

LA CONTRIBUTION DES INVESTISSEMENTS
PUBLICS AU DEVELOPPEMENT
REGIONAL DE LA GRECE

MARIA NEGREPONTI - DELIVANIS
Professeur d'Analyse Economique
à la Faculté Industrielle de Thessalonique

INTRODUCTION

Dans ce rapport nous allons essayer de démontrer que l'exécution des investissements publics dans un pays sous - développé ou dans une région sous développée ne réalise généralement pas son but final: notamment pour l'ensemble du pays sous-développé, l'accélération du rythme de son progrès et pour une région sous-développée, la diminution des différences du niveau de développement avec les autres régions du pays.

Par contre, il paraît que la pratique utilisée dans le domaine des investissements publics, non seulement en Grèce mais presque dans tous les pays insuffisamment développés a comme résultats:

- soit d'aider accidentalement l'effort général de développement du pays. Il s'agit surtout des investissements en infrastructure, qui ont eu lieu dans des régions dans lesquelles l'initiative privée est déjà mûre pour les exploiter à son avantage et au profit du progrès de la région tout' entière. Néanmoins, si la décision pour les investissements ne prend pas en considération le degré de la maturité de l'initiative privée par régions, il n'est pas sûr que le choix des régions soit fait pertinemment;

- soit d'avoir un effet neutre sur l'effort du développement économique. Nous pouvons classer ici tout investissement public, qui n'aboutit pas à de résultats favorables dans un délai de temps raisonnablement court; en réalité dans un tel cas le pays ou la région insuffisamment développés se privent de ressources rares et précieuses sans avoir comme contrepartie une satisfaction immédiate;

- enfin, il se peut que la poursuite des investissements publics entrave le progrès économique ou aggrave les disparités de niveau de développement parmi les régions. Il s'agit surtout des investissements qui ont été réalisés contrairement au critère des avantages comparatifs régionaux ou des investissements publics qui favorisent la création d'un «double secteur».

La décision et la réalisation des investissements publics dans les pays insuffisamment développés sont généralement centrées autour de la nécessité d'une dispersion géographique des fonds publics; elle peut

s'expliquer soit par des raisons purement économiques, soit par des raisons politiques et autres. Dans le cas des raisons purement économiques, nous espérons que les arguments présentés dans ce rapport seront assez persuasifs pour démontrer qu'il y a une confusion entre but final et mesures à prendre entretemps afin d'y arriver; il n'y a pas de doute que le but final de tout effort de développement, considéré sous un angle régional, est justement de faire disparaître toute différence considérable de niveau de revenu entre régions suffisamment développées et régions insuffisamment développées; il va sans dire que cet effort situé dans le cadre général de développement, signifie forcément que les régions les moins évoluées atteindront le degré de développement des régions avancées. Pourtant, dans le domaine économique, il paraît que la réalisation d'une répartition régionale plus équitable du revenu national exige un stade intermédiaire d'aggravation de cette inégalité. En ce qui concerne toute raison non économique, soit politique, sociologique, démographique, nationale e.t.c., qui paraît favoriser la réalisation des investissements publics sur la base de la dispersion géographique, nous devons distinguer:

1) le cas, dans lequel, après avoir examiné sérieusement et minutieusement les résultats anticipés d'un investissement public, on aboutit à un accord parfait entre raisons purement économiques et raisons non économiques; cela arrive souvent, même si à première vue on a l'impression d'un désaccord;

2) le cas, dans lequel, il y a en réalité une option à faire entre raisons économiques et raisons non économiques; les dernières peuvent favoriser le critère de la dispersion géographique. Il va sans dire que l'option finale dans ce domaine doit concerner chaque cas séparément.

Les idées exposées dans ce rapport sont basées sur deux hypothèses fondamentales:

a) Tout d'abord, les investissements publics sont censés préparer la voie à l'initiative privée. Dans ce sens, les investissements publics dans une économie capitaliste facilitent l'industrialisation d'un pays insuffisamment développé ainsi que son progrès régional. Sous cet angle de vue il devient clair qu'il est indispensable pour l'efficacité des investissements publics d'assurer l'existence d'une relation étroite entre eux et tout investissement privé à suivre dans un délai de temps relativement court. Néanmoins, il est facile de constater que l'initiative privée, sur-

tout dans les pays et régions insuffisamment développés, ne suit jamais une politique de dispersion géographique.

b) Ensuite, il faudrait donner une définition à la notion du développement économique de l'ensemble du pays et régional, dans l'esprit de cet exposé; il nous semble que la plus simple et en même temps la plus réussie aurait été la suivante: accroissement constant et rapide du nombre initial des pôles de croissance. Par conséquent, si la contribution des investissements publics consiste à accélérer le rythme du progrès économique ainsi qu'à faire disparaître les inégalités régionales, ceux-ci doivent faciliter la multiplication des pôles de croissance.

Nous devons, donc, nous poser la question suivante : est-ce que la pratique de la dispersion géographique des investissements publics aboutit - elle à l'accroissement du nombre initial des pôles de croissance? La réponse semble plutôt négative surtout car:

- toute région insuffisamment développée, qui désire avoir une infrastructure satisfaisante n'est pas forcément mûre d'évoluer en pôle de croissance dans le proche avenir;

- les investissements publics d'infrastructure sont la solution la plus facile mais pas toujours la plus efficace du problème de développement régional. Le plus souvent, les investissements de ce genre ne sont guère en état de provoquer des «effets de complémentarité» tellement importants pour les pays et pour les régions sous développés.

Dans les deux sections de ce rapport nous allons nous occuper d'abord de la pratique des investissements publics actuellement poursuivie en Grèce et de ses résultats; ensuite, la seconde section procédera à l'analyse d'une pratique des investissements publics, qui, d'après nous, serait en état d'aboutir à de meilleurs résultats. Finalement nous allons essayer de tirer quelques conclusions.

Section 1. La politique actuellement poursuivie

La situation actuelle en Grèce, du point de vue de développement industriel, peut être comparée avec un hydrocéphale, celui de la région de la capitale ayant des membres atrophiés. Mesurée en valeur ajoutée, la concentration industrielle de la région de la capitale représente plus que la moitié de la production industrielle du pays entier et absorbe plus que la moitié de l'emploi industriel de la Grèce. En dépit des efforts gouvernementaux de décentralisation industrielle, poursuivis surtout pendant la dernière décennie, la région de la capitale continue à être

choisie de préférence par les investisseurs privés et aussi en grande mesure par le gouvernement hellénique. Les raisons de cette concentration économique de la région athénienne sont diverses; parmi les principales nous pouvons citer, premièrement le fait que la région d'Athènes et du Pirée fut le premier et jusqu'en 1960 le seul vrai pôle de croissance du pays entier; deuxièmement la concentration industrielle a aggravé une concentration administrative qui à son tour a accentué la concentration économique et a polarisé les meilleurs facteurs de production du pays; troisièmement, la région de la capitale offre aux industries le marché le plus étendu et en même temps le plus riche du pays; quatrièmement, il faut sans doute prendre en considération les effets cumulatifs de cette concentration industrielle initiale, qui s'exprime surtout par l'expérience et le «know-how» plus élevés dans tous les domaines, par l'existence des économies externes plus satisfaisantes résultant en réduction des coûts de production et en degré élevé de complémentarité déjà en fonction, qui, également abaisse les coûts de production.

A partir de 1960 un second pôle de croissance commence à s'imposer. Il s'agit de la ville de Thessalonique, qui, depuis toujours suivait, du point de vue d'importance économique la capitale. Seulement après 1960 Thessalonique est vraiment en état d'accomplir son rôle du second centre économique du pays; les indices principaux, qui prouvent l'importance économique grandissante de Thessalonique après 1960 sont surtout:

- a) le rythme accéléré du progrès du secteur industriel;
- b) le pourcentage grandissant de la contribution de production industrielle de Thessalonique dans la production industrielle du pays;
- c) l'augmentation de la population de Thessalonique à un rythme plus rapide que celui de la région de la capitale pendant la période 1961-1968. D'autre part, la vague d'émigration, qui a aboutit à une diminution légère de la population du pays et plus particulièrement de celle de la Grèce du Nord n' a guère affecté le rythme d'accroissement de la population de Thessalonique;
- d) l'installation de quelques industries lourdes, qui a diminué considérablement l'importance relative de l'artisanat dans la région et a permis la réalisation d'un rythme de progrès extrêmement rapide;
- e) l'intérêt des capitalistes étrangers, qui comprennent probablement que dans les années à venir, la rentabilité marginale du capital a toute chance d'être supérieure à celle d'Athènes, sur la base des fac-

teurs purement économiques, qui, hélas, ne sont pas les seuls à être pris en considération;

f) l'élargissement indiscutable de l'étendue du marché des produits industriels, grâce surtout à l'amélioration constante du niveau de vie des agriculteurs; ces derniers représentent encore le 60% de la population active de la Grèce du Nord et sont de plus en plus en état de consommer de produits industriels;

g) l'attente que vue la supériorité de la région de la capitale en économies externes vis à vis de toute autre région du pays le degré de complémentarité de Thessalonique sera plus élevé dans les années à venir.

Néanmoins, en dépit du progrès indiscutable, qui a été accompli par la ville de Thessalonique, ce second pôle de croissance du pays continue être en retard sous presque tous les points de vue en comparaison avec la région de la capitale; en réalité Thessalonique n'est pas encore comparable à Athènes. La question se pose de soi-même: est-ce que la stratégie des investissements publics, qui fut poursuivie en Grèce après 1960, a essayé de renforcer la position du second pôle de croissance du pays en accélérant le rythme de son progrès nourri par l'initiative privée ? Pour y répondre, il est indispensable d'essayer de résumer les lignes essentielles de la politique des investissements publics en Grèce; il nous semble que les directions principales dans ce domaine sont au nombre de deux:

1) la caractéristique fondamentale du programme des investissements publics en Grèce fut, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la dispersion géographique des fonds publics; celle-ci, n'a évidemment pas abouti à une répartition parfaitement équitable des fonds publics parmi les différentes régions du pays; par contre, sur la base du pourcentage de la population, certaines régions furent favorisées et d'autres furent défavorisées. Néanmoins, la fixation des fonds publics investis dans chaque région ne semble pas être effectuée en fonction d'un plan général ayant des buts concrets et bien fixés; les décisions relatives se basaient sur des critères multiples et très souvent les considérations purement politiques y prévalaient. C'est ainsi que les investissements publics n'ont pas contribué au développement économique régional de la Grèce dans la mesure où ils l'auraient pu;

2) comme la conséquence naturelle de la politique de dispersion géographique, poursuivie en Grèce par le programme des investissements publics, nous pouvons citer que les décisions n'ont jamais fait montré

un intérêt spécial pour le second pôle de croissance du pays, soit la ville de Thessalonique. Il n'y a pas de doute que des lois favorisant l'établissement des industries en dehors de la zone de la capitale ont été mises en vigueur. Néanmoins, les résultats de ces lois furent généralement médiocres et de toute façon elles n'ont pas aidé spécialement la ville de Thessalonique dans son rôle de second pôle de croissance du pays. D'autre part, l'échec partiel de ces lois d'accélérer l'industrialisation des villes provinciales du pays nous incite d'examiner certains autres aspects du problème. En premier lieu il paraît que les avantages découlant de l'installation des industries dans la région de la capitale sont encore supérieurs aux désavantages découlant de l'installation des industries en province malgré l'effet des lois en cause. S'il s'agissait d'avantages purement économiques, nous n'aurions pas cru possible de modifier la situation dans le proche avenir. Pourtant, en nous basant sur des données multiples, il nous semble qu'une bonne partie des avantages de la capitale dans ce domaine n'appartient pas dans la sphère économique, mais est surtout due à la concentration administrative, qui facilite la solution des problèmes d'installation et plus tard l'opération des jeunes industries. Si cette impression est dans l'ensemble juste, il devient évident que le devoir du gouvernement hellénique consiste justement d'affaiblir les effets des facteurs non - économiques dans le domaine du développement régional. En second lieu, il est facile de constater que la stratégie des investissements publics n'a guère pris en considération la nécessité de créer d'abord et de protéger ensuite les nouveaux pôles de croissance du pays. Evidemment, la politique de dispersion géographique n'a pas permis au gouvernement hellénique de contribuer à la création de nouveaux pôles de croissance. En troisième lieu le bilan des investissements publics en Grèce pendant la dernière décennie montre que le fisc s'est volontairement limité à des investissements d'infrastructure, avec d'exceptions fort peu. Il n'y a pas de doute qu'il s'agit de la politique considérée orthodoxe dans le sens que tout autre investissement dans les pays capitalistes doit être effectué par l'initiative privée. Néanmoins, les investissements d'infrastructure ne donnent de résultats satisfaisants que si ils ont assuré une relation directe avec les investissements privés futurs; dans la plupart des cas il est fort difficile d'anticiper l'existence de cette relation.

Section II. La stratégie indiquée

De l'analyse rapide ci-dessus concernant la pratique poursuivie

dans le domaine des investissements publics en Grèce, il nous semble que sa lacune fondamentale fut justement la non prise en considération de l'importance, pour le développement régional, des pôles de croissance.

Les fonds publics, consacrés aux investissements, auraient pu avoir une plus grande efficacité, si ils visaient aux points A et B ci-dessous :

A. PROTEGER LES POLES DE CROISSANCE DEJA EXISTANTS

Etant donné que dans les premiers stades de développement le nombre des pôles de croissance est très restreint leur protection par des investissements publics peut paraître de première vue injuste; en effet, celle-ci consiste à employer la plus grande partie des fonds publics pour eux tout en négligeant les régions qui ne se sont pas encore imposées comme pôles de croissance.

Néanmoins cette impression d'injustice disparaît lorsqu'on prend en considération primo que c'est le seul moyen d'assurer un rythme de progrès rapide, non seulement en faveur des pôles de croissance mais de l'ensemble du pays, secundo que c'est ainsi que l'accroissement du nombre initial des pôles de croissance peut se réaliser, tertio qu'en réalité, en dépit du fait que nous démarrons avec une injuste répartition des fonds d'investissements, parmi les diverses régions nous aboutissons à une distribution du revenu plus équitable qu'auparavant. En effet, si l'évolution se poursuit autour de certains pôles de croissance, l'exode rural se réalise à un rythme relativement rapide vers ces pôles. Le résultat en est sans doute une aggravation de la distribution du revenu national par régions; mais en même temps, étant donné que grâce à l'exode rural la terre disponible par agriculteur ainsi que le capital fixe augmentent, le revenu par tête s'y améliore aussi. En examinant les problèmes de développement économique, il est indispensable de ne pas s'intéresser aux parts de chaque région dans le revenu national et à leur évolution dans le temps car ainsi il est impossible d'incorporer dans le développement un des facteurs principaux, soit l'exode rural; par contre, nous devons concentrer notre intérêt à l'évolution du revenu par tête.

D'autre part, le gouvernement en réalisant des investissements publics surtout en infrastructure doit à tout prix essayer de suivre et pas de précéder l'initiative privée. Dans les pays capitalistes, le rôle

du gouvernement dans le domaine économique ne doit et ne peut aller au delà de l'initiative privée; en outre, on rencontre très rarement le phénomène d'un investissement public d'infrastructure suscitant l'initiative privée non-existante auparavant.

De l'exposé ci-dessus on aurait probablement pu conclure que le fisc, dans les pays insuffisamment développés, doit s'abstenir des investissements d'infrastructure dans toute région qui n'est pas un pôle de croissance. Nous ne saurions pas aller aussi loin que cela; nous aurions seulement voulu insister sur la nécessité d'éviter tout gaspillage, et d'accomplir, en infrastructure des régions, en dehors des pôles de croissance, le minimum nécessaire. Le gouvernement ne doit pas, à notre avis, essayer d'éviter les inégalités régionales, car justement à travers celles-ci s'établira une plus grande égalité régionale. Le développement économique cause des désharmonies dans tous les domaines et c'est peut-être l'argument le plus fort contre la théorie du développement équilibré; en effet les inévitables inégalités régionales vont de pair avec la nécessité dans les premiers stades du développement, de favoriser les profits élevés des entrepreneurs, tout en contrôlant leur usage, afin d'assurer un coefficient élevé de capitalisation.

En plus, le gouvernement dans les pays insuffisamment développés doit procéder à une classification des pôles de croissance existants dans le sens qu'il est toujours nécessaire de favoriser davantage le plus jeune, celui qui s'est imposé le dernier. Nous voulons insister tout particulièrement sur ce point, car il nous semble qu'il représente un des aspects les plus importants de la contribution des investissements publics à l'accélération du développement économique. Tout d'abord, le gouvernement doit être constamment alerte afin de prendre immédiatement conscience de l'apparition de tout nouveau pôle de croissance. Le danger est considérable si le gouvernement continue à considérer comme pôles de croissance seulement ceux qui existent déjà lorsqu'un nouveau vient timidement de s'imposer comme tel. Ensuite, le gouvernement est appelé à soutenir largement le jeune pôle de croissance aux dépens non seulement de toute région en dehors des pôles de croissance mais aussi aux dépens des pôles de croissance existants déjà.

Pour que l'état puisse accomplir ses devoirs, mentionnés ci-haut, il est nécessaire d'être au courant de tout changement régional concernant l'apparition des nouveaux pôles de croissance. Il y a certains indices significatifs; à titre d'exemple nous pouvons mentionner l'accroissement de la population de la région à un rythme plus rapide que celui

du reste du pays, l'existence dans la région d'un nombre satisfaisant d'entrepreneurs réels dans le sens qu'ils s'intéressent à des projets de longue haleine, l'accroissement substantiel du coefficient de la capitalisation de la région, l'activité intense de l'industrie de construction de la région e.t.c.

B. CREATION DE NOUVEAUX POLES DE CROISSANCE

Normalement l'apparition successive des pôles de croissance doit se faire automatiquement dans un pays au stade de décollage. Deux facteurs surtout semblent avoir une importance capitale pour favoriser la succession des pôles de croissance : premièrement le besoin de complémentarité commence à s'atténuer dans un pôle de croissance relativement vieux, tandis qu'il est particulièrement fort chez les jeunes pôles de croissance, deuxièmement la productivité marginale du capital est moins élevée dans une région déjà développée en comparaison avec une région se trouvant au début de son stade de décollage.

Néanmoins, il se peut qu'un temps anormalement long s'écoule entre l'apparition de deux pôles de croissance successifs. Cet état de choses n'est guère satisfaisant lorsqu'on admet que le développement économique se réalise par la multiplication des pôles de croissance ; par conséquent un ralentissement de l'apparition de nouveaux pôles de croissance doit signifier un ralentissement du rythme de progrès du pays. Ce ralentissement peut être attribué soit à une stratégie non appropriée du gouvernement tout particulièrement dans le domaine des investissements publics, soit à un manque de maturité de toute autre région en dehors des pôles de croissance déjà existants.

Dans le cas ci-dessus le rôle du gouvernement à l'aide des investissements publics devient vraiment créateur. Comme il faudrait à tout prix éviter les centres hydrocéphales, le gouvernement, au-delà d'une certaine limite d'évolution atteinte par les vieux pôles de croissance doit prendre des mesures radicales afin de faciliter la création de nouveaux pôles de croissance. Il s'agit surtout de la nécessité, pour le gouvernement, de s'adonner à des investissements d'un caractère spécial, dans les régions promettant de devenir des pôles de croissance dans le proche avenir. Les investissements d'infrastructure nous semblent, en effet, les moins appropriés pour inciter l'apparition de nouveaux pôles de croissance. Par contre, les investissements appropriés doivent présenter certaines des caractéristiques suivantes :

1) contenir des éléments nouveaux pour la région. L'originalité de l'investissement ne doit pas nécessairement être absolue mais simplement relative dans le sens schumpéterien;

2) représenter une somme importante afin de pouvoir influencer considérablement l'économie de la région. Dans ce sens un seul investissement important serait préférable pour la région. Il va sans dire que de cette façon le risque d'un échec s'aggrave;

3) avoir un degré d'interdépendance aussi élevé que possible dans le sens du tableau dressé par Chenery et Watanabe à une échelle internationale;

4) prendre en considération, avant toute décision d'investir, les avantages comparatifs de chaque région;

5) enfin préférer les investissements, pour les produits desquels il y a déjà un marché suffisamment étendu à l'intérieur du pays dont les besoins étaient couverts jusqu' à présent par des produits importés.

CONCLUSION

En terminant cet exposé rapide nous pouvons conclure comme suit:

Premièrement, il nous semble indiqué de commencer l'industrialisation dans les pays insuffisamment développés, sur la base d'un développement régional non-équilibré. En dehors du fait que la nature même du progrès n'est pas équilibrée l'avantage fondamental de cette stratégie est qu'elle offre au pays insuffisamment développé la possibilité d'exploiter le mieux ses capitaux et de les employer là où le rendement sera le plus élevé possible.

Deuxièmement, contrairement à l'idée qui prévaut dans ce domaine, le développement régional non-équilibré n'accroît pas finalement les inégalités de la répartition du revenu national; par contre, celui-ci les atténue dans le sens qu'il améliore le niveau de vie de tout les habitants du pays.

Troisièmement, il nous faut constater que la dispersion géographique des investissements publics, au moins en Grèce, n'a pas su assurer un développement régional harmonieux.

Quatrièmement, nous devons abandonner l'idée que l'infra-

cture est le seul ou presque le seul investissement public. Dans beaucoup de cas, les résultats obtenus sont de loin supérieurs, lorsque le gouvernement décide à s'adonner à des investissements diverses.

Enfin, cinquièmement, il faudrait noter que l'importance du plan des investissements publics s'accroît lorsque celui-ci contribue à la création de nouveaux pôles de croissance.

REFERENCES

1. *Delivanis, D. J.*: L'Economie Sous - Développée, Paris 1964.
2. *Eckaus, R. S.*: The Factor Proportions problems in Underdeveloped Areas, American Economic Review, 1955.
3. *Furtado, C.*: Development and Underdevelopment, Berkeley et Los Angeles 1964.
4. *Furtado, C.*: Intra-country discontinuities: Towards a Theory of Spatial Structures, Social Science Information sur les Sciences Sociales, VI-6 Dec. 1967.
5. *Galenson, W. et Leibenstein, H.*: Investment Criteria, Productivity and Economic Development, The Quarterly Journal of Economics, 1955.
6. *Harcourt, G. C.*: Investment Decision Criteria, Investment Incentives and the Choice of Technique, The Economic Journal, Mars 1968.
7. *Higgins P.*: Economic Development, Principles, Problems and Policies, New York 1959.
8. *Hirschman, A. O.*: Investment Policies and Dualism in Underdeveloped Countries, American Economic Review, Sept. 1957.
9. *Hirschman, A. O.*: The Strategy of Economic Development, New Haven et Londres 1961.
10. *Hornby, J. M.*: Investment and Trade Policy in the Dual Economy, The Economic Journal, Mars 1968.
11. *Horvat, Branco*: The Rule of Accumulation in a Planned Economy, Kyklos Vol XXI, 1968.
12. *Leibenstein, H.*: Economic Backwardness and Economic Growth, California 1963.
13. *Lewis, Arthur*: The Theory of Economic Growth, 6ème édition, Londres 1963.
14. *Michalopoulos, Constantine*: Labor Migration and Optimum Population, Kyklos, Vol. XXI, 1968.
15. *Myrdal, G.*: Economic Theory and Underdeveloped Regions, Londres 1959.
16. *M. Negreponi - Delivanis*: Association Héliénique des Sciences Economiques, Rapports 1961-1962. L'influence de Rythmes Diverses d'Activité Economique sur la Répartition du Revenu National (l'exemple des Etats-Unis).