

Étude économique de la Grèce, 2009

La Grèce devrait-elle être fortement affectée par la crise internationale ?

Que devrait faire la politique budgétaire dans les circonstances actuelles ?

Le secteur financier grec est-il bien armé pour faire face à la crise économique et financière ?

Quelles devraient être les priorités des réformes dans le secteur public ?

Comment améliorer la qualité des services publics de santé ?

Comment renforcer la performance du système d'éducation ?

Quelles réformes supplémentaires sont requises pour stimuler la flexibilité de l'économie ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

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

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

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Grèce pour 2009. 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.

Les réformes budgétaires structurelles devraient être absolument prioritaires.

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

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

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

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

La Grèce devrait-elle être fortement affectée par la crise internationale ?

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

L'OCDE prévoit une contraction de la production de 1¼ pour cent en 2009 suivie d'une lente reprise, le PIB augmentant de ¼ pour cent en 2010. Au premier trimestre 2009, le PIB réel s'est contracté de 4.8 % en rythme annuel par rapport au trimestre précédent, mais a progressé de 0.3 % en glissement annuel selon les estimations des comptes nationaux. Les exportations seront déprimées cette année par la chute du commerce international, y compris dans les secteurs du transport maritime et du tourisme. L'effritement de la confiance, une montée attendue du chômage et un resserrement des conditions de crédit pèseront sur la demande intérieure. Néanmoins, un certain nombre de facteurs devraient modérer la récession. La hausse des revenus des ménages devrait rester robuste grâce aux généreuses conventions collectives signées dans le secteur privé en 2008. La Grèce est moins tributaire du commerce international, et en particulier des échanges de produits manufacturés, que beaucoup d'autres pays de l'OCDE. En outre, elle continue de recevoir un soutien financier substantiel de l'UE, et son potentiel de croissance est encore élevé, même s'il sera probablement affaibli par la crise. Ces perspectives sont entourées d'incertitudes, principalement négatives, qui, si elles se concrétisent, conduiraient à des prévisions de la production probablement plus basses. Une dégradation plus prononcée de l'environnement extérieur, surtout dans les Balkans (qui absorbent près d'un quart des exportations de la Grèce), aurait pour effet de réduire la croissance. L'impact de l'affaiblissement de l'activité économique sur le secteur financier pourrait créer un autre risque pour la croissance. L'érosion continue de la compétitivité internationale, sous l'effet d'une augmentation relativement rapide des salaires et d'un écart d'inflation persistant vis-à-vis de la zone euro, pourrait aussi entraver la reprise plus fortement que prévu, surtout si le redressement de l'activité reste timide dans les marchés d'Europe du sud-est. ■

Que devrait faire la politique budgétaire dans les circonstances actuelles ?

À la différence de beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la Grèce ne dispose pratiquement pas de marges de manœuvre budgétaire pour amortir la baisse de l'activité. La dette publique avoisine actuellement 100 % du PIB, et le déficit budgétaire est passé de 3.1 % à 5 % du PIB entre 2006 et 2008, en dépit du dynamisme de l'économie. Dans le contexte d'une montée générale de l'aversion au risque et d'une contraction de la liquidité des marchés déclenchées par la crise financière, les dérapages budgétaires répétés, s'ajoutant à l'impact du vieillissement sur les perspectives budgétaires à long terme, expliquent largement la forte augmentation des écarts de taux d'intérêt vis-à-vis de l'Allemagne. En outre, la Grèce fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif de la part de la Commission européenne, et dispose de six mois (jusqu'en octobre 2009)

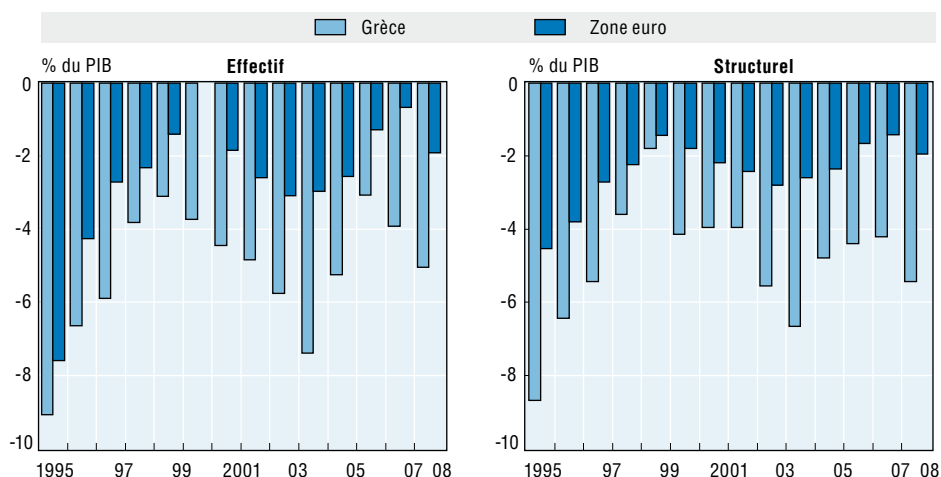
pour engager des mesures correctives nécessaires afin de ramener son déficit à 3 % du PIB en 2010, contre 5 % en 2008. Dans ces circonstances, les autorités ont limité leur soutien budgétaire de crise aux groupes les plus vulnérables et aux secteurs économiques essentiels, tels que le tourisme, la construction et les petites entreprises. Elles ont adopté un plan d'assainissement qui, sur la base des mesures annoncées jusqu'en mi-juin 2009, vise à réduire le déficit budgétaire structurel de 2½ pour cent de PIB d'ici à 2010 d'après les estimations de l'OCDE. Ce plan prévoit des coupes dans les effectifs de fonctionnaires, un gel des salaires publics, une réduction de 10 % des dépenses budgétaires « élastiques » et un prélèvement ponctuel sur les hauts revenus.

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

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

Graphique 1.

SOLDE EFFECTIF ET SOLDE STRUCTUREL SOUS-JACENT



Source : OCDE (2009), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 85.

à l'horizon 2020-25, lorsque les répercussions budgétaires du vieillissement commenceront à se faire sentir pleinement. Mais il faut pour cela éliminer le déficit budgétaire d'ici à 2014, dès lors que la reprise économique sera engagée, puis dégager des excédents d'environ 1 % du PIB à partir de 2015. ■

Le secteur financier grec est-il bien armé pour faire face à la crise économique et financière ?

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

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

Quelles devraient être les priorités des réformes dans le secteur public ?

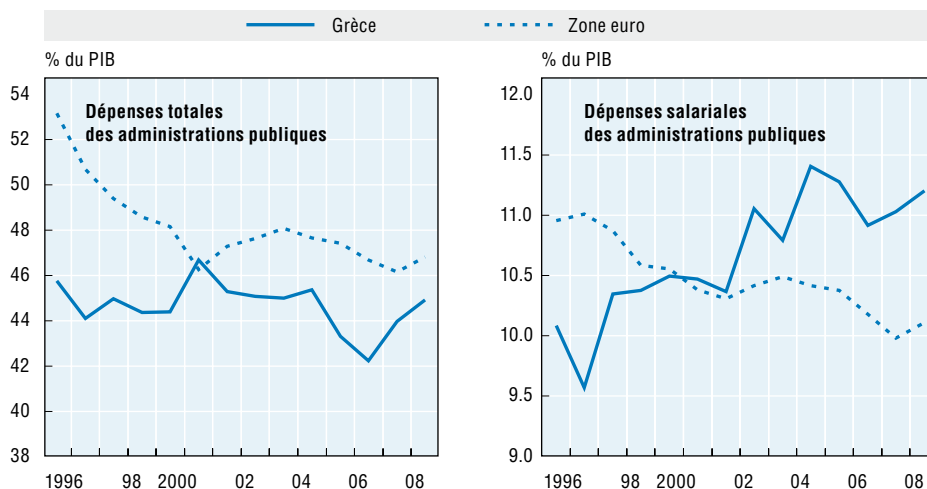
Le déficit budgétaire élevé et l'augmentation récente de la dette publique témoignent de la nécessité urgente d'améliorer la situation financière et l'efficacité du secteur public. La mauvaise situation budgétaire fait que la Grèce n'a à sa disposition qu'un bouclier budgétaire médiocre dans la récession actuelle. Les marges de manœuvre budgétaire, principal outil de stabilisation pour les pays de la zone euro, doivent être rétablies pour faire face aux chocs économiques. La récession va en outre aggraver une situation budgétaire déjà difficile et le coût de la dette souveraine. La nécessité d'une réforme est encore accentuée par les pressions sur les finances publiques qui s'annoncent pour les prochaines

décennies : la baisse attendue des fonds structurels en provenance de l'UE et la charge budgétaire liée au vieillissement de la population. Le niveau d'efficacité des services publics, surtout dans les secteurs de la santé et de l'éducation, est inférieur à la moyenne OCDE. Il faut donc intensifier les efforts de réforme du secteur public pour assainir les finances de l'État et accroître l'efficacité des services publics. Un secteur public performant jouerait aussi un rôle central dans la modernisation de l'économie et dans le maintien d'un taux de croissance tendancielle élevé.

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

Le fait que les objectifs budgétaires ont été manqués à plusieurs reprises témoigne de la difficulté de maîtriser les dépenses. En particulier, les dépenses en personnel ont augmenté rapidement en raison de différents mécanismes de prestations spéciales, d'augmentations de salaires supérieures aux gains de productivité et de sureffectifs dans de nombreux ministères. Les entreprises publiques, les hôpitaux, les caisses de sécurité sociale et les autorités locales, qui contribuent pour une part importante au dépassement répété de dépenses, ne sont pas soumis à une contrainte budgétaire stricte. La gestion générale des dépenses doit être renforcée. Une progression modérée des salaires dans le secteur public est indispensable non seulement pour améliorer les finances

Graphique 2.
ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES
Comparaison internationale



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

publiques, mais aussi pour contenir les pressions salariales, étant donné que ce secteur joue un rôle précurseur pour les négociations collectives du secteur privé. La mise en place d'une autorité centrale chargée des paiements de salaires, envisagée par le gouvernement, représente une étape positive vers une meilleure gestion des salaires du secteur public. *La rationalisation prévue des prestations spéciales des salariés devrait aussi se dérouler rapidement, même si cela ne concerne que les nouvelles embauches. La politique de remplacement partiel des départs dans le secteur public devrait être poursuivie. L'amélioration de la performance des entreprises publiques doit rester une priorité ; il faut notamment appliquer rapidement le nouveau cadre opérationnel qui instaure une gouvernance améliorée et l'établissement de plans d'activité annuelle. Il faut veiller à ce que le passage prévu à une structure budgétaire fondée sur des programmes et à un cadre budgétaire pluriannuel intervienne d'ici à l'échéance de 2012 fixée par les autorités et que les réformes engagées pour moderniser le système comptable public soient menées à bien rapidement.*

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

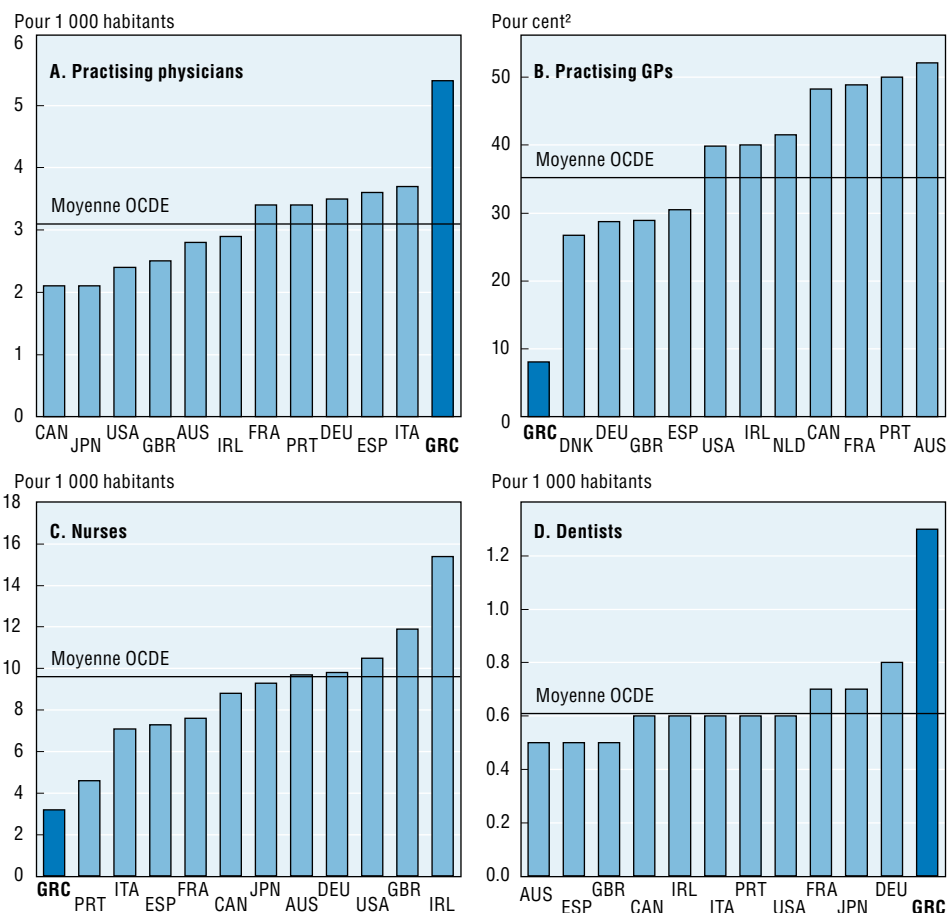
Comment améliorer la qualité des services publics de santé ?

Tandis que les résultats sanitaires de la Grèce soutiennent largement la comparaison avec la moyenne des pays de l'OCDE, l'état du système public de santé suscite de l'insatisfaction dans la population. Cela tient entre autres à l'incapacité du système public de répondre aux attentes de la population, surtout en ce qui concerne la qualité des soins primaires. De surcroît, les ménages supportent des frais médicaux privés considérables, notamment des paiements informels élevés, ce qui conduit à s'interroger sur l'équité de l'accès à certains services et sur l'efficacité du système. Cet état de choses est dû aux distorsions de la tarification des services et à une offre limitée de généralistes et d'infirmières, alors même que les spécialistes sont trop nombreux. L'amélioration de la qualité des services publics de soins primaires est à juste titre une priorité pour les autorités. Un projet de loi est en cours d'élaboration en vue d'établir un système de médecins référents, des budgets de santé individuels par patient ainsi que des protocoles médicaux pour harmoniser et rationaliser les pratiques médicales. Ces réformes sont opportunes. Un système de médecins référents aiderait à instaurer un meilleur équilibre entre la médecine préventive et la médecine curative, et assurerait un suivi et une coordination améliorés des soins

de santé, surtout en ce qui concerne les maladies chroniques, qui devraient être plus fréquentes à mesure que la population vieillit. Il faut aussi davantage d'infirmières et de généralistes. Des modifications de la structure de rémunération des praticiens aideraient à réduire la pratique des paiements informels actuellement élevée. La mise en place des systèmes hybrides conjuguant les paiements de capitation et les paiements à l'acte pour les médecins en consultation externe travaillant pour les caisses d'assurance-maladie pourraient stimuler la concurrence et améliorer l'offre de soins. Une autre solution consisterait à interdire les pratiques duales, selon lesquelles certains médecins travaillent à mi-temps pour les caisses, ce qui les encourage à minimiser leurs efforts dans le secteur public et à user de leurs fonctions pour étendre leur clientèle privée. Les salaires des médecins d'hôpitaux pourraient être modulés de façon à attirer davantage de praticiens vers les spécialités dont la demande est élevée. Par ailleurs, il est crucial de renforcer les contrôles et les sanctions à l'encontre des paiements informels.

Le système de santé est en outre extrêmement fragmenté, ce qui alourdit les coûts administratifs et réduit la qualité des soins. Il est important de résoudre ces problèmes dès maintenant, étant donné la hausse attendue de la demande de soins dans les prochaines décennies et la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Il est possible d'améliorer la gouvernance et l'efficacité en atténuant la fragmentation du système entre le système national de santé et les multiples caisses d'assurance-maladie. Ces caisses d'assurance-maladie devraient être séparées de

Graphique 3.
RESSOURCES HUMAINES
DANS LE SECTEUR
DE LA SANTÉ
2006¹



1. 2006 ou dernière année disponible.

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

Source : Eco-Santé OCDE, 2008.

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

La méthode actuelle de contrôle des dépenses hospitalières publiques se traduit par une microgestion excessive et inefficace de la part du ministère de la Santé. De surcroît, les hôpitaux ont pris l'habitude d'accumuler d'importants arriérés, qui ont été versés par l'État sans que celui-ci mette en place des mécanismes efficaces de contrôle des coûts. En outre, depuis 1990, les dépenses pharmaceutiques augmentent plus rapidement que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, ce qui reflète l'absence d'incitations appropriées à maîtriser les coûts. Pour accroître l'efficacité des hôpitaux, il faut étendre leur autonomie de gestion, achever le passage aux normes comptables internationales dans les quelques hôpitaux qui ne les ont pas encore adoptées, nommer des gestionnaires qualifiés et réviser les systèmes de financement. Ces systèmes devraient reposer sur des budgets complets, prospectifs et contraignants, les moyens affectés étant fixés d'après des évaluations de coûts par catégorie de pathologie et non en fonction de la durée d'hospitalisation. Il faudrait maîtriser les dépenses de médicaments en augmentant les contributions formelles des patients aux coûts, en encourageant l'utilisation de produits génériques et en réformant le système de rémunération des pharmaciens. Leur rémunération devrait découler en partie des services rendus aux clients, sur la base de taux forfaitaires et non du chiffre d'affaires, comme par exemple en Suisse. Il faudrait aussi envisager de rétablir la liste positive des médicaments remboursés, sans exception possible. Le système de suivi de la prescription de médicaments, récemment mis en place, contribuera dans une large mesure à la maîtrise des dépenses pharmaceutiques. Tandis que l'efficacité de chacune de ces mesures est potentiellement limitée, un programme englobant plusieurs actions différentes se révélerait certainement efficace. ■

Comment renforcer la performance du système d'éducation ?

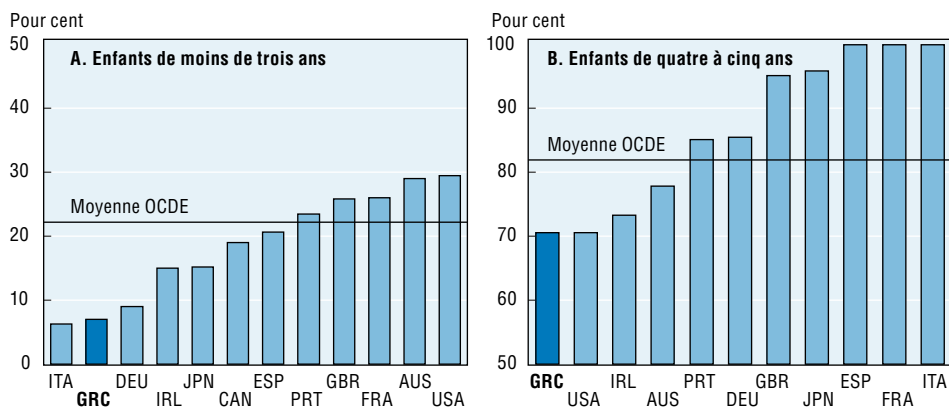
Des résultats scolaires satisfaisants revêtent une importance majeure pour améliorer la productivité et le niveau de vie dans un contexte de concurrence internationale grandissante. En dépit des progrès accomplis au cours des décennies écoulées, le niveau scolaire de la plupart des groupes d'âge en Grèce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

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

La réforme de l'enseignement primaire et secondaire est aussi une des grandes priorités des autorités. Les problèmes de qualité s'expliquent par l'absence d'incitations à la performance pour les enseignants et par une autonomie très limitée des établissements. De surcroît, le programme d'enseignement ne prépare pas les élèves à la vie postscolaire, surtout dans l'enseignement professionnel et technique et, au niveau du deuxième cycle du secondaire, le programme est trop axé sur la préparation des examens d'entrée à l'université. En raison de la mauvaise réputation de l'enseignement public, d'importantes sommes sont dépensées pour des cours privés préparatoires à l'université. Afin d'améliorer les résultats éducatifs, la Grèce devrait accroître l'autonomie des établissements et les incitations des enseignants, ce qui s'est traduit dans d'autres pays de l'OCDE par une amélioration de la qualité de l'éducation. Par exemple, un abaissement du taux d'encadrement relativement élevé pourrait permettre de dégager des ressources pour récompenser les bons enseignants. Toutefois, une plus grande autonomie doit s'accompagner d'une responsabilité accrue des établissements. Les évaluations qui suivent la performance des élèves et permettent une analyse comparative des établissements sont de l'avis général des conditions préalables pour améliorer la performance, et devraient donc faire partie des réformes. Les politiques de responsabilisation des enseignants peuvent aussi avoir des effets positifs sur les résultats. Les propositions de réformes actuelles visant à améliorer les programmes du deuxième cycle du secondaire et à découpler ce niveau d'enseignement des examens d'entrée à l'université vont dans la bonne direction. Ces mesures pourraient aussi contribuer à réduire le recours excessif des élèves au bachotage privé.

Graphique 4.

TAUX DE FRÉQUENTATION DES SERVICES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE EN 2003-2004¹



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

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

Toutefois, ces initiatives, comme le reconnaît le gouvernement, doivent s'accompagner d'une modification du système d'entrée à l'université. Une solution à cet égard consisterait à mettre en place un examen national unique fondé sur un programme amélioré à la fin du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, qui déboucherait sur le certificat de fin d'études. La sélection pour l'entrée dans l'enseignement supérieur pourrait donc être laissée à l'initiative des universités elles-mêmes.

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

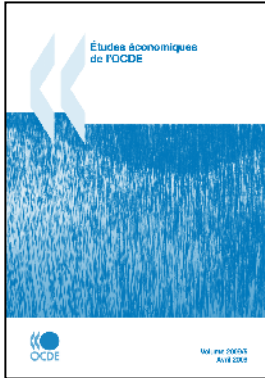
Quelles réformes supplémentaires sont requises pour stimuler la flexibilité de l'économie ?

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

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : Piritta Sorsa, courriel : piritta.sorsa@oecd.org, tél : +33 1 45 24 82 99 ou Claude Giorno, courriel : claudio.giorno@oecd.org, tél : +33 1 45 24 9 11 ou Vivian Koutsogeorgopoulou, courriel : vassiliki.koutsogeorgopoulou@oecd.org, tél : +33 1 45 24 80 92.

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.

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-fr.

Perspectives économiques n° 85, juin 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
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

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
Internet : 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.centre@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/berlin

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
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
Internet : 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
Internet :
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.