

## Grèce

### Pourquoi les réformes des retraites ne sont pas soutenables

Michel Husson\*, CADTM, 25 novembre 2016

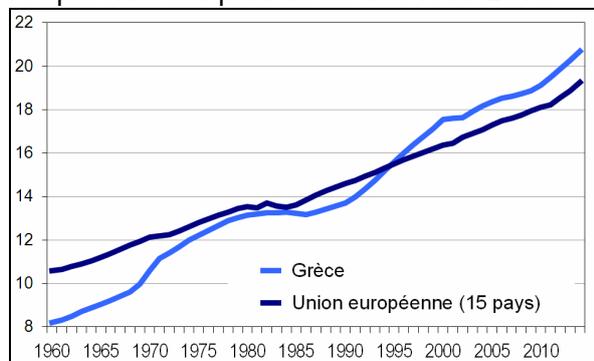
Le système de retraites grec a fait l'objet de nombreuses réformes depuis le début de la crise, et la dernière en date a été longuement négociée avec les créanciers. Plutôt que d'exposer le détail de ces réformes, l'objectif de ce document est d'insister sur les spécificités du système de retraites grec, en particulier sur sa fonction redistributive, et de montrer que la mise en oeuvre des réformes équivaut à une paupérisation programmée des retraités grecs.



#### Une population vieillissante

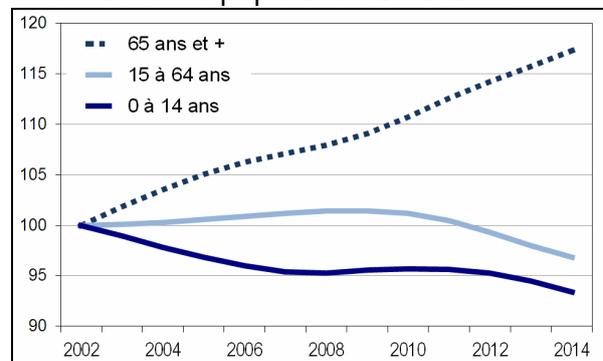
L'analyse du système de retraites doit logiquement commencer par un examen des évolutions démographiques en Grèce. Le premier constat est que la population grecque est une population vieillissante : la part des personnes âgées de plus de 65 ans augmente depuis 1960, de manière plus rapide que la moyenne de l'Union européenne (graphique 1). Le nombre absolu de personnes de moins de 65 ans est resté stable ou a baissé au cours de la dernière décennie (graphique 2).

Graphique 1  
Proportion des plus de 65 ans 1960-2014



En %. Source : base de données Ameco.

Graphique 2  
Structure de la population 2002-2014



Base 100 en 2000.

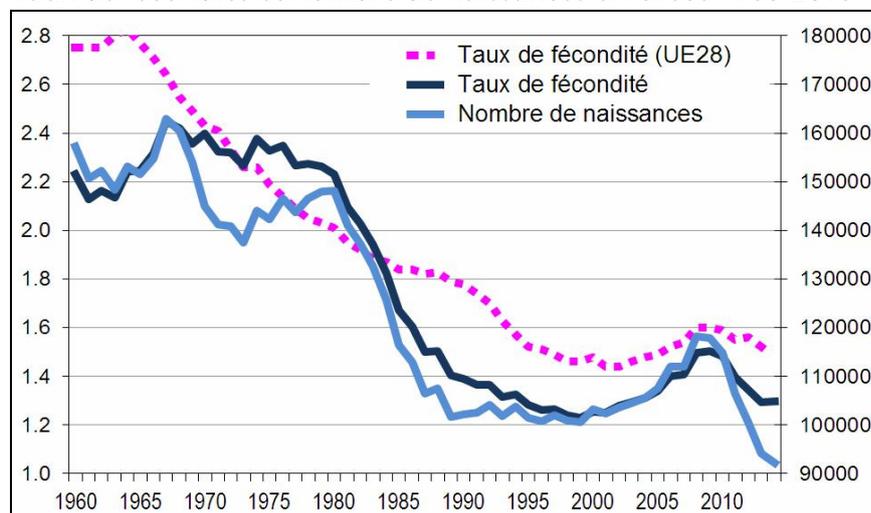
\* Economiste, membre de la Commission pour la vérité sur la dette grecque.

L'un des principaux déterminants du dynamisme démographique est le taux de fécondité, autrement dit le nombre moyen d'enfants par femme. Son évolution à long terme est en Grèce semblable à celle d'autres pays du Sud de l'Europe où le recul de la fécondité est plus marqué que la moyenne européenne.

Le taux se situe à un niveau élevé jusqu'au début des années 1980, puis il baisse très rapidement, passant de 2,2 enfants à 1,4 en 10 ans, de 1980 à 1990. Il continue à ralentir jusqu'en 2000. Mais à partir de cette date, la croissance plus soutenue de la Grèce et une amélioration des perspectives fait remonter le taux de fécondité assez sensiblement : il passe de 1,25 en 2000 à 1,50 en 2009. Puis la crise le fait à nouveau chuter à 1,3 en 2014 (graphique 3). La courbe du nombre de naissances suit à peu près la même évolution. Le nombre annuel de naissances augmente sensiblement entre 1999 et 2009, passant de 100 000 à 118 000. Mais la crise le fait redescendre à 92 000 en 2014, un minimum historique (graphique 3).

Graphique 3

Taux de fécondité et nombre de naissances en Grèce 1960-2015



Source : Eurostat

A cette baisse des naissances, il faudrait ajouter l'émigration qui concerne des jeunes qualifiés et contribue à dévitaliser la Grèce. Ces involutions renforcent le cercle vicieux de l'austérité à court terme, mais aussi à long terme en rendant plus difficile le financement et l'équilibrage du régime de retraites.

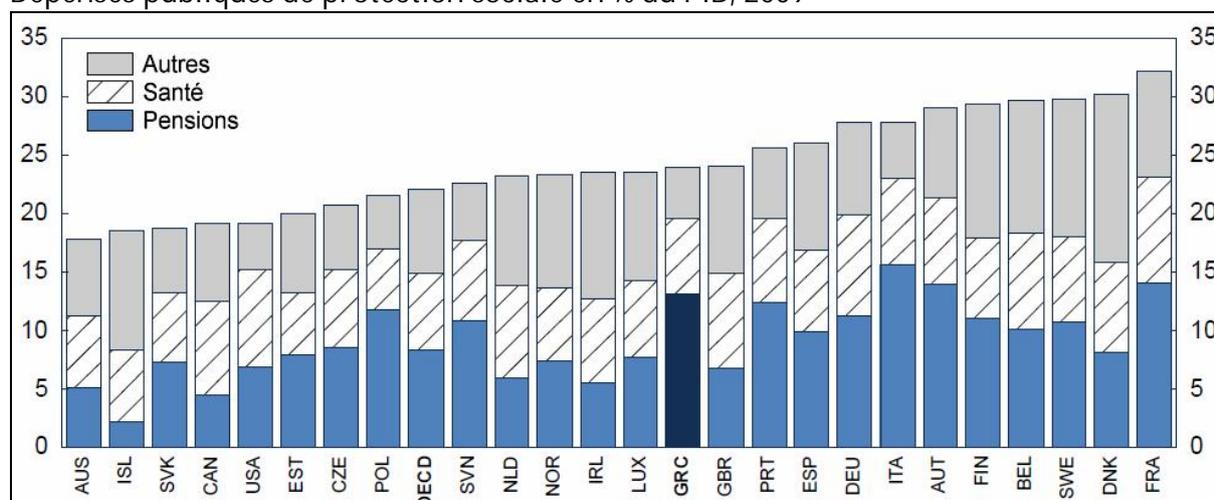
Des retraites trop « généreuses » ?

L'argument est très répandu : la Grèce aurait été trop généreuse avec ses retraités. Une certaine presse a même pu affirmer (contre toute évidence) que le niveau de vie des retraités grecs est plus élevé que celui des retraités allemands.

La démonstration repose sur une comparaison avec d'autres pays des dépenses de retraites exprimées en pourcentage du PIB. On observe ainsi qu'en 2009, au début de la crise, les pensions publiques représentaient en Grèce 13,1 % du PIB. Cette proportion était effectivement l'une des plus élevées en Europe (graphique 4). De plus, cette proportion aurait récemment augmenté pour atteindre un niveau insoutenable.

#### Graphique 4

#### Dépenses publiques de protection sociale en % du PIB, 2009



Source: Koutsogeorgopoulou et al., 2014<sup>1</sup>

Mais cette démonstration est fallacieuse pour plusieurs raisons. La première est qu'elle repose sur une comparaison entre des pays, comme la Grèce ou la France, où la part des retraites privées est très faible, avec des pays comme les Etats-Unis ou le Canada où elle est beaucoup plus importante.

Il est vrai cependant que la part des dépenses publiques de retraites est plus élevée en Grèce que pour la moyenne des pays de l'OCDE (13,1 % du PIB contre 7,8 %). Mais on observe en revanche que la Grèce se situe dans la moyenne pour l'ensemble des dépenses de protection sociale (*public spending on social welfare*) qui représentaient 24,4 % du PIB en 2009.

Grâce aux données d'Eurostat, il est possible de décomposer plus en détail ces dépenses : le tableau 1 ci-dessous montre effectivement que la Grèce dépense plus (en % du PIB) que l'Allemagne pour les retraites. Mais la part du PIB grec consacrée à la santé était en 2009 inférieure à son niveau en France et en Allemagne. Et l'écart est encore plus important pour les autres catégories de dépenses sociales (chômage, famille, handicap, logement, invalidité) : elles ne représentent que 4,3 % du PIB en Grèce, contre 7,9 % en Allemagne et 7,3 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

<sup>1</sup> Vassiliki Koutsogeorgopoulou et al., "[Fairly Sharing the Social Impact of the Crisis in Greece](#)", OECD Economics Department Working Papers, No. 1106, 2014.

Tableau 1. Structure des dépenses sociales publiques en 2009

	Total	Pensions	Total hors pensions	Santé	Total hors pensions et santé	Chômage	Famille	Incapacité	Handicap	Autres
Autriche	28,1	13,4	14,7	6,9	7,8	1,1	2,9	0,1	2,5	1,2
Belgique	29,5	10,0	19,5	8,1	11,4	3,7	2,8	0,2	2,5	2,2
Finlande	27,1	10,0	17,1	5,6	11,5	2,0	3,3	0,5	4,1	1,6
France	31,3	13,5	17,7	8,7	9,0	1,5	3,2	0,8	2,0	1,5
Allemagne	27,6	11,3	16,3	8,4	7,9	1,7	2,1	0,6	2,3	1,2
<b>Grèce</b>	<b>24,3</b>	<b>13,1</b>	<b>11,3</b>	<b>7,0</b>	<b>4,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>
Irlande	22,9	5,0	17,9	7,0	10,9	2,6	4,1	0,3	2,4	1,5
Italie	27,6	15,6	12,0	7,2	4,8	0,8	1,6	0,0	1,9	0,5
Pays-Bas	22,5	5,3	17,2	7,9	9,3	1,4	1,7	0,4	3,1	2,7
Portugal	25,2	12,3	12,9	6,9	6,0	1,2	1,5	0,0	2,1	1,2
Espagne	25,6	9,5	16,1	7,0	9,1	3,5	1,5	0,2	2,7	1,2
OCDE	21,5	7,8	13,7	6,4	7,3	1,1	2,3	0,7	2,4	0,8

Source : Eurostat

Ce point est décisif : les pensions servent en Grèce de substitut à d'autres types de dépenses sociales. La différence est particulièrement nette en ce qui concerne l'indemnisation du chômage et elle s'est maintenue : en 2013, seuls 105 000 parmi les 1,35 million de chômeurs sont indemnisés.

Le niveau des pensions n'est pas en soi « excessif » : environ 45 % des retraités recevaient en 2008 une pension inférieure au seuil de pauvreté, alors de 665 euros par mois (graphique 5).

Graphique 5  
Répartition des pensions par déciles, 2008



Source: Giannitsis, Zografakis, 2015<sup>2</sup>

Des sources plus récentes montrent que les deux tiers des retraités reçoivent une pension inférieure à 1000 euros en 2015. Il existe des pensions plus élevées mais elles ne concernent qu'une frange étroite de la population : seuls 2 % des retraités grecs reçoivent une pension supérieure à 2000 euros par mois (tableau 2).

<sup>2</sup> Tassos Giannitsis et Stavros Zografakis, "Greece: Solidarity and Adjustment in Times of Crisis", IMK, March 2015.

Tableau 2

Répartition des retraités selon le niveau de pension, mai 2015

Pension (euros par mois)	Retraités (milliers)	Répartition	Répartition cumulée
< 400	356,3	13,4 %	13,4 %
400-700	828,3	31,2 %	44,6 %
700-1000	558,4	21,0 %	65,7 %
1000-1500	552,5	20,8 %	86,5 %
1500-2000	308,6	11,6 %	98,1 %
2000-3000	47,9	1,8 %	99,9 %
> 3000	2,5	0,1 %	100,0 %
Total	2654,5	100,0 %	

Sources : Helios database ; Tinios, 2015<sup>3</sup>

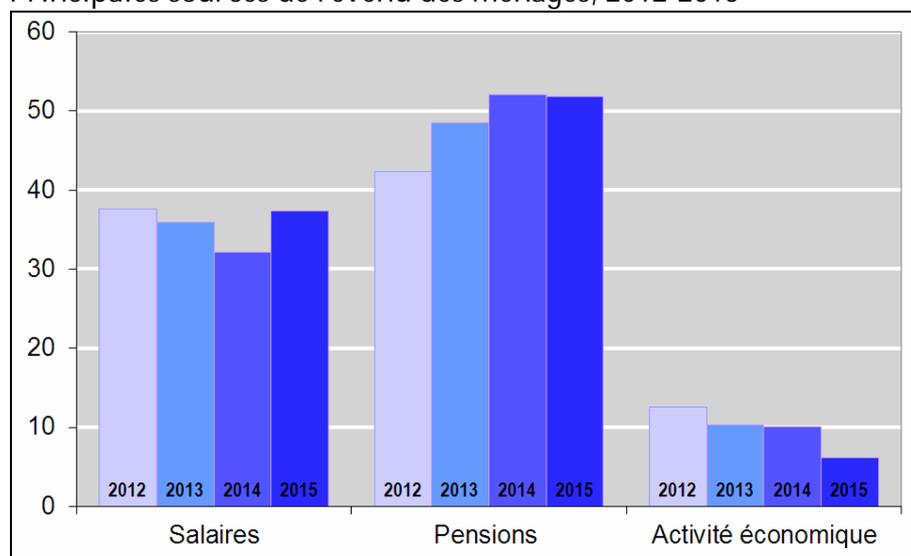
### Les retraites comme mécanisme de redistribution et d'amortisseur

Le système des retraites joue en Grèce un rôle spécifique de redistribution qui s'est accentué avec la crise. Une vague de départs précoces a ainsi permis à une frange de travailleurs d'éviter un passage direct au chômage. On peut parler alors d'un mécanisme d'amortissement de la crise.

Une enquête réalisée par l'IME (Institut des petites entreprises) de la GSEVEE (Confédération grecque des professions libérales, artisans et commerçants) montre ainsi que les pensions sont la principale (pas la seule) source de revenu pour la moitié environ des ménages grecs et que cette proportion a augmenté entre 2012 et 2015 (graphique 6).

Graphique 6

Principales sources de revenu des ménages, 2012-2015



Source : Macropolis<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Platon Tinios, *Employment and social developments in Greece*, European Parliament, September, 2015.

<sup>4</sup> Macropolis, "[More than half of Greek households rely mainly on pensions](#)", January 28, 2016.

La crise a profondément modifié la répartition des revenus. Les changements intervenus entre 2008 et 2012 ont fait l'objet d'une étude très détaillée dont nous utilisons ici les principaux résultats.

Le premier constat est que, pour la moitié la moins favorisée des ménages, la part des salaires dans leur revenu a baissé de 40 % en 2008 à 28,2 % en 2012 à cause de la montée du chômage (tableau 3). En sens inverse, la part des salaires (et des pensions) dans les plus hauts revenus a augmenté mécaniquement en raison de la baisse des intérêts et des dividendes.

Table 3. Changes in the income distribution 2008-2012

	Total 2008	Total 2012	Déciles 2008					Déciles 2012				
			1-5	6-7	8-10	1%	0,1%	1-5	6-7	8-10	1%	0,1%
Salaires	39,6	37,2	40,0	41,9	38,9	17,5	7,5	28,2	38,1	39,5	32,3	18,4
Pensions	21,3	31,1	32,8	27,7	16,8	2,6	0,4	36,6	39,5	27,1	4,1	1,1
Revenus agricoles	2,5	4,1	4,2	3,6	1,8	0,5	0,1	5,1	4,4	3,7	2,5	0,9
Activités commerciales	7,7	5,2	5,0	7,4	8,5	8,9	3,4	4,8	4,0	5,7	8,9	5,6
Activités indépendantes	3,7	3,4	2,1	2,0	4,5	6,2	1,8	1,7	1,5	4,5	9,1	5,5
Loyers	7,3	7,6	6,6	6,4	7,8	7,8	3,9	7,0	5,8	8,2	9,4	6,2
Dividendes et intérêts	13,5	8,1	5,0	6,1	17,5	54,3	82,1	4,3	4,0	10,3	32,4	59,4
Autres	0,2	1,6	0,5	0,5	0,1	0,3	0,3	4,3	1,7	0,8	1,4	3,0
Revenu imputé	4,2	1,7	3,8	4,5	4,1	1,9	0,5	8,0	1,0	0,1	0,0	0,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

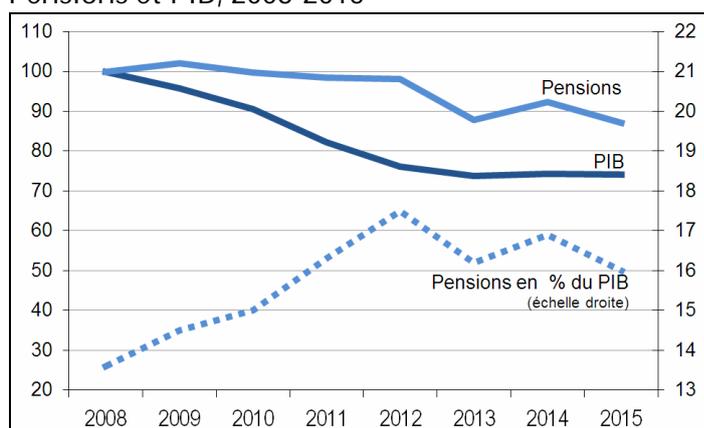
Source: Giannitsis, Zografakis, 2015<sup>5</sup>

Le deuxième constat est la part accrue des pensions dans le revenu des ménages et spécialement des ménages ayant des revenus peu élevés. Comme le soulignent les auteurs de l'étude : « l'augmentation du nombre de retraités a plus que compensé les réductions drastiques des pensions. Il ressort clairement de ce tableau qu'une future crise des retraites affecterait davantage les ménages des tranches moyennes et inférieures de revenu, pour lesquels les pensions sont une source de revenu relativement importante ».

Il faut donc comprendre que l'augmentation du ratio pensions/PIB entre 2008 et 2015 ne résulte pas d'un dérapage des retraites. Si le total des pensions versées a un peu augmenté en 2009 (en raison de départs anticipés), il a baissé sur l'ensemble de la période, mais moins que le PIB. Le ratio pensions/PIB a donc augmenté jusqu'en 2012, mais il est depuis orienté à la baisse (graphique 7). Cette mécanique est importante à comprendre parce qu'elle montre que les retraites ont plutôt contribué, au moins dans un premier temps, à amortir les effets sociaux de la crise.

<sup>5</sup> Tassos Giannitsis et Stavros Zografakis, déjà cités.

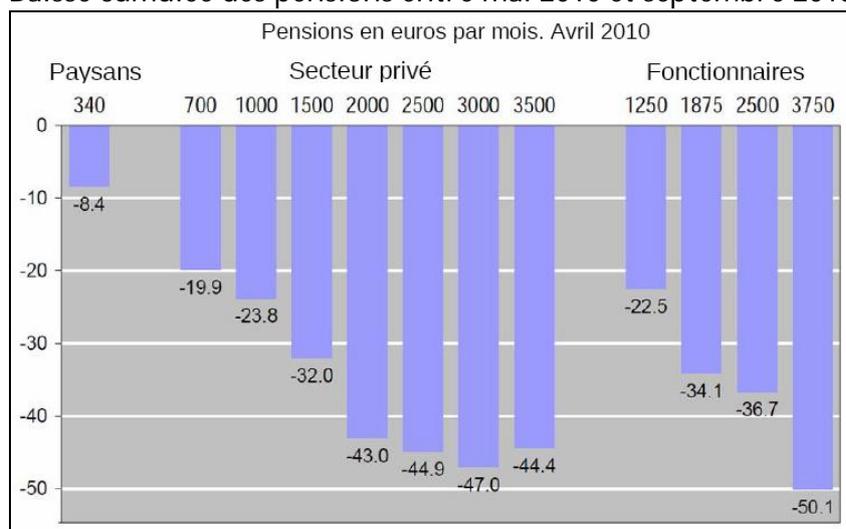
Graphique 7  
Pensions et PIB, 2008-2015



Source : Eurostat

Ce rôle d'amortisseur des retraites aura été éphémère. Toutes les pensions ont baissé entre 2010 et 2015 (graphique 8). Les plus élevées ont particulièrement baissé, de plus de 40 %. Mais les coupes représentent un alignement vers le bas de toutes les pensions. Celui ou celle qui recevait 700 euros en 2010 n'en reçoit plus que 561 en 2015 (tableau 4)

Graphique 8  
Baisse cumulée des pensions entre mai 2010 et septembre 2015



Source: Tinios, 2016<sup>6</sup>

Tableau 4  
Evolution des pensions 2010-2015

Avril 2010	Septembre 2015
700	561
1000	762
1500	1020
2000	1140
2500	1378
3000	1590
3500	1946

Source: Tinios, 2016<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Tinios, déjà cité

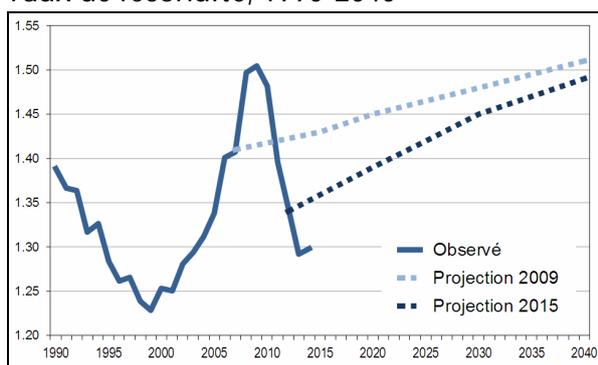
## L'impact programmé des réformes

La Commission européenne publie régulièrement son *Ageing Report* qui réalise des projections économiques et budgétaires pour les 27 membres de l'Union européenne à l'horizon 2060. La comparaison entre les deux derniers rapports<sup>8</sup> - celui de 2009 réalisé avant la crise et celui de 2015 - est riche d'enseignements et d'inquiétudes.

Les projections reposent sur divers hypothèses dont l'évolution du taux de fécondité. Dans les projections de 2009, la Commission européenne n'avait pas encore pu observer le recul engendré par la crise. Le rapport part du dernier point connu (2007) et prolonge le mouvement de hausse du taux de fécondité, en supposant que sa vitesse ralentit. C'est une hypothèse raisonnable.

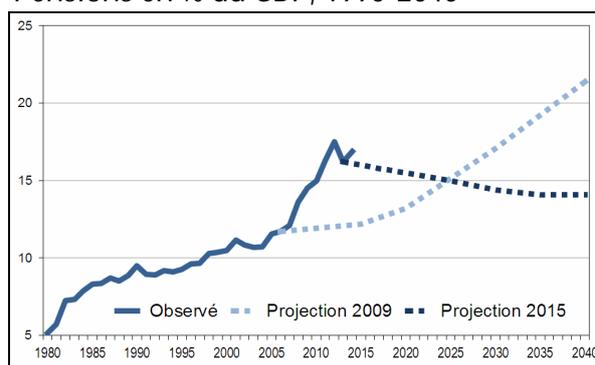
Dans le rapport de 2015, la Commission a pu enregistrer la baisse du taux de fécondité engendrée par la crise, puisqu'elle dispose de l'information pour l'année 2012. Mais elle ne tient aucun compte de cette information nouvelle et fait l'hypothèse d'une nouvelle progression, plus rapide même que dans l'exercice de 2009, de manière à retrouver à peu près le même niveau en 2040 (graphique 9).

Graphique 9  
Taux de fécondité, 1990-2040



Source : Commission européenne

Graphique 10  
Pensions en % du GDP, 1990-2040



Cet exercice est un déni de réalité comparable aux projections irréalistes prévoyant une reprise de la croissance malgré une austérité maintenue. Il consiste à postuler une reprise du nombre des naissances malgré un environnement économique et social durablement dégradé.

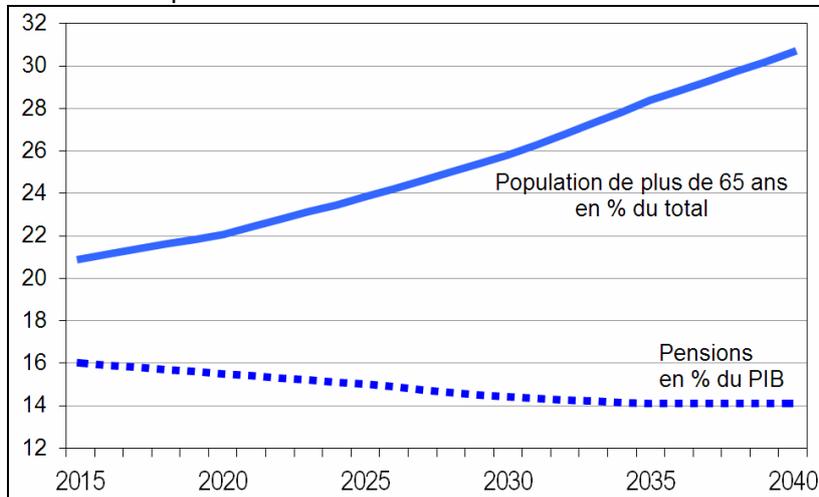
Entre les projections de 2009 et 2015, il existe d'énormes différences sur le ratio pensions/PIB. La chute du PIB explique l'essentiel de l'écart en 2015. Mais la différence la plus frappante est que le ratio devait, selon la Commission européenne, augmenter régulièrement dans la projection de 2009, alors qu'il devrait baisser dans la projection de 2015 (graphique 10).

<sup>7</sup> Platon Tinios, "[Misperceptions, Misstatements, Misunderstandings. Technical clarifications on Greek pensions](#)", Hellenic Observatory, LSE, 15 January 2016.

<sup>8</sup> European Commission, "[Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States \(2008-2060\)](#)", *European Economy* 2|2009 ; "[The Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States \(2013-2060\)](#)", *European Economy* 3|2015.

La proportion de personnes de plus de 65 ans devrait passer de 21 % à 24 % entre 2015 et 2025, mais la part des pensions dans le PIB devrait baisser de 16 % à 15 % (graphique 11). Cela implique une paupérisation programmée des retraités.

Graphique 11  
Retraités et pensions à l'horizon 2040



Source : Commission européenne

Cette analyse conduit à trois principales conclusions :

1. Ce sont les politiques d'austérité qui ont mis en cause la soutenabilité du système, y compris en décourageant les naissances et en incitant à l'émigration.
2. Les coupes dans les retraites s'attaquent à un instrument ultime de soutien minimal des revenus. En ce sens, les effets des réformes successives seront de plus en plus insoutenables socialement.
3. L'austérité budgétaire exigée par les créanciers rend impossible le retour à une nouvelle soutenabilité du système de retraites.