

Observations comparées sur les incitations financières au développement régional en Grèce (1982-1986)

Constantin ATHANASSOPOULOS

*Professeur à l'Institut du développement régional d'Athènes
et à l'École « Pantios » des hautes études en sciences politiques*

Jean-Paul COURTHÉOUX

CNRS (CRESST) et université Paris 2 (CEDIMES)

Les lois de développement qui ont été périodiquement mises en œuvre en Grèce n'ont pas toujours comporté d'incitations financières. Cette absence pouvait s'expliquer de plusieurs manières, soit que l'on ait préféré alors d'autres moyens pour favoriser le développement régional, soit encore que l'on ait préféré la commodité d'une législation uniforme ou que l'on ait considéré les incitations elles-mêmes comme relevant d'un système trop différent des conceptions classiques sur le rôle de l'État en matière économique.

Cependant, diverses mesures d'incitations financières ont été prises, notamment depuis 1982. Aussi, sans prétendre saisir dans sa totalité une législation pragmatique et complexe, la présente note s'attachera aux principaux caractères spécifiques de ces dispositions, avant de présenter, ensuite, diverses données relatives aux investissements qu'elles ont pu susciter et de procéder, enfin, à quelques réflexions comparées sur les ressemblances et différences des systèmes français et grecs d'incitations financières au développement régional.

LA LÉGISLATION GRECQUE ET LES INCITATIONS FINANCIÈRES

La législation grecque sur les incitations financières se caractérise par une certaine différenciation des mesures prises aussi bien quant à la répartition de l'espace en zones territoriales que quant à l'objet et aux modalités mêmes des aides.

La répartition de l'espace grec en zones territoriales

Concernant la répartition de l'espace, la Grèce a été divisée pour la détermination des aides en quatre zones territoriales d'intérêt croissant :

■ **La zone A** comprend le « Grand Athènes ». Aucune subvention n'y est attribuée à des projets d'investissement, à l'exception toutefois des « investissements spéciaux », concernant par exemple la protection de l'environnement et les dispositifs d'économie d'énergie.

■ **La zone B** inclut la plupart des autres régions industrialisées de Grèce. Des subventions couvrant de 10 % à 25 % du montant des investissements peuvent y être accordées.

■ **La zone C** correspond approximativement aux régions non industrialisées. Le taux des subventions peut y atteindre de 15 % à 40 % du montant des investissements.

■ **La zone D** concerne plus spécialement les régions dites « frontalières ». Le taux de couverture des investissements par les subventions peut s'y élever jusqu'à 20 à 50 %.

En toutes hypothèses le montant de la subvention, dans le cadre des « fourchettes » précitées, dépend aussi des critères suivants : tout d'abord les objectifs sectoriels d'investissement, fixés par la politique économique ; ensuite le niveau technologique des projets, la productivité des investissements envisagés et le degré d'utilisation du capital existant ; il dépend également de l'« intérêt économique national », à savoir les possibilités d'exportation ou de substitution aux importations, les possibilités de transformation de matières premières locales ou d'utilisation de biens d'équipements locaux ; mais aussi de l'« intérêt social collectif » et, plus précisément, les perspectives d'emploi ainsi que les incidences sur l'environnement ; enfin, il dépend du statut particulier des investisseurs (coopératives, collectivités locales, entreprises grecques expatriées, entreprises maritimes, etc.).

Objet des aides aux investissements

Les aides sont destinées aux investissements productifs, les investissements étant réputés productifs s'ils répondent à l'un des critères suivants :

- construction, agrandissement ou modernisation d'une entreprise industrielle ;
- achat de machines ou de matériels nouveaux permettant d'augmenter ou de moderniser les capacités de production ;
- importation, application et développement d'une technologie avancée ;
- acquisitions de matériels de transport, construction de moyens de stockage des marchandises et de logement des personnels ;
- construction, agrandissement et rénovation de l'infrastructure hôtelière.

Par ailleurs, d'un point de vue plus spécialement sectoriel, peuvent donner lieu à subventions toutes entreprises se situant non seulement dans l'industrie proprement dite mais aussi dans les secteurs des carrières et des mines, des chantiers navals, de la production ou de la distribution d'énergie,

ainsi que dans certaines activités de pointe de l'agriculture et de la pêche. Enfin, l'aide est plus spécialement destinée aux projets impliquant des technologies nouvelles, l'emploi de matériels spécialisés, des processus d'automation et d'informatisation, la création d'entreprises pilotes ou d'infrastructures permettant de répondre aux besoins du développement.

Ainsi, en croisant des critères sectoriels verticaux par type d'activité économique, et des critères fonctionnels « horizontaux », par type de processus productif, la législation grecque témoigne d'un certain empirisme, à l'exclusion de toute référence « doctrinale » exclusive. Pareillement, les modalités des aides témoignent d'une diversité de procédures permettant d'adapter le principe d'incitation aux réalités des problèmes posés.

Modalités des aides

La loi 1962/1982 prévoit en effet quatre catégories d'aides à l'investissement : les subventions directes et prises de participation, les bonifications d'intérêt sur emprunts locaux, les exonérations fiscales, les possibilités d'amortissements accélérés. Ces catégories réglementaires sont généralement proposées suivant les deux combinaisons suivantes : soit subventions directes + bonifications d'intérêts + amortissements accélérés soit exonérations fiscales et amortissement accéléré. Les subventions accordées n'entraînent pas d'obligations formelles pour les entreprises (celles-ci n'étant pas tenues à remboursement en cas de résultats bénéficiaires) et une certaine relation existe entre type d'aide et montant des investissements. En effet, les subventions dont bénéficient les investissements productifs sont classées, selon l'importance des projets en trois catégories principales :

- Les projets d'un montant inférieur à 400 millions de drachmes reçoivent une subvention proprement dite, à titre entièrement gratuit.
- Les projets dont le montant se situe entre 400 et 600 millions de drachmes bénéficient, pour la tranche inférieure à 400 millions, d'une subvention identique et, pour la tranche supérieure, d'une aide dont la moitié est accordée à titre gratuit et dont l'autre moitié prend la forme d'une participation de l'État au capital de la société bénéficiaire.
- Les projets exédant 600 millions peuvent donner lieu, en sus des dispositions précitées et pour la tranche supérieure à 600 millions, à une aide

tissement dans les secteurs modernes peut donner lieu au phénomène bien connu d'innovation régressive, selon lequel des progrès de performance purement technologiques s'accompagnent en fait d'un recul du « progrès technique » (relatif à la productivité) et d'une diminution du « progrès économique » (relatif à la diffusion des gains de productivité). Ainsi, tout en présentant des caractères spécifiques, le régime grec d'incitation aux investissements pose des problèmes identiques à ceux qui ressortent de l'expérience de l'économie française.

OBSERVATIONS COMPARÉES SUR LES RÉGIMES FRANÇAIS ET GRECS

Le régime et l'expérience grecs d'incitation financière au développement régional présentent plusieurs caractères originaux, tant au niveau théorique qu'au niveau appliqué. Au niveau théorique, on peut relever tout d'abord un effort de définition du caractère productif des activités économiques. Là où les analyses et controverses se situaient essentiellement sur le plan doctrinal avec le débat traditionnel entre physiocrates, classiques et marxistes sur la « création des richesses », la planification grecque s'efforce d'avancer des définitions certes empiriques mais néanmoins précises et concrètes de l'acte productif. Il est remarquable à cet égard d'observer que, face aux contraintes effectives de la politique de développement, c'est une définition relativement large de l'acte productif qui s'impose, puisqu'incluant divers services non seulement rendus aux consommateurs (services hôteliers) mais encore à l'homme en tant que « facteur de production » (logement du personnel). Toujours au niveau théorique ou tout au moins méthodologique, le régime grec présente l'intérêt de s'attacher non seulement (comme la plupart des autres régimes d'incitation) à la part de l'État dans l'investissement des entreprises mais aussi, en sens inverse, à la part de l'investisseur lui-même (pourcentage minimum de « participation en propre »). Ainsi ce problème des parts respectives des uns et des autres est-il abordé dans les deux sens, d'une façon que les juristes pourraient qualifier de « synallagmatique », avec réciprocité des points de vue. Il rejoint ainsi, d'une certaine façon, les préoccupations des pays en voie de développement à l'égard des « nouvelles formes d'investissements », impliquant un regard et un contrôle

attentifs des États et bénéficiaires sur les sources de financement des investissements, cette attitude aboutissant à la limite à l'élaboration de véritables codes d'investissement. Enfin, si l'on rappelle que les leçons de l'expérience grecque de financement régional illustrent certains points de la théorie des trois secteurs et de la théorie de l'innovation régressive, on peut conclure que cette expérience intéresse un cadre de pensée familier de la science économique générale et permet finalement un rapport assez étroit entre la « théorie » et la « pratique ».

À un niveau plus pragmatique, l'expérience grecque se signale par une orientation assez marquée — mais non exclusive évidemment — vers les petites et moyennes entreprises, par un effort intéressant de systématisation des critères d'attribution des aides et de calcul de leur taux, avec, le cas échéant, des « raffinements » dignes de la meilleure tradition colbertiste, notamment lorsque le type d'aide varie avec le montant des investissements ou lorsque sont prévues des dispositions telles que celles que nous avons qualifié de « clauses de la région la plus favorisée ».

Des « métropoles d'équilibre » aux zones de « fragilité »

Mais précisément, avec cet effort de systématisation on passe des caractères originaux de l'expérience grecque à ses ressemblances avec l'expérience française. Depuis les savantes typologies à partir desquelles étaient définies, il y a vingt-cinq ans, les « métropoles d'équilibre » jusqu'aux actuels diagnostics raisonnés par lesquels sont déterminés les critères et la sélection des zones de « fragilité », la politique française d'aménagement du territoire s'est en effet toujours efforcée de procéder, comme le fait actuellement la politique grecque, à des classifications objectives des zones d'aménagement, à des répartitions systématiques du territoire en catégories de régions bien déterminées quant aux objectifs de politique économique. Pareillement, le régime grec se signale, comme le régime français, par la pratique de quasi-contrats. Toutefois les quasi-contrats économiques auxquels donnent lieu, en Grèce comme en France, les opérations de développement régional ne doivent pas être confondus avec la notion traditionnelle de quasi-contrat en droit privé. Alors qu'en droit civil il mesure l'effet d'une manifestation unilatérale de volonté sur la personne même qui l'exprime ou à

l'égard de tiers qu'elle est susceptible d'engager, le quasi-contrat de la planification économique suppose que deux manifestations de volonté soient en présence et s'expriment concomitamment : celle de l'État d'une part, celle d'un industriel ou d'un groupement professionnel d'autre part. Si un rapprochement devait être tenté entre le quasi-contrat « civil » et le quasi-contrat « économique », il résiderait en ceci que, dans un cas comme dans l'autre, les rapports de droits frôlent le contrat sans réunir toutes les conditions requises pour qu'il existe véritablement. Pour le premier cas, c'est la deuxième volonté qui manque ; pour le second cas les deux volontés existent mais leur force contraignante trouve sa limite dans la nature même des matières qui font l'objet des conventions. En effet, comme il a été observé, les entreprises bénéficiaires de subventions ne contractent pas généralement d'obligations formelles et, sauf exception, ne sont pas tenues à remboursement en cas de résultats bénéficiaires. Leur engagement tient donc plutôt de l'« intention », de la « promesse de comportement » que d'une action très déterminée. Leur obligation serait plutôt une obligation de moyens qu'une obligation de résultats.

Par ailleurs, le régime grec d'incitation au développement pose, comme le régime français, le problème de la neutralité financière. Les éventuelles discriminations économiques qu'elles impliquent n'ont-elles pas des effets pervers, au plan économique, et ne sont-elles pas en contradiction avec les règles du marché commun, au plan juridique ? Si l'on doit s'en remettre au juriste sur ce dernier point, l'économiste ne peut passer sous silence les doctrines, certes controversées, de l'ordre et de l'équilibre naturel, selon lesquelles les subventions faussent la rationalité des mécanismes économiques spontanés cependant que les intérêts convergent dans la neutralité.

Don archaïque et don moderne

En toutes hypothèses, en dehors même des querelles doctrinales, les régimes grecs et français de subventions au développement régional permettent d'évoquer le rôle du don dans la vie économique. Les incitations financières et, plus spécialement, les subventions renouent, en effet, avec l'ancestrale tradition de provocation par le don. Il serait abusif toutefois de pousser ce rapprochement à l'excès. En fait, le don archaïque tendait souvent à détruire des surplus, à « tuer » des

richesses momentanément excédentaires, à encourager la dépense et la consommation, alors que le don moderne tend, au contraire, à créer des surplus, à favoriser l'épargne et l'investissement. Plus précisément, ce don apparaît comme un transfert de ressources aux profits des entreprises qui se conforment aux orientations de la politique économique, qui s'implantent ou s'agrandissent dans une région et qui, par là, s'obligent d'une façon plus ou moins explicite, dans un cadre plus ou moins déterminé, à créer des richesses. Certes, on pourrait contester la qualification de don à de telles prestations dans la mesure où elles sont la contrepartie de certains engagements et où elles sont plus ou moins balancées par un supplément de charges. En bref, on pourrait soutenir qu'un don conditionnel ne serait plus un don. Cependant, dans la mesure où les engagements souscrits sont de simples engagements d'intention ne pouvant pas généralement donner lieu à recours juridictionnel en cas d'inexécution ou litige, dans la mesure où les destinataires de ces dons ne sont pas tenus à remboursement quand l'opération pour laquelle ils ont reçu assistance devient bénéficiaire, les transferts considérés au profit des entreprises, présentent tout de même certains aspects du don. Ce qui n'empêche pas évidemment une reprise partielle et indirecte de l'attribution initiale de ressources par le jeu ultérieur du droit fiscal commun ; ce qui n'empêche pas non plus une diffusion de cette attribution (ou des gains qu'elle aura permis) au profit de bénéficiaires finaux (salariés, consommateurs, etc) ; ce qui n'empêche pas (la modification de rédaction proposée par la Revue aboutirait à une faute de Syntaxe) enfin qu'il y ait plus manifestement don pour celui qui reçoit (le chef d'entreprise) que pour le contribuable qui finance, en subissant un prélèvement autoritaire quoique théoriquement librement consenti par une délégation de pouvoir du citoyen au politique.

Ainsi le don apparaît, aussi bien dans le régime français que dans le régime grec, comme un encouragement à la croissance économique. Cependant, aussi moderne soit-elle, cette nouvelle forme du don repose sur le schéma classique de l'*homo oeconomicus*. Elle suppose, en effet, que la perspective d'une attribution de ressources suffira à stimuler l'initiative privée. Or si, dans certains cas, cette technique d'intervention a effectivement réussi, dans d'autres cas elle s'est ramenée à faire à des entreprises (bien conseillées par leurs « sub-

sidiologues ») des « cadeaux » pour des décisions qui auraient été prises de toutes façons. Ou, inversement, a-t-elle pu se révéler insuffisante à stimuler l'initiative privée. À cet égard, l'expérience d'autres nations a montré qu'il valait mieux parfois, avec des politiques d'aménagement d'infrastructures, voire de mise à disposition d' « usines clés en

main », parier sur la « loi du moindre effort » que sur le « calcul économique », sur un *homo indolens* que sur un *homo oeconomicus*... □

* La première et la deuxième partie du présent texte ont été rédigées en commun par les auteurs, la troisième partie est de J.-P. Courthéoux.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

La présente note s'inspire de travaux effectués respectivement par le Pr Athanassopoulos, **Les incitations financières dans le cadre institutionnel du développement régional en Grèce**, Athènes, *Institut du développement régional et École des hautes études en Sciences politiques*, 1985 et par J.-P. COURTHÉOUX (**Les incitations financières dans les relations entre l'État et les entreprises**, contribution à l'ouvrage collectif « De Monnet à Massé », Paris, *Éditions du CNRS et Université de Paris 2*, 1986). Il n'a pas paru nécessaire de reprendre la description des modalités mêmes, suffisamment connues, des incitations financières au développement régional en France. Toutefois, précisons que l'on

disposera de bonnes indications sur ce point, entre autres, dans les publications suivantes :

SALOIS, MAQUART et autres. — **La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985**. — Paris, *La Documentation française*, 1985.

De LANVERSIN J. — **La région et l'aménagement du territoire**. — Paris, *Librairies techniques*, 3^e édition, 1979.

MAURIZE B. — **L'efficacité du système des aides au développement économique régional**. — Avis et Rapports du Conseil économique et social, *JO*, 1978 (v. également le rapport au Conseil économique et social sur **L'aménagement industriel du territoire**, *JO*, 1981).

ef