

Les politiques d'austérité contre le secteur public: l'exemple grec

Par Danai Koltsida



Au cours des années 2010, la Grèce s’est retrouvée à l’épicentre de la crise économique mondiale. Le remède proposé à cette crise, à travers les trois Programmes d’ajustement économique (généralement appelés “mémoires”), s’est avéré encore plus toxique. Comme on pouvait s’y attendre, la raison d’être de ces programmes étant la doctrine de l’austérité néolibérale, les services publics et, plus généralement, le secteur public ont été les premiers ciblés par une longue série de mesures visant à réduire leur taille, à diminuer les dépenses publiques et à augmenter les recettes budgétaires. Dans cet article, Danai Koltsida examine les deux volets de ces politiques de privatisation : les privatisations stricto sensu, par la cession de biens publics à des investisseurs privés, et les politiques qui, de facto, ont abouti à la privatisation et/ou à la restriction de la taille ou de la fonction du secteur public.

Privatisation stricto sensu des actifs publics

Structure institutionnelle et méthodes

Deux institutions principales ont été créées au cours des années 2010 afin de satisfaire à l'obligation de privatiser la quasi-totalité des biens privés de l'État grec (c'est-à-dire les biens qui ne répondent pas aux besoins gouvernementaux *stricto sensu*)^[1]. La première, créé en 2011, était le Hellenic Republic Asset Development Fund (HRADF – en français : Fonds de développement des actifs de la république hellénique) et son mandat initial était de « tirer parti de la propriété privée de l'État qui lui a été attribuée par la République hellénique » en suivant les règles de l'économie de marché. La seconde, la Hellenic Corporation of Assets and Participations (mieux connue sous le nom de Growth Fund) a été fondée en 2018 et est l'unique actionnaire du HRADF. La vocation de cette institution est plus étendue : elle a été créée par le gouvernement Syriza afin de contrer l'idée (néolibérale) selon laquelle l'utilisation des biens publics est nécessairement liée aux privatisations. À cette fin, le Growthfund s'est également vu confier un mandat plus large. Bien que la politique de privatisations et d'établissement de partenariats public-privé n'ait pas été abandonnée, le Growthfund a pu utiliser d'autres outils, différenciés et adaptés à chaque cas spécifique, afin de développer et de gérer l'ensemble de la propriété publique en termes d'efficacité économique et sociale. Ce choix, bien qu'il ne remette pas en cause la stratégie globale de privatisation, a donné à l'État grec la flexibilité nécessaire pour évaluer les différentes méthodes possibles de développement de ses actifs et pour choisir la plus rentable dans chaque cas.

Actifs publics privatisés

Les privatisations concernaient principalement trois catégories d'actifs publics : (a) les infrastructures, (b) les terrains et (c) les sociétés cotées en bourse. Au cours de la dernière décennie (2011-2020)^[2], 48 privatisations ont été réalisées, générant un bénéfice de 9 milliards d'euros pour l'État grec. Cependant, une grande partie des critiques s'est concentrée, à juste titre, sur le faible résultat économique, comparé à la valeur réelle (économique, mais aussi sociale, environnementale, historique, culturelle, etc.) des actifs privatisés et aux recettes potentielles que l'État pourrait tirer de ces actifs à moyen et long terme, par exemple des taxes aéroportuaires et portuaires (*tableau 1*).

Tableau 1 : Privatisations réalisées par le HRADF ^[3]

Infrastructures

Terrains

Sociétés cotées en bourse

Aéroports (14 aéroports régionaux) Énergie (DEPA Infrastructure - branche de distribution de l'entreprise publique Gaz, DESFA SA - gestionnaire du réseau de transport d'électricité de Hellenic Gaz) Dividende numérique (spectre des fréquences radio) Ports commerciaux (Le Pirée, Thessalonique, Igoumenitsa) et ports de plaisance (Alimos, Chios) Chemins de fer (Trainose - fournisseur de transport ferroviaire, Hellenic Rolling Stock Maintenance CO S.A. - maintenance de matériel ferroviaire) Licence de paris mutuels hippiques 2 avions Airbus A340-300

Projet d'aménagement du territoire de l'ancien aéroport d'Ellinikon (projet phare) Autres projets importants d'aménagement du territoire (Afandou-Rhodes, Kassiopi-Corfou, Centre international de radiodiffusion, etc.) Anciens hôtels, souvent accompagnés de terrains en bord de mer (Astir Vouliagmenis, Xenia Paliouri, Xenia Kythnos, Xenia Skiathos, etc. - 11 au total) Parcelles côtières/de bord de mer (Agios Ioannis Nikitis, Kalamitsa, Nea Irakleia, Kala Nera-Pelion, etc. - 7 au total) Sites et édifices ayant une valeur culturelle ou touristique (marché Modiano, Castello Bibelli, sanatorium de Mana) Bâtiments urbains, dont certains sont d'anciennes installations gouvernementales, comme des tribunaux (18 au total) Terrains industriels et zones de services d'infrastructure (5 au total) Autres parcelles rurales (8 au total) Bâtiments à l'étranger, souvent d'anciennes ambassades grecques (11 au total) Vente et mise en pension de 28 bâtiments (vente de biens immobiliers avec cession-bail simultanée à l'État grec)

OTE SA (opérateur grec de télécommunications) OPAP - Greek Organisation of Football Prognostics S.A. (paris sportifs et autres) Licences pour les VLT - Organisation of Football Prognostics S.A. (OPAP) Licence de loterie d'État

Parallèlement, le portefeuille du Growth Fund comprend des entreprises publiques d'une valeur de 5,5 milliards d'euros de six secteurs clés (énergie, gestion immobilière, transport et infrastructures, alimentation et approvisionnement, technologie, services postaux)^[4]. Certaines de ces entreprises ont déjà été partiellement privatisées au cours de la décennie précédente (par exemple, l'entreprise publique d'électricité-DEI). Plus important encore, le nouveau modèle de gestion des entreprises publiques ouvre potentiellement la voie à d'autres privatisations dans un avenir proche. Le Growth Fund, en tant qu'entité distincte appartenant à l'État grec mais fonctionnant en mode « investisseur », incorpore une approche différente des services publics : les services publics et les infrastructures essentielles ne sont pas traités comme un bien social sous la responsabilité (politique) des ministères respectifs, mais comme des actifs gérés et négociés par un investisseur.

Au-delà des privatisations *stricto sensu* : réduire le secteur public, diffuser la logique de marché

L'impact des politiques d'austérité sur les services publics a été plus important que celui des privatisations *stricto sensu*, analysées dans la section précédente. En une phrase, on pourrait décrire cette stratégie de privatisation indirecte comme « un secteur public plus petit fonctionnant selon la logique du marché ».

Les aspects de cette stratégie sont multiples. Nous présentons ici brièvement les plus importants.

Un secteur public plus petit

Limiter l'ampleur et le périmètre du secteur public

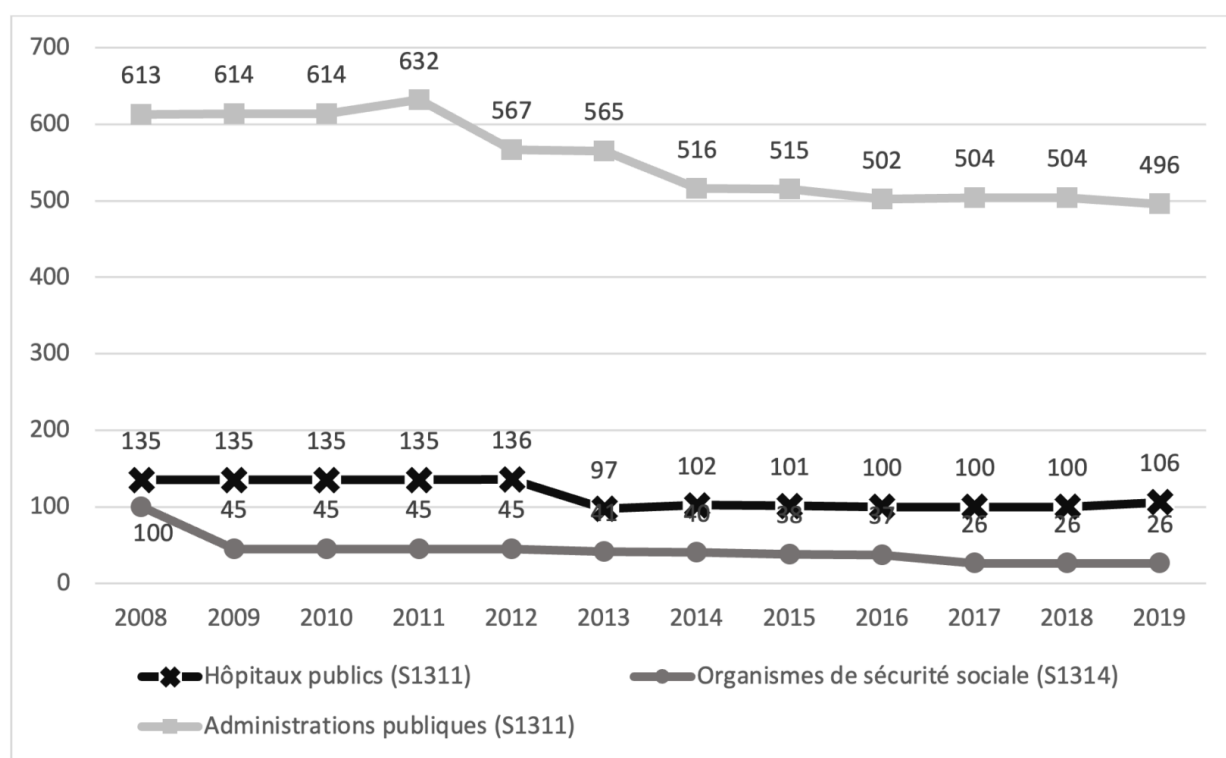
L'une des principales idées autour desquelles les plans d'austérité ont été construits était que le secteur public en Grèce était « trop vaste » et devait être réduit, non seulement en termes de dépenses et/ou de

ressources humaines, mais aussi en termes de nombre d'entités publiques. Depuis la deuxième révision du Premier programme d'ajustement (automne 2010)[5], parallèlement à la privatisation ou à la « restructuration » des entreprises publiques, le gouvernement grec de l'époque et la « troïka » se sont mis d'accord sur un objectif de réduction du nombre de plusieurs autres entités publiques (organisations publiques, entités juridiques de droit public, entités supervisées et/ou financées par le gouvernement, etc.).

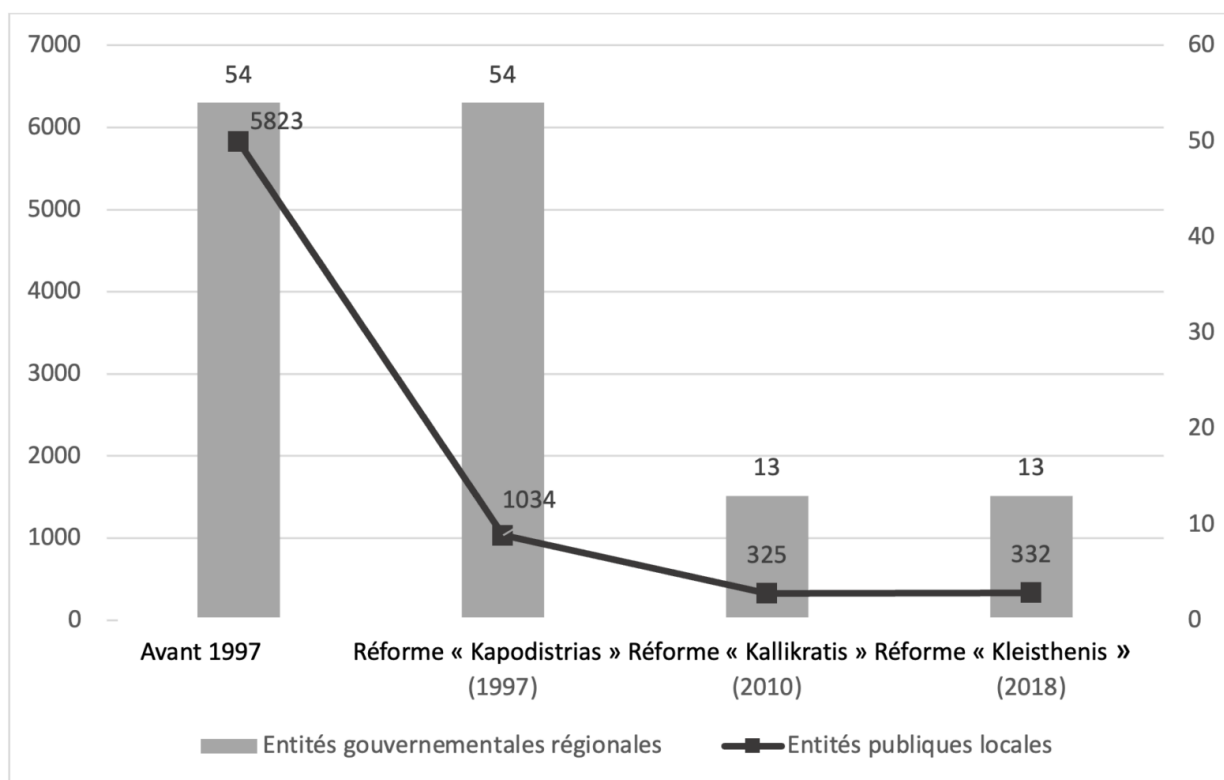
Plus précisément, le nombre d'entités appartenant à l'administration centrale/aux personnes morales de l'administration centrale et aux entreprises publiques (sous-secteur S1311 de la classification statistique du SEC 2010) a diminué de 19 % entre 2008 et 2019, le nombre d'hôpitaux publics (également sous-secteur S1311) a diminué de 21 % et le nombre d'organismes (publics) de sécurité sociale a diminué de 74 % (graphique 1). Un processus de fusion et/ou de suppression encore plus important a eu lieu en ce qui concerne les entités juridiques du secteur public au sens large.

En outre, une réforme à grande échelle de l'administration locale et régionale a eu lieu en 2010/2011[6], ce qui a entraîné une réduction importante du nombre de municipalités et de régions, ainsi que de leurs entités juridiques (organisations de politique sociale, de développement local/régional, culturelles, sportives, médiatiques publiques locales/régionales, etc.). Au niveau local, le nombre de municipalités et de communautés est passé de 5 823 avant 1997 à seulement 332 en 2018, tandis qu'au niveau régional, les 54 préfetures qui existaient avant 2010 ont fusionné en 13 régions (graphique 2).

Graphique 1 : Nombre d'entités du secteur public (par catégorie)[7]



Graphique 2 : Nombre d'entités locales (municipalités/communautés) et régionales (préfetures/régions)[8]



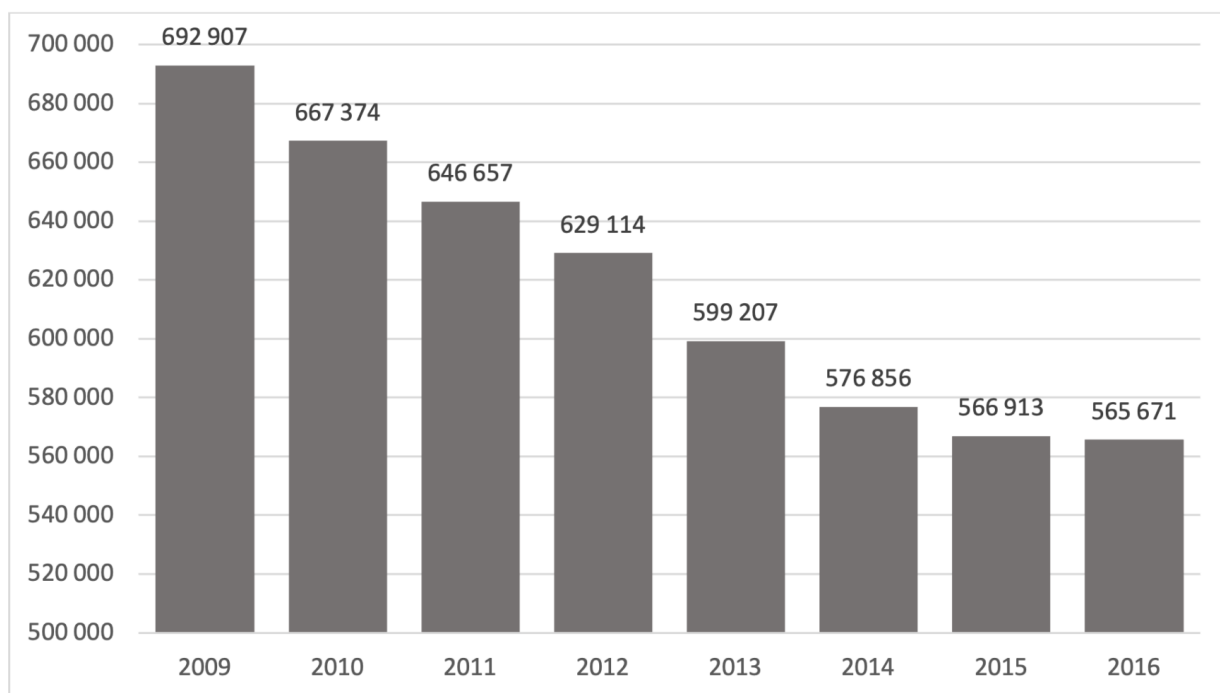
Réduire l'emploi dans le secteur public

Un autre aspect central de la stratégie visant un « secteur public plus petit » depuis le Premier programme d'ajustement était la réduction des coûts salariaux dans le secteur public, de deux manières : premièrement, en réduisant les salaires et les autres coûts liés au travail (c'est-à-dire les avantages sociaux, les 13^e et 14^e salaires, etc.) pour les employés du secteur public et, deuxièmement, en réduisant le nombre d'emplois dans le secteur public. Ce dernier objectif a été atteint par des licenciements directs de fonctionnaires – un choix jusqu'alors sans précédent, puisque selon la Constitution grecque, les fonctionnaires sont permanents et ne peuvent être licenciés, à moins que leur poste ne soit supprimé^[9] – mais surtout par le non-renouvellement des contrats de travail à durée déterminée de milliers de personnes, dont beaucoup étaient employées depuis de nombreuses années dans le secteur public, et par l'imposition d'une *règle d'attrition*. Cette règle prévoyait qu'un recrutement était autorisé pour 10 (en 2011) puis pour 5 départs d'employés du secteur public.^[10]

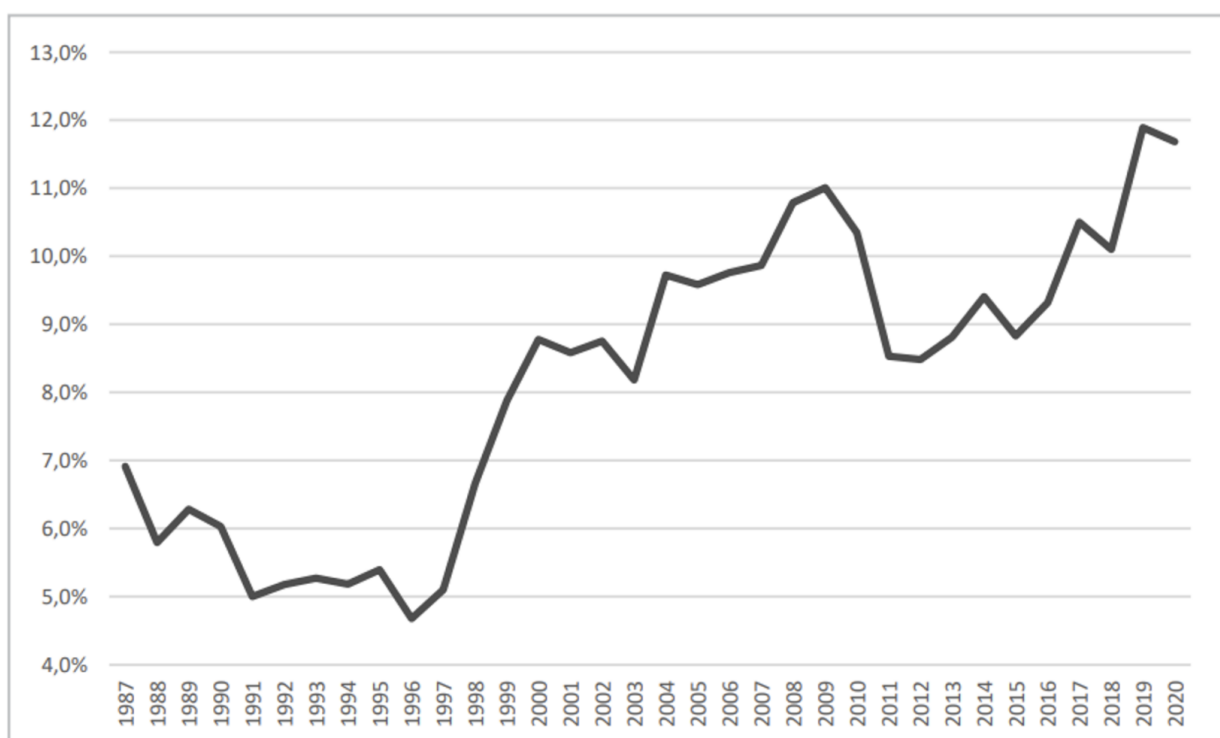
L'ensemble des mesures susmentionnées a entraîné une réduction globale du personnel permanent de l'administration publique de 127 236 employés (-18,4 %) en six ans (2009-2016) (*Graphique 3*)^[11]. Étant donné que les besoins de l'administration publique – même avec la réduction drastique du niveau des services réels fournis aux citoyens – n'ont pas diminué en conséquence, nous avons observé une augmentation de l'emploi atypique dans le secteur public (*Graphique 4*).

La mise en œuvre de la règle d'attrition a non seulement réduit le nombre global des fonctionnaires, mais elle a également affecté leurs principales caractéristiques qualitatives et a notamment conduit à un vieillissement progressif des employés du secteur public (*Graphique 5*)^[12], amenant la Grèce à l'avant-dernière place parmi les États membres de l'OCDE en ce qui concerne la part des 18-34 ans dans l'ensemble de l'emploi de l'administration centrale.^[13] En conséquence, l'administration publique a été progressivement privée de jeunes employés et donc de nouvelles compétences.

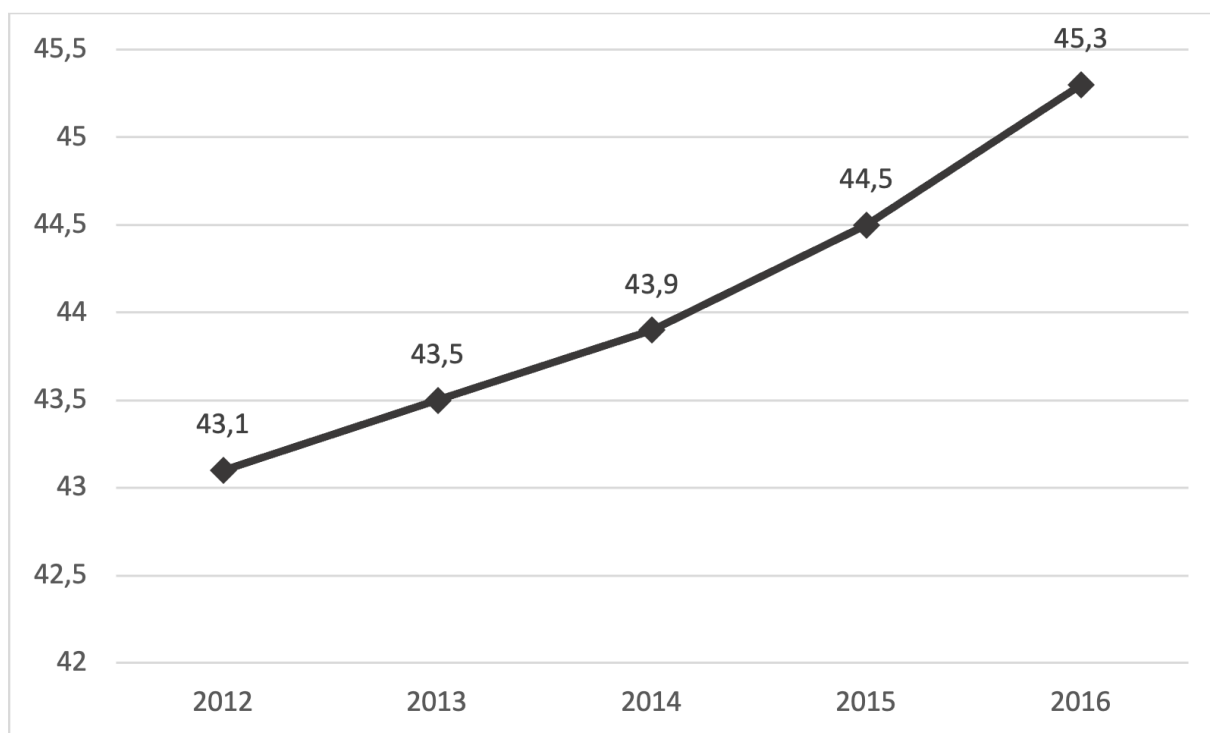
Graphique 3 : Personnel régulier (permanent et sous contrat à durée indéterminée) de l'administration publique^[14]



Graphique 4 : Contrats atypiques dans le secteur public en pourcentage de l'emploi public total[15]



Graphique 5 : Âge moyen du personnel du secteur public (à l'exclusion des entités de droit privé appartenant à l'État)[16]



Introduire la « logique de marché » dans le secteur public

L'aspect le plus complexe d'une tendance plus large à la privatisation en Grèce pendant les programmes d'austérité est peut-être l'introduction de la « logique de marché » dans le fonctionnement du secteur public. Cette « logique de marché » se retrouve dans plusieurs mesures mises en œuvre dans le cadre des Programmes d'ajustement successifs. Nous nous concentrerons ici sur deux des catégories de mesures les plus caractéristiques.

Une nouvelle approche de l'organisation, de la hiérarchie et de la gestion des ressources humaines dans le secteur public

Dans ce contexte, plusieurs outils traditionnellement utilisés dans le secteur privé ont été progressivement introduits dans l'administration publique au cours des quinze dernières années. Quelques exemples :

- Nouveaux organigrammes : La réforme des organigrammes des entités du gouvernement central (ministères, etc.) à partir de 2013 avait pour objectif clair et explicite de réduire le nombre de directions générales, de directions et de départements et d'identifier les postes vacants, non pas pour les pourvoir, mais pour les supprimer et ainsi réduire davantage la taille potentielle du secteur public.^[17]
- Nouveaux processus et méthodes d'évaluation : La question de l'évaluation des performances des employés du secteur public a été mise en avant lors du premier examen du Deuxième programme d'ajustement à la fin de l'année 2012. Initialement, l'objectif était d'utiliser l'évaluation à des fins de réduction des effectifs. Bien que cette idée ait été rapidement abandonnée, une méthode d'évaluation comparative a été adoptée en 2014, incluant des quotas prédéfinis pour chaque niveau/grade, c'est-à-dire qu'un pourcentage spécifique d'employés seraient recalés par l'évaluation, indépendamment de

leur performance réelle. Cette méthode d'évaluation n'a pas été mise en œuvre en raison de la résistance sociale et des mobilisations des fonctionnaires, mais aussi en raison du changement de gouvernement en 2015, ce qui a conduit à l'adoption d'un système d'évaluation beaucoup plus souple en 2016 (L. 4369/2016).^[18] Ce système n'était toutefois pas exempt de défauts.

- Nouveau système de sélection des cadres et registre des cadres de l'administration publique : Après le changement de gouvernement en 2015, une autre réforme a été mise en place, concernant la sélection des hauts fonctionnaires du secteur public (chefs de département, directeurs, directeurs généraux et secrétaires généraux de ministères, etc.). Le système adopté était extérieur à l'administration publique et à l'approche traditionnelle des méthodes de promotion : les résultats académiques l'emportaient sur l'expérience professionnelle au sein de l'administration publique, les hauts fonctionnaires étaient traités comme des gestionnaires capables de diriger toutes sortes d'unités, plutôt que comme des spécialistes de certains domaines de l'administration publique sur la base de leur expérience antérieure, et la mobilité des gestionnaires était au cœur du système. En outre, un registre des cadres de l'administration publique a été créé, afin d'attirer également des candidats extérieurs à l'administration publique pour des postes de direction de haut niveau dans le secteur public.

L'approche susmentionnée a été masquée sous le prétexte de la soi-disant « dépolitisation » de l'administration publique. Bien que le lien étroit – et opaque – entre les partis au pouvoir et les hauts fonctionnaires de l'administration publique soit un phénomène bien connu et établi de longue date en Grèce, comme ailleurs, les réformes adoptées au cours des Programmes d'ajustement étaient en fait une privatisation indirecte, intégrant certains des critères et méthodes des « marchés » au cœur de l'administration publique.

Une approche des services publics axée sur le profit

Une privatisation encore plus claire – bien qu'indirecte en termes de propriété – était liée à l'imposition ou à l'augmentation de la facturation pour l'utilisation des services publics. Quelques exemples caractéristiques sont : l'imposition d'une facturation minimale pour l'admission dans les hôpitaux publics, qui était auparavant gratuite pour toute personne couverte par l'assurance maladie ou même sans cette condition dans les cas d'urgence, ainsi que l'augmentation de la facturation de 30 % pour tous les transports publics urbains.^[19] Le raisonnement qui sous-tend ce type de mesures est que les services publics doivent faire des bénéfices ; une introduction claire de la « logique de marché ».

Dans la brève analyse fournie dans ce texte, nous avons essayé de montrer que la privatisation en tant que tendance a pris diverses formes au cours de la crise grecque des années 2010. Outre les privatisations complètes, l'approche globale du secteur public a ouvert la porte à un fonctionnement de l'administration publique plus « axé sur le marché », alors que d'autres privatisations ne peuvent être exclues. Plus encore, le fait que la fin du dernier Programme d'ajustement budgétaire ait coïncidé avec le changement de gouvernement en Grèce et l'élection d'un gouvernement de droite ouvertement néolibéral réalisant une redistribution inverse des richesses a ouvert un nouveau cercle d'attaques contre le secteur public et les biens sociaux, la privatisation de certains aspects du système de santé public et de l'enseignement universitaire étant quelques-uns des exemples les plus récents et les plus caractéristiques.

Traduit par Clémence Berger

Pour aller plus loin :

- « [Les dogmes de la dette](#) », *Silomag*, n°2, avril 2017.
- Anouk Renaud, « [Le triste anniversaire du 3^e mémorandum grec](#) », CADTM, le 26/08/2016.
- Olivier Petitjean, « [Grèce : qui profite des privatisations ?](#) », Observatoire des multinationales, le 23/01/2015.
- Entretien avec Iphigenia Kamtsidou et Akritas Kaidatzis, « Le pays va devenir une zone franche », propos recueillis par Celia Izoard, Marie Ghis Malfilatre, *Z : Revue itinérante d'enquête et de critique sociale* 2013/1 (N° 7), pp.40-45.
- Yannis Miliou et Frédéric Boccara, « [Mettre un terme aux problèmes de la dette et de l'austérité en Europe en s'attaquant à la BCE et en utilisant l'euro pour les besoins sociaux et citoyens](#) », in Frédéric Boccara et Denis Durand, *Grèce, élargir la brèche, refonder l'Europe*, Paris, Économie et politique, 2015.

Notes de bas de page :

[1] Il y a deux sortes de biens nationaux : les biens nationaux publics et les biens nationaux privés. Les biens nationaux publics sont le domaine public, qui est à usage public (école, université, commissariat, etc.). Les biens nationaux privés sont des propriétés d'État qui ne sont pas à usage public, comme des terrains ou les réserves d'or.

[2] www.hradf.com

[3] Données provenant de www.hradf.com, traitées par l'auteur

[4] Données de <https://growthfund.gr/en/to-ypertameio/to-ypertameio-me-mia-matia/>

[5] Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, *Le programme d'ajustement économique pour la Grèce : deuxième examen, automne 2010*, Office des publications, 2010, p.p. 17-18.

<https://data.europa.eu/doi/10.2765/97663>

[6] "Programme Kallikratis" (loi 3852/2010)

[7] Source : Autorité statistique nationale (ELSTAT)

[8] Source : Traitement propre des données législatives

[9] C'est pourquoi les licenciements directs sont restés limités. L'exemple le plus caractéristique a été la fermeture de la radio et de la télévision publiques (ERT) en 2013, afin de faciliter le licenciement de ses plus de 2 000 employés.

[10] Commission européenne, Direction générale des affaires économiques et financières, *Le programme d'ajustement économique pour la Grèce : quatrième examen, printemps 2011*, Office des publications, 2011, p. 25.

[11] République hellénique – Ministère de la reconstruction administrative, (2017). *Stratégie nationale pour la réforme administrative 2017-2019 [Ethniki Stratiyiki yia ti diikitiki metarrithmisi 2017-2019]*, Imprimerie nationale [Ethniko Typografio], p. 12.

<https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/Dimosio2020-%CE%92ooklet-GR.pdf>

[12] Ibid, p. 13.

[13] Ibid, p. 14.

[14] Source : République hellénique – Ministère de la reconstruction administrative, ibid : République hellénique – Ministère de la reconstruction administrative, ibid.

[15] Source : Ioannidis, G., Nikolakakis, M., Petsalakis, St., *L'emploi public en Grèce. Continuités, transformations et conséquences des programmes d'ajustement budgétaire sur les caractéristiques de l'emploi public et des nouveaux employés du secteur public* [I dimosia apaskholisi stin Ellada. Sinekhies, metaskhimatismi kai eiptosis ton programmaton dimosionomikis prosarmoyis sta kharaktiristika tis dimosias apaskholisis kai ton neon dimosion ipallilon], Koinoniko Polykentro ADEDY, 2021.

[16] Source : République hellénique – Ministère de la reconstruction administrative, ibid : République hellénique – Ministère de la reconstruction administrative, ibid.

[17] Ioannidis, G., Nikolakakis, M., Petsalakis, St.

[18] Spanou, K. (2018). *Réformes de l'administration publique pendant la crise : Aperçu, description, évaluation. Résumé exécutif* [Metarrithmisis sti Dimosia Diikisi sti diarkia tis krisis : Episkopisi, Perigraphi, Apotimisi. Epiteleiki Sinopsi], Ekdoseis Papazisi, p.p. 63 ff.

<https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/09/book-1.pdf>

[19] Ibid, p. 28

Pour citer cet article :

Danai Koltsida, «Les politiques d'austérité contre le secteur public: l'exemple grec», *Silomag*, n°18, mai 2024.
URL: <https://silogora.org/les-politiques-dausterite-contre-le-secteur-public-lexemple-grec/>