



L'Europe
locale & régionale

Finances locales

Situation financière de la Grèce au niveau infranational

Etude CCRE

Avril 2015

SITUATION FINANCIÈRE DE LA GRÈCE AU NIVEAU INFRANATIONAL

INTRODUCTION

Ce document se propose de mettre en relief certaines données relatives à la **situation économique et financière de la Grèce**, en analysant les niveaux de recettes et dépenses du secteur public national et infranational. Ces données mettent également en lumière l'investissement direct opéré par le gouvernement national et les gouvernements infranationaux et l'ampleur des dettes encourues par le secteur public national et infranational. Des mises en parallèle permettront ensuite de comparer la situation en Grèce et la situation générale à travers l'Union Européenne.

Le **secteur public national** (classifié S.13 sous ESA95) comprend quatre sous-secteurs: (i) les administrations centrales (S.1311); (ii) les États fédéraux (Allemagne, Autriche et Belgique) et les entités publiques y afférentes (S.1312); (iii) les autorités locales et les entités publiques y afférentes (S.1313) et (iv) les administrations de sécurité sociale (S.1314). Dans certaines études, le secteur public national est aussi nommé "le gouvernement général".

Le terme '**secteur public infranational**' s'applique à deux de ces sous-secteurs : (i) les États fédéraux (Allemagne, Autriche et Belgique) et les entités publiques y afférentes (S.1312) et (ii) les autorités locales et les entités publiques locales y afférentes (S.1313). Le secteur public local (S.1313) couvre les autorités locales dotées de compétences générales (les gouvernements locaux et régionaux) et les organes possédant des compétences plus spécifiques (les responsabilités peuvent varier d'un pays à l'autre). Dans certaines études, le secteur public infranational est aussi nommé "le gouvernement infranational".

La présente étude est majoritairement fondée sur des données et statistiques de 2011 et 2012, émanant de sources comme les fiches infos publiées par le CCRE sur les données locales et régionales en 2013, l'étude de l'OCDE sur les principales données des gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE (2013) et l'étude conduite par le CCRE et Dexia sur les finances publiques territoriales dans l'Union Européenne (2012).

L'objectif de cette étude n'est pas d'analyser les données économiques des gouvernements locaux mais d'analyser les données pour envisager une nouvelle organisation territoriale qui favorise un nouveau développement pour la Grèce s'appuyant sur les gouvernements locaux.

PRÉSENTATION DES DONNÉES

1. Chiffres généraux de la Grèce

La Grèce est un État membre de l'Union Européenne avec une superficie de 131.957 Km² et une population de 11.120.415 d'habitants (EUROSTAT, 2015).

En 2012, le **PIB¹ par habitant** (18.469€ /habitant) était plus bas en Grèce que la moyenne du PIB/habitant de l'UE27 (25.168€ /habitant) (CCRE-CEMR, 2013. Fiches d'infos). En 2011-2012, le taux de croissance du PIB en Grèce était de -6,4%, représentant le taux de croissance le plus bas en Europe, bien en-dessous de la moyenne du taux de croissance de l'UE27 (-0,4%).

En matière de **chômage**, en février 2015, la Grèce avait atteint un taux de 26% alors qu'en UE28 il atteignait 9,8% (EUROSTAT, 2015). En décembre 2014, le chômage des jeunes (de moins de 25 ans) en Grèce se montait à 51,2%, alors que dans l'UE28, il s'élevait à 21,2% (EUROSTAT, 2015).

En 2012, le taux des **personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale** dans l'Union Européenne était de 24,8%, alors qu'en Grèce, il atteignait 34,6%, ce qui représente l'un des taux les plus élevés de l'UE28 (EUROSTAT, 2015).

En ce qui concerne l'**organisation au niveau territorial**, la Grèce est un des **pays européens les plus centralisés**, où les autorités locales ne disposent que de compétences limitées, en raison de l'existence d'un gouvernement central traditionnellement doté de pouvoirs importants (Dexia- CEMR, 2012).

Au cours des dernières réformes qui ont conduit à une **réorganisation territoriale**, la Grèce a réformé ses municipalités à l'occasion du **Programme Kallikratis** (N. Blanas et autres, 2014 et Dexia- CCRE, 2012). La réforme territoriale grecque connue sous le nom de *Kallikratis* est entrée en vigueur le 1er janvier 2011, dans le but de faire progresser la décentralisation et moderniser les administrations publiques locales et régionales. Cette nouvelle loi, qui était en préparation depuis plusieurs années, a été adoptée précipitamment en raison du besoin d'une rationalisation économique et d'une diminution du nombre de fonctionnaires, résultant des mesures d'austérité. (CCRE, 2013. La décentralisation à la croisée des chemins. Les réformes territoriales en Europe en temps de crise). Le réexamen exhaustif de l'organisation territoriale du pays a mené à la baisse du nombre des municipalités de 1034 à 325 et à l'élimination de 54 préfectures, remplacées par 13 régions (N. Blanas et autres, 2014). Le Programme *Kallikratis* a fait évoluer la répartition verticale des compétences en faveur des municipalités et amplifié leurs pouvoirs en conférant de nouvelles fonctions aux autorités de l'échelon local et en prolongeant les mandats des élus locaux de quatre à cinq ans (CCRE, 2013. La décentralisation à la croisée des chemins. Les réformes territoriales en Europe en temps de crise). Grâce au Programme Kallikratis, toute une série de pouvoirs ont été attribués aux nouvelles municipalités, p.ex. en matière d'environnement et de qualité de vie, santé, éducation, culture et sport, développement rural, sylviculture, bétail et pêche (Leotsakos, A. et autres, 2014).

¹ Le **Produit intérieur brut (PIB)** est défini par l'OCDE comme "la somme des valeurs ajoutées brutes de toutes les unités productrices résidentes (secteurs institutionnels, ou bien branches d'activité), augmentée de la partie (éventuellement du total) des impôts, moins les subventions, sur les produits, qui n'est pas déjà incluse dans la valeur de la production".

2. Recettes du secteur public national et infranational

Le pourcentage des **recettes globales du secteur public national**² du PIB est **similaire dans UE27** (44,7% du PIB) **et en Grèce** (42,3% du PIB), mais la **recette globale du secteur public par habitant est moindre en Grèce** (7.811 €/ habitant) que dans l'UE27 (11.241€/ habitant). Cela s'explique par le PIB par habitant, qui est plus faible en Grèce que dans l'UE27 (CCRE-CEMR, 2013. Fiches infos).

Les recettes infranationales ont été affectées sous l'effet des crises successives : une crise économique et sociale qui s'est poursuivie jusqu'en 2010 dans plusieurs pays, entraînant une contraction de la recette fiscale et partant une crise des finances publiques qui a conduit plusieurs gouvernements centraux à geler ou réduire leurs transferts aux autorités locales afin de réaliser des économies budgétaires (Dexia- CCRE, 2012).

Dans le cas spécifique de la Grèce, nous observons que la **recette du secteur public infranational** (3,3% du PIB et 7,8% de la recette globale du secteur public) **se situe en-dessous de la moyenne de l'UE27** (16% du PIB et 35,7% de la recette du secteur public). Les coupes budgétaires opérées par les gouvernements centraux en 2010 motivées par la crise des finances publiques, ont conduit un grand nombre d'entre eux à **geler leurs transferts et leurs subventions en direction du secteur infranational**.

Le tableau N° 1 présente les recettes infranationales par pays dans l'UE27 en 2010. Il en ressort clairement qu'en 2010, la recette infranationale de la Grèce était de loin la plus faible de l'UE27.

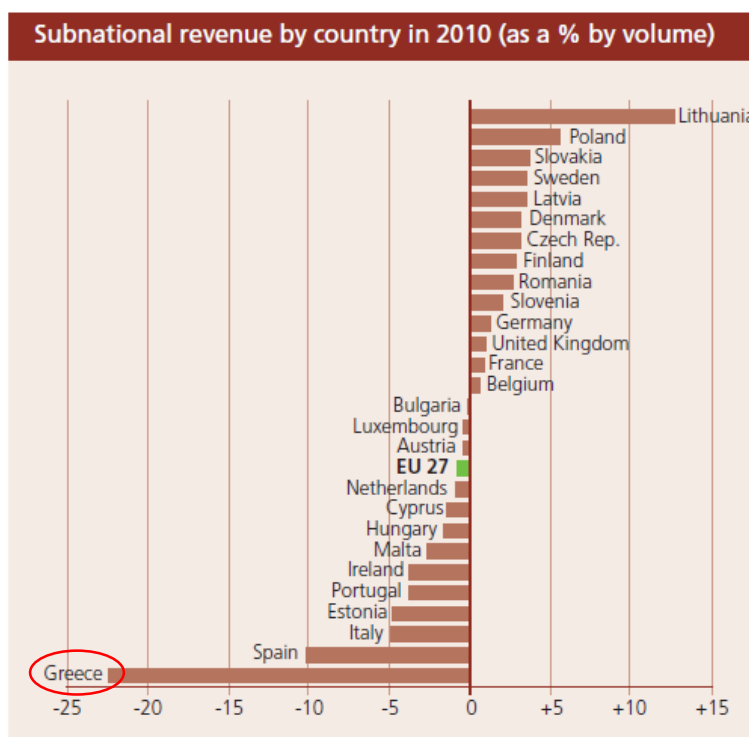


Tableau N° 1. Recettes infranationales par pays en 2010 (Élaboré par Dexia- CCRE, 2012).

² La **Recette globale du secteur public** comprend les recettes fiscales, les transferts (transferts courants, subventions en capital et allocations), tarifs et redevances, les revenus fonciers et contributions sociales.

3. Dépenses du secteur public national et infranational

Le pourcentage des dépenses du **secteur public national**³ est **similaire en Grèce** (51,8% du PIB) et **dans l'UE27** (49,1% du PIB), mais la dépense globale du secteur public national par habitant est moindre en Grèce (9.565€ / habitant) que dans l'UE27 (12.356€ / habitant) (CCRE-CEMR, 2013. Fiches infos). Cela s'explique également par le fait que le PIB par habitant est plus faible en Grèce que dans l'UE27.

La quote-part des dépenses infranationales dans les dépenses globales du gouvernement général s'est accrue dans la plupart des pays de l'UE au cours des dernières décennies, car le rôle des autorités régionales et locales dans la mise en œuvre des politiques publiques s'est renforcé. Néanmoins, le volume de cette quote-part varie considérablement d'un pays à l'autre, selon les différences de l'appareil institutionnel et le degré de décentralisation atteint. Les régions et autorités locales sont à l'origine d'environ 66% du total des dépenses publiques au Danemark et de presque 50% en Suède et en Espagne. En Grèce, à Chypre et à Malte par contre, elles sont à l'origine de moins de 6% (Tableau N° 2) (Commission Européenne, 2014).

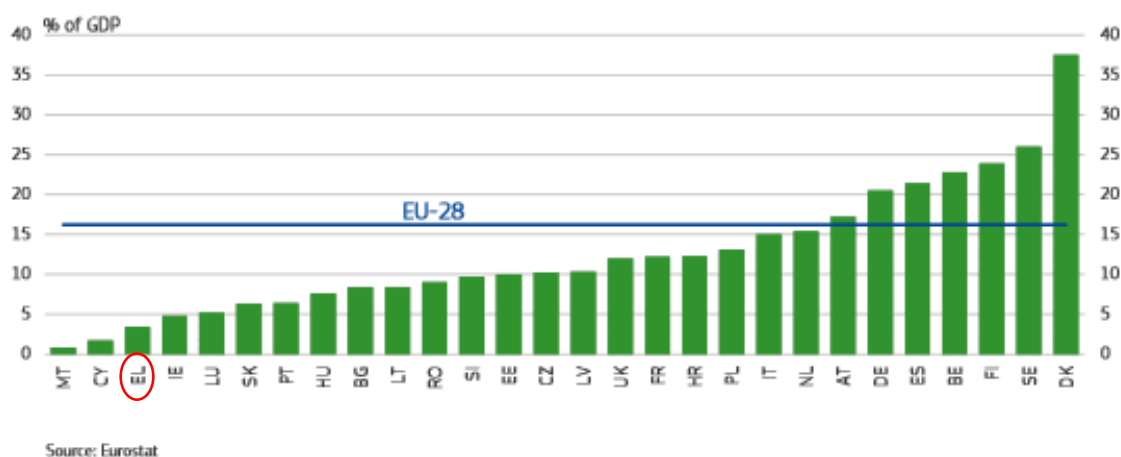


Tableau N° 2. Dépenses engagées par le niveau infranational dans les différents pays en 2010 (pourcentage en volume) (élaboré par la Commission Européenne, 2014. Source: Eurostat)

Les **dépenses du secteur public infranational sont beaucoup plus faibles en Grèce** (3,1% du PIB et 5,9% des dépenses publiques nationales) **que la moyenne des dépenses du secteur public infranational dans l'UE** (16,7% du PIB et 34% des dépenses publiques nationales) (CCRE-CEMR, 2013. Fiches infos).

Alors que la croissance moyenne des dépenses en Europe demeure figée autour de zéro, dans plus de la moitié des pays de l'UE, le volume des dépenses a effectivement connu une régression. Pour certains pays, cette régression a été très nette, notamment pour la Grèce, le Portugal, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne (Dexia- CCRE, 2012).

Le faible niveau des dépenses publiques infranationales en Grèce démontre que malgré le fait que le pourcentage du PIB dépensé par le secteur public national en Grèce est proche de celui de l'UE27, **les ressources allouées aux autorités infranationales en Grèce sont beaucoup plus faibles que dans n'importe quel autre pays de l'UE.**

³ **Total des dépenses du secteur public** : dépenses courantes (consommation intermédiaire, personnel, prestations sociales, subventions et autres transferts courants, charges d'intérêt, impôts) et dépenses en capital (dépenses directes d'investissement et transferts en capital, hors remboursement du capital des emprunts) (Dexia- CCRE, 2012).

4. Investissement direct du secteur public et du secteur infranational

L'**investissement direct du secteur public**⁴ est supérieur dans l'UE27 (762 USD par habitant et 2,3% du PIB) **qu'en Grèce** (475 USD par habitant et 1,9% du PIB). Compte tenu des **dépenses publiques nationales, l'investissement direct du gouvernement central** est plus faible en Grèce (3,4% des dépenses publiques) que dans l'UE27 (4,6% des dépenses publiques).

L'**investissement direct du gouvernement infranational** est bien plus faible en Grèce (146 USD par habitant et 0,6% du PIB) que dans l'UE27 (502 USD par habitant et 1,5% du PIB) (OECD, 2013).

Au cours de la décennie 2000-2010, les investissements directs du niveau infranational ont connu une hausse sensible dans l'UE sous l'effet de la décentralisation et du transfert de compétences, des besoins considérables en travaux de rénovation et de construction d'équipements publics et d'infrastructures (transports, eau, déchets, etc.) afin de les mettre en conformité avec les standards européens. Cette hausse sensible est également la conséquence d'un accès au crédit assoupli et de l'injection de fonds européens avec son corollaire de co-financement local correspondant (Dexia-CCRE, 2012).

Toutefois, au cours de ces dernières années marquées par la crise économique, les investissements directs du niveau infranational ont connu une baisse en Europe. En 2010, les investissements directs ont chuté en volume dans plus de deux tiers des États membres de l'UE et de plus de 10% dans huit pays comprenant la Grèce, le Portugal, l'Espagne, l'Italie et l'Irlande (Dexia-CEMR, 2012).

5. Dette du secteur public national et infranational

La **dette du secteur public national**⁵ en Grèce s'élève à 170,6% du PIB, elle dépasse par conséquent de façon significative celle de l'UE27, où la dette se situe à 82,5% du PIB (CCRE-CEMR, 2013. Fiches infos).

La dette publique, "l'héritage le plus durable de la crise" selon la Commission Européenne, n'a depuis lors cessé s'alourdir sensiblement. Selon l'étude élaborée par Dexia et le CCRE en 2012 sur les finances publiques territoriales dans l'Union Européenne, le ratio dette/ PIB s'est accru, et pour certains pays, comme le Portugal, le Royaume Uni, la Grèce et l'Irlande, cet accroissement a atteint 10%. Dans quatorze pays, le ratio dette /PIB a dépassé les seuils fixés par Maastricht (60% du PIB), et dans deux pays (Italie et **Grèce**), **il a passé la barre des 100%**.

Néanmoins, bien que le niveau de la dette du secteur public national soit plus important en Grèce que dans la moyenne des pays de l'UE27, nous constatons que la **dette du secteur public infranational en Grèce** (0,9% du PIB et 0,5% de la dette publique) se situe à un niveau bien **inférieur à celui de l'UE27**, (12,4% du PIB et 15,1% de la dette publique).

Le tableau N° 3 présente la quote-part de l'endettement brut des gouvernements infranationaux et du gouvernement central (Commission Européenne, 2014). En Grèce, le faible volume de la dette publique du secteur infranational s'explique par la faiblesse des dépenses engagées par le secteur public infranational en Grèce, (qui se situent, comme indiqué plus haut, à 5,9% des dépenses publiques nationales de la Grèce, contre 34% des dépenses publiques nationales dans l'UE27). A la lumière de ces données, nous pouvons affirmer que l'importante dette du secteur public national en Grèce n'est pas le fait des autorités infranationales.

⁴ **Investissement direct** : formation brute de capital et acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.

⁵ **Dette publique**: Endettement brut, comme défini dans le protocole du Traité de Maastricht (c'est-à-dire les actifs financiers du secteur public déduits). La définition n'inclut pas tous les passifs financiers : les produits financiers dérivés, les intérêts courus ainsi que d'autres comptes créanciers en sont exclus. Il est consolidé à valeur nominale en fin d'année.

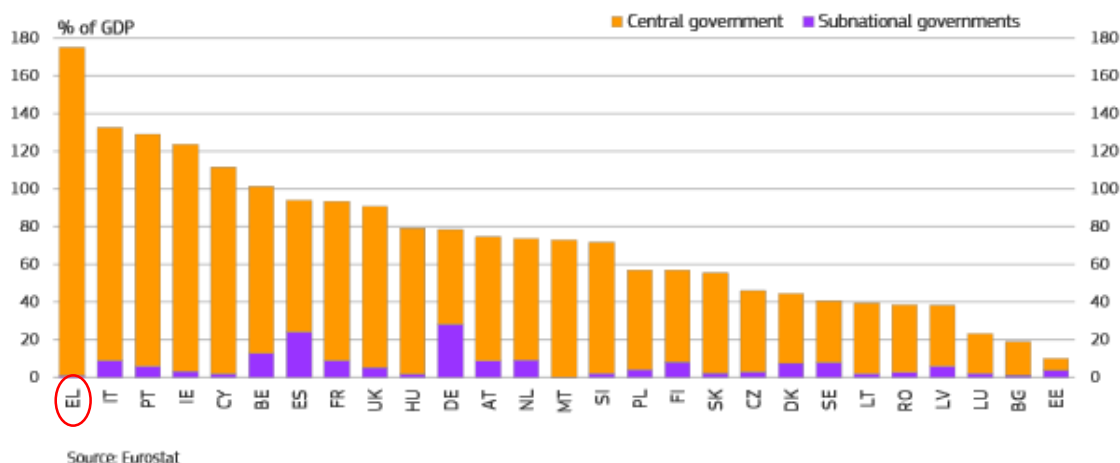


Tableau N° 3. Endettement brut consolidé du gouvernement général (Élaboré par la Commission Européenne, 2014. Source: Eurostat)

CONCLUSIONS

La Grèce est l'un des pays membres de l'Union Européenne les plus fortement touchés par la crise économique et financière ; il s'en suit qu'en aval, les autorités locales et régionales sont aussi sérieusement frappées par ladite crise.

Alors que la *Réforme Kallikratis* en 2011 a conféré de nouvelles compétences aux municipalités et renforcé leurs pouvoirs en transférant de nouvelles fonctions au niveau local, les coupes budgétaires opérées par le gouvernement central à la suite de la crise des finances publiques ont réduit les transferts financiers du gouvernement central vers le secteur infranational.

Comme les réformes se sont orientées vers la décentralisation, les autorités locales se trouvent dotées de compétences élargies, sans pour autant disposer des ressources financières qui leur permettraient de garantir des services adéquats. C'est le cas de la Grèce, qui fait face à des dépenses accrues du fait que les autorités locales sont dès lors investies de compétences décentralisées. Parallèlement, les municipalités grecques sont confrontées à des mesures d'austérité et à une baisse des recettes et des dépenses du secteur public infranational. Cette situation représente un défi majeur pour les municipalités grecques qui s'efforcent de remplir correctement leurs fonctions et d'aller pleinement au bout de leurs compétences.

BIBLIOGRAPHIE

- EUROSTAT, 2015. Statistics explained. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page
- N. Blanas et autres, 2014. Development and Utilization of Human Resource in the Municipalities of Greece: The Case of Trikala Municipality. Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol 5 No 27. (Développement et utilisation des ressources humaines dans les municipalités grecques : le cas de la municipalité de Trikala. Journal méditerranéen des sciences sociales, vol. 5, N° 27).
- Leotsakos, A. et autres, 2014. Social policy implementation of “Kallikratis” program: Review and critique. Lesbos Conference; 4-7 July, 2014, (Mise en oeuvre de la politique sociale du programme “Kallikratis” : Réexamen et critique. Conférence de Lesbos, 4-7 juillet 2014).
- Commission Européenne, 2014. Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth Report on economic, social and territorial cohesion (Investissement dans l’emploi et la croissance. Promotion du développement et de la bonne gouvernance dans les régions et villes de l’UE. 6^{ème} rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf)
- CCRE-CEMR, 2013. Fiches infos. Un portrait chiffré de l’Europe locale et régionale.
- OECD, 2013. Subnational governments in OECD countries: key data. (les gouvernements infra-nationaux dans les pays de l’OCDE: principales données).
- CCRE, 2013. Decentralization at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis. (La décentralisation à la croisée des chemins. Les réformes territoriales en Europe en temps de crise).
- Dexia-CCRE, 2012. Subnational public finance in the European Union (Finances publiques territoriales dans l’Union Européenne).

ANNEXE

	GRÈCE	EUROPE (Total UE 27)
1. PIB ⁶	18.469 € / habitant	25.168€ / habitant
2. Personnes exposées au risque de pauvreté ⁷	34,6%	24,8%
3. Chômage ⁸	Chômage 27,3% Chômage des jeunes 58,3%	Chômage 10,8% Chômage des jeunes 23,4%
4. Dépenses du secteur public ⁹		
4.1. Dépenses du secteur public national (total des dépenses)	- 108 milliards € - 9.565 €/ habitant - 51,8% du PIB	- 6211 million € - 12.356€ / habitant - 49,1% du PIB
4.2. Dépenses du secteur public infranational	- 6,4 milliards € - 3,1% du PIB - 5,9% des dépenses publiques	- 2109,8 milliards € - 16,7% du PIB - 34,0% des dépenses publiques
5. Recettes du secteur public ¹⁰		
5.1. Recettes du secteur public national (total des recettes)	- 88,2 milliards € - 7.811 €/ habitant - 42,3% du PIB	- 5.650,6 milliards € - 11.241€ / habitant - 44,7% du PIB
5.2. Recettes du secteur public <u>infranational</u>	- 6,9 milliards € - 612€ / habitant - 3,3% du PIB - 7,8% de la recette du secteur public	- 2019,7 milliards € - 4018€/habitant - 16% du PIB - 35,7% de la recette du secteur public
6. Dette du secteur public ¹¹		
6.1. Dette du secteur public national	- 355,7 milliards € - 170,6% du PIB	- 10.433,9 milliards € - 82,5% du PIB
6.2. Dette du secteur public <u>infranational</u>	- 1,9 milliards € - 0,9% du PIB - 0,5% de la dette publique	- 1.571,5 milliards € - 12,4% du PIB - 15,1 % de la dette publique
7. Investissement direct ¹²		
7.1. Investissement direct du secteur public	- 5,4 milliards USD - 475 USD par habitant - 1,9% PIB - 3,4% dépenses publiques	- 384,3 milliards USD - 762 USD par habitant - 2,3% PIB - 4,6% dépenses publiques
7.2. Investissement direct du secteur public infranational	- 1,7 milliards USD - 146 USD par habitant - 0,6% du PIB - 30,7% des investissements directs du secteur public	- 252,9 milliards USD - 502 USD par habitant - 1,5% du PIB - 65,8% des investissements directs du secteur public

⁶ CCRE-CEMR, 2013. Fiches infos. Un portrait chiffré de l'Europe locale et régionale.

⁷ EUROSTAT, 2013.

⁸ EUROSTAT, 2013.

⁹ CCRE-CEMR, 2013. Fiches infos. Un portrait chiffré de l'Europe locale et régionale.

¹⁰ CCRE-CEMR, 2013. Fiches infos. Un portrait chiffré de l'Europe locale et régionale.

¹¹ CCRE-CEMR, 2013. Fiches infos. Un portrait chiffré de l'Europe locale et régionale.

¹² OCDE, 2013. Gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCD. Principales données

Contact

Núria Moré Ollé
Responsable par intérim - Recherche et études
Tel. +32 2 500 05 35
nuria.moreolle@ccre-cemr.org

Le CCRE

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Ses membres sont plus de 50 associations nationales de municipalités et régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent près de 150 000 collectivités territoriales.

Les missions du CCRE sont doubles : influencer la législation européenne au nom des autorités locales et régionales et fournir une plateforme d'échanges entre ses associations membres et leurs représentants élus et experts.

En outre, le CCRE est la section européenne de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), l'organisation mondiale de collectivités territoriales.

www.ccre.org