

Chapitre 3

Pensions : une réforme d'ensemble s'impose d'urgence

Une vaste réforme des pensions s'impose d'urgence pour assurer l'équilibre financier, éliminer les distorsions qui jouent contre la poursuite d'activité à partir d'un certain âge et traiter efficacement les problèmes de pauvreté.

Premièrement, d'après les prévisions, d'ici le milieu du siècle les dépenses de pensions en Grèce devraient augmenter plus que dans tout autre pays de l'OCDE. Une réforme est indispensable non seulement pour assurer l'équilibre financier du système mais aussi parce que, sinon, les dépenses de pensions représenteront plus d'un cinquième du PIB (non révisé) et évinceront d'autres dépenses sociales nécessaires pour assurer la cohésion sociale et la réalisation des objectifs structurels. À en juger par les prévisions concernant d'autres pays de l'UE, on peut penser que tout ajustement impliquera avant tout une baisse des prestations de pensions par rapport au salaire moyen, encore que l'ampleur de l'ajustement pourrait être limitée par des mesures visant à réduire les phénomènes désincitatifs vis-à-vis de la poursuite d'activité à partir d'un certain âge et à fermer les nombreuses voies d'accès détournées à une retraite anticipée.

Deuxièmement, les incitations à partir tôt à la retraite sont, en Grèce, parmi les plus fortes de la zone OCDE, et elles se traduisent par un faible taux d'emploi des seniors. Il existe un lien ténu entre les cotisations et les prestations, et tout un ensemble de dispositions spéciales permettent de partir à la retraite avant l'âge «normal» de la retraite, fixé à 65 ans. Pour éliminer les phénomènes désincitatifs, il faudrait lier les pensions aux cotisations tout au long de la vie et instaurer une plus grande justice actuarielle dans le système, tout en supprimant progressivement les multiples possibilités de départ anticipé à la retraite.

Troisièmement, en dépit de l'importance des dépenses globales de pensions, la diversité des taux de remplacement selon les régimes signifie que les dépenses de pensions ne sont pas toujours ciblées sur ceux qui en ont le plus besoin. Pour réduire les dépenses globales de pensions tout en améliorant la protection contre la pauvreté durant la vieillesse, il faudra certainement que toute pension destinée à constituer un filet de sécurité – qu'elle soit sous conditions de ressources, soumise à des critères de résidence, par exemple, ou basée sur l'actuel minimum de pension – ne soit accessible qu'à l'âge officiel de la retraite, contrairement à la situation actuelle où les pensions minimum sont accessibles beaucoup plus précocement, ce qui fausse gravement les mécanismes incitatifs vis-à-vis du départ à la retraite.

Le système de pensions est extrêmement fragmenté

Les pensions proviennent presque entièrement de multiples régimes liés aux gains, à prestations définies, gérés en répartition par le secteur public, et qui couvrent pratiquement toute la population. L'une des caractéristiques du système est son extrême fragmentation, entre secteurs d'emploi et d'activité économique et entre types de prestations (pensions de base et pensions complémentaires, et allocation de cessation d'emploi).

Il existe trois grands régimes d'assurance de base qui servent des pensions de retraite, d'invalidité et de survivant : l'IKA, l'Institut d'assurances sociales, qui est le plus gros organisme, couvre la plupart des salariés du secteur privé; l'OAAE couvre la plupart des travailleurs indépendants; l'OGA est le régime des exploitants agricoles (tableau 3.1). Il existe, en outre, plus d'une vingtaine de caisses primaires spécialisées pour, par exemple, les avocats, les ingénieurs ou les marins. Les pensions des fonctionnaires sont financées directement sur le budget, tandis que les entreprises publiques et les banques ont des caisses spécifiques. Très souvent, ces dispositifs assurent aussi une couverture maladie. En outre, il existe un plus grand nombre encore de caisses annexes qui servent des pensions complémentaires des pensions servies par les caisses primaires. En 1992, une réforme importante a introduit une certaine uniformité en imposant des règles analogues dans tous les secteurs (à l'exception de l'agriculture) pour tous les salariés qui commenceraient de travailler après le 1^{er} janvier 1993. Dans le même temps, le système est devenu moins généreux. Cependant, cela introduit une complexité supplémentaire en raison du principe des «droits acquis», par rapport à ce changement et à d'autres, y compris en cas de fusion entre prestataires. La fragmentation du système induit plusieurs coûts directs :

- Il y a de grandes inégalités dans le système, qui font que les niveaux de pensions, les subventions publiques et le rendement des cotisations sont très différents selon les professions et les niveaux de revenu, en particulier pour ceux qui sont entrés sur le marché du travail avant 1993. Par exemple, les avocats et les fonctionnaires bénéficient, lorsqu'ils sont à la retraite, de transferts publics qui représentent plus des trois quarts de la pension moyenne perçue, alors que pour les salariés du secteur privé la proportion n'est même pas un cinquième (O'Donnell et Tinios, 2003).

Tableau 3.1. **Récapitulatif des principaux régimes de pensions**

En 2006

	En milliers d'individus		Ratio personnes assurées/pensionnés	En % du PIB			
	Personnes assurées	Pensionnés		Recettes	Dépenses	Avoirs	Subventions publiques
IKA – principale caisse d'assurances sociales des salariés	2 080	865	2.4	4.5	4.0	2.9	0.9
OAAE – regroupement des principales caisses des travailleurs indépendants	844	290	2.9	1.3	1.4	0.3	0.1
OGA – caisse d'assurance agricole	721	519	1.4	0.4	0.4	1.1	1.3

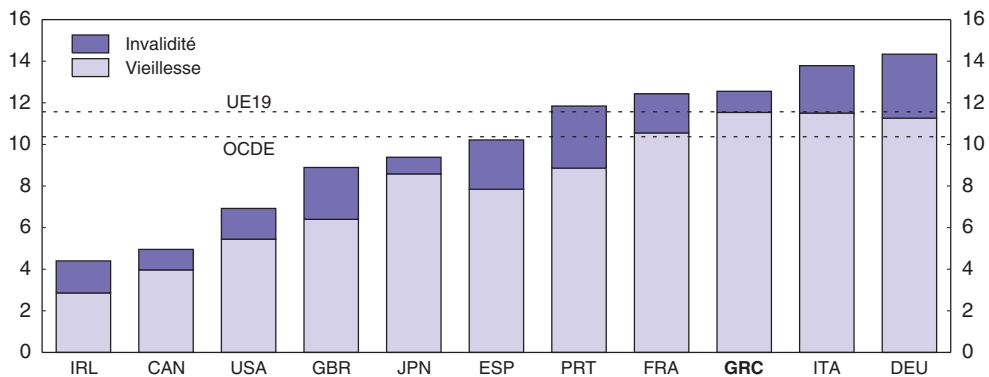
Source : Ministère de l'Économie et des Finances, *Budget 2006* et autres sources nationales.

- La grande fragmentation du système, conjuguée au financement en répartition et à différents mécanismes de subventions croisées (notamment avec des impôts affectés) induit un manque de transparence, encore aggravé par le manque de statistiques pour de nombreux petits régimes. Cela masque les contraintes budgétaires qui pèsent sur les différentes caisses et cela n'incite guère à un effort de maîtrise des dépenses; cela peut aussi être un obstacle majeur pour des réformes, même si la contrainte globale qui pèse sur les finances publiques devient de plus en plus manifeste (Börsch-Supan et Tinios, 2001).
- L'existence d'une multiplicité de régimes, y compris de petits régimes, alourdit notablement les coûts administratifs.

Le système de pensions : une bombe à retardement pour le budget

Le total des dépenses publiques de pensions de vieillesse en proportion du PIB est actuellement parmi les plus élevés de la zone OCDE, représentant environ 12½ pour cent du PIB (non révisé) (graphique 3.1). Sur la base des données du PIB révisé, ces dépenses atteindraient 10 % du PIB, ce qui placerait quand même la Grèce dans le quartile supérieur des pays de l'OCDE. L'une des grandes inquiétudes tient à ce que, d'après les dernières prévisions officielles nationales, l'augmentation à long terme des dépenses publiques de pensions, qui équivaldrait à plus de 10 % du PIB d'ici le milieu du siècle, est aussi parmi les plus fortes de la zone OCDE. En outre, il pèse davantage d'incertitudes sur ces prévisions concernant la Grèce que sur les prévisions concernant la plupart des autres pays de l'UE car elles n'ont pas été réactualisées récemment. En particulier, la Grèce est le seul pays de l'UE15 qui n'a pas pleinement pris part au récent exercice de projection du coût budgétaire à long terme du vieillissement conduit par le Comité de politique économique de l'UE (CPE, 2006).

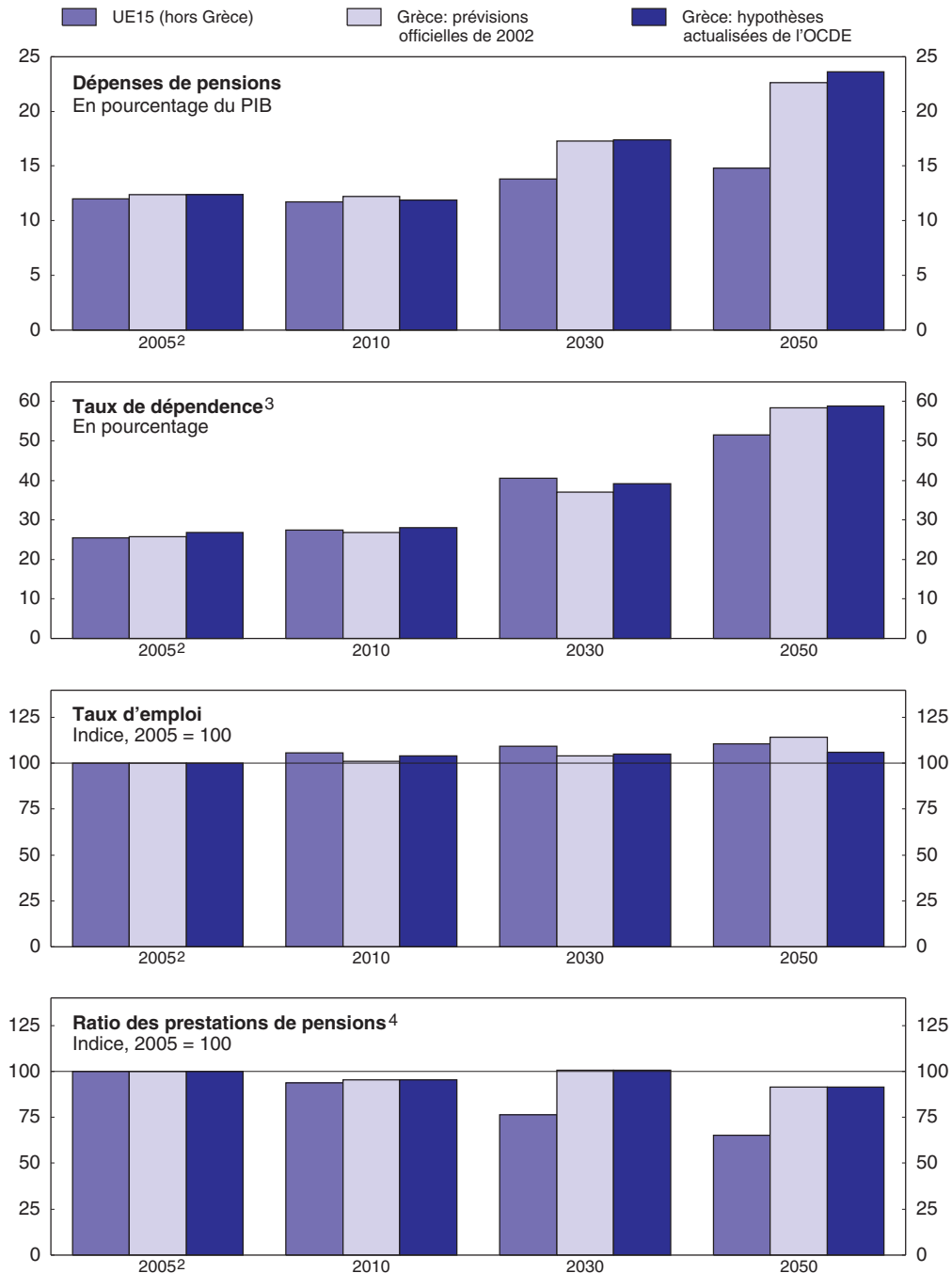
Graphique 3.1. **Dépenses publiques de pensions¹**
En pourcentage du PIB, 2003



1. Dépenses publiques et dépenses privées obligatoires. Les agrégats UE19 et OCDE sont des moyennes non pondérées. L'UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont aussi membres de l'OCDE; l'OCDE ne comprend pas la Turquie.

Source : OCDE (2007), *Statistiques de l'OCDE sur les dépenses sociales* – base de données en ligne.

Si l'on compare les dernières prévisions officielles nationales, réalisées en 2002, et les prévisions du Comité de politique économique de l'UE, en 2006, pour l'UE15¹, l'augmentation des dépenses de pensions en proportion du PIB, d'ici 2050, ressort à 10.2 % du PIB pour la Grèce contre seulement 2.8 % du PIB pour l'UE15 (graphique 3.2, partie supérieure). Une partie de l'écart s'explique par la démographie : si le rapport de

Graphique 3.2. Prévisions à long terme des dépenses de pensions : explications¹

1. Les dépenses de pensions en pourcentage du PIB peuvent être exprimées par le produit du taux de dépendance, du ratio de prestations de pensions et de l'inverse du taux d'emploi (voir annexe 3.A1).

2. 2004 pour l'UE15.

3. Population âgée de 65 ans et plus par rapport à la population âgée de 15 à 64 ans.

4. Rapport des dépenses de pensions moyennes par personne âgée de plus de 65 ans à la production par travailleur.

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.

dépendance démographique fait plus que doubler, d'ici 2050, aussi bien dans l'UE15 qu'en Grèce, l'augmentation est néanmoins plus forte en Grèce et ajoute quelque 2.5 % de PIB aux dépenses de pensions d'ici 2050 (graphique 3.2, deuxième partie). Une partie du surcoût est absorbée par des prévisions légèrement plus optimistes du taux d'emploi pour la Grèce, encore que la différence soit limitée. Un exercice de révision, par l'OCDE, des prévisions des dépenses de pensions pour la Grèce qui postule le même profil concernant le ratio des prestations de pensions que celui retenu en 2002 pour les prévisions officielles grecques mais qui utilise des prévisions actualisées pour le taux de dépendance démographique et le taux d'emploi, implique une augmentation un peu plus forte des dépenses de pensions, à hauteur de 11.2 % du PIB d'ici 2050, en raison d'une projection un peu plus pessimiste du taux d'emploi (annexe 3.A1).

Le principal facteur qui explique l'augmentation plus forte des dépenses de pensions pour la Grèce par rapport à l'UE15 est un profil différent concernant le « ratio des prestations de pensions » (dépenses de pensions moyennes par personne âgée de plus de 65 ans par rapport à la production par travailleur), lequel diminue de 8 % à l'horizon 2050, en Grèce, mais de 35 % dans l'UE15 (graphique 3.2, partie inférieure). Le changement est particulièrement net pour les pays de l'UE qui ont déjà engagé d'importantes réformes de leur système de pensions (en particulier, l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie), réformes qui passent en particulier par des règles d'indexation moins généreuses, un relèvement de l'âge légal de la retraite, la fermeture des voies d'accès aux cessations anticipées d'activité, une indexation des prestations qui tient compte de l'allongement de la longévité et la réduction des incitations financières à se retirer de la vie active.

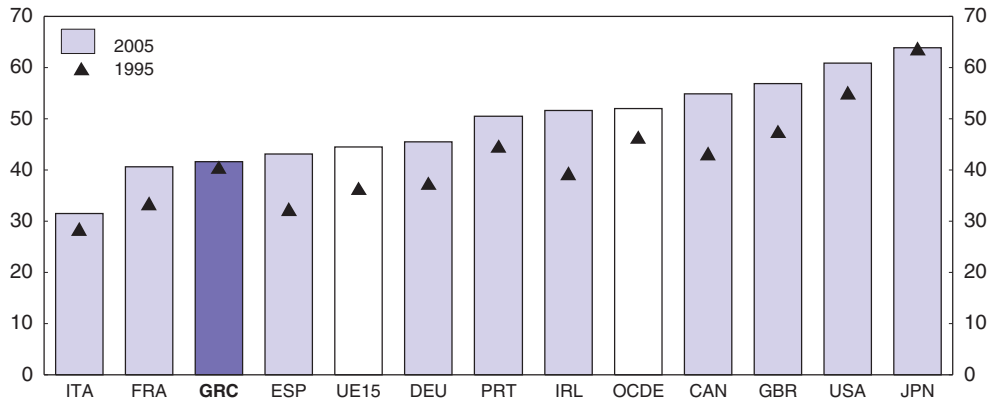
Étant donné l'importance de l'augmentation des dépenses, il est pratiquement inévitable que l'équilibre budgétaire exige une réduction des revenus sous forme de pensions (par rapport au salaire moyen) au cours des prochaines décennies, faute de quoi il faudra fortement augmenter les taux de cotisation. Le poids de la fiscalité sur les revenus du travail étant déjà lourd, la première option semble plus raisonnable, outre qu'elle est cohérente avec les réformes entreprises par d'autres pays de l'UE dans le domaine des pensions. L'ajustement requis dépendra, toutefois, de la capacité du système de pensions d'augmenter les recettes en allongeant les durées de cotisation et en réduisant les mécanismes désincitatifs qui jouent contre la poursuite d'activité au-delà d'un certain âge – thématiques développées dans le reste de ce chapitre.

Le taux d'emploi des seniors reste faible

Le taux d'emploi des seniors est faible par rapport aux autres pays (graphique 3.3). En outre, il n'y a guère de tendance à l'amélioration, contrairement à ce qu'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, en particulier dans la plupart des pays d'Europe où la marge de rattrapage était généralement plus importante; au cours de la dernière décennie, le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans a augmenté en moyenne de 8 points de pourcentage dans l'ensemble des pays de l'UE15, mais d'un point seulement en Grèce. Dans certains pays, cela reflète les réformes qui ont durci les conditions d'accès à une retraite anticipée et/ou amélioré les incitations en faveur de la poursuite d'activité, alors qu'en Grèce, aucune réforme majeure des pensions n'a été engagée depuis le début des années 90.

Graphique 3.3. **Taux d'emploi des seniors**

Emploi en pourcentage de la population de la même tranche d'âge (55-64 ans)



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

Le principal système de pensions des salariés (IKA) incite fortement à partir tôt à la retraite

À l'âge « normal » de la retraite, fixé à 65 ans pour les hommes, le taux de remplacement réglementaire et le niveau du patrimoine retraite (estimé par référence au salaire moyen) sont parmi les plus élevés de la zone OCDE à différents niveaux de revenu d'activité (encadré 3.1 et OCDE, 2006). Cependant, 15 % seulement environ des hommes, au moment où ils partent à la retraite en bénéficiant d'une pension à taux plein, ont l'âge « normal » de la retraite (tableau 3.2), car le système comporte des incitations financières fortes et offre diverses voies d'accès à une cessation anticipée d'activité, de sorte que le

Encadré 3.1. **Grandes caractéristiques du principal régime de pensions des salariés (IKA)**

Le système décrit ici est celui qui s'applique aux personnes entrées sur le marché du travail à compter de 1993.

Taux de cotisation

Le taux de cotisation type pour une pension de base est de 6,7 % pour le salarié, 13,3 % pour l'employeur et 10 % pour l'administration. Des taux de cotisation supérieurs s'appliquent pour les emplois « pénibles ou insalubres ». Pour les pensions complémentaires, le taux habituel est de 3 % pour le salarié et de 3 % pour l'employeur.

Conditions d'accès à une pension

L'âge théorique de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes, étant porté à 65 ans pour les femmes qui entrent sur le marché du travail à compter de 1993, et, à cet âge, il faut avoir au moins 15 années de cotisations. Les travailleurs peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein, quel que soit leur âge, dès lors qu'ils totalisent 37 années de cotisations. Les travailleurs qui occupent des emplois pénibles ou insalubres et les femmes qui ont des enfants à charge ou handicapés bénéficient de conditions particulières. Pour percevoir la pension minimum, il faut avoir 15 années de cotisations.

Encadré 3.1. **Grandes caractéristiques du principal régime de pensions des salariés (IKA) (suite)**

Calcul des droits

Pour les personnes entrant sur le marché du travail à compter de 1993, le droit à une pension de base s'acquiert au taux de 2 % des revenus d'activité pour chaque année de cotisations, dans la limite de 35 ans. Le taux de remplacement maximum est donc de 70 % pour les personnes qui partent à la retraite à l'âge normal ou avant. Il convient de noter que, en vertu de la loi 3029/2002, les taux de remplacement pour les personnes assurées avant 1993 et ayant 35 années de cotisations convergeront à 70 % en 2017. Par contre, après 65 ans et jusqu'à 67 ans, le taux d'accumulation passe à 3 % par an, mais il n'y a plus d'accumulation après 67 ans (ce qui implique que le taux de remplacement est au maximum de 76 %).

À la pension de base vient s'ajouter une pension complémentaire à taux plein de 20 % du salaire de référence en vertu du principal dispositif de pension liée aux gains pour les travailleurs totalisant 35 années de cotisations. La pension est réduite à proportion si la durée de cotisation est plus courte, ce qui implique un taux d'accumulation linéaire de 0.57 %. Une majoration de 1/35^e s'applique pour chaque année de cotisation (300 jours) au-delà de 35 ans.

Le salaire de référence qui sert de base au calcul de la pension est la rémunération moyenne au cours des cinq dernières années précédant le départ à la retraite. Toutefois, pour les salariés assurés avant 1993, la formule repose sur les cinq meilleures années de la décennie précédente.

Pension minimum et pension maximum

La pension minimum est fixée à 70 % du salaire minimum pour un salarié marié travaillant à plein-temps, ce qui représente environ 40 % des revenus d'activité moyens.

Il existe une pension maximum qui, pour un travailleur ayant effectué une carrière complète, correspond à un plafonnement des revenus d'activité pris en compte pour le calcul de la pension fixé à 325 % des revenus d'activité moyens.

Retraite différée

Il est possible de prendre sa retraite après l'âge normal de la pension, fixé à 65 ans. Un taux d'accumulation majoré de 3 % s'applique alors dans le cadre du dispositif principal et il n'est plus question alors de taux de remplacement maximum ni de pension maximum. Des droits continuent également d'être constitués vis-à-vis de la retraite complémentaire. Il est possible de conjuguer revenu d'activité et pensions tant que les gains restent inférieurs à 700 euros.

Fiscalité

En règle générale, les prestations sont soumises à l'impôt et il n'y a ni réductions, ni crédits d'impôt spéciaux pour les personnes âgées.

Source : OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris.

taux de remplacement effectif est généralement beaucoup plus bas que le taux réglementaire :

- *Cessation anticipée d'activité après 35 années de travail.* Un maximum de 35 années de cotisations est pris en compte au titre de la pension de base liée aux gains du régime public, et une retraite anticipée sans réduction des droits est possible après 37 années de

Tableau 3.2. **Nouvelles pensions attribuées selon la nature des droits**

IKA, en pourcentage du total, 2006

	Hommes	Femmes	Total
Pensions de vieillesse	82.8	84.9	83.6
Cas « normal » ¹	15.8	29.6	20.7
Retraite après 35 années d'activité	9.1	0.4	6.0
Réduction actuarielle ²	4.6	17.0	9.0
Parent d'un enfant à charge ³	..	10.1	3.6
Travail pénible et dangereux ⁴	40.3	14.0	30.9
Autres cas particuliers	13.0	13.8	13.2
Invalidité	17.2	15.1	16.4
Total pensions	100.0	100.0	100.0 ⁵

1. Hommes partant à la retraite à 65 ans, femmes à 60 ans.

2. Hommes partant à la retraite à 60 ans, femmes à 55 ans.

3. Femmes partant à la retraite à 50 ans.

4. Y compris les ouvriers du bâtiment qui sont couverts par le même dispositif juridique.

5. Nombre total de nouvelles pensions attribuées : 52 723.

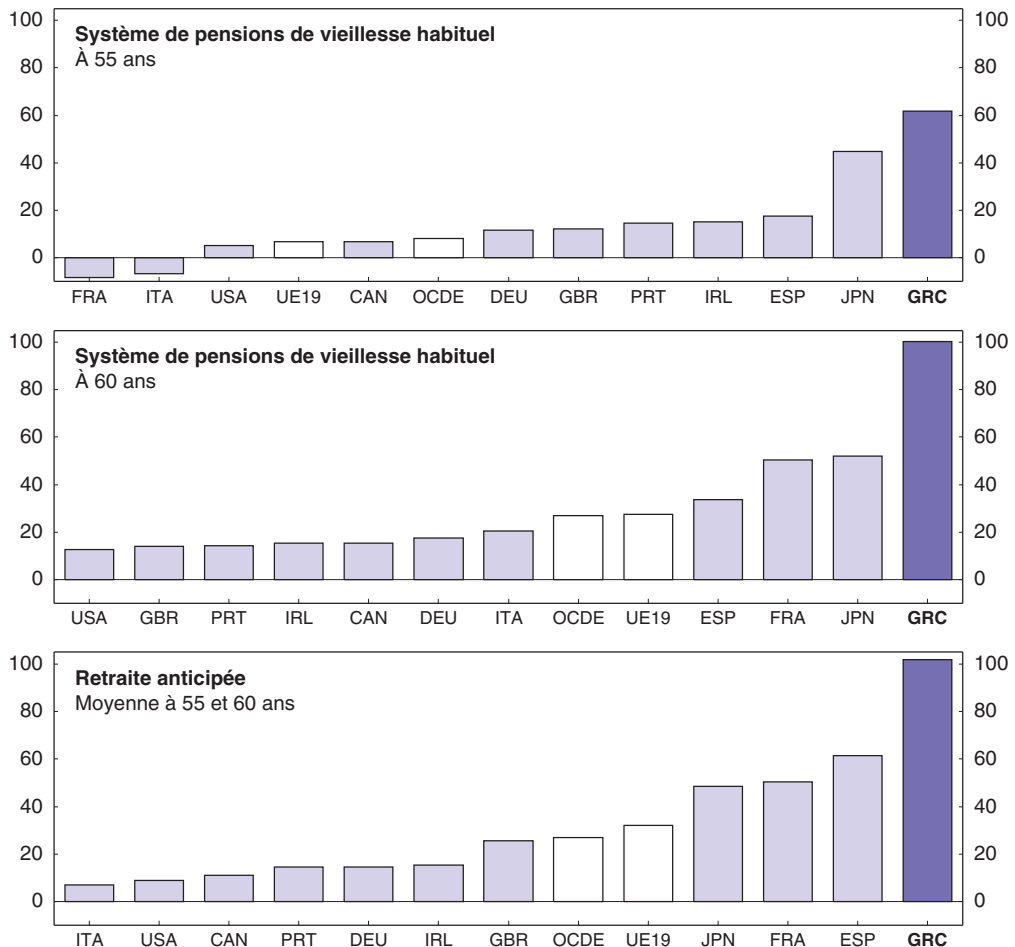
Source : Institut d'assurances sociales – Fonds unifié d'assurance des salariés (IKA-ETAM).

cotisations. Par conséquent, pour un travailleur ayant commencé de travailler à l'âge de 20 ans (cas habituellement considéré pour la plupart des comparaisons de l'OCDE), il n'y a aucun avantage, vis-à-vis du principal régime public de pensions, à continuer de travailler au-delà de 57 ans. Le dispositif de la pension complémentaire liée aux gains permet de constituer des droits sur plus de 35 ans, de sorte que le taux de remplacement continue d'augmenter. Cependant, à partir du moment où la personne peut bénéficier de la retraite anticipée sans réduction des droits (après 37 années de cotisations), la variation implicite globale du patrimoine retraite liée à la poursuite d'activité (en particulier compte tenu des années durant lesquelles la pension n'est pas perçue du fait du report du départ à la retraite) est fortement négative. L'effet désincitatif vis-à-vis de la poursuite d'activité, tel qu'il est synthétisé par les mesures du « prélèvement implicite sur la poursuite d'activité »² entre 55 et 60 ans, ainsi qu'entre 60 et 65 ans, est parmi les plus forts pour la zone OCDE (graphique 3.4, les deux parties supérieures). Ce résultat demande, toutefois, à être précisé car la situation dépend de l'âge auquel l'intéressé est censé avoir commencé de travailler; s'il a commencé à 25 ou 30 ans et non pas à 20 ans, alors l'effet désincitatif est nettement moindre (OCDE, 2007).

- *Cessation anticipée d'activité, avec réduction actuarielle de la pension, à 60 ou 55 ans, avec au moins 15 ou 35 années de cotisations respectivement.* Bien qu'une réduction actuarielle soit prévue en cas de cessation anticipée d'activité (tableau 3.3), ce qui rend cette option attrayante, pour de nombreux travailleurs, c'est que la réduction actuarielle ne s'applique pas à la pension minimum; or, la pension minimum (qui représente environ 40 % des gains moyens) est la pension que perçoivent les deux tiers des pensionnés du régime IKA, de sorte que l'ajustement actuariel intégral ne s'applique pas dans la plupart des cas. La forte proportion de pensions minimum servies par le régime IKA s'explique sans doute en partie par des parcours professionnels heurtés avec, par exemple, des périodes de travail à l'étranger ou d'assurances successives. Sans doute reflète-t-elle aussi le désir de se soustraire aux cotisations, car il y a une forte incitation à cotiser à hauteur des 15 années de cotisations minimum exigées, puis à sortir du marché régulier du travail pour continuer à travailler mais sur un emploi non déclaré. Et cela d'autant

Graphique 3.4. Prélèvement fiscal implicite sur la poursuite d'activité pendant cinq années supplémentaires

En pourcentage des gains de l'ouvrier moyen, 2005¹



1. Pour un travailleur célibataire rémunéré au niveau de l'ouvrier moyen. Les agrégats UE19 et OCDE sont des moyennes non pondérées. L'UE19 couvre tous les pays de l'UE qui sont aussi membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2007), *Objectif croissance*, Réformes économiques, OCDE, Paris.

Tableau 3.3. Réduction de la pension en cas de départ anticipé à la retraite

Nombre d'années	Âge d'ouverture du droit	Conditions
15	65	Pas de réduction
15	60	Réduction de 4.5 % par an
35	55	Réduction de 4.5 % par an
37	Quel que soit l'âge	Pas de réduction

plus que les taux des cotisations de pension sont élevés et qu'il existe un vaste pan d'économie souterraine.

- Cessations anticipées d'activité pour les personnes ayant occupé des emplois qualifiés de « pénibles ou insalubres ». Il est possible de partir à la retraite à 55 ans avec une pension à taux plein dès lors que l'intéressé totalise 35 années de cotisations, dont 25 années passées dans un emploi « pénible ». Ou bien encore, les hommes ont droit à une

pension à taux plein à 60 ans, et les femmes à 55 ans, s'ils ont travaillé pendant 15 ans en occupant pendant au moins 12 ans un emploi pénible. L'argument en faveur d'un traitement préférentiel est valide (étant quantifiable sur une base actuarielle) lorsqu'un certain type d'emploi se traduit directement par une moindre espérance de vie. Mais, la fréquence avec laquelle ces dispositions s'appliquent actuellement (40 % de tous les hommes qui partent à la retraite en bénéficiant d'une pension IKA et 16 % pour les femmes) et la liste, fort longue, de plus de 150 professions concernées, donnent à penser que ces dispositions vont, actuellement, bien au-delà de ce que justifie cet argument³. À la suite d'une décision législative récente, cette liste est toutefois en cours de révision; une liste révisée devrait être proposée à la fin de 2007. Si l'on compare ces cessations anticipées d'activité avec les autres formes dominantes (autres en ce sens qu'on n'est pas dans le cadre du système de pensions de vieillesse habituel) de cessation anticipée d'activité dans les autres pays de l'OCDE (le plus souvent par le biais du chômage mais, parfois, de l'invalidité), là encore on est amené à penser que l'effet désincitatif vis-à-vis de la poursuite d'activité est fort au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays (graphique 3.4, partie inférieure). Cela cadre avec l'observation selon laquelle la Grèce est, parmi les pays de l'UE, celui où les préretraites (pensions de vieillesse partielles ou prestations de cessation anticipée d'activité pour des raisons tenant au marché du travail, hors invalidité) pèsent le plus dans le total des dépenses de pensions (Kubitza, 2005).

- *Les femmes ayant un enfant à charge ou handicapé peuvent partir à la retraite à 50 ans.* Les mères d'un enfant à charge ou handicapé ont droit à une pension à taux plein à 55 ans, et à une pension à taux réduit à 50 ans, dès lors qu'elles totalisent au moins 20 années de cotisations. Là encore, la réduction effective en cas de cessation anticipée d'activité, en l'occurrence à 50 ans, peut être faible, car la réduction ne s'applique pas à la pension minimum. Les mères d'enfants handicapés bénéficient d'une pension à taux plein après 25 années de cotisations sans limite d'âge. Les mères de trois enfants ou plus peuvent partir à la retraite avec une pension à taux plein entre 50 et 56 ans (65 ans moins trois ans pour chaque enfant, dans la limite de 15 ans) dès lors qu'elles totalisent 20 années de cotisations.
- *Sortie anticipée du marché du travail par l'invalidité.* La distribution par âge des nouveaux retraités bénéficiaires d'une pension d'invalidité est très semblable à celle des bénéficiaires d'une pension de vieillesse, ce qui conduit Börsch-Supan et Tinios (2001) à penser que l'accès à l'invalidité ne s'explique pas entièrement par l'état de santé, et à suggérer que les pensions d'invalidité se substituent sans doute aussi aux pensions de vieillesse normales lorsque l'intéressé n'a pas la durée de cotisations suffisante. La proportion de nouveaux retraités du régime IKA qui partent à la retraite dans le cadre de l'invalidité est de 20 %, ce qui n'a rien d'exceptionnel par rapport à ce qu'on observe dans certains autres pays de l'OCDE. Néanmoins, un contrôle strict de l'accès à l'invalidité par le recours à des évaluations médicales spécialisées indépendantes est nécessaire, et sera peut-être appelé à le devenir davantage encore, à en juger par l'expérience d'autres pays de l'OCDE, si l'on durcit l'accès à d'autres systèmes de cessation anticipée d'activité.
- *Départs à la retraite sous d'autres statuts spéciaux.* Environ 10 % des nouveaux retraités du régime IKA sont concernés par divers régimes spéciaux. Par exemple, le personnel navigant d'Olympic Airways perçoit une pension à taux plein à 45 ans, chaque année de cotisations comptant double (Börsch-Supan et Tinios, 2001).

L'une des caractéristiques du système de pensions des salariés sur laquelle il convient d'insister, car elle s'écarte de la pratique de plus en plus fréquente dans les autres pays de l'OCDE (OCDE, 2007), est que la pension est calculée sur les gains des cinq dernières années, et non pas sur les gains sur toute la durée de la vie active. Il sera important d'établir plus clairement le lien entre les gains sur toute la durée de la vie active, les cotisations et les pensions pour réduire les incitations qui poussent à sous-déclarer les revenus et à tenter de se soustraire aux cotisations.

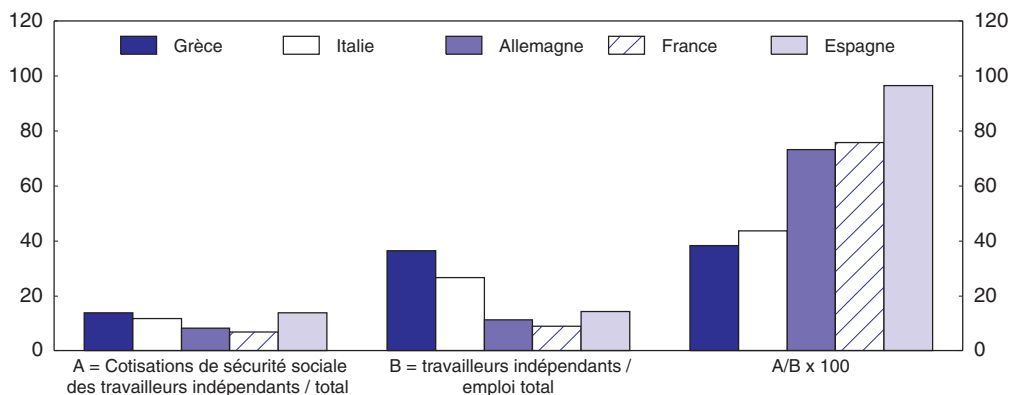
Le principal système de pensions des travailleurs indépendants

Les travailleurs indépendants représentant près de 40 % de l'emploi total, le dispositif de pensions à l'intention de ce groupe revêt une grande importance du point de vue de l'évaluation de l'ensemble du système. À compter de 1999, les trois grands régimes de pensions des travailleurs indépendants – TEBE (artisans et autres professionnels), TAE (détaillants) et TSA (chauffeurs de poids lourds, etc.) – ont progressivement été intégrés au sein d'un régime unique, l'OAE.

Pour les travailleurs entrés sur le marché du travail après 1993, les paramètres du principal système de pensions des travailleurs indépendants sont analogues à ceux qui s'appliquent aux salariés, avec cependant des différences importantes quant à la façon de déterminer le revenu qui sert de base au calcul des cotisations et d'évaluer la pension. Les cotisations de pension sont de 20 % des gains pris en compte⁴, mais ceux-ci sont sans rapport avec les gains effectifs et correspondent à des tranches de revenu théoriques qui, selon le régime, augmentent avec les années d'expérience. Le calcul des droits à pension s'effectue ensuite sur la base des tranches de revenu sur lesquelles les cotisations ont été acquittées. Il en résulte que la part des cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants apparaît faible au regard de leur poids dans l'emploi total, et aussi par comparaison avec la situation observée dans d'autres pays européens (en choisissant comme point de comparaison d'autres pays dans lesquels les pensions privées n'occupent pas, non plus, une grande place) (graphique 3.5). Cela donne à penser qu'il conviendrait de relever les niveaux de revenu théoriques sur la base desquels les cotisations sont

Graphique 3.5. Les travailleurs indépendants et leurs cotisations de sécurité sociale

En pourcentage du total, 2005¹



1. 2004 pour la Grèce.

Source : OCDE (2006), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE* – base de données en ligne et *Statistiques fiscales de l'OCDE : Statistiques des recettes publiques 1965-2005* sur CD-ROM, vol. 2006/1.

déterminées. Dans l'idéal, il conviendrait de calculer les pensions des travailleurs indépendants non plus sur la base des gains théoriques mais en fonction des gains effectifs ou d'un indicateur supplétif tel que le chiffre d'affaires⁵. Avant d'opérer cette réforme, il faudrait améliorer encore le contrôle fiscal des travailleurs indépendants; s'il est difficile de faire des vérifications fiables, on utilisera un indicateur supplétif comme le chiffre d'affaires. Si ce changement de méthode n'est pas réalisable, il faudrait relever le niveau des tranches de revenu théoriques sur lesquelles portent les cotisations des travailleurs indépendants.

La pauvreté chez les personnes âgées est relativement élevée

Les réformes apportées au système de pensions au cours de la dernière décennie visaient avant tout à améliorer son rôle en tant que filet de sécurité. En particulier, en 1998, un nouveau dispositif a été introduit pour les agriculteurs, un groupe qui était auparavant particulièrement exposé à la pauvreté durant la vieillesse, qui se traduira, à terme, par un taux de remplacement de 50 % à 70 % pour une pension à taux plein. En 1996, une pension complémentaire soumise à conditions de ressources, l'« EKAS », a été introduite pour les plus de 60 ans (encadré 3.2).

Encadré 3.2. **EKAS : Prestation de solidarité sociale sous conditions de ressources**

Introduite en 1996, cette prestation est une prestation non contributive soumise à conditions de ressources à l'intention des pensionnés titulaires de faibles revenus, accessible sous la plupart des régimes. Les critères d'admission au bénéfice de cette prestation sont un revenu annuel total net, toutes sources confondues, inférieur à 7 165 euros (en 2006), un revenu imposable total qui ne doit pas excéder 7 656 euros et un revenu imposable total pour la famille qui ne doit pas excéder 11 913 euros.

Niveau de revenu, limite à ne pas dépasser	0 €	6 526 €	6 782 €	6 952 €	7 165 €
Prestation par mois	160 €	120 €	80 €	40 €	0 €

En 2006, on dénombrait 347 000 bénéficiaires de cette prestation.

En dépit de ces réformes et de l'importance des dépenses globales de pensions, la diversité des taux de remplacement selon les régimes fait que les dépenses de pensions ne sont pas toujours ciblées sur ceux qui en ont le plus besoin. Le risque de pauvreté chez les plus de 65 ans, en 2005, était parmi les plus élevés de l'UE, à la fois en termes absolus et par rapport au reste de la population (tableau 3.4)⁶. Une autre raison de réformer le système de pensions serait donc d'offrir un filet de sécurité plus efficace pour éviter la pauvreté durant la vieillesse. Les indicateurs synthétiques de la pauvreté risquent, toutefois, d'exagérer les difficultés réelles; en particulier, dans les zones rurales, un faible niveau de revenu monétaire peut sérieusement surestimer le manque de ressources car il ne tient pas compte des loyers imputés des propriétaires-occupants (97 % des ménages dans les zones rurales), de l'autoconsommation et des transferts au sein de la famille et d'autres cercles d'appartenance (Börsch-Supan et Tinios, 2001). Cela étant, on peut penser que les tendances à long terme sur le plan de la démographie et de l'urbanisation affaibliront de plus en plus la

Tableau 3.4. **Risque de pauvreté pour les personnes de plus de 65 ans et dépenses de prestations de vieillesse**

	Risque de pauvreté après transferts sociaux ¹ , 2005		Part des prestations de vieillesse ³ dans le total des prestations sociales (%), 2004
	En termes absolus (%)	Par rapport à la population générale ²	
Grèce	28	140	50.4
Espagne	29	145	43.7
Italie	23	121	61.3
Portugal	28	140	47.3
UE15	20	125	45.7

1. Part de personnes disposant d'un équivalent revenu disponible inférieur au seuil auquel on situe le risque de pauvreté, fixé à 60 % de l'équivalent revenu disponible médian au niveau national (après transferts sociaux).

2. Indicateur du risque de pauvreté de la population générale = 100.

3. Y compris les prestations de survivant.

Source : Base de données Eurostat, Population et conditions sociales, février 2007.

cohésion des familles et autres réseaux de soutien informels. De fait, depuis les années 80 on constate déjà une nette diminution du nombre de personnes âgées vivant avec leurs descendants adultes. Par ailleurs, étant donné l'importance, actuellement, des dépenses publiques de pensions, ces dépenses interdisent d'autres formes de transferts sociaux dont la demande ira probablement en s'accroissant à l'avenir. Par exemple, la conjonction du vieillissement de la population, de l'urbanisation et d'un faible taux de fécondité (qui implique que les personnes âgées auront moins d'enfants pour s'occuper d'elles) augmentera certainement le besoin de soins et services formels de longue durée pour les personnes âgées. Il sera difficile d'espérer répondre à cette demande sur fonds publics si, comme on l'anticipe en l'absence de réformes, les dépenses publiques de pensions sont pratiquement multipliées par deux, en proportion du PIB, d'ici le milieu du siècle.

Une option pour offrir un filet de sécurité plus performant au regard de son coût consisterait à renforcer le régime EKAS de façon qu'il apporte un revenu minimum garanti soumis à conditions de ressources durant la vieillesse, prestation à laquelle on ne pourrait prétendre qu'à partir de l'âge officiel de la retraite, tandis que les pensions minimum garanties par les différents régimes seraient progressivement supprimées. Une telle mesure aurait, certes, l'avantage d'être efficace en termes de coûts – ce qui est une préoccupation majeure compte tenu de la situation de départ – mais le fait de trop compter sur l'application d'une condition de ressources présente l'inconvénient de décourager d'épargner en vue de la retraite (OCDE, 2005). Une autre option envisageable consisterait à assurer une forme de pension universelle ou de pension de citoyen (comme en Nouvelle-Zélande). Dans le cas de la Grèce, afin d'éviter le risque de « nomadisme » dicté par le désir de percevoir une prestation, peut-être faudrait-il compléter la mesure par une exigence de résidence officielle. On pourrait aussi s'appuyer sur les pensions minimum actuelles, à condition qu'elles ne soient véritablement accessibles qu'à partir de l'âge officiel de la retraite.

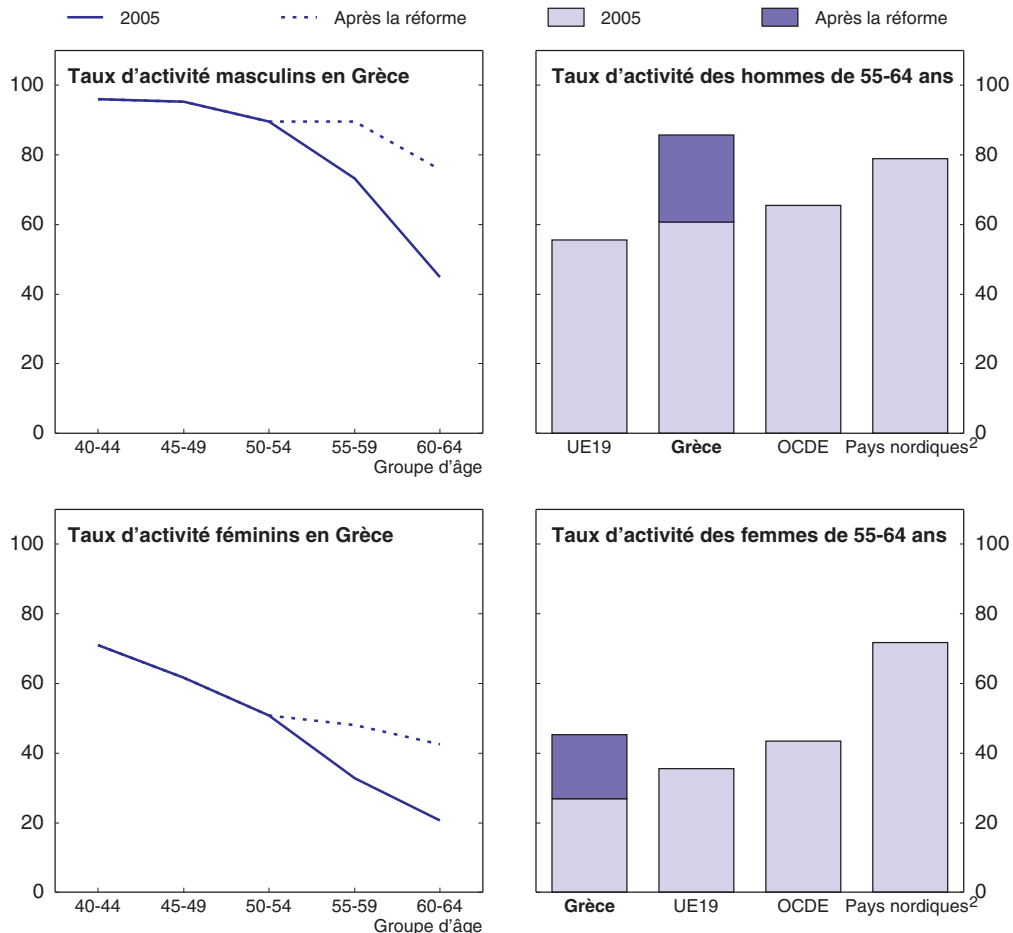
Une réforme des pensions peut stimuler l'activité

Un certain nombre d'études portant sur plusieurs pays ont montré que les incitations financières inscrites dans les systèmes de pensions de vieillesse, ainsi que dans divers systèmes de cessation anticipée d'activité, contribuent fortement à expliquer les comportements vis-à-vis de la retraite (Blöndal et Scarpetta, 1998; Duval, 2003; Bassinini et Duval, 2006). En se fondant sur ces résultats empiriques, on peut estimer l'effet sur les taux d'activité d'une réforme du système de retraite qui consisterait à évoluer vers un système

plus juste du point de vue actuariel (graphique 3.6). Il apparaît que le taux d'activité des hommes âgés (55-64 ans) pourrait augmenter de non moins de 25 points de pourcentage, ce qui propulserait la Grèce dans les premiers rangs alors qu'elle se trouve actuellement au-dessous de la moyenne OCDE. Le taux d'activité des femmes âgées pourrait augmenter de 18 points, ce qui ferait passer la Grèce au-dessus de la moyenne OCDE, tout en la maintenant toujours très en deçà des taux observés dans les pays nordiques. L'effet global sur le taux d'activité tendrait à augmenter au fil du temps à mesure que les groupes âgés représenteraient une part plus importante de la population totale d'âge actif. Sur la base de la structure démographique anticipée en 2050, le taux global d'activité pourrait augmenter de 5 points. Si l'on fait l'hypothèse que cet accroissement du taux d'activité se traduit par un accroissement équivalent du taux d'emploi, alors le même niveau de dépenses de pensions assurerait un taux de remplacement par la pension supérieur de 8 % environ à ce qu'il aurait été normalement. Plus généralement, cela montre qu'en éliminant les distorsions qui,

Graphique 3.6. **L'effet d'une réforme des pensions sur les taux d'activité**¹

Population active en pourcentage de la population totale du même groupe d'âge



1. Effet de la suppression des possibilités de départ anticipé à la retraite et de l'application de la neutralité actuarielle dans le système de pensions de vieillesse, sur la base des estimations hautes dans Duval (2003).

2. Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède.

Source : Calculs fondés sur Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries », *Documents de Travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370 et prévisions démographiques d'Eurostat.

actuellement, jouent contre la poursuite d'activité, on contribue notablement à améliorer l'équilibre financier à long terme du système de pensions, et cela permet de ne pas faire autant porter le poids de l'ajustement sur un taux de remplacement moins généreux.

Encourager le développement des pensions privées

L'effort d'épargne volontaire par le biais des pensions privées est actuellement négligeable. Les observations au niveau international tendent à indiquer que cela s'explique essentiellement par la générosité du système de pensions obligatoire; les pays dans lesquels le taux de remplacement assuré par la pension est élevé n'ont, en règle générale, pas grand besoin des pensions privées, et les travailleurs ont sans doute davantage de problèmes de liquidité lorsque les taux de cotisation sont élevés (OCDE, 2007). Par conséquent, il est probable que si les taux de remplacement sont réduits dans le système obligatoire, une partie de la marge sera comblée par le développement des pensions privées. Dans ces circonstances, le traitement fiscal de l'épargne constituée pour s'assurer une pension privée importera davantage. Jusque récemment, en Grèce, à la différence de ce qui se pratique dans la plupart des pays de l'OCDE, l'épargne retraite était pénalisée, dans le système fiscal, par rapport à d'autres formes d'épargne. Les montants investis sur les fonds de pension privés n'étaient pas déductibles des revenus imposables, les revenus produits par ces placements ne bénéficiaient pas d'un traitement particulier et les retraits opérés sur ces fonds étaient passibles de l'impôt au même titre que les revenus d'activité, contrairement en cela aux retraits provenant d'autres placements financiers. La loi de 2002 sur les pensions a instauré un traitement fiscal des fonds de pensions professionnels du deuxième pilier qui est davantage en ligne avec ce qui se pratique ailleurs dans la zone OCDE. Désormais, les cotisations sont déductibles du revenu imposable, mais les pensions sont soumises à l'impôt. En outre, deux nouvelles structures ont été mises en place, la division Assurances professionnelles du ministère de l'Emploi et de la Protection sociale et l'Autorité actuarielle nationale (autorité indépendante), qui ont été chargées de la surveillance des fonds de pensions professionnels.

Résumé et recommandations

Il n'y a pas eu de réforme majeure du système de pensions depuis le début des années 90, bien que le gouvernement ait annoncé un processus de consultation sur la viabilité à long terme du système. Mais des réformes ne seront introduites qu'après les prochaines élections.

Étant donné la structure existante, fragmentée, des régimes de pensions, deux stratégies de réforme très différentes sont envisageables. La première consisterait à reporter l'entière responsabilité de l'équilibre financier des pensions sur les différents régimes (sous réserve uniquement du respect de règles prudentielles), ce qui reviendrait, de fait, à les «privatiser». Cela impliquerait un apport financier ponctuel de la part des pouvoirs publics, qui dépendrait de la situation de chaque régime et qui serait subordonné à la condition que le régime devienne entièrement capitalisé (ou alors satisfasse à d'autres critères de viabilité financière) à une certaine date, par exemple dans un délai de 15 ans. L'intérêt d'une telle stratégie serait d'exploiter la diversité actuelle des régimes qui, dès lors, ressembleraient aux fonds professionnels privés qui existent dans d'autres pays de l'OCDE, les pouvoirs publics n'ayant plus qu'à assurer un filet de sécurité contre la pauvreté au moment de la vieillesse. Dans la pratique, cette stratégie va plutôt à l'encontre de l'orientation générale des réformes qui ont été introduites depuis le début des années 90, qui visaient plutôt à unifier les régimes de pensions. De fait, si les pouvoirs publics conservent la responsabilité de l'équilibre financier des pensions, il est impératif d'unifier

les régimes et de rendre leurs paramètres de fonctionnement plus homogènes. Sinon, le déséquilibre financier des régimes sera apparent au niveau macroéconomique, mais quant à savoir comment l'ajustement s'opérera entre les différents régimes par répartition, cela sera peu clair et les décisions risqueront de prendre un tour politique.

Étant donné l'ampleur du déséquilibre qui s'annonce, il est pratiquement inévitable qu'il faudra, pour assurer la viabilité financière du système à l'avenir, réduire le montant total des pensions (par rapport au salaire moyen) perçues par le pensionné moyen, au cours des prochaines décennies, ou augmenter les taux de cotisation. Les prélèvements fiscaux qui pèsent sur les revenus du travail étant déjà lourds, il serait préférable que l'ajustement s'opère par la baisse du taux d'accumulation et la baisse du taux de rendement implicite plutôt que par un alourdissement des cotisations.

L'ajustement requis des taux de remplacement dépendra, toutefois, de la capacité du système de pensions d'accroître les recettes en allongeant les durées de cotisation et en réduisant les phénomènes désincitatifs qui jouent contre la poursuite d'activité au-delà d'un certain âge. Afin d'en maximiser les effets, le principe général de toute réforme des pensions, à l'avenir, devrait être de supprimer ou, à tout le moins, de limiter fortement les possibilités de cessation anticipée d'activité qui existent pour différents groupes, et il faudrait, dans le même temps, veiller à ce que la décision de partir à la retraite avant ou, à l'inverse, après l'âge « normal » de la retraite soit dûment pénalisée ou, à l'inverse, récompensée, dans une logique actuarielle. Cela impliquerait que les pensions soient expressément liées aux gains sur toute la durée de la vie active, et que les systèmes actuels de pension minimum soient progressivement éliminés. Une fois que l'âge normal de la retraite aurait été posé comme un véritable repère au regard duquel doit s'apprécier un départ anticipé ou, à l'inverse, un départ différé à la retraite, avec les pénalités/récompenses appropriées, il faudrait envisager de le relever périodiquement en fonction de l'allongement de l'espérance de vie.

Enfin, le système de pensions public obligatoire devenant moins généreux, il faudrait faire une plus large place aux pensions privées dont le développement a probablement, jusqu'à présent, été entravé par la générosité du système public, d'autant que le traitement fiscal leur était en outre défavorable. Pour faciliter le développement des pensions privées, les pouvoirs publics doivent supprimer les dispositions fiscales qui leur restent défavorables et faire en sorte que les dispositions en matière de réglementation et de surveillance renforcent la confiance dans le système.

On trouvera dans l'encadré 3.3 un récapitulatif des recommandations plus détaillées pour une réforme du système des retraites.

Encadré 3.3. **Recommandations pour la réforme des pensions**

Plusieurs options sont possibles pour réformer les pensions. Néanmoins, toute réforme devra intégrer, d'une manière ou d'une autre, nombre des éléments indiqués ci-après :

- Pour assurer l'équilibre financier du système, il faudra réduire les taux de remplacement réglementaires, qui sont élevés au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays, en abaissant le taux d'accumulation, même s'il faut envisager de relever le taux d'accumulation au-delà de l'âge officiel de la retraite. L'ampleur de l'ajustement à opérer dépendra du plus ou moins grand succès des autres mesures qui seront introduites pour réduire les phénomènes désincitatifs vis-à-vis de la poursuite d'activité.

Encadré 3.3. **Recommandations pour la réforme des pensions** (suite)

- Comme cela se fait dans la majorité des pays de l'OCDE, les pensions devraient être calculées sur les gains sur toute la durée de la vie active, comme pour les travailleurs indépendants, et non pas, comme actuellement, sur les gains des cinq dernières années (pour les salariés assurés après 1992).
- La durée de carrière ne devrait pas pouvoir l'emporter sur les conditions d'éligibilité fondées sur l'âge de la retraite.
- Le fait de réduire les dépenses globales de pensions tout en s'attaquant plus efficacement au problème de la pauvreté durant la vieillesse impliquera certainement que toute prestation de pension destinée à constituer un filet de sécurité ne sera accessible qu'à l'âge officiel de la retraite, ce qui n'est pas le cas avec les actuels minimas de pension qui faussent gravement les phénomènes incitatifs vis-à-vis de la retraite. Plusieurs options sont possibles pour une pension destinée à constituer un filet de sécurité; la pension pourrait, par exemple, être soumise à conditions de ressources (on pourrait, pour cela, étendre l'EKAS) ou pourrait être une prestation universelle soumise à conditions de résidence officielle, ou même reprendre les actuels minimas de pension (mais uniquement à partir de l'âge officiel de la retraite).
- Limiter les possibilités de cessation anticipée d'activité pour cause d'emploi «pénible ou préjudiciable à la santé» aux professions dont il est clairement établi qu'elles réduisent l'espérance de vie.
- Mettre fin aux conditions spéciales qui encouragent les mères d'enfants à charge ou handicapés à partir à la retraite précocement, et les aides sur fonds publics en faveur de cette catégorie de la population devraient être sans lien avec le système de retraite.
- L'octroi d'une pension d'invalidité devrait être strictement décidé sur la base de critères médicaux, sur avis de médecins indépendants et spécialisés.
- Instaurer, d'une manière ou d'une autre, un mécanisme d'indexation pour la revalorisation des pensions (actuellement, la revalorisation des pensions a un caractère discrétionnaire et elle est largement variable d'une année à l'autre et selon le niveau de la pension). Étant donné la nécessité de réduire la générosité des prestations de pensions, les pensions pourraient être systématiquement indexées sur les prix à la consommation ou sur la base d'une formule prenant en compte à la fois les prix et les revenus d'activité.
- Relever périodiquement l'âge normal de la retraite à mesure que l'espérance de vie s'allongera.
- Dans l'idéal, calculer les pensions des travailleurs indépendants non plus sur la base des gains théoriques mais en fonction des gains effectifs ou d'un indicateur supplétif tel que le chiffre d'affaires. Avant d'opérer cette réforme, il faudrait améliorer encore le contrôle fiscal des travailleurs indépendants. Si ce changement n'est pas possible, il faudrait relever le niveau des tranches de revenu théoriques prises en compte pour calculer les cotisations à la charge des travailleurs indépendants.
- En même temps qu'on réformerait le système public de pensions, il faudrait davantage encourager le développement des pensions privées par des incitations en direction des salariés et des employeurs, et par une réglementation et une surveillance rigoureuses inspirées des principes de l'OCDE.

Notes

1. Les prévisions grecques de 2002 relatives aux dépenses de pensions proviennent du rapport de 2002 de la Grèce sur la stratégie en matière de pensions qui intégrait des prévisions démographiques réactualisées par rapport à celles utilisées dans le rapport de 2001 du Comité de politique économique de l'UE sur l'impact budgétaire du vieillissement.
2. La variation du patrimoine net de retraite liée à la poursuite de l'activité pendant une année supplémentaire (droits additionnels moins cotisations additionnelles) peut s'interpréter comme un prélèvement marginal implicite (si la variation est négative) ou comme une subvention (si elle est positive), dès lors que l'intéressé peut prétendre à une pension et qu'il lui est impossible de cumuler pension et revenu d'activité. Le fait de se maintenir sur le marché du travail une année de plus implique de renoncer à une année de prestations. Si le coût en termes de prestations auxquelles l'intéressé renonce et de cotisations acquittées est exactement compensé par l'accroissement des droits futurs à pension, le système est dit « neutre » du point de vue actuariel, mais si ce n'est pas le cas, il y a un prélèvement fiscal implicite sur la poursuite d'activité.
3. Il existe actuellement 150 catégories d'emplois qualifiés de pénibles ou insalubres qui, pour la plupart, recouvrent plusieurs professions. Cela concerne, par exemple, le travail dans les mines et en contact avec l'amiante, mais aussi de nombreuses activités auxquelles on s'attendrait moins comme la construction, les soins infirmiers, la production automobile, la production de fromages et de salami, la production de parfums, de produits de maquillage ou de médicaments, le lavage des voitures, le travail dans les boulangeries et la fonction de présentateur dans les chaînes de télévision publiques. Le pourcentage de retraités bénéficiant de ces dispositions devrait décroître progressivement, pour diverses raisons : le déclin tendanciel de la plupart des professions en cause ; le durcissement des critères d'éligibilité pour les femmes assurées après 1993 (critères assimilés à ceux des hommes), s'ajoutant à la hausse du taux d'activité féminine ; l'évolution progressive de la Grèce vers une « économie de services ». Néanmoins, étant donné le niveau actuel de ces dispositions, cette contraction progressive future ne devrait pas être considérée comme un motif pour éluder la réforme.
4. Cela correspond au total des cotisations à la charge du salarié et à la charge de l'employeur dans le principal régime des salariés, l'IKA.
5. Les gains effectifs servent de base pour déterminer les cotisations et le montant des pensions des travailleurs indépendants dans un certain nombre de pays de l'OCDE, dont la Corée, les États-Unis, la Hongrie, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque et la Suisse, où les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants relèvent essentiellement du même régime.
6. Le seuil auquel on situe le risque de pauvreté est fixé à 60 % du revenu national médian disponible (après transferts), mais dans ce contexte les pensions sont considérées comme revenu avant transferts et non pas comme transferts sociaux.

Bibliographie

- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries; Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 486, OCDE, Paris.
- Blöndal, S. et S. Scarpetta (1998), « The Retirement Decision in OECD Countries », *Documents de Travail du Département des affaires économiques*, n° 202, OCDE, Paris.
- Börsch-Supan, A. et P. Tinios (2001), « The Greek Pension System: Strategic Framework for Reform », dans R. Bryant, N. Garganas, G. Tavlas (dir. pub.), *Greece's Economic Performance and Prospects*, Banque de Grèce et The Brookings Institution, Athènes.
- CPE (Comité de politique économique) (2006), *Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Commission européenne, Bruxelles.
- Duval, R. (2003), « The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries », *Documents de Travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, OCDE, Paris.
- Kubitz, A. (2005), « Les pensions en Europe 2002 : dépenses et bénéficiaires », *Statistiques en bref*, Eurostat, 11/2005.
- Mylonas, P. et C. de la Maisonnette (1999), « The Problems and Prospects Faced by Pay-as-you-go Pension Systems: A Case Study of Greece », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 215, OCDE, Paris.

O'Donnell, O. et P. Tinios (2003), « The Politics of Pension Reform; Lessons from Public Attitudes on Greece », *Political Studies*, vol. 51, n° 2, juin, Blackwell Publishing.

OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, n° 20, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, OCDE, Paris, à paraître.

ANNEXE 3.A1

Dépenses de pensions – prévisions

Dans cette annexe, on explique pourquoi l'augmentation prévisible des dépenses publiques de pensions, en Grèce, est si importante par rapport à celle anticipée pour les autres pays de l'UE15, mais aussi comment l'OCDE a actualisé les prévisions officielles de 2002 pour tenir compte de prévisions démographiques plus récentes et d'autres prévisions concernant le marché du travail.

Comparaison entre les prévisions officielles grecques et les prévisions de l'UE15 en matière de pensions

Les dernières prévisions officielles grecques, qui ont été réalisées en 2002, sont comparées ici aux prévisions de 2006 du Comité de politique économique de l'UE pour l'UE15. Les prévisions grecques de 2002 relatives aux dépenses de pensions sont tirées du rapport grec de 2002 sur la stratégie en matière de pensions qui incluait des prévisions démographiques actualisées par rapport à celles qui avaient été utilisées dans le rapport de 2001 du Comité de politique économique de l'UE sur l'impact budgétaire du vieillissement. Pour les besoins de cette comparaison, la part des dépenses de pensions dans le PIB est décomposée en trois éléments :

$$(1) \frac{\text{Dépenses de pensions}}{\text{PIB}} = \text{Ratio de prestations de pensions} \times \text{Taux de dépendance} \times \frac{1}{\text{Taux d'emploi}}$$

où :

$$\text{Ratio de prestations de pensions} = \frac{\text{Dépenses de pensions} / \text{Population 65 ans et+}}{\text{PIB} / \text{emploi}}$$

$$\text{Taux de dépendance} = \frac{\text{Population 65 ans et+}}{\text{Population 15-64 ans}} \quad \text{Taux d'emploi} = \frac{\text{Emploi}}{\text{Population 15-64 ans}}$$

L'augmentation des dépenses de pensions en proportion du PIB à l'horizon 2050 n'est que de 2.8 % du PIB pour l'UE15 contre 10.2 % pour la Grèce (graphique 3.2, partie supérieure). L'écart s'explique en partie par la démographie : si le taux de dépendance démographique fait plus que doubler, à l'horizon 2050, aussi bien dans l'UE15 qu'en Grèce, l'augmentation est néanmoins plus marquée pour la Grèce et majore les dépenses de pensions à l'horizon 2050 d'environ 2.5 % du PIB (graphique 3.2, deuxième partie). Une partie de ce surcoût est compensée par des prévisions légèrement plus optimistes du taux d'emploi pour la Grèce, même si l'écart est limité.

Mais l'élément le plus important, de loin, pour expliquer la plus forte augmentation des dépenses de pensions en Grèce par rapport à l'UE15 est un profil différent du point de vue du « ratio de prestations de pensions » (défini ci-dessus), lequel décroît de 8 % à l'horizon 2050 pour la Grèce mais de 35 % pour l'UE15 (graphique 3.2, partie inférieure). La diminution beaucoup plus marquée du ratio de prestations dans l'UE15 reflète à la fois une baisse de la pension moyenne par rapport au salaire moyen, et aussi une diminution du nombre de personnes percevant une pension par rapport à la population âgée de plus de 65 ans. Le changement est particulièrement net pour les pays de l'UE qui ont déjà introduit d'importantes réformes des pensions (en particulier l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie), en rendant les règles d'indexation moins généreuses, en relevant l'âge légal de la retraite, en limitant l'accès aux cessations anticipées d'activité, en liant les prestations à la longévité et en réduisant les incitations financières qui jouent en faveur du retrait de la vie active.

Actualisation des prévisions officielles grecques en matière de pensions

On a actualisé les prévisions de dépenses de pensions pour la Grèce en postulant le même profil de ratio de prestations de pensions que dans les prévisions officielles grecques de 2002, mais en utilisant des prévisions actualisées pour le taux de dépendance démographique et pour le taux d'emploi (3^e colonne de chaque ensemble sur le graphique 3.2). Les prévisions démographiques actualisées sont celles qui ont été diffusées le plus récemment par Eurostat dont on a déduit les prévisions de participation à la vie active selon la méthode décrite dans Burniaux *et al.* (2004)*. Les prévisions sont par groupe d'âge et par sexe et intègrent, en particulier, un effet de cohorte qui tend à accroître la participation des femmes à la vie active. Pour en déduire une projection du taux d'emploi, on fait, par ailleurs, l'hypothèse que le taux de chômage sera progressivement ramené à 7 % (la même hypothèse a été adoptée dans le récent exercice de projection du Comité de politique économique de l'UE). Les prévisions qui en résultent en termes de dépenses de pensions sont légèrement supérieures à celles qui résultaient des prévisions officielles grecques de 2002, avec une hausse de 11.2 % du PIB à l'horizon 2050, en raison d'une projection un peu plus pessimiste du taux d'emploi.

* Burniaux, J., R. Duval et F. Jaumotte (2004), « Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 371, OCDE, Paris.

Glossaire

AIE	Agence internationale de l'énergie
DEH	Société publique d'électricité
DEPA	Société publique du gaz
DESFA	Gestionnaire du réseau de transport du gaz
DESMIE	Gestionnaire du réseau de transport électrique
EETT	Commission nationale des postes et télécommunications
ELTA	Poste hellénique
EPA	Sociétés régionales de distribution de gaz
FMI	Fonds monétaire international
IKA	Institut d'assurance sociale
LPE	Législation sur la protection de l'emploi
NGCLA	Conventions collectives générales nationales
OAED	Organisme pour l'emploi des travailleurs
OMED	Service de médiation et d'arbitrage
OSE	Société hellénique des chemins de fer
OTE	Organisation hellénique des télécommunications
PAMT	Programmes actifs du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariat public-privé
R-D	Recherche-développement
RAE	Autorité de régulation de l'énergie
RNB	Revenu national brut
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE15	Les 15 premiers États de l'Union européenne
UE19	Les pays de l'Union européenne qui sont aussi membres de l'OCDE
UEM	Union économique et monétaire
VAB	Valeur ajoutée brute

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Évolution récente et principaux enjeux	23
La révision du PIB et la croissance au cours de la dernière décennie	24
Évolution macroéconomique récente et perspectives à court terme	30
Le potentiel d'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre	33
Le potentiel d'amélioration de la productivité	35
Réduire le poids de l'économie informelle	38
Notes	39
Bibliographie	40
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	41
Chapitre 2. Avantages d'un assainissement rapide des finances publiques	45
Évolution budgétaire récente	46
Les objectifs à moyen terme du gouvernement	50
L'assainissement budgétaire peut encore progresser du côté des dépenses	51
Améliorer le recouvrement de l'impôt et élargir l'assiette fiscale	57
Les coûts d'un report de la réforme budgétaire	59
Résumé des principales conclusions et recommandations	64
Notes	66
Bibliographie	67
Annexe 2.A1. La réforme du système de santé	69
Annexe 2.A2. Le modèle utilisé pour produire les simulations budgétaires	70
Chapitre 3. Pensions : une réforme d'ensemble s'impose d'urgence	73
Le système de pensions est extrêmement fragmenté	74
Le système de pensions : une bombe à retardement pour le budget	75
Le taux d'emploi des seniors reste faible	77
Le principal système de pensions des salariés (IKA) incite fortement à partir tôt à la retraite	78
Le principal système de pensions des travailleurs indépendants	83
La pauvreté chez les personnes âgées est relativement élevée	84
Une réforme des pensions peut stimuler l'activité	85
Encourager le développement des pensions privées	87
Résumé et recommandations	87
Notes	90
Bibliographie	90
Annexe 3.A1. Dépenses de pensions – prévisions	92

Chapitre 4. Faciliter l'entrée sur le marché du travail	95
Performance récente du marché du travail	96
Le système de détermination des salaires et les niveaux de négociation	97
Les salaires minimums font obstacle à l'entrée sur le marché du travail.	99
Une législation stricte en matière de protection de l'emploi entrave la rotation de la main-d'œuvre	104
Des mesures actives du marché du travail peuvent aussi être utiles	109
Résumé et recommandations	109
Notes	110
Bibliographie	111
Annexe 4.A1. Mesures du salaire minimum	113
Chapitre 5. Améliorer l'enseignement supérieur	115
Les déterminants de l'investissement dans l'enseignement supérieur	117
La réforme universitaire va dans le bon sens mais est trop modeste	120
Avantages à attendre de réformes ambitieuses	122
Résumé et conclusions	124
Notes	124
Bibliographie	125
Chapitre 6. Renforcer la concurrence dans les industries de réseau	127
Il existe des marges considérables de renforcement de la concurrence dans les industries de réseau	128
Progrès accomplis en matière de réforme et de privatisation des entreprises publiques	129
Renforcer la concurrence dans les industries de réseau	132
Résumé des principales conclusions et recommandations	145
Notes	147
Bibliographie	149
Glossaire	151
Encadrés	
1.1. La révision récente du PIB	24
2.1. Partenariats public-privé	54
2.2. Initiatives récentes sur le front de la réforme fiscale – principales mesures. . .	57
2.3. Hypothèses pour la modélisation de la réforme des retraites	61
2.4. Résumé des recommandations concernant la politique budgétaire	64
3.1. Grandes caractéristiques du principal régime de pensions des salariés (IKA) . . .	78
3.2. EKAS : Prestation de solidarité sociale sous conditions de ressources	84
3.3. Recommandations pour la réforme des pensions	88
4.1. Le cadre institutionnel de détermination des salaires minimums dans les différents pays de l'OCDE	100
4.2. LPE : Les leçons de l'Autriche	108
4.3. Recommandations visant à faciliter l'entrée sur le marché du travail	110
5.1. Réformes du système d'enseignement supérieur : recommandations	124
6.1. Recommandations en vue de renforcer la concurrence dans les industries de réseau	146

Tableaux

1.1. Révision du PIB de 2000	25
1.2. Principales contributions à la valeur ajoutée brute (VAB) : révision par branche ..	25
1.3. Effets de la révision des comptes nationaux sur les principaux ratios macroéconomiques	26
1.4. Croissance récente et perspectives	30
2.1. Recettes et dépenses des administrations publiques	48
2.2. Les coûts d'un report de l'assainissement budgétaire	63
3.1. Récapitulatif des principaux régimes de pensions	74
3.2. Nouvelles pensions attribuées selon la nature des droits	80
3.3. Réduction de la pension en cas de départ anticipé à la retraite	81
3.4. Risque de pauvreté pour les personnes de plus de 65 ans et dépenses de prestations de vieillesse	85
4.A1.1. Convention collective générale applicable au niveau national	113
6.1. Programme de privatisation : recettes reçues	131

Graphiques

1.1. Écarts de niveau et de taux de croissance du PIB par habitant	27
1.2. Sources des écarts de revenu réel	27
1.3. Indicateur OCDE de la réglementation des marchés de produits	28
1.4. L'intensification de la concurrence a un effet plus prononcé dans les pays où le potentiel de rattrapage est plus important	29
1.5. Prévisions des Programmes de stabilité successifs : solde budgétaire des administrations publiques	31
1.6. La compétitivité s'est détériorée	32
1.7. Les taux d'emploi sont à la traîne	34
1.8. Valeur ajoutée par activité dans les secteurs à forte et à faible croissance ...	37
2.1. Évolution des soldes budgétaires des administrations publiques	47
2.2. Dette et service de la dette	49
2.3. Indice de transparence budgétaire	52
2.4. Dépenses au titre de l'administration publique générale	55
2.5. Ratio impôts indirects/impôts directs	58
2.6. Les dépenses de retraite futures dépendent de la date de mise en œuvre de la réforme	61
2.7. Différents scénarios d'assainissement budgétaire	62
2.A2.1. Primes de risque effective et attendue	72
3.1. Dépenses publiques de pensions	75
3.2. Prévisions à long terme des dépenses de pensions : explications	76
3.3. Taux d'emploi des seniors	78
3.4. Prélèvement fiscal implicite sur la poursuite d'activité pendant cinq années supplémentaires	81
3.5. Les travailleurs indépendants et leurs cotisations de sécurité sociale	83
3.6. L'effet d'une réforme des pensions sur les taux d'activité	86
4.1. Taux de chômage	96
4.2. Hausse des salaires dans les secteurs public et privé	99
4.3. Salaires minimums	101
4.4. Taux de salaire minimum applicables aux jeunes	101
4.5. Rémunération nette minimale et coût de la main-d'œuvre	103
4.6. Variations des salaires minimums et des salaires moyens	104

4.7.	Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi	105
4.8.	Indicateurs des conditions d'emploi	105
4.9.	Indemnités de licenciement pour les ouvriers et les employés de bureau : comparaison internationale	106
4.10.	Rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi : emploi temporaire et régulier.	107
5.1.	Les taux de diplômés sont faibles.	116
5.2.	De nombreux ressortissants nationaux étudient à l'étranger	116
5.3.	Estimations du taux de rendement interne des études supérieures.	119
5.4.	Les études durent longtemps	119
5.5.	Volume de publications scientifiques	122
5.6.	Dépenses d'enseignement supérieur.	123
6.1.	Indicateurs de réglementation des marchés de produits dans certaines industries de réseau	128
6.2.	Le niveau de contrôle étatique reste élevé	130
6.3.	Rigueur de la réglementation dans les industries de réseau	133
6.4.	Rigueur de la réglementation dans les secteurs de l'électricité et du gaz	134
6.5.	Prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE	135
6.6.	Rigueur de la réglementation dans les télécommunications et les services postaux	140
6.7.	Évolution du secteur des communications électroniques	141
6.8.	Rigueur de la réglementation dans le secteur des transports	144

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

La situation économique et les politiques de la Grèce ont été évalués par le Comité le 1^{er} mars 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 14 mars 2007.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Turner, Vassiliki Koutsogeorgopoulou et Pamfili Antipa sous la direction de Peter Hoeller.

L'Étude précédente de la Grèce a été publiée en septembre 2005.

STATISTIQUES DE BASE DE LA GRÈCE (2005)

LE PAYS

Superficie (1 000 km ²)		Principales agglomérations, recensement 2001	
Total	132.0	(milliers d'habitants)	
Agricole (2003)	39.7	Grand Athènes (y compris le Pirée)	3 762
		Grand Thessalonique	1 058

LA POPULATION

Population		Population active totale (milliers)	4 628
En milliers	11 104	Population active civile occupée (en % du total)	
Croissance 2000-05 (moyenne annuelle, %)	0.3	Agriculture, sylviculture et pêche	12.4
Densité au km ²	84	Industrie et construction	22.4
		Services	65.2

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards d'euros	228	En % du PIB	23.4
Par habitant (\$)	25 570	Par habitant (\$)	5 984

L'ÉTAT

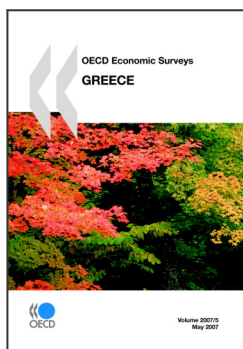
Consommation publique (en % du PIB)	14.2	Composition du Parlement (sièges)	300
Administrations publiques (en % du PIB)		Nouvelle démocratie	165
Dépenses courantes	34.5	Mouvement socialiste panhellénique	117
Recettes courantes	31.7	Parti communiste grec	12
Dettes publiques nettes	71.8	Coalition des radicaux de gauche	6
		Dernières élections générales : mars 2004	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	18.4	Importations de biens et services (en % du PIB)	25.6
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Articles manufacturés	20.5	Machines et matériel de transport	28.9
Produits alimentaires et animaux vivants	14.8	Combustibles minéraux, lubrifiants, etc.	17.9
Produits chimiques et produits connexes	14.6	Produits chimiques et produits connexes	14.4
Articles manufacturés divers	13.7	Articles manufacturés	13.4

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unité monétaire par \$, moyenne des données journalières	
		Année 2006	0.797
		Février 2007	0.764



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Greece 2007

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2007-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Pensions : Une réforme d'ensemble s'impose d'urgence », dans *OECD Economic Surveys: Greece 2007*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-grc-2007-5-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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