit restrictives, ne peuvent être exclus. Plus important encore, dans ce scénario, on suppose également que l'ajustement des prix sera plus important du fait du niveau élevé du chômage, des larges capacités inutilisées dans l'économie et d'une plus grande flexibilité des marchés des produits et du travail due à l'avancée des réformes structurelles. Bien que l'ampleur potentielle des tensions à la baisse sur l'inflation qui en résulteraient soit très difficile à estimer, on suppose dans ce scénario qu'entre 2013 et 2020, les prix baisseraient d'environ 12 % de plus que ce qui a été prévu dans l'AVD de juillet 2013, ce qui impliquerait une amélioration totale du taux de change réel fondé sur les prix de quasiment 20 % sur cette période. Une telle évolution permettrait de corriger la surévaluation du taux de change effectif réel tel que calculé par l'OCDE et améliorerait la compétitivité des prix (chapitre 1). On suppose en outre, dans ce scénario, que les stabilisateurs automatiques fonctionneront partiellement et de ce fait, les objectifs budgétaires du programme ne pourront pas être atteints au cours de la période 2015-17, un excédent primaire de 4¼ pour cent n'étant pas envisageable avant 2018. Selon ces hypothèses, le ratio de la dette continuerait d'augmenter jusqu'en 2015, pour ne baisser qu'en dessous de 160 % du PIB (nominal) en 2020, soit presque 35 points de pourcentage de plus que dans l'AVD de juillet 2013 (tableau 4). Cette différence est attribuable à hauteur d'environ deux tiers à la déflation plus importante prévue. Une autre manière d'illustrer la fragilité de la viabilité de la dette grecque en cas de déflation plus forte que prévu consiste à estimer à quel niveau la hausse du PIB réel devrait se situer pour atteindre l'objectif d'endettement de 124 % du PIB prévu par l'AVD de juillet 2013, selon les hypothèses établies par l'OCDE. Il faudrait alors que le PIB réel augmente de 4.8 % par an entre 2014 et 2020. Or, si l'on se fonde sur les performances historiques de l'économie grecque et sur l'affaiblissement de sa croissance potentielle depuis le début de la crise, une croissance aussi rapide et soutenue est très improbable, même en présence d'un écart de production considérable.


Si les risques d'inflation négative se concrétisent, il est possible qu'il soit nécessaire d'envisager une assistance de la part des partenaires de la Grèce dans la zone euro, pour



Graphique 5. Scénarios possibles de viabilité de la dette à long terme<sup>1</sup>

1. Par rapport à l'analyse de la viabilité de la dette (AVD) effectuée en 2013, le scénario de l'OCDE prévoit qu'en 2020, le niveau des prix aura baissé de 12 % supplémentaires, le PIB réel de 6 %, il y aura une dégradation du solde budgétaire par rapport à l'objectif à partir de 2014, représentant environ la moitié des stabilisateurs automatiques.

Source : Calculs de l'OCDE et FMI (2013), « Greece: Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility », Country Report, n° 13/241, juillet, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13241.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13241.pdf).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933134977>

autant que le programme ait été intégralement mis en œuvre. Dans un communiqué en date du 27 novembre 2012, l'Eurogroupe a fait savoir que les États membres renouvelaient leur engagement à apporter un soutien financier adéquat tout au long de la mise en œuvre du programme et au-delà, jusqu'à ce que la Grèce retrouve l'accès aux marchés de capitaux, pour autant qu'elle se conforme à ses obligations, et que cela supposait notamment d'envisager de prendre si nécessaire d'autres mesures pour parvenir à assurer la viabilité de la dette (Eurogroupe, 2012). Dans la pratique, l'une des conditions essentielles pour que la Grèce puisse bénéficier de ces mesures supplémentaires est de parvenir à l'équilibre du solde primaire en 2013, ce qui semble possible même si les chiffres définitifs ne seront officiellement connus que vers le mois d'avril 2014.

Dans le scénario de l'OCDE prévoyant une mise en œuvre complète des réformes, mais avec une déflation plus forte, l'assistance devrait être suffisamment importante pour réduire les incertitudes et redynamiser la demande, même si la viabilité en tant que telle est difficile à définir précisément. Au-delà de la réduction du surendettement, une telle assistance aurait pour effet de réduire de manière significative la nécessité d'un nouveau resserrement budgétaire, sans trop creuser le déficit global, et de doper la croissance grâce aux importants multiplicateurs budgétaires, dont on estime qu'ils sont actuellement légèrement supérieurs à 1 (Blanchard and Leigh, 2013).

**Tableau 4. Analyse de la viabilité de la dette : hypothèses retenues dans les différents scénarios et résultats<sup>1</sup>**

Moyenne 2014-20

	AVD du FMI, juillet 2013	Scénario de l'OCDE <sup>2</sup>
Croissance du PIB réel	2.9	2.1
Taux d'inflation (déflateur du PIB)	1.0	-0.6
Croissance du PIB nominal	4.0	1.5
Produits de la privatisation (en % du PIB)	1.4	1.4
Taux d'intérêt nominal moyen sur la dette publique (en %)	3.1	3.1
Solde budgétaire primaire (en % du PIB)	3.8	3.2
Total du solde budgétaire (en % du PIB)	-1.1	-2.2
Solde budgétaire primaire (en % du PIB) (fin de période)	4.3	4.3
Dette au sens de Maastricht (en % du PIB) (fin de période)	124	157

1. Voir la note 1 du graphique 5 pour des informations complémentaires sur les hypothèses retenues dans ces scénarios.
2. Pour atteindre l'objectif d'endettement de 124 % du PIB fixé par l'AVD de juillet 2013, selon les hypothèses de l'OCDE, il faudrait que le PIB réel augmente de près de 5 % par an entre 2014 et 2020.

Source : Estimations de l'OCDE.

**Tableau 5. Composition de la dette publique grecque**

Estimations à la mi-2013

	Milliards EUR	% du total	% du PIB
Créanciers publics	270	84	148
FMI	31	10	17
États membres de la zone euro	205	64	112
Banque centrale européenne	35	11	19
Secteur privé	50	16	27
Bons du Trésor	16	5	9
Obligations	34	11	19
Fonds de pension grecs	8	3	4
Autres	26	8	14
Total	320	100	175

Source : Estimations de l'OCDE à partir de données fournies par le FMI, Bloomberg, Citi research et le ministère grec des Finances.

Il est toutefois possible que le problème de la viabilité de la dette qu'implique le scénario de l'OCDE soit surestimé par le niveau du ratio dette/PIB. En effet, depuis la restructuration de la dette opérée en 2012, la dette grecque se trouve désormais essentiellement entre les mains de créanciers officiels (tableau 5). Sa maturité moyenne, qui est de 16.4 ans, est bien supérieure à celle de n'importe quel autre pays européen. De plus, le taux d'intérêt moyen sur la dette grecque devrait rester aux alentours de 2½ pour cent sur la période 2013-15, ce qui est inférieur de près de 1 point de pourcentage à la

moyenne de l'UE et il devrait se maintenir à un niveau relativement modeste au-delà de cette période. De ce fait, la dette grecque apparaît plus soutenable que ce que laisse augurer le seul indicateur du ratio dette/PIB. Si la décision prise par l'Eurogroupe en novembre 2012 de prendre des mesures supplémentaires et d'apporter une nouvelle assistance à la Grèce, lorsqu'elle enregistrera un excédent primaire et lorsque toutes les autres conditions du programme auront été remplies, aboutit à une nouvelle extension des maturités et à des différés de remboursements ainsi qu'à une baisse des taux d'intérêt sur les prêts en cours, les besoins de financement de la dette correspondants s'en trouveront encore allégés. De plus, une telle mesure donnerait une nouvelle « bouffée d'oxygène » à l'économie qui pourrait ainsi croître plus rapidement dans les années à venir et en conséquence, elle entraînerait une amélioration du ratio dette/PIB.

Il convient de souligner qu'une assistance, quelle que soit la forme qu'elle prenne, ne saurait se substituer à des réformes structurelles, et de fait, de telles réformes sont nécessaires pour que l'économie grecque puisse contenir les risques menaçant la viabilité de la dette et tirer pleinement avantage de la marge de croissance ménagée par cette « bouffée d'oxygène ». En conséquence, il est nécessaire que les réformes structurelles, notamment les privatisations (voir ci-après) soient intégralement appliquées et élargies, en particulier dans les domaines de l'administration publique et des marchés de produits.

## Des réformes budgétaires destinées à affermir la croissance à moyen terme

### **Améliorer la collecte de l'impôt et réduire la fraude fiscale**

La fraude fiscale est notoirement élevée en Grèce, et donne peu de signes de diminution. Selon les estimations, la sous-déclaration de revenus de la part des travailleurs indépendants coûterait chaque année à l'État l'équivalent d'environ 1¾ pour cent du PIB en recettes perdues (Artavanis et al., 2012). Il semblerait que le recouvrement des contributions de sécurité sociale des employeurs et de la TVA ait perdu en efficacité pendant la crise, peut-être du fait de l'augmentation des taxes dans le contexte d'un recul de la demande. Comme l'a montré la Banque de Grèce (Bank of Greece, 2013), un recul de 1 % du PIB a pour effet de réduire d'environ 0.4 point de pourcentage l'efficacité de la TVA. Cette efficacité a donc fortement diminué ces dernières années à cause de la récession. Selon le même rapport de la Banque de Grèce, le recul de l'activité économique a une influence à la fois directe et indirecte sur l'efficacité de la TVA, du fait du report de la consommation vers les biens de première nécessité (auxquels un taux de TVA inférieur est généralement appliqué) et de l'augmentation de la fraude fiscale. Si l'efficacité du recouvrement de l'impôt avait été comparable à la moyenne de l'OCDE, compte tenu des taux actuels de la TVA et des contributions de sécurité sociale, le niveau des recettes de l'État grec aurait pu être plus élevé de 6 points de pourcentage du PIB en 2011, d'après les estimations de l'OCDE.

Depuis la fin de 2012, les autorités ont intensifié leurs efforts et adopté des mesures bienvenues pour lutter contre la fraude fiscale. Le système fiscal, notamment les impôts sur le revenu des personnes physiques, a été simplifié, et une réforme budgétairement neutre de l'impôt sur la propriété mise en place en 2013 se poursuivra en 2014, avec une assiette élargie et un abaissement des taux grâce à l'unification des multiples taxes sur la propriété qui existaient. Des modifications très importantes ont été adoptées pour améliorer l'efficacité des vérifications fiscales et du recouvrement des dettes fiscales, accroître l'autonomie de l'administration, moderniser les techniques de travail et développer les vérifications fondées sur les risques (EC, 2013a).

La fraude fiscale étant toujours largement répandue, il faut faire davantage. Un meilleur recoupement des informations relatives aux comptes bancaires, contributions sociales et patrimoine des contribuables, réduirait les possibilités de fraude, tandis qu'une nouvelle amélioration du système judiciaire et une accélération des procédures judiciaires permettrait une meilleure application de la législation (Vasardani, 2011 ; OCDE, 2013a). C'est pourquoi la simplification en cours du code de procédure civile doit être saluée. Un recours plus large à des systèmes de médiation non judiciaires spécialisés laisse entrevoir la possibilité d'une accélération de la résolution des affaires à caractère fiscal. La mise à disposition de sites Internet et de ressources en ligne aiderait les avocats à suivre plus facilement les affaires et permettrait d'accélérer les procédures judiciaires (OCDE, 2013a). Par ailleurs, les amnisties, utilisées dans le passé pour tenter de stimuler les rentrées fiscales, ne font qu'encourager davantage la fraude et devraient être définitivement abandonnées.

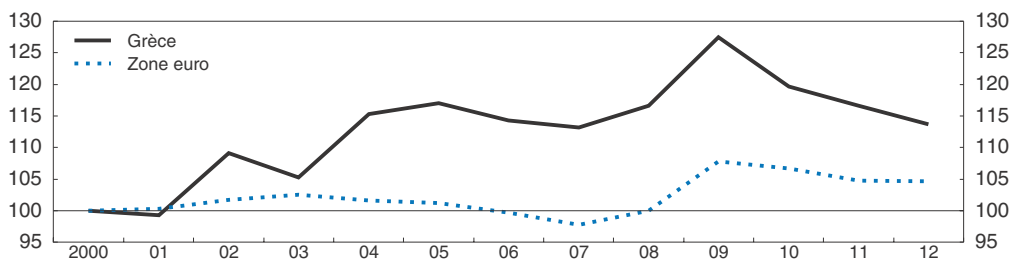
### **Réformer en profondeur l'administration publique**

Des réformes visant à réduire les gaspillages, doper l'efficacité et améliorer la répartition des ressources au sein du secteur public peuvent atténuer quelque peu l'impact de l'assainissement en termes de croissance. Mais un secteur public plus efficace est surtout important pour la croissance à long terme, dans la mesure où des services publics de meilleure qualité suscitent la confiance envers les agents de l'administration, augmentent la propension à s'acquitter de l'impôt, améliorent la compétitivité, créent de meilleures conditions pour le climat des affaires et attirent davantage d'investissement étranger. Une fonction publique plus efficace est également essentielle à la mise en œuvre des réformes structurelles qui sont au cœur du rétablissement de la croissance.


Des réformes ont été mises en place pour stopper ou réduire la hausse de la masse salariale dans le secteur public. Une part significative du dérapage enregistré dans ce domaine par rapport à la moyenne de la zone euro entre 2000 et 2009 a déjà fait l'objet d'une correction (graphique 6). Une grille de salaires unique a été introduite, puis étendue à toute la fonction publique en novembre 2012, ce qui a permis de rationaliser la structure salariale et de réduire les niveaux de salaires moyens de près de 20 %. Les autorités vont sans doute atteindre leur objectif de réduction des effectifs de 150 000 personnes entre 2011 et 2015 en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur cinq. Pour résoudre le

**Graphique 6. Dépenses salariales de l'administration**

En pourcentage du PIB, indice 2000 = 100



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933134996>

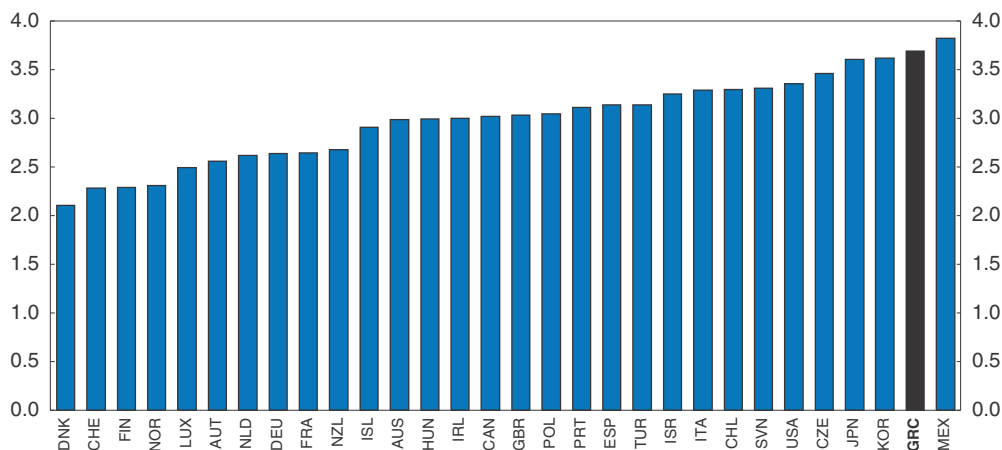
problème de la mauvaise affectation du personnel, un nouveau « programme de mobilité » a été élaboré. D'ici à la fin de 2013, 25 000 personnes seront intégrées à ce programme, qui s'échelonne sur huit mois et s'accompagne d'une réduction salariale. Il permet de bénéficier d'une nouvelle formation dans le but de trouver un autre emploi, sans garantie toutefois, soit dans le secteur public ou le secteur privé. Par ailleurs, 15 000 personnes seront licenciées d'ici la fin de 2014 afin de laisser la place au recrutement de nouveaux agents qualifiés.

Outre ces mesures qu'il convient de saluer, on pourrait renforcer encore la modernisation et le fonctionnement efficace de l'administration publique en prenant un certain nombre de mesures supplémentaires, comme le suggérait l'*Étude économique* publiée par l'OCDE en 2011 (OCDE, 2011a). Par exemple, il serait utile de diffuser plus largement une culture de l'évaluation des performances des agents fondée sur des objectifs individuels clairs, de mettre fin aux promotions automatiques liées à l'ancienneté, de sanctionner les comportements insatisfaisants et de récompenser les efforts. De telles mesures auraient pour effet de stimuler l'efficacité et d'améliorer la qualité des services publics. Des gains d'efficacité significatifs pourraient également être réalisés grâce au renforcement de l'administration électronique dans le but de stimuler la productivité du secteur public et de faciliter l'interaction entre les citoyens et les différents départements et services de l'administration. De fait, le gouvernement prévoit de prendre des mesures dans plusieurs de ces directions.

Le contraste est frappant entre les moyens considérables déployés pour contrôler la mise en œuvre du budget, d'une part, et la modestie des efforts engagés à ce jour pour vérifier que les réformes structurelles sont correctement mises en œuvre, d'autre part. Il faut encore améliorer la collecte et la diffusion des données pour pouvoir vérifier et contrôler les résultats concrets des réformes, comme déjà souligné dans l'*Étude* antérieure de l'OCDE (OCDE, 2011a). Si nécessaire, cette mission pourrait être confiée à un organisme indépendant.


Un Secrétariat général placé sous l'autorité directe du Premier ministre a été créé pour coordonner les travaux des ministres et superviser la mise en œuvre des réformes. En 2012, le Parlement a introduit dans sa législation les principes de bonne réglementation préconisés par l'OCDE (dans la série « Mieux légiférer »), afin d'abaisser les coûts administratifs élevés liés à l'approche de la Grèce vis-à-vis de la réglementation. Plus récemment, avec le soutien de l'OCDE, les autorités ont lancé un projet visant à réduire de 25 % les coûts administratifs inhérents aux réglementations en vigueur dans 13 importants secteurs de l'économie, notamment l'énergie, les marchés publics, le droit des sociétés, la TVA ou encore l'environnement. Cela étant, le service chargé d'appliquer les principes de bonne législation de l'OCDE devrait être doté de moyens financiers et réglementaires adéquats. Une participation plus active de l'administration à l'évaluation et à la rationalisation de la législation dans les 13 secteurs de l'économie évoqués pourrait aussi constituer un point de départ utile à une mise en œuvre plus large de la loi de 2012 sur une meilleure réglementation. Plus généralement, il serait souhaitable que les autorités grecques adhèrent davantage aux réformes structurelles.

Un projet de loi opportun doit être soumis bientôt au Parlement pour traiter le grave problème de la corruption dans l'administration (graphique 7). Cependant, au-delà de la lutte indispensable contre la corruption, il faut aussi œuvrer à davantage de transparence et de reddition de compte de la part de l'administration. Ceci est particulièrement important dans le domaine de la justice, dont les défaillances nuisent gravement aux

Graphique 7. Perception de la corruption dans le monde<sup>1</sup>

1. Perception moyenne de la corruption dans six institutions publiques. 1 = pas du tout corrompu, 5 = extrêmement corrompu.

Source : Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010/11* (<http://gcb.transparency.org/gcb201011/>).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135015>

#### Encadré 1. Recommandations concernant la politique budgétaire et la réforme de l'administration

- Accélérer et élargir le programme de réformes structurelles est nécessaire à l'établissement d'une reprise durable. À cet égard, une plus forte adhésion aux réformes de tous les ministères opérationnels, une meilleure coordination de la mise en œuvre de ces réformes et un suivi et une évaluation plus fine de leurs résultats sont fondamentaux. Les résultats de ces évaluations devraient être diffusés.
- Mettre en œuvre les mesures d'assainissement budgétaire planifiées. Si la croissance est plus faible que prévu, il conviendrait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques.
- Si les risques pesant sur la situation macroéconomique se concrétisent et que la croissance nominale devait être inférieure aux prévisions, même si les réformes structurelles sont mises en œuvre intégralement et dans les délais requis, il conviendrait d'envisager sérieusement d'accorder à la Grèce une nouvelle assistance pour parvenir à un niveau d'endettement viable.
- Accélérer la lutte contre la fraude fiscale en mettant fin aux amnisties, en identifiant et en sanctionnant les fraudeurs, et en renforçant l'efficacité des contrôles. Améliorer le système judiciaire grâce à une refonte et une rationalisation du code civil et à un recours plus fréquent aux mécanismes de médiation non judiciaires.
- Continuer à améliorer l'efficacité de l'administration publique, notamment grâce au développement de l'administration électronique et à l'évaluation des performances des agents à partir d'objectifs individuels clairs.
- Doter des moyens financiers et réglementaires adéquats le service chargé d'appliquer les principes de bonne réglementation (« Mieux légiférer ») de l'OCDE. L'administration devrait participer plus étroitement au processus en cours d'évaluation et de rationalisation de la législation en vigueur dans 13 secteurs de l'économie afin de réduire les coûts administratifs.

efforts de lutte contre la fraude fiscale et ont également des conséquences négatives dans d'autres domaines essentiels à l'efficacité économique, par exemple le cadre régissant les faillites (voir ci-après). Il ressort des comparaisons internationales que le fait de disposer de statistiques fiables et détaillées sur les travaux de la justice et les résultats qu'elle obtient améliore l'efficacité de ses services et contribue par là même à un fonctionnement adéquat de l'État de droit (Palumbo et al., 2013).

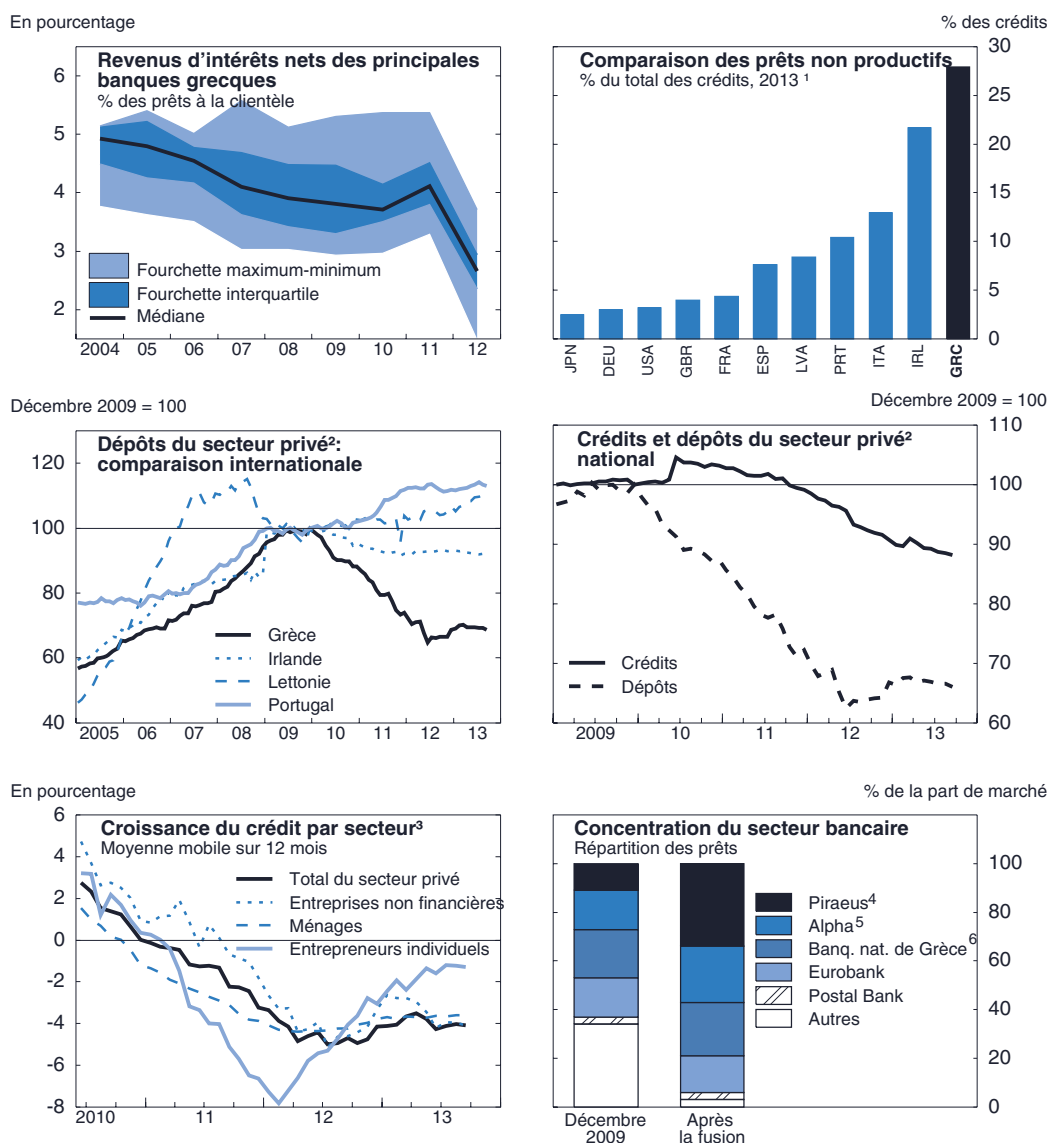
## Assouplir plus rapidement les conditions financières

Les banques grecques ont payé un lourd tribut à la crise. En effet, les marchés les ont associées à la situation des finances publiques, le programme de participation du secteur privé (PSI) à la restructuration de la dette souveraine leur a imposé de lourdes pertes (estimées à 37.7 milliards EUR, soit 20 % du PIB), et la forte récession a grandement affaibli leur bilan et provoqué une érosion marquée de leur capital. Les produits financiers nets ont chuté fortement du fait de l'augmentation des prêts non productifs, de la hausse des coûts de financement dans un contexte marqué par les retraits de dépôts, et de la fermeture du marché interbancaire qui les a forcées à recourir à un mécanisme coûteux, la facilité d'urgence (« Emergency Liquidity Assistance », ELA) de la BCE, pour combler leurs besoins de financement (graphique 8).

La contraction du crédit a été sévère et les concours bancaires étaient toujours orientés à la baisse en 2013, même si le rythme du déclin semble se ralentir quelque peu (graphique 8). Cette contraction s'explique en partie par la baisse de la demande de prêts causée par l'ampleur de la récession, mais aussi par les opérations de désendettement des banques et les restrictions au niveau de l'offre. En effet, les banques limitent les nouveaux prêts pour économiser des liquidités et du capital, peu abondants. Les contraintes ainsi générées ont été particulièrement dommageables au secteur productif, où prédominent des PME pour lesquelles les concours bancaires constituent la source de financement la plus attrayante et la plus largement disponible. Les dépôts bancaires n'ont été que partiellement reconstitués après les retraits massifs de fonds qui ont eu lieu entre 2010 et la mi-2012 et ce, en dépit des taux d'intérêt relativement élevés sur les dépôts.

Les autorités ont pu préserver la stabilité du secteur bancaire, en protégeant intégralement les déposants et en évitant les défaillances d'établissements. Elles ont également adopté, pour un montant d'environ 2 milliards EUR, des dispositions spécifiques visant à améliorer l'accès des PME au crédit, grâce à la mise en place de nouveaux mécanismes de financement, avec le soutien de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement. Le plan de recapitalisation et de résolution des faillites, qui a suivi la mise en œuvre du programme PSI en mars 2012, visait à restaurer les fonds propres des quatre grandes banques considérées comme systémiques et à organiser le sauvetage des banques non systémiques se trouvant dans l'impossibilité de se recapitaliser elles-mêmes, en faisant appel au marché des capitaux privés, notamment grâce à une grande partie des 50 milliards EUR de titres d'emprunt qui avaient été affectés à cette fin dans le programme d'ajustement économique. Le processus a été supervisé par le Fonds hellénique de stabilité financière (HFSF), institution temporaire dotée d'une structure de gouvernance conçue pour veiller à ce que les banques soient gérées sur une base commerciale, dans des conditions de pleine concurrence, même après leur reprise dans le cadre de la recapitalisation. Cette structure ayant une importance capitale pour la bonne santé du secteur bancaire, le plan visant à renforcer la gouvernance du HFSF et son indépendance vis-à-vis des influences politiques doit être salué (EC, 2013b).

Graphique 8. Indicateurs du marché des capitaux



1. Ou dernières données disponibles.
2. Le secteur privé comprend les entreprises non financières et les ménages.
3. Les taux de croissance sont issus des écarts au niveau des encours, corrigés des abandons de créances, des taux de change et des reclassements.
4. Y compris la Banque hellénique, la Banque de Chypre, Geniki Bank, CPB, HB et Millennium après la fusion.
5. Y compris Emporiki Bank après la fusion.
6. Y compris 1FBBank après la fusion.

Source : Banque de Grèce ; Datastream ; BCE, Base de données Money, Banking and Financial Markets ; FMI, Base de données des Indicateurs de solidité financière ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE ; comptes publiés (pro forma) et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135034>

Depuis l'achèvement de ce plan, une seule banque systémique a été placée sous le contrôle du HFSF, les trois autres ayant conservé une direction privée, même si plus de 80 % de leur capital est détenu par ce Fonds. Les banques systémiques, qui ont réussi à lever au moins 10 % des nouvelles actions émises pour la recapitalisation, ont pu éviter d'être



placées sous le contrôle total du HFSF. Pour attirer les investisseurs, les nouvelles actions émises par les banques systémiques ont été assorties de bons de souscription gratuits qui permettront d'acquérir à un prix déterminé à l'avance toutes les actions du HFSF à certaines périodes données au cours des quatre ans et demi qui viennent. Ceci permettra au HFSF de sortir du capital des banques systémiques. Six banques non systémiques ont bénéficié d'un programme de résolution des faillites dans le cadre duquel leurs unités « saines » ont été absorbées par les banques systémiques, et trois banques coopératives ont vu leurs dépôts transférés à une banque systémique. Dans l'ensemble, la procédure de restructuration s'est bien passée, et tous les déposants ont été protégés, mais les actionnaires ont subi de lourdes pertes.

La stratégie de sortie du HFSF reposant sur des bons de souscription convertibles en actions accordés gratuitement à des actionnaires privés a permis de lever une partie des capitaux auprès du secteur privé. Toutefois, elle a pour effet de plafonner les éventuels produits des privatisations, ce qui risque de se révéler coûteux pour le secteur public. Certes, elle a le mérite de ne pas gonfler la dette publique, mais si les banques se redressent comme prévu, les premiers investisseurs privés réaliseront des plus-values substantielles du fait du faible prix d'achat de leurs actions et de la gratuité des bons de souscription. Il est évidemment souhaitable, d'un point de vue macroéconomique, d'inciter à l'exercice rapide des bons de souscription, car plus vite les banques se redresseront, mieux cela vaudra du point de vue des perspectives de croissance. Cependant, si les banques systémiques ne se redressent pas et restent détenues par le HFSF jusqu'à la fin de 2017, une autre stratégie de sortie pourrait être envisagée. Il s'agirait alors simplement de vendre les actions au fur et à mesure que les banques se redresseront. Comparée à un schéma reposant sur les bons de souscription, une telle solution permettrait d'accroître les produits des privatisations perçus par l'État.

Le programme de recapitalisation et l'amélioration de la stabilité politique ont eu des effets positifs sur la confiance des déposants et le sentiment des marchés. Malgré l'aggravation de la récession, les dépôts bancaires avaient augmenté de 13,5 milliards EUR entre juin 2012 et mars 2013 avant de se stabiliser globalement jusqu'en août 2013, ce qui a permis de compenser partiellement la diminution de 87 milliards EUR enregistrée entre la fin de 2009 et le milieu de 2012. On a également observé qu'en 2013, les banques grecques avaient eu beaucoup moins recours aux financements ELA, qui sont coûteux. La plus forte concentration du secteur bancaire résultant des opérations de résolution des faillites et des acquisitions pourrait certes accroître la stabilité du secteur et en améliorer l'efficacité grâce à une réduction du nombre de succursales, mais elle va aussi rendre plus importante une surveillance étroite de la concurrence.

En dépit de ces mesures, et malgré des provisionnements massifs et une hausse rapide des prêts non productifs (graphique 1), les banques ne passent pas suffisamment de créances douteuses en charges. En conséquence, il est possible que les banques soient en train de suivre et de gérer des relations avec des entreprises ayant peu de chances de survivre, ce qui a pour effet de ralentir la nécessaire réaffectation des ressources vers des secteurs exportateurs ou à forte productivité. À titre de comparaison, par rapport à la période antérieure à la crise, l'affectation sectorielle des crédits n'a pas évolué fortement en faveur des secteurs exportateurs depuis 2010 (chapitre 1).

Il est nécessaire que les banques systémiques s'engagent dans une renégociation plus vigoureuse des dettes et que le cadre juridique soit modifié de façon à favoriser une culture

du remboursement, afin d'assouplir les restrictions qui persistent au niveau de l'offre de crédit. Bien que les banques soient les mieux placées pour traiter avec leurs clients, elles éprouvent des difficultés lorsque la détérioration de la qualité des prêts devient systémique et que la valeur des garanties chute brutalement (IMF, 2013b). Mettre en place des procédures informelles et plus souples de restructuration des dettes, éventuellement sous les auspices de la Banque de Grèce, pourrait accélérer les renégociations, en particulier dans les cas où des entreprises ayant des difficultés financières se trouvent confrontées à un grand nombre de créanciers ayant des intérêts divergents. Des premières mesures allant dans cette direction ont déjà été prises. Après leur recapitalisation, les banques systémiques devront élaborer des indicateurs de performance fondamentaux et préparer une stratégie de traitement des actifs douteux, ce qui incitera à une gestion plus efficiente des prêts non productifs (Bank of Greece, 2013). En outre, une nouvelle série de tests de résistance bancaire est en cours ; elle devrait être achevée d'ici la fin de 2013.

En ce qui concerne la gestion des prêts non productifs, il semble que la tendance soit actuellement à la mise en place, par chaque banque systémique, de sa propre structure de défaillance. Le gouvernement pourrait aussi, dans le cadre d'une autre approche, mettre en place une structure de défaillance unique, une « bad bank », qui aurait pour mission de reprendre, restructurer et liquider les actifs toxiques des banques systémiques, comme cela a été fait pour les banques non systémiques ayant bénéficié d'un programme de résolution. Une telle approche, qui devrait accélérer la restructuration des dettes et, partant, améliorer l'offre de crédit, a été utilisée dans plusieurs pays confrontés à des crises bancaires, et permettrait de s'attaquer aux problèmes d'équité, de nécessité et de transparence (Jonung, 2009). La valeur des actifs douteux transférés à l'éventuelle « bad bank » devrait être évaluée avec soin afin de réduire le risque qu'ils deviennent une charge excessive pour les comptes publics lorsqu'ils seront finalement cédés. Cela étant, une telle approche se traduira inévitablement par une augmentation de la dette publique et éventuellement par un creusement des déficits publics. De plus, étant donné qu'une fraction importante des créances douteuses est constituée par des prêts aux PME, qui présentent une grande hétérogénéité, cette approche n'est peut-être pas la mieux adaptée à la situation grecque.

Le cadre régissant les faillites et l'insolvabilité est depuis longtemps inadéquat. Ainsi, les ménages surendettés peuvent par exemple demander à un tribunal la restructuration de leurs dettes, ce qui leur donne le plus souvent le droit de suspendre leurs remboursements (du principal comme des intérêts) jusqu'à ce que le tribunal ait statué, ce qui peut prendre 4 à 5 ans compte tenu du nombre des affaires en souffrance (EC, 2013b). Des mesures ont été récemment prises pour modifier cette législation défailante, qui a eu pour effet d'affaiblir la culture du service de la dette et accru l'aléa moral, et, par contrecoup, réduit l'offre de crédit. Des réformes ont été adoptées à la fin du mois de juin 2013 pour y remédier, notamment en durcissant les critères ouvrant droit au dispositif relatif à l'insolvabilité. En outre, il faut saluer la mise en œuvre à la fin de juin 2013, d'un « programme de facilitation » grâce auquel les ménages en proie à des difficultés financières peuvent bénéficier d'un allègement de dette proportionnel à leurs revenus pendant une période pouvant aller jusqu'à 4 ans, comme cela a été fait au Portugal et en Espagne. Les autorités reconnaissent la nécessité de réformer le cadre relatif aux faillites des entreprises et des travailleurs indépendants, en partie pour accélérer la restructuration des prêts non productifs (en particulier en ce qui concerne les PME) (IMF, 2013a).

### Encadré 2. Recommandations concernant la politique financière

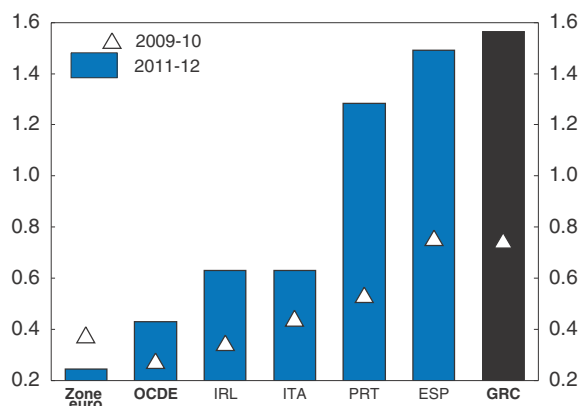
- Améliorer la gestion des créances douteuses et maximiser leur recouvrement pour accroître la capacité des banques à accorder des crédits à moyen terme.
- Procéder à l'évaluation prévue du cadre régissant les faillites des entreprises, afin de lever les obstacles qui empêchent une restructuration efficace des dettes des entreprises.

## Réformer le marché pour stimuler la croissance

La réussite du programme de réformes et sa viabilité sociale supposent de renouer rapidement avec une croissance positive et soutenue. Les réformes des marchés des produits et des marchés du travail ont connu des avancées impressionnantes depuis le début de la crise, même si elles partaient d'un niveau très bas. Depuis 2009-10, la Grèce présente le taux de réactivité aux priorités de réformes structurelles recommandées dans la publication *Objectif croissance* le plus élevé de l'OCDE (graphique 9). L'un des facteurs essentiels de la stratégie de croissance de la Grèce est la réussite des indispensables réformes des marchés de produits. La mise en œuvre intégrale de mesures législatives déjà adoptées et le lancement d'un certain nombre d'initiatives supplémentaires ouvriraient la voie à l'expansion de secteurs plus productifs, en particulier à l'exportation. La création d'emplois qu'elle entraînerait pourrait empêcher la perte de capital humain et désamorcer les tensions sociales, et éviterait que l'on assiste à une forte hausse du chômage structurel avec son corollaire, le recul de la production potentielle.


Graphique 9. Taux de réactivité aux priorités de réformes structurelles de l'OCDE recommandées dans *Objectif croissance*

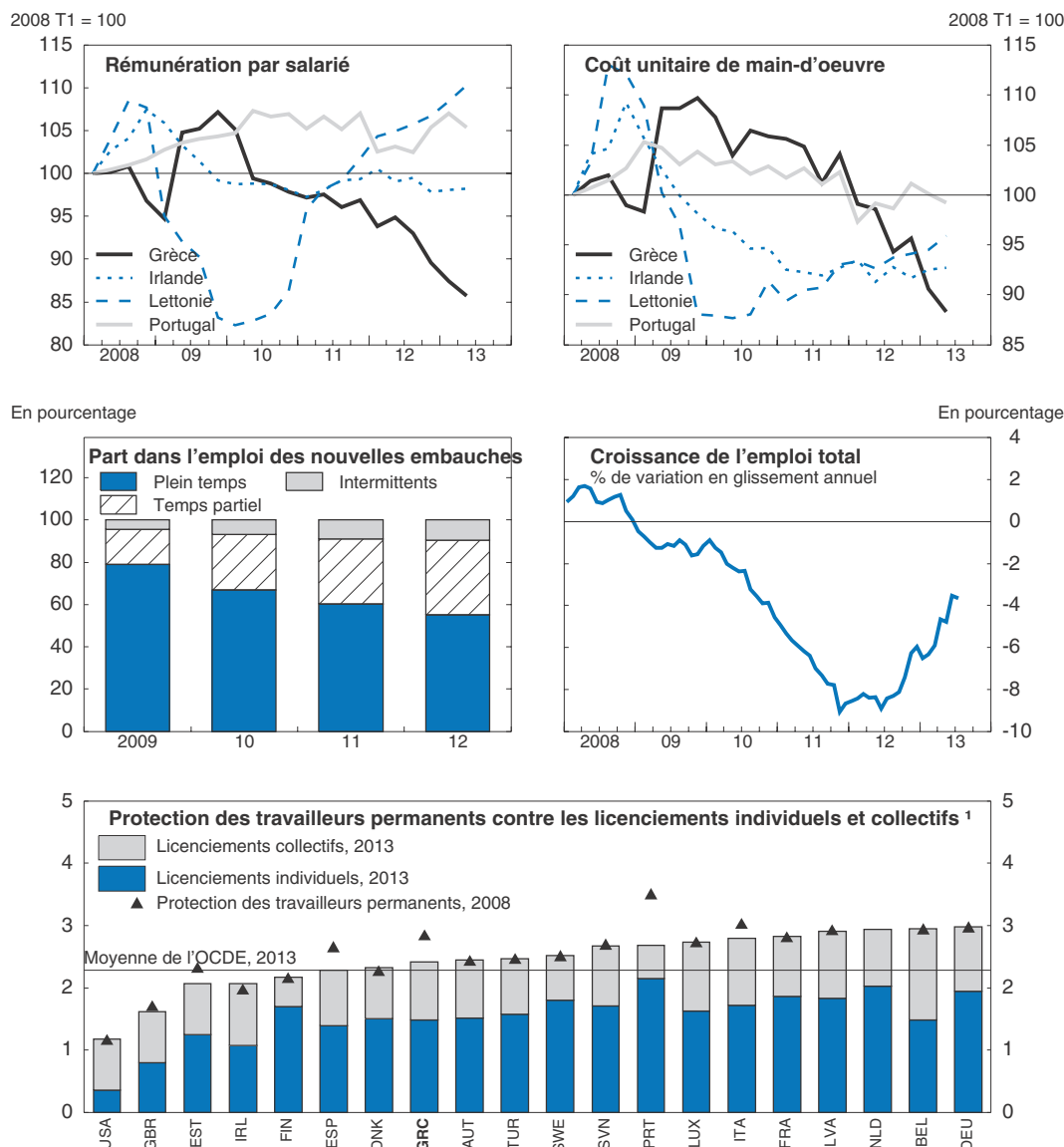
Corrigés de la difficulté à entreprendre les réformes<sup>1</sup>



1. Les taux de réactivité ajustés correspondent à la fraction des recommandations énoncées dans *Objectif croissance* pour lesquelles des mesures « significatives » ont été prises, chaque recommandation étant pondérée par l'inverse de la réponse moyenne aux priorités dans ce domaine en l'absence de crise, afin de tenir compte du fait que dans certains domaines, les réformes sont plus difficiles à mettre en œuvre que dans d'autres. Les taux de la zone euro et de l'OCDE correspondent à une moyenne non pondérée ; le taux de l'OCDE n'a pas été ajusté.


Source : OCDE (2013), *Réformes économiques 2013 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135053>

Graphique 10. **Marché du travail**

1. Le graphique montre comment la protection des travailleurs permanents contre les licenciements individuels (EPR) et les dispositions additionnelles contre les licenciements collectifs (EPC) contribuent à la protection de l'emploi des travailleurs permanents contre les licenciements individuels et collectifs (EPRC). La hauteur de l'histogramme représente la valeur de l'indicateur EPRC.

Source : Eurostat ; ELSTAT ; Inspection du travail grecque (SEPE) ; OCDE, *Base de données de la Protection de l'emploi*, mise à jour en 2013 et *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135072>

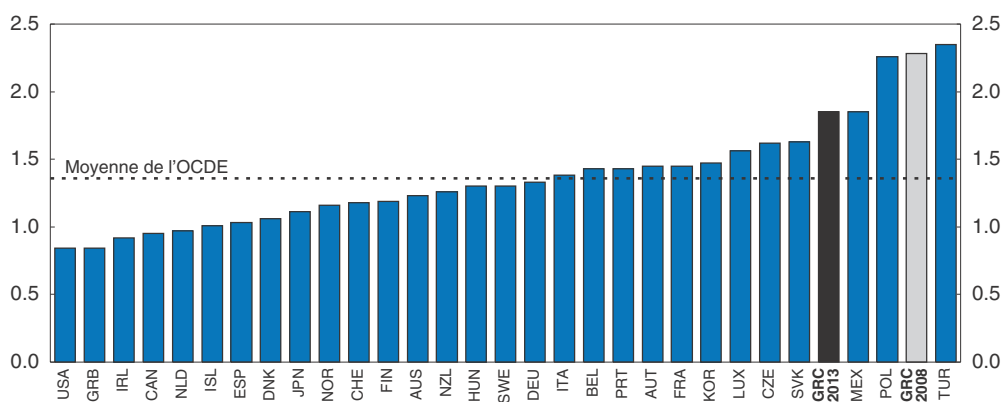
Au premier stade de la crise, l'ajustement des coûts de main-d'œuvre ne s'est pas produit, malgré la perte antérieure de compétitivité internationale et la forte hausse du chômage. Les autorités ont donc, à la fin de 2011, donné un coup d'accélérateur à la réforme du marché du travail, articulée autour de quatre axes : i) décentralisation du système de négociations salariales ; ii) allègement de la protection de l'emploi ; iii) réduction du salaire minimum ; et iv) accroissement de la flexibilité du temps de travail. Grâce à ces réformes, le comportement du marché du travail est en train de changer. Les

coûts de main-d'œuvre ont chuté fortement depuis la fin de 2011 et les accords sur la flexibilité du temps de travail sont devenus plus courants, une part plus grande étant faite au travail à temps partiel et à l'emploi intermittent (graphique 10). L'allègement de la protection de l'emploi a été plus prononcé depuis 2008 que dans d'autres pays de l'OCDE, exception faite du Portugal, et il est aujourd'hui proche de la moyenne de l'OCDE pour les emplois à durée indéterminée. Bien que le marché du travail ait continué à se détériorer à mesure du ralentissement de l'économie, la diminution de l'emploi a ralenti depuis la mi-2012.

### **Les marchés de produits doivent fonctionner de manière plus satisfaisante pour doper la compétitivité et la croissance**


Bien que les progrès accomplis dans le sens d'une libéralisation de la réglementation des marchés de produits aient été plus importants que dans d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2013a), au début de 2013, cette réglementation restait l'une des plus restrictives de toute la zone OCDE (graphique 11). Il semblerait qu'elle explique en grande partie la lenteur de l'ajustement des prix, comme l'indique l'élargissement des marges bénéficiaires (graphique 12). À cet égard, il est fondamental que des progrès plus importants soient obtenus dans l'amélioration du climat global des affaires et dans la résolution des blocages inhérents à certains secteurs. Même si des progrès ont été faits, les formalités administratives liées à la création d'une entreprise étaient encore nombreuses à la fin de 2012 (graphique 13) ; les procédures de délivrance d'autorisations, notamment pour le zonage des terrains, sont lourdes et complexes (OCDE, 2011a) ; et les coûts et les délais des procédures d'exportation sont excessifs.

Graphique 11. **Réglementation globale des marchés de produits**<sup>1</sup>  
Indice variant de 0 (le moins restrictif) à 6 (le plus restrictif)

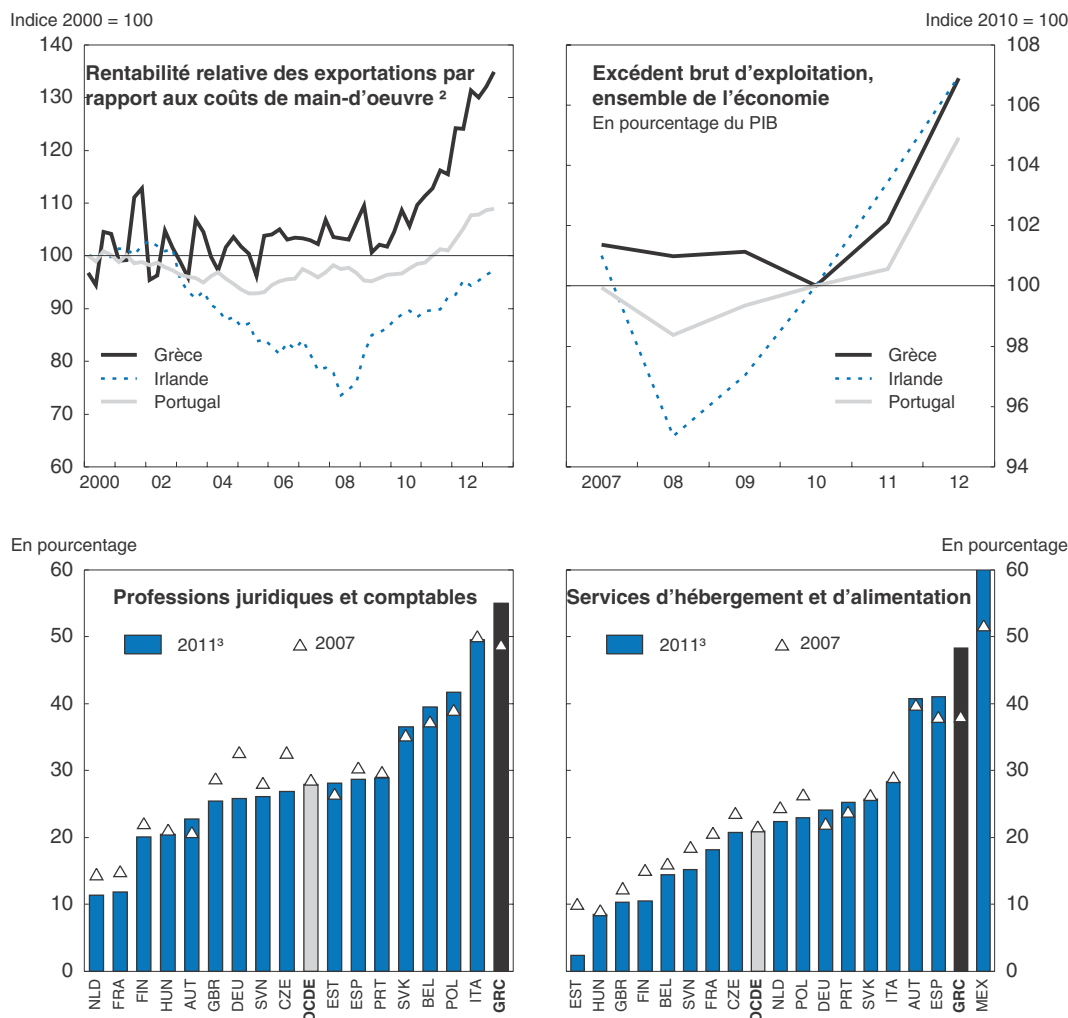


1. L'année de référence est 2008 pour tous les pays. L'indicateur RMP de 2013 pour la Grèce est encore préliminaire et à des fins de comparabilité, il a été calculé selon la méthodologie de 2008. Pour plus de détails, voir Source.

Source : OCDE (2014), « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE (à paraître).


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135091>

L'examen complet des procédures de délivrance d'autorisations pour les investissements et les activités commerciales qui doit être lancé avec le soutien de la Banque mondiale est donc une initiative louable. La « Stratégie et feuille de route pour la facilitation des échanges » 2013-15 visant à créer un « guichet unique pour l'exportation » avec le soutien d'organisations internationales est en cours et jouera un rôle important, particulièrement

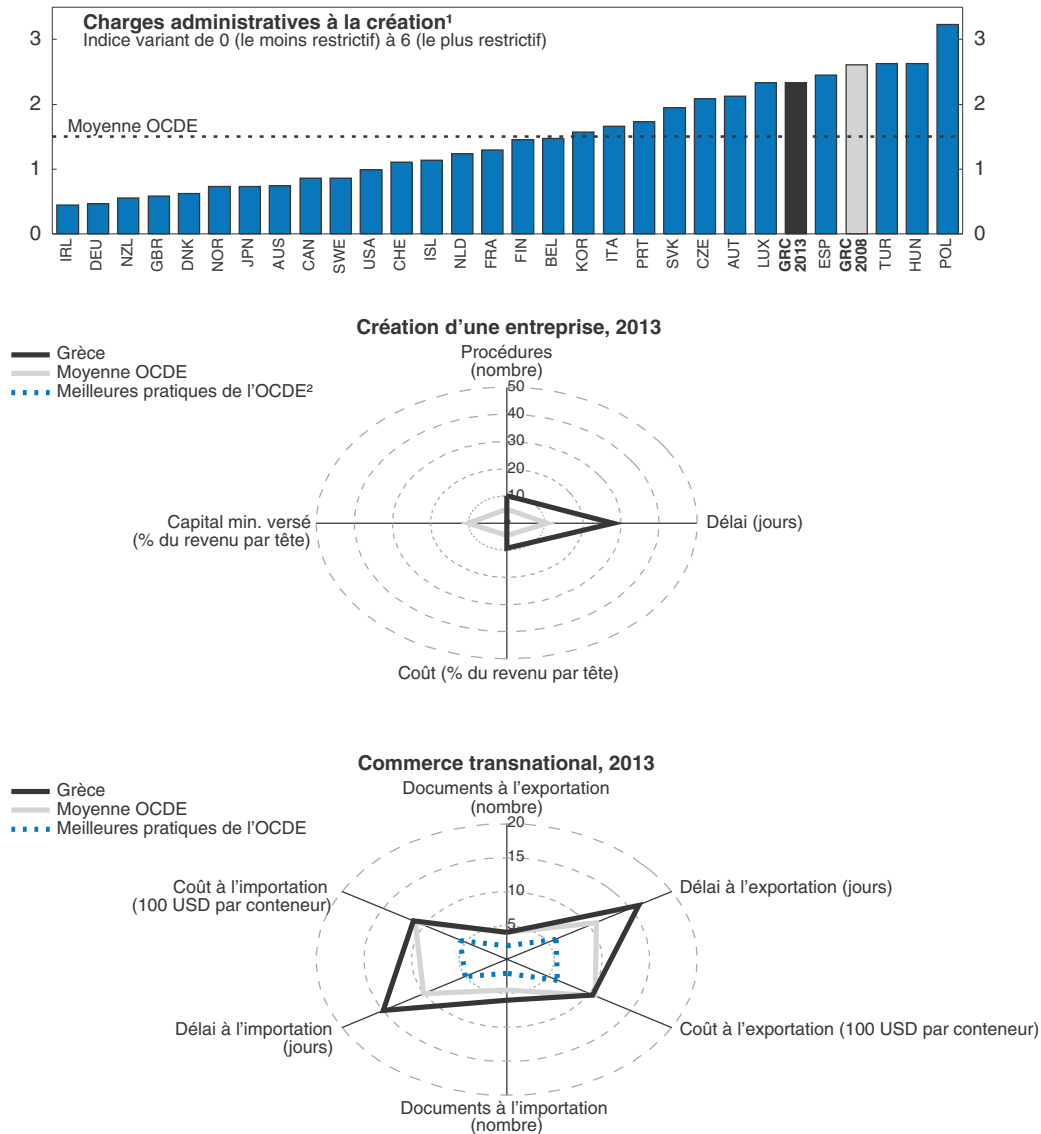
Graphique 12. Marges bénéficiaires<sup>1</sup> dans certains secteurs

1. Excédent brut d'exploitation en pourcentage de la valeur ajoutée du secteur.
2. Définie comme le rapport des prix relatifs à l'exportation sur les coûts unitaires de main-d'œuvre relatifs.
3. Ou dernières données disponibles.

Source : OCDE, Bases de données des Comptes nationaux trimestriels et de l'Analyse structurelle STAN.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135110>


pour aider les PME à se tourner plus facilement vers les marchés étrangers. Il est prévu que ce plan soit élargi aux procédures d'importation, elles aussi extrêmement bureaucratiques, et comme les importations concernent souvent des produits intermédiaires, cela nuit à la croissance et à la compétitivité. Les importations comme les exportations ont un rôle essentiel à jouer pour intégrer plus complètement la Grèce dans les chaînes de valeur mondiales et attirer l'investissement étranger dont le pays a désespérément besoin (OCDE, 2013b). Les autorités ont entrepris d'évaluer la réglementation en se fondant sur le Manuel pour l'évaluation de la concurrence élaboré par l'OCDE. Une fois qu'elles auront achevé cette évaluation, elles devraient s'employer à renforcer la concurrence et à lever les obstacles à l'entrée dans différents secteurs : le commerce de détail, la production manufacturière, les matériaux de construction et le tourisme.

Graphique 13. **Obstacles à la création d'entreprises et au commerce**

1. En ce qui concerne les données sur la réglementation, l'année de référence est 2008 pour tous les pays. L'indicateur RMP de la Grèce pour 2013 est encore préliminaire et à des fins de comparabilité, il a été calculé selon la méthodologie de 2008. Pour plus de détails, voir OCDE (2014).

2. Les meilleures pratiques de l'OCDE pour la création d'entreprises sont difficiles à identifier sur le graphique, car elles ne nécessitent qu'une procédure réalisée en une journée sans aucun coût et sans capital minimum.

Source : Banque mondiale, *Base de données Doing Business* ([www.doingbusiness.org/data](http://www.doingbusiness.org/data)) ; OCDE (2014), « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques* (à paraître).

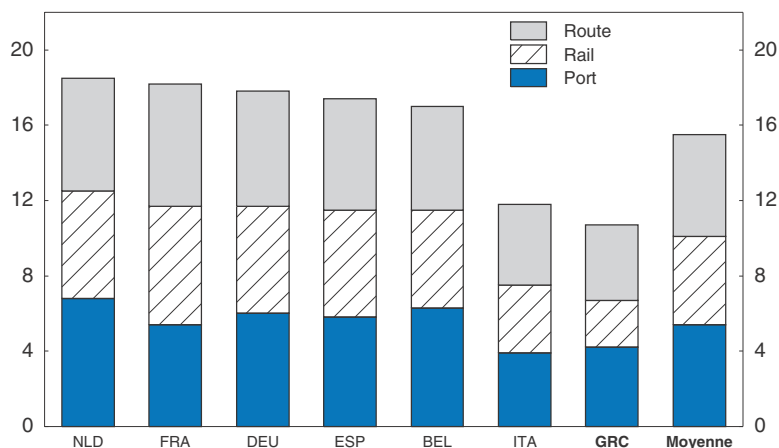
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135129>

Dans les services professionnels, qui représentent un tiers de l'emploi privé en Grèce, 75 % environ des 350 professions réglementées avaient été ouvertes à la concurrence au début de 2013, conformément aux recommandations de la Commission hellénique de la concurrence. Le remplacement des autorisations administratives par des procédures de notifications pour la majorité des professions a simplifié la création d'entreprises dans de nombreux secteurs et devrait intensifier la concurrence. Cela étant, il reste encore

beaucoup à faire sur le plan de la mise en œuvre pour certaines professions. L'évaluation des mesures adoptées dans les 20 professions réglementées les plus importantes qui doit être prochainement menée est la bienvenue, et elle devra être mise à profit pour élaborer des outils et des indicateurs permettant une évaluation permanente des résultats de la réforme.


Des réformes ont été mises en place pour améliorer le secteur des transports, peu performant, mais les résultats sont mitigés. Les restrictions à l'entrée dans le secteur des transports routiers ont été levées, mais le nombre d'opérateurs nouveaux a été très modeste, du fait de la faiblesse de l'économie, et les prix n'ont pas vraiment baissé. Les perspectives sont plus prometteuses dans le secteur maritime (croisières et fret), grâce à la réussite de la privatisation partielle du port du Pirée. Toutefois, il existe encore une marge considérable de développement des activités portuaires en tant que portail d'accès au réseau de transports terrestres, non seulement de la Grèce, mais aussi de la région tout entière. Pour exploiter l'avantage géographique de la Grèce, au carrefour de trois continents, les ports grecs doivent continuer à accroître leur productivité. Si les activités portuaires étaient bien gérées, le PIB pourrait augmenter de 2.5 % d'ici 2018 (National Bank of Greece, 2013). Mais pour exploiter à plein l'amélioration des infrastructures portuaires, il sera aussi nécessaire de combler les lacunes existant dans les infrastructures terrestres (graphique 14).

Graphique 14. **Qualité des infrastructures de transport**<sup>1</sup>



1. Une note de 1 à 7 est attribuée à chaque type d'infrastructure selon l'enquête sur l'opinion des dirigeants. Plus la note est élevée, meilleure est la qualité.

Source : Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2012-13*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135148>

Il convient de saluer l'initiative prise par le gouvernement grec pour promouvoir une stratégie de développement et de modernisation du secteur logistique, avec le soutien de la Banque mondiale. À cet égard, il sera important d'utiliser des ressources de l'UE pour améliorer le réseau de transport, notamment les liens intermodaux entre les transports maritime, ferroviaire et routier. La privatisation prévue des chemins de fer, des aéroports régionaux et des ports est porteuse d'un potentiel d'amélioration supplémentaire. Une amélioration de la réglementation devrait pouvoir attirer des investissements considérables et faire bénéficier la gestion des infrastructures du savoir-faire du secteur privé.



Dans le contexte actuel, la Grèce doit agir sur tous les leviers à sa disposition pour stimuler la demande et rétablir la confiance des investisseurs. La privatisation d'entreprises publiques et le transfert d'une fraction des biens appartenant à l'État permettront d'ouvrir la voie à des nouveaux investissements pour doper la demande à court terme, et auront également des retombées positives à moyen terme sur l'offre et la productivité. Ces mesures devraient s'accompagner d'un progrès rapide de la libéralisation de certains secteurs de manière à conforter la confiance des marchés dans la détermination des autorités à stimuler l'efficacité et la croissance du secteur privé. Une réglementation appropriée permettrait en outre d'atténuer les craintes des marchés quant à de futurs problèmes dans les secteurs privatisés.

En Grèce, les marchés de l'électricité et du gaz restent dominés par deux entreprises publiques, Public Power Corporation (PPC) et Public Gas Corporation (DEPA), malgré les efforts déployés par le pays pour se conformer au troisième paquet énergie de l'UE. Des réformes bienvenues ont été récemment annoncées pour restructurer et privatiser les services publics, notamment la création et la privatisation d'une nouvelle compagnie d'électricité, qui devrait être opérationnelle en 2015, au moyen de la cession de 30 % des capacités de production et de distribution de PPC. Le secteur du gaz doit également être privatisé, et le projet de gazoduc transadriatique récemment approuvé devrait être mis à profit pour mettre en concurrence un plus grand nombre de fournisseurs de gaz ; un tel investissement devrait améliorer les perspectives de l'économie d'une manière plus générale.

La Grèce jouit d'un avantage comparatif dans plusieurs secteurs liés à la croissance verte (par exemple les énergies renouvelables et la gestion des déchets). Néanmoins, les subventions aux producteurs d'énergies renouvelables devraient être revues, en particulier en ce qui concerne l'énergie photovoltaïque. Des mesures ont été prises pour résoudre les problèmes causés par la générosité excessive des prix d'achat du programme pour l'énergie renouvelable (PER) afin d'empêcher un déficit qui, sinon, aurait continué à augmenter jusqu'à atteindre 1.7 milliard EUR (soit 1.0 % du PIB) d'ici 2014. Pour ces formes d'énergie, il est important de mieux prendre en compte les évolutions technologiques et commerciales qui permettent d'abaisser les coûts de production, pour prévenir la constitution de rentes au profit des producteurs d'énergie verte, tout en évitant de provoquer des modifications abruptes qui menaceraient les investissements déjà réalisés. La décision des autorités de passer régulièrement en revue le système de financement du PER doit donc être saluée. Une plus grande cohérence du PER entre les pays de l'UE serait également souhaitable.

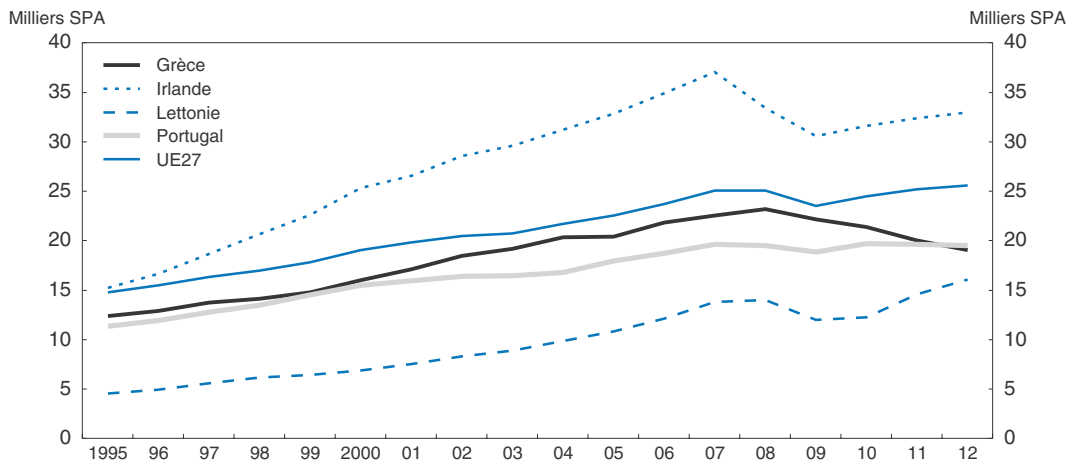
### Encadré 3. **Recommandations concernant l'amélioration du fonctionnement des marchés**

- Continuer à réduire les charges administratives pesant sur les firmes pour favoriser l'investissement. Continuer à rationaliser les démarches administratives pour les exportations et les importations et à simplifier les procédures de délivrance d'autorisations.
- Accélérer le programme de privatisations, en particulier dans le secteur de l'énergie, les chemins de fer, les aéroports régionaux, les ports et le secteur immobilier. Ce programme devrait être accompagné d'un progrès rapide de la libéralisation pour éviter la constitution de monopoles privés et stimuler l'efficacité et la croissance.
- Utiliser les fonds de l'UE pour améliorer le réseau de transport.
- Continuer à favoriser la concurrence dans le secteur de l'énergie.

## Partager équitablement les coûts et les avantages de l'ajustement

La crise a de graves conséquences sociales. Après avoir régulièrement diminué au cours de la décennie précédant la crise, l'écart de revenu par rapport à la moyenne de l'Union européenne (UE) s'est fortement creusé ces dernières années (graphique 15). Si les données relatives à la distribution des revenus et à la pauvreté ne sont disponibles qu'avec un certain retard, les chiffres actuels les plus récents (2010) font ressortir une hausse de la pauvreté relative. Les inégalités sont demeurées, quant à elles, globalement inchangées (graphique 16).

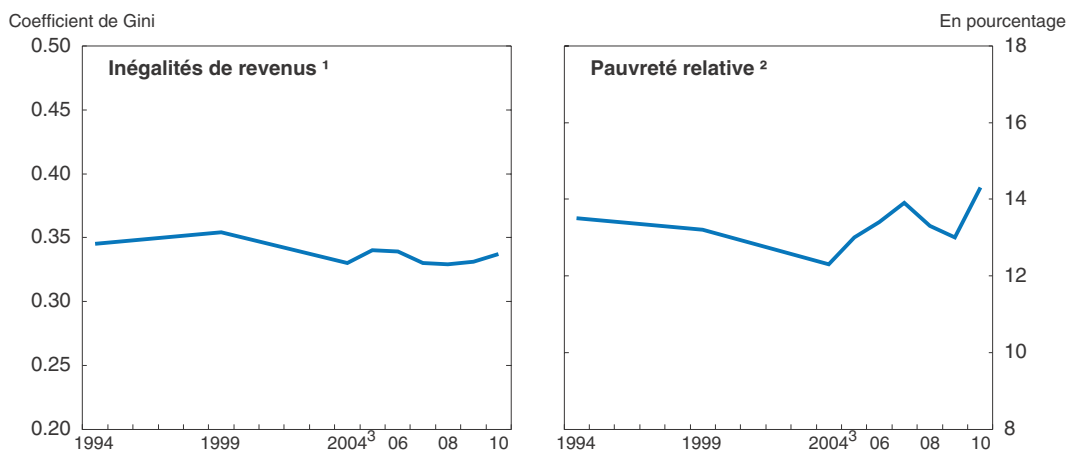
Graphique 15. PIB par habitant



Source : Eurostat.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135167>

Graphique 16. Inégalités de revenus et pauvreté relative



1. Coefficient de Gini du revenu disponible des ménages (revenu marchand après impôts et transferts), population totale.
2. Taux de pauvreté relative après impôts et transferts (seuil de 50 % du revenu médian).
3. Données annuelles à partir de 2004.

Source : OCDE, Base de données de la Répartition des revenus, via [www.oecd.org/social/inequality.htm](http://www.oecd.org/social/inequality.htm).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135186>

Tableau 6. **Estimations des inégalités et de la pauvreté au cours de la période 2009-12<sup>1</sup>**

	2009	2010	2011	2012
<b>Inégalité des revenus</b>				
Indice de Gini	0.351	0.349	0.354	0.368
Rapport interquintile de revenu S80/S20	6.1	6.2	6.5	7.6
Rapport interdécile de revenu S90/S10	10.3	10.4	12.3	17.4
Pauvreté relative <sup>2</sup>	13.6	13.8	13.7	15.2
Pauvreté « ancrée dans le temps » <sup>3</sup>	11.9	15.8	19.7	25.5

1. Estimations calculées à partir de microsimulations.

2. Le seuil de pauvreté correspond à 50 % du revenu disponible équivalent médian chaque année.

3. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages en 2005, corrigé de l'inflation.

Source : Koutsogeorgopoulou, V. et al. (2013), « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

Des estimations plus récentes des inégalités et de la pauvreté ont été réalisées à partir de modèles de microsimulation, dans le cadre desquels les conditions économiques, les modifications apportées aux politiques publiques en matière de fiscalité et de dépenses, ainsi que l'évolution du revenu global sont utilisées pour déduire les variations de la distribution des revenus et de la pauvreté (Koutsogeorgopoulou et al., 2013). Ces modèles laissent à penser que les inégalités se sont accentuées en 2011 et 2012, tandis que la récession s'aggravait et que le chômage se hissait à des niveaux élevés (tableau 6). La pauvreté relative semble également s'être accrue en 2012, après être demeurée peu ou prou inchangée au cours des deux années précédentes (tableau 6). Selon les estimations de l'OCDE, l'augmentation de la pauvreté relative a touché tout particulièrement les chômeurs, les enfants, les jeunes adultes (30-44 ans) et les étudiants, tandis que les fonctionnaires, les employés de banque, les professions libérales et les personnes âgées (parmi lesquelles la pauvreté relative a en fait reculé) ont été moins affectées (chapitre 2).

D'autres indicateurs mettent également en évidence une dégradation des conditions sociales. Le nombre de ménages en retard de paiement pour leur emprunt hypothécaire ou leur loyer a doublé entre 2008 et 2011, ce qui a accentué le risque de sans-abrisme. Il est possible que les besoins de soins de santé non satisfaits aient augmenté, notamment parmi les plus démunis, et que les résultats du système de santé aient été affectés. La crise économique a également entraîné une forte hausse de la population non assurée. Actuellement, environ 10 % de la population n'a pas droit à l'assurance maladie, notamment les chômeurs de longue durée, et nombre de travailleurs indépendants en retard de paiement de leurs cotisations sociales ; ils peuvent toutefois utiliser les services d'urgence des hôpitaux publics. Le bien-être subjectif, tel que mesuré par l'indicateur éponyme de l'OCDE, a diminué de plus de 20 % entre 2007 et 2012, ce qui représente une baisse supérieure à celle observée dans les autres pays de la zone euro pour laquelle on dispose de données comparables (OCDE, 2013c).

Les répercussions sociales de la crise ont été déterminées à la fois par la dégradation de la situation économique et par l'évolution de l'action publique. Les limites des données disponibles ne permettent pas de mesurer directement ces effets, mais il est possible de les estimer par le biais de microsimulations (Koutsogeorgopoulou et al., 2013). Ces simulations permettent de quantifier l'impact relatif des mesures budgétaires sur les différents déciles de revenu, le résidu étant attribué à la situation économique.

Contrairement à l'opinion répandue dans le public selon laquelle les mesures adoptées ont entraîné une forte hausse des inégalités, les estimations de l'OCDE montrent que malgré l'ampleur des efforts déployés pour assainir les finances publiques, les mesures d'austérité ont d'abord réduit les inégalités (tableau 7). Parallèlement à l'intensification de l'assainissement budgétaire en 2012, les mesures adoptées semblent avoir entraîné une légère augmentation de l'inégalité de la distribution des revenus et, de manière quasiment inévitable, compte tenu de la gravité de la récession, une hausse de la pauvreté absolue.

Tableau 7. **Distinguer les effets redistributifs de l'austérité et ceux de la récession dans son ensemble<sup>1</sup>**

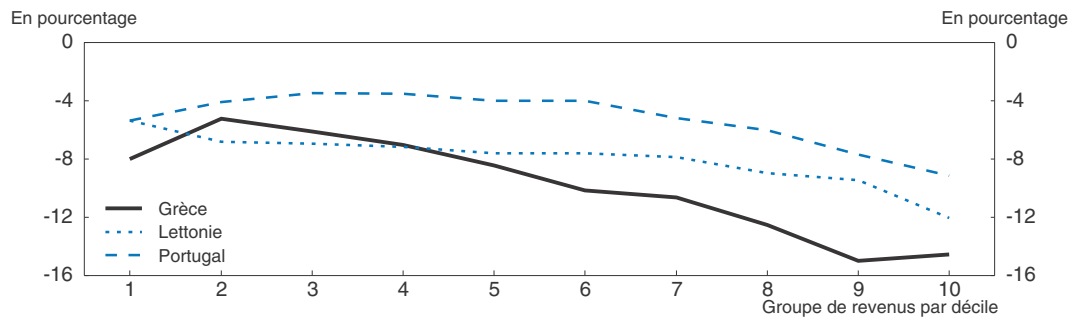
	2009	2010		2011		2012	
		Austérité seule <sup>2</sup>	Austérité + récession	Austérité seule <sup>2</sup>	Austérité + récession	Austérité seule <sup>2</sup>	Austérité + récession
<b>Inégalités de revenus</b>							
Indice de Gini	0.351	0.347	0.349	0.346	0.354	0.355	0.368
$\Delta^3$		-0.005	-0.003	-0.002	0.005	0.001	0.014
S80/S20	6.1	6.0	6.2	6.1	6.5	6.6	7.6
$\Delta^3$		-0.1	0.0	-0.1	0.4	0.0	1.0
S90/S10	10.3	10.1	10.4	10.5	12.3	12.6	17.4
$\Delta^3$		-0.2	0.1	0.0	1.8	0.3	5.1
Pauvreté relative <sup>4</sup>	13.6	13.3	13.8	13.4	13.7	13.7	15.2
Pauvreté « ancrée dans le temps » <sup>5</sup>	11.9	14.0	15.8	17.8	19.7	21.0	25.5

1. Décomposition effectuée à partir de microsimulations.
2. L'impact des mesures d'austérité au cours de l'année t est évalué par rapport à la situation de l'économie l'année t-1. Ainsi, sur la base de l'indice de Gini, les mesures d'austérité (seules) ont rendu la distribution des revenus un peu moins inégale en 2010 par rapport à 2009 (puisque l'indice de Gini s'est établi à 0.347 en 2010 au lieu de 0.351 l'année précédente). En revanche, ces mesures d'austérité ont légèrement accentué les inégalités de revenus entre 2011 et 2012 (l'indice de Gini étant passé de 0.354 à 0.355). Le rapport interdécile de revenu S90/S10 met en évidence une augmentation plus marquée des inégalités en 2012.
3. Variation par rapport à la situation de l'économie l'année t-1.
4. Le seuil de pauvreté correspond à 50 % du revenu disponible équivalent médian chaque année.
5. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages en 2005, corrigé de l'inflation.

Source : Koutsogeorgopoulou, V. et al. (2013), « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.


Les modifications de la fiscalité des revenus, les réductions de salaires dans le secteur public et, dans une moindre mesure, les réformes des retraites ont été progressives, à la fois en raison de leur conception et du fait que les personnes les plus affectées se trouvaient dans la partie supérieure de l'échelle des revenus (Koutsogeorgopoulou et al., 2013). Les mesures touchant les ménages à bas revenus, en revanche, telles que la réduction des prestations de chômage en 2012, ont revêtu un caractère régressif. En 2012, les pertes de revenus subies par les 10 % les plus pauvres de la population ont été considérables et plus marquées qu'au Portugal et en Lettonie (Avram et al., 2013) (graphique 17). Ces estimations internationales ne tiennent cependant pas compte des mesures budgétaires les plus récentes (postérieures à la mi-2012) et ne portent pas sur les effets redistributifs des mesures structurelles.

**Graphique 17. Impact de l'assainissement budgétaire sur le revenu des ménages**  
Variation du revenu disponible des ménages attribuable aux mesures d'assainissement budgétaire jusqu'en 2012<sup>1</sup>



1. Seules les mesures ayant un effet direct sur le revenu disponible des ménages ont été prises en compte. Les déciles sont basés sur le revenu disponible dont les ménages auraient disposé en 2012 en l'absence des mesures d'assainissement budgétaire, et ils ont été calculés en utilisant l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée pour ajuster les revenus en fonction de la taille des ménages.

Source : Avram, S. et al. (2013), « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries », *EUROMOD Working Paper*, n° EM 2/13, janvier.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135205>

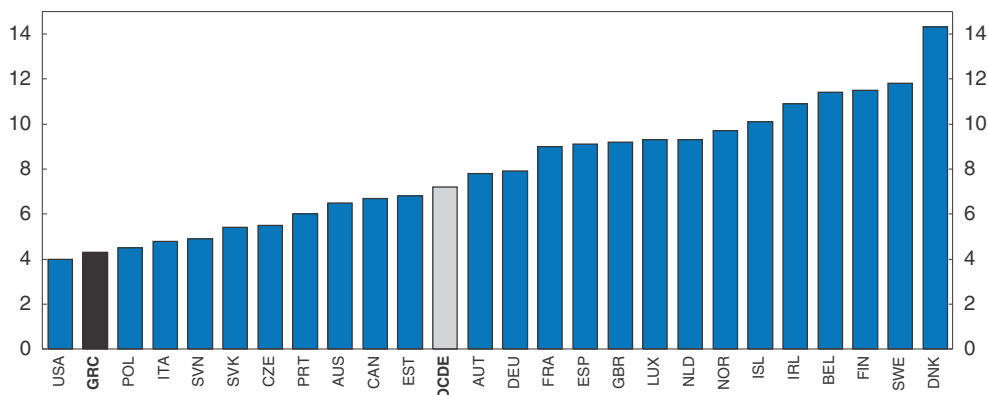
### **Un meilleur ciblage des ressources du système de protection sociale peut amortir l'impact de la récession**

Les dépenses sociales, hors pensions et santé, représentaient seulement 4¼ pour cent du PIB environ au début de la crise en 2009, soit un niveau nettement inférieur à celui observé dans les autres pays européens (graphique 18), et elles étaient mal ciblées. Il faut savoir qu'en Grèce, une partie des dépenses de retraite se substitue purement et simplement à l'assistance sociale, même si cela ne concerne que les personnes âgées (Leventi et al., 2013). Le système de protection sociale était en outre extrêmement complexe, se caractérisait par des inégalités en matière de générosité des prestations, et il lui manquait un dispositif général d'aide au revenu soumise à conditions de ressources (OCDE, 2013d). Certains des groupes les plus vulnérables, tels que les jeunes chômeurs et un grand nombre de familles pauvres ayant besoin d'une aide au logement, n'étaient pas couverts, les prestations étant, dans une large mesure, subordonnées à une assurance sociale à laquelle ils n'ont pas droit. Cela dit, certaines prestations, telles que les allocations familiales, n'étaient pas ciblées du tout. Seuls 50 % des bénéficiaires appartenaient aux 30 % les plus pauvres de la population, si bien que la couverture des plus nécessiteux était inadéquate (OCDE, 2013d). En outre, le niveau de certaines prestations clés, telles que les allocations d'assurance chômage, mesurées en proportion du salaire minimum ou médian, était faible en termes de comparaison internationale, leur durée de versement pouvait aller jusqu'à un an, et les travailleurs indépendants n'y avaient pas accès. En outre, le système de protection sociale pâtissait d'une administration médiocre et se caractérisait par une multitude d'organismes sociaux appliquant des normes et des dispositions disparates.


À la suite de la crise, les prestations destinées aux chômeurs ont été renforcées. Les critères d'admissibilité au bénéfice de l'assistance chômage (accordée aux chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, au bout d'un an) ont été élargis et les conditions de ressources durcies. Un régime d'assurance chômage soumise à conditions de ressources a été mis en place pour les travailleurs indépendants. Le taux de couverture reste cependant limité : moins de 50 % des chômeurs récents recevaient des

Graphique 18. **Les prestations sociales (hors pensions et santé) sont modestes**

En pourcentage du PIB, 2009



Source : OCDE, Base de données des Dépenses sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135224>

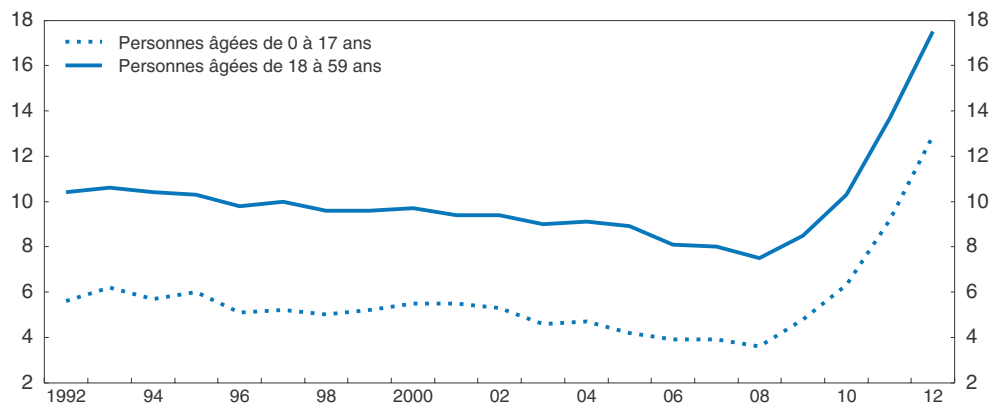
prestations d'assurance chômage en 2012, contre 65 % en 2010. L'extension de leur couverture dépendra de la situation budgétaire, mais les prestations d'assurance chômage seraient plus proches des normes européennes si leur durée était prolongée à deux ans, les versements étant dégressifs dans le temps afin de préserver les incitations au travail. Le taux de remplacement net assuré par les prestations d'assurance chômage reste également inférieur à la moyenne internationale.

Le ciblage d'autres prestations sociales s'est également amélioré. Les allocations familiales sont à présent soumises à conditions de ressources en 2013, et 20 millions EUR ont été mis en réserve pour financer un projet pilote de revenu minimum soumis à conditions de ressources, qui devrait être mis en œuvre en 2014. Ce dispositif sera ciblé sur les personnes en situation d'extrême pauvreté, et l'aide au revenu sera combinée avec des initiatives destinées à lutter contre l'exclusion sociale. S'il est couronné de succès, un programme de revenu minimum à part entière devrait être mis en place. Ceci est particulièrement important compte tenu de la forte hausse du nombre des ménages sans emploi depuis le déclenchement de la crise (graphique 19). Des données recueillies à l'échelle internationale prouvent que les régimes de revenu minimum sont très efficaces pour réduire l'extrême pauvreté (Atkinson, 1998 ; Farinha-Rodrigues, 2004). Sur le long terme, une fois qu'un tel programme aura été créé et que la durée de l'assurance chômage aura été allongée, on pourrait supprimer l'assistance chômage soumise à conditions de ressources afin de ne pas accroître la complexité du système de protection sociale. Un projet de création d'une aide au logement plus générale soumise à conditions de ressources a été annoncé, même si l'on ignore encore quelles seraient les caractéristiques précises de cette prestation et son calendrier de mise en œuvre. Pour s'attaquer au problème du sans-abrisme, et au vu du sous-développement des programmes sociaux destinés aux sans-abri et du logement social en Grèce, il est très important qu'un programme bien ciblé d'aide au logement soit mis en place.


Les autorités pourraient également envisager de mettre en place un programme national de repas scolaires subventionnés, également soumis à conditions de ressources, peut-être sous forme pilote dans un premier temps, afin de remédier à la montée de l'insécurité alimentaire parmi les enfants des ménages pauvres. De tels programmes

Graphique 19. **Le nombre de ménages sans emploi a augmenté**

Proportion de personnes par tranche d'âge vivant dans des ménages où personne ne travaille



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135243>

existent déjà dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni (Matsaganis, 2013). Le coût d'un tel programme devrait cependant être compensé par des économies réalisées dans d'autres domaines.

Le gouvernement a également renforcé davantage les contrôles exercés sur les programmes sociaux. Une surveillance étroite des bénéficiaires de prestations d'invalidité, qui se caractérisent par des fraudes généralisées, a déjà permis de réaliser des économies (EC, 2013b). L'engagement pris par le gouvernement d'aller plus loin en augmentant le nombre de réévaluations à court terme est bienvenu. Une surveillance efficace et la disponibilité de données mises à jour sont essentielles pour une mise en œuvre efficace.

Pour que la transition vers un système de protection sociale mieux ciblé soit réussie, il faut renforcer les capacités administratives et les mécanismes de contrôle, améliorer les outils administratifs et disposer d'informations à jour et précises sur les revenus des demandeurs. Ce point revêt une importance toute particulière compte tenu de l'incidence significative du travail non déclaré. Dans son rapport de 2013 intitulé *Greece – Reform of Social Welfare Programmes*, l'OCDE souligne la nécessité de mettre en place un système de gouvernance plus efficace de ces programmes. Cela peut se faire via une accélération de la rationalisation des organismes de sécurité sociale et une poursuite du regroupement de ceux qui restent, ainsi qu'une harmonisation rapide des systèmes d'information entre ces organismes (OCDE, 2013d). Il est essentiel de réduire la complexité du système et les phénomènes de chevauchement, tant au niveau central que local, pour assurer un ciblage efficace.

La crise a également conduit à de nouvelles modifications du système de retraite, qui était extrêmement complexe et disparate en termes de prestations. En 2010, une réforme de fond a renforcé la viabilité à long terme du système en réduisant la générosité, et certains éléments, notamment le relèvement et l'harmonisation des âges de départ en retraite, ont amélioré l'équité de ce système (Rawdanowicz et al., 2013). Cette réforme s'est également traduite par la mise en place d'une pension de base soumise à conditions de ressources pour les personnes non assurées ou n'ayant pas cotisé pendant suffisamment d'années, ce qui a consolidé le filet de protection sociale. Néanmoins, des inégalités subsistent dans la mesure où certains groupes professionnels, tels que les professions



libérales, ont conservé des régimes indépendants et plus généreux. En outre, bien que la réforme de 2010 ait simplifié la structure du système, de sorte qu'il ne reste plus que 6 organismes de retraite (alors que leur nombre était nettement supérieur à 100 il y a peu encore), il existe toujours 93 systèmes sectoriels relevant de ces grands organismes assortis de différentes cotisations de sécurité sociale.

La suppression des exonérations dont bénéficient encore certains groupes en matière de retraite irait dans le sens de la justice distributive, outre le fait qu'elle contribuerait à l'assainissement des finances publiques. En fonction des contraintes budgétaires, les autorités pourraient également engager des réformes visant à harmoniser et rationaliser les taux de cotisation des différents organismes de retraite et d'assurance maladie, dans la mesure où les prestations semblent avoir été dans une large mesure harmonisées. Ainsi, il serait utile de rationaliser les cotisations de retraite de nombreux professionnels – les ingénieurs, par exemple, sont assujettis à des cotisations forfaitaires qui ne dépendent pas de leurs revenus d'activité.

#### Encadré 4. **Recommandations destinées à améliorer l'efficacité du système de protection sociale**

- Améliorer la gouvernance des programmes sociaux en accélérant le regroupement des structures de gestion des organismes d'assurance sociale, ainsi que l'harmonisation des systèmes d'information entre ces organismes, ce qui est essentiel pour cibler les prestations de manière à protéger les plus vulnérables.
- Délimiter plus efficacement certaines prestations sociales et introduire un système de revenu minimum ciblé de manière appropriée.
- Intensifier les contrôles exercés sur les bénéficiaires de prestations sociales, en particulier en matière d'invalidité, en augmentant la fréquence des réévaluations, comme cela a été envisagé, et en veillant à l'efficacité de la surveillance et à la mise à jour des données.
- Mettre en place un programme national de repas scolaires subventionnés, soumis à conditions de ressources.
- Envisager sur le long terme, et si la situation budgétaire le permet, d'allonger d'un an la durée de versement des prestations d'assurance chômage, en veillant toutefois à ce qu'elles soient dégressives dans le temps.
- Harmoniser les taux de cotisation des organismes de retraite et d'assurance maladie.

#### **Garantir l'accès aux services de soins de santé, tout en maîtrisant leurs coûts**

L'accès à des services publics de soins de santé de bonne qualité peut constituer un vecteur d'équité et de croissance à long terme (OCDE, 2011b ; Hoeller et al., 2012). De l'ordre de 10 % du PIB, les dépenses de santé étaient relativement élevées en Grèce avant la crise, mais le secteur se caractérisait par de nombreux problèmes d'inefficience, ainsi que cela avait été évoqué dans le chapitre spécial consacré à la santé dans l'*Étude économique* de 2009 (OCDE, 2009) et par Economou et Giorno (2009). Les efforts d'allègement des dépenses de santé devraient être axés sur les dépenses inefficaces, et dans toute la mesure du possible, il conviendrait d'éviter toute diminution du niveau de service. Des données récentes faisant ressortir une dégradation des indicateurs sanitaires en matière de santé mentale et de maladies infectieuses – comme l'infection par le virus de



l'immunodéficience humaine (VIH) et le paludisme – soulignent la nécessité de préserver des services préventifs essentiels, qui tendront à bénéficier davantage aux groupes à faibles revenus qui sont plus susceptibles d'être touchés par ces maladies (Vakali et al. 2012 ; Karanikolos et al., 2013).

Le fait que de nombreux travailleurs et leur famille aient perdu le bénéfice de l'assurance maladie depuis le début de la crise est un sujet de préoccupation majeur. En Grèce, au bout de deux ans, les chômeurs de longue durée ne sont plus couverts par l'assurance chômage ni par l'assurance maladie (Economou et al., 2013). Les travailleurs indépendants n'ayant pas acquitté de cotisations sociales n'ont pas non plus de couverture. La population non assurée a fortement augmenté depuis le début de la crise. Selon les estimations officielles, environ 10 % de la population ne peut actuellement prétendre au bénéfice de l'assurance maladie. Certaines de ces personnes ont accès, sous conditions de ressources, à une palette limitée de services de santé de base, mais certains groupes vulnérables – tels que les immigrés clandestins, les travailleurs indépendants qui ont mis fin à leurs activités mais n'ont pas d'attestation de paiement de leurs impôts, et les ménages dont les revenus sont supérieurs au plafond de ressources (fixé à 5 000 EUR par an) – en sont privés. Ils peuvent toutefois accéder aux services d'urgence des hôpitaux publics.

Les récentes initiatives adoptées pour réduire les disparités d'assurance maladie ont notamment consisté à réduire le nombre de jours de cotisation requis pour avoir droit à une couverture médicale complète, et à prolonger temporairement de deux à trois ans la couverture maladie des chômeurs. L'année 2013 a vu le lancement d'un nouveau programme de chèques-santé, soutenu par le Fonds social européen (FSE), en vue de permettre à 230 000 personnes privées depuis longtemps d'assurance maladie d'avoir accès à des services de soins de santé primaires. Ces initiatives contribuent de manière importante à amortir l'impact de la récession, et à supposer que cela reste possible d'un point de vue budgétaire, elles devraient être poursuivies jusqu'à ce que la situation économique se soit nettement améliorée afin de fournir une couverture de base adéquate à ceux qui sont dépourvus de toute protection.

#### Encadré 5. **Recommandations concernant les services de soins de santé**

- Pour autant que la situation budgétaire le permette, poursuivre la mise en œuvre des dispositifs destinés à garantir l'accès aux soins de santé des groupes vulnérables et non protégés jusqu'à ce que la situation économique s'améliore.
- Surveiller attentivement les répercussions sanitaires de la crise sur la population et, si nécessaire, prendre d'autres mesures pour protéger la santé publique.
- Axer les efforts d'allègement des dépenses de santé sur la réduction des problèmes d'inefficience, tout en évitant de pratiquer des coupes dans les programmes efficaces et essentiels.

#### **Renforcer les politiques d'activation**

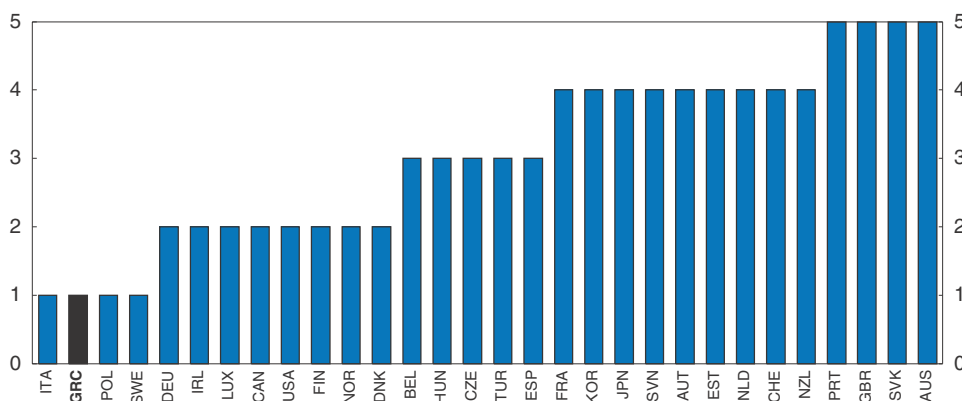
Le chômage est très élevé, en particulier chez les jeunes (dont le taux est d'environ 60 %). Une bonne insertion des jeunes sur le marché du travail est essentielle pour éviter les conséquences négatives à long terme que pourraient avoir des périodes prolongées de chômage et de faiblesse des revenus au début de leur carrière (OCDE, 2013e).

Pour le réduire, et éviter le coût social et budgétaire élevé qu'il représente, les autorités doivent mettre en œuvre des politiques d'activation qui auront un coût, alors que les ressources budgétaires sont aujourd'hui très limitées. Le service public de l'emploi (OAED) a lancé un certain nombre de politiques actives de l'emploi et de programmes de formation professionnelle depuis la crise. Jusqu'ici, les dépenses au titre des programmes intégralement mis en œuvre représentent 0.3 % du PIB, et 1.7 point de PIB supplémentaire a été affecté à ces dispositifs. Il est néanmoins essentiel de procéder à une évaluation rigoureuse et systématique de ces programmes, afin de distinguer ceux qui fonctionnent des autres, et de veiller à ce que les dépenses soient aussi efficaces que possible. Les programmes qui fonctionnent devraient être étoffés, et les autres démantelés. Le plan d'action adopté en 2013 pour évaluer ces programmes constitue donc une initiative bienvenue. Un programme de modernisation de l'OAED a été élaboré et son application devrait, si possible, être avancée.

Il est possible d'accroître la portée des services de formation, de conseil et de placement en imposant des obligations plus strictes aux bénéficiaires de prestations de chômage, en intensifiant leur suivi et en prenant des sanctions le cas échéant. Élargir cette approche à la recherche active d'emploi, qui fait aujourd'hui l'objet d'un suivi limité (graphique 20), parallèlement à l'amélioration de la situation économique contribuerait à orienter les chômeurs vers les programmes d'activation les plus adaptés à leurs besoins (OCDE, 2010 ; OCDE, 2011a). Un cadre juridique relatif à ces « obligations réciproques » existe depuis 1985. Néanmoins, le contrôle du respect de ces obligations laisse à désirer et il n'existe aucun cas officiellement recensé de personne à laquelle le bénéfice de prestations aurait été effectivement retiré. Pour être efficace, la loi doit être appliquée et ses résultats doivent faire l'objet d'un suivi attentif, conformément aux meilleures pratiques observées dans la zone OCDE (graphique 20).


### Graphique 20. Suivi de la recherche d'emploi

Sur une échelle de 1 (moins strict) à 5 (le plus strict)<sup>1</sup>



1. La note reflète les critères du suivi de la recherche d'emploi mis en place au début de 2011. Pour plus de détails, voir Source.

Source : Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 131, Éditions OCDE, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135262>

### **Renforcer le rôle de l'inspection du travail pour préserver les acquis sociaux**

Les autorités devraient surveiller de près les répercussions des récentes réformes du marché du travail (évoquées plus haut) pour s'assurer qu'elles n'ont pas d'effets sociaux non désirés. Les contrats individuels se généralisent à un rythme soutenu, plus rapide que celui de l'augmentation du nombre d'accords d'entreprise. Cette évolution est bienvenue, dans la mesure où elle est cruciale pour l'ajustement de l'économie, mais 98 % des entreprises comptent moins de 10 salariés, et la majorité des travailleurs n'ont aucune expérience de la négociation (Voskeritsian and Kornelakis, 2011).

Il serait important de renforcer le rôle de l'inspection du travail, afin d'assurer la pleine application du code du travail, notamment des règles prévues en matière de santé et de sécurité. Une avancée a eu lieu à cet égard, dans la mesure où une récente loi renforce les capacités de l'inspection du travail, et prévoit une coopération plus étroite avec la police financière. Pour lutter contre le travail au noir, elle prévoit en outre l'imposition d'amendes aux entreprises qui emploient des bénéficiaires de prestations de chômage. Sur la base des conclusions du Bureau international du travail (BIT), le gouvernement a élaboré un plan d'action pour améliorer le fonctionnement global et l'efficacité du système d'inspection du travail. Il est essentiel qu'il soit mis en œuvre en temps voulu. L'adoption d'un Code du travail unique, envisagée par le gouvernement, réduirait la complexité de la législation et renforcerait son caractère exécutoire (IMF, 2013c).

#### **Encadré 6. Recommandations concernant la politique du marché du travail**

- S'attaquer au chômage élevé, en particulier chez les jeunes, en renforçant les programmes d'activation et en évaluant leur efficacité en termes de promotion de l'emploi. Renforcer l'efficacité du système d'inspection du travail, comme prévu, afin de garantir la bonne mise en œuvre du code du travail, et intensifier les inspections ainsi que les sanctions.
- Subordonner l'accès aux prestations de chômage à des obligations plus strictes de participation aux programmes de formation et de placement. Élargir ce principe à la recherche active d'emploi parallèlement à l'amélioration de la situation économique. Renforcer les sanctions en cas de non-respect de ces obligations.

### **Bibliographie**

- Aiginger, K. (2013), « A New Strategy for the European Periphery », *WIFO Working Paper*, No. 443, February, [www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=46279&mime\\_type=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=46279&mime_type=application/pdf).
- Anastasatos, T. (2008), « High Current Account Deficit: The Most Important Problem Facing the Greek Economy in the Medium Term », *Greece Macro Monitor*, Eurobank EFG Research.
- Artavanis, N.T., A. Morse and M. Tsoutsoura (2012), « Tax Evasion across Industries: Soft Credit Evidence from Greece », *Chicago Booth Research Paper*, No. 12-25. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2109500> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2109500>.
- Atkinson, A.B. (1998), *Poverty in Europe*, Blackwells Publishers, Oxford.
- Avram, S. et al. (2013), « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries », *EUROMOD Working Paper*, No. EM 2/13, January.
- BoG (Bank of Greece) (2013), *Monetary Policy 2012-2013*, Athens, May.
- Blanchard, O. and D. Leigh (2013), « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers », *IMF Working Paper*, WP/13/1, January, [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf).

- EC (2013a), « Task Force for Greece Quarterly Report », April, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/qr4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/qr4_en.pdf).
- EC (2013b), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Second Review », European Economy, *Occasional Papers*, No. 148, May, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp148\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf).
- EC (European Commission) (2012), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece. First Review », European Economy, *Occasional Papers*, No. 123, December, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp123\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf).
- Economou, C. et al. (2013), « The Impact of the Financial Crisis on the Greek Health Care System », WHO Regional Office for Europe and the European Observatory for Health Policies and Systems, forthcoming.
- Economou, C. and C. Giorno (2009), « Improving the Performance of the Public Health Care System in Greece », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 722, OECD Publishing, Paris.
- Eurogroup (2012), « Eurogroup Approves Next Disbursement to Greece », Communiqué of the 27 November, [www.eurozone.europa.eu/newsroom/news/2012/11/eurogroup-approves-next-disbursement-to-greece/](http://www.eurozone.europa.eu/newsroom/news/2012/11/eurogroup-approves-next-disbursement-to-greece/).
- Farinha-Rodrigues, C. (2004), « The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal », *Department of Economic at the School of Economics and Management, Technical University of Lisbon Working Papers*, No. 2004/09, Lisbon.
- Fondeville, N. and T. Ward (2011), « Homelessness During the Crisis », European Commission, November.
- Hoeller, P. et al. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality across the OECD », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 924, OECD Publishing, Paris.
- IMF (2013a), « Greece: Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility », No. 13/241, July, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13241.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13241.pdf).
- IMF (2013b), « Greece: Third Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility », *Country Report*, No. 13/153, June, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13153.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13153.pdf).
- IMF (2013c), « Greece: First and Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Waiver of Applicability, Modification of Performance Criteria, and Rephrasing of Access », *IMF Country Report*, No. 13/20, January.
- Jonung, L. (2009), « The Swedish Model for Resolving the Banking Crisis of 1991-93. Seven Reasons Why it was Successful », European Economy, *Economic Paper*, No. 360, February, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14098\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14098_en.pdf).
- Karanikolos, M. et al. (2013), « Financial Crisis, Austerity, and Health in Europe », *The Lancet*, March 27, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60102-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60102-6).
- Koutsogeorgopoulou, V. et al. (2013), « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece », *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming, OECD Publishing, Paris.
- Leventi, C., M. Matsaganis and P. Tsakloglou (2013), « Greece 2009-2012 » *EUROMOD Country Report*, February.
- Matsaganis, M. (2013), « School Meals in the Greece of Crisis », *Newsletter 4/2013*, Policy Analysis Research Unit, Athens University of Economics and Business (in Greek).
- NBG (National Bank of Greece) (2013), « Container Ports: An Engine of Growth », Sectoral Report, April, [www.nbg.gr/wps/wcm/connect/dd91476f-c573-49cc-abc5-9298c02e32a8/Container\\_Ports\\_2013.pdf?MOD=AJPERES](http://www.nbg.gr/wps/wcm/connect/dd91476f-c573-49cc-abc5-9298c02e32a8/Container_Ports_2013.pdf?MOD=AJPERES).
- OECD (2013a), *Economic Policy Reforms. Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *Interconnected Economics: Benefiting From Global Value Chains*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), *How's life? 2013 – Measuring well-being*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013d), *Greece: Reforms of Social Welfare Programmes*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013e), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), *OECD Economic Surveys: Greece*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2010), *Jobs for Youth: Greece*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), *OECD Economic Surveys: Greece*, OECD Publishing, Paris.
- Palumbo, G. et al. (2013), « The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1060, OECD Publishing, Paris.
- Rawdanowicz, L. et al. (2013), « The Equity Implications of Fiscal Consolidation », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1013, OECD Publishing, Paris.
- Vakali, A. et al. (2012), « Malaria in Greece, 1975 to 2010 », *Euro Surveil*: 20322.
- Vasardani, M. (2011), « Tax Evasion in Greece: An Overview », *Economics Bulletin*, Bank of Greece, June, [www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/econbull201106.pdf](http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/econbull201106.pdf).
- Voskeritsian, H. and A. Kornelakis (2011), « Institutional Change in Greek Industrial Relations in an Era of Fiscal Crisis », *GreeSE Paper*, No. 52, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, November.

## ANNEXE A1

*Progrès accomplis en matière de réformes structurelles*

Ce tableau recense les mesures prises récemment pour donner suite aux recommandations formulées dans la précédente *Étude*. Les nouvelles recommandations incluses dans cette *Étude* figurent dans ses différents chapitres.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2011)
<b>Secteur financier</b>	
Continuer de surveiller de près le secteur financier et l'offre de crédit, 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. Les banques devraient continuer d'assainir leurs bilans, étant donné les risques systémiques qui prévalent en raison de l'éventualité d'une restructuration de la dette publique.	À la suite de la dégradation de l'assise financière et des lourdes pertes subies par les banques en raison de la crise, ainsi que de la participation du secteur privé à la restructuration de la dette publique en mars 2012, un plan de recapitalisation et de résolution des défaillances a été adopté. Quatre grandes banques considérées comme systémiques ont été recapitalisées. Toutes les autres banques dans l'incapacité de se recapitaliser elles-mêmes sur le marché privé des capitaux ont fait l'objet d'une procédure de résolution. Les actionnaires ont subi des pertes conséquentes, mais tous les déposants ont été protégés.
Poursuivre les apports de liquidités aux banques. Toute tentative de réduire la dépendance des banques à l'égard des liquidités fournies par la Banque centrale européenne (BCE) par le biais d'opérations de restructuration doit être faite avec prudence, afin d'éviter un resserrement du crédit.	Le plan de recapitalisation et l'amélioration de la stabilité politique ont renforcé la confiance des déposants. Les dépôts bancaires ont augmenté entre juin 2012 et juillet 2013. Cela a compensé en partie la baisse intervenue entre la fin de 2009 et la mi-2012. La dépendance des banques vis-à-vis du mécanisme de fourniture de liquidités d'urgence, pour leur financement, a également été réduite.
Promouvoir les partenariats ou les fusions avec des banques étrangères, notamment via la cession des participations que détient encore l'État.	Grâce au cadre de résolution des défaillances bancaires, les composantes saines des sept banques non systémiques ont été absorbées par les établissements systémiques.
<b>Politique budgétaire, cadre budgétaire et questions statistiques</b>	
Exercer un contrôle rigoureux sur le solde budgétaire primaire et mettre en œuvre rapidement la stratégie de privatisation. Mettre en œuvre de manière stricte le programme convenu avec la « Troïka » des créanciers de la Grèce (Fonds monétaire international, Union européenne et Banque centrale européenne).	Les objectifs de déficit ont été atteints malgré une croissance plus faible que prévu. En 2013, le solde budgétaire primaire sera probablement excédentaire.
Assurer un partage équitable de la charge de l'ajustement. Déployer davantage d'efforts pour expliquer les avantages qui découleront de ces changements.	Les mesures d'assainissement budgétaire ont été conçues de manière avoir un impact plus fort sur les personnes aux revenus les plus élevés. Les prestations destinées aux chômeurs ont été étoffées et les prestations sociales sont devenues plus ciblées, notamment les allocations familiales. Vingt millions EUR ont été mis en réserve pour financer un projet pilote de revenu minimum soumis à conditions de ressources, qui devrait être mis en œuvre en 2014.
Tous les projets de lois présentés au parlement devraient inclure une évaluation de leur incidence budgétaire et être systématiquement intégrés au programme budgétaire à moyen terme, afin qu'il soit actualisé et qu'il demeure fiable.	Une stratégie budgétaire à moyen terme prolongeant de quatre ans l'horizon des prévisions budgétaires est préparée et votée chaque année au mois de mai par le Parlement.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2011)
Poursuivre les efforts visant à obtenir rapidement des données actuelles de bonne qualité relatives à l'exécution du budget ainsi qu'aux engagements de paiement des collectivités locales et de la sécurité sociale.	Des progrès ont été constatés concernant les informations mensuelles et trimestrielles fournies sur l'exécution du budget. Le portail Internet créé pour enregistrer les dépenses est de plus en plus utilisé, y compris par le principal organisme d'assurance maladie (EOPPY) depuis décembre 2012. Néanmoins, des difficultés subsistent concernant les arriérés de paiement des pouvoirs publics.
Publier des comptes nationaux trimestriels tant pour le secteur des administrations publiques que pour celui des ménages. Élaborer des indicateurs plus à jour et corrigés des variations saisonnières, couvrant tous les secteurs clés de l'économie. Améliorer les statistiques relatives à l'emploi public et aux rémunérations dans le secteur public.	Des progrès ont été accomplis dans la plupart de ces domaines. Il faudrait que les séries chronologiques sur l'emploi dans le secteur des administrations publiques soient plus aisément accessibles. Il manque toujours des séries chronologiques corrigées des variations saisonnières pour les statistiques de comptabilité nationale publiées par l'office statistique grec.

#### Lutter contre la fraude fiscale et améliorer le système d'imposition

Poursuivre la simplification du système d'imposition. Éliminer les nombreuses exonérations et déductions qui subsistent pour l'impôt sur les sociétés, et remédier au biais du système fiscal en faveur des travailleurs indépendants. Abaisser encore le seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est élevé.	En 2013, plusieurs déductions et crédits d'impôt relatifs à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont été supprimés (pour les frais de scolarité, l'assurance-vie, les intérêts d'emprunts hypothécaires, etc.) et le nombre de ses tranches d'imposition a été ramené de 8 à 3. Pour les travailleurs indépendants, le seuil d'exonération a été éliminé et le taux minimum d'imposition a été fixé à 26 %, tandis que le taux applicable au-delà de 50 000 EUR a été porté à 35 %.
Abroger le régime préférentiel de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficient certains produits ou certaines professions (notamment les avocats et les notaires) ainsi que certaines îles. Supprimer les nombreuses taxes collectées pour le compte de tiers.	L'exonération de TVA dont bénéficiaient les avocats et les notaires a été supprimée. L'exonération de TVA relative aux services hospitaliers et médicaux a été limitée aux prestataires qui sont des organismes de droit public ou des organisations à but non lucratif.
Améliorer le fonctionnement de l'administration fiscale. Améliorer les activités de contrôle en faisant appel à des agents plus qualifiés. Faire en sorte que les inspecteurs puissent avoir plus facilement accès aux informations bancaires concernant les contribuables. Envisager d'expérimenter l'intervention de services privés dans l'administration de l'impôt. Concevoir et publier des indicateurs permettant de vérifier l'efficacité des mesures prises aux différentes étapes du processus d'imposition.	L'administration fiscale s'est vu accorder une plus grande autonomie, puisqu'a été nommé à sa tête en janvier 2013 pour une durée de cinq ans un secrétaire général plus indépendant, doté de responsabilités et de compétences élargies. Cela s'est accompagné d'un renforcement de la responsabilisation des agents, ceux-ci étant soumis à des évaluations régulières de leurs performances. Des formations du personnel ont été mises en place avec l'aide du Groupe spécial pour la Grèce, afin de développer les contrôles axés sur le risque et de créer des services spécialisés par type de fraude. L'administration peut maintenant accéder plus directement aux informations bancaires et pourra employer des méthodes indirectes pour évaluer le revenu des contribuables sans devoir recourir à des mécanismes spécifiques. Des indicateurs ont été élaborés afin de permettre une meilleure évaluation de l'efficacité de la collecte des impôts, y compris au niveau local.
Centraliser l'administration et la collecte des prélèvements fiscaux et des cotisations de sécurité sociale en les confiant à un seul organisme, afin de faciliter le recoupement et la vérification des informations. Il conviendrait d'élargir l'utilisation des attestations de paiement d'impôt et leur champ d'application.	Les autorités ont lancé un processus de rationalisation de la collecte des cotisations sociales, qui a été confiée à un seul organisme, l'Institut d'assurances sociales (IKA), qui s'en charge pour l'ensemble des organismes de retraite et d'assurance maladie depuis juillet 2013.
Mettre fin aux amnisties fiscales. La stigmatisation des fraudeurs importants devrait devenir la règle. Des poursuites ostensibles et couronnées de succès contre les fraudeurs sont nécessaires. Imposer des sanctions significatives. Envisager de publier les déclarations de revenus de tous les contribuables, comme le font certains pays nordiques membres de l'OCDE.	La stigmatisation des fraudeurs importants est devenue plus fréquente. Néanmoins, davantage d'efforts sont nécessaires pour renforcer la crédibilité des autorités s'agissant de leur capacité d'identifier et de sanctionner rapidement les contribuables se livrant à la fraude fiscale. L'enjeu le plus important est d'améliorer le déroulement des procédures judiciaires et de les accélérer.

#### Administration publique

Améliorer la gestion de l'administration publique 1) en s'attachant au recrutement d'agents de grande valeur, 2) en modifiant la structure des incitations dans le sens d'une plus forte productivité et en instaurant une culture de l'évaluation des performances du personnel fondée sur des objectifs individuels clairs, et 3) en poursuivant la politique de remplacement partiel des personnes qui partent à la retraite.	Les autorités atteindront probablement leur objectif de réduction des effectifs de 150 000 postes entre 2011 et 2015 en ne remplaçant qu'une personne sur cinq partant à la retraite. Pour remédier aux problèmes de répartition des effectifs, un nouveau « dispositif de mobilité » a été élaboré. D'ici à la fin de 2013, 25 000 personnes doivent être transférées vers ce programme. En outre, 15 000 individus seront licenciés d'ici à la fin de 2014 pour permettre le recrutement de nouveaux effectifs qualifiés.
--	---

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2011)
Poursuivre les efforts de maîtrise des dépenses de personnel. Procéder à la rationalisation prévue des prestations spéciales dont bénéficient les agents du secteur public.	Les primes correspondant à un 13 <sup>e</sup> et 14 <sup>e</sup> mois de salaire ont été réduites, et la gestion fragmentée des paies par les ministères et les organismes publics a été remplacée par une grille de salaires en novembre 2011. Celle-ci a été élargie aux régimes de rémunération spéciaux (des juges, des professeurs, de la police, de l'armée, etc.) en novembre 2012. Ces réformes ont non seulement réduit de près de 20 % le niveau moyen des rémunérations, mais elles ont en outre permis de rationaliser leur structure.
Veiller à ce que soient pleinement et efficacement mis en œuvre les lois et règlements adoptés. Définir clairement les responsabilités en matière de contrôle au sein des ministères, en vue d'assurer un suivi plus étroit de la mise en œuvre des réformes sur la base d'indicateurs objectifs. Il conviendrait de diffuser largement les résultats de ce suivi sous la surveillance des partenaires sociaux.	Un secrétariat général relevant directement du Premier ministre a été créé pour coordonner les travaux des ministères et superviser la mise en œuvre des réformes.
Envisager un changement du statut des fonctionnaires pour les nouvelles recrues, qui mettrait fin à la garantie d'emploi à vie et la remplacerait par des contrats de durée indéterminée similaires à ceux des salariés du secteur privé.	Aucune mesure prise.
Adopter un système rigoureux et exhaustif d'analyse d'impact de la réglementation, afin d'améliorer encore les mécanismes de contrôle des lois et règlements. Il conviendrait d'envisager un examen central institutionnalisé de l'arsenal des lois et de règlements destiné à jauger leurs effets sur la concurrence.	En 2012, le Parlement a intégré dans la législation les Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation, mais leur mise en œuvre a pris du retard. Avec le soutien de l'OCDE, les autorités ont également lancé un projet destiné à réduire de 25 % les coûts administratifs découlant de la réglementation en vigueur dans 13 secteurs de l'économie.

#### Réforme du système de santé

Rationaliser la gestion des marchés publics des hôpitaux. Professionnaliser la gestion des hôpitaux en nommant des gestionnaires qualifiés et renforcer leur autonomie de gestion. Mettre en place un système de financement hospitalier organisé par catégories de pathologies.	Les dépenses hospitalières ont été réduites grâce à une gestion plus stricte des appels d'offres organisés pour l'acquisition de biens et services médicaux et à une réduction de la masse salariale. Une série de mesures ont été prises pour améliorer la gestion et le financement (GHM) du système.
Organiser une gestion de la démographie médicale adaptée aux besoins de soins de santé. Augmenter le nombre d'infirmières et la proportion de médecins généralistes. Élaborer un système de médecin référent.	Une réforme visant à améliorer l'affectation des ressources et le fonctionnement du système de soins primaires est en cours en 2013.
Adopter rapidement le système de comptes de la santé de l'OCDE. Créer un organisme fournissant des conseils en matière d'évaluation économique des biens et services de santé et des pratiques médicales. Mettre en place des carnets de santé, tout en incitant les patients à les présenter systématiquement aux médecins.	En 2013, pour la première fois, un système de comptes de la santé conforme aux recommandations de l'OCDE a été publié. Le système de comptabilité des hôpitaux a également été réformé et modernisé. Les progrès accomplis en termes d'informatisation des hôpitaux et des soins primaires permettront de mettre en place ultérieurement un système électronique regroupant les dossiers médicaux des patients.
Envisager de revoir le mode de rémunération des pharmaciens, afin de réduire les incitations à vendre les médicaments les plus chers. Favoriser la diffusion des médicaments génériques. Revoir les normes de conditionnement des produits pharmaceutiques pour limiter les gaspillages.	En 2012 et 2013 ont été instaurées de nouvelles règles de tarification des médicaments, destinées à rendre le système plus transparent et plus efficace, notamment grâce aux génériques. La marge légale des pharmacies privées sur le prix de gros des médicaments sera de 32,4 % pour les produits dont le prix est inférieur à 200 EUR, et d'un montant forfaitaire de 30 EUR au-delà de ce seuil.
Renforcer la supervision des pratiques médicales pour limiter la généralisation des paiements informels. Instaurer un mécanisme formel de participation des patients au coût des soins ambulatoires. Différencier la rémunération des médecins hospitaliers selon leur spécialité. Réexaminer les modalités de rémunération des praticiens : instaurer un système hybride associant paiement à la capitation et paiement à l'acte.	La participation des patients au coût des soins a été revue à la hausse pour les consultations dans les services de soins externes des hôpitaux en 2011, de même que pour les médicaments délivrés sur ordonnance en 2012 et en 2013. En outre, les consultations de médecins du système national de santé donnent maintenant lieu à un paiement de la part des patients, en cas de dépassement du nombre maximum de consultations gratuites (150 ou 200) auprès de cette catégorie de docteurs.



Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2011)
<b>Réforme des retraites</b>	
Mettre au point rapidement les réformes qui permettront de maîtriser les futures dépenses de retraite.	En 2015 sera mis en place un nouveau système de retraite à deux niveaux, conjuguant une pension de base et une pension contributive proportionnelle. Les nouveaux taux d'acquisition des droits à pension dans le cadre du régime contributif dépendront du nombre d'années de cotisation. En 2012, une loi a fusionné les régimes de retraite complémentaire existants en un seul organisme, la Caisse d'assurance auxiliaire (ESEA). Les pensions seront calculées dans une logique de neutralité actuarielle, sur la base des cotisations des travailleurs et d'un mécanisme d'ajustement garantissant la viabilité financière du système.
Encourager davantage les dispositifs privés de retraite.	Aucune mesure prise.
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.	En 2012, une loi a relevé l'âge légal de la retraite à 67 ans pour les cohortes futures. L'âge minimum d'admissibilité au bénéfice de l'Allocation de solidarité sociale en faveur des retraités (EKAS), une prestation soumise à conditions de ressources, a également été porté de 60 à 65 ans en application de la loi 4093/2012.
Raccourcir la liste des professions pénibles, afin de réduire le nombre de personnes ayant droit à une retraite anticipée dans des conditions préférentielles.	En 2012, une loi a considérablement modifié la liste des professions pénibles, afin qu'elle couvre moins de 10 % de la population active.
<b>Enseignement</b>	
Accroître l'offre de services à la petite enfance, notamment pour les moins de 3 ans.	Aucune mesure prise.
Envisager l'instauration d'un accès universel à l'éducation de la petite enfance pour les enfants de quatre ans et, éventuellement, pour les enfants de trois ans également.	Aucune mesure prise.
Mettre en place un système plus intégré d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Assurer l'homogénéité et la qualité de l'offre de services.	Aucune mesure prise.
Poursuivre la mise en œuvre de stratégies visant à contrer les effets de l'appartenance à des milieux défavorisés sur les performances des élèves.	Plus de 1 500 établissements scolaires (soit environ 190 000 jeunes) situés dans des régions caractérisées par des indicateurs médiocres sur le plan éducatif et socio-économique sont placés dans des zones d'éducation prioritaire, où ils bénéficient de dispositifs tels que des classes d'accueil et des cours de rattrapage. Les autorités ont également procédé à une rationalisation des établissements, en les fusionnant, pour améliorer les conditions d'enseignement et élargir la palette des options offertes dans le cadre des programmes d'enseignement. Le nombre d'établissements d'enseignement à temps complet a plus que doublé entre 2005-06 et 2012-13.
Améliorer la formation continue des enseignants.	Dans le cadre des réformes récentes a été mis en place un système de formation des enseignants en cours d'emploi, incluant notamment une formation ciblée sur l'application des nouveaux programmes.
Les programmes doivent mieux armer les élèves en leur apportant les compétences nécessaires pour réussir dans leur vie postscolaire.	Les nouveaux programmes de l'enseignement secondaire sont appliqués dans le cadre d'un projet pilote. Une réforme en cours vise à remettre à plat le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, notamment en modifiant le système des examens d'entrée à l'université.
Introduire un examen national de fin d'études secondaires distinct des examens d'entrée à l'université.	
Accroître l'autonomie des établissements d'enseignement. S'orienter vers une structure de gouvernance moins centralisée.	Aucune mesure prise.
Mieux responsabiliser les établissements d'enseignement. Mettre au point un système efficace d'évaluation des enseignants.	La nouvelle politique d'évaluation des établissements scolaires (qui inclut une autoévaluation des établissements) et du personnel enseignant est en cours de mise en œuvre.
Modifier la Constitution pour i) autoriser les universités privées et ii) mettre en place des droits de scolarité pour les étudiants en pré-licence, fixés à un niveau modéré, tout en offrant des prêts étudiants.	Aucune mesure prise.
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.	Deux nouvelles lois adoptées en 2011 et 2012 visent à améliorer la réactivité, la qualité et le fonctionnement de l'enseignement supérieur, notamment par le biais de l'évaluation externe et de la fusion (projet « Athina ») d'établissements d'enseignement supérieur.
Accroître l'autonomie des universités en matière de sélection du personnel.	

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2011)
<b>Réforme du marché du travail</b>	
Abaisser le salaire minimum pour les « travailleurs vulnérables » (les jeunes, en particulier). Dans le cadre de la fixation des salaires minimums, tenir compte du taux élevé de chômage des jeunes.	Le salaire minimum légal a été réduit de 32 % à 511 EUR pour les salariés de moins de 25 ans, et de 22 % à 586 EUR pour les personnes âgées de 25 ans ou plus. C'est maintenant au gouvernement qu'il revient de fixer ce salaire minimum, après consultation des partenaires sociaux et des milieux universitaires, en tenant compte de la situation de l'emploi.
Encourager les négociations décentralisées en évitant l'extension administrative des conventions collectives aux parties qui ne sont pas directement représentées dans les accords initiaux. Envisager d'éliminer les accords professionnels et les accords de branche sur le long terme.	L'extension administrative des accords salariaux de branche a été suspendue, et les accords d'entreprise prévalent maintenant sur les accords de branche ou professionnels, même s'ils sont moins généreux.
Promouvoir le recours aux accords salariaux d'entreprise et leur extension rapide.	Toutes les entreprises, indépendamment de leur taille, peuvent négocier leurs propres accords collectifs avec des associations représentant au moins 60 % de leurs salariés. Avant octobre 2011, seules les entreprises comptant plus de 40 salariés bénéficiaient de ces dispositions.
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.	La durée maximale des préavis de licenciement a été réduite à quatre mois, contre 24 mois précédemment, pour les employés et cadres. Leurs indemnités de licenciement ont également été revues à la baisse et sont maintenant plafonnées à 12 mois de salaire.
Assouplir la protection de l'emploi dans le contexte du travail temporaire. Promouvoir les contrats à durée déterminée, en réduisant leurs coûts de résiliation anticipée. Réduire les restrictions relatives à l'utilisation de ce type de contrat.	Aucune mesure prise. Néanmoins, la durée de la période d'essai des nouvelles recrues (non temporaires) a été portée de deux mois à un an.
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.	Les dispositions en vigueur permettent la conversion des prestations de chômage en aides à l'emploi ou en aides à la formation.
Augmenter les aides à la garde d'enfants, et élargir le bénéfice des prestations familiales aux parents isolés, sous réserve des contraintes budgétaires.	Les prestations familiales sont soumises à conditions de ressources depuis 2012.
Améliorer le passage de l'école à la vie active. Encourager la formation des actifs.	Le service public de l'emploi (OAED) met en œuvre des mesures destinées à améliorer le maintien dans l'emploi et à faciliter l'intégration des jeunes sur le marché du travail, ainsi qu'à soutenir les travailleurs âgés et les entreprises dans les secteurs affectés par la crise, comme le tourisme.
Mettre en place un dispositif complet d'évaluation des politiques actives du marché du travail (PAMT).	Un plan d'action a été adopté en 2013 dans le but d'évaluer les programmes d'activation. Un plan d'activité axé sur la modernisation de l'OAED vise à mettre en place une documentation sur les PAMT, ainsi qu'un système d'évaluation des besoins du marché du travail.
Renforcer la capacité de l'Inspection du travail de contrôler l'application du droit du travail et de lutter contre les activités informelles.	Une loi de 2013 a renforcé les capacités de l'inspection du travail, et prévoit une coopération plus étroite avec la police financière. Elle prévoit également l'imposition d'amendes aux entreprises qui emploient des bénéficiaires de prestations de chômage.
Subordonner le versement des prestations de chômage au respect d'obligations de recherche d'emploi, en imposant des sanctions en cas de manquement.	Un cadre juridique prévoyant des « obligations réciproques » est en place depuis 1985, mais il n'existe aucun cas officiellement recensé de personne à laquelle le bénéfice de prestations aurait été retiré.
<b>Entreprises et autres entités publiques, stratégie de privatisation et réforme des marchés de produits</b>	
Poursuivre la restructuration des entreprises publiques. Il conviendra de fermer et/ou de privatiser celles qui sont régulièrement déficitaires.	La restructuration des entreprises publiques s'est poursuivie, par exemple dans le secteur des transports. La Société nationale de radio et de télévision (ERT), publique, a été fermée en 2013.
Redoubler d'efforts pour garantir la mise en œuvre rapide et stricte des projets de privatisation et de valorisation du patrimoine immobilier de l'État. Le nouveau Secrétariat général chargé du patrimoine public devrait se voir attribuer des objectifs clairs et quantifiables ainsi que les compétences nécessaires, entre autres, pour traiter le problème de l'occupation illégale de biens immobiliers appartenant à l'État.	Depuis l'automne 2012, les « actions spécifiques » qui caractérisaient certaines entreprises publiques n'existent plus. Des problèmes de compatibilité des aides d'État avec les règles européennes ont été identifiés et sont en cours de règlement. Des versions actualisées des programmes de privatisation sont maintenant publiées tous les six mois, et incluent les objectifs de recettes pour l'exercice en cours et le suivant, ainsi que le calendrier des cessions d'actifs. Néanmoins, il est peu probable que l'objectif de privatisation de 2013 soit atteint.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2011)
<p>Veiller à l'élaboration et à l'application immédiates du système de points qui doit être utilisé par l'autorité de la concurrence, la Commission hellénique de la concurrence (CHC), pour classer les dossiers par ordre de priorité. Ce nouveau système doit être pratique et reposer sur un ensemble d'indicateurs objectifs et transparents.</p> <p>Faciliter la création et la cessation d'activité des entreprises, en allégeant la charge réglementaire et les frais liés à la création d'une entreprise. Achever rapidement la mise en place du système de guichet unique permettant la réalisation en ligne des procédures d'autorisation dans le cadre de la directive européenne sur les services.</p>	<p>La réforme du système de points a été mise en œuvre. La CHC peut définir ses priorités en fonction de l'intérêt général en se focalisant sur les affaires qui sont considérées comme ayant les effets les plus marqués sur les comportements concurrentiels.</p> <p>Depuis 2011, un « guichet unique » et un registre national du commerce en ligne (GEMI) permettent de réaliser des procédures administratives. Depuis juillet 2012, les entrepreneurs peuvent créer un nouveau type de société (IKE) pour lequel aucun apport minimum de fonds propres n'est requis. Les coûts de création des autres formes juridiques d'entreprise ont été réduits de plus de 60 %. Un nouvel examen de cette procédure administrative est en train d'être réalisé avec le soutien de la Banque mondiale, en vue d'alléger encore ces coûts.</p>
<p>Procéder à la simplification des procédures d'autorisation pour les professions techniques et les activités manufacturières. Fixer des délais obligatoires pour l'approbation des demandes d'autorisations, avec accord tacite si ces délais ne sont pas tenus.</p>	<p>Depuis 2011, les autorisations sont délivrées immédiatement pour les activités techniques et manufacturières « à faibles nuisances » (qui représentent 75 % à 80 % des demandes) et un système d'évaluation <i>ex post</i> a été mis en place. Néanmoins, la notion de « faibles nuisances » est définie sur la base de critères dépassés, fondés sur la consommation d'énergie. Par ailleurs, de nombreuses procédures d'autorisation demeurent complexes et chronophages, et leur issue incertaine. Les autorités sont en train d'élaborer un programme triennal avec le soutien de la Banque mondiale pour réduire plus efficacement ces obstacles à l'investissement.</p>
<p>Encourager les activités exportatrices et réduire les obstacles administratifs aux exportations.</p>	<p>En octobre 2012, un plan d'action pour 2013-15 a été élaboré afin de réduire les obstacles administratifs aux exportations, via la mise en place d'un « guichet unique pour les exportations » au niveau national. Certaines étapes de ce plan ont déjà été mises en œuvre, telles que l'instauration d'un système électronique de déclaration en douane et la levée totale des restrictions d'accès à la profession d'agent en douane.</p>
<p><i>Énergie.</i> Dans le secteur de l'électricité, il faudrait envisager de séparer les différentes activités (production, transport et distribution), afin de favoriser une intensification de la concurrence. Veiller à ce que les autorités de régulation sectorielles soient puissantes et efficaces. Mettre fin aux droits d'exclusivité accordés à la Société publique d'électricité (DEH) pour l'exploitation des mines de lignite. Pour que les prix de l'électricité reflètent les coûts de l'offre supplémentaire d'électricité, il faudrait supprimer les tarifs préférentiels et les remplacer par des transferts de revenus ciblés.</p>	<p>En juillet 2013 a été adopté un programme de séparation de la propriété, visant à dissocier le gestionnaire de transport (ADMIE) de la DEH avant la fin 2013. Ce programme prévoit la création d'une nouvelle compagnie d'électricité privée, verticalement intégrée, via la cession de 30 % des capacités de production et de distribution de la DEH. Cette nouvelle société devrait être opérationnelle en 2015. Elle se caractériserait par un bouquet énergétique similaire à celui de la DEH, dans la mesure où elle utiliserait des centrales à lignite et aurait accès à cette ressource.</p>
<p>Envisager de placer le Gestionnaire du réseau de transport du gaz (DESFA) 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 (DEPA).</p>	<p>Le DESFA a été privatisé et la privatisation de la DEPA devrait reprendre bientôt.</p>
<p><i>Transport.</i> Accélérer la réforme du transport routier de marchandises en supprimant les restrictions tarifaires et les obstacles à l'entrée relatifs aux véhicules transportant des marchandises pour le compte de tiers.</p> <p>Mettre en œuvre rapidement le projet de restructuration du secteur ferroviaire, avant de libéraliser et privatiser la fourniture des services ferroviaires.</p>	<p>La période de transition relative à cette réforme du transport routier de marchandises, adoptée en 2010, a été raccourcie, de sorte qu'elle est entrée en vigueur au début de 2012, et non en juin 2013.</p> <p>Les entreprises publiques responsables des transports ferroviaires ont été restructurées. Deux entités essentielles ont été créées, la Société hellénique des chemins de fer (OSE), chargée de gérer l'infrastructure ferroviaire, et la société TRAINOSE, chargée des services de transport. Les autorités entendent renforcer les compétences de l'autorité indépendante de régulation des chemins de fer (RAS), en vue de privatiser TRAINOSE au second semestre de 2013.</p>

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (juin 2011)
<p>Poursuivre la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'ouverture des professions fermées, et contrôler de près son efficacité en termes de stimulation de la concurrence et de l'offre. La possibilité d'un rétablissement des restrictions inscrite dans la nouvelle loi ne doit concerner que les affaires d'intérêt public, comme prévu par la loi. Supprimer les obstacles qui subsistent sous la forme de restrictions géographiques pour les avocats et de marges bénéficiaires fixes pour les pharmaciens.</p>	<p>Au début de 2013, près de 75 % des professions réglementées avaient été ouvertes à la concurrence, et de nombreuses mesures avaient été adoptées : augmentation du nombre de notaires et réduction des frais qu'ils facturent ; élimination de restrictions d'accès injustifiées à la profession d'ingénieur ; suppression de l'obligation de présence d'un avocat pour certains actes, tels que les transferts de propriété ; assouplissement des règles d'établissement de nouvelles pharmacies ; réduction de leurs taux de marge, etc. Une évaluation des mesures adoptées dans les 20 professions réglementées les plus importantes est en train d'être préparée par les autorités.</p>
<p>Éliminer les restrictions réglementaires identifiées dans les secteurs du commerce de gros et de détail. Les mesures de contrôle des prix de détail encore en place devraient être supprimées.</p>	<p>Les mesures de libéralisation récemment adoptées ont notamment consisté à : mettre fin à l'obligation faite aux grossistes de notifier à l'avance leurs tarifs aux autorités ; supprimer les restrictions concernant la surface minimum des nouveaux magasins et les règles empêchant la vente de certains produits (tels que le lait pour bébé ou les journaux) dans les supermarchés ; libéraliser l'ouverture dominicale des petits commerces de détail et permettre aux magasins de plus grande taille d'ouvrir leurs portes sept dimanches par an. Les autorités sont également en train d'achever une évaluation du cadre réglementaire à l'aide du <i>Manuel pour l'évaluation d'impact sur la concurrence</i> de l'OCDE, en vue de renforcer la concurrence dans les secteurs du commerce de détail, de l'industrie manufacturière, des matériaux de construction et du tourisme.</p>

## Chapitre 1

# Comment faire repartir la croissance

*Le programme d'ajustement radical engagé en 2010, qui reposait sur un assainissement budgétaire en profondeur, une réforme structurelle de grande ampleur et une dévaluation interne destinée à rétablir la compétitivité internationale, a eu pour effet de réduire fortement le déficit budgétaire de la Grèce, d'accroître la flexibilité du marché du travail et de réduire les coûts de main-d'œuvre. La contraction de la demande intérieure a par ailleurs permis une réduction substantielle du déficit de la balance courante. Les réformes des retraites et de la santé ont renforcé la viabilité budgétaire à long terme. Cependant, bien que le programme ait été modifié à plusieurs reprises, il n'a pas été possible de rétablir la compétitivité-prix, de relancer la croissance et d'asseoir la viabilité des finances publiques. Le resserrement budgétaire a amplifié la crise. La reprise économique a été freinée par l'incapacité du secteur bancaire à octroyer des crédits et par les incertitudes persistantes liées à l'ampleur de la dette publique. Compte tenu du délai nécessaire pour que la réforme structurelle porte ses fruits, il conviendrait d'accélérer celle des marchés de produits pour hâter l'ajustement des prix et favoriser une réallocation des ressources au profit de secteurs plus productifs et exportateurs. En outre, une fonction publique plus efficace et plus moderne est indispensable pour améliorer la qualité des services publics et la confiance des citoyens, accroître leur consentement à payer l'impôt, et renforcer l'État de droit, la compétitivité et les investissements étrangers.*

Le présent chapitre analyse les résultats du programme d'ajustement sur le plan macroéconomique, budgétaire et structurel, ainsi que les obstacles à la reprise. Il compare les performances de la Grèce avec celles d'autres pays se trouvant dans une situation analogue (encadré 1.1), avant de voir dans quelle mesure les modifications apportées récemment au programme, notamment les réformes de l'administration publique ainsi que des marchés du travail et des produits, sont à même de rétablir la croissance.

### Encadré 1.1. Le programme d'ajustement grec dans une perspective comparative

La crise économique et financière de 2007-08 a exposé les faiblesses de la Grèce et d'autres pays européens de la zone euro où une politique de crédit facile et bon marché avait provoqué d'amples déséquilibres. En Irlande, l'éclatement de la bulle immobilière a déclenché une crise bancaire et débouché sur de graves difficultés budgétaires (tableau 1.1). En Lettonie, c'est le gonflement excessif de la demande intérieure alimenté par le crédit après l'entrée dans l'Union européenne qui a fait s'aggraver l'ample déficit extérieur du pays. Quant au Portugal, il était confronté au double déséquilibre de son budget et de sa balance extérieure à cause d'une absence de compétitivité et d'une mauvaise gestion des comptes publics.

Tableau 1.1. Déséquilibres économiques et soutien financier apporté à certains pays européens

	Grèce	Portugal	Irlande	Lettonie
<b>Ampleur des déséquilibres au début de la crise</b>				
Solde de la balance courante (% du PIB)	-14.9 (2008)	-12.6 (2008)	-2.3 (2009)	-22.4 (2007)
Dette extérieure nette (% du PIB)	88 (2009)	85 (2009)	-297 (2010)	57 (2008)
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-15.6 (2009)	-10.2 (2009)	-30.9 (2010)	-4.2 (2008)
Solde structurel des admin. publiques (% du PIB)	-16.5 (2009)	-7.5 (2009)	-9.1 (2010)	-6.3 (2008)
Dette publique (définition de Maastricht) (% du PIB)	130 (2009)	83 (2009)	92 (2010)	20 (2008)
Perte d'accès au marché financier privé	S1 2010	S1 2011	S2 2010	S2 2008
Signature d'un programme an international support	Mai 2010-Mars 2012	Juin 2011	Février 2011	Janvier 2009
Montant du programme officiel de soutien financier (% du PIB)	32      84	47	54	41
<b>Ampleur des déséquilibres en 2012</b>				
Solde de la balance courante (% du PIB)	-3.4	-1.5	4.9	-2.9
Dette extérieure nette (% du PIB)	119	95	-371	40
Solde structurel des admin. publiques (% du PIB)	-0.8	-3.2	-4.5	-1.2
Solde des administrations publiques (% du PIB)	-6.2 <sup>1</sup>	-6.4	-7.5	-1.7
Dette publique (définition de Maastricht) (% du PIB)	157	124	118	42

1. À l'exclusion des transferts en capital exceptionnels à hauteur de 2.8 % du PIB effectués par les administrations publiques pour la résolution de la crise bancaire et la restructuration des banques.

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

### Encadré 1.1. Le programme d'ajustement grec dans une perspective comparative (suite)

Face à l'aggravation des déséquilibres, les marchés internationaux ont perdu confiance dans la capacité de ces pays de rembourser leurs dettes. N'ayant plus accès aux capitaux, ils ont alors été contraints de recourir à l'assistance financière de leurs partenaires européens et du FMI, qui leur ont consenti des prêts à des conditions très favorables en contrepartie de mesures d'assainissement budgétaire et de réformes structurelles visant une dévaluation interne, étant donné la fixité du taux de change. Le montant de l'aide financière et l'ampleur des programmes d'ajustement varient selon les pays et la gravité des déséquilibres. Le plan d'aide à la Grèce, négocié en mai 2010 et renouvelé en mars 2012, est le plus important en termes relatifs, avec un montant représentant 116 % du PIB sur toute la durée du programme (tableau 1.1).

À ce jour, les résultats de cette stratégie sont contrastés. La Lettonie et l'Irlande ont réalisé les progrès les plus remarquables en termes de réduction des déséquilibres et elles ont de nouveau accès aux marchés de capitaux internationaux. La Grèce a à son actif l'effort d'assainissement budgétaire le plus important, ayant réduit son déficit total et son déficit primaire de plus de 9 points de PIB entre 2010 et 2012 (graphique 1.1). Mais ce rééquilibrage, qui est allé de pair avec un ajustement du solde extérieur, s'est accompagné d'une forte chute de l'activité, le programme ayant constamment sous-estimé la contraction de la production. Entre 2010 et 2012, la croissance annuelle moyenne du PIB réel en Grèce a été inférieure de près de 3 points de pourcentage aux prévisions de l'OCDE et de la Troïka, et celle du PIB nominal, inférieure de 3½ points (tableau 1.2). Par ailleurs, la baisse de la production a été plus marquée que dans les autres pays bénéficiant d'un programme d'aide. Début 2013, le PIB grec avait fondu d'un quart par rapport à son niveau de début 2008 – soit nettement plus que les 10 % de baisse ou moins enregistrés dans les autres pays (graphique 1.2). À parité de pouvoir d'achat, le PIB grec par habitant en 2012 était pratiquement tombé à son niveau de 2002. Le repli est encore plus important lorsqu'on le compare à la moyenne de l'Union européenne : entre 2009 et 2012, le revenu par habitant en Grèce est tombé de 96 % à 75 % de la moyenne, soit plus bas qu'en 1995 (graphique 1.2).

Tableau 1.2. PIB de la Grèce : prévisions officielles et chiffres effectifs<sup>1</sup>

	PIB réel		PIB nominal	
	Prévisions officielles	Chiffres effectifs	Prévisions officielles	Chiffres effectifs
2010	-4.0	-4.9	-2.8	-3.9
2011	-3.0	-7.1	-1.5	-6.1
2012	-3.0	-6.4	-2.8	-7.2
2013	-4.2	-3.8 <sup>2</sup>	-5.4	-5.9 <sup>2</sup>
2014	0.6	-0.4 <sup>2</sup>	0.2	-2.3 <sup>2</sup>

1. Pour 2010 et 2014, les prévisions utilisées sont celles de mai et de juin publiées par le FMI dans son rapport trimestriel sur la Grèce ; pour 2011, 2012 et 2013, ce sont les prévisions de décembre publiées dans ce même rapport.

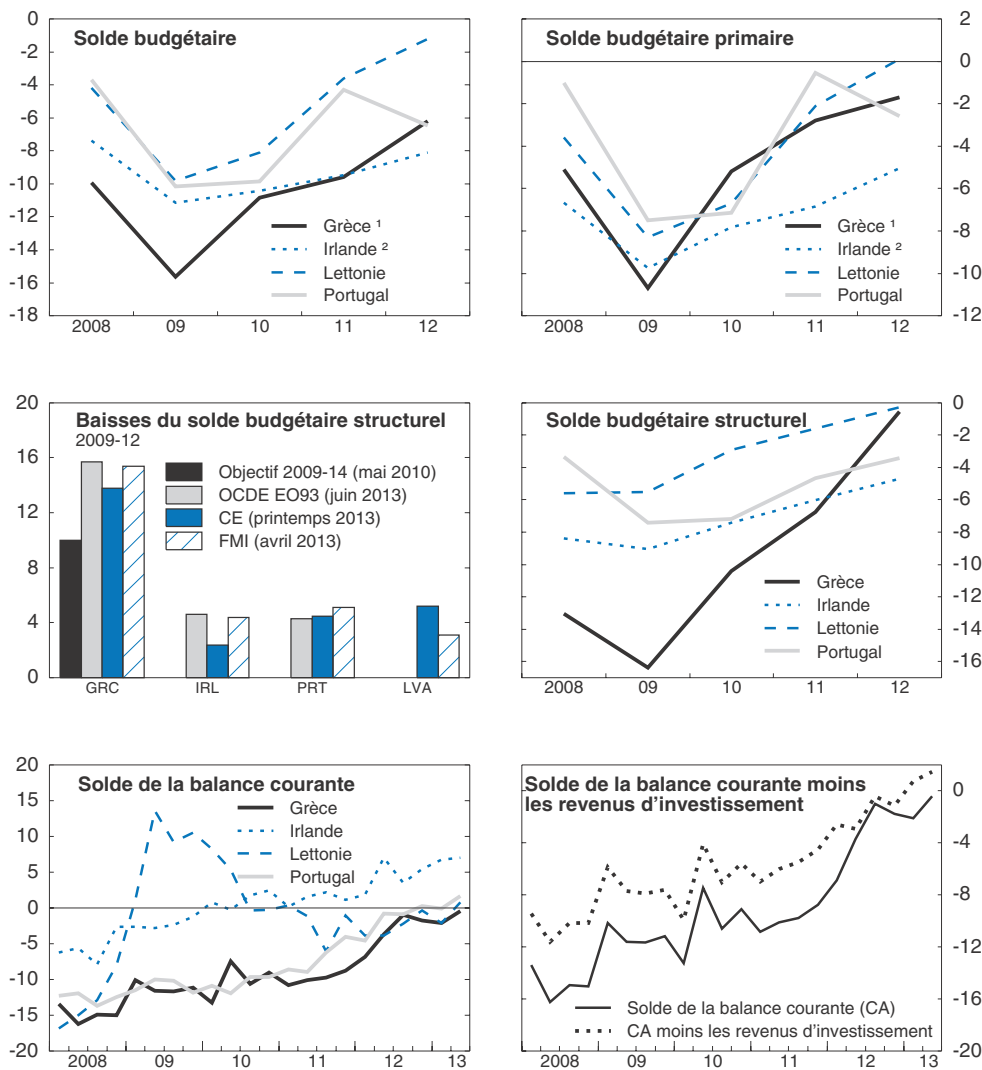
2. Prévisions de l'OCDE.

Source : OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 94 ; Consensus forecast ; FMI, rapport trimestriel sur la Grèce.

### Encadré 1.1. Le programme d'ajustement grec dans une perspective comparative (suite)

#### Graphique 1.1. Réduction des déficits budgétaire et extérieur

En pourcentage du PIB



1. Pour la Grèce, les chiffres de 2012 n'incluent pas les transferts de capital exceptionnels à hauteur de 2.8 % du PIB effectués par les administrations publiques par le biais du Fonds grec de stabilité financière suite à la résolution des défaillances de certaines banques.

2. Hors montants consacrés à la recapitalisation des banques.

Source : Irish Department of Finance ; CE, European Economic Forecast, printemps 2013 ; FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2013 ; OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135281>

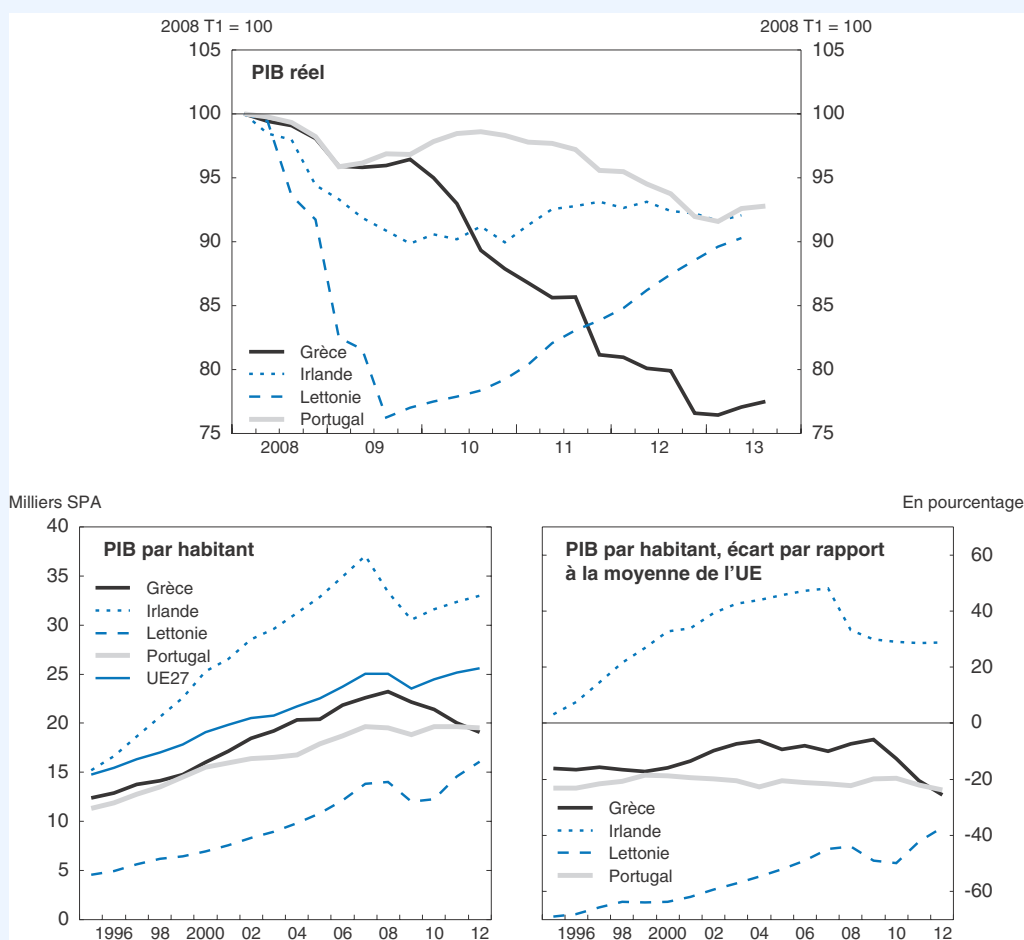


### Encadré 1.1. Le programme d'ajustement grec dans une perspective comparative (suite)

La faible croissance de l'activité a entraîné une détérioration bien plus importante que prévu initialement du ratio de la dette publique au PIB. Dans le programme d'ajustement de mai 2010, le ratio dette publique/PIB était censé augmenter de 35 points de PIB pour passer à 150 % du PIB en 2012 (graphique 1.3). Sans allègement de la dette, il aurait atteint 210 % du PIB en 2013. En réalité, il est monté aux alentours de 175 % du PIB, un dérapage qui résulte pour l'essentiel de l'effondrement de la croissance, les déficits budgétaires plus amples que prévu n'expliquant qu'un sixième de la hausse. La dette publique, à environ 175 % du PIB en 2013, est bien plus importante que dans les autres pays bénéficiant d'un programme d'aide et restera vraisemblablement un poids pour la croissance (Elmeskov et Sutherland, 2012 ; Égert, 2012).

### Graphique 1.2. Évolution du PIB réel et du PIB par habitant

En standard de pouvoir d'achat (SPA)



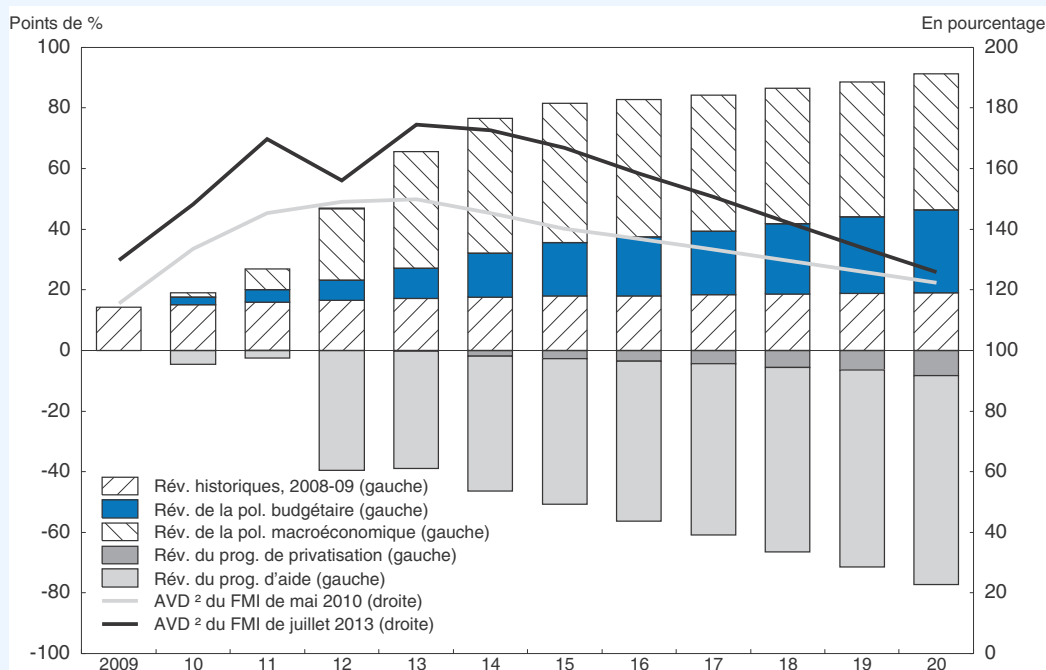
Source : Eurostat et OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135300>

### Encadré 1.1. Le programme d'ajustement grec dans une perspective comparative (suite)

#### Graphique 1.3. Révisions des prévisions de la dette publique entre mai 2010 et juillet 2013<sup>1</sup>

Ratio dette/PIB



1. Ce graphique illustre l'évolution des prévisions relatives à la dette entre mai 2010 (courbe grise) et juillet 2013 (courbe noire). Les barres montrent les composantes de ce changement. Par exemple, en 2013, la prévision a été révisée à la hausse de 24,5 points de pourcentage du PIB (passant de 149,9 % à 174,4 % du PIB). Ce montant reflète 1) une révision de la tendance antérieure (17,1 %), 2) un changement dans la politique budgétaire (9,9 %), 3) une révision de la projection macroéconomique (38,5 %), 4) une révision des programmes de privatisation (-0,3 %) et 5) un ajustement du programme de soutien international, y compris l'effet de la restructuration avec la participation du secteur privé (-38,6 %).

2. AVD = Analyse de la viabilité de la dette.

Source : Calculs de l'OCDE basés sur l'analyse de la viabilité de la dette du FMI.

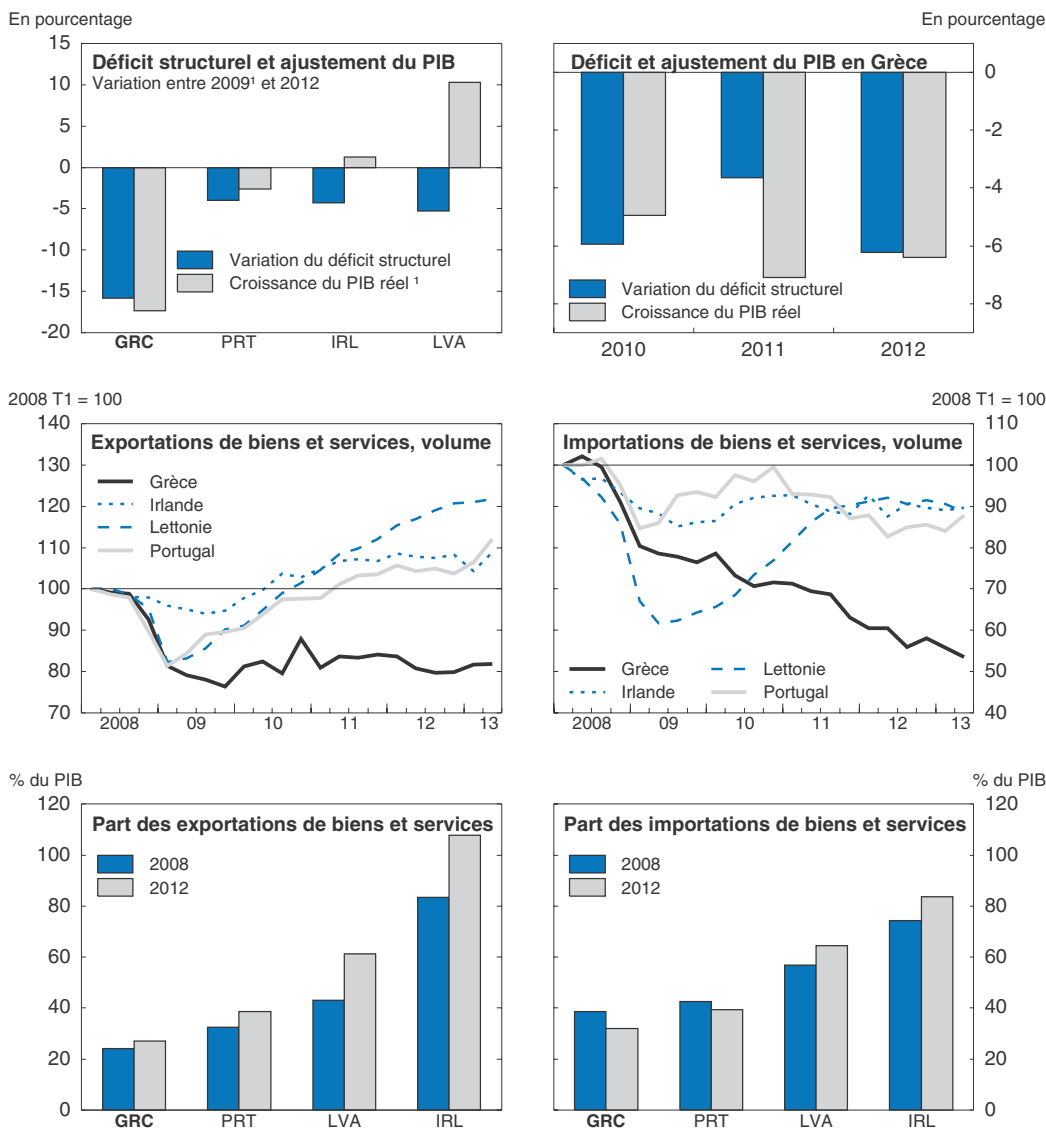
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135319>

## La croissance se heurte à plusieurs obstacles

### L'impact plus fort que prévu du resserrement budgétaire


Le programme initial et ceux qui l'ont suivi ont largement sous-estimé l'effet restrictif de l'assainissement budgétaire sur l'activité économique (IMF, 2013a). Entre le début de 2009 et 2012, le PIB réel s'est globalement réduit de 20 % de plus que le déficit budgétaire structurel (graphique 1.4). D'après les estimations, le multiplicateur budgétaire est aujourd'hui supérieur à 1 en Grèce, soit un peu plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE et bien au-dessus du coefficient de 0,5 retenu dans le programme d'ajustement (Blanchard and Leigh, 2013). Des études récentes ont montré que les multiplicateurs étaient beaucoup plus élevés dans les périodes de récession que dans les périodes de croissance, particulièrement en cas de crise financière (Auerbach et Gorodnichenko, 2012).

Graphique 1.4. Évolutions du resserrement budgétaire et de la situation macroéconomique



1. 2008 pour la Lettonie. Variation cumulative pour le PIB.

Source : Eurostat ; CE, *European Economic Forecast*, printemps 2013 ; OCDE, *Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135338>

La part du commerce extérieur (importations + exportations, en moyenne) dans le PIB n'étant que de 30 %, les multiplicateurs budgétaires sont plus élevés au Portugal, en Lettonie et en Irlande, économies plus ouvertes où les échanges représentent respectivement 40 % et 80 % ou plus du de l'activité économique (graphique 1.4). De plus, à l'inverse de ces pays, les exportations grecques de biens et de services se sont à peine redressées en volume depuis le début de la crise. Début 2013, elles étaient encore inférieures de 20 % au niveau atteint début 2008 et ne pouvaient donc guère amortir l'impact de l'ajustement budgétaire sur la demande intérieure. Par ailleurs, les conditions financières ont accentué l'effet récessif de la politique budgétaire en Grèce, au point de réduire le soutien apporté à l'économie par la politique

monétaire très accommodante de la BCE (voir ci-après). La crise de liquidités, exacerbée par l'accumulation des arriérés de paiements de l'État à l'égard du secteur privé, qui représentaient 4 ½ pour cent du PIB à la fin de 2012, a en effet amplifié les effets multiplicateurs généralement faibles associés à la hausse des impôts et à la baisse des prestations sociales et des salaires entre 2009 et 2012 (OCDE, 2011a).

L'effort d'ajustement budgétaire réalisé en Grèce a été beaucoup plus important que dans les autres pays bénéficiant d'un programme d'assistance : on estime que le déficit structurel a diminué de près de 14 points de PIB entre 2009 et 2012, soit beaucoup plus qu'en Irlande, en Lettonie ou au Portugal (graphique 1.1). C'est pratiquement 50 % de plus que ce qui était envisagé pour la période 2009-14 dans le programme d'ajustement initial de mai 2010.

### **La croissance souffre aussi des conditions financières**

#### **La crise de la dette souveraine a durement touché le secteur bancaire**

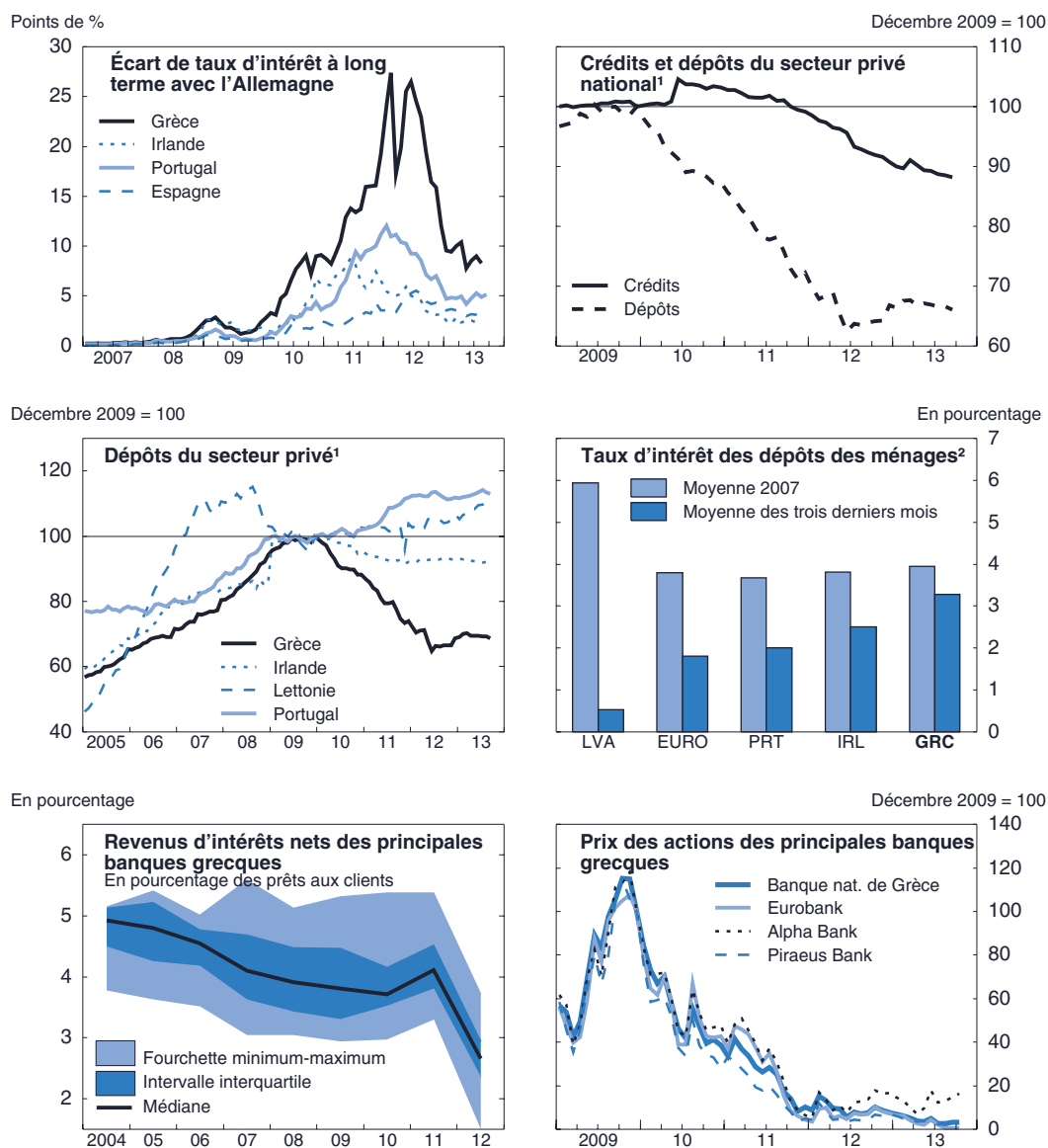
Alors que le secteur bancaire était relativement solide à la fin de la dernière décennie (OCDE, 2011a), son niveau d'exposition élevé à la dette souveraine et la récession économique l'ont fortement ébranlé. Les conditions de financement des banques se sont dégradées alors que les marchés de capitaux internationaux leur devenaient inaccessibles du fait de l'aggravation du risque souverain et de l'augmentation des primes de risque sur les taux d'intérêt à long terme (graphique 1.5). Entre 2009 et la mi-2012, elles ont perdu 37 % des dépôts intérieurs du secteur privé (87 milliards EUR) dans un contexte marqué par la remise en cause du maintien de la Grèce dans la zone euro ainsi que par la chute brutale des revenus et la montée du chômage. Ne pouvant plus accéder aux marchés de l'argent, les banques grecques ont alors eu recours aux facilités mises en place par la banque centrale dans le cadre de l'Eurosystème pour combler leurs besoins de liquidités, pour des montants qui ont atteint 100 milliards EUR en 2011 (IMF, 2013b).

Au début de 2012, les banques ont subi de lourdes pertes (37.7 milliards EUR) du fait de leur forte exposition à la dette souveraine grecque, laquelle a été restructurée dans le cadre du programme dit de participation du secteur privé (ou programme PSI – *Private Sector Involvement* – selon le sigle anglais). Ces pertes ayant réduit leur capitalisation et fait tomber leurs ratios de fonds propres au-dessous du minimum requis par l'Eurosystème, leur fermant ainsi l'accès aux opérations habituelles de refinancement, les banques ont été forcées de recourir aux facilités d'urgence (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA) de la BCE, dont le taux est supérieur de 2 % à celui des facilités ordinaires de l'Eurosystème, ce qui a augmenté leurs coûts de financement de plus de 2 milliards EUR par an. L'intensification de la concurrence entre les banques qui a résulté de ces difficultés de financement a alors entraîné une augmentation de la rémunération des dépôts et une baisse des revenus d'intérêts nets des établissements (graphique 1.5).

Finalement, les banques ont surtout fait appel aux liquidités de la banque centrale pour financer leurs portefeuilles de prêts, mais la qualité de leur signature a continué de se détériorer à mesure que le pays s'enfonçait dans une récession qui minait la valeur de leurs garanties.

Lorsque le chômage augmente et que les revenus disponibles diminuent, un nombre croissant d'emprunteurs ne sont plus en mesure d'assurer le service de leur dette. D'après l'Association hellénique des banques, sur un million de prêts (créances hypothécaires, crédits à la consommation et encours de cartes de crédit), près des deux tiers avaient été restructurés au deuxième trimestre de 2012, soit un montant total de plus de 18 milliards EUR


Graphique 1.5. Indicateurs du marché des capitaux



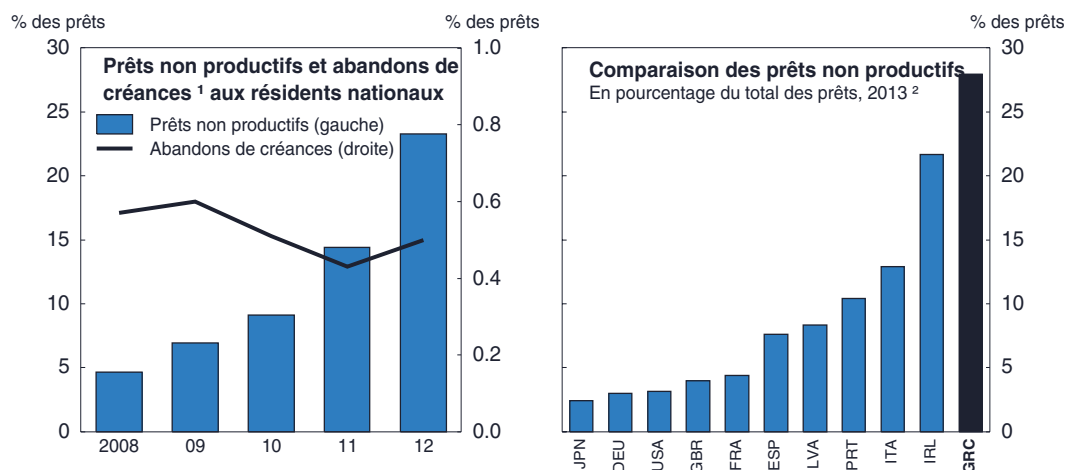
1. Le secteur privé comprend les sociétés non financières et les ménages.

2. Dépôts à terme jusqu'à un an, sauf pour l'Irlande (jusqu'à 2 ans).

Source : Banque de Grèce ; Datastream ; BCE, Base de données Money, Banking and Financial Market ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135357>


(HBA, 2013). Plus de 50 000 ménages ont eu recours aux dispositions prévues par la législation en cas de surendettement. Le ratio de créances improductives (à l'exclusion des prêts restructurés) est passé de 16 % à la fin de 2011 à 29 % du total des prêts au premier semestre de 2013, dont 60 % pour le secteur des entreprises (EC, 2013a) (graphique 1.6). Cette proportion est plus élevée que dans les autres pays bénéficiant d'un programme d'assistance. La situation financière des grandes entreprises a toutefois moins souffert que celle des PME, plus exposées au recul de la demande intérieure. Les grandes institutions financières grecques ont perdu plus de 90 % de leur valeur boursière depuis le début de la crise (graphique 1.5).

Graphique 1.6. **Prêts non productifs**

1. Abandons de créances exprimés en flux annuels ; les prêts non productifs incluent les prêts restructurés.

2. Ou dernières données disponibles.

Source : Banque de Grèce et FMI, Base de données des Indicateurs de solidité financière.

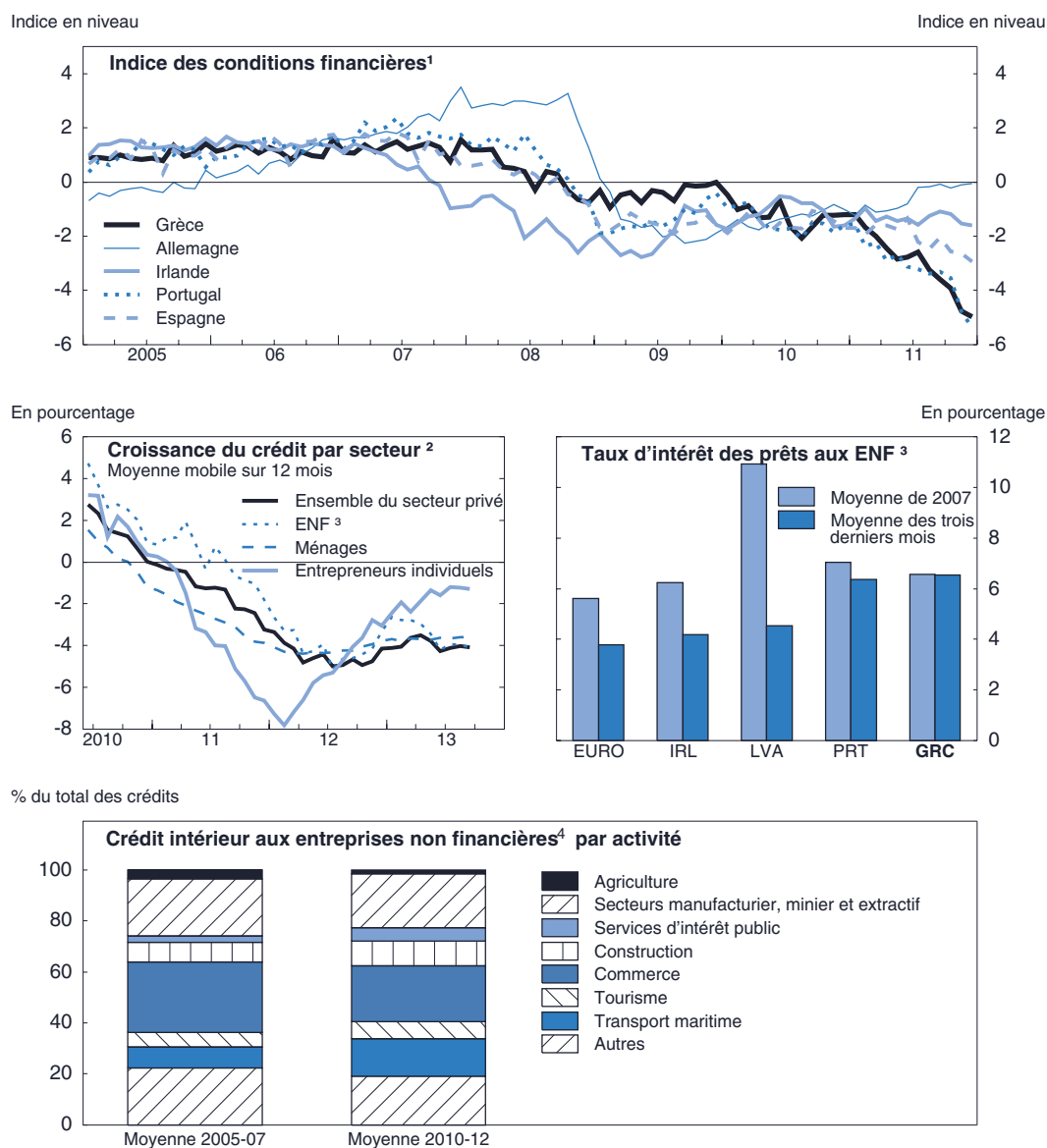
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135376>

### **La réduction du levier d'endettement des banques a durci les conditions de crédit**

L'indice des conditions financières ne cesse de se dégrader depuis 2009 dans les pays du Sud de l'Europe, particulièrement en Grèce (graphique 1.7) (Angelopoulou et al., 2012). L'encours des crédits aux ménages et aux entreprises, en baisse depuis le milieu de 2010, a continué de reculer en 2012 et au début de 2013, et même si le mouvement s'est quelque peu ralenti ces derniers temps, la contraction du crédit reste très marquée. De plus, il n'y a guère de signe d'un véritable changement dans la distribution du crédit au profit des secteurs exportateurs depuis 2010 (graphique 1.7).

La contraction des concours bancaires s'explique en partie par la baisse de la demande de prêts, elle-même due principalement au recul de la consommation et à l'incertitude des perspectives en matière de production et d'investissement. S'agissant des prêts immobiliers, la baisse du revenu disponible des ménages, ainsi que des prix et des loyers des logements, et la hausse des impôts fonciers ont pesé particulièrement lourd sur la demande. Sans oublier l'évolution défavorable des taux d'intérêt. Plus que dans la plupart des autres pays de la zone euro, la hausse des coûts de financement des banques s'est traduite par une hausse du coût du crédit pour les entreprises. Le rationnement quantitatif du crédit bancaire a également joué un rôle important, comme l'ont montré plusieurs enquêtes auprès des prêteurs et des emprunteurs.

Les banques semblent avoir limité l'octroi de nouveaux prêts pour économiser des liquidités et du capital déjà peu abondants. Alors que la récession économique se prolongeait, elles ont aussi commencé à se soucier davantage de la qualité de leurs créances, compte tenu de l'intensification du risque de crédit et de la hausse du nombre des prêts improductifs. Selon les récentes enquêtes SAFE de la BCE, les restrictions quantitatives pesant sur l'offre de crédit aux PME ont été plus importantes en Grèce que dans les autres pays de la zone euro. Entre octobre 2012 et mars 2013, 31 % des demandes de prêt de ces entreprises ont été rejetées par les banques, contre respectivement 17 % et 9 % en Irlande et au Portugal, et une moyenne de 11 % dans la zone euro.

Graphique 1.7. **Crédit au secteur privé et indice des conditions financières**

- Basé sur l'analyse des composantes principales, y compris les variables de la politique monétaire. Pour plus de détails, voir Source.
- Les taux de croissance sont issus des écarts au niveau des encours, corrigés des abandons de créances, des taux de change et des reclassements.
- Entreprises non financières.
- Crédit accordé par les institutions financières monétaires (IFM) à l'exception de la Banque de Grèce.

Source : Banque de Grèce ; Datastream ; BCE, Base de données Money, Banking and Financial Markets ; Angelopoulou, E., H. Balfoussia et H. Gibson (2012), « Building a Financial Conditions Index for the Euro Area and Selected Euro Area Countries: What Does It Tell Us About the Crisis ? », Bank of Greece Working Papers, n° 147.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135395>

Les contraintes de financement subies par les PME ont été particulièrement dommageables étant donné la place prédominante qu'occupent ces entreprises dans l'économie et le fait que les prêts bancaires constituent pour elles la source de financement externe la plus attrayante et la plus largement disponible. L'insuffisance de l'offre de crédit bancaire par rapport à la demande semble donc avoir pesé de manière significative sur la

production actuelle et contribué au recul de l'investissement. Cette tendance, qui n'a rien de surprenant étant donné la forte détérioration des bilans dans le secteur privé, a de surcroît été aggravée, dans le cas des ménages, par l'existence d'un aléa moral lié au caractère inadapté des dispositions relatives à l'insolvabilité.

### **Les efforts déployés pour stimuler les exportations et la compétitivité sont insuffisants**

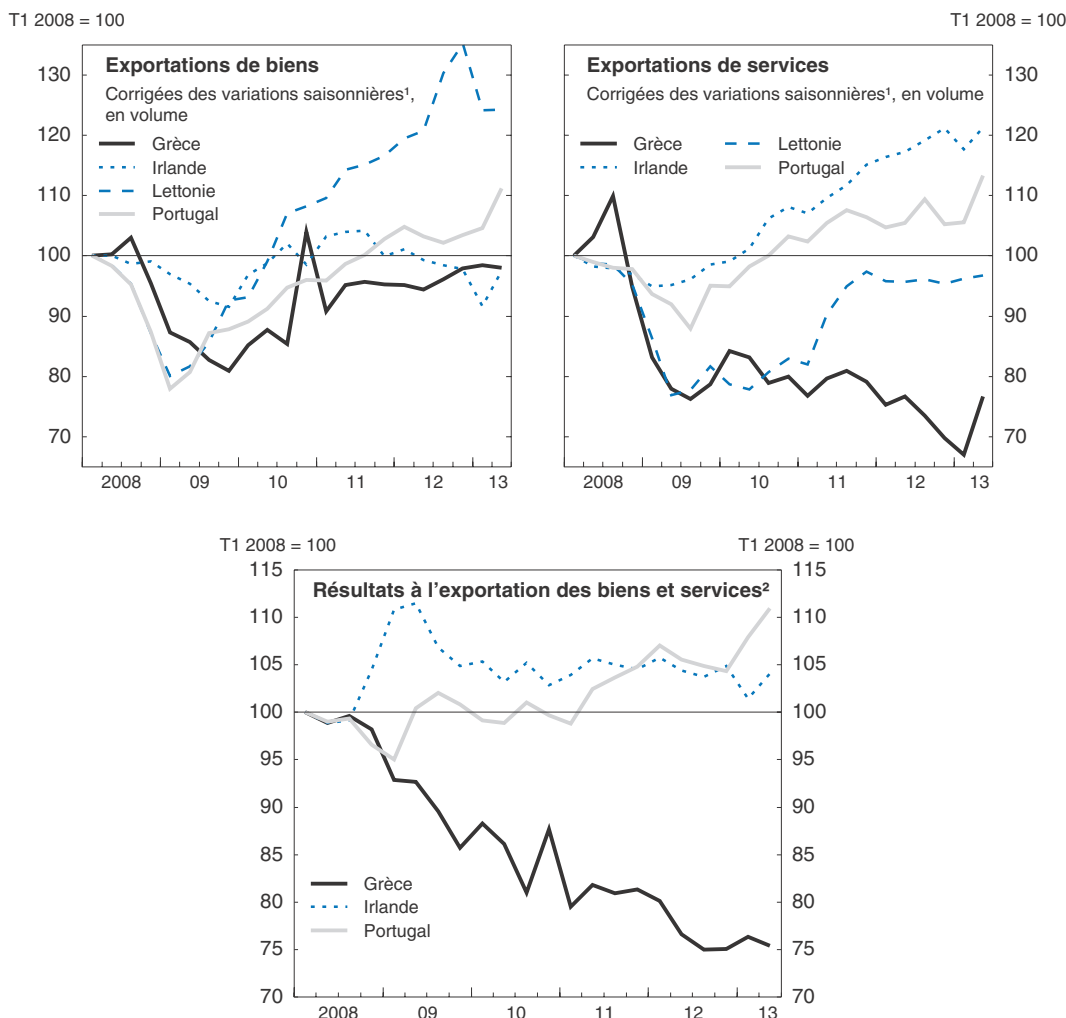
La faiblesse des exportations de biens et de services est un frein important pour la croissance. Elle s'explique par la mollesse de la demande internationale, mais aussi par la persistance de problèmes de compétitivité en Grèce. Depuis le début de 2008, la Grèce a perdu des parts de marché à l'exportation, contrairement à l'Irlande et au Portugal, bien que ses exportations de marchandises se soient redressées à partir de 2009, notamment en dehors de l'UE (graphique 1.8). Malgré le sommet atteint en 2012, les exportations de marchandises sont encore faibles par comparaison avec d'autres pays européens, et il faudrait de nouvelles améliorations pour qu'elles atteignent le niveau moyen observé dans l'UE, par rapport au PIB, et qu'elles puissent ainsi contribuer à une croissance durable. Les mauvais résultats du commerce extérieur depuis le début de la crise sont surtout attribuables à la médiocrité des exportations de services (qui représentent plus de la moitié du total des exportations), en partie du fait de facteurs temporaires spécifiques. Dans les transports maritimes, par exemple, secteur pour lequel le pays dispose d'un avantage comparatif, les recettes ont pâti du manque de dynamisme des échanges internationaux et de la surabondance de l'offre sur le marché mondial depuis 2010. De même, les incertitudes politiques et les tensions sociales qu'a connues le pays en 2012 ont pesé sur les recettes du tourisme. Par ailleurs, il faudrait faire des efforts supplémentaires pour rendre la Grèce plus attrayante pour l'investissement direct étranger, qui facilite généralement l'accès aux chaînes de valeur ajoutée internationales (graphique 1.9).

La flexibilité des marchés de produits est indispensable pour stimuler l'investissement dans le capital intellectuel et élargir la base de production exportable du pays (Andrews et Criscuolo, 2013) (graphique 1.10). L'investissement dans les actifs immatériels est encore faible en Grèce, ce qui freine les efforts déployés pour faire évoluer les exportations vers le « haut de gamme » face à la concurrence des pays émergents à faibles coûts de production. Les problèmes posés par la répartition des ressources étaient déjà particulièrement graves avant la crise. Contrairement à la moyenne des autres pays de l'OCDE, les entreprises les plus productives ne représentaient pas la part la plus importante de l'emploi dans le secteur manufacturier. En outre, si l'on examine la tendance de la productivité dans l'ensemble de l'économie depuis 2008, on s'aperçoit qu'il y a encore beaucoup de progrès à faire en matière d'efficacité, même si le fléchissement observé ces dernières années reflète en partie l'impact de la récession après une période de rattrapage relativement rapide. Cela étant, il semble bien que les orientations stratégiques des entreprises grecques se soient généralement infléchies en faveur des exportations au cours des deux dernières années, et que les entreprises exportatrices soient désormais de plus en plus nombreuses. Il semblerait aussi qu'une attention plus grande soit accordée aux produits compétitifs que des entrepreneurs jeunes et innovants mettent sur le marché, que ce soit dans des secteurs traditionnels comme l'agriculture biologique ou dans d'autres branches d'activité telles que l'industrie pharmaceutique et les TIC.

La flambée du chômage et la restructuration du marché du travail (voir ci-après) ont fait chuter les coûts de main-d'œuvre depuis le début de la crise : la baisse de compétitivité




Graphique 1.8. Résultats à l'exportation



1. Corrigées des variations saisonnières par le Secrétariat de l'OCDE.

2. Les résultats à l'exportation mesurent le gain (hausse) ou la perte (baisse) de parts de marché à l'exportation.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135414>

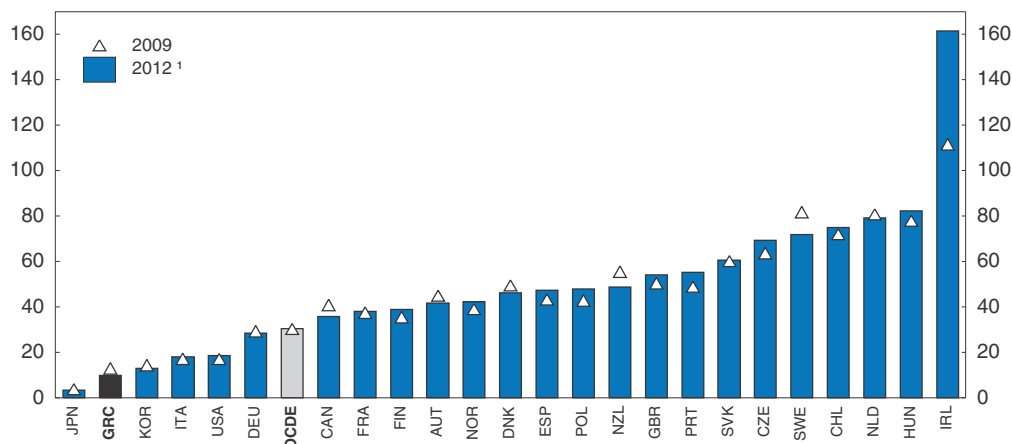
cumulée des coûts de main-d'œuvre enregistrée entre 2000 et 2009 avait été entièrement effacée à la fin de 2012 (graphique 1.11). Mais les prix ne se sont pas ajustés aussi vite à la baisse, ce qui donne à penser que les réformes ne sont pas encore venues à bout de toutes les rigidités structurelles des marchés de produits (voir plus loin), même si les prix des biens non échangeables par rapport aux biens échangeables ont baissé depuis 2010. L'effet de la baisse des coûts de main-d'œuvre sur l'offre et sur les exportations est en partie atténué par la chute de l'investissement et la faiblesse de la demande en Grèce.

### **Les entreprises grecques sont pénalisées par le manque de compétitivité de leurs prix**

La compétitivité des prix est importante pour les exportations grecques qui se composent majoritairement de produits à faible contenu technologique. À la fin de la dernière décennie, les produits de haute ou moyenne technologie ne représentaient que 28 % du total des exportations, contre 40 % au Portugal et près de 50 % en moyenne dans


## Graphique 1.9. Investissement direct étranger

Encours des investissements de l'étranger en fin d'année, en pourcentage du PIB



1. Ou dernières données disponibles.

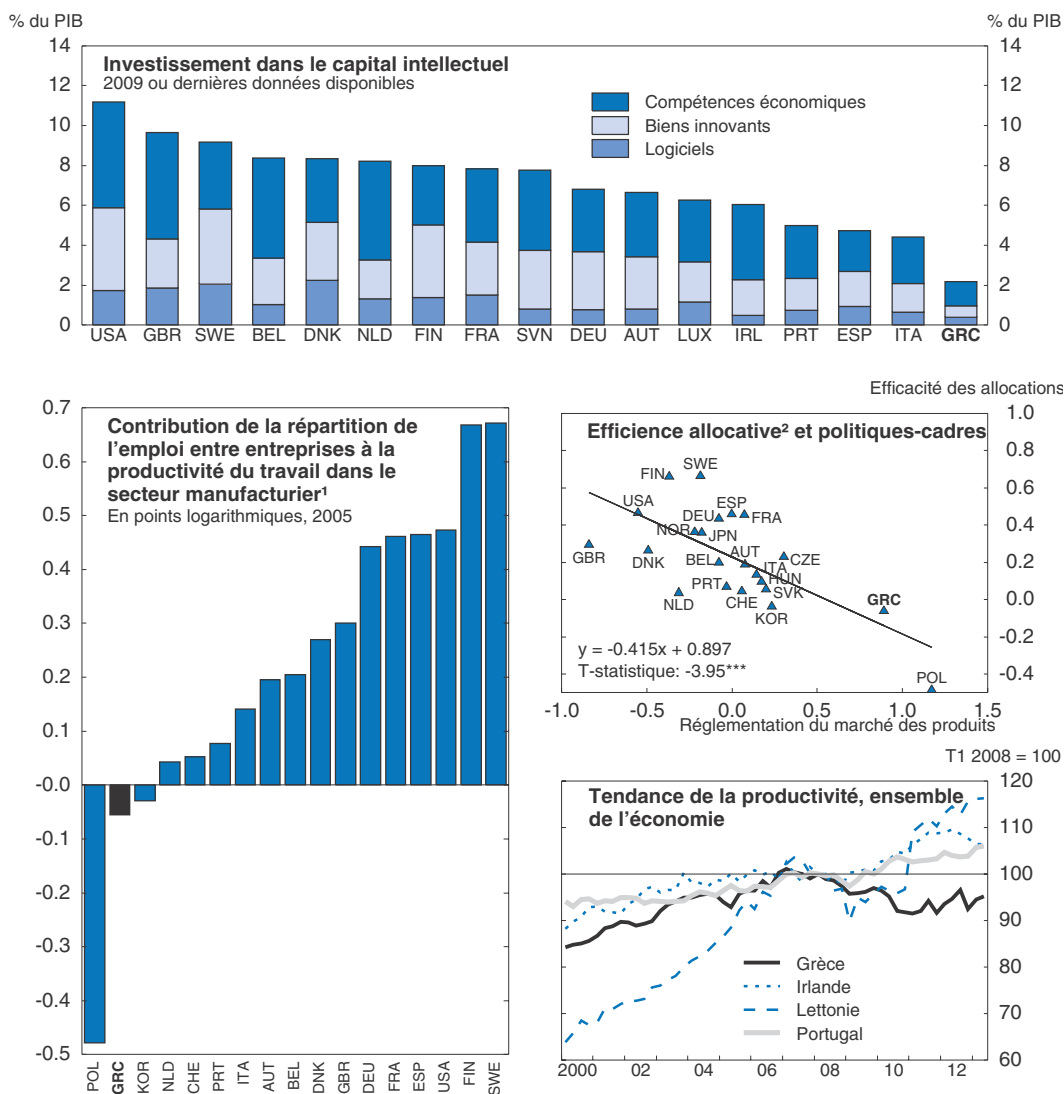
Source : OCDE, Base de données des Statistiques de l'investissement direct étranger.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135433>

l'UE et la zone de l'OCDE. Malgré des tendances encourageantes dénotant une montée en gamme des produits, une analyse récente de l'OCDE montre que l'élasticité-prix des exportations grecques de biens et de services est plus élevée qu'au Portugal, en Irlande et dans l'ensemble des pays de l'OCDE (Schwellnus et al., 2013). La Grèce est entrée dans la zone euro avec un taux de change surévalué (Anastasatos, 2008) et la dérive des prix qui s'est produite depuis lors, compte tenu de la productivité, n'a pas été corrigée. Par rapport aux autres pays bénéficiant d'un programme d'assistance, on constate en outre que l'écart s'est creusé entre les prix relatifs des exportations et les coûts de main-d'œuvre relatifs (graphique 1.12). Par conséquent, si l'on se fonde sur les prix, le taux de change effectif réel est probablement surévalué, même si les estimations varient d'une étude à l'autre et sont soumises à une grande incertitude.


D'après les indicateurs de l'OCDE, le taux de change effectif réel mesuré par l'IPC a augmenté de près de 20 % entre 2000 et 2011. Cette évolution reflète dans une large mesure le différentiel d'inflation cumulé entre la Grèce et la zone euro, qui, selon qu'on le mesure par le déflateur du PIB ou par la hausse de l'IPC, a atteint respectivement 12¼ et 14½ points de pourcentage entre 2000 et 2011. Si l'on se fonde sur le déflateur des exportations, le taux de change effectif réel a également progressé de 35 % sur la période, mais cette augmentation surestime probablement l'ampleur de la perte de compétitivité des prix. De plus, comme on l'a déjà indiqué, la Grèce est entrée dans la zone euro avec un taux de change effectif réel élevé. Le déficit de la balance courante, qui était monté à 7 % du PIB lors du passage à l'euro, était déjà le signe d'un manque de compétitivité, en partie dû à la politique de désinflation et de « drachme forte » adoptée au milieu des années 90, qui n'a été que partiellement compensé par la dévaluation finale de la monnaie grecque en mars 1998 avant la participation à l'UEM (OCDE, 2011a ; Anastasatos, 2008). Au total, suivant les calculs de l'OCDE, le taux de change effectif réel mesuré par l'évolution des prix était donc probablement surévalué dans une proportion de l'ordre de 20 % à la fin de 2011. Ce chiffre s'écarte toutefois sensiblement des estimations les plus récentes du FMI, qui limitent la surévaluation à seulement 10 % (IMF, 2013c).

Graphique 1.10. Investissement dans le capital intellectuel et répartition de l'emploi dans le secteur manufacturier

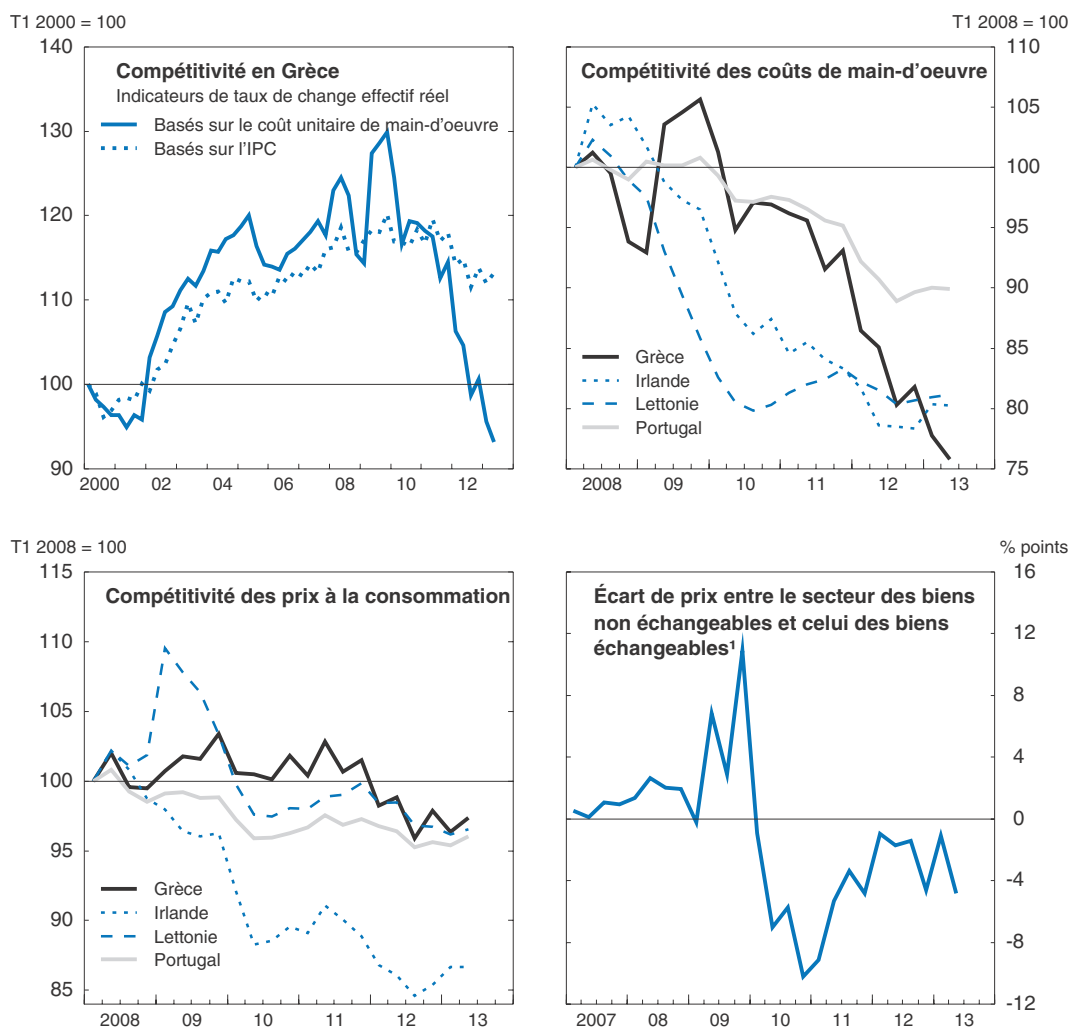


1. Il ressort des estimations que les entreprises affichant une productivité de la main-d'œuvre supérieure à la moyenne détiennent une part plus importante de l'emploi dans le secteur manufacturier, sur la base de la ventilation opérée par Olley et Pakes (1996). La main-d'œuvre est répartie de manière relativement efficace aux États-Unis où l'affectation rationnelle des ressources dope la productivité dans le secteur manufacturier d'environ 50 %.
2. L'efficacité allocative permet de mesurer la contribution de la répartition de l'emploi entre les entreprises à la productivité de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier. La RMP fait référence à l'indice général de la RMP dans la zone de l'OCDE en 2003.

Source : Andrews, D. et C. Criscuolo (2013), « Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 1046, Éditions OCDE ; Eurostat : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135452>

Le défaut d'ajustement des prix par rapport aux salaires et aux coûts de main-d'œuvre tient en partie à la hausse des impôts indirects et des tarifs des services publics dans le cadre des mesures d'assainissement budgétaire. Globalement, la hausse de la fiscalité indirecte a fait monter les prix à la consommation au total de 6¼ points de pourcentage

Graphique 1.11. **Compétitivité des prix et des coûts**

1. Pourcentage de variation de l'indice de prix de chaque branche du secteur, en glissement annuel, pondéré par sa valeur ajoutée dans le secteur. La série présentée correspond à l'écart entre le prix synthétique du secteur des biens non échangeables et celui du secteur des biens échangeables.

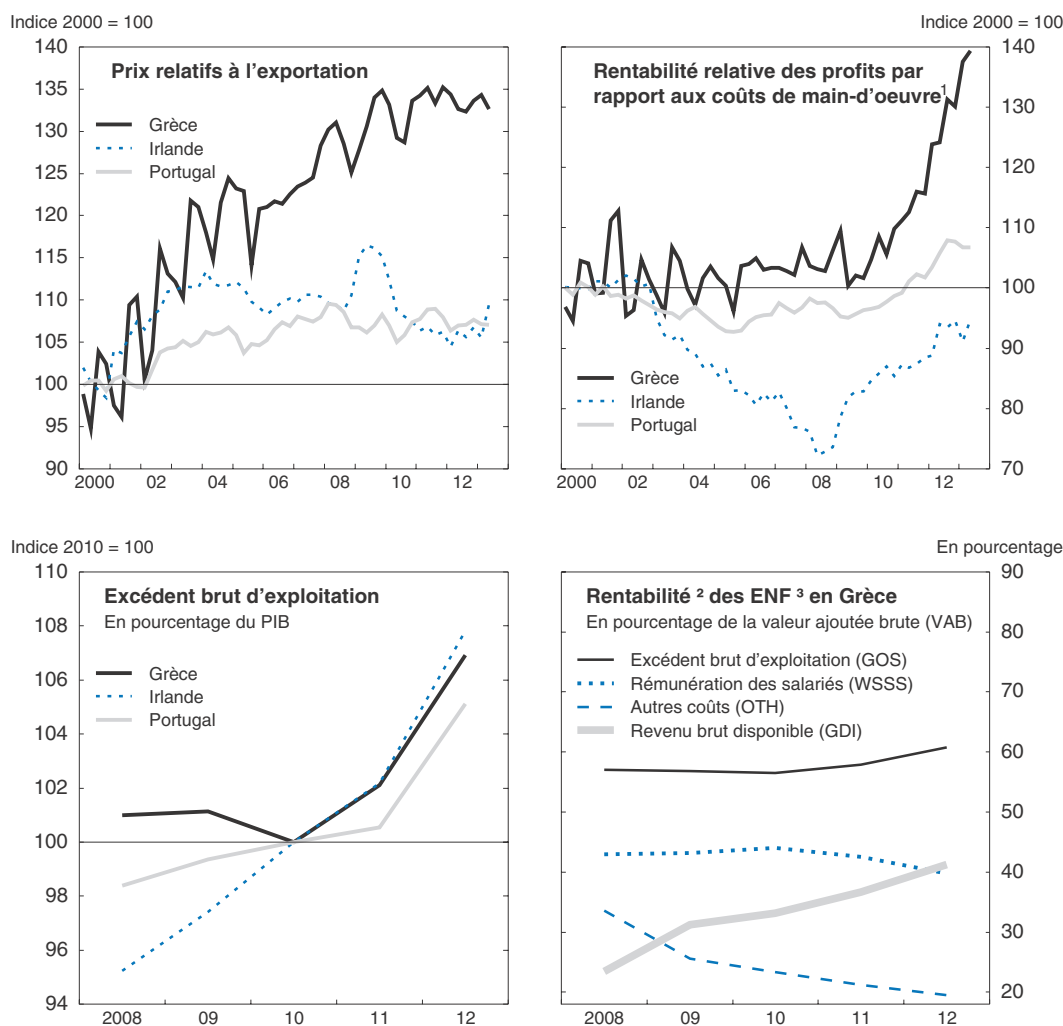
Source : Eurostat ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135471>

entre 2010 et 2012, et de 9½ points si l'on inclut les tarifs des publics services (graphique 1.13). À titre d'exemple, le taux normal et le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ont été relevés de 4 points de pourcentage, passant respectivement à 23 % et à 13 % depuis 2010, et son assiette a été élargie aux services juridiques ainsi qu'aux produits à base de fruits vendus sur les marchés. Les droits d'accise sur le tabac et les produits pétroliers, y compris le mazout, ont eux aussi fortement augmenté, tandis que les tarifs de nombreux services publics étaient revus à la hausse, notamment ceux des transports urbains et de l'électricité, afin d'améliorer la situation financière des entreprises publiques.


D'autre part, le décalage avec lequel les prix s'ajustent en général aux variations des salaires (graphique 1.12) est peut-être plus important en Grèce étant donné la prédominance des petites et moyennes entreprises (PME) (National Bank of Greece, 2012a).

Graphique 1.12. Marges bénéficiaires



- Définie comme le rapport des prix relatifs à l'exportation sur les coûts unitaires de main-d'œuvre relatifs.
- GDI = GOS - OTH, dans lequel OTH représente la somme des revenus de la propriété, des impôts directs, des cotisations sociales et des transferts courants. GOS = GVA - WSSS - (TIND-TSUB), dans lequel TIND représente les impôts indirects et TSUB les subventions.
- ENF = Entreprises non financières.

Source : Eurostat ; OCDE, Bases de données des Comptes nationaux trimestriels et des Perspectives économiques de l'OCDE.

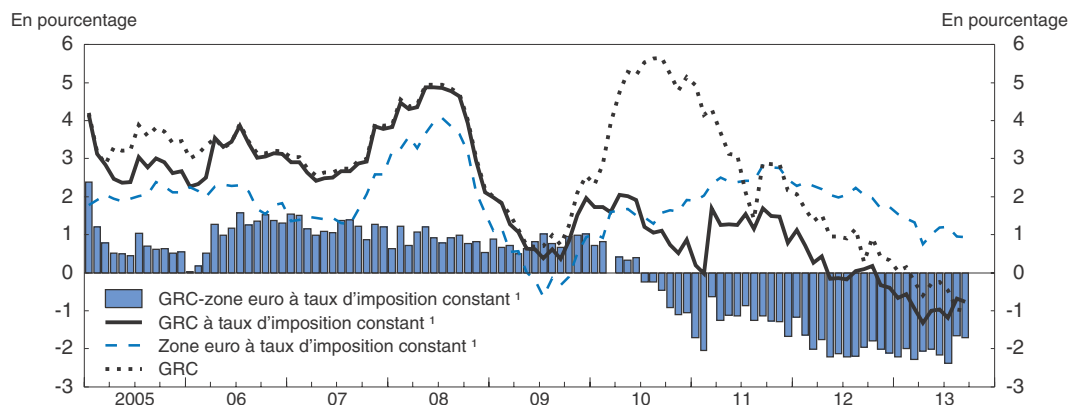
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135490>

Ces dernières réalisent environ 60 % du total des ventes en Grèce, contre une moyenne de 40 % en Europe, et, par rapport au modèle européen, les PME grecques sont plus de moitié plus petites. Or, le poids croissant des coûts fixes, qui n'ont pas baissé comme l'ont fait les coûts de main-d'œuvre depuis le début de la crise, pénalise davantage les PME, du point de vue tant de leurs résultats que de leur capacité à ajuster leurs marges, que les grandes entreprises à même de tirer parti d'économies d'échelle (National Bank of Greece, 2012b).

La lenteur et la modicité de l'ajustement des prix sont aussi le reflet des rigidités qui subsistent sur les marchés de produits. Jusqu'à présent, les réformes structurelles menées dans ce domaine n'ont pas été aussi rapides ni aussi ambitieuses que celles du marché du travail (voir plus loin). Contrairement à une dévaluation classique, la dévaluation interne ne se traduit pas automatiquement par une évolution des prix relatifs propice au

Graphique 1.13. **Inflation**

Taux de croissance de l'indice harmonisé des prix à la consommation, en glissement annuel



1. L'IPCH à taux d'imposition constant est un indice qui mesure les variations des prix à la consommation hors impact des modifications des taux d'imposition sur les biens sur une période donnée.

Source : Datastream.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135509>

développement des secteurs des biens échangeables et des secteurs exportateurs. Des marchés de produits qui fonctionnent bien sont donc indispensables, dans le cas du programme d'ajustement de la Grèce, si l'on veut que la baisse des coûts de main-d'œuvre se répercute sur les prix.

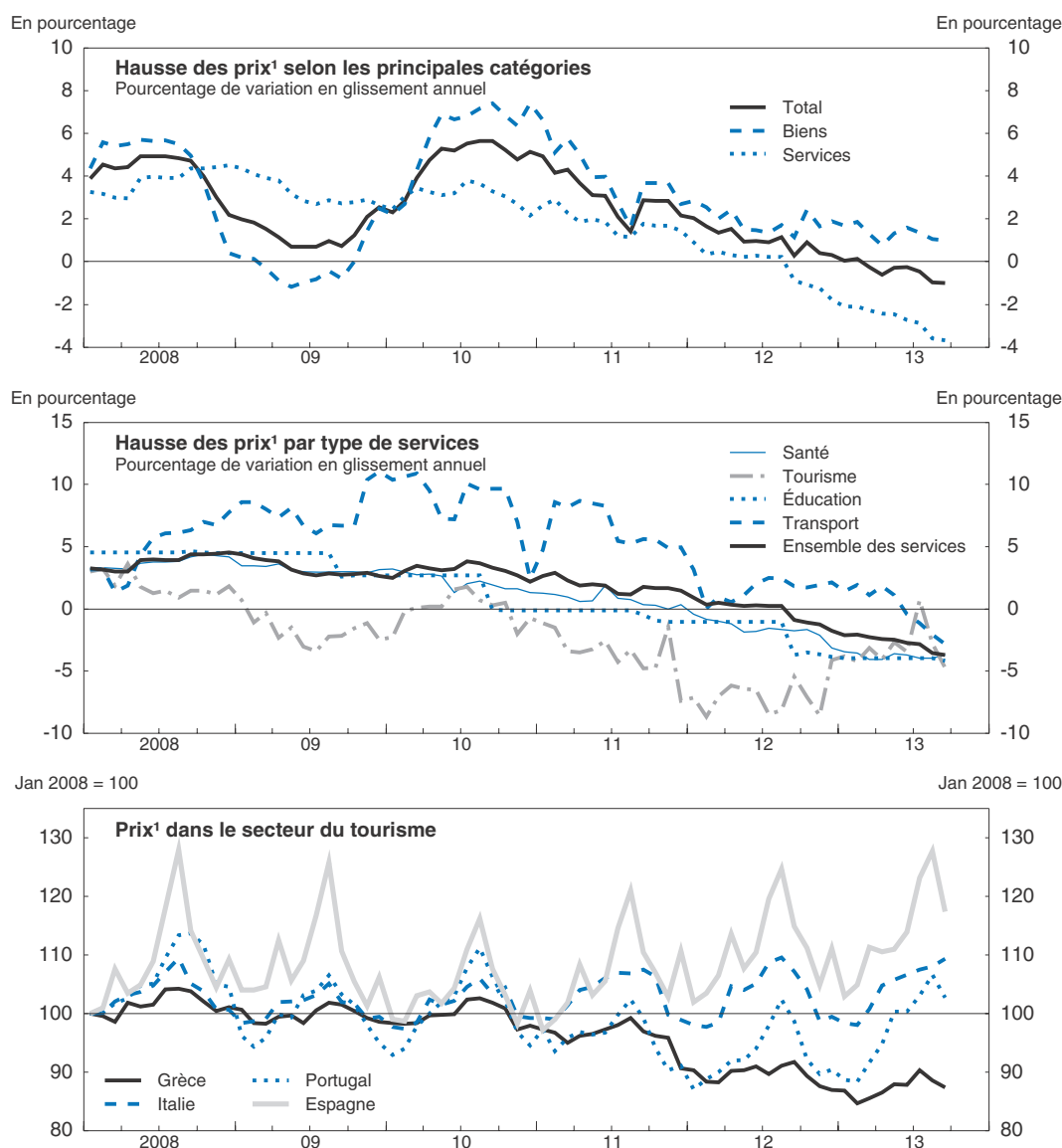
Dans les secteurs libéralisés, les difficultés macroéconomiques et le manque de liquidité dans l'économie font obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs et empêchent de stimuler la concurrence de manière efficace pour forcer l'ajustement des prix. De plus, l'accès difficile et coûteux aux prêts bancaires, la diminution des crédits accordés par les fournisseurs, l'allongement des délais de remboursement de TVA et les fréquents retards de paiement des clients, en particulier de l'État, sont autant de facteurs qui font monter les coûts non salariaux.

Néanmoins, les prix s'ajustent peu à peu. À taux d'imposition constant, l'inflation en Grèce était supérieure d'environ 1 point de pourcentage par an à la moyenne de la zone euro avant la crise, mais elle évolue sous cette moyenne depuis 2010, et l'écart s'est même creusé à plus de 2 points de pourcentage au début de 2013 (graphique 1.13). Les prix des services ont baissé davantage que ceux des biens, ce qui tient en partie à la composante des coûts de main-d'œuvre, proportionnellement plus importante pour beaucoup d'entre eux (graphique 1.14). Ainsi, malgré la hausse des impôts indirects, les prix dans le secteur du tourisme ont chuté plus fortement que dans les autres pays méditerranéens de la zone euro. Les prix de certains services aux entreprises ont également baissé, quoique de façon plus modeste, sous l'effet conjugué de la diminution des coûts et de la demande ainsi que de la libéralisation de certains secteurs (voir ci-après).

### **L'incertitude entourant la mise en œuvre du programme d'ajustement a pesé sur la confiance**


Des travaux récents du FMI montrent que les récessions sont plus graves et plus durables lorsqu'elles s'accompagnent de chocs d'incertitude importants (IMF, 2012). En Grèce, le moral des consommateurs et leur opinion quant à l'évolution future de la situation économique sont tombées à leur plus bas niveau depuis que les enquêtes de

Graphique 1.14. Évolution de certains prix



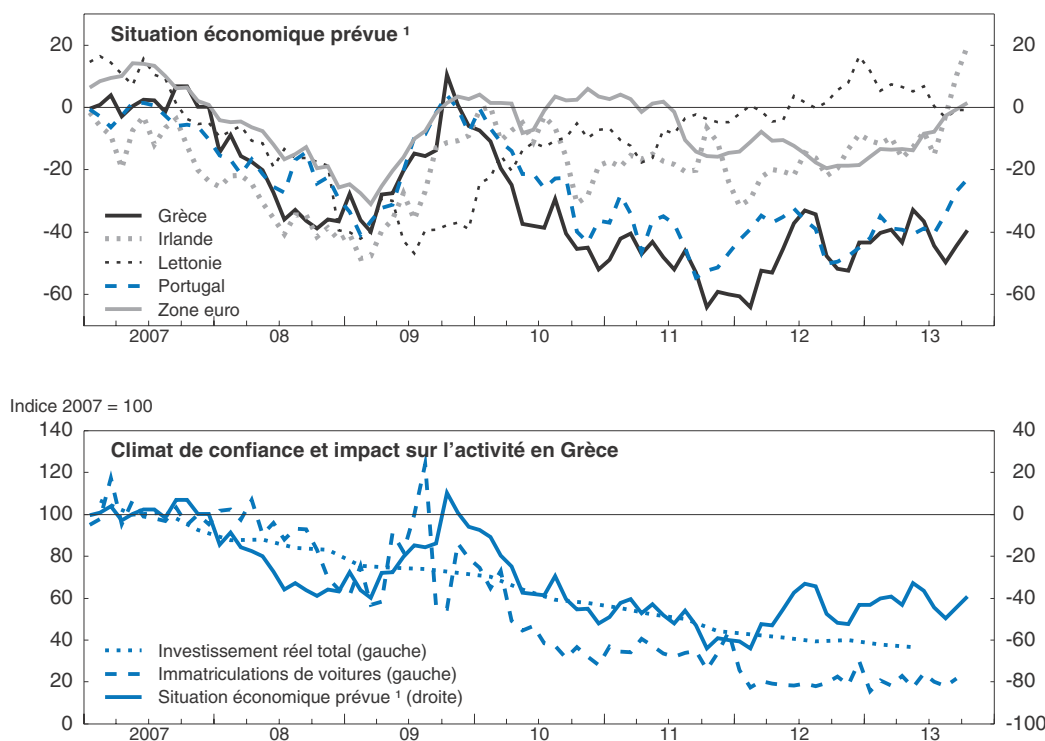
1. Représentée par l'indice harmonisé des prix à la consommation.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135528>

conjoncture existent. En outre, la dégradation de la confiance est plus marquée que dans les autres pays bénéficiant d'un programme d'aide depuis 2010 (graphique 1.15). Les tendances d'évolution du prix des actions, les différentiels de taux à long terme et les indicateurs de volatilité du rendement du marché boursier mettent en évidence la crise liée à la montée de l'incertitude (graphique 1.16). La dégradation de la confiance décourage l'investissement et les achats de biens durables car les ménages et les entreprises ont alors tendance à différer ces décisions coûteuses, difficiles à inverser, en attendant que l'horizon économique se dégage (Bloom, 2009 ; Haddow et Hare, 2013). L'activité est également pénalisée par les conséquences négatives de l'incertitude sur l'offre à travers le canal du crédit. En effet, l'incertitude réduisant le rendement attendu des projets il est alors plus

Graphique 1.15. Évolution de la confiance et impact sur l'activité



1. Les séries ont été normalisées à 0 en moyenne sur la période de janvier 1985 à la dernière observation.  
Source : Eurostat.

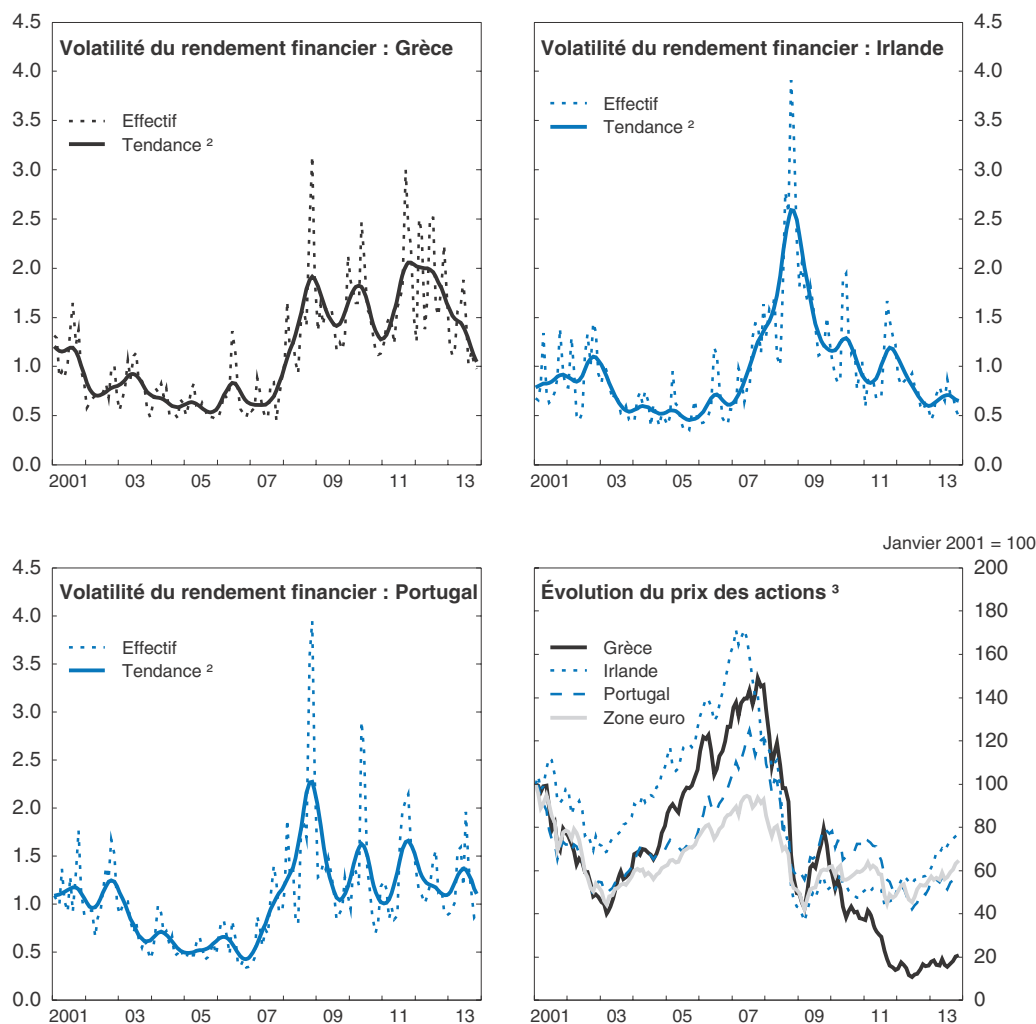
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135547>

difficile pour les banques d'évaluer les garanties qui leur sont proposées, ce qui fait monter les primes de risque et limite l'offre de crédit. Jusqu'au milieu de 2012, l'incertitude a aussi contribué à un recul des dépôts qui a incité les banques à se montrer plus prudentes en matière de prêts. Si l'on en juge par l'investissement et les ventes de voitures, en tout cas, qui se sont fortement contractés, il est probable que la détérioration de la confiance a eu un effet négatif sur la croissance en Grèce (graphiques 1.15 et 1.17).

La montée de l'incertitude en Grèce est le résultat de trois facteurs : la longueur de la récession, la contagion des turbulences internationales et des chocs spécifiques au pays. Comme le montrent certains travaux (Schneider and Giorno, 2013), depuis 2010, la récession (mesurée par l'écart de production) a eu un effet plus important sur l'incertitude (mesurée par la volatilité des prévisions économiques) en Grèce que dans les autres pays bénéficiant d'un programme d'assistance (graphique 1.18). En revanche, la Grèce semble avoir été moins exposée aux turbulences financières mondiales (mesurées par l'indicateur de volatilité des marchés boursiers aux États-Unis) que l'Irlande et le Portugal entre la fin de 2007 et le milieu de 2009. Ce seraient donc les évolutions politiques et sociales propres au pays (représentées par les résidus de l'analyse économétrique) qui expliqueraient en fait pour une bonne part l'augmentation de l'incertitude en Grèce depuis 2009.


L'un des facteurs spécifiques ayant contribué à l'accroissement de l'incertitude en Grèce tient aux retards répétés qui ont entravé la mise en œuvre de certains aspects du programme d'ajustement dans sa phase initiale, retards qui ont conduit les marchés à s'interroger sur la détermination ou la capacité des autorités à tenir leurs engagements



Graphique 1.16. Indicateurs d'incertitude<sup>1</sup> basés sur des évolutions financières

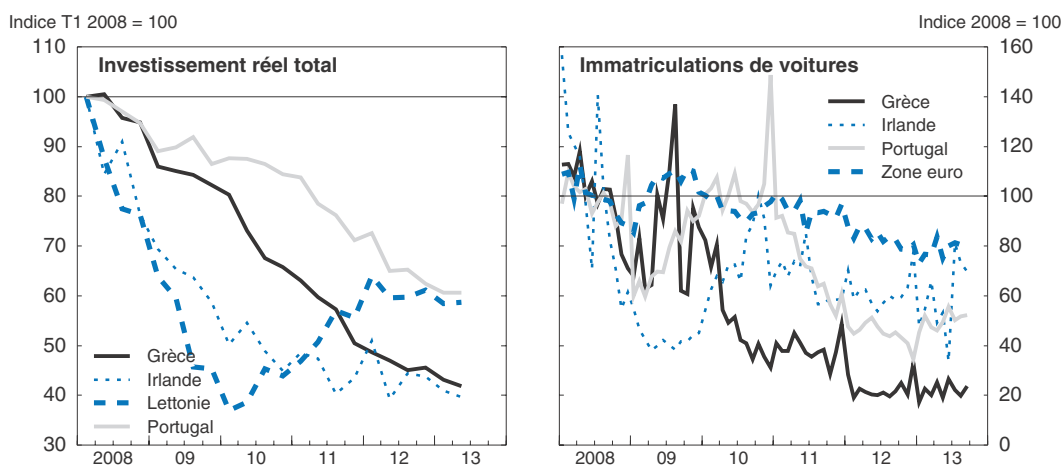
1. La volatilité du marché des actions est mesurée par un écart-type glissant du rendement des actions sur 30 jours, lequel est ensuite normalisé par la valeur moyenne de l'écart-type entre 2001 et 2010.
2. La tendance a été estimée en lissant la série normalisée avec un filtre de Hodrick-Prescott.
3. FTSE/Athex Large Cap pour la Grèce, Overall ISEQ pour l'Irlande, PSI-20 pour le Portugal et Euro Stock 50 pour la zone euro.

Source : Datastream et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135566>

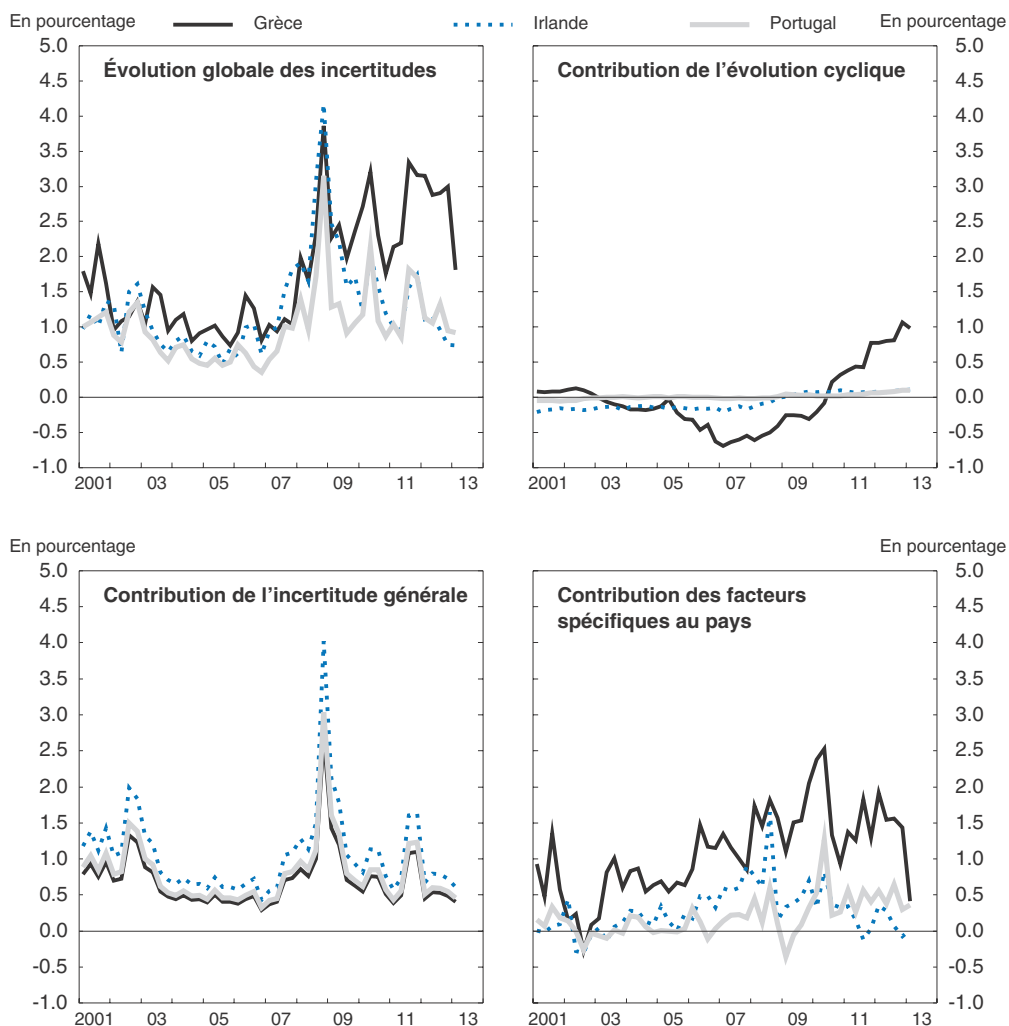
vis-à-vis de la Troïka afin de pouvoir bénéficier de son aide financière. Le débat autour du maintien ou non de la Grèce dans la zone euro qui a eu lieu au milieu de 2012 n'a fait qu'aggraver la situation. Au cours de l'année écoulée, cependant, les mesures prises par le gouvernement ont permis de rétablir la confiance dans sa détermination à mener à bien le programme d'ajustement. L'incertitude est aussi alimentée par la crainte des tensions sociales que pourraient susciter la hausse du chômage et les difficultés de la société grecque à s'adapter au rythme des réformes structurelles requises, mais la relative accalmie des manifestations et des grèves observée depuis les dernières élections législatives dément plutôt ce scénario. Les retouches fréquemment apportées aux dispositions législatives et réglementaires, parfois dans un même domaine comme la fiscalité, ne sont pas non plus de nature à atténuer l'incertitude et à restaurer la confiance,

Graphique 1.17. Investissement et immatriculations de voitures



Source : Eurostat ; OCDE, Bases de données des Principaux indicateurs économiques et des Perspectives économiques de l'OCDE. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135585>

Graphique 1.18. Sources et évolution de l'incertitude<sup>1</sup>



1. Analyse basée sur le principal indice des cours des actions de chaque pays. Source : Datastream et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135604>

bien qu'elles aient le plus souvent pour motif d'améliorer encore les réformes. En outre, le doute plane sur la conception du programme d'ajustement lui-même, étant donné son effet récessif plus fort que prévu et le cercle vicieux de la rigueur budgétaire, avec l'adoption de mesures restrictives toujours plus nombreuses, qui s'est enclenché. Enfin, le fardeau perçu comme insoutenable de la dette publique et la lente concrétisation des effets positifs attendus des réformes structurelles sur la croissance sont une autre source d'incertitude.

Quelle incidence cette incertitude a-t-elle eue sur la croissance de la production en Grèce ? Le PIB a reculé d'environ 25 % entre fin 2007 et début 2013. Sur la base d'un modèle VAR, on estime que l'augmentation de l'incertitude depuis le début de la crise n'a représenté qu'un dixième de cette baisse (c'est-à-dire 2.5 % du PIB) (Schneider et Giorno, 2013). De plus, les facteurs spécifiquement grecs du phénomène n'auraient contribué que pour un peu moins de la moitié à ce résultat. Même s'il est plus fort qu'en Irlande ou au Portugal, cet effet semble donc relativement modéré.

### **La reprise bénéficierait d'une politique d'ajustement budgétaire plus favorable à la croissance**

Compte tenu de l'impérieuse nécessité de réduire rapidement le déficit budgétaire, entre autres, le programme initial d'assainissement des finances publiques était défavorable à la croissance. Il donnait en effet la priorité à des mesures d'ajustement de portée générale touchant aussi bien les recettes que les dépenses et ne comportant guère de risques de mise en œuvre. En matière de recettes, par exemple, le taux de TVA et les impôts immobiliers ont été sensiblement relevés, mais la rationalisation du système fiscal et la modernisation de l'administration fiscale n'ont guère avancé. De même, les réductions de dépenses qui ont frappé les pensions, les rémunérations et l'emploi dans le secteur public n'ont pas été conçues de manière à améliorer l'efficacité de l'administration ni à préserver la qualité des services publics. Quant à l'investissement public, il a également subi de fortes coupes, ce qui a considérablement freiné la croissance, ayant été de fait la principale variable d'ajustement utilisée par les autorités pour compenser l'insuffisance récurrente des recettes fiscales pendant l'exécution du budget, afin d'atteindre les objectifs de déficit visés.

Jusqu'ici, les réformes budgétaires structurelles ont fait des progrès dans les domaines des retraites et de la santé, mais il serait possible de réaliser des gains d'efficacité supplémentaires en améliorant encore le système de santé, le recouvrement de l'impôt et le fonctionnement de l'administration, et en accélérant les privatisations. Les autorités pourraient mieux faire si elles adoptaient des mesures d'ajustement budgétaire plus favorables à la croissance et reliaient de manière plus satisfaisante les objectifs budgétaires aux réformes structurelles. Des réformes visant à réduire les gaspillages, stimuler l'efficacité et améliorer la répartition des ressources au sein du secteur public peuvent atténuer l'impact de l'assainissement sur la croissance. Un secteur public plus efficace et des services publics de meilleure qualité donnent confiance aux citoyens dans leur administration, les encouragent à payer leurs impôts et attirent davantage d'investissements étrangers. Une fonction publique plus efficace est également essentielle à la mise en œuvre d'autres réformes structurelles, notamment sur des marchés de produits jouant un rôle capital pour le rétablissement de la croissance. À cet égard, la « task force » de l'UE créée à l'automne 2011 pour aider la Grèce à mener à bien ses réformes structurelles devrait continuer à apporter au pays une assistance utile et bienvenue.

### ***De nouveaux gains d'efficacité sont possibles dans le secteur de la santé***

La maîtrise des dépenses de santé est un effort qui se poursuit (Economou and Giorno, 2009). Depuis le début de la crise, des mesures énergiques ont été prises pour mieux contrôler les produits pharmaceutiques, améliorer la gestion des marchés publics de biens et de services médicaux, remédier à la fragmentation du système de santé et corriger ses déficiences. Elles ont permis de rationaliser l'organisation du secteur et de réduire les dépenses au titre des médicaments et des services hospitaliers. La dépense publique comme la dépense totale de santé ont fortement baissé en valeur réelle entre 2009 et 2011, tombant respectivement à 6 % et 9 % du PIB (graphique 1.19). La crise a fait sauter certains obstacles qui empêchaient des réformes importantes et nécessaires pour rendre le système de santé plus efficace, après l'échec de nombreuses tentatives (Economou et al., 2013).

Selon les estimations, les gains d'efficacité supplémentaires qui pourraient être réalisés dans le domaine des dépenses publiques de santé s'élèveraient à plus de 2 % du PIB entre 2007 et 2017 (OCDE, 2011b). Ainsi qu'il est prévu dans le budget pour 2013-14, le recours accru aux médicaments génériques permettra de réduire les dépenses pharmaceutiques, toujours élevées (graphique 1.19). Par ailleurs, la rationalisation du réseau hospitalier devrait permettre d'endiguer les coûts de gestion et d'administration des hôpitaux, qui ont considérablement augmenté depuis 2009 (Economou et al., 2013). Cependant, les gains d'efficacité et la qualité des services dans le secteur hospitalier pâtissent encore du fait que la structure des effectifs n'est pas adaptée aux besoins. Alors que le nombre de médecins est très élevé, il existe depuis longtemps une pénurie de personnel infirmier qui était déjà grave avant la crise (graphique 1.19). Ces problèmes sont exacerbés par la règle actuelle, adoptée dans le cadre du programme d'assainissement budgétaire, qui prévoit le remplacement d'un infirmier seulement sur cinq partant à la retraite. Il conviendrait donc d'envisager un assouplissement de cette mesure, quitte à imposer un taux de remplacement plus restrictif pour les médecins, étant donné l'ampleur de leurs effectifs, afin de compenser si nécessaire les dépenses budgétaires supplémentaires.

### ***La collecte de l'impôt et la fraude fiscale restent un problème***

La fraude fiscale sape la base d'imposition depuis de nombreuses années, ce qui pose un problème particulièrement grave dans un contexte d'austérité budgétaire, étant donné la nécessité de trouver des recettes. Combattre la fraude fiscale est indispensable pour retrouver la confiance de l'opinion publique et répartir équitablement l'effort d'ajustement budgétaire (chapitre 2). Si certaines hausses d'impôts récentes ont été appliquées de manière sélective, c'est principalement sur les contribuables aux revenus modestes ou moyens que pèse le fardeau de la TVA, des droits d'accise et des impôts immobiliers. En outre, la façon dont les plus aisés parviennent pour beaucoup d'entre eux à esquiver l'impôt en toute impunité (voir ci-après) n'est pas vraiment de nature à encourager la discipline fiscale (graphique 1.20). Une réduction drastique des possibilités d'évasion fiscale est essentielle pour montrer que les autorités ont la volonté et la capacité de remédier au mauvais fonctionnement de l'État de droit et de contribuer par là même à un rétablissement durable de la confiance et de la croissance.

### ***La campagne contre la fraude fiscale n'a pas donné jusqu'ici les résultats escomptés***

Bien qu'il soit difficile de mesurer la fraude fiscale avec précision, on estime qu'elle est assez élevée en comparaison des autres pays de l'OCDE, et rien d'indique que la situation soit en train de s'améliorer. Selon les estimations les plus récentes, l'économie informelle, où l'on paie généralement peu d'impôts, pèserait entre 25 % et 30 % du PIB (Vasardani, 2011). Bien que les enquêtes sur la population active ne fassent apparaître aucune hausse du taux d'emploi des travailleurs non assurés, plus de 35 % des salariés des entreprises ayant fait l'objet d'une inspection durant les six premiers mois de 2012 n'étaient pas déclarés, d'après les données de l'Inspection du travail (SEPE), contre moins de 30 % un an plus tôt (Kanellopoulos, 2012). Avec la récession, la dette fiscale est passée de 44.9 milliards EUR (22 % du PIB) à la fin de 2011 à 55.8 milliards EUR (30 % du PIB) à la fin de 2012, et à 59.0 milliards EUR (32 % du PIB) en août 2013.

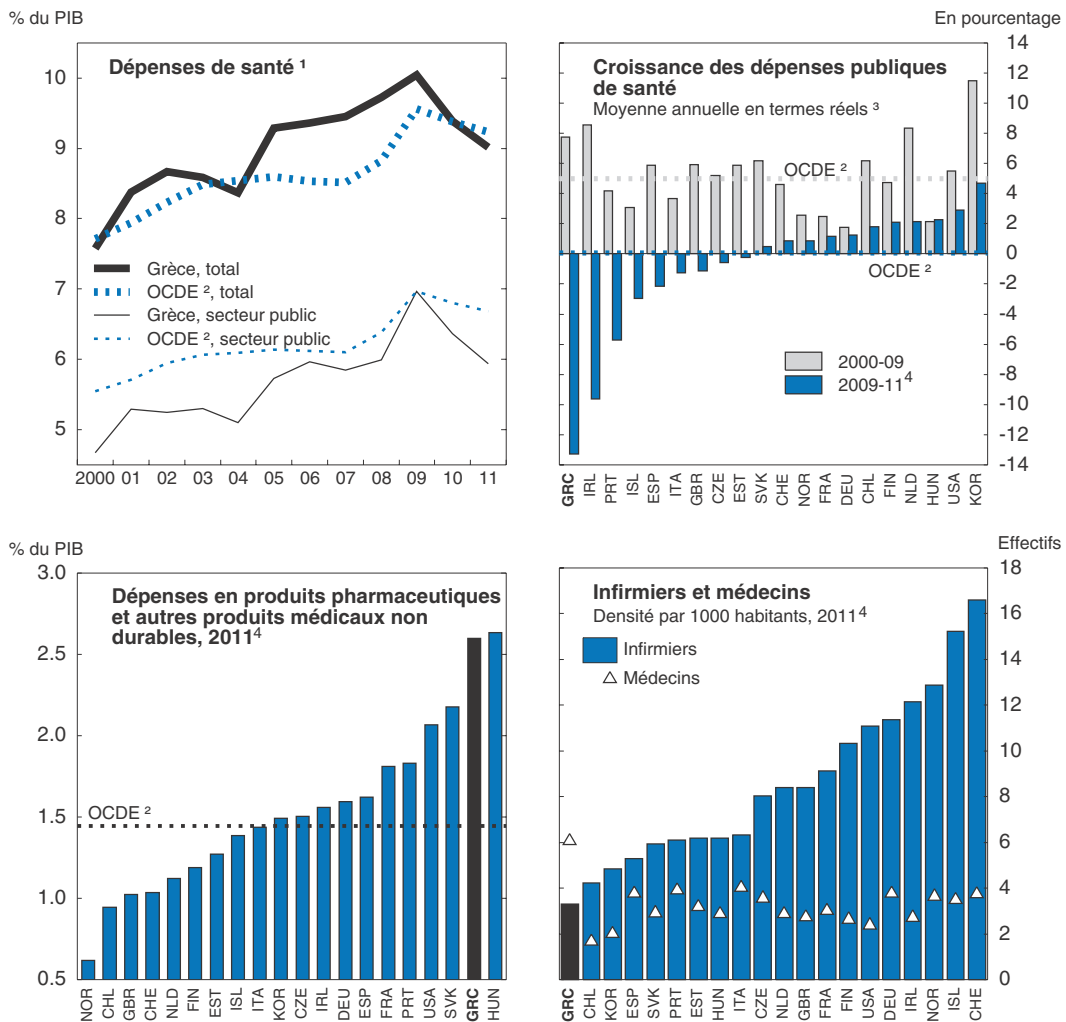
Les problèmes de recouvrement concernent surtout l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et au premier chef les travailleurs indépendants (Flevotomou and Matsaganis, 2010). Selon les estimations récentes d'Artavanis et al. (2012), la sous-déclaration de revenus parmi les travailleurs indépendants coûterait chaque année l'équivalent d'environ 1¼ pour cent du PIB en recettes perdues. L'emploi non déclaré et les problèmes de recouvrement de la TVA sont une autre source importante de déperdition. Le recouvrement des cotisations de sécurité sociale des employeurs et de la TVA (dont les taux ont été relevés) a perdu en efficacité avec la crise (tableau 1.3). Si la collecte de l'impôt mesurée en pourcentage des recettes fiscales potentielles se situait plus ou moins dans la moyenne de la zone de l'OCDE, la Grèce aurait engrangé un supplément de recettes fiscales équivalant à 6 points de pourcentage du PIB en 2011, d'après les estimations de l'OCDE. Ce manque à gagner peut en principe résulter soit de lacunes dans le système fiscal (ou d'un choix délibéré étant donné l'ampleur des exonérations par rapport aux autres pays ou les différences dans les plafonds et les planchers...), soit de problèmes d'administration et de non-respect de la réglementation. Cependant, une analyse récente portant sur la TVA donne à penser que le problème le plus grave en matière de recouvrement de l'impôt en Grèce, par rapport à la moyenne des autres pays européens, tient essentiellement à un manque de discipline fiscale (Case et CPB, 2013).

### ***Pourtant, les causes du non-respect de la législation sont bien connues***

L'une des principales causes du non-respect de la législation réside dans la complexité du système fiscal (OCDE, 2011a). L'administration fiscale publie quantité de circulaires (quasiment une par jour), simplement pour apporter des précisions sur les textes en vigueur (Vasardani, 2011). Le système fiscal prévoit de nombreuses possibilités d'exonération et l'on dénombre encore six taux de TVA si l'on tient compte des régimes spéciaux applicables à certaines îles. Les fréquents remaniements de la législation fiscale et le fait que le ministère des Finances n'ait jamais publié de code des impôts constituent une difficulté supplémentaire pour les contribuables.


La fraude fiscale est facilitée par la faiblesse de l'administration fiscale, et plus généralement de l'État de droit (graphique 1.20). Les problèmes dans ce domaine sont nombreux et profondément enracinés. L'administration fiscale manque de personnel : elle compte actuellement 1 600 inspecteurs des impôts, alors qu'il en faudrait 2 000 de plus (IMF, 2013b). Les tâches sont mal réparties entre les agents, d'un point de vue tant fonctionnel que géographique, et ces problèmes sont aggravés par le manque d'efficacité et

Graphique 1.19. Indicateurs des soins de santé



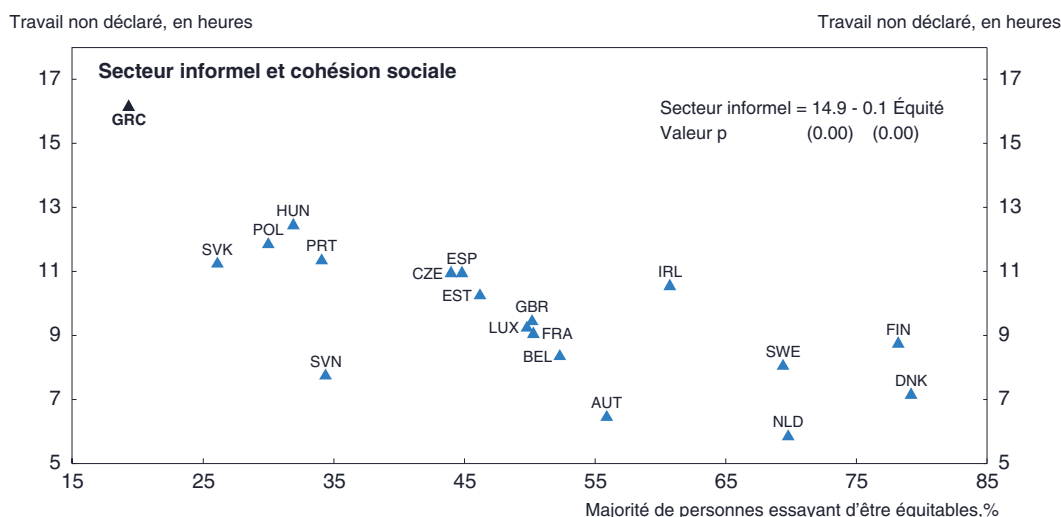
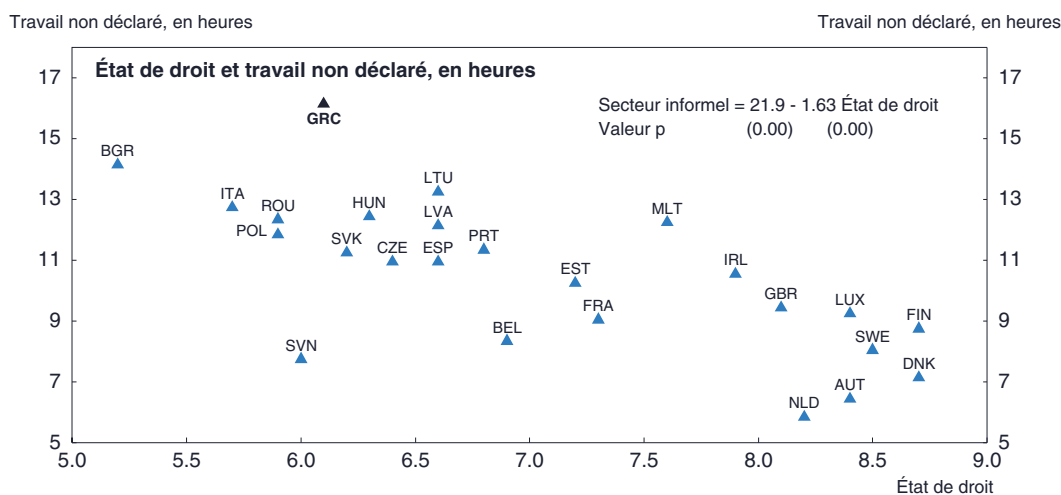
1. Hors investissement pour la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal.
2. Moyenne OCDE hors Grèce.
3. Moyenne OCDE hors Grèce.
4. Ou dernières années disponibles.

Source : ELSTAT ; OCDE, Bases de données du Système des comptes de santé et des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135623>


de motivation du personnel, dont plus de la moitié a plus de 50 ans et a vu sa rémunération se réduire considérablement depuis le début de la crise.

Les méthodes de travail sont inadaptées. Les contrôles sont inefficaces car mal ciblés faute de sélection rigoureuse des risques (Vasardani, 2011 ; EC, 2013b). Les outils utilisés pour détecter les irrégularités ne font pas assez appel à toutes les sources d'information disponibles sur les comptes en banque et les avoirs immobiliers des contribuables pour effectuer des recoupements avec leurs déclarations. Enfin, les procédures judiciaires sont trop lentes et manquent de fiabilité si l'on en juge par la fréquence des recours. Dans les cas les plus sérieux, les procédures peuvent durer une dizaine d'années (Vasardani, 2011), ce qui enlève beaucoup de crédibilité à la menace de la punition en cas de fraude importante, sans compter les mesures d'amnistie fiscale régulièrement adoptées dans le passé (OCDE, 2011a).

Graphique 1.20. **Secteur informel, État de droit et cohésion sociale**

1. L'État de droit fait référence au critère 2 (Structure juridique et protection de la propriété privée) de l'indice de la Liberté économique dans le monde (Economic Freedom of the World Index). Cet indice est construit à partir de sept sous-domaines : indépendance de la justice, impartialité des tribunaux, protection des droits de propriété, interférence militaire dans l'État de droit et le processus politique, intégrité du système juridique, respect juridique des contrats et restrictions réglementaires à la cession de biens immobiliers. Pour toute information complémentaire, voir la Source.

Source : Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Towards a Better Understanding of the Informal Economy », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 873, graphiques 11 et 12.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135642>

À la longue, ces différents problèmes ont fini par encourager les comportements opportunistes, en particulier chez les travailleurs indépendants, au point que la fraude fiscale est devenue une norme sociale. Selon une étude récente pour laquelle les auteurs ont comparé les données fiscales et bancaires de dizaines de milliers d'individus, le revenu réel de ces contribuables était 1.9 fois supérieur au montant déclaré au cours de la période 2003-10 (Artavanis et al., 2012). La fraude fiscale à grande échelle a par ailleurs conduit les banques à ajuster leurs critères prudentiels et leurs prêts. Ainsi, chez les travailleurs indépendants, les charges d'emprunts représentent plus de 80 % du revenu déclaré, et cette proportion dépasse 100 % pour de nombreuses professions telles que les comptables, les avocats et les médecins (tableau 1.4). On est loin du seuil des 30 %

Tableau 1.3. **Part des recettes fiscales potentielles effectivement recouvrée en 2008 et en 2011**

En pourcentage

	Taux légaux (2008)		Ratio de recouvrement (2008)		Taux légaux (2011)		Ratio de recouvrement (2011)	
	TVA	CSS <sup>1</sup>	TVA <sup>2</sup>	CSS <sup>3</sup>	TVA	CSS <sup>1</sup>	TVA <sup>2</sup>	CSS <sup>3</sup>
Autriche	20.0	21.6	0.74	0.63	20.0	21.6	0.72	0.64
Belgique	21.0	34.6	0.64	0.47	21.0	34.8	0.64	0.48
République tchèque	19.0	35.0	0.75	0.66	20.0	34.0	0.71	0.67
Finlande	22.0	24.0	0.74	0.76	23.0	22.5	0.70	0.78
France	19.6	41.7	0.63	0.51	19.6	41.6	0.62	0.51
Allemagne	19.0	19.5	0.66	0.68	19.0	19.7	0.67	0.67
<b>Grèce</b>	<b>19.0</b>	<b>28.1</b>	<b>0.51</b>	<b>0.56</b>	<b>23.0</b>	<b>28.6</b>	<b>0.42</b>	<b>0.47</b>
Hongrie	20.0	29.0	0.71	0.69	25.0	28.5	0.60	0.59
Irlande	21.0	10.8	0.66	0.69	21.0	10.8	0.60	0.76
Italie	20.0	32.1	0.50	0.69	20.0	32.1	0.51	0.68
Japon	5.0	12.6	0.85	0.75	5.0	13.9	0.89	0.73
Corée	10.0	9.8	0.78	0.56	10.0	10.1	0.84	0.55
Pays-Bas	19.0	12.3	0.84	0.80	19.0	12.2	0.81	0.81
Pologne	22.0	18.4	0.58	0.69	23.0	14.8	0.50	0.79
Portugal	21.0	23.8	0.60	0.64	23.0	23.8	0.54	0.45
Slovénie	20.0	16.1	0.80	0.67	20.0	16.1	0.71	0.68
Espagne	16.0	30.2	0.57	0.60	18.0	29.9	0.50	0.58
Suède	25.0	32.4	0.79	0.50	25.0	31.4	0.79	0.46
Suisse	7.6	11.1	0.87	0.46	8.0	6.2	0.79	0.89
Royaume-Uni	17.5	12.8	0.57	0.58	20.0	13.8	0.57	0.52
<b>Moyenne<sup>4</sup></b>	<b>18.1</b>	<b>22.5</b>	<b>0.70</b>	<b>0.63</b>	<b>18.9</b>	<b>22.0</b>	<b>0.67</b>	<b>0.64</b>

1. Cotisations de sécurité sociale des employeurs.
2. Montant effectif des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée rapporté à la consommation privée, divisé par le taux légal de TVA.
3. Montant effectif des cotisations de sécurité sociale versées par les employeurs rapporté à la masse salariale, divisé par le taux légal des cotisations de sécurité sociale patronales.
4. Moyenne non pondérée des pays susmentionnée, à l'exclusion de la Grèce.

Source : OCDE, Bases de données sur les recettes fiscales et des Perspectives économiques de l'OCDE ; calculs de l'OCDE.

généralement appliqué par les banques, alors que le risque de défaut ne semble pourtant pas plus élevé, ce qui montre que les banquiers sont en fait bien informés de la véritable situation financière et patrimoniale de leurs clients.

Selon une étude récente du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, qui a examiné le cadre juridique régissant la disponibilité, l'accessibilité et l'échange des informations à caractère fiscal en Grèce, le pays doit corriger certains défauts de sa réglementation s'il veut avoir moins de problèmes en matière d'administration et de recouvrement de l'impôt (OCDE, 2012a). Ainsi, il existe de nombreux cas dans lesquels l'identité des détenteurs d'actions au porteur dans des sociétés anonymes et des compagnies de transport maritime doit être connue, mais la réglementation actuelle ne prévoit pas la collecte de renseignements permettant d'identifier les propriétaires de titres au porteur dans toutes les circonstances. Les sociétés étrangères installées en Grèce ne sont pas tenues de disposer d'informations concernant l'identité de leur actionariat dans tous les cas, et aucune sanction n'est prévue pour les compagnies de transport maritime qui ne tiennent pas de registre de leurs actions.



**Tableau 1.4. Revenu déclaré et service de la dette bancaire dans certaines catégories de travailleurs indépendants**

En euros

	Revenu mensuel déclaré	Charge mensuelle du service de la dette	Ratio service de la dette /revenu déclaré	Probabilité annuelle de défaut
Comptabilité et services financiers	1 479	1 701	1.15	0.11
Agriculture	984	538	0.55	0.26
Services aux entreprises	1 200	825	0.69	0.20
Construction	1 128	719	0.64	0.20
Médecins	1 628	1 660	1.02	0.06
Éducation	1 214	1 099	0.91	0.19
Ingénieurs et professions scientifiques	1 511	1 264	0.84	0.08
Fabrication	1 731	1 607	0.93	0.20
Services juridiques	1 558	1 647	1.06	0.07
Hôtellerie et restauration	1 234	1 305	1.06	0.21
Médias et activités artistiques	1 351	1 064	0.79	0.16
Autres	1 333	1 066	0.80	0.23
Services personnels et pharmacie	1 394	1 301	0.93	0.20
Commerce de détail	1 640	1 758	1.07	0.22
Transport	1 412	1 424	1.01	0.16
Moyenne	1 289	1 057	0.82	0.20

1. Les informations bancaires proviennent d'une grande banque grecque. Les données relatives à la profession, au revenu et à la répartition géographique sont pondérées de manière à être représentatives de l'ensemble de la population du pays. Les données portent sur la période 2003-2010. L'échantillon retenu pour ce tableau se compose de bénéficiaires d'un crédit hypothécaire et de bénéficiaires d'un prêt à la consommation non accédant à la propriété ; les bénéficiaires d'un prêt à la consommation qui sont aussi accédants à la propriété ne sont pas pris en compte faute d'estimation précise de leurs charges mensuelles au titre des autres emprunts. Le revenu mensuel déclaré est le revenu déclaré au fisc. La charge mensuelle du service de la dette est calculée au taux d'intérêt de 10 % pour les prêts à la consommation et au taux applicable pour les emprunts hypothécaires (moyennes basses). La probabilité annuelle de défaut est la valeur moyenne de l'indicateur mesurant la proportion des prêts accusant un retard de paiement de plus de 90 jours chaque année.

Source : Artavanis et al. (2012) « Tax Evasion Across Industries: Soft Credit Evidence from Greece », *Chicago Booth Research Paper*, n° 12-25.

### **Des mesures ont été prises ou annoncées il y a peu pour remédier à ces défauts**

Les premières mesures de lutte contre la fraude fiscale ont été prises de façon assez décousue. En 2010, par exemple, le Parlement a rejeté un projet de réforme qui prévoyait un contrôle fiscal obligatoire pour 11 professions indépendantes spécifiques dans le cas où le revenu déclaré était inférieur à un certain seuil (Artavanis et al., 2012). Par ailleurs, le poste de secrétaire général chargé des recettes publiques est resté vacant pendant toute l'année 2012, de sorte que les objectifs en termes de recrutement, de redéploiement des ressources et d'amélioration des méthodes de travail sont restés en suspens. Au niveau local, le nombre de centres des impôts a diminué, mais leur supervision par l'administration centrale n'a pas été renforcée (IMF, 2013b). Le dispositif de contrôle interne anticorruption est encore inadapté malgré la création d'un service des affaires internes au sein du ministère des Finances. L'obligation de versement initial imposée aux contribuables qui déposent une réclamation n'a pas été mise en œuvre (IMF, 2013b). La commission d'arbitrage mise en place pour accélérer le règlement des litiges portant sur des amendes fiscales de montant important (plus de 150 000 EUR) affiche un bilan décevant étant donné son manque criant de ressources au regard du nombre de nouveaux dossiers à traiter. Des progrès ont été faits, cependant, dans la lutte contre le blanchiment, grâce aux améliorations apportées aux mécanismes de détection des transactions financières douteuses (EC, 2013c).

Cela étant, l'année 2013 s'est ouverte sur un certain nombre de changements d'importance majeure. Plusieurs réductions et crédits d'impôt sur le revenu des personnes physiques (au titre des frais d'études, de l'assurance-vie, des intérêts hypothécaires, etc.) ont été supprimés et le nombre de tranches d'imposition a été ramené de 8 à 3. Le régime d'imposition des professionnels indépendants a été modifié : la déduction personnelle est supprimée et un taux d'imposition initial de 26 %, passant à 35 % pour les revenus de plus de 50 000 EUR, est instauré. Le coût de la discipline fiscale a été abaissé grâce à la simplification du Code de la comptabilité. Enfin, une réforme de la fiscalité immobilière prévoyant l'unification des divers impôts existants, l'élargissement de l'assiette et une baisse de taux, en principe sans incidence sur le plan budgétaire, a été lancée en 2013 et se poursuivra en 2014.

L'autonomie accrue de l'administration fiscale a permis d'améliorer son fonctionnement, de limiter les risques d'ingérence politique et d'accélérer la mise en œuvre des réformes. Dans ce contexte, un nouveau secrétaire général aux pouvoirs et responsabilités élargis et jouissant d'une plus grande indépendance a été nommé à la tête de l'administration en janvier 2013 pour une période de cinq ans. À ces mesures est venue s'ajouter une démarche de responsabilisation des agents reposant sur une évaluation périodique de leurs performances.

Les autorités se sont en outre engagées à s'attaquer au problème des sous-effectifs, et des mesures ont été prises pour moderniser les méthodes de travail des centres des impôts. La procédure qui consistait à exiger systématiquement des contribuables leurs déclarations des dix dernières années, dans le cadre d'un contrôle fiscal, a été supprimée début 2013. Un dispositif de formation du personnel a été mis sur pied avec l'aide de la « task force » pour développer les vérifications fondées sur les risques et créer des unités spécialisées par type de fraude (EC, 2013c). Dorénavant, l'administration aura plus directement accès aux données bancaires, ce qui fera gagner du temps pour les vérifications, et elle pourra utiliser des méthodes indirectes pour évaluer les revenus des contribuables sans avoir à recourir à des mécanismes spécifiques. D'autre part, la procédure d'annulation des dettes fiscales fait actuellement l'objet d'une révision qui devrait permettre d'identifier plus facilement les créances recouvrables et de récupérer les sommes correspondantes. Enfin, les autorités ont commencé à rationaliser le recouvrement des cotisations sociales, dont la responsabilité relève depuis juillet 2013 d'un seul organisme, l'IKA, pour toutes les caisses de retraite et d'assurance maladie.

### ***Un effort de réforme plus ambitieux est nécessaire***

Ces nombreux changements devraient améliorer l'efficacité des vérifications fiscales et du recouvrement des arriérés d'impôts. Il est particulièrement urgent de s'attaquer au problème du recrutement de personnel qualifié et de moderniser les méthodes de travail de l'administration, ainsi que l'ont recommandé les équipes d'assistance technique mises en place par la Commission européenne et le FMI pour la Grèce. En outre, la stabilité, la transparence et la simplicité de la fiscalité du patrimoine, et à vrai dire de la législation fiscale en général, sont essentielles pour les entrepreneurs grecs ainsi que pour attirer les investissements étrangers directs, notamment dans le secteur de l'immobilier. D'après le Forum économique mondial, la complexité du système fiscal est l'un des principaux obstacles à l'activité entrepreneuriale en Grèce (WEF, 2012).

Cependant, il semble que davantage d'efforts soient nécessaires pour renforcer la crédibilité des actions engagées par les autorités pour identifier et sanctionner rapidement

les fraudeurs. À cet égard, l'amélioration et l'accélération des procédures judiciaires sont l'enjeu le plus important (Vasardani, 2011 ; Palumbo et al., 2013). La lenteur de la justice mine le bon fonctionnement de l'État de droit. La simplification en cours du code de procédure civile, avec l'aide de la « task force », mérite donc d'être saluée. Mais on pourrait aussi accorder une plus grande priorité au traitement judiciaire des affaires fiscales et promouvoir parallèlement le recours à des systèmes de médiation extrajudiciaire spécialisés chaque fois que possible. L'avant-projet de loi portant création de commissions de médiation pour le règlement des litiges entre l'administration fiscale et les contribuables constitue de ce point de vue une initiative intéressante (Ministry of Justice, 2013).

D'autre part, il faudrait davantage de transparence et de responsabilité dans le fonctionnement de la justice. Pour cela, il est essentiel de pouvoir disposer de statistiques fiables et détaillées sur les travaux des services judiciaires et les résultats obtenus, ce qui suppose en l'occurrence que ces services soient rapidement informatisés. Il ressort des comparaisons internationales que la production de statistiques et l'utilisation de sites Internet et de registres électroniques permettent d'améliorer l'efficacité et d'accélérer les procédures judiciaires (Palumbo et al., 2013). Tant que la menace de sanctions ne sera pas crédible, il ne faudra pas s'attendre à de grands progrès dans le recouvrement de l'impôt.

La détection des fraudes appelle également un meilleur recoupement des informations relatives aux comptes bancaires, au patrimoine et à la situation des contribuables à l'égard des cotisations sociales et des impôts, de même qu'une meilleure articulation entre ces différentes sources de renseignements. La Grèce devrait envisager de créer et d'imposer à la cellule de renseignement financier l'obligation légale de communiquer à l'administration fiscale toute information relative à l'imposition ou à l'établissement de l'impôt, de sa propre initiative ou sur demande (OCDE, 2012b). Il est très important de pouvoir disposer d'informations fiables sur les ressources des ménages pour cibler avec efficacité et de manière appropriée les transferts sociaux (chapitre 2). Comme il est recommandé dans l'examen du Forum mondial de l'OCDE, il convient également de remédier aux défauts du cadre juridique grec en ce qui concerne la mise à disposition de renseignements à des fins fiscales, notamment lorsqu'il s'agit de répondre dans les délais voulus aux demandes internationales dans ce domaine (OCDE, 2012a). La Grèce devrait aussi se préparer à mettre en œuvre sans tarder la nouvelle norme sur l'échange automatique de renseignements actuellement élaborée par l'OCDE, une fois que les aspects techniques et opérationnels de son application pratique auront été arrêtés l'an prochain.

Enfin, des initiatives doivent être prises pour sensibiliser davantage les citoyens à l'importance de la discipline fiscale. Les efforts déployés pour identifier ceux qui trichent, les dénoncer publiquement et les sanctionner doivent être poursuivis. Les autorités devraient renoncer définitivement à toute forme d'amnistie qui récompense la fraude. De ce point de vue, il faut donc saluer la rationalisation prévue pour 2013 des dispositions relatives à l'insolvabilité des ménages, avec la mise en place d'un « programme de facilitation » et la suppression d'une multitude de mécanismes plus ou moins assimilables à des amnisties fiscales. Le gouvernement devrait aussi envisager la possibilité de publier les informations relatives à l'impôt sur le revenu payé par tous les contribuables, comme cela se fait dans certaines régions de l'Europe du Nord. Cette approche radicale aurait le mérite de provoquer un choc « culturel » en matière de transparence, dans un pays où la fraude fiscale est quasiment devenue la norme. Elle soulèverait néanmoins la question de

la confidentialité des renseignements sur les contribuables, un principe fondamental dans de nombreux pays, et constituerait en outre une tâche considérable pour les services de l'administration fiscale, déjà surchargés.

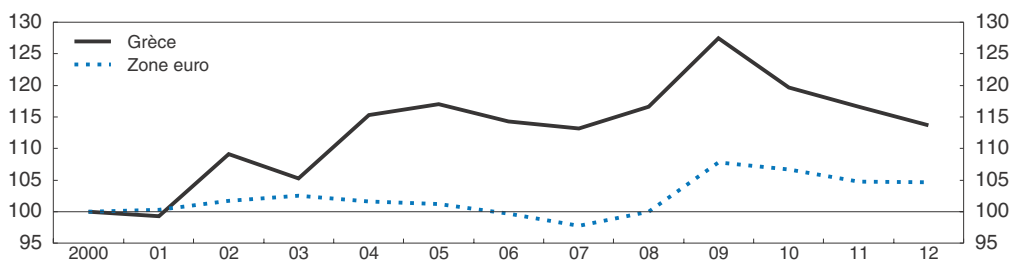
### **La remise à plat de l'administration devrait contribuer à l'efficacité des réformes**

Des gains d'efficacité et d'efficience considérables peuvent être réalisés dans la fonction publique de manière à garantir la bonne exécution des mesures de réforme prévues dans le programme d'ajustement et à renforcer la confiance. La fonction publique grecque souffre de plusieurs maux : organisation et gestion inadaptées des ressources humaines ; morcellement des structures administratives et chevauchement des responsabilités ; communication et coordination insuffisantes au sein des ministères et entre eux, et tendance des services à travailler séparément les uns des autres ; complexité du cadre juridique et formalisme excessif des procédures administratives, plus attachées aux processus qu'aux résultats ; absence de collecte et d'analyse systématiques des données essentielles à la mise en œuvre de réformes fondées sur des faits concrets ; défaillance des mécanismes d'audit et de contrôle des unités administratives, avec les problèmes de corruption que cela implique (OCDE, 2011c). Autant de difficultés que le contexte actuel de rigueur budgétaire, avec les réductions de salaires et d'effectifs qui en découlent, rend particulièrement délicates à résoudre. Le sentiment d'insécurité qu'éprouvent les fonctionnaires, plus vif encore depuis le début de la crise, nourrit une forme de résistance dont témoigne la fréquence des grèves dans le secteur public.


La réforme des rémunérations dans le secteur public est l'une des mesures prévues par le programme d'ajustement en vue d'améliorer l'efficacité de l'administration. Il s'agit surtout de contenir le dérapage de la masse salariale de l'administration qui s'est produit entre 2000 et 2009, ce qui a déjà été réalisé en partie grâce à la rationalisation des rémunérations (graphique 1.21). La prime des 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> mois a été réduite et les différents systèmes de gestion de la paie en vigueur dans les ministères et organismes publics ont été remplacés par une grille de salaires commune en novembre 2011, grille qui a été étendue à l'ensemble des régimes spéciaux (juges, enseignants, police et armée, secrétaires généraux, etc.) en novembre 2012. Ces réformes ont permis non seulement de réduire les niveaux de salaires moyens de près de 20 %, mais aussi de rationaliser la structure salariale.

**Graphique 1.21. Dépenses salariales de l'administration**

En pourcentage du PIB, indice 2000 = 100



Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135034>

La politique de réduction des effectifs, en revanche, n'a pas été suffisamment bien ciblée pour ne pas nuire aux efforts déployés par ailleurs en faveur d'une meilleure répartition des ressources humaines dans l'ensemble de l'administration. Le gouvernement s'est engagé à réduire les effectifs de 150 000 personnes entre 2011 et 2015, et il a adopté pour cela une règle consistant à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur cinq partant à la retraite. Or, l'application de cette règle est à l'origine de difficultés opérationnelles dans plusieurs domaines. Elle ne résout pas les problèmes d'affectation du personnel qui existaient avant la crise – il y a par exemple une pénurie d'agents administratifs dans la police et à l'hôpital, alors qu'ils sont en surnombre dans d'autres secteurs –, et elle les aggrave même dans certains cas. Ces problèmes viennent aussi de l'échec du programme de réserve de main-d'œuvre qui était censé améliorer la mobilité interne au sein de l'administration : en 2012, 200 agents seulement faisaient partie de cette réserve, au lieu des 15 000 prévus initialement.

Pour remédier à ces difficultés, le système de mutation du personnel au sein de l'administration a fait l'objet d'une révision. Les autorités ont mis au point un nouveau « programme de mobilité » en s'appuyant à la fois sur une estimation des besoins des services et sur une évaluation des compétences et des qualifications des agents. Une analyse détaillée des missions, des moyens et des structures des différentes entités de l'État a été effectuée dans le but d'évaluer les besoins de personnel et les possibilités de réorganisation et de rationalisation. Un bilan de compétences réalisé par un prestataire extérieur indépendant a permis à chaque salarié de faire le point en toute transparence sur ses compétences, aptitudes et motivations. Ce processus, organisé par le ministère de la Réforme administrative avec le soutien actif de la « task force », devrait s'achever d'ici la fin de 2013 : 2 000 agents avaient intégré le programme de mobilité à la fin de 2012, et 25 000 autres devraient les y rejoindre. Ces personnes disposeront au maximum de huit mois à salaire réduit (à un niveau correspondant en fait aux indemnités de licenciement) pour suivre une nouvelle formation et chercher un autre emploi au sein de l'administration ou dans le secteur privé.

Ce programme sera complété par le recrutement de personnel qualifié, dont le manque se fait sentir dans de nombreux secteurs des services publics. Pour faciliter les embauches (limitées par la règle de non-remplacement d'une partie des départs à la retraite qui continuera de s'appliquer jusqu'en 2016), 15 000 personnes seront licenciées d'ici la fin de 2014 (dont 4 000 d'ici la fin de 2013). Les premiers concernés sont les agents coupables d'une faute grave et ceux dont le service employeur a été supprimé. Ces mesures sont nécessaires pour rendre l'administration plus efficiente, en particulier dans le domaine de la fiscalité, où la mise en œuvre des réformes structurelles exige des compétences spécialisées qui sont difficiles à trouver dans le cadre du programme de mobilité.

Les autorités ont par ailleurs décidé d'améliorer le pilotage et le suivi des réformes en confiant cette tâche à un nouveau Secrétariat général directement placé sous l'autorité du Premier ministre. Cette nouvelle structure est nécessaire non seulement pour coordonner les travaux des différents ministères et procéder aux arbitrages éventuels en cas de désaccord, mais aussi et surtout pour superviser l'exécution des réformes (OCDE, 2011a et 2011c).

Des mesures ont également été prises pour améliorer la qualité de la réglementation. La conception extrêmement formaliste et légaliste que la Grèce a de la réglementation

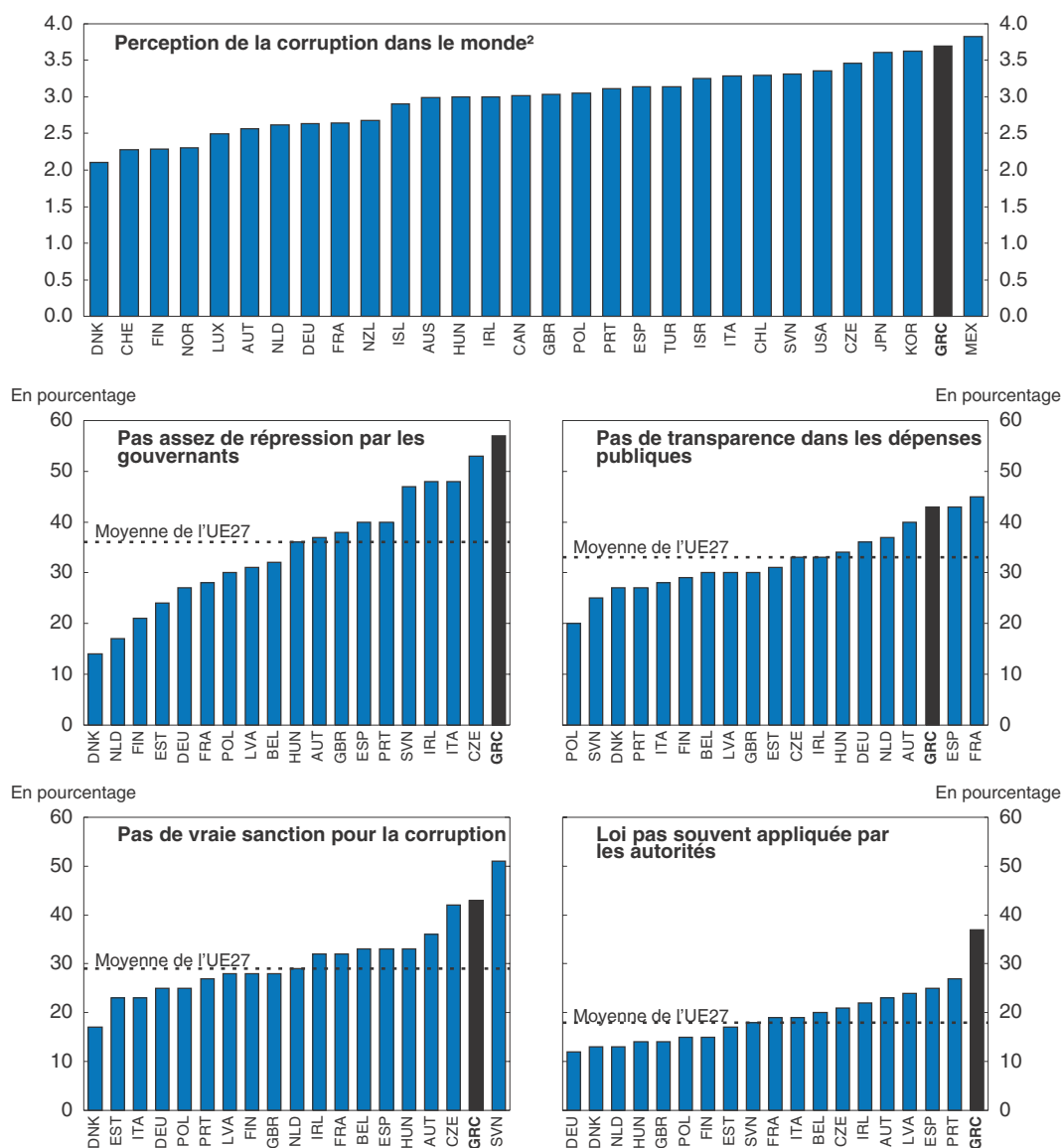
engendre des coûts administratifs élevés, des chevauchements fréquents de responsabilités, des doublons et des conflits entre des textes de loi dont l'application ne comporte généralement aucune limite dans le temps (OCDE, 2012c). En février 2012, le Parlement a jeté les bases d'une réglementation de meilleure qualité en prévoyant notamment une analyse d'impact systématique pour toute modification de la réglementation. Cependant, au moment où ces lignes sont rédigées, cette disposition n'est pas appliquée de façon systématique. Les autorités ont aussi créé un site Internet sur lequel tous les projets de loi peuvent être consultés et commentés, mais il ne semble pas que cela ait eu un grand impact sur les méthodes de travail jusqu'ici. Le service qui vient d'être créé pour veiller à l'application des principes de bonne réglementation, par exemple, ne dispose ni des compétences (faute d'avoir le soutien du Secrétaire général du gouvernement) ni des moyens nécessaires (puisque'il n'a pas de personnel) pour remplir sa mission, notamment en raison des restrictions budgétaires et du peu d'attrait des rémunérations dans la fonction publique. Il n'existe encore à ce jour aucun mécanisme permettant d'étudier ou d'adopter les suggestions reçues par l'intermédiaire du nouveau système de consultation en ligne.

### ***Les autorités semblent déterminées à intensifier la campagne contre la corruption dans l'administration***

Il est difficile de mesurer avec précision l'ampleur de la corruption dans l'administration, mais les informations disponibles (tirées d'enquêtes dans la plupart des cas) donnent à penser que le problème est grave. Selon Transparency International, en 2012, la perception de la corruption était plus élevée en Grèce que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, à l'exception du Mexique (TI, 2012) (graphique 1.22). D'après la dernière enquête sur la corruption de l'Eurobaromètre, 98 % des Grecs interrogés (soit la proportion la plus élevée de tous les pays de l'Union européenne) considéraient la corruption comme l'un des problèmes majeurs dans leur pays et 56 % étaient d'avis qu'elle s'était aggravée au cours des trois dernières années (EC, 2012a). La société grecque semble aussi avoir une idée très claire de ce que sont les principales sources de cette corruption (EC, 2012a) : absence de détermination à combattre le fléau de la part des autorités ; manque de transparence dans la gestion des fonds publics ; faible effet dissuasif des risques encourus pour les faits de corruption, par exemple la pratique courante des dessous-de-table dans le système public de santé (Economou and Giorno, 2009) ; application lacunaire de la loi par les autorités (graphique 1.22).


Les retombées négatives de la corruption sur l'économie sont importantes. La corruption augmente l'incertitude des décisions ce qui nuit à l'investissement, en particulier l'investissement étranger. Elle est également mauvaise pour la concurrence, elle accroît les coûts de production, l'activité informelle et la fraude fiscale, et elle fausse l'allocation des ressources. D'après une analyse récente sur données de panel portant sur des pays développés et émergents, il existe une relation négative significative entre la corruption dans le secteur public et la croissance économique (Igwike et Ershad Hussain, 2012). De plus, la corruption a un effet défavorable sur la répartition des revenus et sur l'équité, dont les répercussions en termes d'économie politique sont particulièrement inquiétantes dans le contexte actuel.

Un plan d'action anticorruption pour une stratégie nationale globale, lancé à l'initiative de plusieurs ministères, a été adopté en octobre 2012 (EC, 2013c). Un projet de loi sera soumis au Parlement au second semestre de 2013 en vue de renforcer la structure de

Graphique 1.22. Perception de la corruption et ses causes sous-jacentes<sup>1</sup>

1. Rapport sur la corruption menée par TNS Opinion & Social à la demande de la Direction générale des affaires intérieures de la CE.
2. Perception moyenne de la corruption dans six institutions publiques. 1 = pas du tout corrompu, 5 = extrêmement corrompu.

Source : Transparency International, Global Corruption Barometer 2010/11 (<http://gcb.transparency.org/gcb201011/>) ; Eurobarometer (2012), Corruption – Report, Special Eurobarometer 374.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135661>

gouvernance de la lutte contre la corruption avec la nomination d'un coordonnateur national doté d'attributions et de moyens suffisants pour mettre en œuvre sa stratégie. Les priorités d'action sont les suivantes : améliorer le travail de prévention pour garantir l'intégrité publique ; renforcer les investigations financières et les poursuites dans les affaires de corruption ; faciliter le partage d'informations ; consolider le cadre juridique ; mettre en place un dispositif pour le signalement des cas de corruption et la protection des lanceurs d'alerte.

### ***Les réformes vont dans la bonne direction, mais il faudrait faire plus dans certains domaines***

À moyen terme, les autorités pourraient envisager de supprimer le statut des fonctionnaires et leur garantie d'emploi à vie, comme cela a déjà été fait dans de nombreux pays de l'OCDE, même s'il faut pour cela amender la Constitution. Les contraintes imposées par le statut actuel freinent considérablement le progrès des réformes et conduisent à prendre des mesures sous-optimales pour améliorer le fonctionnement de l'administration et la qualité des services publics. Les restrictions à l'embauche dans le secteur public, tout comme la règle de non-remplacement des départs et le programme de mobilité mis en place pour les fonctionnaires sont des outils inefficaces et difficiles à manier pour moderniser l'administration. Or, les carences persistantes de la fonction publique pèsent lourd sur l'ensemble du programme d'ajustement du pays. Un statut des fonctionnaires moins rigide serait un atout en termes d'efficacité, car il faciliterait à l'avenir l'ajustement de l'emploi public à l'évolution des besoins de qualifications, améliorerait les incitations à la performance et faciliterait les transferts de personnel entre secteur privé et secteur public. En outre, il serait souhaitable pour des raisons d'équité vis-à-vis du secteur privé (chapitre 2), surtout après les mesures qui y ont été prises pour flexibiliser l'emploi (voir ci-après).

Cela étant, supprimer la garantie de l'emploi à vie dans la fonction publique risque de se heurter à de sérieux obstacles politiques dans le contexte actuel. Les autorités auraient donc peut-être davantage intérêt à focaliser leurs efforts de réforme sur la recherche de gains d'efficacité dans la fonction publique telle qu'elle est actuellement constituée. Outre les initiatives judicieuses qui ont déjà permis d'améliorer la qualité et la productivité du service public, elles pourraient à cette fin renforcer encore la modernisation et l'efficacité de l'administration publique en prenant un certain nombre de mesures supplémentaires, comme le suggérait l'*Étude économique de l'OCDE* publiée en 2011 (OCDE, 2011a). Par exemple, il serait utile de diffuser plus largement une culture de l'évaluation des performances des agents fondée sur des objectifs individuels clairs, de mettre fin aux promotions automatiques liées à l'ancienneté, de sanctionner les comportements fautifs et de récompenser les efforts. Des gains d'efficacité notables pourraient également être réalisés grâce au renforcement de l'administration électronique dans le but de stimuler la productivité du secteur public et de faciliter l'interaction entre les citoyens et les différents départements et services de l'administration. Le gouvernement prévoit de prendre des mesures dans plusieurs de ces directions.

Le nouveau Secrétariat général chargé de piloter les réformes au sein du cabinet du Premier ministre a besoin de ressources pour s'acquitter pleinement et avec diligence de sa mission d'arbitrage, de coordination et de supervision des réformes (OCDE, 2011c). Pour cette dernière fonction, il y aurait lieu d'améliorer la collecte et la diffusion des données nécessaires pour assurer concrètement le suivi des réformes. Le contraste est frappant entre les moyens déployés par le gouvernement pour contrôler la bonne exécution des budgets et la modestie des efforts engagés pour vérifier que les réformes structurelles sont mises en œuvre. Ce déséquilibre doit être corrigé. Il est impératif d'améliorer la portée, la qualité et la diffusion des indicateurs relatifs au suivi des réformes structurelles, afin de réduire le risque d'utilisation sélective ou de manipulation de l'information dans ce domaine et d'envoyer un signal fort concernant les efforts de transparence du gouvernement.



Des progrès plus rapides seraient aussi souhaitables dans la mise en œuvre des principes pour la qualité de la réglementation et l'amélioration des textes réglementaires, ce qui suppose notamment un effort de rationalisation et une meilleure codification de la législation existante. De ce point de vue, le soutien apporté par l'OCDE, via la « task force », au projet visant à réduire de 25 % les coûts administratifs inhérents à la réglementation en vigueur dans 13 secteurs de l'économie, dont l'énergie, les marchés publics, le droit des sociétés, les télécommunications, la TVA, l'environnement et le tourisme, est particulièrement opportun. Il exigerait toutefois une participation plus active de l'administration grecque à cet exercice d'évaluation et de rationalisation de la législation, qui pourrait servir de point de départ à un travail plus complet sur les différents moyens d'améliorer la qualité de la réglementation : analyses d'impact de la réglementation, consultation du public sur les projets de réglementation, réexamen périodique des cadres réglementaires, etc. Des investissements relativement limités dans divers outils de gestion de la réglementation ont permis des améliorations significatives dans 15 pays de l'Union européenne (OCDE, 2011d). Enfin, les autorités devraient veiller à ce que le service chargé d'appliquer les principes de bonne réglementation soit doté de moyens financiers et réglementaires adéquats.

### ***L'accélération des privatisations renforcerait la croissance et la viabilité des finances publiques***

En juillet 2011, le montant des recettes attendues des privatisations était fixé à 50 milliards EUR (22 % du PIB) entre 2011 et 2015. Il a ensuite été révisé à la baisse, à 45 milliards EUR pour la période 2011-2020 (soit en moyenne 2 % du PIB chaque année) en mars 2012 (tableau 1.5), puis de nouveau abaissé, à 25.6 milliards EUR jusqu'en 2020 (1¼ pour cent du PIB par an en moyenne). En 2012, le produit effectif des privatisations n'a été que de 100 millions EUR, au lieu des 3.6 milliards EUR prévus, et les montants attendus pour 2013 sont également en deçà des prévisions étant donné que le projet de privatisation de la compagnie du gaz, DEPA, a échoué.

Malgré ces difficultés, le gouvernement semble déterminé à faire avancer le chantier des privatisations (EC, 2012b ; IMF, 2013b). Depuis l'automne 2012, un certain nombre d'obstacles juridiques ont été éliminés, notamment la pratique des « actions spécifiques » qui avait cours dans certaines entreprises publiques. Des problèmes de conformité des aides publiques aux règles européennes ont été relevés et sont en passe d'être corrigés. De plus, un effort a été fait pour améliorer la transparence et la gouvernance du processus de privatisation. Le fonds grec d'exploitation des biens publics (Taiped) publie désormais une mise à jour semestrielle de son programme, y compris les objectifs de recettes pour l'année en cours et la suivante, une description des biens à vendre et le calendrier d'adjudication.

Les obstacles qui demeurent sont surtout liés aux difficultés juridiques que pose la privatisation des très nombreuses propriétés de l'État (environ 100 000). Ces biens (qui représentent 28 % de la valeur des actifs publics à vendre d'ici 2020 ; tableau 1.5) doivent être répertoriés avec précision, ainsi que les droits et restrictions dont ils sont assortis. Cette opération demande beaucoup de temps, tandis que l'absence de cadastre entraîne des retards supplémentaires en cas de litige autour des propriétés à vendre. Par ailleurs, un grand nombre de ces biens appartiennent à plusieurs ministères ou autres autorités, et dans certains cas la vente suppose qu'un consensus soit trouvé avec les collectivités locales sur l'exploitation qui sera faite des biens publics à vendre. Des réserves politiques freinent aussi les privatisations, comme on l'a vu avec les retards pris au moment des deux

Tableau 1.5. **Produit attendu des privatisations**

En millions EUR

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2020 (part annuelle)
<b>Objectifs – décembre 2012</b>								
Recettes cumulées	1 558	1 659	4 216	6 563	7 704	11 145	25 641	100.0
% du PIB	0.7	0.8	2.2	3.5	4.1	5.8	12.4	
<i>dont :</i>								
Entreprises	1 558	32	2 247	4 024	4 398	4 772	6 193	24.2
Propriétés		69	411	981	1 748	2 915	7 065	27.6
Banques						1 900	10 825	42.2
								Moyenne 2011-20
Recettes annuelles	1 558	101	2 557	2 347	1 141	3 441	3 824	
% du PIB	0.7	0.1	1.4	1.3	0.6	1.7	1.6	1.2
<i>dont :</i>								
Entreprises	1 558	32	2 215	1 777	374	374	349	
Propriétés		69	342	570	767	1 167	1 050	
Banques						1 900	2 425	
								Moyenne 2011-20
<b>Objectifs – mars 2012</b>								
Recettes cumulées	1 558	5 200	9 200	14 000	19 000	24 000	45 000	
% du PIB	0.7	2.5	4.5	6.8	9.1	11.3	19.7	
Recettes annuelles	1 558	3 642	4 000	4 800	5 000	5 000	5 500	
% du PIB	0.7	1.8	2.0	2.3	2.3	2.2	2.1	2.0

Source : Données communiquées par les autorités nationales et rapports trimestriels du FMI et de la CE sur la Grèce.

élections législatives de mi-2012. Compte tenu des conditions actuelles du marché, certains craignent en effet de voir l'État brader une part importante de son patrimoine. Les possibilités de financement limitées, auprès des banques ou sur les marchés financiers grecs, dont pâtissent les achats d'actifs publics, constituent un obstacle supplémentaire.

Faute de perspectives claires sur la solution au problème de la dette souveraine grecque, les investisseurs étrangers hésitent généralement quant à eux à se porter acquéreur des biens publics cédés, à moins d'une forte décote. Cette situation est aggravée par l'incertitude et le manque de stabilité de la fiscalité, en particulier des impôts immobiliers. Les révisions à la baisse successives du montant des recettes attendues des privatisations témoignent de toutes ces difficultés, même si elles marquent aussi une correction par rapport à des prix initialement surévalués.

Cependant, ces réticences aisément compréhensibles ne devraient pas décourager les autorités ou les conduire à ralentir le rythme des privatisations. Bien que l'ampleur des privatisations ait été revue à la baisse, le programme n'en reste pas moins ambitieux et important non seulement pour réduire le fardeau de la dette publique et de son service, mais aussi, et surtout, pour stimuler la croissance. Avec la réforme du marché du travail et la baisse des coûts de main-d'œuvre, les privatisations sont essentielles pour attirer les investissements directs étrangers, même si les conditions actuelles supposent une certaine décote sur les prix. Celle-ci aurait été moindre si la mise en œuvre des réformes n'avait pas tant tardé. L'accumulation de nouveaux retards ne ferait donc qu'empirer la situation à cet égard.

Dans le contexte actuel, la Grèce doit agir sur tous les leviers à sa disposition pour stimuler la demande et rétablir la confiance des investisseurs. La privatisation d'entreprises publiques et la cession d'une fraction des biens appartenant à l'État permettront, surtout si elles sont conçues de manière à attirer des investisseurs porteurs de projets crédibles, d'ouvrir la voie à de nouveaux investissements pour doper la demande à court terme, et auront aussi des retombées positives à moyen terme sur l'offre et la productivité. La privatisation du port du Pirée offre un bon exemple de ces avantages (voir ci-après). De même, la privatisation d'un grand nombre de marinas de taille modeste, combinée à celle d'aéroports régionaux, renforcerait la capacité touristique du pays. Des progrès rapides dans la libéralisation de certains secteurs, ou l'adoption d'une réglementation appropriée, sont aussi importants pour conforter la confiance des marchés dans la détermination des autorités à stimuler l'efficacité et la croissance du secteur privé. Une réglementation appropriée permettrait en outre d'apaiser les craintes des marchés quant à de futurs problèmes de concurrence dans les secteurs privatisés.

En fin de compte, si le processus de privatisation doit se poursuivre et s'accélérer, il faudra non seulement une ferme détermination politique, mais aussi un personnel compétent et suffisamment nombreux, ainsi qu'un cadre favorable à l'investissement étranger. Les obstacles techniques et juridiques qui freinent le processus de privatisation doivent être éliminés le plus rapidement possible, ce qui suppose, entre autres, d'accélérer l'établissement du cadastre avec le soutien actif de la « task force ». Il faudrait aussi rationaliser et stabiliser le cadre fiscal, notamment en ce qui concerne les impôts immobiliers.

### **Les réformes du marché du travail ont été déterminantes pour améliorer la compétitivité des coûts**

Peu de temps avant la crise, la progression des salaires à un rythme nettement plus rapide que les gains de productivité avait considérablement nui à la compétitivité. De nombreux facteurs de rigidité caractérisaient alors le marché du travail (OCDE, 2011a) : un taux de chômage structurel élevé et un faible taux d'emploi, surtout parmi les femmes et les jeunes ; des coûts de main-d'œuvre non salariaux élevés qui encourageaient le travail informel ; un système de négociations salariales mal adapté aux besoins des entreprises et à leurs performances en termes de productivité ; une stricte législation sur la protection de l'emploi (LPE) qui pénalisait les ajustements d'effectifs ; des contraintes importantes qui limitaient la flexibilité du temps de travail ou le recours aux contrats temporaires (graphiques 3.1 et 3.2 de OCDE [2011a]). Ces rigidités faisaient obstacle à la réduction des coûts de main-d'œuvre et à la dévaluation interne nécessaire pour améliorer la compétitivité du pays tout en endiguant la montée du chômage. Elles augmentaient aussi le risque de voir la hausse du chômage provoquée par la récession prendre un caractère structurel (Guichard et Rusticelli, 2010).

Les autorités ont commencé à accélérer la réforme du marché du travail à la fin de 2011, en se concentrant sur quatre objectifs :

- Décentralisation du système de négociations salariales. Par exemple, l'extension administrative des accords de salaire de branche a été supprimée et des mesures ont été prises pour faciliter les négociations collectives au niveau de l'entreprise.
- Assouplissement de la LPE pour l'emploi permanent. La durée du préavis de licenciement et le montant des indemnités de licenciement ont été fortement réduits pour les

travailleurs non manuels et la période d'essai pour les nouvelles embauches est passée de deux mois à un an.

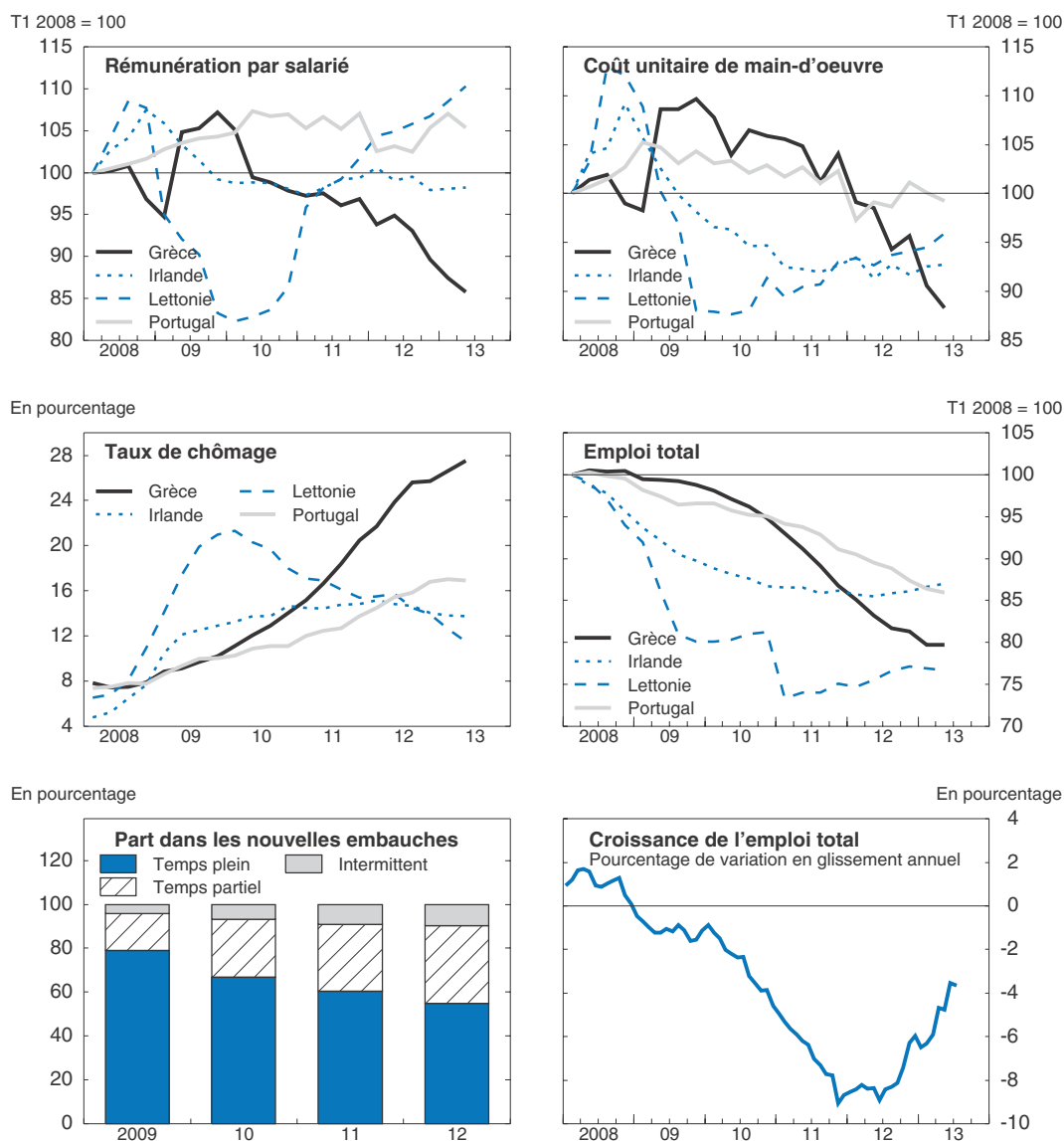
- Réduction du salaire minimum. Le salaire minimum légal a été réduit de 32 %, à 511 EUR pour les salariés de moins de 25 ans, et de 22 %, à 586 EUR pour ceux de 25 ans et plus. En outre, c'est aux pouvoirs publics et non plus aux partenaires sociaux qu'incombe désormais la responsabilité de fixer le salaire minimum.
- Accroissement de la flexibilité du temps de travail. La durée légale du temps de travail de 40 heures par semaine a été annualisée et peut donc maintenant varier en fonction de la situation économique.

Le but annoncé de ces mesures était d'améliorer la compétitivité du pays en réduisant les coûts unitaires de main-d'œuvre de 15 % entre 2011 et 2014. Pour préserver ce gain, les autorités se sont aussi engagées à ne prendre aucune mesure susceptible d'accroître ces coûts tant que le taux de chômage dépasse 10 %. Des efforts sont faits parallèlement pour simplifier et codifier la réglementation du marché du travail afin de réduire les coûts de mise en conformité.


Les réformes ont déjà eu des effets notables sur la situation du marché du travail. Tout d'abord, elles ont encouragé les négociations collectives décentralisées et accéléré l'ajustement des salaires (graphique 1.23). Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont baissé de 7 % en 2012, après un recul d'environ 1 % en moyenne en 2010 et en 2011. D'après les autorités, mais aussi selon les projections de l'OCDE, l'objectif de 15 % de réduction de ces coûts entre 2011 et 2014 sera probablement dépassé. Le nombre d'accords conclus au niveau des entreprises et de contrats de travail individuels a par ailleurs considérablement augmenté : ils couvraient près d'un quart des salariés du secteur privé en décembre 2012. Ces accords se sont traduits par une baisse des salaires nominaux de plus de 20 % en moyenne pour les contrats individuels. Les accords collectifs d'entreprise ont parfois débouché sur un gel des salaires, mais plus souvent sur des réductions allant de 10 % à 40 % (BoG, 2013). Les baisses de salaire ont été généralement moins importantes dans le cadre des accords sectoriels qui ont été renégociés, par exemple dans l'industrie hôtelière (-6 %).

Les accords sur la flexibilité du temps de travail sont également devenus plus courants, une part plus grande étant faite au travail à temps partiel et à l'emploi intermittent, au détriment du travail à temps plein (graphique 1.23). Le recul de l'emploi a ralenti depuis le milieu de 2012. Alors que près de la moitié des entreprises ont licencié au second semestre de 2012, un quart seulement envisageait de le faire au premier semestre de 2013, selon une enquête récente (ALBA, 2013). Les décisions d'embauche devraient en fait bénéficier progressivement de l'assouplissement de la LPE, qui a été plus marqué que dans d'autres pays de l'OCDE, à l'exception du Portugal, depuis 2008. D'après les indicateurs de l'OCDE, cette législation est maintenant aussi souple qu'en Autriche ou au Danemark pour les contrats permanents, et proche de la moyenne de l'OCDE (graphique 1.24). Elle est toutefois encore rigide pour les contrats temporaires (OCDE, 2011a).

Graphique 1.23. Indicateurs du marché du travail



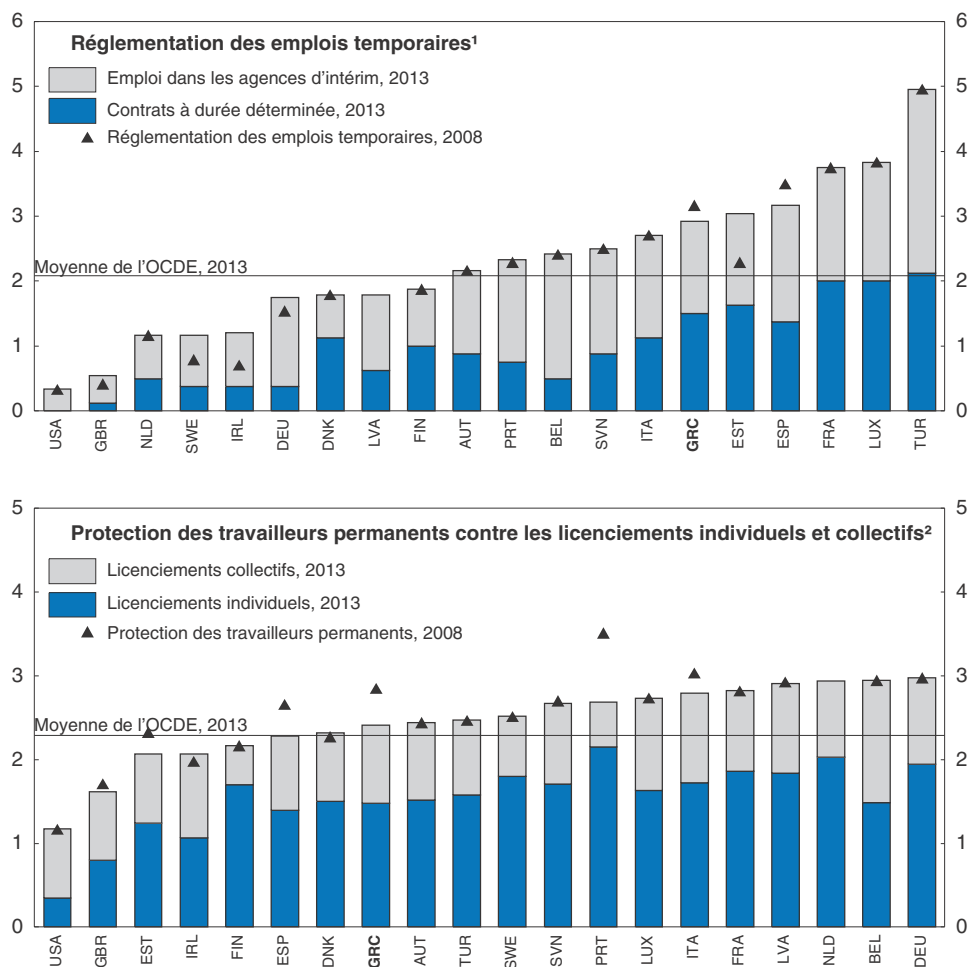
Source : Eurostat ; ELSTAT ; Inspection du travail grecque (SEPE) ; OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135680>

## Les marchés de produits doivent fonctionner de manière plus satisfaisante pour doper la croissance


Il reste de nombreux obstacles à lever pour un meilleur fonctionnement des marchés. Certains sont explicites et résultent de réglementations obsolètes qui restreignent, par exemple, l'entrée de nouveaux concurrents ou l'expansion d'entreprises existantes sur certains marchés ou dans certains lieux. Mais les nouveaux entrants et/ou les concurrents étrangers sont aussi souvent découragés par les obstacles de taille que constituent implicitement une bureaucratie d'une absurde complexité, des réglementations opaques et la corruption (WEF, 2011). Le coût des formalités administratives était estimé à 7 % du PIB avant la crise, soit deux fois plus que la moyenne européenne (EC, 2006). La

Graphique 1.24. **Indicateurs de la législation sur la protection de l'emploi**  
Échelle allant de 0 (le moins restrictif) à 6 (le plus restrictif)



1. Le graphique montre comment les règles relatives aux contrats à durée déterminée classiques (EPFTC) et au travail par intérim (EPTWA) contribue à la réglementation des contrats temporaires (EPT). La hauteur de chaque barre représente la valeur de l'indicateur EPT.
2. Le graphique montre comment la protection des travailleurs permanents contre les licenciements individuels (EPR) et les dispositions additionnelles contre les licenciements collectifs (EPC) contribuent à la protection de l'emploi des travailleurs permanents contre les licenciements individuels et collectifs (EPRC). La hauteur de chaque barre représente la valeur de l'indicateur EPRC.

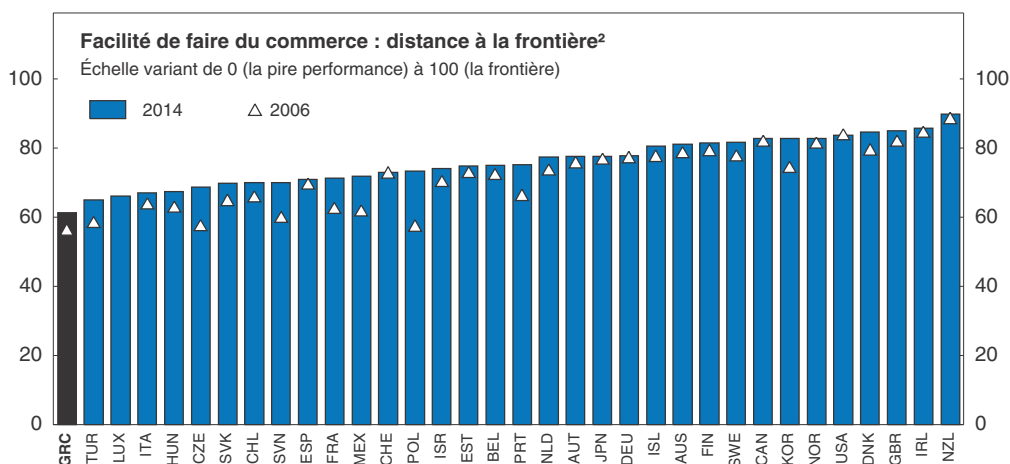
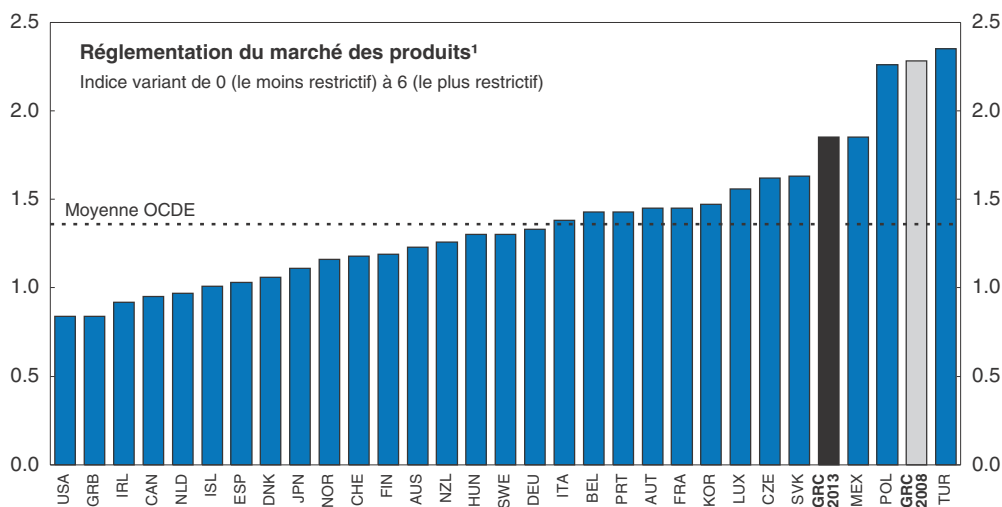
Source : OCDE, Base de données de la Protection de l'emploi.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135699>

réduction de ce poids inutile sur l'activité économique serait aussi bénéfique pour l'innovation et la productivité.


Les autorités ont apporté des corrections importantes au fonctionnement des marchés de produits depuis le début de la crise. Selon la Banque mondiale, l'environnement réglementaire des entreprises s'est plus amélioré en 2012 que durant les six années précédentes, et ce progrès a été plus marqué que dans les autres pays de l'OCDE, à l'exception de la Pologne (graphique 1.25) (World Bank, 2013a et 2013b). De même, les indicateurs de l'OCDE montrent qu'entre fin 2007 et fin 2012 c'est en Grèce, parmi tous les pays de l'OCDE, que la réglementation des marchés de produits a été le plus assouplie.

Graphique 1.25. Réglementation globale des marchés de produits



1. L'année de référence est 2008 pour tous les pays. L'indicateur RMP de 2013 pour la Grèce est encore préliminaire et à des fins de comparabilité, il a été calculé selon la méthodologie de 2008. Pour plus de détails, voir OCDE (2014).
2. Cette mesure montre la distance de chaque économie à la « frontière », laquelle représente la plus haute performance. Une progression sur l'échelle indique que l'économie s'améliore.

Source : Banque mondiale, *Base de données Doing Business* ; OCDE (2014), « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », *OECD Economic Policy Papers*, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135718>

Malgré ces progrès, à la fin de 2012, la réglementation des marchés de produits était encore l'une des plus restrictives, sinon la plus restrictive des pays de l'OCDE, d'après la Banque mondiale et l'OCDE (graphique 1.25). Il est bien entendu difficile d'évaluer précisément la situation au moyen des indicateurs considérés ici, dont le caractère instantané cadre mal avec le processus continu des réformes. En outre, ces indicateurs mesurent uniquement les modifications apportées à la législation, sans s'intéresser à leur application, alors que celle-ci a souvent été défailante en Grèce dans le passé. Notons enfin que les modifications en question ne sont pas toujours positives pour le fonctionnement quotidien des entreprises, ou bien mettent du temps à produire leurs effets.

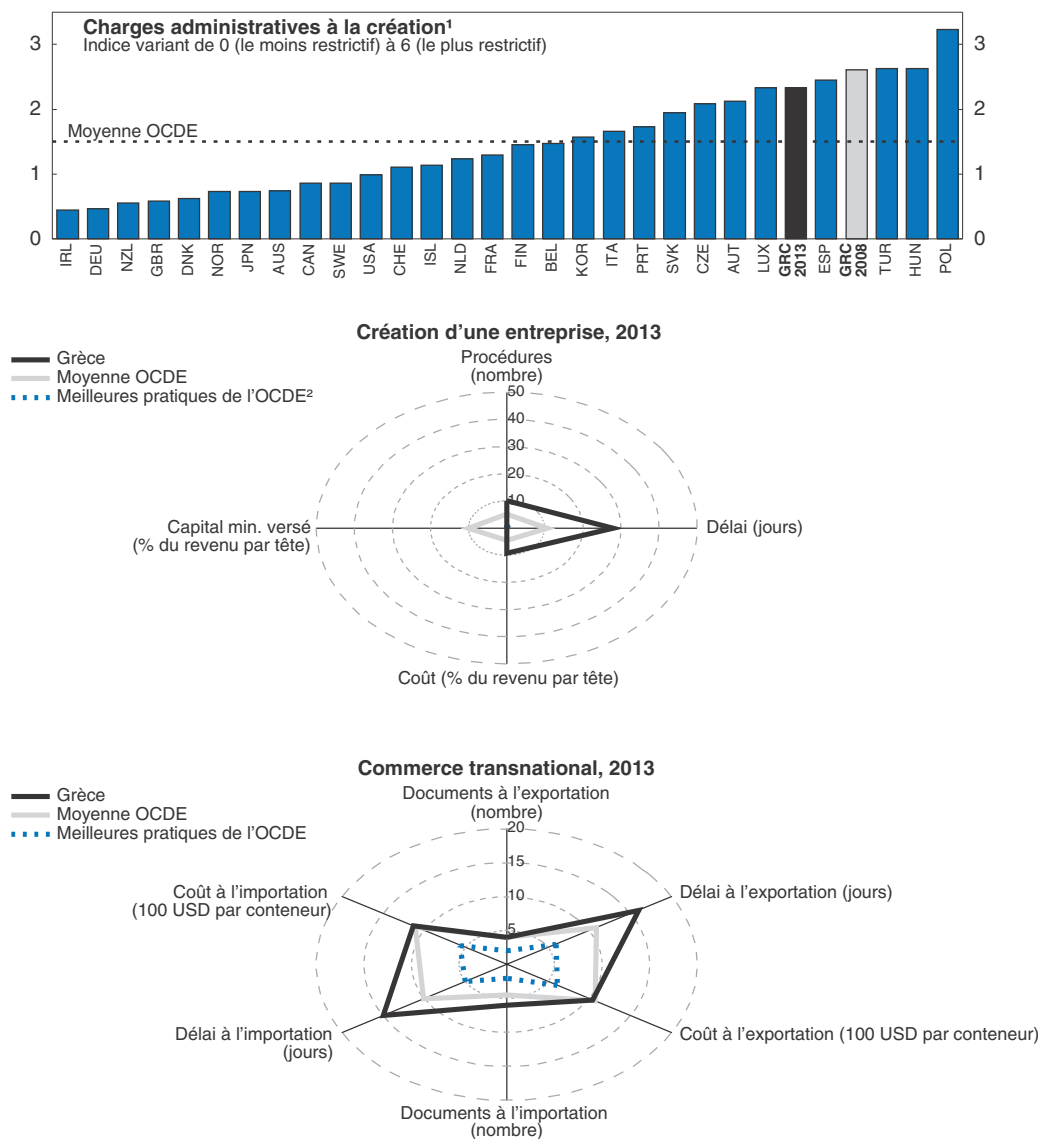
**Malgré des progrès, il reste beaucoup à faire pour améliorer le climat des affaires**

Depuis 2011, les créateurs d'entreprise ont accès à un « guichet unique » et à un registre national en ligne (GEMI) pour toutes leurs démarches administratives. Dans la même logique de rationalisation, il est possible depuis juillet 2012 de créer un nouveau type d'entreprise (IKE) sans exigence minimale de capital social. Les coûts administratifs inhérents à la création des autres formes d'entreprise légales ont par ailleurs été abaissés de plus de 60 %, et certaines procédures ont été simplifiées, comme en témoigne notamment la suppression du « certificat de conformité aux règles de la sécurité sociale ». Malgré ces nouvelles mesures, les indicateurs de l'OCDE montrent que les charges administratives liées à la création d'entreprise étaient toujours plus lourdes que la moyenne de l'OCDE à la fin de 2012 (graphique 1.26). La mise en place du registre national GEMI, par exemple, n'a pas permis d'éviter les démarches auprès des autorités ou organismes publics qui interviennent à des niveaux multiples dans le processus de création et d'exploitation d'une entreprise (notaires, préfetures, etc.). De nouvelles simplifications semblent aussi nécessaires pour réduire le rôle que jouent les avocats dans la création d'entreprise et se rapprocher ainsi des meilleures pratiques préconisées par l'OCDE. Le réexamen de ce processus qui a été lancé avec le soutien de la Banque mondiale, sous les auspices de la « task force », devrait donner lieu à de nouveaux ajustements dans les prochains mois.

Les autorités ont également pris des mesures – avec plus ou moins de succès – pour rationaliser et accélérer les procédures de délivrance d'autorisations qui entravaient le développement de l'activité et l'investissement. Il semblerait, par exemple, que les permis de construire soient désormais délivrés assez rapidement et leur coût paraît relativement bas par rapport aux moyennes internationales (WB, 2013a). Dans le cas des grands projets d'investissement, il existe désormais une procédure accélérée qui prévoit un délai maximum de deux mois pour l'octroi des autorisations nécessaires (OCDE, 2011a). Depuis 2011, les permis environnementaux et les autorisations d'établissement sont délivrés immédiatement pour les activités manufacturières à faibles nuisances (75 % à 80 % des demandes) et un système de contrôle à posteriori a été instauré. Toutefois, la définition des activités « à faibles nuisances » retenue pour les autorisations d'établissement repose sur des critères dépassés de consommation d'énergie. Divers organismes comme les chambres de commerce ou encore les collèges d'ingénieurs sont dorénavant habilités à délivrer certaines autorisations. Mais il semble que leur rôle se limite en fait à émettre ces autorisations et qu'ils n'ont aucun pouvoir de décision en la matière, ce qui risque d'alourdir les formalités administratives plutôt que de les alléger puisque les autorisations doivent obligatoirement être enregistrées auprès de certaines de ces chambres. De façon générale, selon les indicateurs de l'OCDE, l'opacité réglementaire et administrative ne semblait pas pire qu'elle n'était en moyenne dans la zone OCDE en 2012, grâce à des procédures plus simples et, apparemment, à une meilleure communication (graphique 1.27). Le système d'autorisations et de permis n'en reste pas moins relativement lourd. C'est pourquoi les efforts de simplification administrative et le plan stratégique adopté par le gouvernement pour les autorisations d'investissement méritent d'être salués.

La procédure actuelle de délivrance de permis et d'autorisations est complexe et longue, ses résultats sont incertains, et elle repose sur une conception rigide et dépassée de la réglementation, par exemple en matière de zonage et d'occupation des sols (OCDE, 2011a). De plus, il n'y a pas assez d'informations sur la mise en œuvre et l'efficacité



Graphique 1.26. **Obstacles à la création d'entreprise et au commerce**

1. Pour les données sur la réglementation, l'année de référence est 2008 pour tous les pays. L'indicateur RMP de la Grèce pour 2013 est encore préliminaire et à des fins de comparabilité, il a été calculé selon la méthodologie de 2008. Pour plus de détails, voir OCDE (2014).

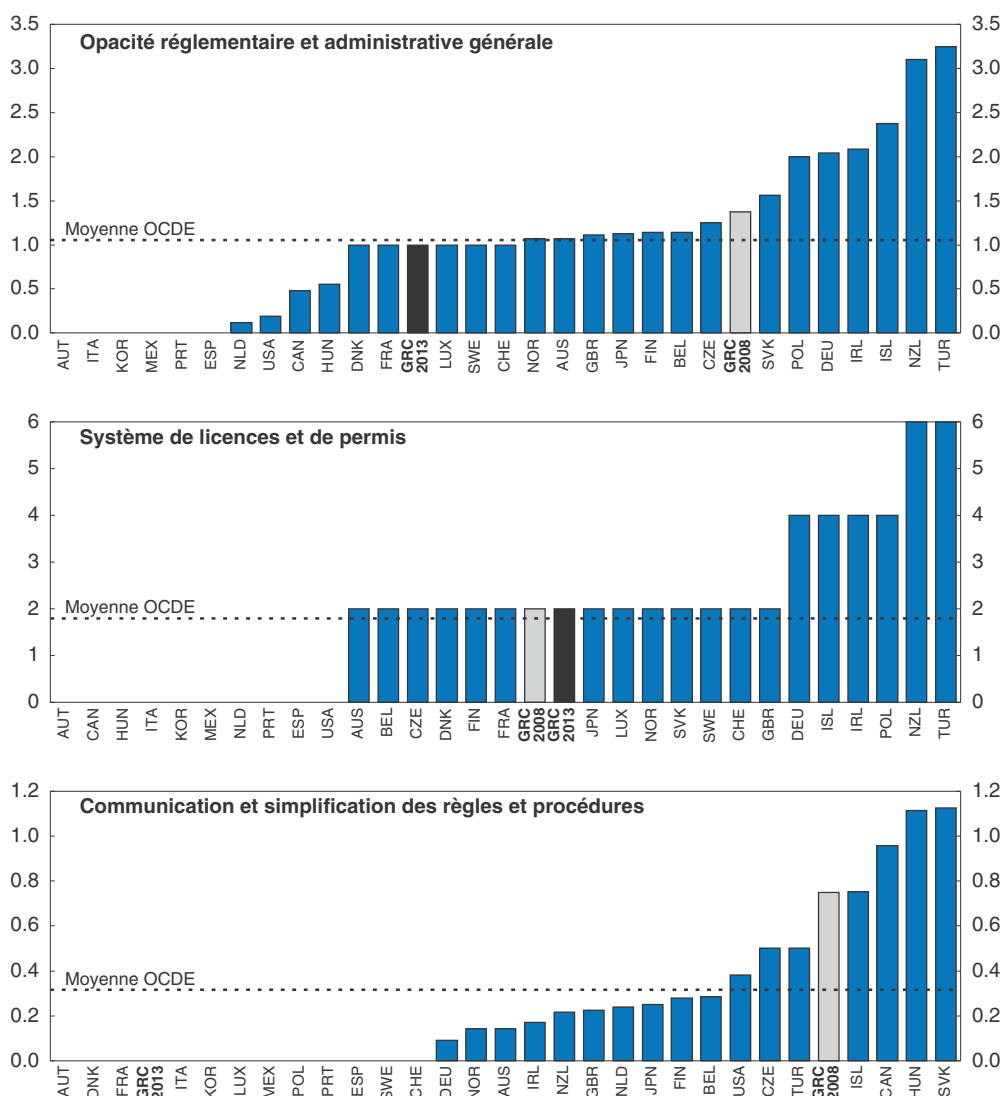
2. Les meilleures pratiques de l'OCDE pour la création d'entreprises sont difficiles à identifier sur le graphique, car elles ne nécessitent qu'une procédure réalisée en une journée sans aucun coût et sans capital minimum.

Source : Banque mondiale, *Base de données Doing Business* ([www.doingbusiness.org/data](http://www.doingbusiness.org/data)) ; OCDE (2014), « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », *OECD Economic Policy Papers*, à paraître.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135129>

des réformes adoptées jusqu'à présent. Pour remédier à ce problème, le gouvernement a annoncé le lancement d'un plan stratégique et d'une feuille de route pour faciliter les autorisations d'investissement. Un plan triennal en cours d'élaboration avec le soutien de la Banque mondiale permettra d'agir plus concrètement sur ces obstacles à l'investissement (EC, 2013c). Il fait suite à une évaluation récente des procédures qui a permis de savoir quels étaient concrètement les besoins de simplification des entreprises

Graphique 1.27. **Opacité réglementaire et administrative**<sup>1</sup>  
Indice variant de 0 (le moins restrictif) à 6 (le plus restrictif)



1. L'année de référence est 2008 pour tous les pays. L'indicateur RMP de 2013 pour la Grèce est encore préliminaire et à des fins de comparabilité, il a été calculé selon la méthodologie de 2008. Pour plus de détails, voir *Source*.  
*Source* : OCDE (2014), « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », *OECD Economic Policy Papers*, à paraître.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135737>

(OBE, 2013). Le nouveau système d'autorisations qui devrait voir le jour grâce à ce vaste projet serait bâti sur le principe de l'autorégulation et confierait à des inspecteurs privés le soin d'effectuer les contrôles, au lieu des mécanismes publics actuels, une fois que l'autorisation a été délivrée (Manifava, 2013). Également incluse dans le projet, la création de parcs d'activités vise à canaliser l'investissement vers les régions où les problèmes d'autorisation en matière d'environnement ou d'urbanisme sont déjà pour la plupart résolus (EC, 2013c). De façon complémentaire, on pourrait envisager un système centralisé de délivrance d'autorisations au travers d'un « guichet unique » en ligne pour répondre aux besoins des entreprises. La fixation d'un délai à respecter pour la délivrance de la plupart des autorisations en matière d'investissement est une autre option à considérer.

### ***Il faut faire plus pour faciliter les exportations***

Le rééquilibrage de l'économie suppose que l'on aide les entreprises grecques – en particulier les PME – à se tourner vers l'exportation en réduisant les formalités administratives qui font obstacle aux échanges internationaux. Le coût et la longueur des procédures d'exportation aux stades du pré-dédouanement et du dédouanement en Grèce sont excessives. Ces formalités prennent en moyenne 16 jours et coûtent l'équivalent d'environ 6 % du PIB par habitant, contre 11 jours et 4 % du PIB par habitant en moyenne dans les pays de l'OCDE (graphique 1.26). L'information sur les contrôles imposés à l'exportation est difficile d'accès parce qu'elle est disséminée entre de multiples organismes et ministères.

Autrement dit, il n'y a pas d'approche normalisée en matière de formalités de douane. La complexité des procédures est telle qu'elle nécessite de recourir à des intermédiaires spécialisés, ce qui augmente encore les coûts, en particulier pour les exportations de faible valeur. À cause de leur petite taille, les PME grecques sont en outre pénalisées lorsqu'il s'agit de trouver des débouchés à l'étranger et d'accéder aux informations requises pour pouvoir les exploiter. Cet obstacle pourrait être en partie surmonté avec le développement de l'Internet, bien que le taux de pénétration de l'Internet haut débit soit encore faible en Grèce par comparaison avec la moyenne de l'OCDE.

La stratégie nationale 2013-15 pour la facilitation des échanges mise au point en octobre 2012 vise à résoudre ces difficultés grâce à la création d'ici à fin 2015 d'un « guichet unique pour l'exportation ». Le succès de ce projet s'appréciera sur la base d'indicateurs de performance clés, notamment par comparaison avec les meilleures pratiques en vigueur dans la zone OCDE. Certains volets du plan ont déjà été réalisés, par exemple la mise en place d'un système électronique de déclaration en douane et la libéralisation de l'accès à la profession d'agent en douane. Cette stratégie prévoit en outre la restructuration et le renforcement de la coopération entre les organismes publics afin de mettre à la disposition des entreprises des informations sur les marchés d'exportation et de faciliter leurs contacts avec les partenaires commerciaux étrangers. La création d'une « marque nationale » est également en projet. Il est indispensable que ces mesures bienvenues soient mises en œuvre avec rigueur et il conviendrait de les étendre aux procédures d'importation, elles aussi extrêmement bureaucratiques. Ce plan est important pour intégrer plus complètement la Grèce dans les chaînes de valeur mondiales, attirer l'investissement étranger et faire baisser les prix intérieurs, étant donné que les importations se composent souvent de produits intermédiaires destinés aux exportations (OCDE, 2013).

### ***Le cadre réglementaire de la concurrence est devenu plus efficient***

Des dispositions importantes ont été adoptées en 2012 pour accroître l'efficacité de la Commission hellénique de la concurrence (CHC). Leur but était de rendre l'institution plus indépendante en découplant la nomination de ses membres du cycle électoral et en limitant la possibilité pour les ministères de formuler des demandes d'information (OCDE, 2011a). Elles ont également permis une meilleure harmonisation avec les règles et pratiques de l'Union européenne. Plus important encore, cette réforme a institué un mécanisme permettant à la CHC de définir ses priorités au service de l'intérêt public en privilégiant les affaires considérées comme ayant la plus forte incidence sur les comportements concurrentiels. Jusque-là, la CHC n'avait guère de latitude dans le

traitement de ses dossiers, qui étaient examinés par ordre chronologique, et elle consacrait trop de temps à l'examen d'opérations de fusion insignifiantes.

Grâce à la réforme, la CHC est désormais habilitée à définir des critères pour fixer ses priorités de travail. Un système à points lui permettant d'évaluer de manière objective le degré de priorité de chaque dossier a été prévu pour cela. Cette nouveauté est importante en termes juridiques car elle autorise la CHC à rejeter certaines plaintes pour des raisons de priorité, ce qui va dans le sens de la législation européenne.

Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de cette réforme, la validité des décisions prises par la CHC n'ayant pas été testée devant les juridictions supérieures. Cela étant, ses premiers effets sont positifs. S'agissant du traitement des dossiers, un exercice interne effectué en 2012 a abouti au rejet de trois fois plus de plaintes infondées qu'en 2011, et l'expérimentation du système à points a montré qu'entre 15 % et 20 % des affaires pouvaient en fait être rejetées. Ce système d'établissement des priorités a également permis à la CHC de consacrer environ 30 % de son temps à formuler des avis sur les projets de réforme de la réglementation, en particulier sur la libéralisation de certaines professions. La CHC participe actuellement à un projet de l'OCDE visant à passer au crible la législation en vue de repérer et d'éliminer les obstacles réglementaires à la concurrence dans quatre secteurs (agro-alimentaire, tourisme, commerce de détail et matériaux de construction). À l'aide du *Manuel de l'OCDE pour l'évaluation d'impact sur la concurrence*, il est prévu dans ce cadre de recommander des mesures concrètes et spécifiques pour modifier la réglementation dans les quatre secteurs étudiés d'ici à la fin de 2013. Une fois que le rapport final du projet aura été publié, les autorités ont l'intention de modifier comme il convient la législation de manière à éliminer les obstacles à la concurrence qui y auront été détectés.

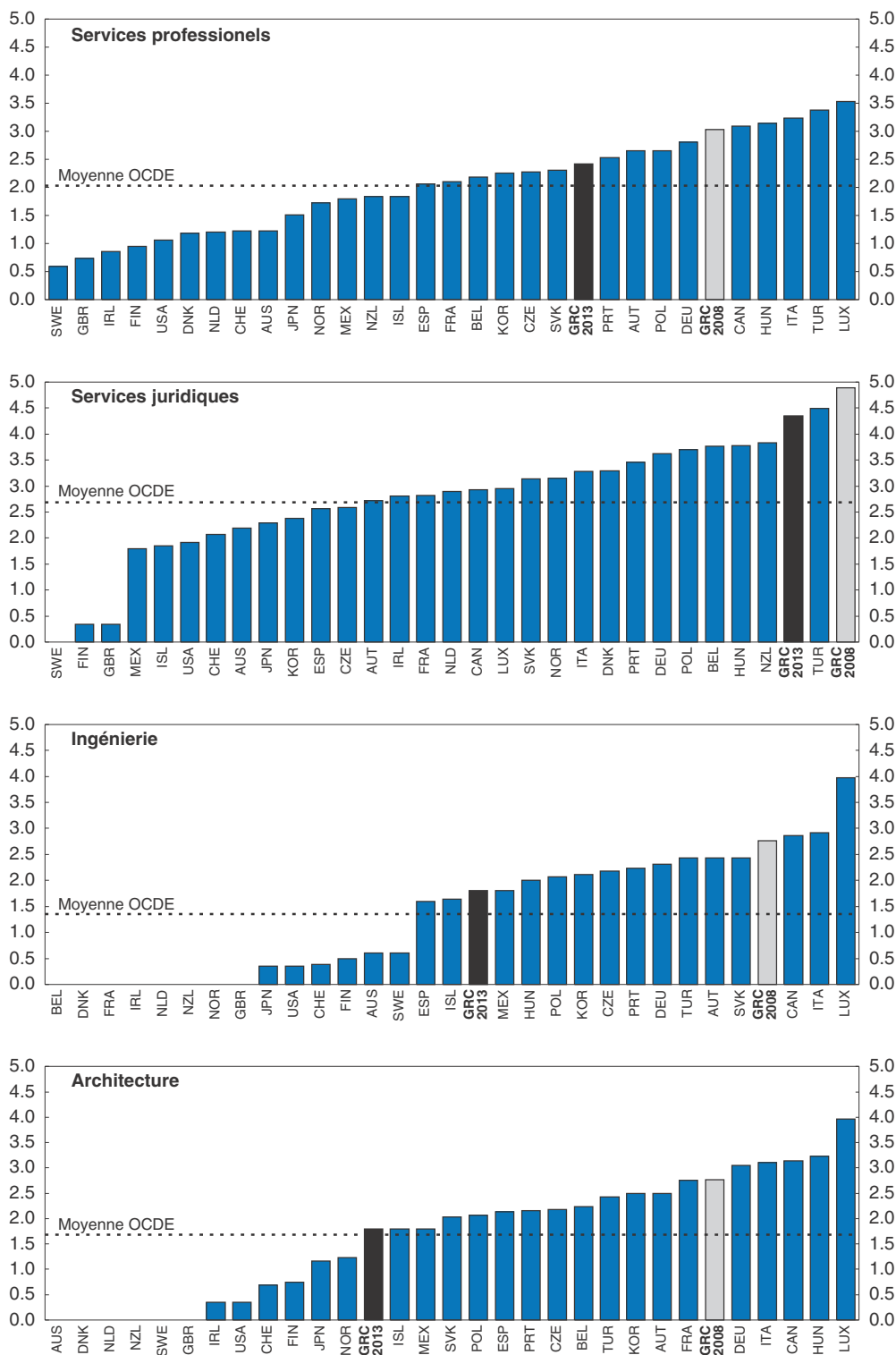
Ces efforts récents pour accroître l'efficacité de la CHC méritent d'être salués. Ils devraient renforcer l'effet dissuasif du droit de la concurrence, tout comme les progrès réalisés en matière de délai d'examen des dossiers en appel. Une nouvelle révision de la législation pourrait néanmoins s'avérer nécessaire si les décisions de la CHC étaient invalidées par les instances supérieures, en particulier en cas de rejet d'une affaire pour des raisons de priorité. Il serait également utile d'évaluer l'impact du nouveau système dans deux ou trois ans afin de s'assurer qu'il répond aux attentes et n'engendre pas des comportements anticoncurrentiels de faible gravité mais plus fréquents.

### ***Des réformes sectorielles ouvriront de nouvelles perspectives de croissance***

#### ***La libéralisation des professions réglementées n'est pas terminée***


Les autorités ont entrepris de supprimer les obstacles spécifiques qui n'ont pas de justification et qui empêchent le bon fonctionnement de plusieurs secteurs, à commencer par les services professionnels. Jusqu'en 2010, ce secteur, qui compte près de 350 professions et représente un tiers de l'emploi privé en Grèce, bénéficiait d'une protection plus étendue que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 1.28). Qu'il s'agisse de limiter l'entrée de nouveaux concurrents, d'imposer des restrictions géographiques ou des prix minimums ou encore de rendre obligatoire le recours à certains services, les réglementations ont bridé la productivité des services professionnels par rapport aux autres pays de l'OCDE, créé des rentes, empêché les entreprises de s'agrandir et freiné l'innovation (KEPE, 2012). Elles ont également augmenté le coût de la vie (à travers les services des agents immobiliers et des écoles privées), mais, surtout, elles ont alourdi les frais imputables aux intermédiaires et les coûts de transaction pour les entreprises des

Graphique 1.28. **Obstacles réglementaires dans les services professionnels**<sup>1</sup>  
Indice variant de 0 (le moins restrictif) à 6 (le plus restrictif)



1. L'année de référence est 2008 pour tous les pays. L'indicateur RMP de 2013 pour la Grèce est encore préliminaire et à des fins de comparabilité, il a été calculé selon la méthodologie de 2008. Pour plus de détails, voir Source.

Source : OCDE (2014), « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », *OECD Economic Policy Papers*, à paraître.

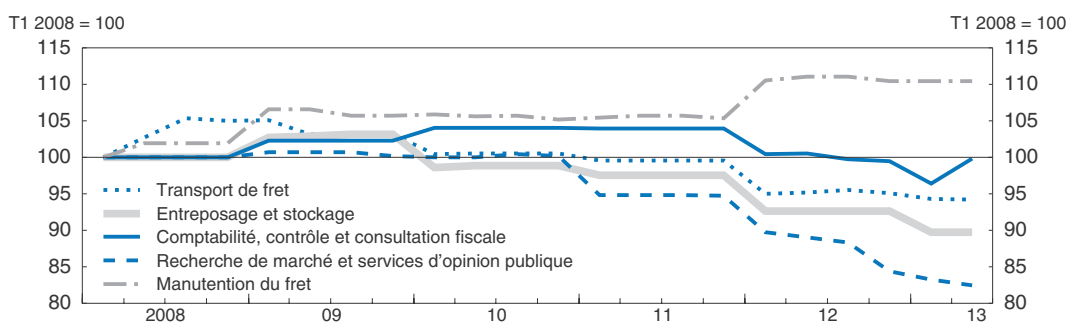
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135756>

autres secteurs de l'économie (réglementation concernant les avocats, courtiers en douane, comptables, architectes, ingénieurs et dockers). Pour les activités des avocats et des architectes uniquement, on estime que les répercussions des restrictions sur les autres secteurs représentent 3.5 à 4 fois la production de ces deux professions réunies (EC, 2012c).

Les réformes prévues pour remédier à cette situation progressent lentement et de façon inégale selon les professions depuis le début de la crise. D'après les indicateurs de l'OCDE, la réglementation des services professionnels s'est beaucoup assouplie depuis 2008, au moins sur le papier (graphique 1.28). Toutefois, les restrictions en vigueur dans les professions juridiques et les métiers de l'ingénierie étaient toujours plus élevées que la moyenne de l'OCDE à la fin de 2012. La mise en œuvre des réformes s'est accélérée depuis l'automne 2012. Un certain nombre de restrictions entravant l'accès à d'autres professions ou leur exercice – antiquaires, guides touristiques, vétérinaires, manutentionnaires terrestres et portuaires, actuaires, géologues, ingénieurs, œnologues, comptables, etc. – ont été éliminées, comme le recommandait la CHC (EC, 2013b). Début 2013, près de 75 % des professions réglementées ont été ouvertes à la concurrence, d'après les autorités. Cela étant, il reste encore beaucoup à faire, en particulier dans le domaine de la réglementation applicable à chaque profession. En 2013, les autorités prévoient de réviser le code des services juridiques afin de révoquer l'interdiction de la publicité commerciale, d'éliminer certains obstacles restreignant l'accès aux professions juridiques et certains de leurs privilèges, et de supprimer le salaire minimum pour les avocats salariés.

À ce jour, les retombées positives de ces modifications réglementaires sont modestes. Les prix de certains services professionnels ont baissé (graphique 1.29). Cependant, malgré la récession, les ajustements ont été minimes ou nuls dans des secteurs importants comme la manutention des marchandises, les services comptables ou le transport de fret. Les retards pris dans la mise en œuvre des réformes y sont certainement pour quelque chose, mais il est tout à fait possible que les efforts de libéralisation n'aient pas toujours été adéquats. Pour renforcer la concurrence dans de nombreuses professions, il faut souvent des mesures très spécifiques qui peuvent avoir échappé à l'attention des autorités. Dans le cas des experts comptables, par exemple, la suppression des honoraires minimums peut très bien n'avoir aucun effet sur les prix de leurs services si les dispositions imposant un nombre minimum d'heures de travail restent en vigueur (KEPE, 2012). Les retombées positives de ces mesures seront d'autant plus grandes qu'elles accéléreront les gains de productivité et les réductions de prix. D'après les analyses les plus récentes, le revenu national pourrait augmenter dans une proportion comprise entre 0.4 % et 2.1 %, selon l'ampleur de l'ajustement à la baisse des prix de ces services (KEPE, 2012).

Au bout du compte, c'est sur la base de résultats concrets, mesurés par l'ajustement des prix, le nombre de participants sur le marché et leur comportement, que le succès de ces réformes sera jugé. De ce point de vue, les autorités ont eu la bonne idée d'améliorer l'information du public au sujet des modifications apportées à la réglementation en les publiant sur l'Internet. L'évaluation des mesures adoptées dans les 20 professions réglementées les plus importantes et de leurs effets sur le nombre d'entrants et le prix des services qui devrait avoir lieu d'ici la fin de juillet 2013 est la bienvenue. Elle devrait être mise à profit pour mettre en place une série d'outils et d'indicateurs permettant une évaluation permanent des résultats concrets de la réforme en termes de prix et d'emploi, et pour faire le point sur les mesures d'ajustement encore nécessaires.

Graphique 1.29. **Ajustement de prix<sup>1</sup> dans certains services aux entreprises**

1. Représenté par l'indice de prix à la production.

Source : ELSTAT.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135775>

### **La réforme a encore des progrès à faire dans le commerce de détail**

Les mesures prises depuis 2010 pour rationaliser et moderniser la réglementation du commerce de détail, qui était l'une des plus restrictives des pays de l'OCDE avant la crise (graphique 1.30), devraient marquer de nouveaux progrès en 2013. En juillet 2013, une loi libéralisant l'ouverture des petits commerces le dimanche (sous réserve d'autorisation préfectorale obtenue dans les trois mois suivant le vote de la loi) et autorisant les commerces de plus grande taille à ouvrir sept dimanches durant l'année a été adoptée. D'autre part, le nombre de périodes de soldes est passé de deux à quatre, ce qui est plus proche des réglementations en vigueur dans les autres pays européens.

Ces changements sont bienvenus mais, de l'avis même des autorités, ils doivent aller plus loin. Ainsi, par décision ministérielle, le gouvernement a récemment remplacé le système de marges fixes pour les produits médicaux en vente libre par un système de marge maximum sur les prix de gros et de détail (EC, 2013b). La nouvelle réglementation ne donne toutefois aucune précision sur la question des prix départ usine, laissant place à l'interprétation et à l'incertitude juridique quant au prix final. Il est également prévu d'autoriser les supermarchés à commercialiser certains médicaments en vente libre comme les vitamines, mais les projets de loi correspondants n'ont pas encore vu le jour dans ces deux domaines. Enfin, les autorités se disent prêtes à examiner de nouvelles propositions visant à améliorer la concurrence dans le commerce de détail, une fois qu'elles auront achevé de passer en revue la réglementation en s'aidant du *Manuel de l'OCDE pour l'évaluation d'impact sur la concurrence*.

Il est important d'améliorer les performances et la productivité du commerce de détail compte tenu du poids du secteur dans l'économie (10 % de l'emploi et 7 % du PIB), mais aussi pour s'assurer que la baisse des prix à la production se répercute bien au niveau des consommateurs. Certains signes positifs sont déjà perceptibles à cet égard. Les taux de marge élevés observés avant la crise ont diminué, même si la récession a certainement aussi contribué à ce résultat (graphique 1.30), et les indicateurs de l'OCDE témoignent eux aussi d'un assouplissement de la réglementation dans le commerce de détail (graphique 1.30). Ainsi, les ventes de produits sous marque de distributeur, qui sont moins coûteux, ont vu leur poids doubler en l'espace de cinq ans : elles représentaient plus de 14 % des ventes des supermarchés en 2012 (IRIgroup, 2012). Cette proportion reste toutefois nettement inférieure à la moyenne européenne (36 %).

Il existe encore une bonne marge pour accroître l'efficacité dans ce secteur. Le niveau de productivité moyen est inférieur de quelque 30 % à 40 % à la moyenne de l'UE, laquelle est nettement plus faible que celle des États-Unis (McKinsey, 2012). Pour combler cet écart et accentuer les effets positifs des mesures déjà prises ou annoncées, les autorités devraient encourager l'établissement de magasins de discompte, actuellement sous-représentés en Grèce, avec un taux de pénétration du marché de 6 %, contre une moyenne de 13 % en Europe (McKinsey, 2012). Il faudrait pour cela faciliter la création de nouveaux points de vente en remplaçant le système des autorisations préalables par un mécanisme de notification et de vérification à posteriori, ainsi qu'il était suggéré dans l'*Étude* de 2011 (OCDE, 2011a). On pourrait aussi encourager davantage la publicité comparative et promouvoir ainsi un changement culturel plus favorable à la concurrence. Il serait utile de repérer et d'éliminer les obstacles susceptibles de s'opposer à ce type de publicité, qui est autorisée par la loi mais rarement utilisée par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays de l'OCDE. De ce point de vue, il serait sans doute bon de réexaminer les critères imposés en matière d'objectivité et de vérification des données comparatives, afin de voir s'ils ne sont pas trop restrictifs.

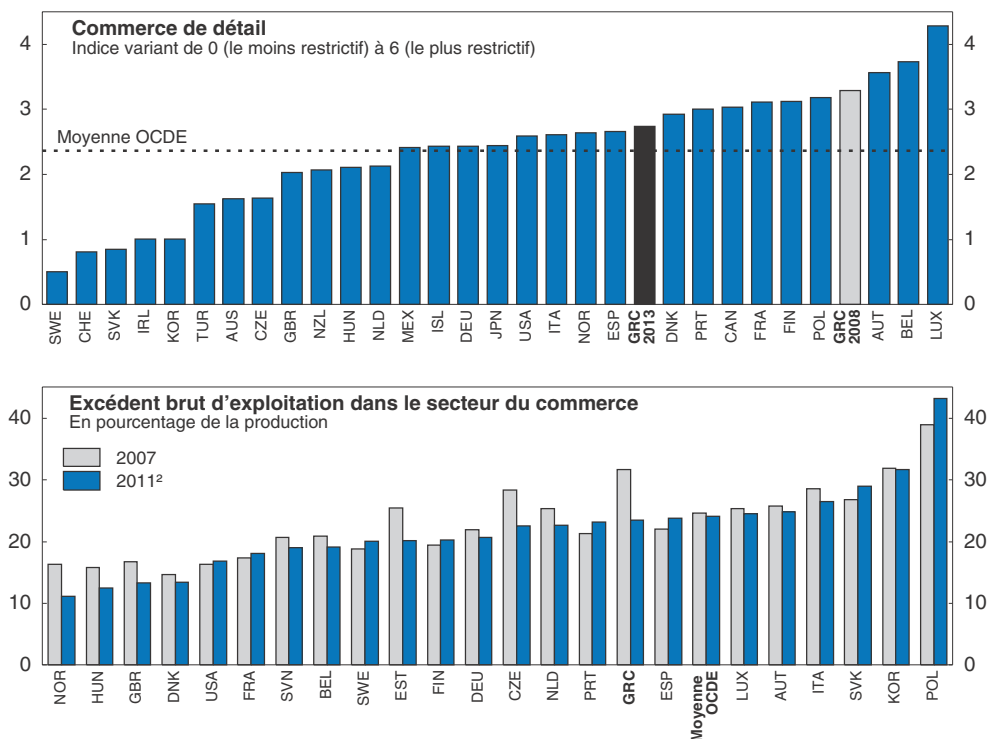
### ***Un secteur des transports efficient est essentiel pour doper la croissance en Grèce***

La qualité et la compétitivité des réseaux de transport sont importantes pour exploiter l'avantage comparatif du pays dans le domaine du tourisme et promouvoir le développement économique de l'ensemble du territoire, y compris les nombreuses îles. Des infrastructures de transport efficaces sont également indispensables pour mieux tirer parti de la situation géographique de la Grèce, au carrefour de l'Europe, de l'Asie et de l'Afrique. Le pays dispose d'un énorme potentiel de centre logistique pour les échanges internationaux entre l'Asie, le Moyen-Orient, l'Europe du Sud-Est et le reste de l'UE.

Depuis 2010, des progrès notables ont été faits en ce qui concerne la libéralisation et l'amélioration des services de transport, notamment dans les secteurs routier et maritime, et de nouvelles initiatives ont été prises en faveur d'une gestion plus efficace des chemins de fer, des ports et des aéroports régionaux. Sont notamment prévues dans cette optique des mesures visant à renforcer les pouvoirs des régulateurs indépendants ainsi que des privatisations à grande échelle (EC, 2013a).


Les réformes adoptées jusqu'ici ont eu des résultats variables d'un secteur à l'autre, mais leurs effets positifs devraient peu à peu devenir plus apparents. Dans le transport routier et le transport occasionnel de personnes, les avantages de la libéralisation ne se sont pas encore fait sentir. Un très petit nombre d'autorisations ont été délivrées à de nouveaux opérateurs dans ces deux secteurs depuis leur libéralisation, par exemple, mais en l'absence de données sur les tendances d'évolution des prix et de l'emploi, il est difficile de procéder à une véritable évaluation des réformes récentes. Cela étant, les transports routiers sont un domaine dans lequel certains obstacles semblent être restés en place (OBE, 2013). Des résultats plus prometteurs ont été enregistrés dans le secteur maritime, où le nombre de passagers de navires de croisière au port du Pirée avait augmenté de près de 25 %, en glissement annuel, au premier trimestre de 2013. De même, les activités de manutention ont connu une forte expansion depuis la privatisation et le transfert de l'administration d'une partie du port du Pirée à la compagnie chinoise COSCO en 2009. Entre 2010 et 2012, le trafic de conteneurs dans ce port a été multiplié par trois, faisant passer de 2 % à 6 % la part de marché du Pirée en Méditerranée (NBG, 2013).



Graphique 1.30. **Obstacles réglementaires dans le secteur du commerce de détail**<sup>1</sup>

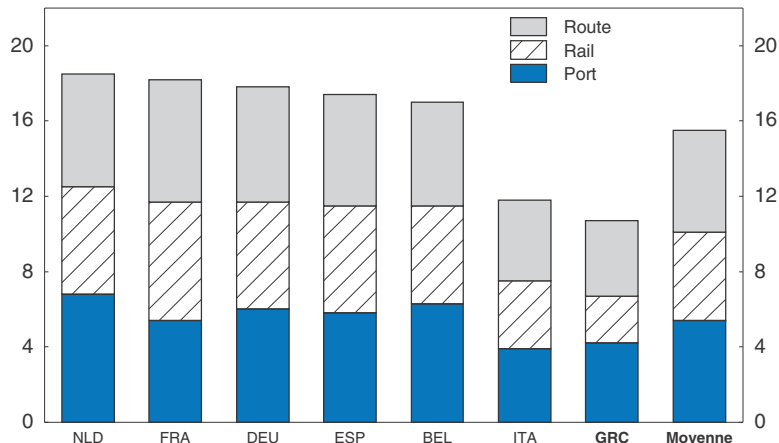
1. L'année de référence est 2008 pour tous les pays. L'indicateur RMP de 2013 pour la Grèce est encore préliminaire et à des fins de comparabilité, il a été calculé selon la méthodologie de 2008. Pour plus de détails, voir OCDE (2014).
2. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE (2014), « The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries », *OECD Economic Policy Papers*, à paraître ; OCDE, *Base de données pour l'analyse structurelle (STAN)*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135794>


Le potentiel de croissance des activités portuaires en Grèce est considérable, en particulier pour les activités de transit, autrement dit celles qui utilisent le port comme point d'accès au réseau de transports terrestres de la région. Jusqu'à présent, le développement du port du Pirée a surtout mis sur le transbordement de cargaisons entre grands navires et navires plus petits, avec des gains économiques 4 à 5 fois moindres que les opérations de transit. Ces opérations, actuellement concentrées dans les ports du nord de l'Europe, ont d'amples retombées positives sur l'ensemble de l'économie, y compris les transports terrestres (NBG, 2013).

Pour tirer parti de leur avantage comparatif géographique, les ports grecs doivent rattraper leur retard sur les autres grands ports européens en termes de productivité et de qualité des infrastructures terrestres (graphique 1.31). La stratégie adoptée par les autorités pour attirer l'investissement privé, développer les infrastructures publiques et améliorer le cadre réglementaire, avec le soutien de la Banque mondiale, peut se révéler extrêmement profitable si elle est mise en œuvre avec détermination. L'accord récemment conclu entre Hewlett-Packard, COSCO et TRAINOSE pour faire du port du Pirée le centre de transit de tous les produits HP à destination des pays d'Europe centrale, d'Europe orientale, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, montre que le pays peut très bien regagner le terrain perdu en matière de compétitivité. L'accélération des privatisations permettra non seulement d'attirer

Graphique 1.31. **Qualité des infrastructures de transport**<sup>1</sup>

1. Une note de 1 à 7 est attribuée à chaque type d'infrastructure selon l'enquête sur l'opinion des dirigeants. Plus la note est élevée, meilleure est la qualité.

Source : Forum économique mondial, *The Global Competitiveness Report 2012-13*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135148>

des investissements considérables, mais aussi de faire bénéficier l'organisation et la gestion des infrastructures de l'expérience et du savoir-faire du secteur privé.

Il importera aussi de mobiliser les ressources publiques disponibles à des conditions favorables grâce au financement de l'UE pour améliorer le réseau de transport, notamment les liens intermodaux entre les transports maritime, ferroviaire et routier. Les efforts déployés par les autorités dans ce domaine sont les bienvenus. Les investissements publics et privés ont un rôle complémentaire à jouer pour stimuler la croissance à moyen terme (Égert et al., 2009). Si les activités portuaires étaient bien gérées, le PIB pourrait augmenter de 2.5 % d'ici 2018 (NBG, 2013). Il faudrait toutefois pour cela une bonne programmation des investissements publics, avec des analyses coûts-avantages rigoureuses et transparentes, et une supervision étroite des projets sélectionnés. La création d'un organisme spécialement chargé de cette tâche, sur le modèle d'Infrastructure Australia (OCDE, 2012d), permettrait de promouvoir un bon usage des ressources affectées aux investissements publics, de définir objectivement les priorités et de renforcer la capacité de la Grèce d'absorber les fonds structurels de l'UE.

### ***L'accélération prévue de la réforme du secteur énergétique est tout à fait opportune***

Les réformes visant le secteur de l'énergie avancent trop lentement en dépit des efforts déployés depuis le lancement du programme d'ajustement pour se conformer aux exigences du troisième « paquet énergie » de l'UE. Les marchés de l'électricité et du gaz sont encore dominés par deux entreprises publiques, la compagnie nationale d'électricité (DEI) et la compagnie nationale du gaz (DEPA). En 2012, la première contrôlait encore 70 % de la production électrique et l'intégralité de la distribution. L'entrée de nouveaux opérateurs sur ce marché est difficile en raison du faible niveau du prix de vente de l'électricité fixé par le ministère de l'Énergie pour les petits consommateurs, y compris les PME. Dans le secteur du gaz, DEPA importe près de 90 % des approvisionnements du pays et a encore la haute main sur l'opérateur du réseau de transport (DEFSA) ainsi que sur la distribution.

Entre les défaillances du secteur énergétique et la crise économique, les deux entreprises publiques DEI et DEPA se sont trouvées confrontées à de graves problèmes de trésorerie en 2012. Le nombre de factures impayées a fortement augmenté, notamment du fait de l'inclusion dans ces factures d'une taxe immobilière que DEI était censée collecter. Le problème financier a été en outre aggravé par les généreuses subventions accordées aux énergies renouvelables, en particulier aux installations photovoltaïques, dans le cadre d'un dispositif dont le déficit se montait à plus de 300 millions EUR à la fin de 2012 et pourrait grimper jusqu'à 1.7 milliard EUR d'ici la fin de 2014, en l'absence de nouvelles mesures correctives (EC, 2013b).

Des mesures d'urgence ont été prises pour remédier à ce problème de liquidités. En outre, les prix de l'énergie pour les petits consommateurs seront libéralisés à compter de juillet 2013, sauf pour les catégories sociales vulnérables, et le gouvernement a également décidé de ne plus collecter les taxes immobilières avec la facture d'électricité à partir de janvier 2014.

Point plus important, le rythme des réformes dans le secteur de l'électricité s'est accéléré. En juillet 2013, les autorités ont lancé un plan ambitieux prévoyant de dissocier les structures de propriété de l'opérateur du réseau de transport (ADMIE) et de DEI avant la fin de l'année. Ce plan prévoit aussi la création et la privatisation d'un nouveau fournisseur d'électricité verticalement intégré, moyennant la cession de 30 % des capacités de production et de distribution de DEI. Cette nouvelle compagnie, qui devrait être opérationnelle en 2015, aura un parc de production analogue à celui de DEI, avec des installations hydroélectriques et des centrales au gaz et au lignite, ainsi qu'un accès aux gisements de lignite. La vente d'un bloc supplémentaire de 17 % des actions de DEI, actuellement détenues par HRADF, est prévue pour la première moitié de 2016. Par ailleurs, malgré l'échec d'une première tentative de privatisation de la compagnie du gaz DEPA, l'opérateur du réseau de transport (DEFSa) a été privatisé au deuxième trimestre de 2013.

Les nombreuses réformes récemment adoptées ou annoncées sont ambitieuses et vont généralement dans la bonne direction. Le programme de restructuration et de privatisation de DEI est particulièrement bienvenu pour stimuler la concurrence et l'efficacité dans le secteur de l'énergie. DEI dispose en effet de marges d'amélioration non négligeables, estimées à 10 % pour les gains de productivité, et à 15 % pour la réduction des coûts (McKinsey, 2012). Cependant, faute de véritable concurrence, la libéralisation totale des prix de vente de l'électricité à partir de juillet 2013 pourrait être une source de rentes pour les fournisseurs, même si la multiplication des factures impayées qui en résultera probablement, aux dépens des recettes des compagnies, semble devoir limiter ce risque. La mise en œuvre rapide du programme de restructuration et de privatisation prévu, qui devrait permettre d'abaisser les coûts de production et de renforcer la concurrence, n'en est donc que plus importante.

Les privatisations programmées dans le secteur du gaz sont de nature à encourager l'investissement, mais il serait bon qu'elles s'accompagnent de mesures visant à accroître la concurrence. Il serait souhaitable, en particulier, de favoriser l'émergence d'un autre fournisseur de gaz, concurrent de DEPA. Le choix récemment approuvé du gazoduc transadriatique, qui acheminera le gaz d'Azerbaïdjan en Grèce et traversera le nord du pays, offre l'occasion de renforcer la concurrence dans la fourniture de gaz. Les autorités devraient aussi envisager les moyens de faire émerger un plus grand nombre d'opérateurs dans la distribution. De manière générale, un marché énergétique concurrentiel pourrait être un atout pour le développement du secteur à moyen terme, surtout si les activités de prospection gazière actuellement menées dans la zone économique méditerranéenne de la Grèce se révélaient prometteuses.

### *Le régime d'aide en faveur des énergies renouvelables doit être bien conçu*

Les subventions en faveur des producteurs d'énergies renouvelables, en particulier d'énergie photovoltaïque, devraient être revues. Faire payer des prix plus élevés pour les énergies non renouvelables afin de résorber le déficit du régime d'aide pourrait se justifier comme un moyen de financer les subventions tout en favorisant une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> à moyen terme. Toutefois, cela aurait aussi pour effet de réduire le revenu réel des ménages, et par conséquent d'affaiblir la demande et la croissance à court terme. Pour ces formes d'énergie, un autre problème tient au fait qu'il faut tenir compte des évolutions technologiques et commerciales qui permettent d'abaisser les coûts de production, afin de prévenir la constitution de rentes au profit des producteurs d'énergie verte, tout en évitant de provoquer des changements trop brusques qui menaceraient la rentabilité des investissements déjà réalisés. De ce point de vue, la décision des autorités de passer régulièrement en revue le système de financement des énergies renouvelables mérite donc d'être saluée.

#### Encadré 1.2. **Recommandations visant à stimuler la croissance**

##### **Recommandations destinées à améliorer le fonctionnement du secteur public**

- Accélérer la lutte contre la fraude fiscale en mettant fin aux amnisties, en identifiant les fraudeurs et en les sanctionnant.
- Résoudre rapidement le problème du recrutement de personnel qualifié et moderniser les méthodes de travail de l'administration fiscale. Faire le nécessaire pour permettre un meilleur recoupement des informations sur les contribuables – comptes bancaires, patrimoine, situation vis-à-vis des cotisations de sécurité sociale – et une meilleure articulation entre ces différentes sources de renseignements.
- Améliorer le système judiciaire grâce à une refonte et une rationalisation du code civil, ainsi qu'à un recours plus fréquent aux mécanismes de médiation non judiciaires. Développer les sites Internet et les ressources en ligne pour accélérer les procédures judiciaires.
- Continuer à améliorer l'efficacité de l'administration publique, notamment grâce au développement de l'administration électronique et à l'évaluation des performances des agents à partir d'objectifs individuels clairs.
- A moyen terme, envisager de mettre fin à la pratique généralisée de la garantie d'emploi à vie pour les fonctionnaires.
- Cibler les coupes dans les dépenses médicales. Continuer à promouvoir l'usage des génériques et réduire les coûts excessifs de l'administration hospitalière. La règle prévoyant le remplacement d'un fonctionnaire seulement sur cinq partant à la retraite devrait être assouplie dans le cas du personnel infirmier. Compenser si nécessaire les conséquences budgétaires négatives de cette mesure en imposant un taux de remplacement plus restrictif pour les médecins, étant donné l'ampleur de leurs effectifs.
- Doter le Secrétariat général chargé de piloter les réformes au sein du cabinet du Premier ministre des ressources nécessaires pour remplir sa mission d'arbitrage, de coordination et de supervision de la mise en œuvre des réformes.
- Veiller à ce que le service chargé d'appliquer les principes de bonne réglementation préconisés par l'OCDE soit doté de moyens financiers et réglementaires adéquats. Le gouvernement devrait participer plus activement au projet d'évaluation et de rationalisation de la législation actuellement mené dans 13 secteurs de l'économie afin d'abaisser les coûts administratifs. Il devrait prendre appui sur ce travail pour mettre en œuvre plus largement la loi de 2012 sur l'amélioration de la réglementation.

### Encadré 1.2. **Recommandations visant à stimuler la croissance** (suite)

- Améliorer la collecte et la diffusion des données pour pouvoir mieux contrôler l'exécution et les résultats des réformes structurelles.

#### **Recommandations destinées à améliorer le fonctionnement des marchés de produits**

- Accélérer la simplification des procédures et des critères de délivrance des autorisations. Continuer à réduire les charges administratives pesant sur la création d'entreprises. Rationaliser les démarches administratives pour les exportations et les importations.
- Prévoir une évaluation de la réforme récente de la Commission hellénique de la concurrence au cours des deux à trois prochaines années, afin de voir si le mécanisme permettant à la CHC de définir ses priorités fonctionne correctement.
- Continuer à promouvoir la concurrence dans le secteur du commerce de détail, compte tenu des propositions que fera prochainement l'OCDE, une fois que l'examen détaillé de ce secteur à l'aide du *Manuel de l'OCDE pour l'évaluation d'impact sur la concurrence* sera terminé. Encourager le développement des magasins de discompte en facilitant la création de nouveaux points de vente grâce la mise en place d'une procédure d'autorisation moins restrictive. Encourager la publicité comparative en réexaminant les conditions imposées pour son développement afin de s'assurer qu'elles ne sont pas trop restrictives.
- Accélérer les privatisations, en particulier dans les chemins de fer, les aéroports régionaux et les ports, ainsi que l'établissement du cadastre, et stabiliser le cadre fiscal, notamment en ce qui concerne les impôts immobiliers.
- Utiliser les financements de l'UE pour améliorer le réseau de transport. Soigner la programmation des investissements dans les infrastructures publiques en ayant recours à des analyses coûts-avantages rigoureuses et transparentes, et superviser étroitement les projets sélectionnés. Envisager la création d'un organisme spécialement chargé de cette tâche pour promouvoir le bon usage des ressources affectées aux investissements publics.
- Mettre en œuvre sans tarder le projet de création et de privatisation de nouveaux concurrents sur le marché de l'électricité. Continuer de promouvoir la concurrence dans le secteur de la fourniture de gaz.

### **Bibliographie**

- ALBA (2013), « Optimism in the Labor Trends for the 1st Half of 2013 », [www.alba.edu.gr/News/Pages/News/Optimism%20in%20the%20Labor%20Trends%20for%20the%201st%20half%20of%202013\\_2431.aspx?WebID=50855c85-9884-42ed-99b0-875a4d914e5e&ListID=1a6504b9-1e2f-454e-a83b-207b82d7f6d7&ItemID=2431&DetailField=Full](http://www.alba.edu.gr/News/Pages/News/Optimism%20in%20the%20Labor%20Trends%20for%20the%201st%20half%20of%202013_2431.aspx?WebID=50855c85-9884-42ed-99b0-875a4d914e5e&ListID=1a6504b9-1e2f-454e-a83b-207b82d7f6d7&ItemID=2431&DetailField=Full).
- Anastasatos, T. (2008), « High Current Account Deficit: The Most Important Problem Facing the Greek Economy in the Medium Term », *Greece Macro Monitor*, Eurobank EFG Research.
- Andrews, D. and C. Criscuolo (2013), « Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1046, OECD Publishing, Paris.
- Angelopoulou, E., H. Balfoussia and H. Gibson (2012), « Building a Financial Condition Index for the Euro Area and Selected Euro Area Countries: What Does It Tell Us About the Crisis ? », *Bank of Greece Working Paper*, No. 147, July, [www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Paper2012147.pdf](http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Paper2012147.pdf).
- Artavanis, N.T., A. Morse and M. Tsoutsoura (2012), « Tax Evasion across Industries: Soft Credit Evidence from Greece », *Chicago Booth Research Paper*, No. 12-25, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2109500>.

- Auerbach, A. and Y. Gorodnichenko (2012), « Fiscal Multipliers in Recession and Expansion », NBER Working Paper Series, No. 17447, [www.nber.org/papers/w17447.pdf](http://www.nber.org/papers/w17447.pdf).
- BoG (Bank of Greece) (2013), *Monetary Policy 2012-2013*, Athens, May.
- Blanchard, O. and D. Leigh (2013), « Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers », IMF Working Papers, WP13/1, January, [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf).
- Bloom, N. (2009), « The Impact of Uncertainty Shocks », *Econometrica*, Vol. 77, pp. 623-85.
- Case (Centre for Social and Economic Research) and CPB (Netherlands Central Planning Bureau) (2013), « Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in EU 27 Member States », *Final Report*, July, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf).
- EC (European Commission) (2006), « Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the European Union », *Commission Working Document*, COM(2006) 691, November.
- EC (2012a), « Corruption », *Special Eurobarometer 374*, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf).
- EC (2012b), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece. First Review », *European Economy, Occasional Papers*, No. 123, December, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp123\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf).
- EC (2012c), « Study to Provide an Inventory of Reserves of Activities linked to Professional Qualifications Requirements in 13 EU Member States & Assessing their Economic Impact », DG Internal, Market and Services, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/docs/news/20120214-summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/news/20120214-summary_en.pdf).
- EC (2013a), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Third Review », *European Economy, Occasional Papers*, No. 159, July, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp159\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp159_en.pdf).
- EC (2013b), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Second Review », *European Economy, Occasional Papers*, No. 148, May, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp148\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf).
- EC (2013c), « Task Force for Greece Quarterly Report », April, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/pdf/qr4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/qr4_en.pdf).
- Economou, C. and C. Giorno (2009), « Improving the Performance of the Public Health Care System in Greece », [www.oecd-ilibrary.org/economics/improving-the-performance-of-the-public-health-care-system-in-greece\\_221250170007](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/improving-the-performance-of-the-public-health-care-system-in-greece_221250170007).
- Economou, C. et al. (2013), « The Impact of the Financial Crisis on the Greek Health Care System », WHO Regional Office for Europe and the European Observatory for Health Policies and Systems, forthcoming.
- Égert, B., T. Kozluk and D. Sutherland (2009), « Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 686, OECD Publishing, Paris, [www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5ksm87s1v35.pdf?expires=1371653399&id=id&accname=guest&checksum=210FA623D6D2B56F0DDBEEF26EF2AAD8](http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5ksm87s1v35.pdf?expires=1371653399&id=id&accname=guest&checksum=210FA623D6D2B56F0DDBEEF26EF2AAD8).
- Égert, B. (2012), « Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 993, OECD Publishing, Paris, [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2012\)70&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2012)70&docLanguage=En).
- Elmeskov, J. and D. Sutherland (2012), « Post-Crisis Debt Overhang: Growth Implications Across Countries », [www.oecd.org/eco/public-finance/49541000.pdf](http://www.oecd.org/eco/public-finance/49541000.pdf).
- Flevotomou, M. and M. Matsaganis (2010), « Distributional Implications of Tax Evasion in Greece », *The Hellenic Observatory, Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper*, No. 31, January.
- Guichard, S. and E. Rusticelli (2010), « Reassessing the NAIRUs after the Crisis », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 918, OECD Publishing, Paris, [www.oecd-ilibrary.org/economics/reassessing-the-nairus-after-the-crisis\\_5kg0kp712f6l-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/reassessing-the-nairus-after-the-crisis_5kg0kp712f6l-en).
- Haddow, A. and C. Hare (2013), « Macroeconomic Uncertainty: What is it, How Can We Measure It and Why Does It Matter? », Bank of England, *Quarterly Bulletin*, Q2, [www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2013/qb130201.pdf](http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2013/qb130201.pdf).
- HBA (Hellenic Bank Association) (2013), « Το ελληνικό τραπεζικό σύστημα το 2011 και το 2012 », *Bulletin*, January, [www.hba.gr/Main/Ereunes-meletes/EllinikoTrapezikoSystema2011-12web.pdf](http://www.hba.gr/Main/Ereunes-meletes/EllinikoTrapezikoSystema2011-12web.pdf).

- Igwike, S. and M. Ershad Hussain (2012), « The Impact of Corruption on Economic Development: A Panel Data Analysis », electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=2003061>.
- IMF (International Monetary Fund) (2012), « How Does Uncertainty Affect Growth », Box 1.3, Chapter 1, *World Economic Outlook*, October, [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/c1.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/c1.pdf).
- IMF (2013a), « Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement », June, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf).
- IMF (2013b), « First and Second Reviews Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility », January, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1320.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1320.pdf).
- IMF (2013c), « Greece: Fourth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility », No 13/241, July, [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13241.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13241.pdf).
- IRIgroup (2012), « Private Label in Europe 2012. Is there a Limit to Growth ? », October, [www.symphoniyri.eu/Portals/0/articlepdfs/PrivateLabel/PrivateLabel\\_2012\\_FullReport\\_Final.pdf](http://www.symphoniyri.eu/Portals/0/articlepdfs/PrivateLabel/PrivateLabel_2012_FullReport_Final.pdf)
- Kanellopoulos, C. (2012), « The Size and Structure of Uninsured Labour », *Bank of Greece Economic Bulletin*, No. 37, [www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/oikodelt201212.pdf](http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/oikodelt201212.pdf) (in Greek).
- KEPE (2012), « The Impact of Implementation of Law 3919/2011 on the Principle of Freedom of Profession, Repeal of Unwarranted Restrictions on Access to and the Pursuit of Professions », November.
- Manifava, D. (2013), « New Permit System Introduces Self-Compliance, Private Checks », *Kathimerini*, 4 September, [www.ekathimerini.com/4dcgi/\\_w\\_articles\\_wsite2\\_1\\_04/09/2013\\_517251](http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite2_1_04/09/2013_517251).
- McKinsey (2012), « Greece 10 years Ahead. Defining Greece New Growth Model and Strategy. Executive Summary », [www.mckinsey.com/locations/athens/GreeceExecutiveSummary\\_new/pdfs/Executive\\_summary\\_English\\_new.pdf](http://www.mckinsey.com/locations/athens/GreeceExecutiveSummary_new/pdfs/Executive_summary_English_new.pdf).
- Ministry of Justice (2013), « Public Consultation for the Draft Law on the Amendment of Legal Framework of the Mechanism of Compulsory Resort to Court » (document in Greek), [www.opengov.gr/ministryofjustice/?p=4975](http://www.opengov.gr/ministryofjustice/?p=4975)
- NBG (National Bank of Greece) (2012a), « Rapid Labor Cost Adjustment Versus Consumer Price Inertia: The Asymmetric Adjustment Puzzle Reflects Once-off Factors as well as Structural Rigidities », *Economic and Market Analysis*, November, [www.nbg.gr/wps/wcm/connect/c7a7c623-06d9-4d94-8f33-df972a2e28c7/Greece+November+2012+F6.pdf?MOD=AJPERES](http://www.nbg.gr/wps/wcm/connect/c7a7c623-06d9-4d94-8f33-df972a2e28c7/Greece+November+2012+F6.pdf?MOD=AJPERES).
- NBG (2012b), « Survey of Greek SMEs », *Strategic Planning and Research*, July, [www.nbg.gr/wps/wcm/connect/3b1aee2d-9f6f-4a95-b79a-78bb9cf301c9/SMES\\_2012H1\\_EN.pdf?MOD=AJPERES](http://www.nbg.gr/wps/wcm/connect/3b1aee2d-9f6f-4a95-b79a-78bb9cf301c9/SMES_2012H1_EN.pdf?MOD=AJPERES).
- NBG (2013), « Container Ports: An Engine of Growth », *Sectoral Report*, April, [www.nbg.gr/wps/wcm/connect/dd91476f-c573-49cc-abc5-9298c02e32a8/Container\\_Ports\\_2013.pdf?MOD=AJPERES](http://www.nbg.gr/wps/wcm/connect/dd91476f-c573-49cc-abc5-9298c02e32a8/Container_Ports_2013.pdf?MOD=AJPERES).
- OBE (Observatory of Business Environment) (2013), « Licensing Procedures for Business Environment and Operation », June (in Greek), [www.observatory.org.gr/Portals/0/News/Executive\\_Summary\\_Licensing\\_Final.pdf](http://www.observatory.org.gr/Portals/0/News/Executive_Summary_Licensing_Final.pdf)
- OECD (2011a), *OECD Economic Surveys: Greece*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011c), *Greece Review of the Central Administration*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011d), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012a), *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Greece 2012 : Combined: Phase 1 + Phase 2*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012b), *Effective Inter-Agency Co-operation to Fight Tax Crimes and other Financial Crimes*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012c), *Better Regulation in Europe: Greece 2012*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012d), *OECD Economic Surveys: Australia*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), *Interconnected Economies: Benefiting from the Global value Chains*, OECD Publishing, Paris.
- Palumbo, G. et al. (2013), « The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1060, OECD Publishing, Paris.

- Schneider, J.-D. and C. Giorno (2013), « Economic Uncertainties and their Impact on Activity in Greece, Ireland and Portugal », *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming, OECD Publishing, Paris.
- Schwellnus, C., M. Morin and J. Brezillon. (2013), « An Update of the OECD International Trade Equations », *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming, OECD Publishing, Paris.
- TI (Transparency International) (2012), *Corruption Perceptions Index 2012*, [www.transparency.org/cpi2012/results](http://www.transparency.org/cpi2012/results).
- Vasardani, M. (2011), « Tax Evasion in Greece: An Overview », *Economic Bulletin*, Bank of Greece, June, [www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/econbull201106.pdf](http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/econbull201106.pdf).
- WB (World Bank) (2013a), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, [www.doingbusiness.org/?/media/GIAWB/Doing %20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf](http://www.doingbusiness.org/?/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf).
- WB (2013b), *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, [http://doingbusiness.org/?/media/GIAWB/Doing %20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf](http://doingbusiness.org/?/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf).
- WEF (World Economic Forum) (2011), *The Global Competitiveness Report 2011-12*, [www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf).
- WEF (2012), *The Global Competitiveness Report 2012-13*, [www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf).



## Chapitre 2

# Partager équitablement les coûts et les avantages de l'ajustement

*La pauvreté et les inégalités de revenus se sont aggravées depuis le déclenchement de la crise. Certaines mesures budgétaires ont certes permis d'alléger le fardeau de l'ajustement, mais à mesure que la récession s'amplifiait, le chômage a augmenté, les revenus d'activité ont diminué et les tensions sociales se sont avivées. Les mesures de retour à l'emploi et l'aide aux plus vulnérables restent des priorités pour assurer une croissance inclusive et répartir équitablement les coûts de l'ajustement. Compte tenu de l'étroitesse de la marge de manœuvre budgétaire, cela suppose de poursuivre les réformes pour mieux cibler l'aide sociale, notamment les prestations au logement, étendre l'assurance-chômage et introduire un revenu minimum sous conditions de ressources. Il est également essentiel d'asseoir durablement un accès universel à des soins de santé de qualité. Par ailleurs, il est important d'engager des politiques actives du marché du travail (PAMT) bien conçues pour insérer les chômeurs, en particulier les jeunes, sur le marché du travail. Parallèlement, il faut renforcer l'efficacité du mécanisme d'inspection du travail pour garantir une application intégrale du code du travail. Enfin, des mesures décisives de lutte contre la fraude fiscale sont aussi indispensables à l'équité sociale. Les réformes adoptées par les pouvoirs publics dans nombre de ces domaines sont les bienvenues et doivent être poursuivies.*

## Le point sur la situation sociale

### **Avant la crise, les indicateurs sociaux s'étaient améliorés à la faveur de l'augmentation des revenus**

La forte croissance enregistrée par la Grèce pendant la quinzaine d'années qui a précédé la crise a entraîné une amélioration des indicateurs sociaux (encadré 2.1). Le chômage est tombé au niveau moyen de la zone euro et l'emploi a augmenté, l'état de santé de la population s'est amélioré pour dépasser la moyenne de l'OCDE, la mortalité infantile a fortement diminué et les résultats en matière d'éducation ont progressé (graphique 2.1). Les dépenses sociales, y compris les dépenses de retraite, ont également augmenté pour se rapprocher de la moyenne de la zone euro, même si cela a pesé sur la discipline budgétaire au cours des dernières années (chapitre 1). Les inégalités de revenus et la pauvreté relative dans l'ensemble de la population sont restées à peu près inchangées entre le milieu des années 80 et la fin des années 2000, à rebours des tendances observées dans de nombreux pays de l'OCDE (graphique 2.2). Dans le cas de la Grèce, ces résultats sont confirmés par d'autres indicateurs distributionnels pour la période 1986-2009 (tableau 2.1).

#### **Encadré 2.1. Indicateurs utilisés pour mesurer les résultats sociaux en Grèce**

La mesure des résultats sociaux en Grèce est rendue plus complexe par l'ampleur du secteur informel et l'importance de l'emploi indépendant, deux secteurs qui produisent généralement des taux de non-réponse plus élevés dans les enquêtes et, partant, des estimations moins fiables (Verma et Betti, 2010). Les résultats sociaux sont mesurés à l'aide d'indicateurs distributionnels (mesures du revenu et de la pauvreté) et d'autres indicateurs non distributionnels (indicateurs du marché du travail et indicateurs sanitaires).

##### **Indicateurs distributionnels :**

- *Inégalités de revenus.* Plusieurs indicateurs synthétiques sont utilisés pour cerner la configuration de la distribution des revenus :
  - ❖ *Le coefficient de Gini :* indique la mesure dans laquelle la distribution des revenus des individus ou des ménages s'écarte d'une distribution parfaitement égale (OCDE, 2013a). Parce qu'il est facile à calculer et offre une bonne comparabilité entre pays et dans le temps, le coefficient de Gini est probablement l'indicateur d'inégalité de revenus le plus couramment employé. Un coefficient nul désigne une égalité parfaite, et un coefficient de 1 une inégalité parfaite – c'est-à-dire une situation dans laquelle un seul individu ou ménage détient l'ensemble des revenus. Cela étant, le coefficient de Gini a également des inconvénients avérés : deux distributions très différentes, ayant pour corollaire des inégalités de structures différentes, peuvent donner le même coefficient de Gini (voir par exemple Bellù and Liberati, 2006) ; par ailleurs, le coefficient de Gini est plus sensible aux changements intervenant dans la partie intermédiaire de la distribution des revenus qu'à ceux qui se produisent aux extrémités, alors que ces derniers présentent davantage d'intérêt du point de vue du bien-être social (voir par exemple Atkinson, 1970).

### Encadré 2.1. Indicateurs utilisés pour mesurer les résultats sociaux en Grèce (suite)

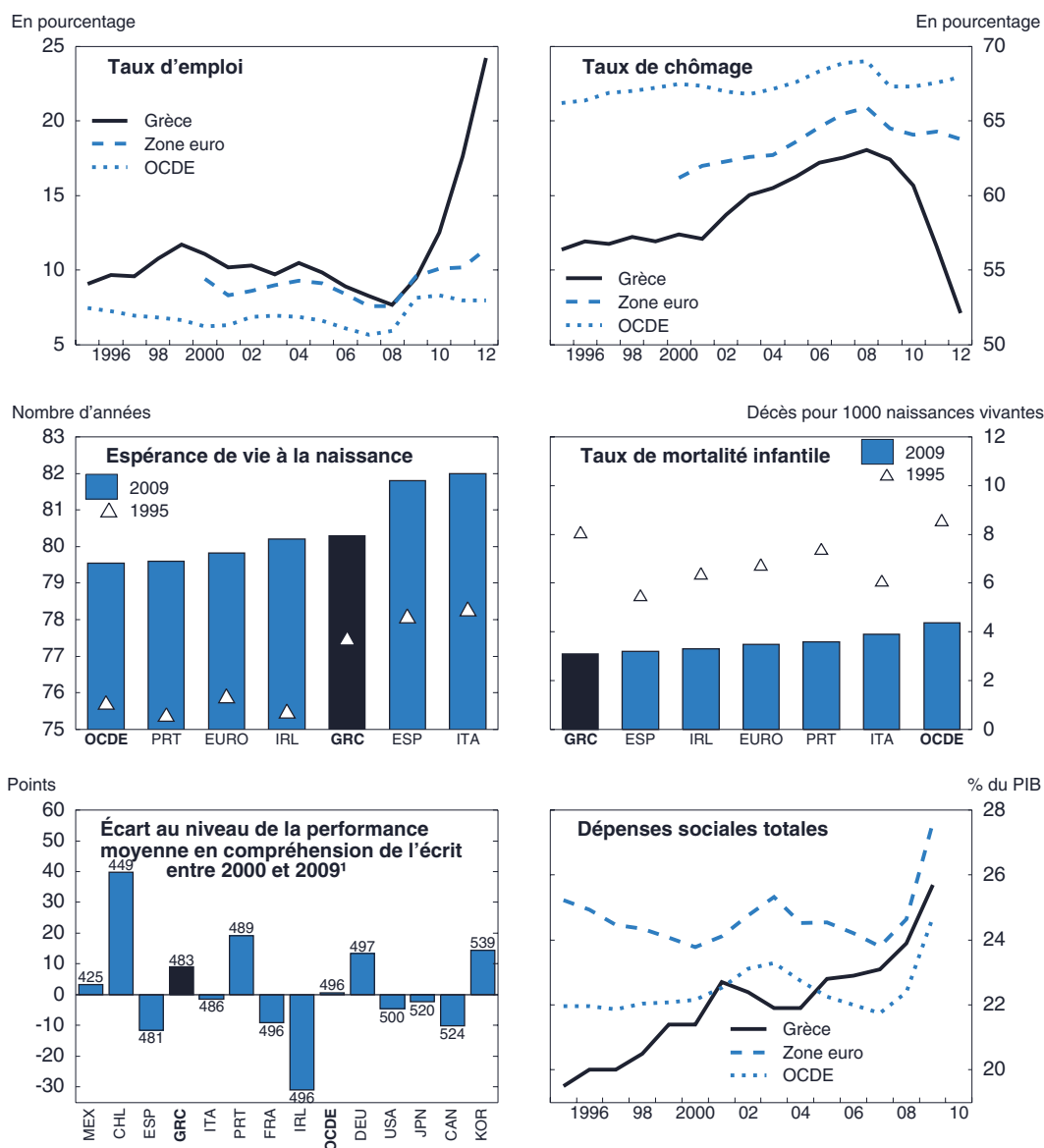
- ❖ *Le rapport interdécile P90/P10* : il s'agit du ratio entre la limite supérieure des revenus du neuvième décile et la limite supérieure des revenus du premier décile.
- ❖ *Le rapport interdécile S90/S10* : il s'agit du ratio entre le revenu équivalent moyen des 10 % les plus riches et celui des 10 % les plus pauvres de la population. Le rapport *interquintile S80/S20* mesure l'écart de revenus entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres de la population. Ces indicateurs (ainsi que le rapport P90/P10) se concentrent sur les extrémités de la distribution des revenus.
- *Indicateurs de pauvreté*. La pauvreté est mesurée sur la base de seuils de pauvreté définis en termes absolus ou relatifs. Pour faciliter et garantir la cohérence des données entre pays, l'OCDE utilise des seuils de pauvreté relative et « ancrée » fondés sur le revenu disponible équivalent médian observé des ménages :
  - ❖ *Pauvreté relative* : part des personnes vivant dans un ménage dont le revenu est inférieur à un seuil relatif, généralement 50 % du revenu disponible médian. On divise le revenu disponible par la racine carrée de la taille du ménage, de manière à neutraliser les économies d'échelle des dépenses des ménages et obtenir ainsi des revenus « équivalents ».
  - ❖ *La pauvreté « ancrée »* : le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages au cours d'une année de référence, corrigé de l'inflation. Dans ce chapitre, l'année de référence a été fixée à 2005, qui est représentative de la période comprise entre l'entrée de la Grèce dans la zone euro et l'éclatement de la crise économique. Cet indicateur de pauvreté présente certaines caractéristiques des mesures absolues, mais il est sensible au choix de l'année de référence.
  - ❖ *Écart de pauvreté* : écart en pourcentage entre le seuil de pauvreté et le revenu moyen des personnes situées sous ce seuil, qui mesure l'intensité de la pauvreté parmi les pauvres. Cet indicateur est sensible à la définition du seuil de pauvreté.
- *Indicateurs de patrimoine* : indiquent la distribution des actifs immobiliers et autres catégories de patrimoine.

#### Indicateurs non distributionnels

- *Indicateurs du marché du travail* : taux d'emploi et de chômage, ventilés par âge, sexe, statut professionnel, niveau d'études et pays d'origine, et données sur les revenus d'activité par secteur.
- *Dépenses sociales* consacrées, entre autres, aux retraites, à la santé et à la protection sociale.
- *Indicateurs sanitaires*, comprenant des données sur l'état de santé et sur l'accès aux services de soins de santé (généralement estimé par le biais des besoins médicaux autodéclarés).
- *Résultats en matière d'éducation*, tirés des données du Programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE.

Étant de loin la composante la plus importante de leur revenu, les gains d'activité des ménages constituent le premier facteur d'inégalité des revenus marchands (graphique 2.3). En 2009, les salaires et traitements étaient à l'origine d'environ 60 % de la dispersion des revenus marchands, et les revenus de l'emploi indépendant de 30 % supplémentaires – même si les limites méthodologiques imposent d'interpréter ces estimations avec prudence (voir note du graphique 2.3). La contribution des revenus de

Graphique 2.1. Indicateurs sociaux



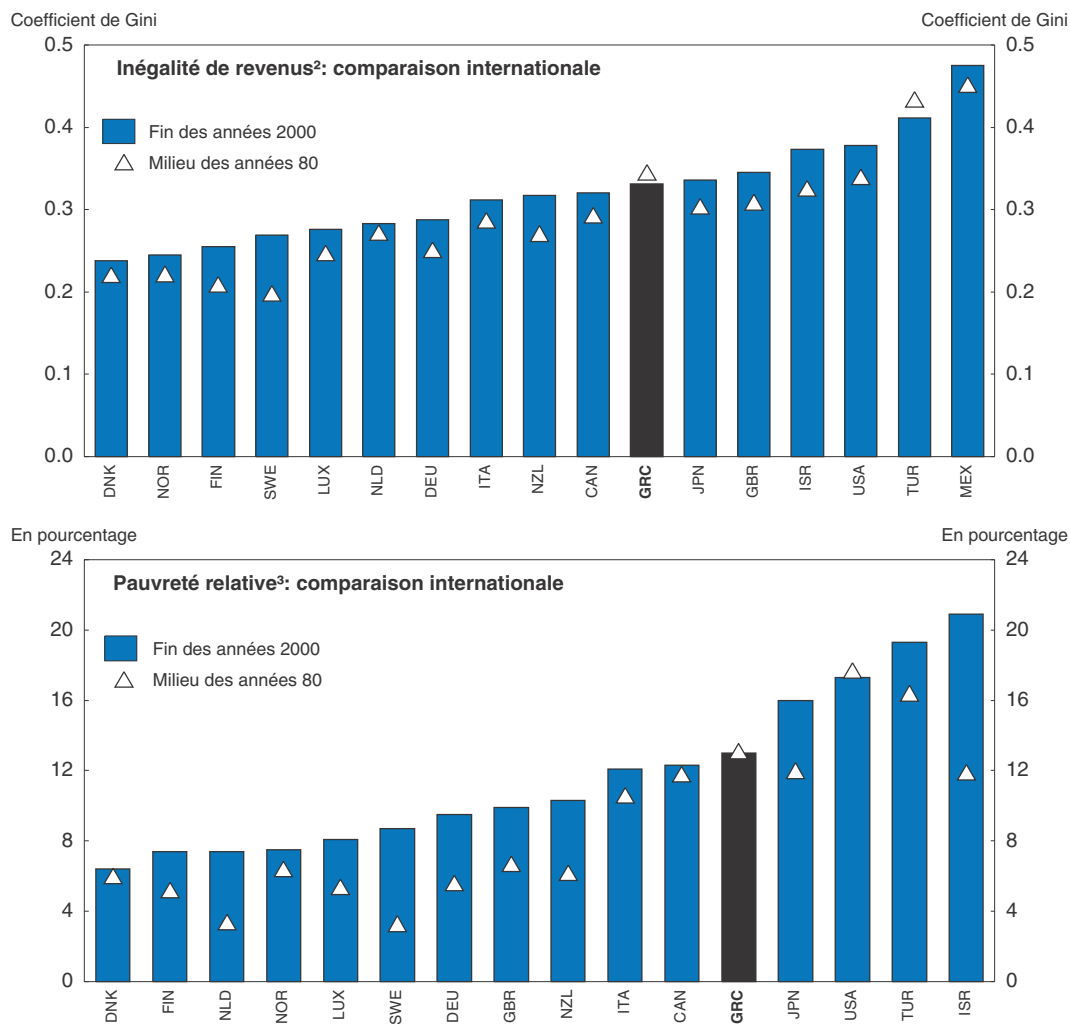
1. Scores PISA moyens sur l'échelle de compréhension de l'écrit obtenus par chaque pays indiqué sur l'histogramme en 2009.

Source : Eurostat ; OCDE, Bases de données des Conditions de santé et des dépenses sociales ; OCDE (2011), Panorama de la société 2011 – Les indicateurs sociaux de l'OCDE, graphique SS3.1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135813>


l'emploi indépendant est supérieure à la moyenne OCDE, principalement en raison du poids relativement élevé de ces revenus dans le total des gains d'activité en Grèce (environ un tiers du total). Comme dans la moyenne des pays de l'OCDE, le système d'imposition et de transferts est modestement redistributif (Hoeller et al., 2012) (graphique 2.4).

Des analyses récentes de l'OCDE donnent à penser que la famille constitue un mécanisme de redistribution important en Grèce (OCDE, 2011a ; Hoeller et al., 2012). L'inégalité des revenus diminue lorsque l'on se réfère non plus au revenu des individus mais à celui des ménages, en particulier lorsque les individus et les ménages sans revenus

Graphique 2.2. Inégalités de revenus et pauvreté relative<sup>1</sup>

1. Seuls les pays de l'OCDE disposant de données pour le milieu des années 80 et la fin des années 2000 apparaissent sur les graphiques. L'année de référence diffère selon les pays. Pour la Grèce, il s'agit de 1986 pour le milieu des années 80 et de 2009 pour la fin des années 2000.
2. Coefficient de Gini du revenu disponible des ménages (revenu marchand après impôts et transferts), population totale.
3. Taux de pauvreté relative après impôts et transferts (sur la base d'un seuil de 50 % du revenu médian).

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, via [www.oecd.org/social/inequality.htm](http://www.oecd.org/social/inequality.htm).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135832>

d'activité sont pris en compte (graphique 2.5). L'amélioration est néanmoins plus marquée en Grèce que dans d'autres pays de l'OCDE pour lesquels des données comparables sont disponibles. D'après l'OCDE (OCDE, 2011a), en règle générale, les changements liés au marché du travail sont plus importants que les changements de la structure des ménages en tant que facteurs explicatifs du changement des inégalités des revenus d'activité des ménages. L'élévation des taux d'emploi féminins a exercé un effet d'égalisation considérable en Grèce, comme dans presque tous les autres pays de l'OCDE (tableau 2.2).

Tableau 2.1. **Les différents indicateurs des inégalités et de la pauvreté**<sup>1</sup>

	1986	1994	1999	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mesures des inégalités										
Coefficient de Gini <sup>2</sup>	0.345	0.345	0.354	0.330	0.340	0.339	0.330	0.329	0.331	0.337
P90/P10				4.5	4.7	4.7	4.4	4.4	4.3	4.6
S80/S20	6.2	6.2	6.4	5.7	5.8	5.9	5.7	5.6	5.6	6.0
S90/S10	11.5	10.9	11.5	9.6	9.8	10.2	9.5	9.4	9.5	10.8
Mesures de la pauvreté										
Pauvreté relative (50 %) <sup>3</sup>	13.1	13.5	13.2	12.3	13.0	13.4	13.9	13.3	13.0	14.3
Pauvreté relative (60 %) <sup>4</sup>	19.5	21.6	20.5	19.5	20.3	20.3	20.5	20.0	20.9	21.5
Pauvreté « ancrée » <sup>5</sup>				14.0	13.0	12.9	11.7	13.2	11.4	16.8
Écart de pauvreté (50 %) <sup>6</sup>	33.4	29.0	29.0	26.0	24.6	25.2	21.7	23.0	25.1	25.9
Écart de pauvreté (60 %) <sup>7</sup>	30.4	25.9	26.9	25.1	25.4	26.2	25.2	24.9	23.2	25.5

1. Les différentes mesures sont décrites dans l'encadré 2.1. Les données portent sur l'ensemble de la population.
2. Coefficient de Gini du revenu disponible équivalent des ménages.
3. Taux de pauvreté relative après impôts et transferts. Seuil de pauvreté : 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages.
4. Taux de pauvreté relative après impôts et transferts. Seuil de pauvreté : 60 % du revenu disponible équivalent médian des ménages.
5. Taux de pauvreté « ancrée » après impôts et transferts. Seuil de pauvreté : 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages en 2005, corrigé de l'inflation.
6. Écart de pauvreté après impôts et transferts. Seuil de pauvreté : 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages.
7. Écart de pauvreté après impôts et transferts. Seuil de pauvreté : 60 % du revenu disponible équivalent médian des ménages.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, via [www.oecd.org/social/inequality.htm](http://www.oecd.org/social/inequality.htm).

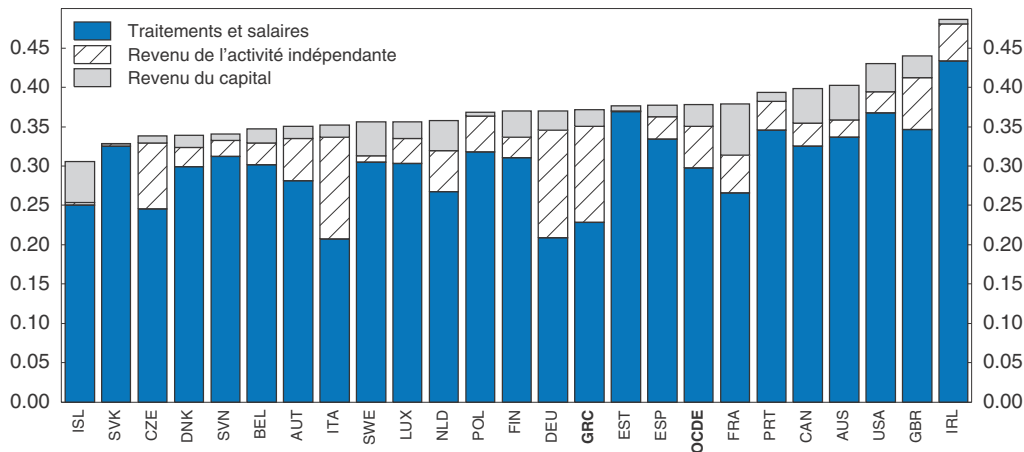
### **En Grèce, l'accession à la propriété réduit les inégalités et la pauvreté**

Environ trois quarts des ménages en Grèce sont propriétaires de leur résidence principale, une proportion supérieure à celle enregistrée dans les autres pays de la zone euro excepté l'Espagne, la Slovénie et la Slovaquie (ECB, 2013). Les actifs immobiliers sont largement répartis. Même si, comme dans les autres pays, l'accession à la propriété a augmenté avec le niveau de revenu, le taux de propriétaires-occupants dans le quintile de revenus le plus bas s'élevait à 65 % en 2009. Ces taux de propriété élevés s'inscrivent dans la tradition nationale, les habitations constituant une forme de transfert intergénérationnel courante en Grèce. Par ailleurs, en comparaison d'autres types d'actif, l'achat d'un logement est généralement perçu comme un investissement peu risqué (Koutsampelas et Tsakolglou, 2008). L'accession à la propriété offre également une protection contre les risques sociaux, qui pallie les carences du système de protection sociale (Hoekstra, 2005).

Les recherches confirment l'importance redistributive des loyers imputés (valeur monétaire de l'occupation d'un logement par son propriétaire) en Grèce. En particulier, le fait d'ajouter ces loyers à l'agrégat traditionnel du revenu monétaire (équivalent) disponible se traduit par une diminution des inégalités et de la pauvreté (Koutsambelas and Tsakolglou, 2008). En effet, les loyers imputés ont tendance à être plus également répartis que le revenu disponible, particulièrement dans les groupes à faible revenu comme les personnes âgées, les ménages dirigés par des retraités et les personnes peu instruites.

### **Les actifs immobiliers réduisent également les inégalités de patrimoine**

Comme dans les autres pays européens, le patrimoine net (défini comme la différence entre le total des actifs et le total des passifs) est distribué de façon plus homogène que ne

Graphique 2.3. Contribution à l'inégalité du revenu marchand global des ménages<sup>1</sup>Fin des années 2000<sup>2</sup>

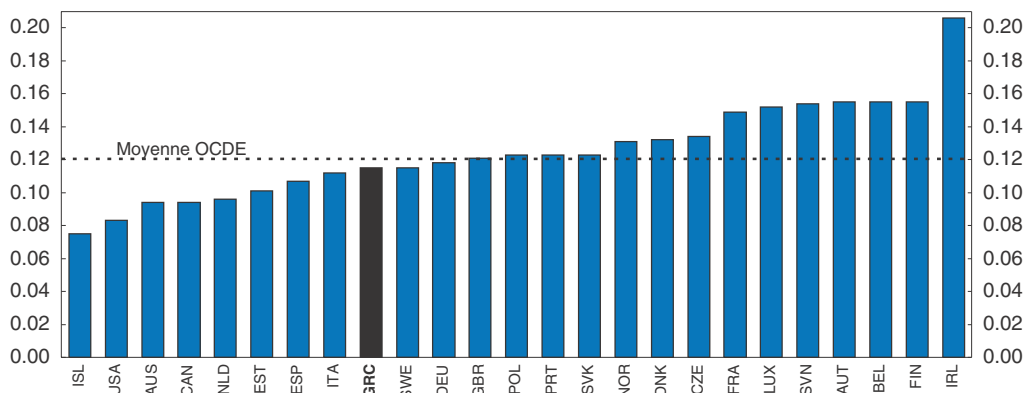
1. Le revenu marchand (avant impôts et transferts) correspond au revenu équivalent des ménages d'âge actif. On a calculé les contributions à l'inégalité du revenu global en multipliant le coefficient de concentration de chaque source de revenu par son poids dans le revenu marchand total. Les coefficients de concentration ont eux-mêmes été obtenus à partir des déciles de revenus, par calcul de « pseudo-coefficients de Gini » (voir Whiteford, 2008 ; et Joumard et al., 2012), ce qui signifie que, pour la distribution de chacune des composantes du revenu, les individus sont classés selon leur revenu disponible (après prise en compte des impôts et transferts) et non selon leur revenu marchand. Ceci peut affecter la composition des déciles des composantes du revenu, et donc les résultats obtenus. Les conclusions qui découlent de ce graphique semblent néanmoins être en accord avec les résultats des microanalyses (OCDE, 2011), dans lesquelles les individus peuvent être classés selon leur revenu marchand.

2. L'année de référence diffère selon les pays (2009 pour la Grèce).

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, via [www.oecd.org/social/inequality.htm](http://www.oecd.org/social/inequality.htm) ; OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : Pourquoi les écarts de revenus se creusent* ; Joumard, I. et al. (2012), « Income Redistribution via Taxes and Transfers across OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 926 ; Whiteford, P. (2008), « How Much Redistribution Do Governments Achieve? The Role of Cash Transfers and Household Taxes » dans OCDE (2008), *Croissance et inégalités – Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135851>

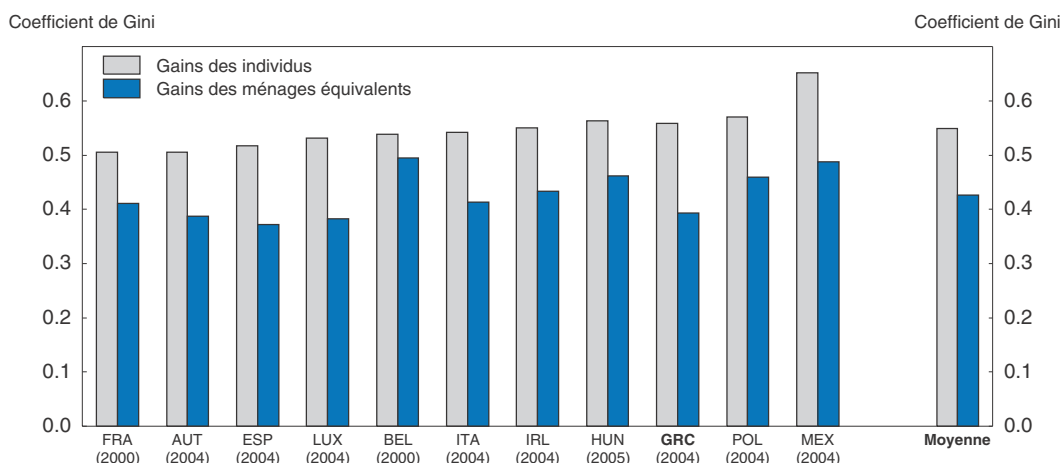
Graphique 2.4. Effet redistributif des impôts et transferts

Diminution du coefficient de Gini due aux impôts et transferts, fin des années 2000<sup>1</sup>

1. La diminution du coefficient de Gini correspond à la différence en niveau entre le coefficient de Gini avant impôts et transferts et le coefficient de Gini après impôts et transferts, pour la population d'âge actif. L'année de référence diffère selon les pays (2009 pour la Grèce).

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, via [www.oecd.org/social/inequality.htm](http://www.oecd.org/social/inequality.htm).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135870>

Graphique 2.5. **Évolution des inégalités au niveau des individus et des ménages**<sup>1</sup>

1. Les échantillons sont limités à la population d'âge actif (25-64 ans) vivant dans des ménages dont le chef est d'âge actif. Les revenus d'activité équivalents des ménages sont calculés comme la somme des revenus d'activité de tous les membres du ménage, corrigés des différences de taille des ménages à l'aide d'une échelle d'équivalence (racine carrée de la taille du ménage). Les chiffres ne concernent que les pays déclarant des revenus nets. Pour les résultats des pays déclarant les revenus bruts, voir Source.

Source : OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*, graphique 5.1.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135889>

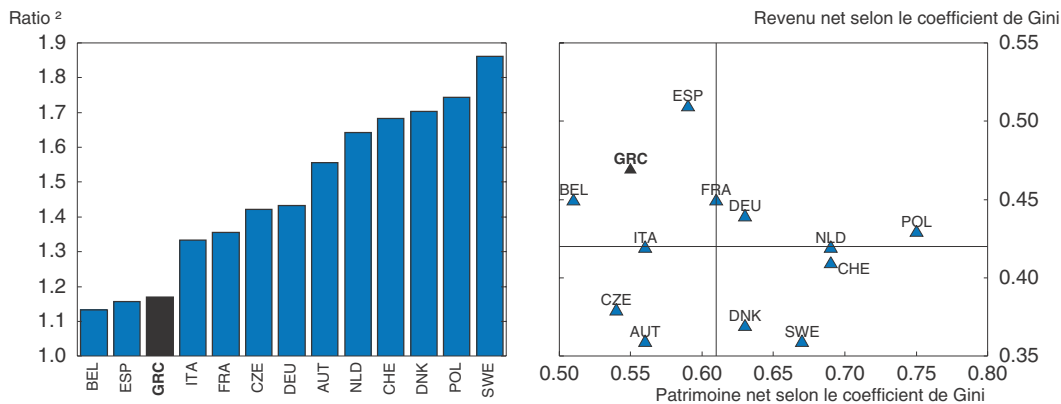
Tableau 2.2. **Contribution des facteurs liés au marché du travail et des facteurs démographiques aux variations des inégalités des revenus d'activité des ménages**

Pays	Disparités des revenus masculins	Emploi masculin	Emploi féminin	Homogamie	Structure du ménage	Résidus	Variation du coefficient de Gini ( $\Delta$ )
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
AUT (94-04)	1.22	-0.72	-1.10	0.21	-0.01	1.31	0.92
BEL (85-00)	2.00	1.00	-2.58	0.83	-0.50	1.26	2.03
ESP (90-04)	0.83	-0.18	-1.58	1.65	0.17	-0.23	0.65
FRA (84-00)	2.36	-0.01	-2.30	0.29	0.18	2.36	2.88
<b>GRC (95-04)</b>	<b>-0.05</b>	<b>0.21</b>	<b>-1.67</b>	<b>1.11</b>	<b>0.04</b>	<b>0.69</b>	<b>0.33</b>
HUN (94-05)	-1.66	-2.10	0.33	-0.29	0.35	1.12	-2.25
IRL (94-04)	-0.50	0.20	-1.51	0.26	0.10	0.10	-1.34
ITA (87-04)	2.13	0.52	-0.82	1.34	0.03	0.63	3.84
LUX (85-04)	2.18	0.33	-1.96	2.21	0.28	5.55	8.59
MEX (84-04)	0.14	0.20	-0.96	1.37	0.58	0.43	1.76
POL (92-04)	3.02	-0.60	-0.25	1.06	0.61	3.78	7.62

Source : OCDE (2011), *Toujours plus d'inégalité : pourquoi les écarts de revenus se creusent*, à partir des données du graphique 5.9.

l'est le revenu net. Cependant, les disparités sont plus faibles en Grèce que dans la plupart de ces pays (graphique 2.6). En 2006-07, la Grèce affichait l'un des coefficients d'inégalité du patrimoine parmi les ménages âgés (plus de 50 ans) les plus bas, mais occupait l'autre extrémité du classement pour ce qui est de l'inégalité du revenu net (Skopek et al., 2011) (graphique 2.6). Les données de la BCE (ECB, 2013) portant sur la fin des années 2000 semblent corroborer cette conclusion : en comparant le patrimoine net moyen détenu par les 20 % les plus riches et par les 20 % les plus pauvres de l'échelle de distribution des revenus, on constate que la Grèce s'en sort mieux que la plupart des pays couverts par




Graphique 2.6. **Inégalités de revenu net et de patrimoine net**Coefficient de Gini en milliers EUR, corrigé et pondéré par les PPA<sup>1</sup>, 2006-07

1. Pour de plus amples détails, voir *Source*.

2. Rapport entre le revenu net selon le coefficient de Gini et le patrimoine net selon le coefficient de Gini.

*Source* : Skopek, N., S. Buchholz et H.-P. Blossfeld (2011), « Wealth Inequality in Europe and the Delusive Egalitarianism of Scandinavian Countries », Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper, n° 35307, juillet (<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/35307/>).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135908>

l'enquête de la Banque (3.7 contre 6.1 pour la zone euro en moyenne). Ce résultat peut s'expliquer en partie par l'importance du patrimoine immobilier (valeur nette de la résidence principale) dans le portefeuille des ménages des quartiles inférieur et intermédiaire, pour lesquels les actifs immobiliers représentent plus de 80 % du patrimoine net (tableau 2.3). Le patrimoine immobilier peut être considéré comme une composante « égalisatrice » du patrimoine, tout au moins selon l'approche de l'inégalité relative « pure » : même si sa valeur augmente avec le niveau de patrimoine, il représente en général une part moins importante du portefeuille pour les ménages riches (Azpitarte, 2010).

À en juger par l'évolution des prix de l'immobilier, il est possible que les inégalités de patrimoine aient diminué au cours de la décennie qui a précédé la crise financière mondiale. Pendant cette période, les prix des logements ont augmenté de plus de 90 % en termes réels, ce qui est inférieur à l'enchérissement vertigineux observé en Espagne et en Irlande, mais supérieur à la moyenne de la zone euro (graphique 2.7). L'élévation des revenus, la baisse des taux d'intérêt et certains facteurs démographiques tels que l'augmentation du nombre de ménages en Grèce – conséquence de la diminution de la taille des ménages et de l'immigration – ont tous contribué à cette évolution (OCDE, 2009). Compte tenu du poids élevé des actifs immobiliers dans le patrimoine total des ménages à faible revenu, la hausse des prix des logements a peut-être contribué à réduire les inégalités de patrimoine.

### **Certains groupes ont moins profité que d'autres de la phase d'expansion qui a précédé la crise**

Bien que les indicateurs sociaux se soient améliorés avant la crise, des disparités persistaient entre les groupes de population, avec notamment des écarts de taux d'emploi importants entre les hommes et les femmes d'âge actif et, plus encore, les jeunes (graphique 2.8). Une fracture était également manifeste entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public (encadré 2.2), ainsi qu'entre les travailleurs des secteurs formel et

Tableau 2.3. **Distribution du patrimoine immobilier dans les pays de l'UE**

Quartiles	Patrimoine net <sup>1</sup>			Part de la résidence principale <sup>2</sup>		
	25	50	75	25	50	75
Allemagne	21	136	288	0	70	76
Autriche	31	131	253	7	61	81
Belgique	123	245	413	68	94	74
Danemark	42	158	338	53	58	45
Espagne	124	229	420	92	91	68
France	91	234	433	36	85	72
<b>Grèce</b>	<b>65</b>	<b>132</b>	<b>245</b>	<b>82</b>	<b>86</b>	<b>77</b>
Italie	70	190	348	83	83	85
Pays-Bas	14	171	335	0	74	78
Suède	40	135	292	0	56	73
Suisse	53	207	454	19	57	46

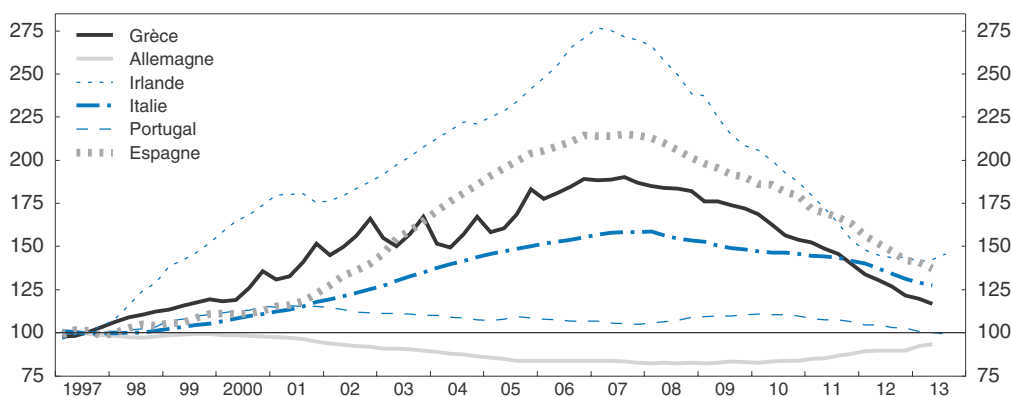
1. Les données portent sur les ménages âgés de 50 ans et plus en 2006-07 et sont exprimées en millions EUR de 2005, corrigés par les PPA.

2. Valeur nette de la résidence principale en proportion du patrimoine net.


Source : Haliasos, M. (2012), « La part des biens immobiliers dans le patrimoine : différences internationales et rôle de l'innovation », in *Le marché du logement dans la crise financière récente*, Banque de Grèce, Athènes (en grec).

Graphique 2.7. **Prix des logements en termes réels**

Indice 1997 = 100

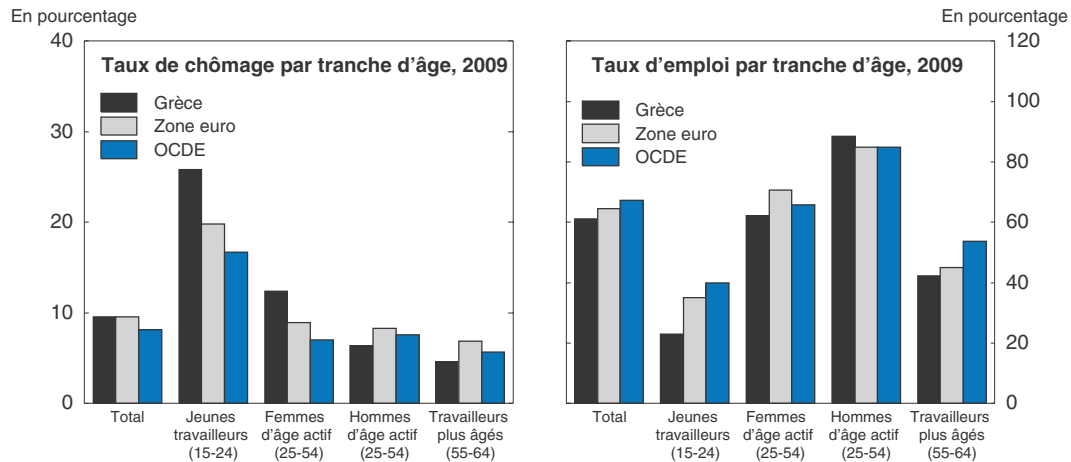


Source : Base de données de l'OCDE sur les prix des logements.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135927>

informel. Malgré l'amélioration des niveaux de vie, la pauvreté relative touchait encore environ 13 % de la population en 2009 (tableau 2.1), en particulier des chômeurs, des parents isolés, des personnes âgées (65 ans et plus) vivant seules, des ménages comptant deux adultes et trois enfants ou plus à charge et des ménages dirigés par une personne n'ayant pas achevé sa scolarité primaire (ElStat, 2013). Par ailleurs, le phénomène de pauvreté s'est déplacé des générations âgées vers les plus jeunes. L'augmentation des retraites, jusqu'alors peu élevées, a fait baisser la pauvreté des personnes âgées entre la fin des années 90 et la fin des années 2000, comme dans les autres pays de l'UE (graphique 2.10). Dans le même temps, la pauvreté des enfants s'est aggravée, principalement à cause du manque d'emplois correctement rémunérés pour les jeunes travailleurs, de l'ampleur du travail non déclaré et des carences du système d'aide sociale (Matsaganis, 2012 ; BoG, 2009). Tandis qu'à la fin des années 90, le risque de pauvreté était deux fois plus élevé chez les personnes âgées que chez les enfants, à partir de 2006, la

Graphique 2.8. Des disparités existaient toujours sur le plan de l'emploi avant la crise



Source : Eurostat ; OCDE, Base de données des Statistiques de la population active.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933135946>

### Encadré 2.2. L'impact du secteur public sur les inégalités

En 2009, les fonctionnaires représentaient une part plus élevée de l'emploi total en Grèce (17 %) que dans la zone euro ou dans la moyenne des pays de l'OCDE (15¼ pour cent) (OCDE, 2011b). D'après une étude de la BCE, le rapport des rémunérations par salarié entre secteur public et secteur privé était compris entre 1.2 et 1.3 en 1995-2009 (Giordano et al., 2011). Bien que cette différence s'explique en partie par le niveau de qualification plus élevé et l'âge des salariés du public, il reste, entre salariés de mêmes caractéristiques, un écart salarial de 16 % qui grimpe même à plus de 20 % lorsqu'il est mesuré sur une base horaire (et non mensuelle), le temps de travail normal étant beaucoup plus réduit dans le secteur public que dans le secteur privé. L'écart salarial est sensiblement plus important dans les quintiles inférieurs, en particulier pour les femmes, et il s'amoinde à mesure que le salaire augmente (Giordano et al., 2011 ; Papapetrou, 2006). Dans ce contexte, toutes choses étant égales par ailleurs, les fonctionnaires à faible salaire sont mieux rémunérés par rapport à leurs compétences que ne le sont leurs homologues à salaire plus élevé (Giordano et al., 2011). Papapetrou (2006) conclut que dans les quintiles inférieurs, les écarts de salaire ne peuvent pas être imputés aux caractéristiques individuelles, tandis que dans les quintiles supérieurs, ils s'expliquent par les différences de compétences des salariés.

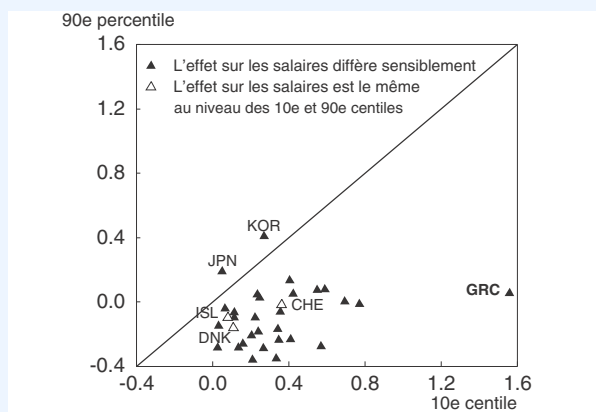
Selon une étude récente de l'OCDE, le niveau moyen plus élevé et la dispersion plus faible des rémunérations dans le secteur public ont des implications pour les inégalités globales de revenus d'activité parmi les travailleurs. Fournier et Koske (Fournier and Koske, 2012) concluent en particulier qu'une (légère) hausse de l'emploi public conduirait à une augmentation des revenus d'activité au bas de l'échelle tout en laissant les revenus du haut de l'échelle à peu près inchangés, ce qui contribuerait à réduire le niveau global des inégalités (graphique 2.9). Il est à noter qu'il s'agit là d'effets d'équilibre partiel, qui ne tiennent pas compte des changements des revenus d'activité relatifs dans les secteurs public et privé qui pourraient résulter de cette évolution de l'emploi. L'impact en Grèce est particulièrement marqué en comparaison des autres pays de l'OCDE. On peut donc dire que l'expansion de l'emploi dans le secteur public avant la crise a joué un rôle social, même

Encadré 2.2. **L'impact du secteur public sur les inégalités (suite)**

s'il s'est opéré au détriment de l'efficacité. Pendant une très longue période, les recrutements dans le secteur public ont obéi à une logique clientéliste, mais la situation est en train de changer (chapitre 1). Le fait que la structure salariale dans le secteur public ait souvent avantage les travailleurs des groupes défavorisés (notamment les femmes et les nouveaux venus sur le marché du travail) a peut-être permis un essor de l'activité professionnelle dans ces catégories et réduit l'exclusion sociale (OCDE, 2011a).

Graphique 2.9. **Effet de l'emploi dans le secteur public<sup>1</sup>**

Effet sur les salaires logarithmiques d'une hausse d'un point de pourcentage de la part de l'emploi dans le secteur public



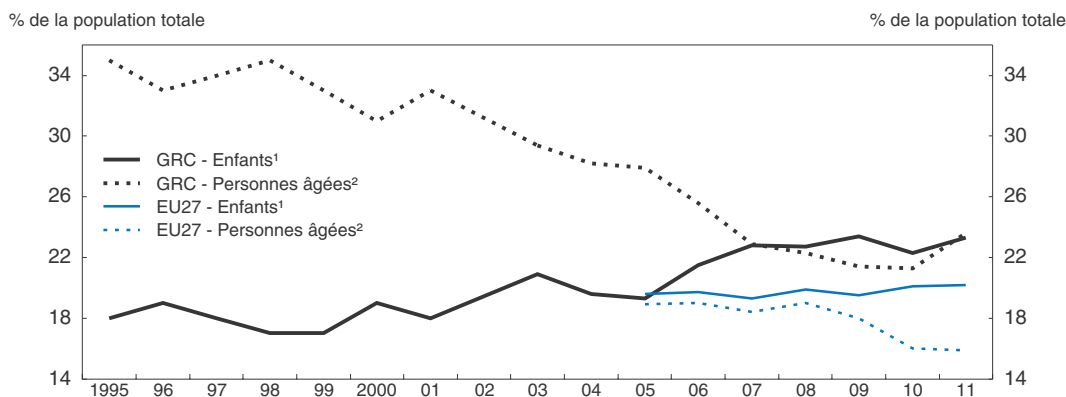
1. Basé sur les estimations de régressions quantiles inconditionnelles. Une donnée en-dessous (au-dessus) de la ligne de 45° indique qu'une hausse de la part de l'emploi public est associée à une baisse (hausse) du ratio 90<sup>e</sup>/10<sup>e</sup> centile. Pour de plus amples détails, voir Source.

Source : Fournier, J.-M. et I. Koske (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible ? Part 7. The Drivers of Labour Earnings Inequality – An Analysis Based on Conditional and Unconditional Quantile Regressions », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 930, graphique 11.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135965>

Graphique 2.10. **Déplacement du phénomène de pauvreté des personnes âgées vers les plus jeunes**


Taux de risque de pauvreté (60 % du revenu équivalent médian après transferts)



1. Moins de 16 ans.

2. Plus de 65 ans.

Source : Eurostat, EU\_SILC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135984>

pauvreté est devenue plus fréquente dans le deuxième groupe que dans le premier. La hausse a été beaucoup plus marquée que dans les autres pays de l'UE. L'aggravation de la pauvreté des enfants est très préoccupante en raison de ses retombées négatives potentielles sur la santé et les résultats scolaires, ainsi que sur les chances futures des enfants (OCDE, 2006a).

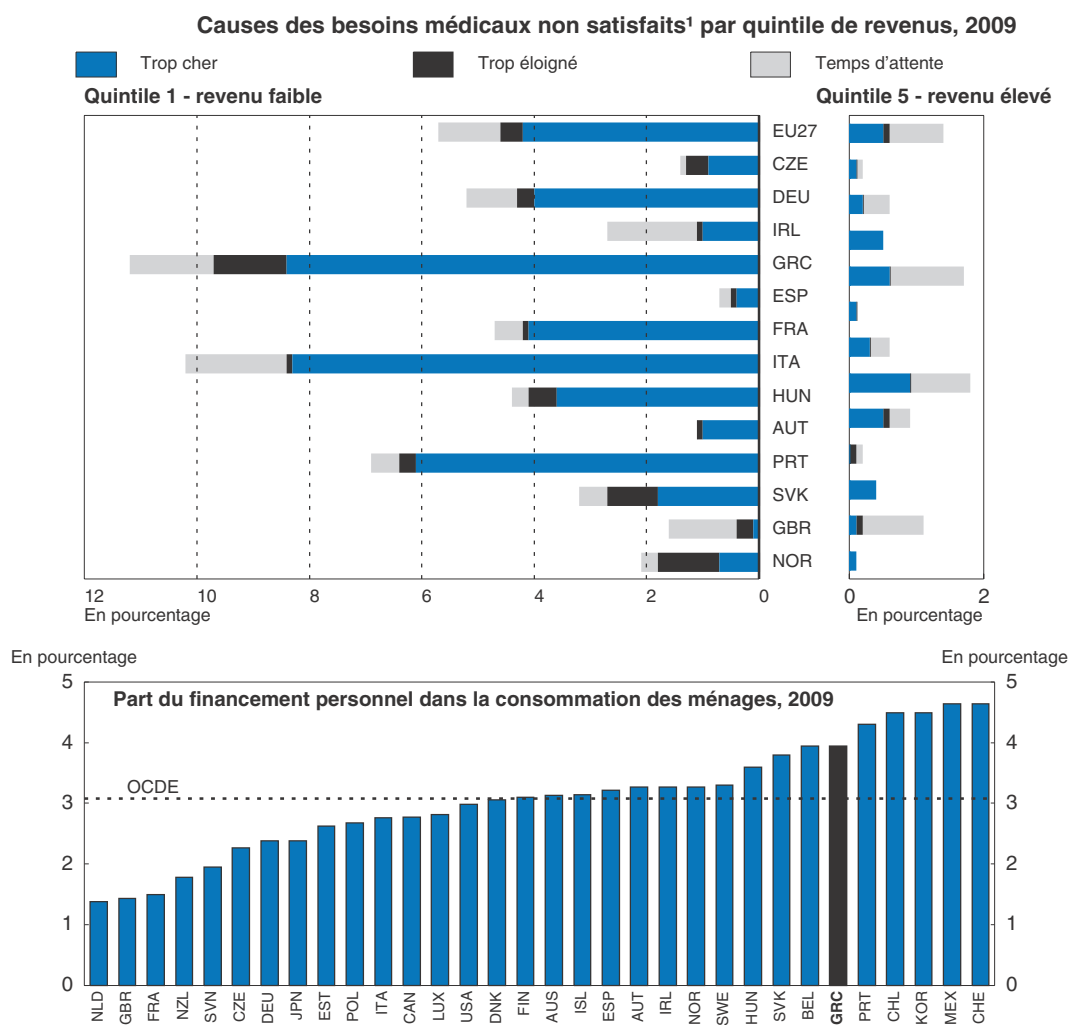
Les personnes à faible revenu obtenaient également de piètres résultats à l'aune d'autres indicateurs sociaux comme l'accès aux soins de santé, mesuré à partir des besoins médicaux autodéclarés (graphique 2.11). La cause principale des besoins médicaux non satisfaits est le coût excessif des traitements. En 2009, les versements directs effectués par les patients en Grèce figuraient parmi les plus élevés de la zone OCDE et dépassaient les niveaux de dépenses correspondants en Espagne et en Italie. Les groupes de population confrontés à un risque élevé de pauvreté et d'exclusion sociale (personnes âgées, immigrés et personnes handicapées notamment) supportaient une part disproportionnée du fardeau des coûts de santé (Altanis et al., 2008) (graphique 2.11). Les paiements informels que versent les patients aux prestataires de soins pour avoir accès à des services de qualité représentent une part importante de ces versements directs, comme l'explique le chapitre consacré à la santé de l'*Étude économique de la Grèce* de 2009 (OCDE, 2009).

### **La crise a eu de graves conséquences sociales et a accentué la polarisation de la société**

#### ***Les pertes d'emplois et de revenus, associées au faible développement des filets de protection sociale, ont privé de revenus un nombre croissant d'individus***


La Grèce était mal préparée à l'impact social de la crise. En 2009, les dépenses sociales, à l'exclusion des dépenses de retraite et de santé, étaient peu élevées à 4¼ pour cent du PIB et, du fait de leur complexité et de leur ciblage insuffisant, avaient une efficacité réduite en tant qu'instruments de lutte contre la pauvreté (tableau 2.4). Selon les estimations de l'OCDE, les transferts sociaux (autres que les retraites) n'ont atténué la pauvreté relative que de 3 points de pourcentage entre 2005 et 2009, à opposer à une moyenne d'environ 9 points dans la zone euro (Koutsogeorgopoulou et al., 2013). Le faible ciblage des dépenses était dû en partie à la forte prépondérance des prestations contributives (c'est-à-dire financées par les cotisations sociales), qui couvraient en 2010 15 % de la population d'âge actif, soit presque le double de la couverture des dispositifs non contributifs (OCDE, 2013b). Les risques inhérents à ce système ont été mis à jour par la crise : en perdant leur emploi, des milliers de travailleurs ont aussi perdu leur droit d'accès aux prestations sociales pour eux-mêmes et les personnes à leur charge. Certains des groupes les plus vulnérables, tels que les jeunes, et un grand nombre de familles pauvres ayant besoin d'une aide au logement n'étaient pas couverts. D'un autre côté, certaines prestations, notamment les allocations familiales, n'étaient pas ciblées et profitaient aussi bien aux riches qu'aux pauvres. Seulement 50 % des bénéficiaires de ces allocations appartenaient aux 30 % les plus pauvres de la population (OCDE, 2013b). Il n'existait pas de revenu minimum soumis à conditions de ressources pour les personnes les plus vulnérables, hormis les retraités (Leventi et al., 2013). En outre, le système de protection sociale était mal géré et les différentes caisses n'appliquaient pas les mêmes normes et conditions.

La forte progression du chômage a touché tous les groupes d'âge, mais plus particulièrement les jeunes (graphique 2.12). Même la catégorie des chefs de famille (identifiée ici par les hommes ayant entre 25 et 54 ans, une période d'âge de forte activité), qui était plutôt épargnée traditionnellement, a été frappée de plein fouet, le taux de

Graphique 2.11. **Besoins en soins de santé non satisfaits**

1. Selon les données autodéclarées.

Source : Eurostat ; OCDE, Base de données de l'OCDE de la Santé.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933136003>

chômage ayant grimpé de 6¼ pour cent au début de 2009 à plus de 20 % en 2013 (deuxième trimestre). Jusqu'à l'éclatement de la crise, les institutions du marché du travail (telles que les règles de licenciement et d'embauche) protégeaient les principaux apporteurs de revenu, souvent au détriment des travailleurs moins étroitement liés au marché du travail, notamment les femmes et les jeunes (Matsaganis, 2012). Par conséquent, l'un des effets secondaires de l'assouplissement du marché du travail a été l'affaiblissement du filet de sécurité traditionnel basé sur la famille (NBG, 2012), qui assurait à de nombreux groupes vulnérables une protection en l'absence d'un système d'aide sociale publique étendu. Étant donné que les prestations de chômage (allocations d'assurance-chômage et aide aux chômeurs soumise à conditions de ressources) ne sont versées que pendant deux ans et qu'il n'existe pas encore de revenu minimum soumis à conditions de ressources, nombre de familles se sont retrouvées sans aucun revenu. En 2012, le gouvernement a assoupli les critères d'admissibilité à l'aide (non contributive) aux chômeurs pour les chômeurs de longue durée (en relevant le seuil de revenu déterminant l'admissibilité), mais cette

Tableau 2.4. **Dépenses consacrées aux prestations sociales, à l'exclusion des dépenses de retraite et de santé**

En pourcentage du PIB, 2009

	Total à l'exclusion des dépenses de retraite et de santé	Chômage	Famille	Logement	Invalidité	Autres
Allemagne	7.9	1.7	2.1	0.6	2.3	1.2
Autriche	7.8	1.1	2.9	0.1	2.5	1.2
Belgique	11.4	3.7	2.8	0.2	2.5	2.2
Espagne	9.1	3.5	1.5	0.2	2.7	1.2
Estonie	6.8	1.1	2.6	0.0	2.7	0.4
Finlande	11.5	2.0	3.3	0.5	4.1	1.6
France	9.0	1.5	3.2	0.8	2.0	1.5
<b>Grèce</b>	<b>4.3</b>	<b>0.7</b>	<b>1.4</b>	<b>0.5</b>	<b>1.0</b>	<b>0.7</b>
Irlande	10.9	2.6	4.1	0.3	2.4	1.5
Italie	4.8	0.8	1.6	0.0	1.9	0.5
Luxembourg	9.3	1.2	4.0	0.3	2.7	1.1
Pays-Bas	9.3	1.4	1.7	0.4	3.1	2.7
Portugal	6.0	1.2	1.5	0.0	2.1	1.2
Slovaquie	5.4	0.7	2.0	0.0	2.0	0.7
Slovénie	4.9	0.5	1.3	0.0	2.2	0.9
<b>OCDE</b>	<b>7.2</b>	<b>1.1</b>	<b>2.3</b>	<b>0.7</b>	<b>2.4</b>	<b>0.8</b>

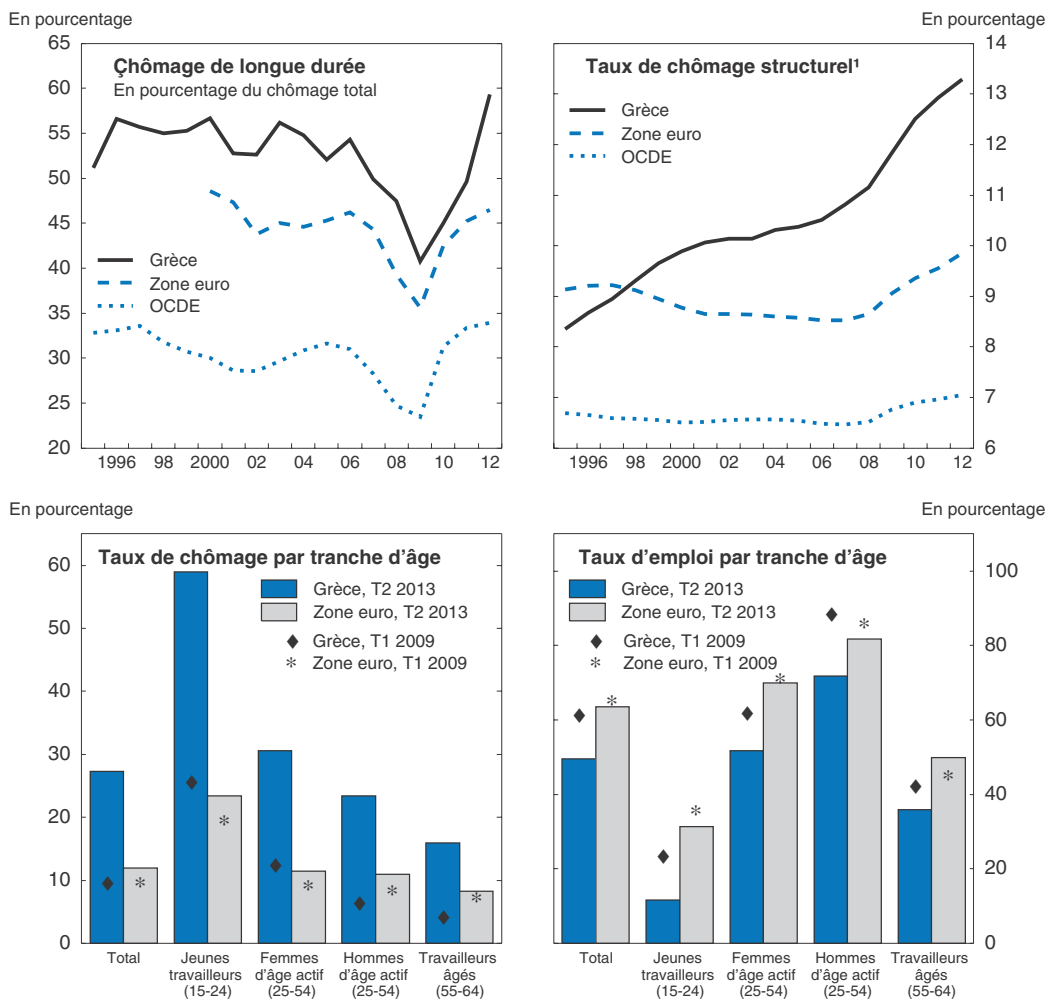
Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

mesure n'a profité qu'à 20 000 personnes en 2012, soit environ 3 % des chômeurs de longue durée. De ce fait, la forte augmentation du nombre de chômeurs de longue durée et de personnes vivant dans des ménages sans emploi constitue une préoccupation sociale majeure (graphique 2.13).

Les pertes d'emplois dans le secteur privé ont été supérieures aux gains enregistrés au cours de la décennie précédente (graphique 2.14). Dans le secteur public élargi (fonctionnaires et salariés des entreprises de services d'intérêt public), elles ont été plus limitées, ce qui témoigne du degré de protection élevé dont bénéficient encore les fonctionnaires, plusieurs années après le début de la crise. Les pertes d'emplois ont aussi touché de façon disproportionnée les personnes peu instruites et les immigrés, dont beaucoup travaillent dans des secteurs d'activité cyclique qui ont subi la crise de plein fouet, comme les services et la construction (NBG, 2012) (graphique 2.14). Les travailleurs indépendants n'ont pas été épargnés, dans la mesure où beaucoup ont dû cesser leur activité.

Le déclin des revenus d'activité réels à l'œuvre depuis 2009 a touché à la fois les fonctionnaires et les salariés du privé ; dans les deux groupes, les gains accumulés entre l'entrée dans la zone euro et l'éclatement de la crise ont été presque entièrement effacés (tableau 2.5). Le revenu réel disponible des ménages a baissé d'environ 30 % entre 2009 et 2012. Les revenus tirés de l'emploi indépendant ont également diminué en raison des nombreuses cessations d'activité, mais il est plus difficile d'obtenir des données fiables pour ce secteur (Matsaganis, 2012). En plus de la récession et de l'assainissement budgétaire (qui a affecté principalement les salariés du public), le développement rapide des contrats de salaire individuels a aussi contribué à la dégradation des revenus d'activité des salariés. D'après l'inspection du travail (SEPE), les contrats individuels (261 353) signés entre février et décembre 2012 se sont traduits par une baisse des salaires moyenne de 22 % (Gatos, 2013). La réduction des salaires minima intervenue au début de 2012 est un autre

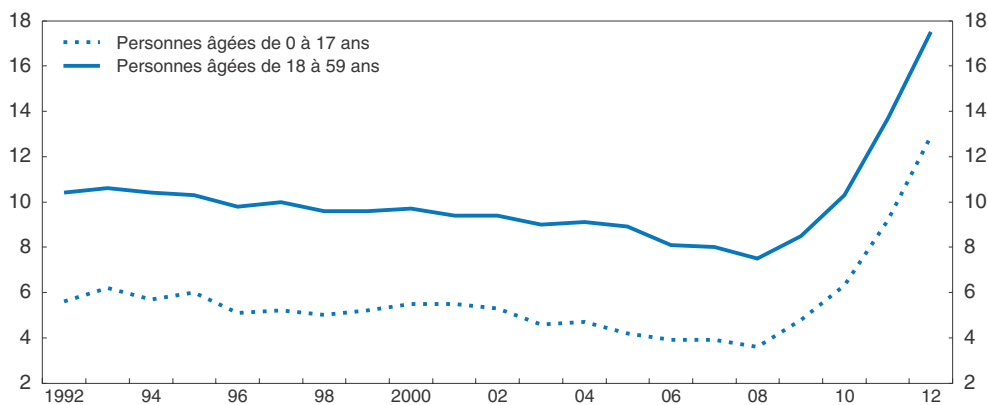
Graphique 2.12. **La crise a durement frappé l'emploi, n'épargnant aucune tranche d'âge**



1. Le chômage structurel correspond au NAIRU (taux de chômage non inflationniste) estimé par l'OCDE.  
Source : Eurostat ; OCDE, Bases de données des Statistiques de la population active et des Perspectives économiques de l'OCDE.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933136022>

Graphique 2.13. **La part des ménages sans emploi a augmenté**

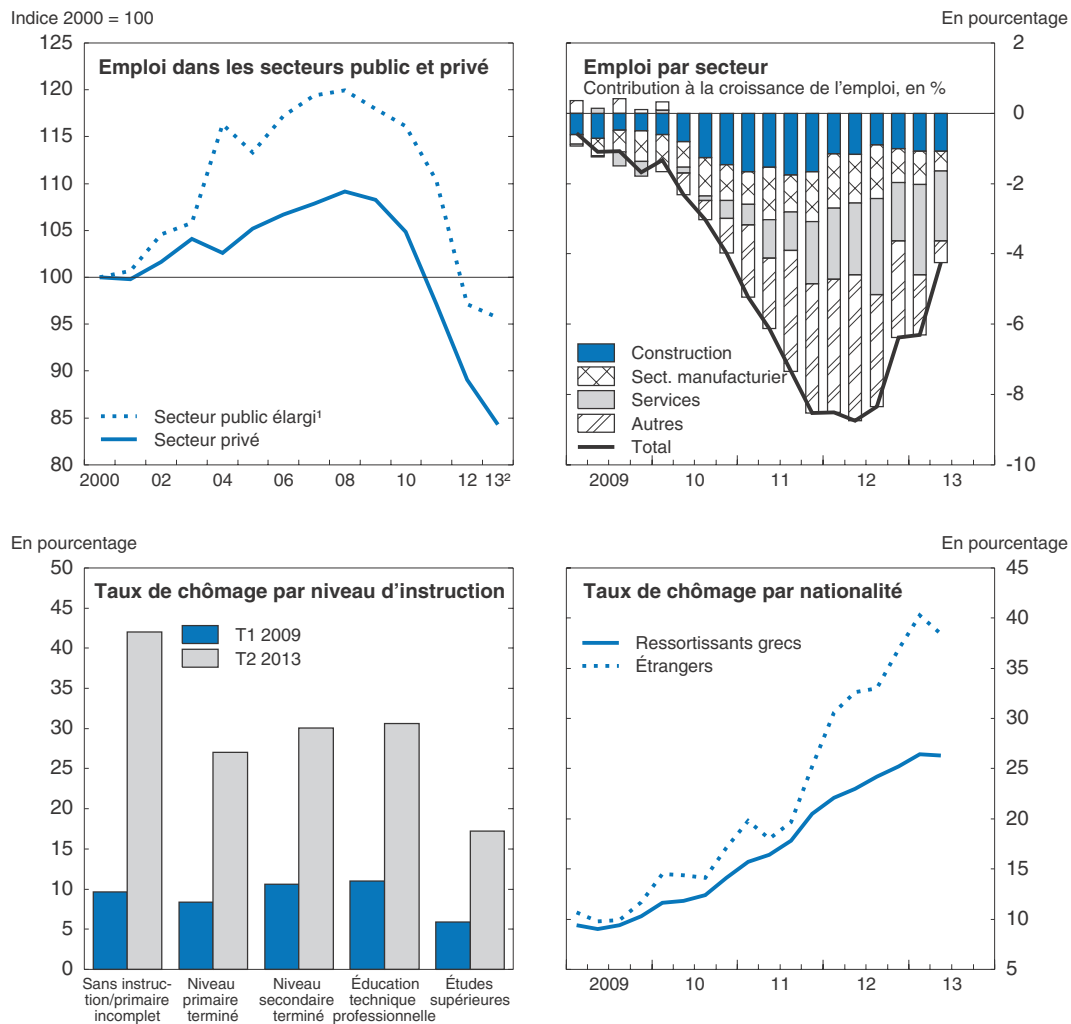
Proportion de personnes par tranche d'âge vivant dans des ménages où personne ne travaille



Source : Eurostat.



Graphique 2.14. Les disparités sociales se sont accentuées



1. Y compris les services d'intérêt public.

2. Données du T1 2013.

Source : ELSTAT, Labour Force Survey et soumission directe par les autorités nationales à l'OCDE ; Eurostat.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933136041>

Tableau 2.5. Changements réels des revenus d'activité bruts<sup>1</sup>

	2000-09	2009-12	2000-12
Ensemble de l'économie	23.2	-20.2	-1.7
Administration centrale	22.7	-19.6	-1.3
Services d'intérêt public	56.7	-28.3	12.4
Banque	17.1	-17.2	-3.1
Secteur privé (non bancaire)	24.4	-21.2	-2.0
Salaires minima	19.8	-24.9	-10.0

1. Changement cumulé des revenus d'activité réels, déflatés par l'IPC.

Source : Banque de Grèce, *Rapport annuel*, plusieurs années.

facteur qui a influencé l'évolution des revenus d'activité depuis la crise : ces salaires ont baissé d'environ 25 % en termes réels depuis 2009 et, en 2012, ils avaient perdu 10 % par rapport à 2000 (tableau 2.5).

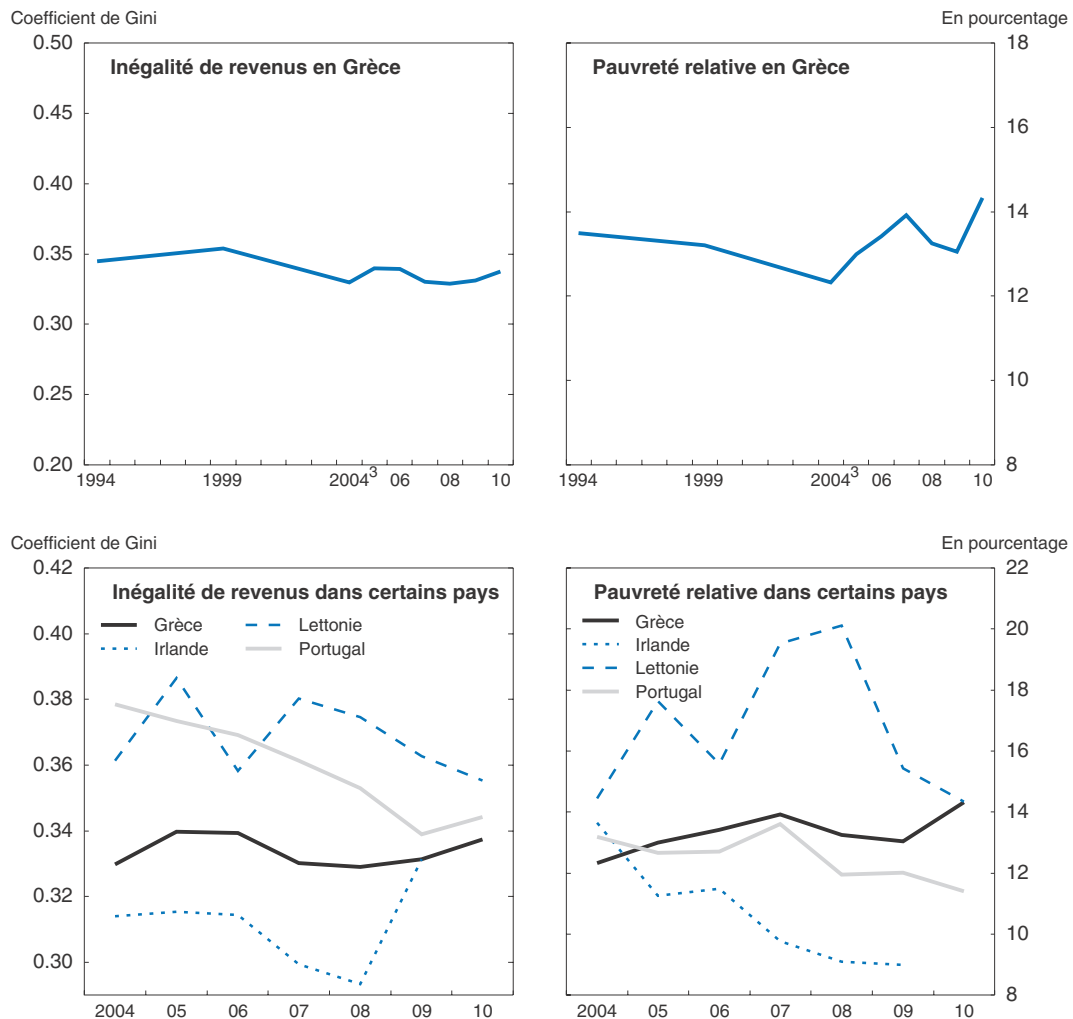
L'impact social des pertes de revenus d'activité et d'emplois est probablement bien plus élevé encore si l'on prend en considération le vaste secteur informel, qui représentait 27 % environ du PIB en moyenne entre 1999 et 2007 (Schneider, 2012). Les données du SEPE mettent en évidence une hausse marquée de l'emploi non déclaré depuis d'éclatement de la crise : durant le premier semestre de 2012, 36 % environ des employés contrôlés n'étaient pas assurés, contre 27 % en 2010. Les données du SEPE sont confortées par le fait que l'efficacité de la collecte des cotisations patronales a baissé depuis le début de la crise (chapitre 1). Les contrats d'emploi informels ont des effets sociaux importants car ils érodent l'admissibilité aux prestations sociales contributives, y compris aux soins de santé. Qui plus est, des recherches empiriques récentes indiquent que l'informalité concerne plus particulièrement certains groupes, à savoir les immigrés, les travailleurs à temps partiel et les jeunes, entraînant des conséquences plus vastes pour les inégalités et la pauvreté (Kanellopoulos, 2012).

### ***Les inégalités et la pauvreté se sont aggravées à mesure que le pays s'enfonçait dans la récession***

Les données les plus récentes dont on dispose sur la distribution des revenus en 2010, première véritable année de la crise, font apparaître que la pauvreté relative a augmenté tandis que les inégalités sont restées globalement inchangées (graphique 2.15). En comparaison des autres pays couverts par les programmes d'ajustement de la Troïka, la Grèce présentait un niveau d'inégalités (mesuré par le coefficient de Gini) plus faible que le Portugal et la Lettonie, mais un niveau de pauvreté relative plus élevé que le Portugal. En l'absence de données plus récentes, il est difficile d'estimer les effets distributifs de la crise pendant la période qui a suivi.


Pour combler ces lacunes et estimer l'impact social des changements économiques, certains auteurs (Koutsogeorgopoulou et al., 2013) ont eu recours à des modèles de microsimulation impôts-bénéfices, qui déterminent les changements de la distribution des revenus et de la pauvreté à partir d'estimations des changements des politiques fiscales et de dépenses et des conditions économiques ainsi que de l'évolution générale des revenus. Cette approche comporte néanmoins des limites (encadré 2.3). Par exemple, étant donné que, dans les distributions synthétiques utilisées dans les modèles de microsimulation, la dynamique des revenus est simplifiée, les changements effectifs peuvent être sous-estimés. Cela pourrait expliquer les écarts observés entre les données simulées et les données effectives (tirées d'enquêtes sur les revenus) en ce qui concerne les inégalités et la pauvreté. Malgré tout, l'actualité des données est un atout important des modèles de microsimulation, en particulier pendant les périodes de dégradation rapide de la situation économique.

Il ressort de la microsimulation qu'à l'aune de la plupart des indicateurs utilisés pour les mesurer, les inégalités se sont aggravées en 2011 et 2012 à mesure que la récession s'est intensifiée et que le chômage a augmenté (tableau 2.6). Au vu des différents indicateurs (encadré 2.1), les changements ont été plus marqués aux deux extrémités (en particulier l'extrémité inférieure) de la distribution des revenus que dans sa partie centrale. L'analyse des changements des parts relatives du revenu par décile conforte ce résultat (Koutsogeorgopoulou et al., 2013). La pauvreté relative (50 % du revenu équivalent médian) semble également avoir augmenté depuis 2012, après être restée à peu près inchangée pendant deux ans. La tendance est plus marquée lorsque la pauvreté est mesurée par

Graphique 2.15. Évolution des inégalités de revenus<sup>1</sup> et de la pauvreté relative<sup>2</sup>

1. Coefficient de Gini du revenu disponible des ménages (revenu marchand après impôts et transferts), population totale.
2. Taux de pauvreté relative après impôts et transferts (seuil de 50 % du revenu médian).
3. Données annuelles à partir de 2004.

Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus, via [www.oecd.org/social/inequality.htm](http://www.oecd.org/social/inequality.htm).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933136060>

rapport à un seuil « ancré » à la moitié des revenus réels médians observés en 2005. Ce constat n'a en réalité rien de surprenant, en raison de l'ajustement sévère imposé à l'économie depuis 2009.

Tous les groupes n'ont pas été touchés dans les mêmes proportions par l'aggravation de la pauvreté relative. D'après les estimations de l'OCDE, l'impact a été plus fort pour les hommes, les enfants et les jeunes adultes (30-44 ans), les étudiants et les chômeurs (tableau 2.7). En 2012, un chômeur sur trois se situait sous le seuil de pauvreté relative de 50 % du revenu médian. Les personnes âgées, seule catégorie sociale en Grèce qui bénéficie d'un revenu minimum garanti (le minimum retraite), s'en sont relativement bien sorties avec un taux de pauvreté relative en baisse (tableau 2.7). Par ailleurs, les taux de pauvreté sont restés bas pour les salariés du secteur public et du secteur bancaire et les professions

### Encadré 2.3. **Avantages et inconvénients des modèles de microsimulation**

Pour pouvoir estimer l'impact de la crise sur la distribution des revenus, il est nécessaire d'avoir des informations à jour. Compte tenu de la complexité des enquêtes sur les revenus, les données qui en sont issues ne peuvent être publiées qu'après un délai considérable. Ainsi, les données d'enquête portant sur les revenus perçus en 2010 n'ont été publiées qu'en 2013. Dans ce contexte, les modèles de microsimulation représentent une bonne solution de substitution, d'ailleurs largement utilisée, pour pallier les lacunes des données officielles, et peuvent permettre d'évaluer rapidement l'impact de la crise sur la distribution des revenus en 2010-12\*.

Outre qu'elle fournit des informations à jour, la microsimulation permet d'isoler les différents types de changement intervenus dans la distribution des revenus et d'identifier l'impact des principales politiques (par exemple la modification de l'impôt sur le revenu des particuliers ou la réduction des retraites) ou d'autres phénomènes (tels que la montée du chômage) sur les revenus, en tenant compte de la façon complexe dont les prélèvements fiscaux interagissent entre eux et avec les prestations.

Néanmoins, les techniques de micro-simulation présentent certaines limites méthodologiques qu'il convient de garder à l'esprit pour interpréter les résultats :

- *Premièrement*, dans la pratique habituelle, les modèles de microsimulation n'estiment que les effets distributifs de premier ordre, négligeant les réponses comportementales de deuxième ordre (telles que celles liées à la consommation ou à l'offre de main-d'œuvre). Or, si ces réponses sont significatives, les estimations des effets distributifs seront faussées. Les interactions entre l'austérité et la récession sont également laissées de côté.
- *Deuxièmement*, l'absence de données à jour sur les revenus impose de construire une distribution « synthétique » des revenus avec le modèle de microsimulation, procédure qui comprend généralement deux étapes : i) simulation des politiques fiscales et des politiques en matière de prestations ; et, ii) simulation des variations des revenus sous-jacents entre l'année sur laquelle portent les données et la ou les années de mise en œuvre des politiques. Il peut éventuellement y avoir une troisième étape, la prise en compte des changements survenus sur le marché du travail au cours de la période considérée. Dans la mesure où la distribution synthétique simplifie la dynamique des revenus, les changements effectifs sont susceptibles d'être sous-estimés. Koutsogeorgopoulou et al. (2013) proposent une analyse détaillée de la méthodologie utilisée dans ce chapitre, qui s'appuie sur le modèle européen impôts-prestations Euromod.

\* La discussion s'inspire de Leventi et Matsaganis (2013a).

libérales. La pauvreté relative baisse aussi fortement lorsque le niveau d'études augmente. Malgré tout, aucun groupe n'a été épargné par la montée de la pauvreté, pas même les diplômés de l'université. En ce qui concerne les autres groupes de population, l'aggravation de la pauvreté a fait payer un tribut disproportionné aux ménages qui paient un loyer ou remboursent un prêt immobilier en comparaison des ménages déjà propriétaires, ainsi qu'aux habitants de la région d'Athènes, où cependant les taux de pauvreté sont restés plus bas qu'ailleurs.

Tableau 2.6. **Indices estimés des inégalités et de la pauvreté entre 2009 et 2012**<sup>1</sup>

	2009	2010	2011	2012
<b>Inégalités de revenus</b>				
Coefficient de Gini	0.351	0.349	0.354	0.368
Rapport interdécile S80/S20	6.1	6.2	6.5	7.6
Rapport interdécile S90/S10	10.3	10.4	12.3	17.4
Pauvreté relative <sup>2</sup>	13.6	13.8	13.7	15.2
Pauvreté « ancrée » <sup>3</sup>	11.9	15.8	19.7	25.5

1. Estimations obtenues par microsimulation.

2. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian pour chaque année.

3. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages en 2005, corrigé de l'inflation.

Source : Koutsogeorgopoulou, V. et al. (2013), « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

Tableau 2.7. **Taux de pauvreté relative dans les différents groupes de population**<sup>1, 2</sup>

	2009	2010	2011	2012
Ensemble	13.6	13.8	13.7	15.2
<b>Sexe</b>				
Hommes	12.8	13.1	13.4	15.2
Femmes	14.3	14.4	14.0	15.2
<b>Âge</b>				
0-17	14.3	15.3	16.3	19.8
18-29	11.8	12.8	13.1	15.3
30-44	10.4	11.8	13.0	16.7
45-64	12.9	13.0	13.0	14.0
65+	18.1	16.2	13.4	10.9
<b>Région</b>				
Athènes	10.2	10.3	11.3	13.1
Zones rurales/semi-rurales	15.0	15.3	14.8	16.3
<b>Mode d'occupation du logement</b>				
Loyer ou prêt	11.0	13.0	13.5	16.5
Pas de frais de logement	14.5	14.1	13.8	14.7
<b>Niveau d'études</b>				
Scolarité primaire non terminée	17.7	18.2	18.0	19.6
Deuxième cycle du secondaire	8.9	10.0	10.6	13.0
Études supérieures	3.5	4.1	4.4	5.8
<b>Statut au regard de l'emploi</b>				
Chômeur	22.9	26.9	27.2	32.6
Salarié (secteur privé sauf banque)	5.4	5.3	5.6	6.4
Salarié (secteur public sauf banque)	0.1	0.1	0.1	0.1
Profession libérale	4.0	4.0	4.0	4.0
Travailleur indépendant	9.0	10.1	9.0	10.0
Agriculteur	27.0	25.6	23.1	23.5
Étudiant	13.1	14.3	15.2	18.3

1. Estimations obtenues par microsimulation.

2. Les individus sont classés selon le revenu disponible du ménage, exprimé en termes équivalents à l'aide de l'échelle d'équivalence de l'OCDE (racine carrée de la taille du ménage). Le revenu disponible du ménage est défini comme l'ensemble des revenus de toutes sources de l'ensemble des membres du ménage, net d'impôts et de cotisations sociales.

Source : Koutsogeorgopoulou et al. (2013), « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

### *D'autres indicateurs montrent que la situation sociale s'est dégradée*

Les actifs immobiliers – forme traditionnelle de protection de la famille en Grèce – ont accusé un vif repli depuis le début de la crise, les prix de l'immobilier ayant cédé environ 40 % depuis le pic de 2007 (graphique 2.7). Les actifs financiers ont également décliné, conséquence de la dégringolade des valeurs boursières nationales, et les actions ne représentaient plus que 4 % du patrimoine financier des ménages à la fin de 2012, contre 27 % à la fin de 2007. D'après les estimations de la Banque de Grèce, le patrimoine nominal financier des ménages a baissé de 17 % entre 2009 et 2012 (troisième trimestre).

Avec la baisse des revenus et l'augmentation du chômage, de plus en plus de familles ont éprouvé des difficultés pour payer leurs frais de logement. La proportion de ménages qui ont des arriérés de loyer ou de remboursement de prêt a doublé entre 2008 et 2011 (pour passer à 11 %) (Eurostat, 2013). La part des familles à faible revenu avec enfants qui sont en situation d'arriéré de paiement a atteint 30 % alors qu'elle est inférieure à 20 % dans les autres pays couverts par les programmes de la Troïka (Irlande, Portugal, Lettonie) et s'élève à 12½ pour cent dans l'UE. Cette situation a exacerbé le problème des sans-abri. Selon certaines estimations non officielles, le nombre de personnes sans-abri en Grèce a augmenté de 20 à 25 % entre 2009 et 2011 pour atteindre entre 17 000 et 20 000 (Fondeville and Ward, 2011), même si l'absence de statistiques officielles ne permet pas de prendre toute la mesure du problème. Cette tendance est confirmée par l'augmentation rapide des activités de distribution de denrées alimentaires des fondations et organismes religieux.

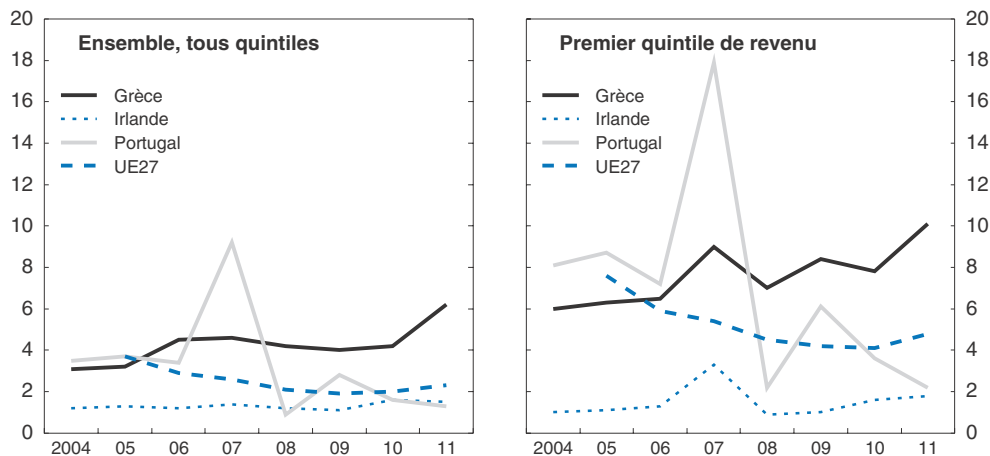
Une nouvelle catégorie de sans-abri, au profil socio-économique plus large, est en train de se développer en Grèce, comme dans d'autres pays de l'UE en proie à des difficultés économiques. Ces « nouveaux » sans-abri ont un niveau d'études et d'expérience professionnelle plus élevé, et leurs difficultés résultent principalement de leur incapacité à assumer leurs frais de logement (FEANTSA, 2012). Par contraste, lors des années antérieures, la majorité des sans-abri étaient des personnes qui souffraient de problèmes psychologiques ou d'addiction. Les effets de la crise (y compris la réduction des dépenses de logement) sur ce problème semblent être exacerbés par le développement insuffisant du logement social et des programmes sociaux destinés aux sans-abri (Houard, 2012). Le problème a longtemps été traité de manière ad hoc à l'échelon local (FEANTSA, 2012). Il semble néanmoins que la récession ait amené les décideurs à s'en préoccuper davantage (voir ci-dessous), en particulier dans le contexte de l'affaiblissement du filet de protection familial.

L'accès aux soins de santé a également été fragilisé au cours des dernières années, notamment pour les personnes les plus pauvres (voir ci-dessous). Le taux de besoins médicaux non satisfaits parce que « trop chers » a grimpé à plus de 10 % dans le quintile de revenus le plus bas (c'est-à-dire parmi les 20 % les plus pauvres de la population), ce qui est supérieur aux taux observés dans la plupart des autres pays de l'UE (graphique 2.16). La crise économique a également entraîné une forte augmentation de la population non assurée. À l'heure actuelle, de l'ordre de 10 % de la population ne sont pas admissibles à l'assurance-maladie. C'est le cas notamment des chômeurs de longue durée et de nombreux travailleurs indépendants ayant des arriérés de cotisations sociales – même s'ils peuvent utiliser les services d'urgence des hôpitaux publics. Par ailleurs, les ménages pauvres ont continué à supporter le double fardeau de l'amputation des salaires et du lent ajustement à la baisse des prix (chapitre 1). La satisfaction à l'égard de la vie, l'indicateur du bien-être subjectif de l'OCDE, a décliné de plus de 20 % entre 2007 et 2012, soit davantage que dans les autres pays de la zone euro pour lesquels des données comparables sont disponibles (OCDE, 2013c).

## La conception des mesures d'assainissement visait à atténuer l'impact distributif de l'ajustement


L'impact social de la crise est le résultat à la fois de l'aggravation de la situation économique et du changement des politiques. Il est possible de dissocier les deux effets jusqu'à un certain point (en raison de leurs interactions) en effectuant des microsimulations (encadré 2.3 et Koutsogeorgopoulou et al., 2013). Celles-ci quantifient l'impact relatif des mesures d'assainissement sur la distribution du revenu, toutes choses étant égales par ailleurs (les résidus sont attribués aux conditions économiques). Elles prennent pour hypothèse que les autorités gouvernementales ont, au cours d'une année donnée, augmenté les impôts et réduit les salaires du secteur public, les retraites et les autres prestations sociales, mais que les revenus nominaux avant impôts et le niveau d'emploi dans le secteur privé sont restés inchangés par rapport à l'année précédente. Même si elles ne saisissent que les effets de premier ordre sur la pauvreté et les inégalités, sans prendre en compte les réponses comportementales potentielles et les interactions entre l'austérité et la récession, ces estimations donnent des indications sur l'impact distributif des mesures d'austérité. Des études récentes de l'OCDE concluent que l'impact de l'ajustement sur le revenu des ménages dépend autant de la composition des programmes de mesures budgétaires que de leur ampleur (encadré 2.4) (OCDE, 2013d).

Graphique 2.16. **L'accès aux services de santé est devenu plus difficile**<sup>1</sup>



1. Besoins médicaux non satisfaits pour des raisons financières, selon les données autodéclarées.

Source : Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933136079>

Les autorités grecques ont engagé un programme d'assainissement budgétaire de grande ampleur comprenant des réductions des dépenses, y compris celles consacrées aux salaires des agents du secteur public et aux retraites, et des hausses d'impôts (Koutsogeorgopoulou et al., 2013). En termes structurels, la réduction des dépenses primaires courantes a représenté environ 60 % de l'assainissement budgétaire total entre 2009 et 2012 (ce qui correspond au double de la moyenne de la zone euro mais reste inférieur aux coupes opérées en Irlande, et plus encore au Portugal) et les hausses d'impôts environ un quart, le reste correspondant à des réductions de l'investissement fixe net (graphique 2.17).

#### Encadré 2.4. **La composition des programmes d'assainissement budgétaire a une incidence sur les inégalités et la croissance**

Les programmes d'ajustement peuvent être conçus de manière à tenir compte à la fois des cibles budgétaires et des objectifs d'équité et de croissance (OCDE, 2013d). Les stratégies d'assainissement perçues comme étant équitables ont aussi plus de chances d'être menées à bon terme. De plus, des programmes d'assainissement mieux structurés peuvent aider à prévenir la lassitude à l'égard des réformes. Les données empiriques indiquent que dans l'ensemble, les mesures d'assainissement fondées sur les dépenses ont des effets beaucoup plus négatifs sur les inégalités que les mesures fondées sur les impôts, les transferts aux ménages étant plus « égalisateurs » que les impôts dans la plupart des pays (Rawdanowicz et al., 2013). Bien entendu, pour évaluer les effets distributifs des programmes d'austérité, il est nécessaire d'adopter une perspective dynamique prenant en compte les interactions avec les réponses comportementales des agents et les politiques structurelles qui sont susceptibles d'influer sur les résultats.

L'examen des instruments budgétaires individuels révèle que certaines réformes présentent un double avantage, en contribuant à la fois à réduire les inégalités et à élever le PIB par habitant (ou en ayant un faible effet négatif sur la croissance potentielle). Parmi les mesures à privilégier du côté des recettes, citons la suppression de certaines dépenses fiscales qui réduisent la progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers et exercent souvent des effets de distorsion sur la croissance, et l'augmentation des impôts sur la propriété (voir plus bas) (OCDE, 2013d ; Rawdanowicz et al., 2013). Cependant, d'autres réformes impliquent un arbitrage entre les objectifs d'équité et de croissance. Par exemple, l'impôt sur les revenus du travail étant progressif, son augmentation devrait améliorer l'équité à court terme. Cependant, cette mesure pourrait hypothéquer la croissance à long terme étant donné qu'il s'agit de l'un des instruments budgétaires qui occasionnent le plus de distorsions en raison de ses effets massifs sur l'utilisation de la main-d'œuvre, la productivité et l'accumulation de capital humain (Johansson et al., 2008). Pour limiter l'arbitrage entre équité et croissance, une solution consisterait à limiter la hausse d'impôt aux hauts revenus, mais l'impact budgétaire risque d'être réduit sauf à mettre en œuvre des mesures limitant l'évasion fiscale (Rawdanowicz et al., 2013). La réorientation de la fiscalité vers des impôts qui occasionnent moins de distorsions – en particulier du travail vers la consommation – améliorerait les incitations au travail et à l'épargne et, ce faisant, stimulerait la croissance. Cette réforme risque toutefois de renforcer les inégalités, dans la mesure où les taxes sur la consommation sont généralement régressives à court terme (le fardeau fiscal étant supporté en grande partie par les ménages à faible revenu) et au mieux neutres sur toute la durée de vie. Les transferts ciblés sur les ménages à faible revenu peuvent atténuer cet arbitrage probable (OCDE, 2012).

Sur le plan des dépenses, la diminution des transferts peut fortement exacerber les inégalités, mais l'impact d'une telle mesure dépend largement de la manière dont elle est conçue. Par exemple, l'impact distributif de la réduction des dépenses publiques de retraite dépend des modalités de mise en œuvre de cette réduction – un relèvement de l'âge de la retraite ou un abaissement des taux de remplacement. Le relèvement de l'âge effectif de la retraite, en particulier, fait partie des instruments d'assainissement à privilégier en raison de ses effets positifs potentiels sur l'équité et la croissance, même, si en contrepartie, il ne peut entraîner qu'une amélioration graduelle des finances publiques. D'un autre côté, la réduction généralisée des taux de remplacement des retraites risque d'affaiblir l'équité quoiqu'elle soit bénéfique à l'équilibre budgétaire, les effets sur la croissance étant quant à eux ambigus (OCDE, 2013a ; Rawdanowicz et al., 2013).



#### Encadré 2.4. **La composition des programmes d'assainissement budgétaire a une incidence sur les inégalités et la croissance** (suite)

Comme on l'a noté plus haut, les changements comportementaux peuvent affecter les implications de l'austérité budgétaire pour l'équité. Ainsi, la réduction des programmes de prestations de chômage, d'invalidité et autres prestations sociales risque dans un premier temps de toucher les déciles les plus pauvres et donc d'aggraver les inégalités. Cependant, sur le plus long terme, ce type de mesure peut stimuler l'offre de main-d'œuvre en modifiant la structure des incitations, et ainsi limiter l'impact régressif de la baisse des prestations. La réduction de la masse salariale du secteur public, qui absorbe une part élevée des dépenses de l'État (entre 6 et 19 % dans la zone OCDE), peut conduire à une amélioration rapide de la situation budgétaire. Cependant, comme elle est susceptible d'entraîner des suppressions de services, elle risque de pénaliser davantage les segments les plus pauvres de la population, à moins qu'elle ne s'accompagne de gains d'efficacité dans la fourniture des services. Les instruments d'assainissement fondés sur les dépenses les plus dommageables sont la réduction des dépenses d'éducation (sauf si elle s'accompagne de réformes porteuses de gains d'efficacité) et la réduction des investissements publics, ceci parce que les infrastructures publiques ont un effet multiplicateur plus important que les autres types d'investissement (OCDE, 2013d).

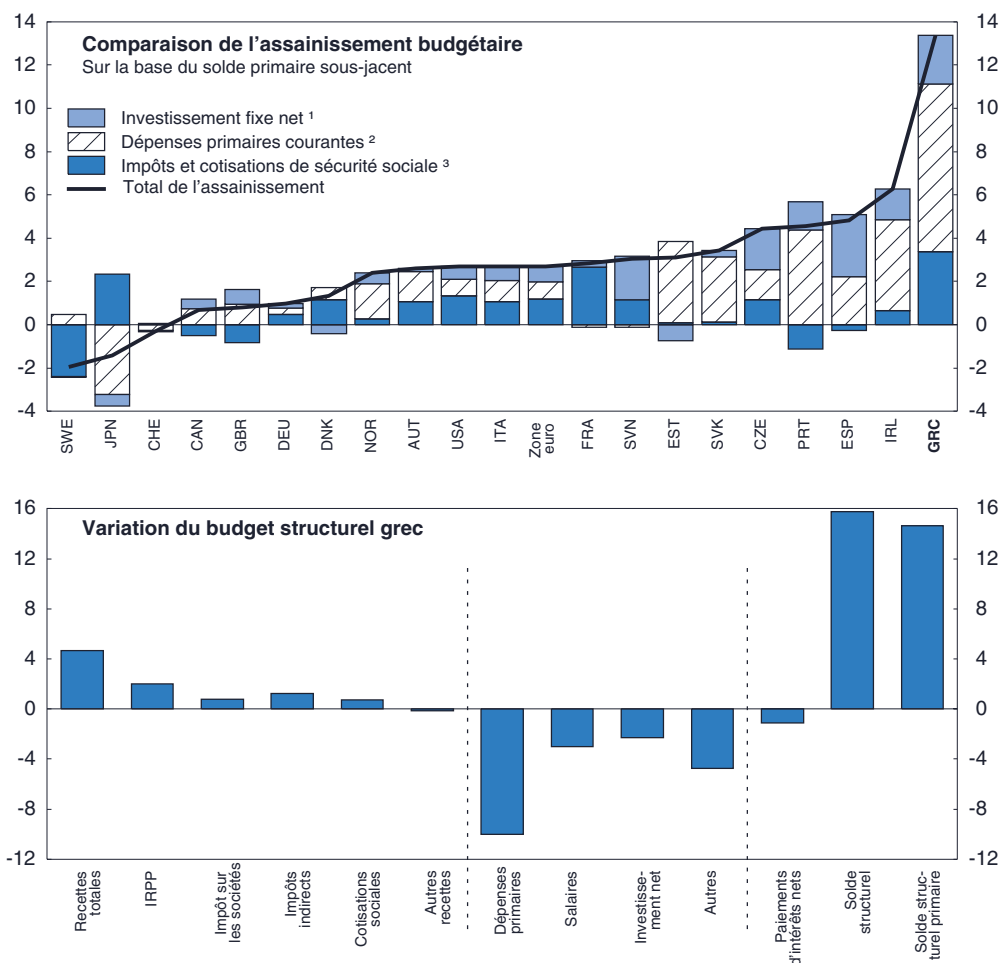
Passant d'un classement générique des instruments d'assainissement à un classement par grappes, une étude récente de l'OCDE conclut que les mesures portant sur l'éducation, les subventions et les impôts sur la propriété, qui ont des effets identiques sur les objectifs de croissance, d'équité et de balance courante, sont celles pour lesquelles les variations de classement entre les différents groupes de pays examinés sont les plus faibles (OCDE, 2013e). Inversement, les variations les plus fortes concernent les instruments budgétaires qui donnent lieu aux arbitrages les plus tranchés entre les trois objectifs, notamment les impôts sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés (qui sont bien classés dans les pays qui accordent une importance prépondérante à l'objectif d'équité, et beaucoup moins bien dans les pays plus égalitaires). Pour des pays comme la Grèce, où l'objectif de croissance à court terme se voit attribuer une importance élevée, la réduction des subventions et des dépenses de retraite et l'augmentation des autres impôts sur la propriété (par exemple, les impôts sur le patrimoine) apparaissent comme les instruments les plus prometteurs. L'augmentation de l'imposition foncière se classe également en bonne position parmi les instruments d'assainissement envisageables.

Alors que la perception générale du public est que les mesures d'assainissement ont entraîné une forte augmentation des inégalités, les politiques d'austérité en elles-mêmes ont en réalité atténué les inégalités dans un premier temps, modérant l'impact de la récession (tableau 2.8). À mesure que les efforts d'assainissement se sont intensifiés en 2012, les mesures ont contribué à rendre la distribution des revenus légèrement (mais de manière statistiquement significative) plus inégale. La part de la population dont le revenu est tombé sous le seuil de la pauvreté ancrée en 2005 en termes réels a augmenté avec chaque cycle de mesures d'austérité, et la hausse régulière du chômage n'a fait qu'amplifier le mouvement. Sur les 13.6 % supplémentaires de la population qui sont tombés sous le seuil de pauvreté de 2005 entre 2009 et 2012, environ 40 % se sont trouvés dans cette situation uniquement à cause des mesures d'assainissement.

Le léger impact distributif initial des mesures d'austérité en elles-mêmes (qui est à distinguer de la hausse du chômage et de la baisse des revenus d'activité des travailleurs


Graphique 2.17. **Les composantes de l'assainissement budgétaire**

En pourcentage du PIB potentiel, 2009-12



1. Données nettes de la consommation de capital fixe.
2. Données corrigées de la situation conjoncturelle de l'économie. Comprend les transferts de capitaux sous-jacents payés, nets des transferts exceptionnels.
3. Données corrigées de la situation conjoncturelle de l'économie. Comprend les autres recettes courantes, les revenus de la propriété hors intérêts perçus et les transferts de capitaux sous-jacents reçus, nets des transferts exceptionnels.

Source : OCDE, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 93.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933136098>

du privé) s'explique en partie par la conception de ces mesures. Les estimations pour 2010-12, qui s'appuient sur des microsimulations, montrent que les modifications des impôts sur le revenu des particuliers (en 2010 et 2011) et la réduction des rémunérations dans le secteur public ont été progressives (tableau 2.9). Soit ces mesures ont imposé un fardeau fiscal plus lourd aux hauts revenus, soit elles ont surtout affecté des personnes situées en haut de l'échelle des revenus. Par exemple, de l'ordre de trois quarts des fonctionnaires et deux tiers des employés des entreprises de services d'intérêt public appartenaient aux 30 % supérieurs de l'échelle des revenus au moment où la crise a éclaté (Matsaganis and Leventi, 2012a). L'introduction de la contribution de solidarité pour les retraités (un impôt spécial sur les retraites, dont sont exonérées les personnes percevant jusqu'à 1 400 EUR par mois) et la baisse des prestations de retraite (suppression des 13<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> mois) ont aussi été

Tableau 2.8. **Dissociation des effets redistributifs de l'austérité et de la récession plus largement**<sup>1</sup>

2009	2010		2011		2012	
	Austérité seulement <sup>2</sup>	Austérité + récession	Austérité seulement <sup>2</sup>	Austérité + récession	Austérité seulement <sup>2</sup>	Austérité + récession
Inégalités de revenus						
Coefficient de Gini 0.351	0.347	0.349	0.346	0.354	0.355	0.368
$\Delta^3$	-0.005	-0.003	-0.002	0.005	0.001	0.014
S80/S20 6.1	6.0	6.2	6.1	6.5	6.6	7.6
$\Delta^3$	-0.1	0.0	-0.1	0.4	0.0	1.0
S90/S10 10.3	10.1	10.4	10.5	12.3	12.6	17.4
$\Delta^3$	-0.2	0.1	0.0	1.8	0.3	5.1
Pauvreté relative <sup>4</sup> 13.6	13.3	13.8	13.4	13.7	13.7	15.2
Pauvreté « ancrée » <sup>5</sup> 11.9	14.0	15.8	17.8	19.7	21.0	25.5

1. Estimations obtenues par microsimulation.
2. L'impact des mesures d'austérité au cours de l'année t est estimé par rapport à l'état de l'économie pendant l'année t-1. Par exemple, sur la base du coefficient de Gini, les politiques d'austérité (à elles seules) ont contribué à rendre la distribution des revenus quelque peu moins inégale en 2010 qu'en 2009 (0.347 contre 0.351). Cependant, entre 2011 et 2012, elles ont légèrement accentué les inégalités (0.355 contre 0.354). L'indicateur S90/S10 fait apparaître un creusement plus marqué des
3. Changement par rapport à l'état de l'économie à t-1.
4. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian pour chaque année.
5. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu disponible équivalent médian des ménages en 2005, corrigé de l'inflation.

Source : Koutsogeorgopoulou, V. et al. (2013), « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

Tableau 2.9. **Décomposition de l'effet redistributif des mesures d'austérité sur les inégalités**

	Indice de Reynolds-Smolensky <sup>1</sup>		
	2010	2011	2012
Impôts directs <sup>2</sup>	+0.0046	+0.0073	Pas de changement de politique
Rémunérations dans le secteur public	+0.0024	+0.0004	+0.0013
Prestations de retraite	+0.0003	Pas de changement de politique	Pas de changement de politique
Contributions de solidarité des retraités <sup>3</sup>	+0.0004	+0.0009	+0.0024
Cotisations sociales <sup>4</sup>	Pas de changement de politique	+0.0004	+0.0004
Prélèvement supplémentaire pour les travailleurs indépendants	-0.0003	-0.0004	-0.0007
Impôt exceptionnel sur les biens immobiliers	Inexistant	-0.0031	Pas de changement de politique
Allocation d'assurance-chômage	Pas de changement de politique	Pas de changement de politique	-0.0015

1. L'indice de Reynolds-Smolensky représente la différence entre la valeur contrefactuelle du coefficient de Gini en l'absence de l'ensemble des mesures d'austérité considérées sur la période 2010-12 et sa valeur après la mise en œuvre des mesures en question. Une valeur positive (négative) correspond à un effet progressif (régressif).
2. Pour 2010, les estimations de l'indice se réfèrent à la modification de l'impôt sur le revenu des particuliers, à l'introduction de la contribution de solidarité et à l'impôt exceptionnel sur les hauts revenus. Pour 2011, elles se réfèrent à la modification de l'impôt sur le revenu des particuliers.
3. Contributions de solidarité prélevées sur les retraites principales et complémentaires.
4. Cotisations d'assurance sociale supplémentaires pour la protection contre le chômage.

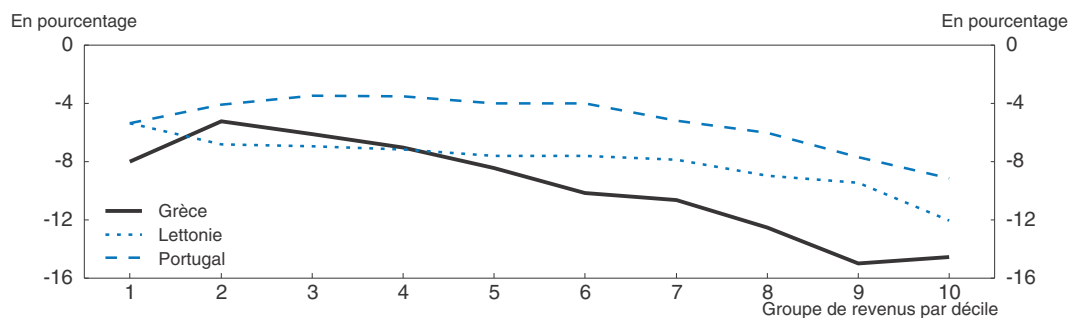
Source : Koutsogeorgopoulou, V. et al. (2013), « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

légèrement progressives semble-t-il. D'un autre côté, les mesures qui ont touché les ménages à faible revenu, telles que la réduction des allocations de chômage en 2012 (tableau 2.9) et les hausses de TVA en 2010 (d'après Leventi et Matsaganis, 2013a), ont eu un effet régressif. L'impôt exceptionnel sur les biens immobiliers adopté en 2011 est, en principe, progressif. Cependant, pour les personnes qui possèdent des actifs mais ont un faible revenu, il pourrait avoir des effets régressifs du point de vue du revenu. En effet, dans la situation récessionniste actuelle, ces ménages risquent d'avoir du mal à vendre leurs biens (ou une partie de leurs biens) à un prix raisonnable. L'analyse détaillée de l'impact de chaque mesure d'assainissement par décile de revenu des ménages corrobore ces résultats (Koutsogeorgopoulou et al., 2013).

Même si, jusqu'en 2012, l'impact global des mesures d'assainissement budgétaire (que nous dissociions de l'impact de la récession au sens le plus large) n'a pas accentué les inégalités, les pertes de revenus des 10 % les plus pauvres de la population ont été considérables et supérieures à celles enregistrées au Portugal et en Lettonie (Avram et al., 2013) (graphique 2.18). Et encore, ces chiffres ne tiennent compte ni des mesures budgétaires les plus récentes ni de l'impact distributif des mesures structurelles, qui est difficile à estimer. En outre, des données empiriques récentes portant sur plusieurs pays laissent supposer que l'impact cumulé de l'assainissement budgétaire sur les revenus n'atteint son niveau maximum qu'au bout de cinq ou six ans et s'efface à la dixième année (IMF, 2012a).


### Graphique 2.18. Impact de l'assainissement budgétaire sur le revenu des ménages

Variation du revenu disponible des ménages attribuable aux mesures d'assainissement budgétaire jusqu'en 2012<sup>1</sup>



1. Seules les mesures ayant un effet direct sur le revenu disponible des ménages ont été prises en compte. Les déciles sont basés sur le revenu équivalent dont les ménages auraient disposé en 2012 en l'absence des mesures d'assainissement budgétaire, et ont été construits à l'aide de l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE, qui permet d'ajuster les revenus en fonction de la taille des ménages.

Source : Avram, S. et al. (2013), « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries », *EUROMOD Working Paper*, n° EM 2/13, janvier.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135205>

## Défis à venir

Pour accéder à une croissance inclusive (ou faire face à la récession) et à un partage équitable des coûts de l'ajustement, il est essentiel de ramener les individus vers l'emploi et de protéger les groupes sociaux les plus vulnérables. Ces objectifs passent par la mise en œuvre de politiques d'activation efficaces et par un suivi étroit de l'application du code du travail, afin de garantir l'accès à des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Il ne fait aucun doute que les pressions budgétaires occasionnées par la crise ont mis l'État providence à rude épreuve. Les dépenses sociales publiques ont baissé de presque 2½ pour

cent du PIB entre 2011 et 2013 ; en Irlande, la réduction a été moins marquée, et dans les autres pays du sud de l'Europe, ces dépenses ont en réalité augmenté. Pour protéger les personnes les plus vulnérables, l'aide sociale devrait être mieux ciblée et comporter une garantie de revenu soumise à conditions de ressources. Il importe également d'assurer l'accès de tous à des soins de santé de qualité tout en freinant les dépenses inefficaces. Avec l'augmentation des recettes fiscales, l'adoption de mesures radicales contre l'évasion fiscale contribuerait également à améliorer la justice sociale. Les réformes de l'éducation ont aussi un rôle important à jouer, mais il se peut que leurs effets mettent du temps à se matérialiser.

### ***Un ciblage adéquat du système de protection sociale atténuerait l'impact social de la crise***

#### ***La crise a été le déclencheur d'une série de réformes dans le système de protection sociale***

La couverture de l'assurance-chômage reste faible : moins de 50 % des chômeurs de courte durée y avaient droit en 2012, contre 65 % en 2010, alors que le chômage a bondi durant cette période. Les conditions d'admissibilité ont été durcies pour certaines catégories de travailleurs depuis le début de la crise. Le nombre total de journées d'indemnisation auquel un travailleur peut prétendre, sur une période de quatre ans, a été limité à 450 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 puis à 400 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Cette mesure affectera en particulier les travailleurs saisonniers. Par ailleurs, dans le sillage des réductions du salaire minimum (voir ci-dessus), le montant de l'allocation d'assurance-chômage a été diminué d'environ 20 % en février 2012, tombant à 360 EUR par mois (environ deux tiers du niveau actuel du salaire minimum). D'un autre côté, l'allocation d'assurance-chômage va être étendue aux travailleurs indépendants sous certaines conditions de ressources (le revenu personnel total accumulé pendant les deux années précédentes la demande d'indemnisation ne devra pas dépasser 20 000 EUR, et le revenu familial 30 000 EUR). Cette nouvelle prestation sera versée pendant trois à neuf mois en fonction de la durée de cotisation et s'élèvera à 360 EUR par mois. Les demandeurs devront au préalable avoir réglé toutes les cotisations sociales éventuellement dues.

Pour améliorer la protection des chômeurs de longue durée, les autorités ont étendu la couverture de l'aide spéciale aux chômeurs (une indemnité non contributive soumise à conditions de ressources pour les chômeurs de longue durée qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance-chômage, versée pendant un an). À partir de janvier 2014, cette aide (de 200 EUR par mois) sera accordée à toutes les personnes ayant entre 20 et 66 ans (contre 45 à 65 ans précédemment), à hauteur d'un plafond de dépenses annuel de 35 millions EUR (correspondant à environ 14 000 personnes indemnisées sur une période pleine de 12 mois par an). Le seuil de revenu familial déterminant l'admissibilité a été ramené de 12 000 à 10 000 EUR par an (ce qui représente encore le double d'avant la crise).

Quelques petits organismes qui bénéficiaient de fonds réservés destinés à des dépenses sociales non prioritaires ont été supprimés dans le cadre des réformes plus vastes destinées à rationaliser le secteur public. C'est le cas notamment de l'Organisme du logement social (OEK), dont les obligations et droits ont été transférés à un comité spécial qui se chargera de leur exécution (OCDE, 2013b). La fermeture de l'OEK en 2012 a entraîné la suppression de la subvention au loyer soumise à conditions de ressources (la principale prestation au logement) telle qu'elle existait avant la crise, mais l'État a annoncé l'introduction d'un mécanisme d'aide au logement soumis à conditions de ressources à plus large assise.

Pour protéger les groupes vulnérables, le gouvernement a également institué un tarif social pour l'électricité qui accorde aux ménages en difficulté une réduction de 42 % sur leur consommation annuelle, à concurrence de 5 000 kWh, par rapport au tarif normal. Cette initiative présente cependant l'inconvénient de fausser le prix de l'énergie en le déconnectant des coûts. Il serait préférable de recourir au système impôts-transferts pour atteindre les objectifs sociaux.

Les prestations sociales sont aussi mieux ciblées désormais. Une nouvelle prestation pour enfant soumise à conditions de ressources a été introduite en remplacement des allocations familiales, qui ont été supprimées à la fin de 2012 (Koutsogeorgopoulou et al., 2013 ; OCDE, 2013b). En outre, comme cela a été indiqué plus haut, il est prévu de créer une aide au logement soumise à conditions de ressources et à assise plus large. Le gouvernement a aussi réservé 20 millions EUR pour l'établissement d'un revenu minimum expérimental, qui sera mis en œuvre en 2014 dans deux zones géographiques présentant des profils socio-économiques différents (loi 4093/2012). Associé à d'autres initiatives de lutte contre l'exclusion sociale, ce dispositif de soutien au revenu sera ciblé sur les personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté (OCDE, 2013b).

Le gouvernement a continué à durcir les contrôles sur les prestations sociales pour réduire le gaspillage et les abus. Selon certaines estimations non officielles, les fraudes aux prestations représenteraient environ 2 % du PIB (Georgakis, 2012). Des recensements périodiques ont été réalisés depuis 2011, de manière à pouvoir exercer un contrôle étroit sur les bénéficiaires de prestations sociales. Ces contrôles ont mis au jour des fraudes massives aux pensions de retraite et d'invalidité (voir ci-dessous la section consacrée aux réformes récentes des retraites). Cinquante mille pensions indûment perçues ont ainsi été découvertes (EC, 2013a). Par ailleurs, de nouvelles structures et procédures d'évaluation du statut d'invalidité ont été mises en place et devraient restreindre l'accès aux prestations. Dans ce contexte, l'octroi des prestations et pensions d'invalidité sera subordonné à des procédures de certification centralisées, menées par des Centres de certification de l'invalidité (KEPA) (Ministry of Labour, 2012 ; EC, 2013a). Enfin, le nouveau Registre national des bénéficiaires de prestations sociales permet d'effectuer un suivi systématique et un contrôle efficace des programmes d'aide financière (OCDE, 2013b).

### ***Les réformes sont bienvenues mais pourraient être poussées plus loin***

Selon une analyse coûts/avantages récente de l'OCDE, le fait de subordonner plus systématiquement les prestations sociales à des critères de ressources, tout en maintenant des programmes distincts pour différents groupes, peut générer des économies importantes et, parallèlement, améliorer le ciblage actuellement médiocre du système (OCDE, 2013b ; encadré 2.5). Petit à petit, lorsque la situation budgétaire le permettra, la durée de versement de l'allocation d'assurance-chômage pourra être prolongée d'une année et amenée à deux ans, ce qui rapprocherait la Grèce des normes européennes (Europa, 2012). La diminution progressive des prestations, processus déjà à l'œuvre dans plusieurs pays, renforcerait les incitations au travail. Le taux de remplacement net des prestations d'assurance-chômage pourrait être mieux aligné sur la moyenne internationale (graphique 2.19). De plus, sur le long terme, lorsque le revenu minimum sera en place et que la durée de versement de l'allocation d'assurance-chômage aura été prolongée, il pourra être envisagé de supprimer le système d'aide aux chômeurs pour éviter d'accroître la complexité du système de protection sociale.

### Encadré 2.5. Quelques pistes de réforme pour concilier objectifs budgétaires et sociaux

L'ouvrage de l'OCDE *Greece : Reform of Social Welfare Programmes* préconise à la Grèce de subordonner plus systématiquement les prestations sociales à des critères de ressources et de maintenir, en les remaniant, des programmes distincts pour différents groupes (OCDE, 2013b). L'option consistant à créer une prestation universelle unique soumise à conditions de ressources n'est pas recommandée en raison des coûts de transition élevés et des difficultés administratives qu'elle suppose.

À partir d'une analyse coûts-avantages, l'étude conclut que la seule réforme qui peut permettre à la Grèce d'atteindre l'objectif initial fixé par le Programme d'ajustement économique, à savoir d'économiser l'équivalent de 1.5 % du PIB en intervenant sur les programmes de protection sociale (objectif actuellement ramené à environ 0.7 % du PIB), entraînerait une hausse du taux de pauvreté de 1.6 point de pourcentage. Cette réforme supposerait de soumettre l'ensemble des programmes sociaux à des conditions de ressources en ciblant les 20 % les plus pauvres de la population. Néanmoins, d'autres solutions existent pour réaliser des économies importantes. Même si elles ne permettant pas d'atteindre la cible initiale de 1.5 % du PIB, elles présentent l'avantage d'éviter une forte aggravation de la pauvreté.

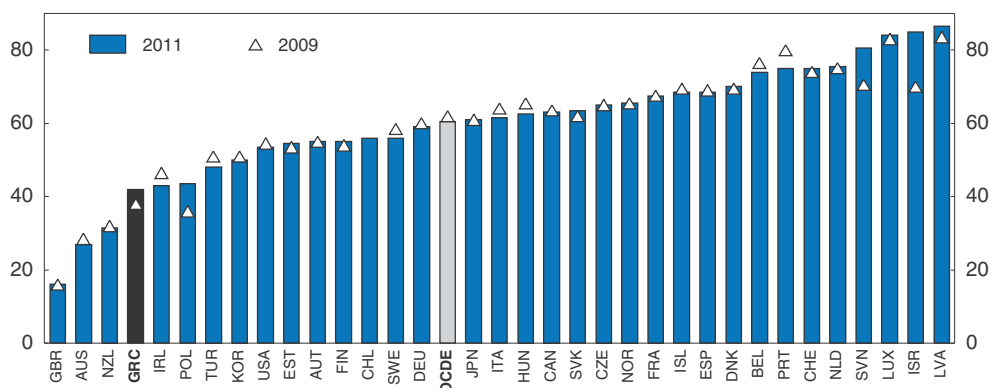
Selon le rapport de l'OCDE\*, les pistes qui offrent les meilleures possibilités de concilier objectifs budgétaires et sociaux sont les suivantes :

- *Assortir de conditions de ressources (presque) tous les programmes sociaux (option 1.2).* Le ciblage des programmes sociaux (pensions d'invalidité exclues) sur les 20 % les plus pauvres de la population générerait des économies pouvant atteindre 1.2 % du PIB, avec un effet neutre sur le taux de pauvreté.
- *Assortir de conditions de ressources (presque) tous les programmes sociaux (option 1.3).* Le ciblage des programmes sur les 25 % les plus pauvres de la population générerait des économies pouvant atteindre 1.3 % du PIB, avec un effet neutre sur le taux de pauvreté.
- *Étendre l'aide aux chômeurs (option 2.1).* Si l'aide aux chômeurs était étendue de manière à cibler les 20 % les plus pauvres de la population, il en coûterait 0.2 % du PIB, mais le taux de pauvreté diminuerait de 1.3 point de pourcentage, ce qui est significatif.
- *Remplacer les prestations familiales existantes par une nouvelle prestation unique soumise à conditions de ressources (option 4.3).* Le ciblage des prestations familiales sur les 30 % les plus pauvres de la population permettrait d'économiser 0.4 % du PIB et réduirait le taux de pauvreté de 0.1 point de pourcentage.
- *Remplacer les prestations d'invalidité existantes par une nouvelle prestation unique soumise à conditions de ressources (option 5.2).* Le ciblage des prestations d'invalidité sur les 30 % les plus pauvres de la population permettrait d'économiser 0.4 % du PIB et réduirait le taux de pauvreté de 0,2 point de pourcentage.

\* OCDE (2013), *Greece: Reform of Social Welfare Programmes*, tableau 3.1, Éditions OCDE, Paris.

Le gouvernement devrait garantir l'application intégrale du nouveau dispositif de prestations familiales soumises à conditions de ressources et instituer rapidement une nouvelle aide au logement correctement ciblée. Les programmes sociaux destinés aux sans-abri et le logement social étant peu développés en Grèce (voir plus haut), les autorités doivent impérativement mettre en place un programme d'aide au logement correctement ciblé pour lutter contre le problème des sans-abri. Ni les caractéristiques ni la date d'entrée en vigueur de la nouvelle prestation au logement annoncée ne sont connues.

Graphique 2.19. **Taux de remplacement nets des prestations de chômage**<sup>1</sup>  
En pourcentage du salaire avant chômage



1. Les taux se rapportent à la phase initiale du chômage après le délai de carence. L'impôt éventuel sur les revenus provenant des allocations de chômage est calculé sur la base de la valeur annualisée des prestations (autrement dit, les valeurs mensuelles sont multipliées par 12) même si la durée maximale des indemnités est inférieure à 12 mois. On suppose qu'aucun complément d'aide sociale n'est disponible, que ce soit en situation de travail ou de chômage. Le taux indiqué correspond à la moyenne des taux de remplacement nets pour des célibataires sans enfant qui percevaient 67 % et 100 % du salaire moyen avant d'être au chômage.

Source : OCDE, Modèles impôts-prestations ([www.oecd.org/els/social/workincentives](http://www.oecd.org/els/social/workincentives)).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933136117>

La mise en œuvre intégrale du système de revenu minimum peut générer des gains importants en termes de lutte contre la pauvreté, si tant est que ce dispositif soit soigneusement conçu et ses effets surveillés de près, notamment pendant la phase pilote. L'adoption du revenu minimum est particulièrement importante au regard de la forte hausse du nombre de ménages sans emploi depuis le début de la crise (graphique 2.13). Les données internationales indiquent que les systèmes de revenu minimum sont très efficaces pour atténuer la pauvreté extrême (Atkinson, 1998 ; Farinha-Rodrigues, 2004). Des estimations récentes obtenues par microsimulation laissent également entrevoir des gains notables. Matsaganis et Leventi (Matsaganis et Leventi, 2012b) concluent en particulier que l'adoption d'un revenu minimum permettrait de réduire la pauvreté extrême dans des proportions allant jusqu'à 90 %, selon la couverture du dispositif et le montant du revenu. La plupart des pays de l'UE disposent d'un revenu minimum, administré au niveau national ou local/régional.

Le ciblage des prestations d'invalidité pourrait conduire à des économies budgétaires et réduire la complexité du système actuel. Cependant, l'intérêt de cette mesure doit être mis en balance avec le bien-être des personnes handicapées qui sont susceptibles de perdre leur prestation d'invalidité et avec le coût que supporterait le budget de l'État si ces personnes devaient être placées en institution du fait de la perte de leurs indemnités. La mise en place d'un système plus ciblé passe par un suivi étroit et systématique de l'attribution des prestations d'invalidité.

Les autorités pourraient envisager de mettre en place un programme national de restauration scolaire subventionnée, le cas échéant à titre pilote et en l'assortissant de critères de ressources, pour lutter contre le problème grandissant de « l'insécurité alimentaire » parmi les enfants de ménages pauvres. Selon certaines estimations non officielles, 10 % environ des élèves des écoles élémentaires et des établissements du deuxième cycle du secondaire souffraient de la faim ou étaient exposés au risque de la



faim en 2012 (Alderman, 2013). De tels programmes existent dans plusieurs pays de l'OCDE, par exemple en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis. À titre indicatif, un programme qui verserait des subventions de 3 EUR par repas en moyenne coûterait de l'ordre de 0.4 % du PIB par an (Matsaganis, 2013a). Pour financer ces dépenses, il faudra réaliser des économies ailleurs.

Le gouvernement doit également renforcer les contrôles sur les programmes de protection sociale à court terme, ainsi qu'il s'y est engagé, en procédant à un plus grand nombre de réévaluations de bénéficiaires. Selon les estimations de la Commission européenne, l'intensification du suivi dans certains domaines fondamentaux a d'ores et déjà produit quelques économies et offre des possibilités de gains supplémentaires considérables (EC, 2013a). Par exemple, les audits des prestations et pensions d'invalidité devraient générer 440 millions EUR d'économies au total sur la période 2013-16 (environ 0.23 % du PIB). La réalisation de cet objectif nécessite de mettre en place des organismes de contrôle efficaces et de disposer de données à jour. Le Registre national des bénéficiaires de prestations sociales offre également un outil complet de vérification et de rationalisation des programmes de prestations sociales. Son efficacité dépendra néanmoins de la mesure dans laquelle les organismes de contrôle utilisent les informations du registre pour réviser comme il se doit l'attribution des prestations (OCDE, 2013b).

L'adoption d'un système de protection sociale mieux ciblé, soumis à des procédures de suivi efficaces, passe par le renforcement des capacités administratives et des mécanismes de contrôle, l'évaluation des outils administratifs et l'accès à des informations actualisées et exactes sur les revenus des demandeurs. Ceci est particulièrement important en Grèce au regard de l'ampleur qu'y revêt le travail non déclaré, cette caractéristique rendant la gestion des prestations sur la base des seuls revenus perçus plus complexe. L'ouvrage de l'OCDE *Greece: Reform of Social Welfare Programmes* souligne la nécessité d'améliorer la gouvernance de ces programmes. De ce point de vue, les autorités doivent impérativement accélérer la rationalisation des caisses de sécurité sociale et parachever le regroupement des dernières caisses indépendantes existantes, car malgré les mesures déjà prises dans ce sens, les caisses fusionnées ont conservé leur propre structure. Le transfert récent des responsabilités liées aux programmes de protection sociale à un seul ministère (le ministère du Travail) est bienvenu (OCDE, 2013b).

Il y a lieu également d'harmoniser rapidement les systèmes d'information des différentes caisses pour assurer la bonne diffusion de l'information. La création récente du Registre national des bénéficiaires de prestations sociales est une étape positive vers l'échange de données, mais elle devra s'accompagner d'une amélioration des compétences informatiques du personnel. La mise en place d'un ciblage et d'un suivi efficaces nécessite de réduire les facteurs de complexité et les répétitions dans les procédures d'attribution des prestations, tant aux niveaux central que local (OCDE, 2013b). Dans la publication de l'OCDE intitulé *Greece: Reform of Social Welfare Programmes*, on considère par ailleurs que l'État central doit assurer un suivi plus rigoureux des dotations globales affectées aux administrations locales pour qu'elles financent les prestations sociales. Pour consolider l'administration des procédures d'attribution des prestations sociales, il faudrait renforcer les obligations de redevabilité des autorités locales en adoptant un système de vérification plus rigoureux et en introduisant davantage de transparence dans l'utilisation des dotations (par exemple via la publication d'informations accessibles au public).

Enfin, il est important que les réformes du système de protection sociale, et plus particulièrement l'instauration de critères de ressources plus systématiques, ne réduisent pas outre mesure les incitations au travail. L'application de conditions de ressources signifie que le montant des prestations publiques diminue à mesure que les revenus augmentent, ce qui s'apparente *de facto* à un impôt sur l'effort de travail supplémentaire (Antolin et al., 2012). Pour conserver leurs prestations, certains individus feront peut-être le choix de ne pas travailler ou de travailler dans le secteur informel. Cela nécessite de réaliser de difficiles arbitrages (OCDE, 2006b et 2013b).

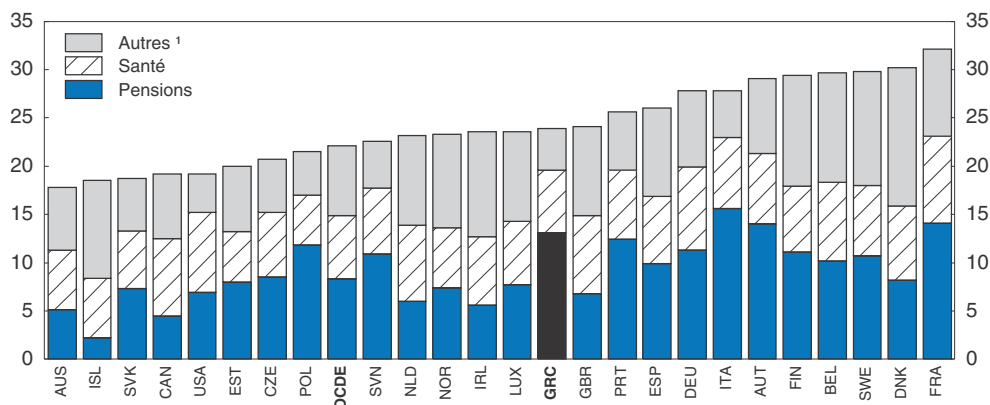
### **Il est possible d'introduire davantage d'équité dans les retraites**

#### **Des réformes importantes ont été accomplies**

La majeure partie des dépenses de protection sociale de la Grèce est liée aux retraites (graphique 2.20). La forte augmentation des dépenses de retraite enregistrée depuis le milieu des années 90 a été l'un des déclencheurs de la crise budgétaire (OCDE, 2011b). Le système qui était en place avant la crise était extrêmement complexe et inégalitaire en termes de droits à pension, du fait de la coexistence de nombreuses caisses de retraite appliquant des règles différentes (Matsaganis, 2012). Les dispositions en matière de retraite étaient généralement plus favorables aux travailleurs du secteur public qu'à ceux du privé, aux travailleurs indépendants qu'aux salariés, aux cotisants d'âge moyen qu'aux plus jeunes, aux travailleurs occupant un emploi traditionnel qu'aux travailleurs atypiques, et aux hommes qu'à la plupart des femmes (Matsaganis, 2007). L'accès aux retraites complémentaires se caractérisait par la même hétérogénéité : selon le régime d'assurance, les prestations pouvaient varier entre 20 % et 45 % des revenus d'activité en fin de carrière (Matsaganis, 2013b). En plus d'être inéquitable, le régime de retraite d'avant la crise n'était pas viable : en l'absence de réforme, les dépenses de retraite auraient atteint le niveau record de 24 % du PIB en 2050 selon les projections (OCDE, 2011b).

**Graphique 2.20. Dépenses de protection sociale publiques**

En pourcentage du PIB, 2009



1. La composition de cet élément est indiquée dans le tableau 2.4.

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933136136>

Les mesures d'austérité ont eu des effets patents sur les retraites. Même si l'impact cumulé de la diminution des pensions est fonction des caractéristiques de chaque bénéficiaire (âge, affiliation à l'assurance sociale et montant de la prestation), selon

certaines estimations indicatives officielles, les retraités qui percevaient une pension totale (principale et complémentaire) de 900 EUR par mois avant la crise ont subi une perte totale de 26 % entre 2009 et 2012. Pour les personnes qui touchaient au total 2 100 EUR par mois, la réduction a été de 34 %. De nouvelles coupes sont envisagées en 2013-14.

Au-delà des réductions des prestations, qui visaient à alléger les pressions budgétaires immédiates, la crise a donné l'impulsion à des changements structurels censés améliorer l'efficacité du régime de retraite. La réforme approfondie engagée en 2010, examinée en détail dans l'*Étude économique de la Grèce* (OCDE, 2011b), a renforcé la viabilité à long terme du système en réduisant sa générosité (diminution du montant des pensions, relèvement de l'âge de la retraite et allongement de la période de cotisation ouvrant droit à pension). Certains éléments de la réforme, tels que l'augmentation et l'uniformisation de l'âge de la retraite, concourent à plus d'équité (encadré 2.4).

La réforme jette également les bases d'un régime de retraite plus inclusif, propice à l'équité distributive. Il est notamment prévu d'introduire en 2015 une nouvelle structure à deux niveaux qui établira une distinction entre la pension de base (d'un montant de 360 EUR par mois en prix de 2010) et une pension proportionnelle liée aux cotisations (équivalente aux revenus d'activité sur la durée de vie multipliés par les taux d'accumulation annuelle des droits multipliés par le nombre d'années de cotisation). Pour les personnes non assurées et celles qui n'ont pas cotisé assez longtemps (moins de 15 ans), qui n'ont donc pas droit à la pension proportionnelle, la pension de base représente un filet de sécurité important (NAA, 2012). Pour être admissibles, les demandeurs doivent se soumettre à une évaluation de leurs revenus, satisfaire l'exigence de résidence et être âgés d'au moins 65 ans.

Les conditions d'accès sont moins strictes pour les personnes qui ont cotisé au moins 15 ans. Premièrement, la pension de base est accordée à tous les demandeurs sans conditions de revenus. De plus, en cas de retraite anticipée, ceux-ci peuvent prétendre à une retraite partielle (Matsaganis and Leventi, 2011). Les personnes qui ont cotisé pendant 15 ans ou plus bénéficient d'un autre filet de sécurité depuis peu : l'instauration d'une pension minimum garantie, en vertu de laquelle la somme de la pension de base et de la pension proportionnelle ne peut pas être inférieure à l'équivalent de 15 salaires minima journaliers, comme le stipule la Convention nationale collective pour 2015 (sur la base des données de décembre 2012, la valeur de ce seuil serait de 393 EUR par mois). Si, de prime abord, on peut arguer que les personnes non assurées ont davantage besoin d'être protégées, les conditions d'accès à la pension de base plus favorables dont bénéficient les retraités qui ont cotisé plus longtemps présentent l'intérêt de renforcer les incitations à travailler et à verser des cotisations sociales (OCDE, 2011c ; Papanigopoulou-Pechlivanidi, 2011).

La loi de 2010 visait également à uniformiser les dispositions applicables en matière de retraite. En particulier, même s'ils sont moins généreux que dans le système précédent, les nouveaux taux d'accumulation pour la pension proportionnelle auront le même profil pour l'ensemble des travailleurs et ne dépendront que du nombre d'années de service (NAA, 2012). Il s'agit d'une évolution nette par rapport à l'ancien système, dans lequel les taux d'accumulation variaient selon les caisses de retraite. En outre, le fait que les taux d'accumulation augmentent avec la durée de la période d'activité pourrait encourager les travailleurs âgés à rester en activité plus longtemps (IMF, 2012b). Cela, bien sûr, n'élimine pas le risque que les travailleurs qui ont des liens faibles avec le marché du

travail (y compris ceux qui exercent un emploi non déclaré), et qui donc ont peu cotisé, ne soient pas incités à payer des cotisations ; cependant, ce problème devrait être traité par l'intermédiaire des politiques du marché du travail ou de l'éducation, et non des politiques de retraite.

### ***Poursuite des réformes***

Même si elles ont été réduites, les inégalités de traitement entre différentes catégories de retraités n'ont pas disparu. Par exemple, des exemptions discrétionnaires ont été maintenues pour les professions libérales (médecins, juristes et ingénieurs), qui ont conservé leur régime propre et ont été dispensées de s'affilier au nouveau régime réformé. De plus, dans certains cas particuliers, comme celui des entreprises de services d'intérêt public, les droits acquis par les salariés embauchés avant 1983 ont été protégés (Matsaganis, 2011 ; Petsemidou, 2011). Enfin, même si la réforme de 2010 a simplifié la structure du système en ne maintenant que six caisses de retraite, il existe toujours 93 systèmes sectoriels relevant de ces grands organismes, assortis de différentes cotisations de sécurité sociale. D'après l'examen du programme d'ajustement grec récemment effectué par la CE, à la mi-2013, environ 30 % des pensions principales dépassaient le seuil de 1 000 EUR (EC, 2013b).

La suppression des exonérations dont bénéficient encore certains groupes irait dans le sens de l'équité distributive, outre le fait qu'elle contribuerait à l'assainissement des finances publiques. Dans les limites permises par les contraintes budgétaires, il conviendrait également d'harmoniser et de rationaliser les taux de cotisation des différentes caisses de retraite et de maladie, dans la mesure où les prestations semblent avoir été dans une large mesure harmonisées. Par exemple, il serait utile de rationaliser les cotisations de retraite d'un grand nombre de professions (les ingénieurs notamment), qui pour l'instant représentent un montant fixe non lié aux revenus et dépendant du nombre d'années d'activité.

Il est également très important de poursuivre la lutte contre la fraude aux pensions. L'activation récente de deux systèmes de contrôle électronique centralisés et liés entre eux est à cet égard bienvenue. Plus spécifiquement, le système « Helios », qui assure le suivi du paiement des pensions de retraite, est lié au système « Ariadne », qui enregistre directement les principaux changements démographiques, ce qui facilite la détection et la suspension des pensions indûment versées (EC, 2013b). Les disparités régionales constatées à la mi-2013 dans la répartition des différentes catégories de pensions, en particulier les pensions d'invalidité, font ressortir la nécessité de renforcer le suivi du système de sécurité sociale pour éviter les abus à l'avenir.

### ***Assurer l'égalité d'accès à des services de soins de santé de qualité tout en maîtrisant les coûts***

Le système de soins de santé grec (l'EOPPY, organisme national de distribution de services de santé) couvre en principe la grande majorité de la population, selon le principe de l'assurance. Les personnes non assurées peuvent accéder, sous conditions de ressources, à certains services de soins de santé de base au travers du « livret d'assurance-maladie », qui assure la gratuité des services hospitaliers et médicaux publics (y compris l'accès aux produits pharmaceutiques). Les personnes qui ne sont pas admissibles au « livret d'assurance-maladie » n'ont accès qu'aux services d'urgence des hôpitaux publics, qui ne nécessitent pas d'être assuré.

Cependant, avec l'explosion du chômage de longue durée, l'EOPPY a du mal à fournir des soins à une part croissante de la population, bien que sa politique en matière de couverture soit restée inchangée. Le nombre de personnes non assurées a fortement augmenté depuis le début de la crise, étant donné que le système d'assurance-maladie ne couvre les chômeurs (âgés de 29 à 55 ans) que pendant deux ans au maximum (Economou et al., 2013). D'après des estimations officielles, 10 % environ de la population ne peuvent actuellement prétendre au bénéfice de l'assurance-maladie. C'est le cas de nombreux travailleurs indépendants qui ont perdu leurs droits à cause de leurs arriérés de cotisations sociales.

Par ailleurs, l'augmentation des coûts à la charge des patients résultant des réformes récentes a sans doute eu une incidence sur l'accès aux soins de santé. Alors que les paiements directs des services médicaux étaient déjà élevés en Grèce avant la crise (graphique 2.11), les tarifs des consultations hospitalières externes à la charge des patients ont été relevés en 2011 (de 3 à 5 EUR par consultation), puis c'est le ticket modérateur des médicaments prescrits qui a augmenté en 2012. En outre, la consultation des médecins de l'EOPPY n'est plus complètement gratuite. Plus précisément, en vertu des nouvelles dispositions, le nombre de consultations que les médecins de l'EOPPY peuvent assurer gratuitement chaque mois est plafonné (à 150 ou 200). Une fois le plafond atteint, les patients doivent acquitter l'intégralité du coût de la consultation. À l'évidence, les patients peuvent difficilement savoir à l'avance s'il leur faudra ou non payer leur consultation, ce qui peut dissuader certains d'entre eux de consulter un médecin. Il se pourrait également que la réorganisation du système de soins de santé et la réduction des dépenses aient rendu plus difficile encore l'accès aux soins. Si aucune donnée solide ne permet pour l'instant de confirmer cette hypothèse, des données fragmentaires semblent indiquer que les délais d'attente pour accéder aux services de santé publics ont augmenté (Liaropoulos, 2012 ; Economou et al., 2013).

Il est nécessaire de surveiller de près les effets de la crise sur l'accès aux soins de santé en raison de leurs répercussions potentielles sur l'équité et sur la croissance et le bien-être à long terme (OCDE, 2011a ; Hoeller et al., 2012 ; OCDE, 2013e). Nombre de travailleurs et leur famille ont perdu leur couverture-maladie depuis le début de la crise, ce qui est d'autant plus préoccupant qu'un nombre croissant de patients qui auparavant auraient consulté dans le secteur privé se tournent désormais vers l'hôpital public. Comme cela a été noté plus haut, en vertu du système actuel, les chômeurs de longue durée et les personnes non assurées en général peuvent accéder, sous conditions de ressources, à un bouquet de services de soins de santé de base par le biais du « livret d'assurance-maladie ». Néanmoins, les étrangers en situation irrégulière ne disposent pas d'un accès gratuit aux services de santé, sauf s'ils sont en situation d'urgence ou en danger de mort. D'autres groupes sont dans ce cas. Par exemple, les travailleurs indépendants qui ont cessé leur activité mais qui ne peuvent pas présenter d'attestation de paiement de leurs impôts et les ménages dont le revenu est supérieur au seuil d'admissibilité (5 000 EUR par an) n'ont pas non plus accès à ces services (Paleologou, 2013).

Il faut également surveiller l'impact de la crise sur l'état de santé de la population. Si, pour l'instant, les principaux indicateurs sanitaires ne font pas apparaître de dégradation marquée, des effets négatifs sont malgré tout perceptibles dans certains domaines tels que la santé mentale et les maladies infectieuses, les groupes vulnérables étant exposés à des risques plus élevés (encadré 2.6). Dans le cas des maladies infectieuses, la détérioration de la situation semble liée à la réduction de programmes tels que la distribution de seringues

gratuites aux utilisateurs de drogues injectables et aux retards des autorités publiques locales dans la mise en œuvre des activités de lutte contre les moustiques, dus à des raisons financières. Il est encore trop tôt pour évaluer toutes les retombées de la crise sur la santé. Néanmoins, le suivi de ces effets est important.

#### Encadré 2.6. **Quelques données préliminaires sur les conséquences de la crise pour la santé**

Plusieurs études indiquent, données à l'appui, que la crise a eu des effets néfastes sur les troubles mentaux, la santé générale autodéclarée et les maladies infectieuses (Karanikolos et al., 2013). La santé mentale est potentiellement plus sensible aux chocs économiques à court terme dans la mesure où elle peut être influencée à la fois par des facteurs financiers (par exemple, la forte baisse des revenus d'activité) et non financiers (stress accru et perte de reconnaissance sociale notamment) (Vandoros et al., 2013). Le taux de prévalence à un mois de troubles dépressifs majeurs s'élevait à 8.2 % en 2011, soit plus du double du taux constaté en 2008, et cette augmentation est étroitement associée aux difficultés économiques, elles-mêmes liées à la crise. Certains groupes comme les jeunes, les personnes mariées et les personnes qui suivent un traitement médicamenteux semblent être confrontés à un risque accru. Par ailleurs, d'après des informations portant sur les deux premières années de la crise, le taux de suicides a augmenté même s'il reste bien inférieur à la moyenne de l'OCDE (Liaropoulos, 2012). Une étude récente attribue la dégradation de la santé autodéclarée (par rapport à la situation qui prévalait avant la crise) davantage à l'aggravation des problèmes de santé mentale associée à la récession économique qu'à l'impact direct de la crise sur l'accès aux soins de santé (Vandoros et al., 2013).

On observe également une poussée alarmante des maladies infectieuses, en particulier le VIH, qu'une étude récente impute en grande partie au manque de services de prévention (Karanikolos et al., 2013), et même des cas de paludisme (Vakali et al., 2012). Alors que le nombre de nouvelles infections à VIH liées à la consommation de drogues injectables a continué à décliner en Europe, la Grèce fait partie des quelques pays où cette tendance à la baisse s'est interrompue en 2010 (EMCDDA, 2013). Karanikolos et al. (2013) concluent que, de manière générale, les poussées de maladies infectieuses et les suicides deviennent plus fréquents dans les pays soumis à un effort d'assainissement budgétaire massif. D'après l'étude, les coupes budgétaires opérées dans ces pays ont aussi limité l'accès aux soins de santé.

Les récentes initiatives adoptées pour contrer les effets de la perte de couverture-maladie due à la crise ont consisté à réduire le nombre de jours de cotisation requis pour bénéficier d'une couverture médicale complète et à prolonger temporairement la durée de couverture des chômeurs de deux à trois ans jusqu'en février 2014. L'année 2013 a vu le lancement d'un nouveau programme de chèques-santé, soutenu par le Fonds social européen (FSE), en vue de permettre à 230 000 personnes privées depuis longtemps d'assurance-maladie d'avoir accès à des services de soins de santé primaires. D'autres initiatives, également financées par le Fonds social européen, sont prévues, notamment la fourniture de services hospitaliers ou de rééducation à domicile ou dans des structures spécialisées pour les personnes non assurées qui souffrent de longue maladie. Autre mesure salubre, le gouvernement a approuvé à la fin de 2012 un programme de télémédecine destiné à rompre l'isolement géographique des îles et des zones

continentales reculées. Ces initiatives sont importantes pour amortir les effets de la récession et devraient être maintenues – pour autant que la situation budgétaire le permette – jusqu'à ce que la situation économique se soit notablement améliorée.

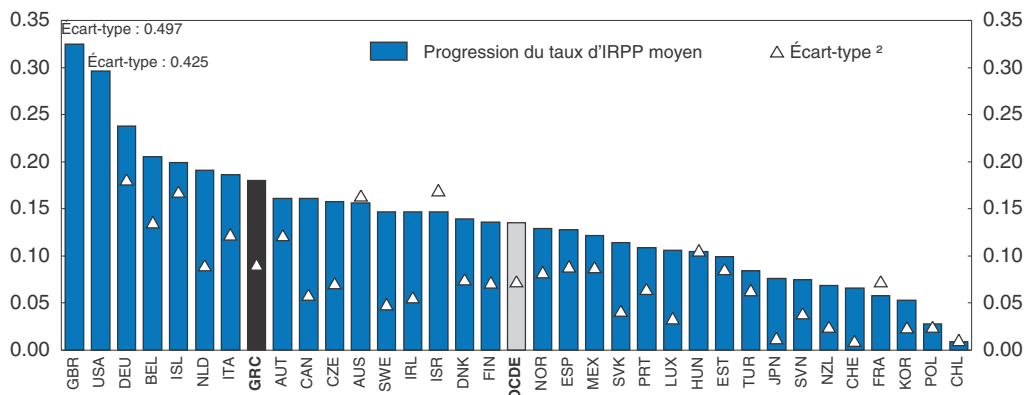
Les autorités doivent aussi veiller à ce que les réductions des dépenses de santé soient ciblées sur les dépenses inefficaces et éviter autant que possible de diminuer le niveau des services requis. La dégradation des indicateurs sanitaires relatifs à la santé mentale et aux maladies infectieuses dont témoignent les données récentes (encadré 2.6) met en lumière la nécessité de maintenir les services de santé publique préventifs essentiels, qui tendront à profiter davantage aux catégories à faible revenu, qui sont plus susceptibles d'être touchées par ces maladies (Karanikolos et al., 2013).

### **Répartir le fardeau fiscal plus équitablement pour rendre l'ajustement plus acceptable d'un point de vue social**

La structure des taux d'impôt sur le revenu des particuliers en Grèce est progressive par nature (graphique 2.21). Cependant, l'évasion fiscale massive fausse les effets distributifs du régime d'imposition et réduit son efficacité en termes de collecte de recettes (chapitre 1). S'appuyant sur une analyse par microsimulation, Leventi et Matsaganis (Leventi et Matsaganis, 2013b) concluent que le taux élevé de sous-déclaration des revenus (12.2 % en moyenne en 2009), qui concerne en majeure partie l'emploi indépendant, renforce les inégalités et rend le régime d'imposition considérablement plus régressif (d'environ 32 % si l'on se fonde sur la différence de valeur des indices de redistribution en situation d'évasion fiscale et en situation de pleine conformité). Cet état de fait reflète dans une large mesure la distribution de l'évasion fiscale et, plus particulièrement, la fréquence comparativement plus élevée de la sous-déclaration des revenus dans les déciles les plus riches. Étant donné que les taux d'imposition effectifs augmentent avec le revenu, la sous-déclaration comparativement plus importante des revenus parmi les ménages plus aisés réduit la progressivité du régime d'imposition (le taux d'imposition effectif des personnes à faible revenu étant bas, l'effet redistributif de la sous-déclaration dans ce groupe est très réduit) (Benedek et Lelkes, 2011). Ces résultats cadrent avec ceux obtenus pour l'Italie et la Hongrie (Matsaganis et al., 2010). L'impact distributif de l'évaluation fiscale serait encore plus important si l'évasion d'impôts autres que l'impôt sur le revenu des particuliers, notamment des cotisations sociales, était prise en compte. En outre, l'évasion fiscale représente un coût budgétaire considérable, avec des pertes de recettes fiscales estimées à environ 30 % (Leventi et Matsaganis, 2013b).

Faute de progrès suffisants dans la lutte contre l'évasion fiscale, le fardeau de l'ajustement budgétaire s'est déplacé vers les travailleurs salariés et les retraités, qui ont moins de possibilités d'évasion fiscale. Selon une étude récente de la Banque de Grèce (Vasardani, 2011), trois quarts environ des revenus déclarés en 2009 provenaient de salaires/traitements ou pensions. Les déclarants de ces revenus supportaient plus de la moitié du fardeau fiscal total (impôt sur les particuliers et sur les sociétés) en 2009 selon cette même étude, le reste des contribuables n'en assumant que 17 % et les entreprises 30 %.

Plusieurs initiatives ont été lancées depuis le début de la crise pour lutter contre l'évasion fiscale, l'essentiel des mesures consistant à améliorer l'administration fiscale et à rendre le régime d'imposition moins complexe (chapitre 1). D'autre part, les réformes engagées en 2013 ont fait entrer davantage de travailleurs indépendants dans le filet fiscal via l'adoption d'un nouveau régime d'imposition à deux taux et la suppression des abattements d'impôt sur le revenu pour cette catégorie. D'après les estimations de la

Graphique 2.21. **Le régime d'imposition est progressif par nature**Progression de l'impôt sur le revenu d'un couple marié à un seul apporteur de revenu ayant deux enfants<sup>1</sup>, 2011

1. Ayant des revenus compris entre 50 % et 200 % du salaire moyen.

2. L'écart-type indique le niveau de variation de la progression du taux moyen de l'impôt sur le revenu des particuliers dans les cinq intervalles de revenu pour chaque pays. Pour de plus amples détails, voir Source.

Source : OCDE (2013), *Impôt sur les salaires 2013*, graphique S.4.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933136155>

Commission européenne (EC, 2013a), plus de la moitié des travailleurs indépendants déclarent des revenus inférieurs au seuil de l'abattement standard (5 000 EUR par an), et il est probable qu'autant de déclarations soient inexactes. Dans ces conditions, l'augmentation de la collecte d'impôts auprès des indépendants doit être une priorité.

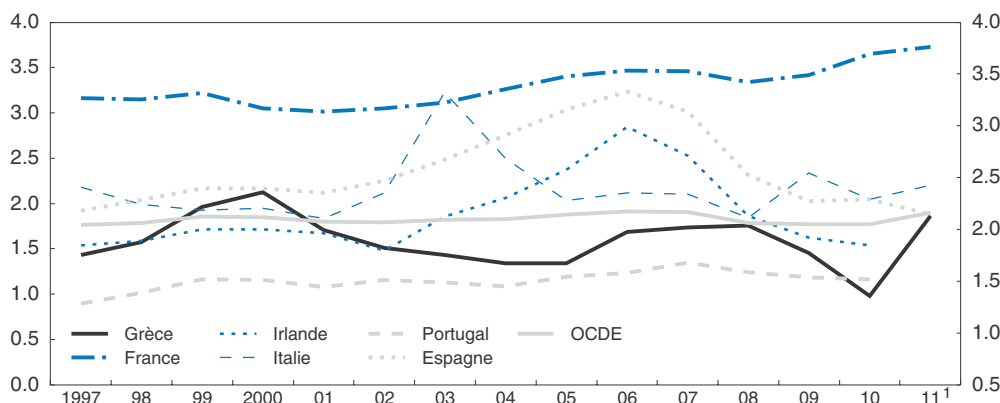
Compte tenu du taux élevé de propriétaires-occupants et de l'importance du patrimoine immobilier pour les quartiles de revenus inférieur et intermédiaire (voir plus haut), une question fiscale importante, en Grèce, est de savoir si l'augmentation des impôts sur la propriété a des effets défavorables sur la distribution du revenu. La part de ces impôts dans le PIB a presque doublé entre 2010 et 2011, de sorte que la Grèce se situe désormais au niveau de la moyenne de l'OCDE (mais plus bas que des pays comme la France et l'Italie, voir graphique 2.22). Les impôts sur la propriété font partie des prélèvements fiscaux qui exercent le moins de distorsions, dans la mesure où ils ont moins d'impact sur les incitations à travailler et à investir que d'autres prélèvements fiscaux. En outre, la hausse de certains impôts sur la propriété comme l'impôt sur les successions a tendance à réduire les inégalités. S'ils sont judicieusement conçus, les impôts fonciers peuvent aussi être progressifs (Johansson et al., 2008 ; OCDE, 2013e ; Rawdanowicz et al., 2013).

Dans le cadre de son programme d'ajustement budgétaire, le gouvernement a instauré en 2011 un impôt exceptionnel sur les biens immobiliers, collecté par le biais des factures d'électricité. Les chômeurs de longue durée et les personnes qui perçoivent des allocations de chômage depuis plus de six mois en sont exonérés, sous réserve de ne pas dépasser un certain seuil de revenus. Comme cela a été indiqué précédemment, cet impôt est en principe progressif, mais pour les personnes qui disposent d'actifs mais ne perçoivent qu'un faible revenu, il a un caractère régressif en termes de revenu.

Les réformes récentes ont réduit le taux de cet impôt de 15 % et élargi son assiette, notamment en imposant les immeubles situés à l'extérieur des zones d'aménagement urbain et ceux loués à l'État par des propriétaires privés non exonérés (EC, 2013a, 2013b).




Graphique 2.22. **Évolution des impôts sur la propriété**  
En pourcentage du PIB



1. Données provisoires.

Source : OCDE, Base de données des Statistiques des recettes publiques.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933136174>

Des progrès ont été accomplis dans le sens d'une répartition plus équitable du fardeau fiscal. Le gouvernement pourrait aussi s'atteler à fusionner plusieurs impôts sur la propriété, de manière à réduire la complexité et contenir l'évasion fiscale, et à poursuivre l'élargissement de l'assiette fiscale – deux mesures dont la mise en œuvre est prévue en 2014 (chapitre 1). L'actualisation régulière des valeurs des biens immobiliers utilisées pour calculer le montant des impôts sur la propriété contribuerait également à améliorer l'équité (par exemple, en permettant d'exonérer les biens de faible valeur) pour un coût administratif raisonnable (Johansson et al., 2008 ; Rawdanowicz et al., 2013).

### Renforcer les politiques d'activation

Depuis la récession, le Service public de l'emploi (OAED) a lancé plusieurs politiques actives pour l'emploi et programmes de formation professionnelle afin de juguler le chômage élevé, en particulier parmi les jeunes (qui connaissent un taux de chômage d'environ 60 %). Il est essentiel d'intégrer les jeunes sur le marché du travail pour éviter les retombées négatives que peuvent entraîner sur le long terme des épisodes prolongés de chômage et de bas revenus en début de carrière (OCDE, 2013f). Les sommes décaissées jusqu'à présent au titre de ces programmes représentent 0.3 % du PIB, et une enveloppe supplémentaire de 1.7 % du PIB leur a été réservée. Les coûts sociaux et budgétaires élevés du chômage justifient qu'un financement adéquat soit alloué aux politiques d'activation, même si celles-ci seront coûteuses à court terme. Cependant, il faudra aussi procéder à une évaluation complète et systématique des programmes pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Des incertitudes demeurent quant à l'efficacité des politiques d'activation mises en œuvre en Grèce depuis le début de la crise (ainsi qu'avant la crise), en raison de l'absence de stratégie d'évaluation. Selon les estimations de l'OAED, les politiques actives du marché du travail (PAMT) adoptées entre 2010 et 2012 ont ralenti de 5 à 7 points de pourcentage la croissance du chômage (OAED, 2012). Toutefois, cette conclusion ne repose pas sur une évaluation approfondie de leurs résultats en termes de création et de maintien d'emplois (nets des effets de déplacement). Il est donc difficile de savoir si la situation observée est le résultat des PAMT ou d'autres facteurs.

Pour parvenir à contrer les effets de la crise, les autorités doivent procéder sans attendre à une évaluation rigoureuse de leurs programmes d'activation. Cela permettrait d'étendre les programmes qui donnent de bons résultats et de mettre un terme à ceux qui sont inefficaces. Il est important d'évaluer les coûts improductifs des subventions à l'emploi (c'est-à-dire les coûts induits par les recrutements qu'auraient effectués les employeurs même sans subventions), au regard du poids important de ces mesures dans les dépenses d'activation globales (de l'ordre de 50 % en 2010). En 2013, le gouvernement a adopté un plan d'action portant sur l'examen et l'évaluation des PAMT en cours. Ce plan doit maintenant être exécuté à titre prioritaire.

L'OAED est en train d'être modernisé et, d'ici 2020, devrait se conformer à un nouveau modèle opérationnel qui favorisera une coopération plus étroite avec le secteur privé et prendra mieux en compte les besoins individuels. Il conviendrait dans la mesure du possible d'accélérer la mise en œuvre de ce modèle. L'évaluation systématique des programmes de l'OAED prévue par le nouveau modèle est bienvenue et devrait être menée sous la forme d'évaluations expérimentales, qui constituent la meilleure pratique en la matière (il s'agit en l'occurrence de déterminer si les personnes ayant participé à un programme obtiennent de meilleurs résultats que si elles n'y avaient pas participé) (OCDE, 2010). Il serait également utile d'évaluer les résultats a posteriori de la participation aux programmes d'activation (caractéristiques de l'emploi obtenu et niveau de salaire par exemple), au moyen d'une série d'indicateurs adéquats (OCDE, 2010).

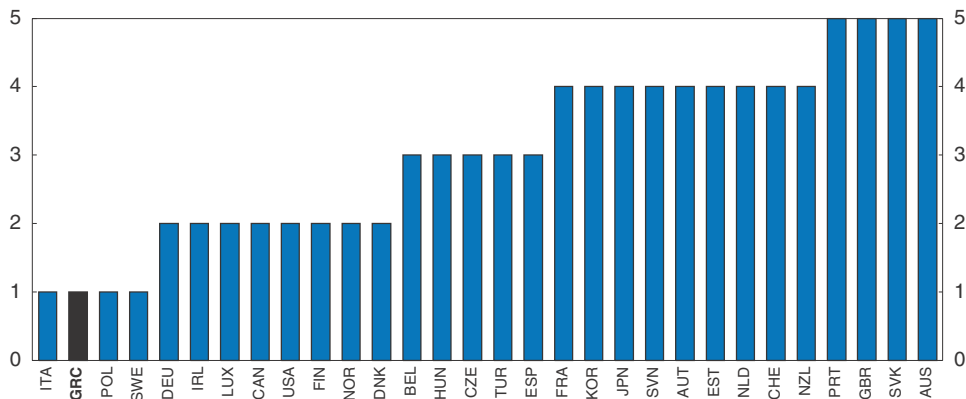
Les politiques d'activation seraient plus efficaces si l'octroi des allocations de chômage était subordonné à des obligations plus strictes de participation à des programmes de formation et de placement, accompagnées de procédures de vérification plus étroites et de sanctions plus sévères en cas de non-respect. À mesure que l'économie se redressera, cette approche pourra être étendue à la recherche active d'emploi, qui ne fait pas l'objet d'un suivi rigoureux pour l'instant (graphique 2.23), de sorte que les chômeurs soient orientés vers les programmes d'activation les mieux adaptés à leurs besoins (OCDE, 2010 ; OCDE, 2011b). Depuis 1985, la Grèce dispose d'un cadre légal « d'obligations réciproques » en vertu duquel les allocations de chômage cessent d'être versées aux personnes qui n'acceptent pas une offre d'emploi ou qui refusent de participer à un programme de formation ou de reconversion de l'OAED. Il est cependant très difficile de déterminer dans quelle mesure cette loi est appliquée en pratique. En effet, il n'existe aucun registre officiel conservant la trace des prestations dont le versement a été interrompu.

### **Renforcer le rôle de l'inspection du travail pour préserver les résultats sociaux**

Les réformes du marché du travail ont entraîné des changements institutionnels importants, à commencer par la refonte du système de négociations collectives. Ce processus a débouché, entre autres, sur la mise en place de mécanismes de fixation des salaires décentralisés, qui seront déterminants pour rétablir la compétitivité et stimuler la productivité. L'essor rapide des contrats de salaire individuels témoigne de cette évolution. Selon les données officielles, entre octobre 2011 et avril 2013, les contrats individuels couvraient environ 300 000 salariés, et les conventions collectives d'entreprise tout juste 170 000 (moins de 60 000 si l'on exclut les grandes entreprises).


Cependant, 98 % des entreprises ont moins de 10 salariés, et la majeure partie de leur personnel n'a aucune expérience en matière de négociation (Voskeristian and Kornelakis, 2011). Cela pourrait laisser craindre une érosion des normes du travail, tels que

Graphique 2.23. **Suivi de la recherche d'emploi**  
Sur une échelle de 1 (le moins strict) à 5 (le plus strict)<sup>1</sup>



1. Le score reflète les critères du suivi de la recherche d'emploi mis en place au début de 2011. Pour de plus amples détails, voir *Source*.

*Source* : Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits : Quantitative Indicators for OECD and EU Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 131, Éditions OCDE (<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>).

*StatLink*  <http://dx.doi.org/10.1787/888933135262>

les règlements en matière de santé et de sécurité. Il est important à cet égard de renforcer le rôle de l'inspection du travail.

Les réformes de 2011 ont étendu le champ des compétences de l'inspection du travail (SEPE) et lui ont conféré des pouvoirs accrus pour qu'elle puisse imposer des amendes et mener des enquêtes (loi n° 3996/11). Les employeurs doivent payer les amendes immédiatement (ILO, 2011). La réforme de 2011 a également débouché sur la mise en place, au début de 2012, d'une « carte de travail » qui détecte électroniquement les heures d'arrivée et de départ du lieu de travail et est destinée plus particulièrement aux secteurs où les contrats non réglementés sont fréquents, comme l'hôtellerie. Une nouvelle loi adoptée en 2013 a renforcé les pouvoirs du SEPE, facilitant ainsi la coopération avec la police financière. Pour combattre plus fermement le travail non déclaré, elle impose également des amendes (entre 3 000 et 5 000 EUR par travailleur) aux entreprises qui emploient des bénéficiaires d'allocations de chômage.

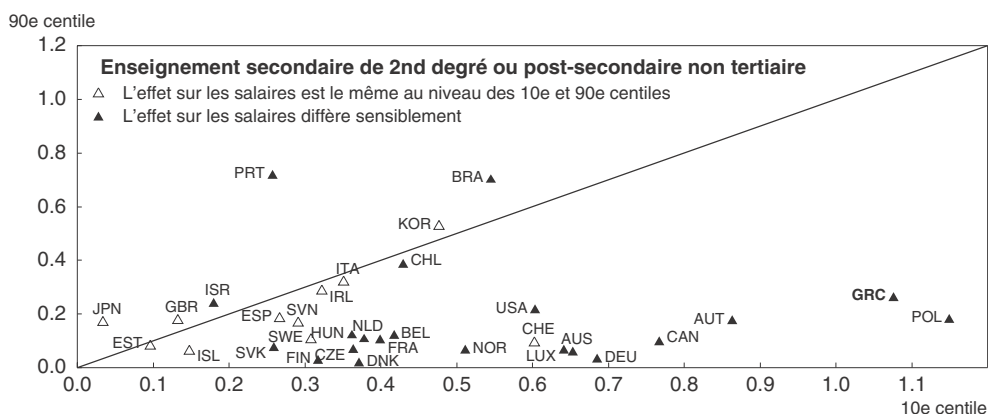
Ces initiatives sont bienvenues, mais il reste beaucoup à faire pour assurer l'application effective du droit du travail. Il est essentiel d'atteindre une probabilité élevée de détection du travail non déclaré, y compris en multipliant les inspections et en appliquant des sanctions efficaces (IMF, 2013a). Un rapport récent de l'OIT sur le système d'inspection du travail de la Grèce souligne la nécessité pour le pays d'adopter une politique officielle d'application du droit assurant l'exécution uniforme des lois à tous les niveaux, accompagnée d'un système d'information intégré sur les entreprises et les inspections (ILO, 2012). Il est également recommandé de renforcer les capacités du personnel au moyen d'une stratégie nationale de formation des inspecteurs du travail. S'appuyant sur les conclusions de l'OIT, le gouvernement a élaboré un plan d'action pour renforcer la fonction générale et l'efficacité du mécanisme d'inspection du travail. Ce plan doit maintenant être rapidement mis en œuvre. Le projet du gouvernement d'adopter un code du travail unique compilant l'ensemble des lois relatives aux relations industrielles et du travail réduirait la complexité du droit du travail et en faciliterait l'application (IMF, 2013b).

### Les réformes de l'éducation peuvent améliorer les résultats distributifs sur le long terme

La crise a également ouvert des possibilités de réformes porteuses de gains d'efficacité dans le domaine de l'éducation. Les réformes en cours ont pour but d'améliorer et rationaliser le système éducatif, et en même tant d'élever les résultats scolaires, notamment au travers de mesures visant à lutter contre l'échec scolaire et à promouvoir une plus grande égalité des chances en matière d'éducation (Koutsogeorgopoulou et al., 2013). Les recherches existantes indiquent que le niveau d'études a une incidence positive sur les taux d'emploi et sur les niveaux de vie à long terme (OCDE, 2013a). Des études récentes concluent également que les réformes de l'éducation, en particulier celles qui portent sur l'enseignement obligatoire, peuvent réduire les inégalités. Fournier et Koske (Fournier et Koske, 2012) montrent que l'augmentation de la part des travailleurs ayant effectué des études secondaires du deuxième cycle est liée à une diminution des inégalités des revenus d'activité, l'impact étant particulièrement marqué en Grèce (graphique 2.24).


Graphique 2.24. **Effet de l'éducation sur la distribution des revenus d'activité<sup>1</sup>**

Effet sur les revenus d'activité logarithmiques d'une hausse d'un point de pourcentage de la proportion de travailleurs ayant un niveau d'études donné



1. Calculé sur la base d'estimations de régressions quantiles inconditionnelles. L'axe horizontal (resp. vertical) montre l'effet de la hausse d'un point de pourcentage de la proportion de travailleurs ayant effectué des études secondaires sur les revenus d'activité logarithmiques du 10<sup>e</sup> (90<sup>e</sup>) centile. Un point de donnée situé en-dessous (au-dessus) de la ligne des 45° indique qu'une modification de la composition des travailleurs selon leur niveau d'études est associée à une baisse (hausse) des inégalités de revenus. Le test d'égalité est effectué au niveau de 5 %. Pour de plus amples détails, voir Source.

Source : Fournier, J.-M. et I. Koske (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible ? Part 7. The Drivers of Labour Earnings Inequality – An Analysis Based on Conditional and Unconditional Quantile Regressions », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 930, graphique 7.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933136193>

D'autres travaux constatent un lien étroit entre une distribution plus équitable des chances en matière d'éducation et l'égalité de la distribution des revenus d'activité (de Gregorio and Lee, 2002). Cela signifie que les initiatives visant à assurer l'égalité d'accès à l'éducation peuvent avoir des retombées positives importantes sur toute la durée de vie des individus, en particulier pour les élèves issus d'un milieu défavorisé (OCDE, 2006a ; OCDE, 2013a). Toutefois, contrairement aux réformes menées dans d'autres domaines, notamment sur le marché du travail, il faut du temps avant que les effets positifs des réformes de l'éducation ne se matérialisent, la majeure partie se faisant sentir sur le long terme.

### Encadré 2.7. **Recommandations pour instaurer un partage équitable des coûts et des avantages de l'ajustement**

#### **Améliorer l'efficacité du système de protection sociale**

- Cibler plus efficacement certaines prestations sociales et introduire un système de revenu minimum ciblé de manière appropriée. Tirer les leçons de la phase pilote planifiée pour définir les caractéristiques du système de revenu minimum.
- Introduire une prestation au logement correctement ciblée.
- Améliorer la gouvernance des programmes sociaux en accélérant l'unification de la gestion des caisses d'assurance sociale et l'harmonisation des systèmes d'information des différentes caisses, essentielle pour pouvoir cibler les prestations sur les personnes les plus vulnérables.
- Consolider la gestion des prestations sociales en exerçant des contrôles plus centralisés sur les dotations allouées aux autorités locales. Renforcer la redevabilité des autorités locales concernant l'affectation des dépenses sociales en mettant en place un système d'audit plus rigoureux et en améliorant la transparence dans l'utilisation des subventions.
- Intensifier les contrôles exercés sur les bénéficiaires de prestations sociales, en particulier de prestations d'invalidité, en augmentant la fréquence des réévaluations, comme cela a été envisagé, et en veillant à l'efficacité de la surveillance et à la mise à jour des données.
- Mettre en place un programme national de restauration scolaire subventionnée assorti de conditions de ressources.
- Envisager sur le long terme, et si la situation budgétaire le permet, d'allonger d'un an la durée de versement des allocations d'assurance-chômage, en veillant toutefois à ce qu'elles soient dégressives dans le temps. Le taux de remplacement net des prestations d'assurance-chômage pourrait être mieux aligné sur la moyenne internationale.
- Sur le long terme, lorsque le revenu minimum sera en place et que la durée de versement de l'allocation d'assurance-chômage aura été prolongée, il pourra être envisagé de supprimer le dispositif d'aide aux chômeurs pour simplifier le système de protection sociale.

#### **Améliorer l'équité du régime de retraite**

- Supprimer les dernières inégalités de traitement entre professions qui persistent dans le régime de retraite réformé, en éliminant les droits spéciaux.
- Harmoniser les taux de cotisation des caisses de retraite et d'assurance-maladie.

#### **Assurer l'égalité d'accès à des services de soins de santé de qualité**

- Pour autant que la situation budgétaire le permette, continuer à étendre les mesures visant à garantir l'accès des personnes vulnérables et sans protection aux soins de santé, jusqu'à ce que l'économie se redresse.
- Surveiller étroitement l'impact de la crise sur la santé de la population et, si nécessaire, prendre de nouvelles mesures pour protéger la santé publique.
- Axer les efforts d'allègement des dépenses de santé sur la réduction des facteurs d'inefficience, en évitant de pratiquer des coupes dans les programmes efficaces et essentiels.

### Encadré 2.7. **Recommandations pour instaurer un partage équitable des coûts et des avantages de l'ajustement** (suite)

#### **Rendre la répartition du fardeau fiscal plus équitable**

- Imposer des pénalités justes et transparentes aux évadés fiscaux pour encourager le respect des obligations fiscales.
- Actualiser régulièrement les valeurs des biens immobiliers utilisées pour calculer l'impôt sur la propriété.

#### **Ramener les individus vers l'emploi**

- Juguler le chômage élevé, en particulier parmi les jeunes, en renforçant les programmes d'activation et en évaluant leurs effets sur l'emploi pour ne conserver que ceux qui donnent de bons résultats.
- Avancer le plus possible la mise en œuvre du plan de restructuration du Service public de l'emploi (OAED). Surveiller de près les résultats a posteriori de la participation aux programmes d'activation (caractéristiques de l'emploi obtenu et niveau de salaire par exemple), et cibler les dépenses sur les programmes qui donnent de bons résultats.
- Subordonner l'accès aux allocations de chômage à des obligations plus strictes de participation aux programmes de formation et de placement. Étendre ce principe à la recherche active d'emploi à mesure que l'économie se redressera. Renforcer les sanctions en cas de non-respect de ces obligations.

#### **Renforcer le rôle de l'inspection du travail**

- Renforcer l'efficacité du système d'inspection du travail, comme prévu, afin de garantir la mise en œuvre intégrale du code du travail, et intensifier les inspections ainsi que les sanctions. Mettre en œuvre le plan d'action pour la réforme du système d'inspection du travail.
- Simplifier le code du travail.

### **Bibliographie**

- Alderman, L. (2013), « More Children in Greece are going Hungry », *The New York Times*, 17 April.
- Altanis, P. et al. (2008), « Quality in and Equality of Access to Health Care Services », *Country Report for Greece*, European Community Programme for Employment and Social Solidarity 2007-2013, European Commission.
- Antolin, P., S. Payet and J. Yermo (2012), « Coverage of Private Pension Systems: Evidence and Policy Options », *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 20, OECD Publishing, Paris.
- Atkinson, A.B. (1970), « On the Measurement of Inequality », *Journal of Economic Theory* 2, pp. 244-63.
- Atkinson, A.B. (1998), *Poverty in Europe*, Blackwells Publishers, Oxford, Glossaire.
- Avram, S. et al. (2013), « The Distributional Effects of Fiscal Consolidation in Nine Countries », *EUROMOD Working Paper*, EM 2/13, Microsimulation Unit, University of Essex ([www.iser.essex.ac.uk/research/euromod/working-papers/](http://www.iser.essex.ac.uk/research/euromod/working-papers/)).
- Azpitarte, F. (2010), « The Household Wealth Distribution in Spain: The Role of Housing and Financial Wealth », *Hacienda Publica Espanola/Revista de Economia Publica*, 194-(3/2010), pp. 65-90.
- Bellù, G. and P. Liberati (2006), « Inequality Analysis », Food and Agriculture Organization, United Nations.
- Benedek, D. and O. Lelkes (2011), « The Distributional Implications of Income Under-reporting in Hungary », *Fiscal Studies*, 32 (4), pp. 539-60.
- BoG (Bank of Greece) (2009), *Governor's Report for the Year 2008*, Athens.

- de Gregorio, J. and J. Lee (2002), « Education and Income Inequality: New Evidence from Cross-Country Data », *Review of Income and Wealth*, 48 :3, pp. 395-416.
- ECB (European Central Bank) (2013), « The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey : Results From the First Wave », *Statistics Paper Series*, No. 2, ECB, April.
- Economou, C. et al. (2013), « The Impact of the Financial Crisis on the Greek Health Care System », WHO Regional Office for Europe and the European Observatory for Health Policies and Systems, forthcoming.
- EC (European Commission) (2013a), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Second Review », *Occasional Papers*, 148, May.
- EC (2013b), « The Second Economic Adjustment Programme for Greece: Third Review », *Occasional Papers*, 159, July.
- ElStat (2013), « Living Conditions in Greece », Hellenic Statistical Authority.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2013), *European Drug Report 2013: Trends and Developments*, EMCDDA, May.
- Europa (2012), « Unemployment Benefits with a Focus of Making Work Pay », <http://ec.europa.eu/Europe2020>.
- Eurostat (2013), « Income and Living Conditions in Europe », EU-SILC database, Eurostat.
- Farinha-Rodrigues, C. (2004), « The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal », *Department of Economic at the School of Economics and Management, Technical University of Lisbon Working Papers*, No. 2004/09, Lisbon.
- FEANTSA (2012), « On the Way Home? » FEANTSA *Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe*, European Federation of National Organisations Working with the Homeless.
- Fondeville, N. and T. Ward (2011), « Homelessness During the Crisis », European Commission, November.
- Fournier, J.-M., and I. Koske (2012), « Less Income Inequality and More growth – Are They Compatible ? Part 7: The Drivers of Labour Earnings Inequality – An Analysis Based on Conditional and Unconditional Quantile Regressions », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 930, OECD Publishing, Paris.
- Gatos, G. (2013), « Declines in Wages up to 30 % for 355 397 Workers in 2012 », *Imerisia*, February.
- Georgakis, H. (2012), « 4 Billion Euro for Benefits-Monkey », *Ta Nea*, 19 March (in Greek).
- Giordano, R. et al. (2011), « The Public Sector Pay Gap In a Selection of Euro Area Countries », *European Central Bank (ECB) Working Paper Series*, No. 1406, December.
- Hoekstra, J. (2005), « Is There a Connection Between Welfare State Regime and Dwelling Type ? An Exploratory Statistical Analysis », *Housing Studies*, Vol. 20, No. 3, pp. 475-495, May.
- Hoeller, P. et al. (2012), « Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible ? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD », *OECD Economics Department Working Paper*, No. 924, OECD Publishing, Paris.
- Houard, N. (2012), « Social Housing in Europe: The End of an Era ? », [metropolitiques.eu](http://metropolitiques.eu).
- ILO (International Labour Office) (2011), « Report on the High Level Mission to Greece », pp. 13-23, September, Athens.
- ILO (2012), « Labour Inspection Needs Assessment », December, Geneva.
- IMF (International Monetary Fund) (2012a), *Fiscal Monitor, Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment*, October.
- IMF (2012b), « Request for Extended Arrangements Under the Extended Fund Facility », *IMF Country Report*, No. 12/57, March.
- IMF (2013a), « Greece: Selected Issues », *IMF Country Report*, No. 13/155, June.
- IMF (2013b), « Greece : First and Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for Waiver of Applicability, Modification of Performance Criteria, and Rephasing of Access », *IMF Country Report*, No. 13/20, January.
- Johansson, A. et al. (2008), « Taxation and Economic Growth », *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, Paris.

- Kanellopoulos, C. (2012), « The Size and Structure of Uninsured Labour », *Economic Bulletin*, Vol. 37, pp. 25-44, Bank of Greece, Athens.
- Karanikolos, M. et al. (2013), « Financial Crisis, Austerity, and Health in Europe », *The Lancet*, 27 March, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60102-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60102-6).
- Koutsampelas, C. and P. Tsakolglou (2008), « Estimates of Imputed Rents and their Distributional Impact in Greece », paper prepared for the 30th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Portoros, Slovenia, August, pp. 24-30.
- Koutsogeorgopoulou, V. et al. (2013), « Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece », *OECD Economics Department Working Papers*, forthcoming, OECD Publishing, Paris.
- Leventi, C., M. Matsaganis and P. Tsakoglou (2013), « Greece 2009-2012 », *EUROMOD Country Report*, February.
- Leventi, C. and M. Matsaganis (2013a), « Distributional Implications of the Crisis in Greece in 2009-2012 », *EUROMOD Working Paper EM 14/13*, Microsimulation Unit, University of Essex.
- Leventi, C. and M. Matsaganis (2013b), « Distributional Implications of Tax Evasion and the Crisis in Greece », in *The Use of Registers in the Context of EU-SILC: Challenges and Opportunities. Methodology and Working Papers*, Eurostat.
- Liaropoulos, L. (2012), « Greek Economic Crisis: Not a Tragedy for Health », *BMJ* 2012 ;345 :e7988, BMJ Publishing Group, November.
- Matsaganis, M. (2007), « Unions Structures and Pension Outcomes in Greece », *British Journal of Industrial Relations*, 45(3), pp. 537-555.
- Matsaganis, M. et al. (2010), « Distributional Implications of Income Tax Evasion in Greece, Hungary and Italy », *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, February.
- Matsaganis, M. (2011), « The Welfare State and the Crisis: The Case of Greece », *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 501-513.
- Matsaganis, M. (2012), « Social Policy in Hard Times: The Case of Greece », *Critical Social Policy*, Vol. 32, pp. 406-421.
- Matsaganis, M. (2013a), « School Meals in the Greece of Crisis », *NewsLetter 4/2013*, Policy Analysis Research Unit, Athens University of Economics and Business (in Greek).
- Matsaganis, M. (2013b), « The Crisis and the Welfare State in Greece: A Complex Relationship », in Triandafyllidou, A., R. Gropas and H. Kouki (eds.) *The Greek Crisis: An Inquiry into Greek and European Modernity*, Palgrave Macmillan, forthcoming.
- Matsaganis, M. and C. Leventi (2011), « Pathways to A Universal Basic Pension in Greece », *Basic Income Studies*, Vol. 6 (1), pp. 11-20.
- Matsaganis, M. and C. Leventi (2012a), « The Distributional Impact of the Great Recession in Greece », presented at the 32nd General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Boston, 5-11 August.
- Matsaganis, M. and C. Leventi (2012b), « The Minimum Guarantee Income: Fiscal and Distributional Effects », *NewsLetter 3/2012*, Policy Analysis Research Unit, Athens University of Economics and Business (in Greek).
- Ministry of Labour (2012), *Hellenic National Social Report 2012*, Ministry of Labour, Social Security and Welfare, Athens, June.
- NAA (National Actuarial Authority) (2012), « Greek Pension System Fiche – European Commission, Economic Policy Committee Ageing Working Group, Ageing Projections Exercise 2012 », January.
- NBG (National Bank of Greece) (2012), « Greece Economic & Market Analysis », November.
- OAED (2012), « Implementation Progress of OAED Programmes and of Programmes Still Open for Applications », *Deltio Tipou*, 27 November, Athens (in Greek).
- OECD (2006a), *Starting Strong II: Early Education and Care*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006b), *OECD Economic Surveys: Australia*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), *OECD Economic Surveys: Greece*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *Jobs for Youth: Greece*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, Paris.



- OECD (2011b), *OECD Economic Surveys: Greece*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011c), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), « What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation ? », *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 12, April, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *Greece : Reform of Social Welfare Programmes*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), *How's Life, 2013 – Measuring Well-Being*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013d), *OECD Economic Outlook*, No. 93, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013e), « How Much Scope for Growth and Equity-Friendly Fiscal Consolidation ? », *OECD Economics Department Policy Notes*, forthcoming.
- OECD (2013f), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- Paleologou, G. (2013), « The Model of the USA, the Proposal by Liaropoulos and the End of Contributions », *Kathimerini*, 5 January (in Greek).
- Papapetrou, E. (2006), « The Public-Private Sector Pay Differential in Greece », *Public Finance Review*, Vol. 34, pp. 450-73.
- Papargiopolou-Pechlivanidi, P. (2011), « The Distinction Between Basic Pension and Contributory Pension: The Paradoxes of the Recent Reform of the Greek Pension System (Laws 3863 and 3865/2010) », *Pensions*, Vol. 16, No. 1, pp. 51-62.
- Petsemidou, M. (2011), « Annual National Report 2011 – Pensions, Health Care and Long-Term Care », European Commission, May.
- Rawdanowicz, L. et al. (2013), « The Equity Implications of Fiscal Consolidation », *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1013, OECD Publishing, Paris.
- Schneider, F. (2012), « The Shadow Economy and Work in the Shadow: What do We (not) Know ? », *IZA Discussion Paper*, No. 6423, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Skopek, N. et al. (2011), « Wealth Inequality in Europe and the Delusive Egalitarianism of Scandinavian Countries », *Munich Personal RrPEc Archive (MRPA)*, July.
- Vakali, A. et al. (2012), « Malaria in Greece, 1975 to 2010 », *Euro Surveil*: 20322.
- Vandoros, S. et al. (2013), « Have Health Trends Worsened in Greece as a Result of the Financial Crisis ?, A Quasi-experimental Approach », *The European Journal of Public Health*, February.
- Vasardani, M. (2011), « Tax Evasion in Greece: An Overview », *Economic Bulletin*, 35, Bank of Greece, June.
- Verma, V. and G. Betti, (2010), « Data Accuracy in EU-SILC », in: A.B. Atkinson and E. Marlier (ed.), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat.
- Voskeritsian, H. and A. Kornelakis (2011), « Institutional Change in Greek Industrial Relations in an Era of Fiscal Crisis », *GreeSE Paper*, No. 52, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, November.



## Glossaire

<b>CPI</b>	Consumer price index
<b>DEFSA</b>	Gas transmission operator
<b>DEPA</b>	Public Gas Corporation
<b>ECB</b>	European Central Bank
<b>ELA</b>	Emergency Liquidity Assistance
<b>EMU</b>	European Monetary Union
<b>EOPPY</b>	National Health Services Organisation
<b>EPL</b>	Employment protection legislation
<b>FCI</b>	Financial conditions index
<b>GEMI</b>	online national registry for administration procedures
<b>GGBs</b>	Greek government bonds
<b>HCC</b>	Hellenic Competition Commission
<b>HFSF</b>	Hellenic Financial Stability Fund
<b>HRADF</b>	Hellenic Republic Asset Development Fund
<b>ICT</b>	Information and Communication Technology
<b>KEPA</b>	Disability Certification Centres
<b>NPL</b>	Non-performing loans
<b>OAED</b>	Public Employment Service
<b>OEK</b>	Workers' Housing Organisation
<b>PPC</b>	Public Power Corporation
<b>PSI</b>	Private Sector Involvement
<b>REER</b>	Real effective exchange rate
<b>RES</b>	Renewable Energy Scheme
<b>SEPE</b>	Labour Inspectorate
<b>SMEs</b>	Small and medium sized enterprises
<b>VAT</b>	Value added tax

## **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, l'Estonie, 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

### THÈMES SPÉCIAUX : RESTAURER LA CROISSANCE ; PARTAGER ÉQUITABLEMENT LES CONSÉQUENCES SOCIALES DE LA CRISE

#### Dernières parutions

Afrique du Sud, mars 2013  
Allemagne, février 2012  
Australie, décembre 2012  
Autriche, juillet 2013  
Belgique, mai 2013  
Brésil, octobre 2013  
Canada, juin 2012  
Chili, octobre 2013  
Chine, mars 2013  
Colombie, janvier 2013  
Corée, avril 2012  
Danemark, janvier 2012  
Espagne, novembre 2012  
Estonie, octobre 2012  
États-Unis, juin 2012  
Fédération de Russie, décembre 2011  
Finlande, février 2012  
France, mars 2013  
**Grèce, novembre 2013**  
Hongrie, mars 2012  
Inde, juin 2011  
Indonésie, septembre 2012

Irlande, septembre 2013  
Islande, juin 2013  
Israël, décembre 2011  
Italie, mai 2013  
Japon, avril 2013  
Luxembourg, décembre 2012  
Mexique, mai 2013  
Norvège, février 2012  
Nouvelle-Zélande, juin 2013  
Pays-Bas, juin 2012  
Pologne, mars 2012  
Portugal, juillet 2012  
République slovaque, décembre 2012  
République tchèque, novembre 2011  
Royaume-Uni, février 2013  
Slovénie, avril 2013  
Suède, décembre 2012  
Suisse, novembre 2013  
Turquie, juillet 2012  
Union européenne, mars 2012  
Zone euro, mars 2012

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-grc-2013-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2013-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) pour plus d'informations.

**Volume 2013/18**  
**Novembre 2013**

éditions **OCDE**  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2013 (18 NUMÉROS)  
ISSN 1995-3232  
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-20641-0  
10 2013 19 2 P



9 789264 206410