issa | ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

Grèce

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Alan Wood (Consultant international).

Ian Orton était responsable de la gestion du projet.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse http://www.issa.int/Resources. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Première publication en 2010
© Asociation internationale de la sécurité sociale, 2010

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Grèce

Résumé

La crise financière a clairement provoqué une récession en Grèce, avec une diminution de 4,5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) au premier trimestre 2010 – le sixième trimestre consécutif de contraction du PIB, qui a touché très fortement les secteurs manufacturier et touristique. Le chômage a atteint 12,1 pour cent au premier trimestre 2010, chiffre le plus élevé en six ans, même si la crise du marché du travail concerne surtout les jeunes, dont le taux de chômage s'élève à 30 pour cent.

Pour y faire face, le gouvernement a réduit les dépenses (pensions et salaires du secteur public) et a engagé 5,5 milliards de dollars des Etats-Unis (EU) pour: moderniser l'administration de la sécurité sociale et encourager les départs en retraite différés (Nouvelle loi sur la Sécurité sociale, avril 2008); renforcer la création d'emplois; réduire le chômage et aider les plus vulnérables (Plan national d'action pour l'emploi, avril 2009); restreindre les dépenses de fonctionnement du gouvernement et réformer le système fiscal (Programme de stabilité et de croissance, janvier 2010).

La situation d'après-crise sera très probablement déterminée par l'aide financière d'urgence de 146 milliards de dollars des EU, débloquée conjointement par le Fonds monétaire international (FMI) et l'Union européenne (UE), que le gouvernement grec a acceptée en mai 2010. Ce renflouement vise à aider la Grèce à maîtriser son déficit budgétaire, à stimuler la compétitivité et à gagner la confiance des agences internationales de notation. En outre, il devrait créer un précédent à l'intention des pays déterminés à se sortir de la récession et à profiter au maximum du redressement économique quand il se produit.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale exerce un contrôle général. Dirigé par un gouverneur et un conseil d'administration tripartite, l'Institut d'assurances sociales administre les programmes par l'intermédiaire d'agences locales.

Aperçu du système de sécurité sociale

Le système de sécurité sociale en Grèce est fondé sur deux composantes: la protection de base et la protection complémentaire. Il existe un certain nombre de caisses et de régimes d'assurance qui sont gérés par diverses institutions établies en vertu de la loi. Les prestations et les conditions d'ouverture des droits sont également différentes d'une institution à l'autre, ce qui rend le système assez complexe.

Le principal organisme d'assurance est Institut d'assurances sociales – Caisse générale d'assurance des travailleurs salariés (IKA-ETAM), le régime d'assurance par répartition couvrant la majeure partie des travailleurs salariés. En outre, il existe des régimes spéciaux

pour les fonctionnaires et certaines catégories de travailleurs, comme les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles.

Le système de sécurité sociale fournit les prestations suivantes aux salariés:

- prestations de maladie et de maternité;
- prestations en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle;
- indemnités de décès;
- prestations d'invalidité;
- prestations de vieillesse et de survivant;
- prestations de chômage; et
- prestations familiales.

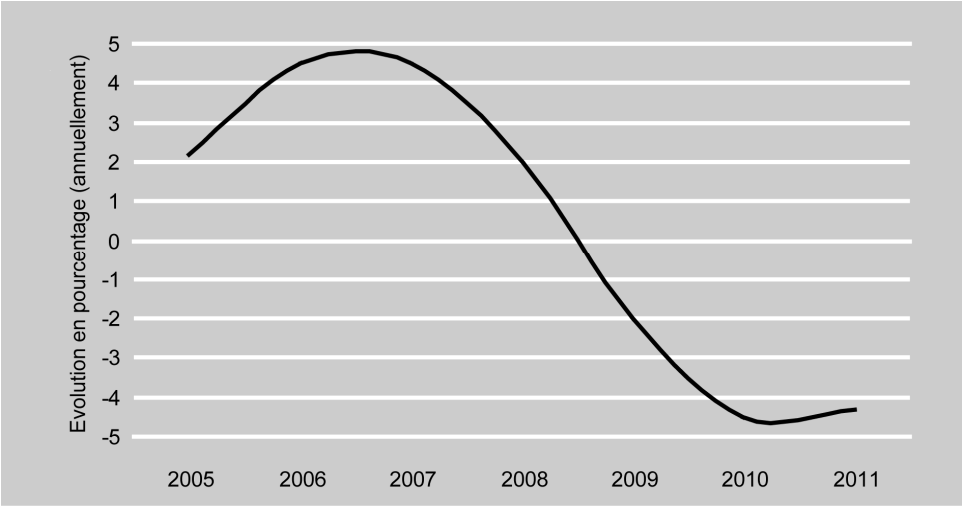
L'IKA-ETAM administre les prestations de maladie et de maternité. Les indemnités de chômage et les prestations familiales sont gérées par l'Office d'emploi de la main d'œuvre (OAED), l'IKAM-ITAM collectant les cotisations versées pour le compte de l'OAED.

Impact de la crise

L'économie et la population active

Bien que l'impact de la crise ait été quelque peu différé, comme dans la plupart des pays de l'UE, l'économie et le marché du travail de la Grèce ont été négativement affectés par la crise financière mondiale de 2007. A partir du début 2009, l'économie s'est contractée et le PIB réel a nettement baissé, tendance qui devrait, selon les prévisions, se poursuivre jusqu'à la fin 2010.

Figure 1. ***Croissance du PIB réel en Grèce, 2006-2010***

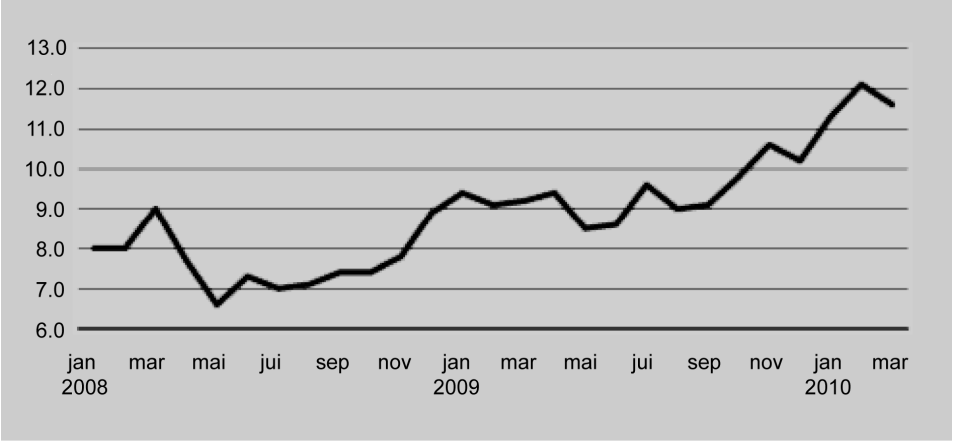


Source: Economist Intelligence Unit (EIU), 2010

Cependant, à l'inverse de la plupart des pays de l'UE, l'économie grecque reste engluée dans la récession: le PIB s'est contracté de 1 pour cent de plus trimestriellement en janvier-mars 2010, à -4,5 pour cent, soit le sixième trimestre consécutif de baisse. Avec une demande et une consommation réduites, les niveaux de la production, des exportations et du commerce ont accusé une baisse marquée. L'industrie de détail, le textile, les secteurs manufacturier et touristique ont été particulièrement touchés.

Les conséquences en termes de chômage se sont fait sentir dans l'ensemble du pays (notamment dans le nord). Selon le ministère de l'Emploi et de la Protection sociale, le taux de chômage est passé de 7,7 pour cent en avril 2008 à 9,4 pour cent en avril 2009. Comme il ressort de la Figure 2, selon l'UE, le chômage avait atteint 12,1 pour cent en février 2010, soit la valeur la plus élevée en six ans.

Figure 2. ***Le chômage (mesure harmonisée de l'UE), 2008-2010***



Source: EIU (2010).

Cependant, les chiffres globaux masquent des problèmes structurels sous-jacents. Le taux de chômage des femmes est près de deux fois et demie supérieur à celui des hommes (12,6 pour cent pour les femmes, contre 5 pour cent pour les hommes en 2007), tandis que le taux pour les nouveaux entrants sur le marché du travail (âgés de 15 à 29 ans) est d'environ 30 pour cent. S'agissant de cette dernière catégorie, les conséquences pour la formation du capital humain actuel et futur sont importantes.

La contagion de la dette

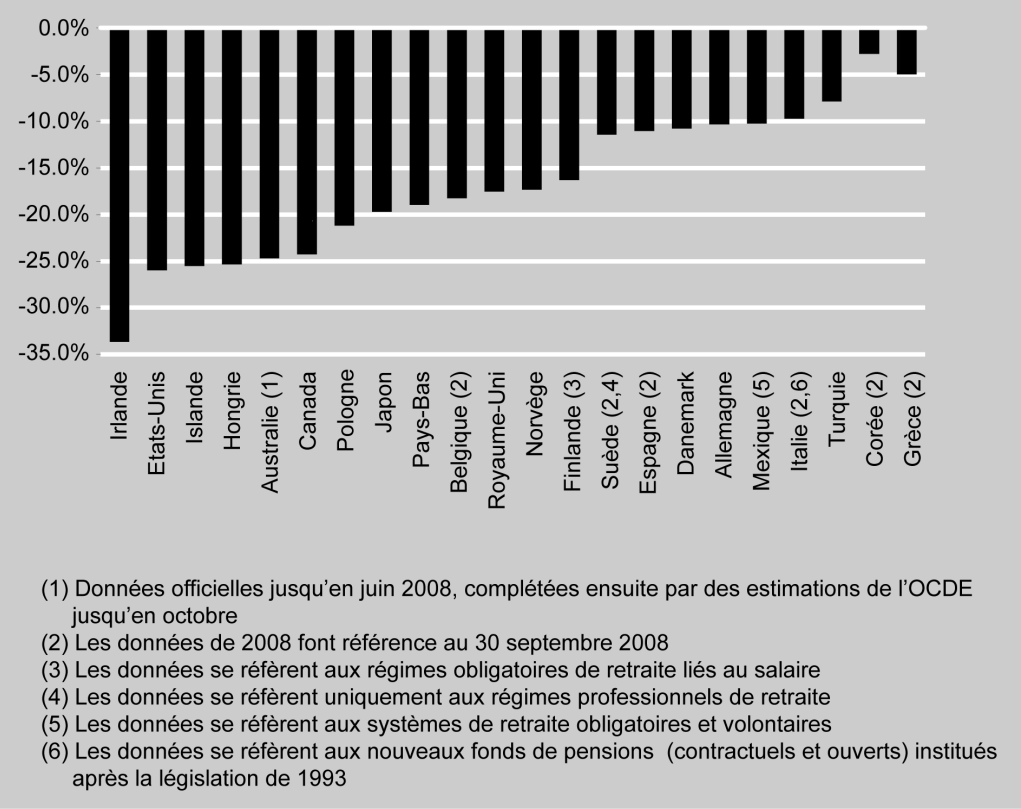
La dette publique constitue une autre composante des tensions budgétaires de l'après-crise, qui est susceptible d'avoir des effets négatifs sur les dépenses sociales. Le volume de la dette publique devrait augmenter pour atteindre 120 pour cent du PIB en 2010, soit le deuxième chiffre le plus élevé des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Il importe de souligner que la note de crédit de la Grèce a été récemment abaissée et que, pour pouvoir honorer le paiement des intérêts de sa dette durant les deux ou trois prochaines années, le gouvernement a dû négocier en mai 2010 avec le FMI et l'UE un accord portant sur une aide financière d'urgence de 146 milliards de dollars des EU. L'ampleur de ce montage financier (46 pour cent du PIB grec en 2009) et les conditions s'y rattachant ont suscité des inquiétudes quant à la solvabilité de la Grèce et à son potentiel de croissance.

Rendement des placements

Les turbulences des marchés ont clairement nui au rendement des investissements des fonds de sécurité sociale, mais la Grèce s'en est relativement mieux tirée que la plupart des pays de l'UE et de l'OCDE (voir la Figure 3).

Figure 3. ***Rendements réels des fonds de pensions pour certains pays, janvier-octobre 2008 (pourcentage)***



Source: Bureau international du Travail (BIT), 2009

Un rapide examen des rendements des fonds de pension grecs en 2008 montre une baisse d'environ 10 pour cent, soit moins de la moitié de la moyenne des pays de l'OCDE.

Selon le ministère de l'Emploi et de la Protection sociale, la valeur des fonds qu'il administre n'a pas enregistré de variation substantielle entre 2007 et 2008. Le Tableau 1 fait apparaître la faible variation de la valeur totale des actifs.

Tableau 1. ***Valeur des fonds de pension (en milliers de dollars)***

	2004	2005	2006	2007	2008
Total des actifs	27 501 927	32 303 455	36 430 112	36 809 556	39 420 510
Titres	15 879 579	18 565 451	19 830 597	19 228 145	18 962 303
Dépôts	10 718 394	12 859 873	15 717 698	16 298 714	18 694 060
Immobilier	903 954	878 131	881 818	1 197 922	1 655 162

Source: Ministère de l'Emploi et de la Protection sociale (2009).

Toutefois, on estime que le déficit des pensions représente environ deux fois le montant du PIB du pays, qui est de 322 milliards de dollars des EU, et que le système devrait faire faillite en moins de 15 ans si rien n'est fait. Le profond déséquilibre actuariel des pensions a justifié une série de mesures d'austérité draconiennes, d'une valeur de 38,2 milliards de dollars des EU (partie intégrante du montage financier de renflouement).

Capacités administratives

La crise a manifestement provoqué une dégradation de la situation financière de la Grèce et a encore réduit la capacité des systèmes grecs de sécurité sociale et de pensions privées à maintenir le niveau des prestations. Compte tenu des difficultés prévisibles du gouvernement à gérer les besoins de la sécurité sociale, celui-ci n'a eu d'autre choix que de demander une aide financière d'urgence au FMI et à l'UE. Sans intervention extérieure, le double problème de l'augmentation des dépenses et de la baisse des recettes aurait hâté le moment où le gouvernement n'aurait plus eu de liquidités pour payer les prestations. Les mesures d'austérité prises par la Grèce lui fournissent aujourd'hui les moyens de payer les prestations tout en imposant, entre autres choses, une vaste réforme de la sécurité sociale.

Réponses à la crise

Plutôt que d'adopter une série coordonnée de mesures de relance en réponse à la crise, le gouvernement a réagi par un train de mesures d'expansion et de contraction, échelonnées sur les années 2008 et 2009. Avec le soutien du Fonds social européen, le gouvernement grec affectera la majeure partie des 5,5 milliards de dollars des EU réservés à la période 2007-2013 pour atteindre 1,3 million de bénéficiaires. L'accent est mis particulièrement sur les personnes et les secteurs économiques les plus vulnérables (par exemple, le tourisme et la construction).

Réforme radicale des pensions (mars 2008)

Malgré les grandes manifestations syndicales et les grèves à travers le pays, le parlement a adopté une réforme des pensions de vieillesse comportant un gel des pensions pendant trois ans et un resserrement des conditions pour bénéficier d'une retraite anticipée. Par exemple, l'âge de la retraite pour les femmes a été relevé de 60 à 65 ans, et les mères avec des enfants mineurs n'ont plus la possibilité de partir à la retraite avant 55 ans (50 ans aujourd'hui).

La nouvelle loi sur la sécurité sociale (avril 2008)

Une nouvelle loi a été adoptée pour restructurer le système de sécurité sociale en regroupant 133 institutions et services en 13 institutions. Le gouvernement cherche à améliorer la qualité des services en réduisant la bureaucratie et en accroissant les investissements dans les technologies de l'information et de la communication (TIC). La loi crée également le Capital de sécurité sociale pour la solidarité intergénérationnelle (AKAGE), qui garantit les programmes de sécurité sociale.

Pour encourager les départs à la retraite différés, les pensions des personnes qui continueront à travailler après 35 années d'activité seront majorées de 3,3 pour cent par période de trois ans. A compter de 2009, les pensions de retraite anticipée seront réduites de 6 pour cent, contre 4,5 pour cent de réduction par an actuellement. Pour les ménages pauvres, des prestations forfaitaires sont également prévues sous la forme d'une "allocation de cohésion sociale". Les prestations de chômage seront relevées à 70 pour cent du salaire minimum au cours des prochaines années.

Plan national d'action pour l'emploi (avril 2009)

Le Plan comporte des dispositifs dynamiques du marché de l'emploi visant à stimuler la création d'emplois, à réduire le chômage et à aider les plus vulnérables. Le gouvernement

dépensera 390 millions de dollars des EU pour subventionner pendant quatre ans les cotisations de sécurité sociale des employeurs qui embaucheront de jeunes salariés, et dispensera une formation spécialisée aux femmes et aux jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans.

L'OAED a également lancé un "programme d'emploi intégré" qui fournit une reconversion professionnelle et une aide à la réinsertion sur le marché du travail aux personnes licenciées des entreprises implantées dans les régions les plus touchées, telles que Drama, Ferres, Larisa, Naoussa et Xanthi.

Programme de stabilité et de croissance (janvier 2010)

Le gouvernement a annoncé une réduction de 10 pour cent des dépenses de sécurité sociale et de ses frais de fonctionnement d'ici 2013. Il fait également des efforts pour améliorer la transparence dans la gestion budgétaire en modifiant le processus de budgétisation, de contrôle et d'évaluation de sa mise en œuvre, ce qui implique une réforme du système fiscal et la lutte contre l'évasion fiscale par une amélioration des procédures de vérification comptable.

Réformes mises en œuvre (approuvées par le parlement en juillet 2010)

- Une réforme des retraites a été adoptée. Entre autres choses, elle prévoit un relèvement de l'âge de la retraite minimum et obligatoire tous les trois ans à partir de 2020, en fonction de l'espérance de vie.
- La réforme financière et administrative fixe un cycle budgétaire triennal pour les organismes de sécurité sociale.
- La réforme du marché du travail rendra plus facile l'embauche et le licenciement des travailleurs en renforçant les dispositions en matière de flexibilité du temps du travail, notamment dans les activités saisonnières.
- La réforme des soins de santé impose aux patients de payer les soins hospitaliers, leurs dépenses étant ensuite remboursées par les caisses d'assurance sociale.

Quels enseignements à tirer?

L'expérience grecque montre que le rôle des paiements de transfert sociaux comme stabilisateurs économiques et sociaux est largement accepté. Comme première réponse à l'aggravation des difficultés et en vue d'atténuer l'impact de la récession, le gouvernement a étendu les prestations de sécurité sociale. Mais cela a pour conséquence un accroissement de la dette nationale dont le volume considérable a été perçu négativement par les principales agences internationales de notation, ainsi que par l'UE. La question de la responsabilité financière se trouve désormais au cœur du débat sur la sécurité sociale, qui a stimulé les nombreuses réformes visant à renforcer le processus de budgétisation et son contrôle: par exemple, l'accès en ligne aux budgets pour accroître la transparence et la responsabilité financière.

En réponse à l'intensification des pressions internationales pour une réduction de la dette publique, le gouvernement s'attaquera au problème de la non-viabilité des dépenses publiques par deux types de mesures: des politiques de rationalisation des dépenses et d'accroissement de l'assiette des recettes, telles que la maîtrise de l'évasion des cotisations de sécurité sociale; et une réforme du système des retraites. Des réductions budgétaires draconiennes sont prévues d'ici 2013 (de 12 pour cent du PIB à moins de 3 pour cent). Si ces mesures sont couronnées de succès, elles renforceront la capacité des générations futures à surmonter les récessions

économiques même si, manifestement, cela aura immédiatement d'importantes répercussions sur plusieurs groupes sociaux.

Sans doute, le gouvernement a aussi retenu une dure leçon des crises passées en mettant en œuvre une série de dispositifs de stimulation du marché du travail, visant à éviter les dépenses de réinsertion des travailleurs les plus vulnérables (les jeunes et les femmes). Maintenir en activité sur le marché du travail les salariés licenciés (du fait de leur dépendance vis-à-vis de secteurs particuliers) s'est révélé efficace. Jusqu'à présent, 2 500 anciens salariés de grandes entreprises ont bénéficié des programmes d'emploi intégrés de l'OAED, avec des effets secondaires positifs sur l'économie et la société locales.

Conclusion

Le poids excessif de la dette grecque continue de dominer les discussions sur les dépenses publiques, qu'il s'agisse ou non de la sécurité sociale. Plus qu'un simple révélateur de la non-viabilité des fonds de pensions grecs, la crise a largement contribué à mettre en lumière la question de la dette publique à long terme et celle des graves déficits budgétaires, et a fait ressortir les risques potentiels d'une contagion transnationale provoquée par la dette. Ces conditions réunies ont ultimement entraîné une perte de confiance dans l'économie, une baisse importante de la valeur des pensions (10 pour cent en 2008) et le renflouement par le FMI et l'UE. Le défi pour la sécurité sociale en Grèce consiste désormais à faire face à l'impopularité des mesures d'austérité telles que le resserrement des conditions d'octroi des pensions.

L'impact négatif de la crise sur l'économie réelle est évident. En 2008, l'impact initial macroéconomique et sur le marché du travail a été assez limité en comparaison avec la plupart des pays de l'UE. En 2009, la Grèce est cependant entrée en récession (dans laquelle elle se trouve toujours). Quoique l'effet en ait été différé, l'industrie et le secteur des services restent sous le coup de la crise, et le taux chômage national a doublé de mai 2008 jusqu'au pic de 12 pour cent atteint fin 2009.

Néanmoins, l'aspect le plus aigu de la crise du marché du travail est à chercher derrière les chiffres globaux du chômage. Par exemple, le taux de chômage pour les nouveaux entrants sur le marché du travail (âgés de 15 à 29 ans) s'élève à environ 30 pour cent. Pour faire face à ce problème, le Plan national d'action pour l'emploi (2009) a été lancé, avec des dispositifs ciblant les catégories les plus vulnérables.

Avec une contraction de 4 pour cent prévue en 2010, l'Office national grec de la statistique est plus optimiste que d'autres observateurs (par exemple, l'EIU l'évalue à 4,6 pour cent). La capacité de la Grèce à se sortir de la récession (et même à faire face à un nouveau ralentissement) dépend en grande partie de la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les changements structurels exigés dans le cadre du processus de renflouement.

Références

AISS. 2010a. *Réduction des dépenses sociales: troisième phase de la crise?* Association international de la sécurité sociale. *http://www.issa.int/fre/ Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/Reduced -social-spending-A-third-stage-to-the-crisis,* (visité le 25 mai 2010).

—. 2010b. *Reform of the Greek social security system.* Association international de la sécurité sociale. Disponible à *http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Europe/Greece/(link)/ Reforms%2010* (visité le 15 juin 2010).

— 2010c. *Les régimes de sécurité sociale face à la crise.* Association international de la sécurité sociale Disponible à *www.issa.int./aiss/Resources/Social-Policy-Highlight/Social-security-systems-Responding -to-the-crisis* (visité le 5 mai 2010).

BBC. 2009. *Greece unveils major spending cuts*. British Broadcasting Corporation. Disponible à *http://news.bbc.co.uk/2/hi/8411749.stm* (visité le 28 juin 2010).

BIT. 2009. *The financial and economic crisis: A decent work response*, Genève, Bureau international du Travail.

CE. 2009. Second joint assessment by the SPC and the EC of the social impact of the economic crisis and of policy responses, Bruxelles, Social Protection Committee.

—. 2009. *Recovering from the crisis: 27 ways of tackling the employment challenge*. Bruxelles, Commission européenne.

EIU. 2010. *Country report: Greece.* Economist Intelligence Unit. Disponible à *http:www.eiu.com* (visité le 23 juin 2010).

Europa. 2010. *Greece*. Available at *http://ec.europa.eu/employment_social/social_security_schemes/national_ schemes_summaries/grc/1_general_en.htm* (visité le 25 juin 2010).

Ministry of Employment and Social Protection. 2009. ISSA survey response.

Reuters. 2010a. *EU urges Greece to stick to austerity, pension plan*. Disponible à *http://www.reuters.com/article /idUSLDE64O10Y20100525* (visité le 26 juin 2010).

— 2010b. *Summary of Greek stability and growth programme*. Disponible à *http://www.reuters.com/article/ id USLDE60D0V520100114* (visité le 21 juin 2010).

US Government. 2010. *Social security programs around the world: Greece*, Washington, DC, US Social Security Administration.

www.issa.int

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障