

## Étude économique de la Grèce, 2007

**Quels sont les principaux risques et enjeux ?**

**Comment inscrire la politique budgétaire sur une trajectoire viable ?**

**Quelles sont les principales options de réforme du système de retraite ?**

**Comment améliorer le fonctionnement du marché du travail ?**

**Quelles sont les mesures à prendre dans le secteur de l'enseignement tertiaire ?**

**Comment renforcer la concurrence sur le marché des produits ?**

**Comment la Grèce peut-elle maintenir sa forte performance de croissance ?**

**Pour plus d'informations**

**Références**

**Où nous contacter ?**

**L'Observateur** ocde

### Résumé

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

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

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Grèce pour 2007. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

**L'assainissement des finances publiques a été substantiel et doit se poursuivre.**

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

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

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

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

## Quels sont les principaux risques et enjeux ?

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

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

Les perspectives à court terme demeurent favorables, mais la poursuite d'une croissance soutenue à moyen terme nécessitera de nouvelles réformes des marchés de produits – et leur mise en œuvre effective – mais aussi la mobilisation d'une vaste main-d'œuvre potentielle, notamment parmi les travailleurs âgés, les jeunes et les femmes, ainsi qu'une valorisation du capital humain. De nombreuses initiatives pourraient être prises dans toute une série de domaines, mais la

présente *Étude* se concentrera sur les cinq priorités structurelles identifiées dans le rapport *Objectif croissance* récemment publié par l'OCDE, à savoir :

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

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

### Comment inscrire la politique budgétaire sur une trajectoire viable ?

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

Les dépenses au titre de l'administration publique absorbent une proportion des dépenses publiques totales beaucoup plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, alors que les services offerts ne semblent pas être meilleurs. On peut donc penser que d'importants objectifs sociaux, politiques et économiques pourraient être atteints avec nettement moins de ressources. Les efforts de simplification récemment déployés dans les services publics, notamment la création de guichets uniques (« centres citoyens ») pour les services administratifs,

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

On pourrait à la fois améliorer la rentabilité du système fiscal et réduire les distorsions qu'il engendre. Un certain nombre de mesures ont été prises dans le but d'améliorer le fonctionnement du système fiscal, en particulier en le simplifiant. Il y a peu de temps, les taux des impôts sur les sociétés ont été abaissés afin de promouvoir l'activité d'entreprise et l'investissement et d'attirer l'investissement direct étranger (IDE). Les réformes ont aussi visé à réduire la fraude fiscale en améliorant les contrôles fiscaux et en restructurant les services concernés. La nécessité d'améliorer l'efficacité et la compétitivité du système fiscal limite les possibilités d'accroissement des recettes par le biais d'un relèvement des taux des impôts sur les sociétés et/ou des cotisations sociales, compte tenu notamment de l'existence d'un coin fiscal déjà important. Il serait possible de relever quelque peu les taxes sur la consommation, mais les impôts indirects sont déjà élevés par rapport aux impôts directs. Par conséquent, pour accroître les recettes, il faudrait surtout s'employer à réduire encore la fraude fiscale et à élargir la base d'imposition en supprimant progressivement les exemptions qui provoquent encore des distorsions. À cet égard, il conviendrait de mettre fin au régime préférentiel dont bénéficient certains produits, certaines professions et certaines régions et de supprimer bon nombre des exemptions que comporte encore le régime d'imposition des sociétés. En outre, il faudrait éliminer les droits de timbre et les impôts perçus pour le compte de tiers qui engendrent des distorsions.

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

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

### Quelles sont les principales options de réforme du système de retraite ?

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

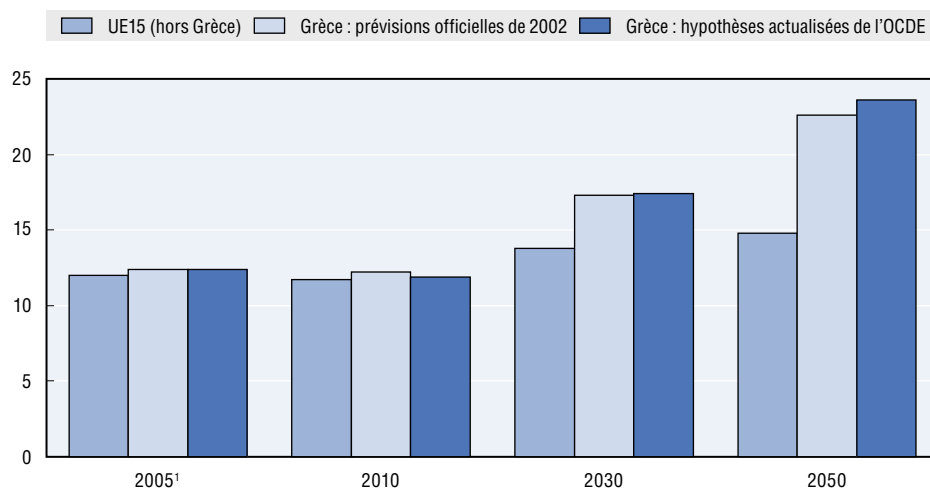
- En l'absence de réforme, les dépenses au titre des retraites vont augmenter jusqu'au milieu du siècle dans la plupart des pays de l'OCDE. Des réformes sont donc nécessaires non seulement pour assurer la viabilité budgétaire des systèmes, mais aussi parce que les dépenses de retraite finiront autrement par représenter plus d'un cinquième du PIB non révisé et qu'elles évinceront inévitablement d'autres dépenses sociales nécessaires. Une diminution des prestations de retraite par rapport aux salaires moyens (grâce à un abaissement du taux de remplacement et/ou à une indexation sur les prix) devra inévitablement constituer un élément important de toute réforme, mais l'ampleur de cet ajustement pourra être limitée grâce à des réformes destinées à réduire les contre-incitations à la poursuite d'une activité professionnelle à partir d'un certain âge et à une réduction des nombreux dispositifs permettant une cessation anticipée d'activité.
- Les contre-incitations financières à la poursuite d'une activité à partir d'un certain âge, qui sont parmi les plus marquées de la zone OCDE, ont abouti à un faible taux d'emploi parmi les travailleurs âgés. Le système de retraite dissuade les travailleurs âgés de continuer d'exercer une activité professionnelle en raison du niveau élevé des taux de remplacement réglementaires, des liens ténus qui existent entre les cotisations et les prestations et d'une série de dispositions qui permettent de cesser d'exercer une activité avant l'âge « normal » de la retraite, à savoir 65 ans. Il faudrait établir un lien entre les pensions et les cotisations versées pendant la vie active entière afin d'éliminer les contre-incitations, tout en supprimant progressivement les multiples dispositifs de préretraite. Une réforme s'impose en particulier en ce qui concerne les conditions favorables de départ en retraite dont bénéficient les personnes exerçant certains métiers jugés « pénibles ou insalubres ». Il est tout à fait justifié d'accorder un traitement préférentiel lorsque l'exercice d'un métier donné conduit à une réduction de l'espérance de vie. En revanche, la proportion de personnes qui bénéficient actuellement de telles dispositions (40 % de l'ensemble des hommes en retraite et 15 % des femmes, dans le cadre du principal régime de retraite des salariés), de même que la longue liste

de métiers auxquels elles s'appliquent, incitent à penser que la réglementation actuelle va largement au-delà de ce principe. Une fois que l'âge normal de la retraite sera effectivement considéré comme le seuil de référence à partir duquel on détermine s'il y a cessation anticipée ou différée d'activité et comment celle-ci sera compensée, il y aura lieu d'envisager de le relever périodiquement en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie.

- Bien que les dépenses de retraite soient globalement élevées, elles ne sont pas toujours ciblées sur les groupes les plus démunis, en raison de la diversité des taux de remplacement d'un régime à l'autre. Pour en réduire le montant tout en luttant plus efficacement contre la pauvreté parmi les personnes âgées, il faudra probablement n'accorder de prestations de retraite à titre de protection sociale qu'à partir de l'âge officiel de la retraite, à la différence des dispositifs actuels de retraite minimum qui faussent notablement la décision de cessation anticipée d'activité. Plusieurs possibilités s'offrent en ce qui concerne la protection sociale des retraités – qui pourrait par exemple être soumise à des conditions de ressources (afin d'en limiter le coût budgétaire, mais avec des effets potentiellement négatifs sur l'épargne), être accordée universellement sous réserve de conditions de résidence (cela créerait toutefois des contre-incitations à l'immigration) ou s'apparenter à la pension minimum actuelle (mais elle ne serait accordée qu'à partir de l'âge officiel de la retraite).
- Le principal régime de retraite des travailleurs indépendants est semblable à certains égards à celui des salariés, mais avec d'importantes différences concernant le revenu de référence servant au calcul de la pension et des cotisations. Le revenu de référence est sans rapport avec le revenu effectif, mais correspond à des tranches de revenus théoriques qui, suivant les régimes, augmentent avec l'ancienneté. Suivant ce système, la part des travailleurs indépendants dans les cotisations totales de sécurité sociale semble faible par rapport à leur part dans l'emploi total, de même qu'en comparaison avec d'autres pays européens. Cela signifie que le revenu théorique sous-estime le revenu effectif et que le faible niveau des cotisations sociales introduit une distorsion en faveur du travail indépendant au détriment de l'emploi salarié (la viabilité financière n'est pas ici en cause). En principe, il serait justifié de calculer les cotisations et les prestations de retraite des travailleurs indépendants sur la base de leur revenu effectif et non théorique, ou bien à l'aide d'un indicateur supplétif tel que le chiffre d'affaires. Ce changement exigerait au préalable une

### Graphique 1.

**PRÉVISIONS À LONG  
TERME DES DÉPENSES  
DE PENSIONS**  
En pourcentage du PIB



1. 2004 pour l'UE15.

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

nouvelle amélioration du contrôle fiscal des travailleurs indépendants. Si une telle modification s'avère impossible, il faudra relever le niveau des tranches de revenu théoriques servant à calculer les cotisations des travailleurs indépendants. ■

## Comment améliorer le fonctionnement du marché du travail ?

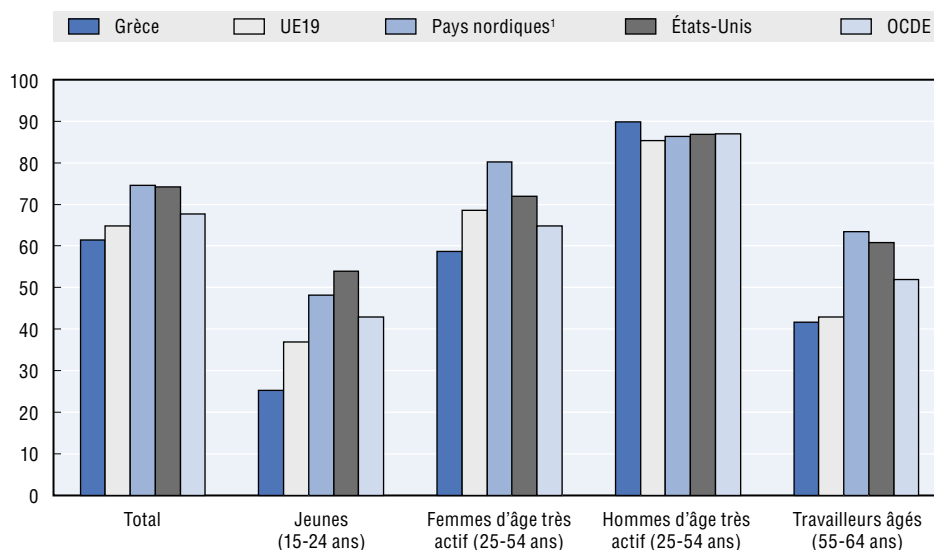
Après avoir culminé à 12 % de la population active en 1999, le taux de chômage standardisé est revenu aux environs de 9 % en 2006, mais reste l'un des plus élevés de la zone OCDE. Le chômage est particulièrement prononcé chez certains groupes vulnérables, notamment les primo-demandeurs d'emploi (essentiellement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

D'après une étude récente de l'OCDE comparant les informations disponibles sur différents pays, les minima salariaux peuvent parfois jouer un rôle d'appoint utile dans le contexte de programmes de lutte contre la pauvreté, mais ils peuvent aussi nuire à la création d'emplois lorsqu'ils sont élevés, notamment s'ils ne tiennent pas dûment compte de la situation des jeunes et d'autres groupes vulnérables. Dans le cas de la Grèce, les minima salariaux, en pourcentage du salaire médian, ne sont pas exceptionnels en comparaison avec d'autres pays. Cependant, comme il n'existe pas de salaire spécial minoré, les minima salariaux sont parmi les plus élevés dans le cas des jeunes. Ils sont modulés en fonction de l'expérience et de la

### Graphique 2.

#### LES TAUX D'EMPLOI SONT À LA TRAÎNE

Emploi en pourcentage de la population de la même tranche d'âge, 2005



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

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

situation familiale, mais les différences ne semblent pas suffisantes pour protéger les groupes les plus vulnérables. Leur effet négatif sur l'emploi est accentué par le niveau relativement élevé des cotisations patronales de sécurité sociale, qui alourdissent encore le coût minimum du travail. Caractéristique peu habituelle mais pas unique, les minima salariaux sont fixés par les partenaires sociaux et étendus à l'ensemble de l'économie. En outre, on observe une étroite corrélation entre l'évolution des minima salariaux et celle des salaires moyens, ce qui donne à penser que le processus de détermination du salaire minimum est largement intégré à l'ensemble du processus général de détermination des salaires. En fixant les minima salariaux, les partenaires sociaux devraient prendre en compte les taux de chômage élevés des jeunes et des femmes. Pour réduire le coût minimum du travail, il faudrait également abaisser davantage les cotisations sociales sur les bas salaires, cette mesure étant financée par un freinage des dépenses publiques. Pour venir en aide aux ménages à bas salaire, il est préférable de passer par le système de prestations plutôt que de différencier le salaire minimum. Étant donné que la hausse des coûts unitaires de main-d'œuvre a été plus forte en Grèce que dans les autres pays de la zone euro et qu'elle a donc entraîné une dégradation de la compétitivité, le gouvernement devrait aussi chercher à encourager une décentralisation des négociations salariales. Il pourrait à cette fin éviter l'extension administrative des conventions collectives (au niveau de la branche ou de la profession) aux entreprises qui ne sont pas représentées dans les négociations. Il devrait continuer de modérer les augmentations de salaire dans le secteur public, comme il l'a fait en 2005 et en 2006, étant donné qu'elles exercent souvent un effet d'entraînement sur l'ensemble des salaires.

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

### Quelles sont les mesures à prendre dans le secteur de l'enseignement tertiaire ?

Il faut améliorer le système éducatif afin de valoriser le capital humain. La priorité doit en particulier être donnée à une réforme de l'enseignement supérieur, dont le fonctionnement est l'un des plus centralisés et des moins flexibles de la zone OCDE. Cette situation se traduit par des résultats de piètre qualité : les taux de diplômés sont faibles, les études durent longtemps et les taux de sorties sans diplôme sont élevés. Le gouvernement a récemment promulgué une réforme

comportant une série de mesures importantes qui amélioreront la gestion des universités, instaureront une évaluation indépendante, limiteront la durée des études universitaires et accroîtront l'offre de prêts-étudiants. S'agissant de la création d'universités privées, le premier obstacle constitutionnel a été franchi, le gouvernement disposant de la majorité au Parlement, mais une majorité renforcée sera toujours nécessaire après les élections. Si ces mesures semblent modestes au vu du retard accumulé par la Grèce sur les autres pays de l'OCDE, elles se sont heurtées à une vive opposition, alors qu'elles représentent une étape essentielle dans la bonne direction. Elles pourraient ouvrir la voie à de nouvelles réformes, consistant par exemple à donner plus d'autonomie aux universités en matière d'effectifs enseignants et de résultats, en vue d'une amélioration de la gouvernance. Les universités privées devraient être autorisées car elles développeraient la concurrence dans le secteur. Le financement des universités devrait être lié à des évaluations de leurs performances. Il conviendrait aussi d'envisager d'instituer des droits de scolarité, lesquels ne sont actuellement autorisés que pour les études de troisième cycle, d'un niveau modéré – dans la mesure où le rendement des études supérieures est faible par comparaison avec les autres pays pour les hommes, mais proche de la moyenne pour les femmes. Ces droits de scolarité rendraient les universités plus réactives et permettraient d'injecter davantage de ressources dans l'enseignement supérieur, et la qualité des résultats s'en ressentirait probablement. L'institution de droits de scolarité devrait s'accompagner de la mise en place de prêts remboursables en fonction des revenus, de manière à atténuer les problèmes financiers que rencontrent les étudiants issus de milieux défavorisés. ■

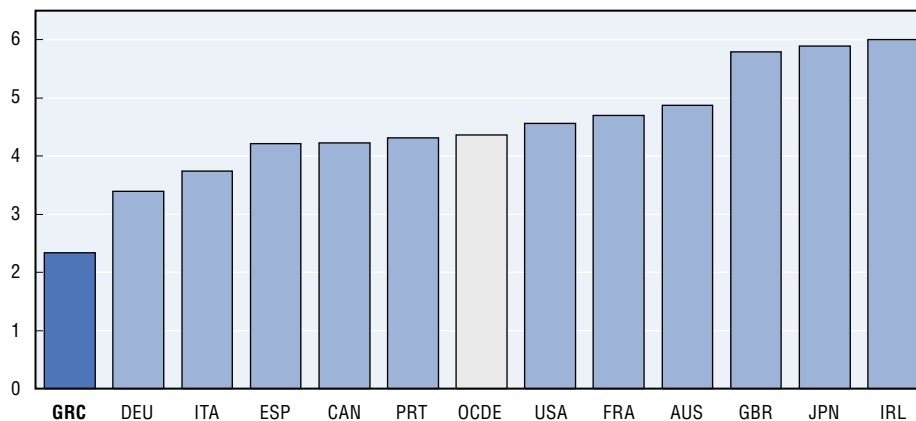
### Comment renforcer la concurrence sur le marché des produits ?

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

Graphique 3.

#### LES TAUX DE DIPLÔMÉS SONT FAIBLES

Nouveaux diplômés du supérieur en pourcentage de la population âgée de 20 à 29 ans, 2004<sup>1</sup>



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

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

étrangers. Des mesures positives ont été prises dans ce sens, notamment en ce qui concerne le développement de vastes complexes touristiques et l'assouplissement des horaires d'ouverture des magasins.

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

La concurrence a évolué plus favorablement dans le secteur des télécommunications, et les consommateurs en ont retiré des avantages tangibles en termes de service rendu et de tarifs téléphoniques. L'accès aux services à haut débit se développe rapidement mais reste très limité, le dégroupage de la boucle locale n'ayant que peu progressé jusqu'ici. Dans le secteur postal, il faut poursuivre la restructuration de la Poste hellénique afin de préparer celle-ci à la privatisation. Une fois que le marché aura été totalement libéralisé, le service universel devra être géré de manière à ne pas fausser les mécanismes du marché. Des mesures doivent aussi être prises dans le secteur des transports, où de sérieux problèmes de réglementation affectent encore le transport routier de marchandises ; les obstacles à l'entrée et les restrictions tarifaires doivent être éliminés. Dans les chemins de fer, il faut poursuivre les réformes afin de mettre en place une structure permettant la concurrence entre plusieurs prestataires. En revanche, des progrès louables ont été accomplis en ce qui concerne l'ouverture du secteur des transbordeurs (ferries). ■

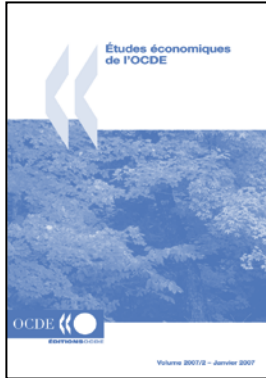
### Comment la Grèce peut-elle maintenir sa forte performance de croissance ?

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

### Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette *Synthèse*, veuillez contacter : M. Dave Turner, tél.: +33 1 45 24 87 15, courriel : david.turner@oecd.org, Me. Vassiliki Koutsogeorgopoulou, tél. : +33 1 45 24 80 92, courriel : vassiliki.koutsogeorgopoulou@oecd.org.

## Références



**Études économiques :** Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : [www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie).

**Pour plus d'informations :** De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).

**Perspectives économiques n° 80**, décembre 2006. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/eco/Economic\\_Outlook](http://www.oecd.org/eco/Economic_Outlook).

**Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2007.** Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : [www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007](http://www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007).

---

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :  
[www.oecd.org/librairie](http://www.oecd.org/librairie)

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org)

---

## Où nous contacter ?

### SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal  
75775 PARIS Cedex 16  
Tél. : (33) 01 45 24 81 67  
Fax : (33) 01 45 24 19 50  
E-mail : [sales@oecd.org](mailto:sales@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin  
Schumannstrasse 10  
D-10117 BERLIN  
Tél. : (49-30) 288 8353  
Fax : (49-30) 288 83545  
E-mail :  
[berlin.contact@oecd.org](mailto:berlin.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecd.org/deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

### ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE  
de Washington  
2001 L Street N.W., Suite 650  
WASHINGTON DC 20036-4922  
Tél. : (1-202) 785 6323  
Fax : (1-202) 785 0350  
E-mail : [washington.contact@oecd.org](mailto:washington.contact@oecd.org)  
Internet : [www.oecdwash.org](http://www.oecdwash.org)  
Toll free : (1-800) 456 6323

### JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo  
Nippon Press Center Bldg  
2-2-1 Uchisaiwaicho,  
Chiyoda-ku  
TOKYO 100-0011  
Tél. : (81-3) 5532 0021  
Fax : (81-3) 5532 0035  
E-mail : [center@oecdtokyo.org](mailto:center@oecdtokyo.org)  
Internet : [www.oecdtokyo.org](http://www.oecdtokyo.org)

### MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique  
Av. Presidente Mazaryk 526  
Colonia: Polanco  
C.P. 11560 MEXICO, D.F.  
Tél. : (00 52 55) 9138 6233  
Fax : (00 52 55) 5280 0480  
E-mail :  
[mexico.contact@oecd.org](mailto:mexico.contact@oecd.org)  
Internet :  
[www.oecd.org/centrodemexico](http://www.oecd.org/centrodemexico)

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.