

L'évolution des politiques publiques visant à soutenir les entreprises en Belgique en référence à l'argumentaire économique

Mémoire réalisé par
Monique MISENGA KASONGO

Promoteur
Marcus DEJARDIN

Lecteurs
Luc VANDENDORPE
Béatrice VAN HAEPEREN

Année académique 2017-2018
Master en politique économique et sociale

**L'évolution des politiques publiques
visant à soutenir les entreprises en Belgique en référence
à l'argumentaire économique**

Table des matières

Table des matières.....	3
Remerciements.....	6
Introduction	7
 1) Première partie : Vision keynésienne du monde économique et lois d'expansion	
Section.1. Contexte historique et sociopolitique d'émergence de la pensée économique de John Maynard Keynes.....	12
1.1. La grande guerre de 1914 à 1918 et le Traité de Versailles	12
1.2. L'après-guerre et les années folles	13
1.3. La crise de 1929 et la grande dépression	13
 Section.2. Conception du rôle de l'État chez Keynes	14
2.1. Les réponses des États à la grande dépression	14
2.2. L'apport de Keynes sur le rôle de l'État	15
2.3. Le recours à la politique budgétaire d'incitation à la consommation	15
2.4. Le recours à la politique budgétaire en faveur de l'investissement	15
2.5. Les limites de l'extension du rôle de l'État selon Keynes	16
 Section.3. Inspiration keynésienne et politiques d'expansion économique dans le contexte belge	16
3.1. Rattachement aux travaux de Maillat [2000]	16
3.2. Rapprochement des arguments théoriques et du matériau empirique	17
3.2.1 Proposition	17

3.2.2	Analyse du projet de loi de 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles	18
3.2.3	Analyse du projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier de 1961	22
3.2.4	Analyse du projet de loi de 1966 instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgent	27
3.2.5	Analyse du projet de loi sur l'expansion économique de 1970	29
3.2.6	Analyse du projet de loi de réorientation économique de 1978....	34
3.2.7	Conclusion de la première partie	37

2) Deuxième partie : Les nouvelles théories économiques de la croissance et les politiques d'incitations régionales wallonnes

Section.1.	Contexte d'émergence des théories nouvelles de l'économie.....	40
1.1	L'innovation dans un contexte macroéconomique	41
1.2	Les nouvelles théories de la croissance	41
1.3	Les politiques d'innovation	42
1.4	Les politiques fiscales-aides indirectes	42
1.5	Les politiques incitatives.....	43
1.6	La politique de clustering	43
1.6.1.	Les clusters	43
1.6.2.	Origine des clusters	43
1.6.3.	Les Pôles de compétitivité	44
1.6.4.	Les limites des nouvelles théories	45
Section.2.	Inspiration des théories nouvelles et politiques d'expansion économique dans le contexte belge régional.....	45
2.1.	Rattachement aux travaux de Maillat [2000]	45
2.1.1.	Les politiques publiques de deuxième génération	45

2.1.2.	Les politiques publiques de troisième génération	46
2.1.3.	Les politiques de quatrième génération	47
2.2	Rapprochement du cadre théorique et du matériau empirique	48
2.2.1.	Proposition	48
2.2.2.	Analyse du décret wallon de 1992 modifiant la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique.....	48
2.2.3.	Analyse du projet de décret du 7 novembre 2003 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises.....	51
2.2.4.	Analyse du décret wallon du 7 novembre 2003 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises	55
2.2.5.	Conclusion de la deuxième partie.....	60
Conclusion générale.....		62
Bibliographie.....		64
Annexes.....		69

Remerciements

Ce travail de recherche a bénéficié de nombreux conseils. Je tiens à remercier ici mon promoteur, Marcus Dejardin pour sa patience, son suivi régulier et ses précieux commentaires qui m'ont finalement amené à réaliser un travail rigoureux et abouti.

Un tout grand merci également à Béatrice Van Haeperen et Luc Vandendorpe qui ont accepté d'être les lecteurs et membres de la commission d'accompagnement du mémoire.

Dans mon cas, je remercie également les institutions wallonnes auxquelles j'appartiens, aussi bien le Service Public de Wallonie que les cabinets ministériels que j'ai intégrés pour leur ouverture à la formation intellectuelle de leurs collaborateurs.

Aussi, ce travail a pu être abouti grâce à l'aide de mes proches et amis. Je tiens à remercier tout particulièrement, Onome Ese Owholo, Sébastien Wallemacq pour leurs apports dans la compréhension de certains ouvrages anglophones indispensables à la recherche. Rim Mecellem, Samah Mecellem, Alain Nkisi, pour la relecture attentive des différentes parties du mémoire. Marie Misenga Malbrecq pour son aide précieuse dans tout le travail de mise en forme et Pierre-Marie Tshiana pour ses conseils bienveillants dans la phase finale. Enfin, je remercie Monique Misenga Banyingela et Alexandre Wallemacq pour leur soutien régulier et leurs encouragements.

Pour terminer, je voudrais remercier ceux et celles qui lors de certains échanges m'ont également encouragé et parfois, sans le savoir, m'ont permis de faire évoluer mes questionnements. A commencer par mes collègues de cours, mes collègues de travail ainsi que les nombreuses personnes qui m'ont inspiré et apporté des éclairages utiles. Je pense par exemple à Donatienne Desmette et Réjane Frenais pour leurs conseils bienveillants. A travers elles, c'est aussi la Faculté Ouverte de politiques économiques et sociales de l'Université Catholique de Louvain que je tiens à remercier notamment, pour tout le dispositif mis en place pour l'encadrement des étudiants durant tout leur processus mémoire.

Introduction

Les politiques publiques d'aides aux investissements des entreprises n'ont cessé d'évoluer depuis les années 50, les acteurs à la manœuvre de ces changements cherchant à favoriser le développement des entreprises par la création de richesses et d'emploi à long terme.

En Belgique, l'évolution s'est faite de manière progressive. Dans une approche historique, le présent travail de recherche va tenter de mettre en évidence les diverses interactions qui peuvent exister entre l'évolution des politiques publiques visant à soutenir l'activité économique et les théories économiques.

Contexte et problématique

En 2016, un rapport sur l'évolution des politiques d'investissement dans le monde révélait que les politiques nationales d'investissement restaient axées sur la libéralisation et la promotion de l'investissement [CNUCED, 2016].

Dans le cas de la Belgique, l'histoire économique considère l'Etat belge comme étant construit sur les principes d'un libéralisme politique enraciné dans la philosophie des Lumières : primauté de l'individu, égalité et liberté pour tous. Ces grands principes sont consacrés dans la constitution de 1831, à l'époque l'une des plus libérales du monde [Huberty, 2013].

Le texte a été rédigé par des représentants de l'aristocratie, de la bourgeoisie foncière et industrielle et des professions libérales. Durant la plus grande partie du 19^{ème} siècle, les décisions de l'Etat seront dictées par la classe sociale qui détient les rênes de l'économie et qui est largement acquise aux principes de l'économie libérale tels qu'ils sont théorisés par Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say...et qui consiste à la non-intervention de l'Etat dans le domaine social de manière totale, tout en s'adaptant avec pragmatisme aux besoins de la conjoncture en ce qui concerne le rôle de l'Etat dans la marche de l'économie [Huberty, 2013]. Quel doit être le rôle du gouvernement ? L'Etat belge, gouverné grâce aux suffrages d'hommes et entrepreneurs, se met au service de l'expansion économique et ses initiatives contribueront à transformer rapidement la Belgique [Huberty, 2013].

Durant les 20 années qui suivent l'indépendance, la consolidation de la révolution industrielle est facilitée par différentes mesures protectrices de l'Etat (primes aux industries en difficulté). Par ses multiples interventions, l'Etat favorise les intérêts économiques d'une bourgeoisie qui détient le monopole politique. La crise économique mondiale de 1929 va provoquer un bouleversement dans la manière de concevoir les rapports entre l'Etat et l'économie. Aux Etats-Unis, F. Roosevelt va lancer le « new deal » influencé par les idées qui seront théorisées en 1936 par l'anglais John Maynard Keynes [Huberty, 2013]. Ce dernier ne croit pas aux mécanismes autorégulateurs chers aux économistes libéraux. L'Etat doit, au contraire, intervenir activement pour soutenir et régulariser l'activité économique : « Les deux vices marquants du monde économique où nous vivons sont que le plein-emploi n'y est pas assuré et que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité » (JMK, Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et la monnaie, 1936) [Huberty, 2013].

En Belgique, jusqu'en 1934, les gouvernements qui se succèdent espèrent que la crise se résorbera d'elle-même et se bornent à appliquer une politique déflationniste pour réduire le déficit budgétaire et maintenir coûte que coûte la stabilité du système monétaire. Cette politique fait peser le poids de la crise sur des travailleurs frappés par le chômage [Huberty, 2013].

Dans ce contexte, des voix s'élèvent pour proposer un changement radical de politique, centré sur une relance de la demande et piloté par une intervention plus forte de l'Etat. Paul Van Zeeland, forme un gouvernement d'union nationale. Economiste, influencé par les idées du New Deal, il va soutenir une politique de travaux publics afin de résorber le chômage et de relancer la consommation. La politique menée par les gouvernements Van Zeeland préfigure l'Etat keynésien de l'après-seconde guerre mondiale [Huberty, 2013].

A partir de la fin des années 50, l'Etat promulgue des lois d'expansion économique (1959, 1966, 1970), et institue le bureau du plan chargé de programmer les objectifs de la production industrielle. Avec la Société nationale d'investissement (SNI), l'Etat entreprend de mener sa propre politique d'investissement (1962) et accorde un important soutien aux secteurs industriels en difficulté (charbonnages, textile et sidérurgie) [Huberty, 2013].

A la fin des années 70, la dette publique des Etats qui appliquent des politiques keynésiennes pour conjurer une crise que l'on croit momentanée, s'emballe. Les dépenses croissent et les recettes fiscales directes et indirectes se réduisent [Huberty, 2013].

A partir des années 80, la crise est profonde et durable. Elle révèle les profonds changements qui se sont opérés discrètement à l'intérieur du système économique mondial. L'internationalisation des entreprises et la libéralisation financière mettent à mal l'Etat national dans son rôle de régulateur économique. Le bien-fondé du rôle régulateur de l'Etat dans le champ socioéconomique est remis en cause par une école de pensée néolibérale [Huberty, 2013].

En Belgique, cette évolution se marque par l'adoption, durant les années 80, de plans d'austérité accompagnés du blocage des salaires afin de modérer les coûts salariaux, conjurer l'inflation et relancer la compétitivité des entreprises. On assiste au retour en force du principe de la concurrence et de la compétitivité des entreprises. Sous l'influence de l'Europe, l'Etat entreprend de moderniser ses entreprises en les reformant et en déléguant au secteur privé. Les instruments d'intervention étatique, sur le plan économique, se réduisent [Huberty, 2013].

A la fin du 20^{ème} siècle, l'Etat est à la recherche de nouveaux modes d'intervention adaptés à un contexte économique bouleversé. De nos jours, le rythme accéléré de l'innovation remet de plus en plus rapidement en cause les positions concurrentielles acquises. Dans leur contribution « concurrence et innovation », Lallement et Wisnia-Weill [2007] se posent la question quant aux politiques qui favoriseraient le développement des entreprises. Ils en concluent que le jeu de la concurrence et les processus d'innovation sont étroitement liés et que la mondialisation leur fait gagner en intensité et en envergure, en les étendant à un nombre croissant de pays, de secteurs d'activité, de fonctions et à travers une grande diversité de canaux.

Ces auteurs abordent également l'interventionnisme des Etats européens, autorisé dans les affaires économiques par l'Union européenne sous certaines conditions par exemple, dans le cas de la politique de concurrence et de l'innovation au cœur de la stratégie de Lisbonne à savoir, la libéralisation des marchés et l'investissement dans l'économie de la connaissance. De nombreux experts attribuent à un manque de dynamisme sur ces deux registres les problèmes de croissance et de sous-emploi dont l'UE souffre encore dans son ensemble. Compte tenu des pratiques observées sur d'autres continents, il en ressort qu'en Europe, la politique de concurrence et la politique industrielle pourraient à l'avenir être conduite à dialoguer davantage entre elles, ces deux concepts constituant des processus tantôt complémentaires tantôt antagoniques.

Ainsi, comme on peut le constater au vu de ce qui précède, les économistes sont influents et leurs recherches ont à certaines périodes de l'histoire plus qu'à d'autres légitimé les politiques des Etats et notamment de l'Etat belge de sorte que ce dernier s'est impliqué dans les affaires économiques pour inciter et orienter l'économie. La question centrale dans le cadre du présent travail de recherche est la suivante :

Comment les politiques publiques visant à soutenir les entreprises en Belgique ont-elles évolué en référence à l'argumentaire économique ?

Généralités méthodologiques et matériau empirique

La question de recherche définie, notre analyse implique de se baser sur les motivations de textes de projets de lois et de décrets telles que formulées par le législateur au niveau national belge dans un premier temps puis au niveau régional wallon.

A ce propos, le travail de mémoire sera de type revue de la littérature, impliquant de faire une analyse du matériau empirique en articulation à la littérature scientifique existante tout en l'analysant au regard des concepts théoriques pertinents. Les théories retenues serviront à l'analyse des liens existants entre la pensée économique et l'évolution des politiques publiques visant à stimuler les investissements des entreprises ainsi que, les motivations, c'est-à-dire, les raisons ayant impulsé les acteurs politiques à faire modifier le droit et les politiques en vigueur.

Sur le plan méthodologique, l'étude aura pour base l'exposé des motifs des avant-projets de textes législatifs ainsi que des documents parlementaires, afin d'identifier et comprendre en quoi les motivations des acteurs se rattachent à la pensée économique. Nous verrons que les projets de loi présentés ont été examinés dans les différentes instances de débats parlementaires (Chambre des représentants, Sénat, Conseil wallon) où, après échanges et débats, des amendements ont été apportés au texte initial. Ces débats parlementaires revêtent leur importance dans le cadre du processus d'adoption d'une loi. Cependant, seuls les éléments qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi tel qu'il a été déposé par ses initiateurs feront l'objet d'analyse.

Comme mentionné plus haut, il s'agira dans un premier temps d'analyser les motivations des acteurs au niveau national belge puis, au niveau régional wallon. Le cadre temporel quant à lui sera la période allant de la fin des années 50 aux années 80 puis, de la fin des années 80 aux années 2010.

Afin de rattacher l'évolution des textes réglementaires à l'évolution des politiques en lien avec la pensée économique, les données pertinentes recueillies ont été d'une part, la littérature sur les concepts théoriques de la pensée économique et les documents de type législatifs évoqués plus haut et d'autre part, la littérature scientifique traitant sur le sujet par les auteurs afin de percevoir leurs différents points de vue. En outre, des entretiens réalisés avec des experts dans les administrations notamment régionales ont permis d'identifier les différents dispositifs servant de bases légales aux politiques publiques d'incitations régionales en faveur des entreprises.

Le champ dans lequel se développe l'analyse concerne donc, le domaine des politiques publiques. L'analyse exploite un matériau documentaire comprenant d'une part, les exposés des motifs de trois projets de lois dites d'expansion économique (1959, 1966 et 1970), et deux

autres lois (1961, 1978) ; et d'autre part, les exposés des motifs de trois projets de décrets wallons adoptés en 1992 et en 2004. Enfin, en fonction de leur pertinence, viennent s'ajouter des textes tels que certaines déclarations gouvernementales et autres déclarations de politiques générales.

En ce qui concerne les analyses des textes susmentionnés, celles-ci consisteront en une identification des buts et des moyens. En effet, la méthodologie juridique suggère une lecture et une analyse des buts et moyens sans perdre de vue qu'ils sont susceptibles d'être précisés au cours de la mise en œuvre et d'acquérir un caractère opérationnel [Bergel et al., 2005]. Par buts, il s'agit d'identifier les objectifs globaux dans leur ensemble. Ceux-ci étant associés à une série de moyens pour les atteindre, ces moyens ou instruments feront également l'objet d'une analyse.

De manière plus précise, nous identifierons les instruments incitatifs ou répressifs que compte mettre en place le législateur pour atteindre les buts fixés dans le texte de loi. Ces buts et moyens une fois identifiés, nous tenterons d'appréhender les objectifs de la loi dans un système d'influence avec le système économique. Pour cela, il faudrait pouvoir décrire les interactions que ces objectifs auraient avec l'économie à la lumière des concepts théoriques. Enfin, la méthode choisie en vue de l'analyse des différents exposés des motifs des projets de loi, implique également de faire un relevé rapide du contexte dans lequel ont été initiés les textes, des problèmes à la base de la mise à l'agenda politique et le cas échéant, les causes identifiées comme explicatives des problèmes sans pour autant en faire une analyse particulière ou systématique.

En ce qui concerne l'accès aux documents législatifs, c'est l'outil informatique qui a permis d'identifier les différents projets de loi. Une recherche par mots-clés a été faite sur le site reflex parti chrono, la banque de données de référence du bureau de Coordination du Conseil d'Etat. Grâce à un module de recherche, ce site permet d'accéder aux lois et projets de lois en indiquant les organes législatifs où les textes ont été débattus (Chambre, Sénat pour le niveau fédéral), la session parlementaire concernée ainsi que le numéro des documents. Ces documents peuvent ensuite être trouvés en ligne sur le site de la Chambre ou du Sénat et dans le cas des textes régionaux, sur le site du Parlement de Wallonie.

Dans certains cas, les documents n'étaient pas en ligne et c'est via les archives des bibliothèques notamment, la bibliothèque de droit de l'UCL que nous avons pu y accéder. Un problème s'est posé en ce qui concerne le projet de loi de 1966 pour lequel il a été impossible de trouver une référence afin d'accéder à la version du texte électronique ou papier. De ce fait, une recherche documentaire page par page, des documents parlementaires compilés par tome de la période concernée aussi bien au niveau du Sénat que de la Chambre des représentants a été nécessaire avant de pouvoir accéder au texte.

Les analyses effectuées dans le cadre de la recherche devront permettre d'aboutir à un rattachement de l'évolution des textes réglementaires à l'évolution des politiques économiques en lien avec la pensée économique. L'analyse appropriée du matériau s'appuiera principalement sur les motivations des acteurs politiques ayant contribué à faire évoluer les textes législatifs.

Le présent travail a pour objet de s'intéresser aux politiques publiques visant à soutenir l'activité économique. L'enjeu étant, dans une approche historique, de tâcher de mettre en

évidence les diverses interactions qui peuvent exister entre le passage d'une politique publique visant à soutenir l'activité économique à une autre et les arguments économiques.

Le travail se structure en deux parties. La première est consacrée à l'évolution des lois d'expansions économiques au regard des arguments théoriques d'inspiration keynésienne. La seconde partie porte sur les politiques publiques d'incitations régionales en faveur des entreprises wallonnes en référence aux nouvelles théories économiques de la croissance.

1) Première partie : Vision keynésienne du monde économique et lois d'expansion

Deux courants de pensée économique libérale, élaborés dans les années 1920 et 1930 par John Maynard Keynes et Friedrich Hayek, ont influencé les politiques économiques passées et actuelles en matière d'interventionnisme étatique, de relance ou d'austérité.

Si le développement de la pensée de l'économiste Keynes se situe dans la période allant de la première guerre mondiale jusqu'à l'avant deuxième guerre, trois éléments de contexte importants à savoir, les conditions de la paix à la suite de la première guerre mondiale, la grande dépression et la seconde guerre mondiale ont influencé la pensée de cet économiste.

Ainsi, il sera question dans le cadre de la présente partie, d'évoquer ces éléments de contexte, de nous intéresser à la pensée économique développée par Keynes, les diverses politiques économiques menées en réponse à la grande dépression, sa vision du rôle de l'Etat.

Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons aux politiques publiques belges, en matière d'expansion économique, des années 1959 à la fin des années 1970, période durant laquelle la pensée keynésienne influence un certain nombre de politiques publiques adoptées en Europe occidentale et aux Etats-Unis.

Nous nous attacherons à répondre à la question relative à la manière dont la Belgique s'est inscrite dans le courant de pensée keynésienne pour résoudre ses difficultés d'ordre socio-économique, de la période concernée.

Pour cela, nous nous appuierons sur les politiques publiques qualifiées de croissance économique en référence à ce que Maillat [2000] identifie comme faisant partie de la première génération des politiques publiques. Nous verrons également que certains éléments caractéristiques des politiques publiques de la seconde génération des politiques publiques préfigurent déjà dans le projet de loi de réorientation économique de 1978.

Section.1. Contexte historique et sociopolitique d'émergence de la pensée économique de John Maynard Keynes

1.1. La grande guerre de 1914 à 1918 et le Traité de Versailles

La première guerre mondiale a un coût économique et financier considérable pour les pays européens. Le financement de la guerre a amené les États européens à abandonner le recours au système d'étalon-or, tout en recourant à la création de papier monnaie en masse, multipliant par là même la masse monétaire en circulation et dévaluant la valeur des monnaies nationales. [Hautcoeur, 2009]. Cela amène les pays belligérants à s'endetter fortement, notamment auprès des États-Unis et des banques étrangères. Malgré ses efforts pour réduire sa dépendance financière, l'Angleterre ne peut poursuivre la guerre sans l'appui financier des États-Unis et des banques [Dostaler, 2009].

La fin de la guerre amène la question des réparations à imposer à l'Allemagne. Le traité de Versailles signé le 28 juin 1919 contraindra l'Allemagne à payer pour les dommages causés aux populations des nations alliées et à leur propriété [Dostaler, 2009]. John Maynard Keynes

qui a participé aux négociations, sera scandalisé par cette décision et démissionnera du Trésor britannique. Cet événement l'amènera à travailler sur son premier ouvrage majeur.

En 1920, il publie « Les conséquences économiques de la paix ». Dans cet ouvrage, il critique le principe de réparations allemandes comme facteur de déséquilibre en Europe. Pour lui, les mesures du traité ne devaient pas sanctionner l'Allemagne. Keynes estime qu'il était nécessaire de retourner à la situation qui prévalait avant le déclenchement de la guerre 14-18 plutôt que de solliciter une indemnité trop importante au risque de plomber l'économie allemande et, par la suite, l'économie européenne [Dostaler, 2009].

1.2. Après-guerre et les années folles

La situation économique d'après-guerre est exécrable. En plus des dettes et de la dévaluation monétaire, les pays européens constatent que leur production industrielle a fortement diminué [Hautcoeur, 2009]. Ceux-ci vont mener différents types de politiques économiques pour rétablir leurs situations budgétaires respectives.

À ce sujet, l'observation de la politique britannique est particulièrement intéressante, car elle constitue la base du concept théorique d'équilibre de sous-emploi que Keynes développe par la suite [Gerard 1997]. Le retour à la parité Livre-Dollar est un objectif annoncé dès 1919 [Hautcoeur, 2009]. Le pays s'engage dans une politique déflationniste, se traduisant par des restrictions budgétaires et un freinage de la création monétaire. Ce choix politique se révélera finalement néfaste, car générateur d'une plus grande dépression, de chômage et de conflits sociaux [Dostaler, 2009].

Parallèlement à ce qui précède, le gouvernement s'inspire des théories néoclassiques qui dominaient l'époque, en tentant de baisser le coût élevé des salaires pour rétablir la compétitivité des industries anglaises [Gerard, 1997]. Il apparaîtra que la rigidité des salaires empêchera la politique monétaire d'être pleinement efficace. Ce constat fera l'objet d'amples débats au sein du comité McMillan (en présence de Keynes), questionnant les théories néoclassiques [Gerard, 1997].

1.3. La crise de 1929 et la grande dépression

Durant les années 1920, les États-Unis voient se diffuser la spéculation boursière, anticipant le développement industriel florissant du pays. Cette spéculation produira un crash boursier massif à partir de fin octobre 1929, mettant en faillite un grand nombre d'entreprises qui avaient placé leur trésorerie en Bourse [Hautcoeur, 2009]. S'en suivra une crise de confiance généralisée, une diminution de l'investissement dans tous les domaines et un phénomène de thésaurisation. Une crise bancaire amplifiera définitivement les effets de l'éclatement de la bulle [Hautcoeur, 2009].

Un chômage de masse se développe dans le pays. Les politiques de contrôle de chômage sont menées au regard des théories néoclassiques. Les autorités se confrontent aux chefs d'entreprises (notamment de grands groupes) qui, s'inspirant de la crise de 1921, estiment que les salaires sont les derniers coûts à réduire en cas de récession [Hautcoeur, 2009]. Les politiques tarderont à agir concrètement et se confronteront à la rigidité des salaires et à une erreur d'anticipation de la baisse des prix. Il en résulte des licenciements massifs dans

l'industrie (particulièrement dans le secteur de l'automobile) et la ruine des nombreux agriculteurs qui abandonnent des terres à leurs créanciers [Hautcoeur, 2009].

Le crash américain se propagera mondialement. À partir de mai 1931, une crise financière dévaste une grande partie de l'Europe. Selon les pays, les origines de la crise seront soit bancaires ou monétaires [Hautcoeur, 2009].

Section.2. Conception sur le rôle de l'État chez Keynes

2.1. Les réponses des États à la grande dépression

Dans le contexte de la crise de 1929, les pays diversement touchés, cherchent tout d'abord à limiter les effets dévastateurs de la crise en activant des politiques protectionnistes [Hautcoeur, 2009]. Cette attitude va amener les gouvernements à envisager une intervention plus importante de l'État dans l'économie [Hautcoeur, 2009]. Par la suite, différents chemins s'ouvrent aux politiques de l'époque.

Un très large courant libéral s'inspirant strictement des théories néoclassiques, et attribuant la crise à un excès de crédit et de création monétaire, prône un laissez-faire du marché. De nombreux économistes reconnus, tel que Hayek et Rueff, estiment que le marché va s'autogérer et se rétablir naturellement [Hautcoeur, 2009].

Face à ces théories, d'autres philosophies se développeront, appelant par là même l'État à jouer un rôle de plus en plus important en ce qui concerne la protection sociale et la politique industrielle. Un premier mouvement néolibéral, composé de grands patrons et d'intellectuels, reconnaîtra la nécessité de développer des institutions publiques juridiques permettant le bon fonctionnement des marchés [Hautcoeur, 2009].

Un courant prékeynesien analysera la récession comme une insuffisance de la demande, en prônant un soutien par le crédit, les travaux publics et une politique fiscale motivée par l'effet multiplicateur [Hautcoeur, 2009]. Wilhelm Lautenbach, Conseiller au ministère allemand de l'économie, portera un projet dans la lignée de ce courant. Une partie de son travail sera utilisée par le chancelier Franz von Papen [Kindleberger, 1986]. Le New Deal américain s'imprégnera également de ces théories [Dostaler, 2009].

Le courant planiste s'inspire des expériences de coordination de l'activité par l'État durant la Grande guerre, autour de grandes entreprises industrielles [Hautcoeur, 2009]. Ses théoriciens proposent d'étendre ce fonctionnement par le contrôle du crédit et la coopération entre capital et travail. Enfin, divers mouvements socialistes revendiquent une nationalisation des moyens de production ou encore un renforcement du pouvoir des salariés, en constatant les succès de l'économie soviétique en pleine expansion [Hautcoeur, 2009].

L'expérience de la crise de 1929 et de la grande dépression qui s'en suivra va donner un écho particulier aux analyses de John Maynard Keynes. En 1930, il publie « le traité sur la monnaie » puis, « la théorie générale de la monnaie, de l'intérêt et de l'emploi » en 1936. [Mattick, 1972].

2.2. L'apport de Keynes sur le rôle de l'État

Keynes est proche des économistes libéraux mais il se présente comme un novateur. Il va dans son ouvrage « la théorie générale de la monnaie, de l'intérêt et de l'emploi », publié en 1936, dans le contexte de la grande dépression, préconiser l'intervention de l'État. Il oriente sa vision de l'interventionnisme de l'État par le principe de subsidiarité suivant : « les agendas de l'État les plus importants ne sont pas les fonctions qui sont déjà remplies de manière privée mais celles qui ne le sont pas, et les décisions qui ne seront prises par personnes si l'État ne les prend pas ». [Keynes, 1999]. L'intervention de l'État telle qu'il la préconise ne met pas en cause les principes individualistes du capitalisme libéral.

En situation de sous-emploi durable, contexte dans lequel Keynes développe sa pensée, il y a nécessité, pour combattre le chômage, d'accroître la demande effective sous la forme d'investissement ou d'évolution des plus bas revenus, les plus disposés à augmenter la consommation. Pour cela, il faut que soient prises des actions gouvernementales de relance de la demande telles que la baisse des impôts, le relèvement des minimas sociaux et la baisse des taux d'intérêts afin de redonner du pouvoir d'achat aux ménages [Keynes, 1969].

2.3. Le recours à la politique budgétaire d'incitation à la consommation

Keynes part du postulat qu'en période de sous-emploi, la part directement consacrée à la consommation, soit la propension à consommer, est d'autant plus forte que le revenu est faible. Autrement dit, plus les individus sont pauvres, plus ils sont amenés à utiliser pour leur consommation courante une fraction importante de leurs revenus. Par conséquent, la relance de la croissance peut se faire par le biais d'une politique de redistribution des revenus [Keynes, 1969].

L'État peut, par une politique fiscale adéquate, permettre aux bas revenus de maintenir leur consommation et inciter ceux qui disposent de plus grandes ressources à consommer plus. Celui-ci peut par exemple décider d'alourdir la fiscalité sur les plus hauts revenus dont une part importante ne se trouve pas dans la consommation mais dans l'épargne et se soustrait ainsi directement à la demande effective [Keynes, 1969].

2.4. Le recours à la politique budgétaire en faveur de l'investissement

Keynes a des doutes quant aux faits défendus par les économistes néoclassiques à savoir qu'en période de grande crise, le remède soit d'abaisser les taux d'intérêt afin de rendre le crédit plus accessible et ainsi relancer l'investissement. D'après lui, en période de profonde dépression, même un très bas taux d'intérêt ne peut inciter les entrepreneurs privés à investir si les perspectives de rentabilité se situent à un niveau très faible voir nul [Keynes, 1969].

Pour lui, l'État doit prendre en charge certains investissements pour relancer l'économie et assurer de nouveau le plein emploi. Il donne comme exemple la politique de grands travaux. Les gouvernements peuvent recourir à plusieurs politiques de relance par les investissements publics afin de résorber le chômage [Gérard, 1997].

2.5. Les limites de l'extension du rôle de l'État selon Keynes

Keynes se présente comme un défenseur du capitalisme libéral. Selon lui, l'État doit se charger uniquement de trouver des moyens supplémentaires d'accroître la consommation et l'investissement sans nécessairement prendre en charge la totalité des entreprises et sans abolir leurs gestions privées. Le rôle essentiel de l'État consiste à s'assurer qu'un volume suffisant des ressources est consacré à l'investissement et qu'un niveau de consommation assez élevé est atteint afin que la demande effective assure aussi le plein emploi [Keynes, 1969].

Dans les pays qui doivent demeurer capitalistes, l'État doit d'une part, définir directement le volume global des ressources destinés à maintenir un niveau suffisant d'investissement. D'autre part, il doit directement prendre en charge certains investissements que la gestion privée néglige en période de dépression. Les mesures que Keynes préconise doivent être étalées dans le temps et limitées afin de ne pas interrompre l'initiative privée [Gérard, 1997].

Section.3. Inspiration keynésienne et politiques d'expansion économique dans le contexte belge

3.1. Rattachement aux travaux de Maillat [2000].

En résumé de ce qui précède, nous reprenons l'idée que l'économiste Keynes, quoique prônant l'interventionnisme de l'État dans les affaires économiques, adopte, cependant, une vision conservatrice quant au maintien des principes libéraux. John Maynard Keynes apparaît comme un défenseur du système capitaliste libéral qui prône l'interventionnisme de l'Etat pour stimuler et réguler l'économie au niveau de la demande effective en période de grande dépression. Soucieux de relancer la consommation, il préconise pour cela que l'Etat mène une politique de redistribution des revenus et promeut des mesures en faveur de l'investissement.

En ce sens, dans le contexte belge de la période allant de la fin des années 1950 à la fin des années 1980, des politiques publiques dites d'expansion économique ont été menées avec pour objectifs, de stimuler l'économie et de favoriser la création d'emploi.

En quoi est-ce que ces politiques publiques ont été influencées par les logiques de pensée économique keynésienne ?

Pour répondre à cette question, nous nous baserons sur les travaux de l'économiste Maillat. Ce dernier distingue en effet plusieurs générations de politiques publiques dont la première génération qualifiée de « croissance économique », date de la fin des années 1950 à la fin des années 1970. Ces politiques publiques étaient basées sur l'approche néoclassique de l'allocation optimale des ressources et préconisaient l'élimination des entraves à la mobilité des facteurs de production (main-d'œuvre et capital) [Maillat, 2000]. Dès lors, cette approche dite également d'inspiration keynésienne, impliquait d'adopter des politiques publiques visant à lever les barrières à la circulation des facteurs de production de sorte qu'il fallait :

- Supprimer les barrières à la libre circulation des facteurs de productions ;
- Supprimer des éléments monopolistiques et institutionnels qui écartent les prix relatifs des facteurs du niveau compétitif ;
- Stimuler la dynamique de développement par des incitants publics ;

- La création des infrastructures dans le but de faciliter la circulation de facteurs de productions ;

Ces éléments caractéristiques des politiques publiques de la première génération étaient accompagnés d'une série d'instruments, recommandés par les économistes à savoir :

- Apporter une assistance et des subsides aux industries les moins compétitives afin de garantir un niveau acceptable de la demande effective ;
- Réaliser des investissements qui soient directement productifs (rentables) aux moyens des entreprises publiques ou par l'intervention dans le capital des entreprises privées ;
- Investir dans les infrastructures pour attirer les investisseurs venant d'autres régions.

3.2. **Rapprochement des arguments théoriques et du matériau empirique**

3.2.1. **Proposition**

A la suite de ce qui précède, nous nous baserons sur une première proposition à savoir que la première génération des politiques publiques belges visant à stimuler les entreprises aurait principalement été inspirée par une vision keynésienne du monde économique.

Cette première proposition sera le postulat de départ à l'analyse de cinq projets de lois présentés dans les pages ci-après. La première porte sur le projet de loi de 1959 « *instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles* »¹. Celui deviendra « *la loi belge du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles* »² dite également première loi d'expansion économique. Celle-ci prévoyait des mesures générales d'aide à l'économie belge, entre autres sous forme de bonification d'intérêt sur les crédits destinés à réaliser des investissements. La deuxième est dédiée au « *projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier* »³ projet devenu, la « *loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier* »⁴, qualifiée également de « loi unique » devant permettre la mise en œuvre d'un vaste programme de redressement national. Le projet de loi de 1966 « *instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents* »⁵ est au centre de la troisième analyse. Celui-ci deviendra la « *loi du 14 juillet instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines*

¹ Voyez à cet égard, dans les annexes, le projet de loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de l'expansion économique.

² Voy. à cet égard, le Moniteur belge du 29.8.1959, plus précisément, la loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de l'expansion économique.

³ Voy. à cet égard dans les annexes le projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

⁴ Voy. à cet égard, le Moniteur belge du 15.02.1961, plus précisément, la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

⁵ Voy. à cet égard dans les annexes, le projet de loi instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents.

régions confrontées à des problèmes aigus et urgents »⁶. Également appelée, deuxième loi d'expansion économique, celle-ci devait marquer un nouveau progrès dans la mise en œuvre d'une politique économique régionale de grande envergure. La loi adoptée contenait une première série d'un ensemble de nouvelles dispositions législatives destinées à susciter la modernisation et la diversification des structures économiques belges. La quatrième analyse concerne le « *projet de loi sur l'expansion économique de 1970* »⁷. Le texte de projet de loi élaboré à l'expiration du délai de validité de la loi du 14 juillet 1966, deviendra la « *loi du 30 septembre 1970 sur l'expansion économique* »⁸ dite, troisième loi d'expansion économique. Enfin, la cinquième analyse sera consacrée au « *projet de loi de réorientation économique* »⁹ dont le texte une fois adopté est devenu la « *loi de réorientation économique du 4 août 1978* »¹⁰.

3.2.2. Analyse du projet de loi de 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles

Brève présentation

La loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles a été adoptée le 17 juillet 1959 et entrée en vigueur le 29 août 1959.

Il faut savoir qu'avec la fin de la guerre, entre 1945 et 1957, les propositions relatives à la création d'une Union européenne et à l'intégration économique en Europe de l'Ouest avaient repris. Celles-ci ont été accompagnées de réalisations qui ont abouti à la signature du Traité de Rome en 1957, texte fondateur de la Communauté économique européenne et posant les bases aux premiers développements d'un marché libéral et concurrentiel de 1958 à 1973 [Wolff, 1995].

Ce traité devant entrer en vigueur en janvier 1958 instituait deux Communautés. La Communauté Européenne de l'Energie Atomique et la Communauté Economique Européenne. Celle-ci présentait un certain nombre de caractéristiques à savoir :

- Une union douanière avec libre circulation des marchandises à réaliser en 12 ans, libre circulation des travailleurs, des capitaux et liberté d'établissement et de prestation des services. L'union douanière devait aboutir à l'édification d'un grand marché intérieur impliquant la suppression des barrières internes ;
- Une coordination de certaines politiques économiques nationales ;
- Un financement assuré par les Etats membres, à l'époque six pays fondateurs comprenant, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Benelux (en ce compris la Belgique).

⁶ Voy. à cet égard, le Moniteur belge, plus précisément, la loi du 14 juillet 1966 instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents.

⁷ Voy. à cet égard, dans les annexes, le projet de loi sur l'expansion économique.

⁸ Voyez à cet égard le Moniteur belge du 01.01.1971, plus précisément, la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique.

⁹ Voy. à cet égard, dans les annexes, le projet de loi de réorientation économique.

¹⁰ Voy. à cet égard, le Moniteur belge du 17.08.1978, plus précisément, la loi du 4 août 1978 de réorientation économique.

C'est donc, dans ce contexte de développement de la Communauté économique européenne que le projet de loi de 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles va être présenté à l'initiative du gouvernement de l'époque.

Il s'agit du gouvernement Eyskens III. Celui-ci était composé de sociaux-chrétiens ainsi que des libéraux et a gouverné de 1958 à 1960. Le texte de projet de loi a été adopté selon la procédure bicamérale impliquant des débats et votes des députés et sénateurs à la Chambre des représentants et au Sénat.

On note que plusieurs amendements ont été apportés au texte initial dans les deux instances et bien que les échanges et débats parlementaires revêtent leur importance dans le cadre du processus d'adoption d'une loi, seuls les éléments qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi tel qu'il a été présenté par ses initiateurs feront l'objet d'une analyse.

Analyse du projet de loi

Ainsi, comme cela est précisé dans la partie méthodologique¹¹, il s'agit ici de centrer notre analyse sur le discours explicite du législateur ou déclarations d'objectifs qui figurent en tête du projet de loi de 1959. Pour ce faire, la vigilance s'impose quant à la détermination des finalités réelles poursuivies dans le texte de loi mais également sur les moyens de les réaliser. Enfin, rappelons que l'intérêt de notre analyse est de tenter de comprendre l'influence que la pensée économique de l'époque a pu avoir sur le projet de loi adoptée en 1959.

Avant tout, il convient de signaler que le projet de loi¹² contient quelques éléments identificateurs. Dans le cas qui nous occupe, ces éléments n'ont à priori aucun impact sur l'analyse du projet de loi. Il s'agit simplement de quelques informations concernant le texte adopté en 1959.

Dans le cadre de l'analyse, il convient de s'intéresser, dans un premier temps, au contexte économique dans lequel le projet de loi a été initié. A ce propos, le texte parle de « *contexte européen (occidental) dans lequel un marché commun a été établi et qui va accélérer la transformation des structures industrielles et renforcer la nécessité d'investir* ». Cette information contextuelle est à mettre en rapport avec le petit rappel historique ci-dessous. Nous supposons, par ces indications, qu'il y aurait eu une certaine influence liée au contexte européen en ce qui concerne l'initiative législative. Par ailleurs, le texte fait mention « *d'une époque où le progrès technique rapide décline implacablement ceux qui n'évoluent pas avec lui* »¹³.

Dans un deuxième temps, le projet de loi fait mention d'un certain nombre de problèmes auxquels il va tenter de répondre. Ces problèmes sont notamment :

- L'expansion industrielle de la Belgique et l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre qui semblent inférieurs à la moyenne de l'Europe occidentale ;
- L'accroissement du Produit national s'opère à un rythme moindre que celui de l'ensemble de la CE ;

¹¹ Voy.*supra*, Introduction.

¹² Voy. à cet égard, dans les annexes, le projet de loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de l'expansion économique.

¹³ *Ibidem*

- La production industrielle constitue l'élément névralgique de l'expansion économique or la production industrielle est moindre que celle des partenaires de la CE ;
- Les statistiques internationales montrent un taux d'investissement par rapport au PNB moins élevés en Belgique ;
- En comparaison avec d'autres Etats européens : les taux d'expansion semblent les plus rapides dans certains des secteurs où la part est la plus faible ;
- L'évolution défavorable des productivités relatives a aggravé les prix de revient par rapport à la moyenne de la CE pendant les deux derniers cycles économiques ;
- L'importance relative des grandes entreprises industrielles est dans notre économie, inférieure à celle des principaux pays concurrents. Des concentrations nouvelles s'imposent ;
- Les problèmes du chômage structurel et de la conversion économique de vieilles régions industrielles, dont les activités traditionnelles s'effritent et doivent être remplacées, se posent chez nous de façon aiguë ;
- L'industrie reste trop fixée sur les secteurs anciens où la concurrence s'avère d'ailleurs la plus âpre, et les taux d'expansion les moins élevés.

En résumé, nous remarquons qu'en ce qui concerne les constats posés, ils sont pour la plupart en lien avec le contexte européen et présentent un état général qui rend les conditions sociales et financières difficiles. Pour le législateur, trois facteurs expliqueraient en partie les difficultés identifiées à savoir :

- Une insuffisance globale de l'investissement industriel ;
- Une orientation trop traditionnelle de la production ;
- Une inadaptation de la dimension des entreprises.

Le projet de loi proposé servirait dès lors à résoudre les problèmes identifiés.

Identification des buts et moyens

Nous identifions plusieurs objectifs qui sont visés par le projet de loi. Il s'agit de :

- Réaliser un effort accru d'investissement par rapport au PNB ;
- Relancer l'économie et à plus long terme lutter contre le chômage structurel ;
- Poursuivre la rationalisation des entreprises et l'augmentation de la productivité ;
- Adapter les productions aux perspectives nouvelles de marché commun ;
- Stimuler les initiatives nouvelles pour prendre le relais des entreprises appelées à disparaître ;
- Corriger : le déséquilibre des finances publiques, le dynamisme inégal des secteurs de l'industrie, la productivité relativement faible des services administratifs et commerciaux, l'insuffisance du développement scientifique ;
- Encourager la promotion de l'investissement industriel et l'expansion économique en mettant l'accent sur les industries nouvelles et sur la préparation aux conditions nouvelles de l'industrie

Enfin, en ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les buts fixés ceux-ci peuvent se résumer en « *l'octroi d'avantages particulier en faveur de certaines régions en s'appuyant sur des politiques visant une promotion générale de l'investissement industriel, et sur une expansion de l'ensemble de l'économie* »¹⁴.

Nous remarquerons que ces moyens sont très peu explicites dans la manière dont le législateur les présente dans l'exposé des motifs. Ainsi, le « *projet de loi instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économiques des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus* »¹⁵ que nous analyserons plus tard, viendra se référer aux aides précitées afin de faire apparaître les avantages exceptionnels que le Gouvernement entend réserver à certaines régions charbonnières et autres confrontées avec des problèmes aigus et urgents.

Projet de loi de 1959 : Rapprochement analyse de matériau empirique et considérations théoriques

Il s'agit ici de croiser les buts et les moyens d'actions identifiés et de les observer à la lumière des arguments économiques. Nous allons pour ce faire reprendre les arguments de Maillat [2000], sur les différentes générations de politiques publiques.

Le projet de loi qui nous concerne ayant été adopté en 1959, nous nous baserons sur les politiques publiques dites de « *première génération* »¹⁶ dont les premières seraient apparues au début des années 1960 et de manière plus large aux arguments d'inspiration keynésienne présentée en début de première partie¹⁷.

Sur base de l'analyse faite, nous constatons que rattachés aux buts et moyens identifiés plus haut, les buts visés par la loi de 1959, rencontrent les caractéristiques des politiques publiques de la première génération de manière plutôt globalisée. De façon générale, la logique de la loi est de stimuler la croissance, l'activité économique dans son ensemble tout en tenant compte des changements qui s'opèrent dans le contexte économique plus global et en particulier européen.

En ce qui concerne les moyens choisis par le législateur, ceux-ci, bien que présentés de manière très générale, peuvent également se rattacher aux instruments identifiés par Maillat [2000], à savoir les incitants publics comme notamment les investissements.

En revanche, nous constatons que les aspects liés à la suppression des différentes barrières sont cependant absents parmi les moyens d'actions identifiés dans le projet de loi.

Qu'en est-il de la mise en évidence des influences de la pensée économique ?

Sur base de cette première analyse, nous pouvons avancer l'existence d'un système d'influence entre la pensée économique et la loi instaurant et coordonnant des mesures en vue

¹⁴ Voy. à cet égard, dans les annexes, le projet de loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de l'expansion économique.

¹⁵ Voy. à cet égard, le Moniteur belge, plus précisément, la loi du 14 juillet 1966 instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents.

¹⁶ Voy. *supra*, Section 3, Rattachement aux travaux de Maillat [2000]

¹⁷ Voy. *supra*, Première partie, Vision keynésienne du monde économique et lois d'expansion

de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles adoptée le 17 juillet 1959.

3.2.3. *Analyse du projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier de 1961*

Brève présentation

La loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, également appelée loi unique, a été adoptée le 14 février 1961 et est entrée en vigueur le 15 février 1961.

Préalablement à cette adoption, le gouvernement de l'époque avait soumis un projet de loi du même nom, devant permettre la mise en œuvre d'un vaste programme de redressement national.

En effet, après la décolonisation du Congo, en raison de la dette publique élevée, le gouvernement Eyskens va s'engager dans un vaste programme d'austérité baptisé loi unique. En conséquence de quoi, au Comité national élargi de la FGTB, mouvement ouvrier socialiste, a été adopté en opposition à ce programme, le principe de la grève générale. Cette grève aura lieu durant l'hiver 1960. Celle-ci débouchera sur la revendication de l'autonomie wallonne et de réformes de structures en vue de mieux contrôler et faire face aux difficultés économiques de la Wallonie et à son développement [Huberty, 2013].

C'est le gouvernement Gaston Eyskens III (remanié) et composé de sociaux-chrétiens (PSC-CVP) et de libéraux (PL-LP) qui était à la manœuvre du 3 septembre 1960 au 27 mars 1961,¹⁸ période durant laquelle la loi finira par être adoptée.

Le projet de loi présenté a été examiné à la Chambre des représentants et au Sénat où, après échanges et débats, des amendements ont été apportés au texte initial. Ces débats parlementaires revêtent leur importance dans le cadre du processus d'adoption d'une loi cependant, comme précisé dans la partie méthodologique¹⁹, seuls les éléments qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi tel qu'il a été déposé par ses initiateurs feront l'objet d'analyse.

La présente partie sera donc consacrée à l'analyse du discours explicite du législateur ou déclarations d'objectifs qui figurent en tête du projet de loi de 1961. Nous préciserons qu'au-delà de ce qui est repris dans l'exposé des motifs, le discours du législateur s'inscrit dans un cadre plus général, à savoir « *la déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre Gaston Eyskens à la Chambre des représentants, le 27 septembre 1960* », soit quelques mois avant la présentation du projet de loi.

Dans le cadre de cette analyse, nous serons attentifs aux finalités poursuivies dans le texte de loi et les moyens de les réaliser.

¹⁸ La grève prend place dans la période qui suit la défaite électorale du gouvernement d'Achille Van Acker « gouvernement laïque » groupant socialistes (PSB) et libéraux. Depuis le 3 septembre 1960, Gaston Eyskens dirige un gouvernement de coalition de centre-droit groupant sociaux-chrétiens (PSC) et libéraux (PLP).

¹⁹ Voy.*supra*, Introduction.

Enfin, rappelons que l'intérêt de notre analyse est de comprendre l'influence que la pensée économique de l'époque concernée a pu avoir pour justifier le projet de loi présenté dans une optique de rationalité ou de légitimation de celui-ci.

Analyse du projet de loi

L'analyse suppose de s'intéresser, dans un premier temps, au contexte économique dans lequel le projet de loi a été introduit.

A cet égard, plusieurs éléments de type contextuel ont pu être relevés dans le discours du législateur tels que :

- Le problème congolais, des événements du Congo et l'assistance aux territoires africains, le Congo en particulier, ont entraîné de nouvelles et lourdes charges en 1960 et qui exerceront sur le budget ordinaire de 1961, tant en recettes qu'en dépenses, des incidences pour plus de 6 milliards ;
- « Le redressement fondamental esquissé dans le cadre du projet de loi n'aurait pu être réalisé en 1958 ni en 1959 de manière à éviter d'accentuer les effets déprimants de la récession économique. Le Gouvernement dut même engager des dépenses supplémentaires pour stimuler la reprise de l'activité économique et pour accentuer la politique sociale, scientifique et éducative.

Ces éléments laissent supposer que l'initiative législative aurait été favorisée par l'indépendance de l'ancienne colonie et plus largement dans un contexte de récession économique.

Le Marché commun, relevé comme élément de contexte dans le cadre de l'analyse de la loi de 1959 reste d'actualité. Celui-ci est évoqué dans un cadre plus large, à savoir « *la déclaration gouvernementale lue par le Premier ministre Gaston Eyskens à la Chambre le 27 septembre 1960* » et à laquelle le projet de loi dans son introduction fait référence. Ainsi, cette déclaration nous indique que :

- « *L'impérieuse nécessité pour la Belgique de s'adapter aux conditions nouvelles créées par l'accélération du Marché commun insistait déjà le Gouvernement à aller au-delà des tâches qu'il s'était précédemment assignées. Les événements du Congo et leurs conséquences rendent inéluctable cette révision du programme. Le Gouvernement a la conviction de ne pouvoir mener à bien l'exécution d'un plan efficace d'expansion économique et de progrès social sans un assainissement fondamental sur le plan budgétaire et financier* »²⁰.

Plusieurs éléments peuvent faire écho dans le cadre de notre analyse :

- Premièrement, la référence faite au Marché commun nécessitant des adaptations aux conditions nouvelles a eu pour conséquences l'adoption des politiques publiques impliquant « *l'élimination des entraves à la mobilité des facteurs de production (main-d'œuvre et capital)* » en lien avec la théorie néoclassique d'inspiration keynésienne [Maillat, 2000]. Ce fut l'enjeu principal du projet de loi de 1959.

²⁰ Voy. à cet égard dans les annexes le projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

- Deuxièmement, les événements du Congo et leur incidence sur le budget de l'Etat ont nécessité l'adoption de mesures davantage strictes permettant le redressement économique et la poursuite de l'expansion économique. Ces mesures impliqueront de combiner les politiques d'expansion économique et de progrès social avec des mesures d'assainissement budgétaire et financier. Ce qui crée une rupture avec la politique budgétaire qui se pratiquait jusqu'alors, à savoir le recours à l'emprunt pour des dépenses aussi bien de consommation que d'investissement. Sachant que d'après le législateur, cette rupture, bien que nécessaire, n'aurait pas pu être faite trois ou quatre ans au préalable car il fallait éviter d'accentuer les effets de la récession économique.

Dans un deuxième temps, le projet de loi fait mention d'un certain nombre de problèmes résultants du contexte identifié et auxquels le législateur va tenter de solutionner. Il s'agit à titre d'exemple :

- D'un taux de croissance annuel de l'économie belge qui est moins prononcée que celle qui caractérise les autres pays membres de la CEE. Pour la période 1953 à 1959, le taux d'accroissement du produit national en Belgique n'a été que de 2,35% par an alors que pour les autres pays du marché commun 5,5% par an.
- Des exportations de fabrications métalliques, de matériel de transport et de produits chimiques relativement moins élevées que dans d'autres pays industrialisés ;
- De la localisation des investissements de l'économie belge qui connaît, d'après les régions, un déséquilibre important entre l'offre et la demande de travail selon les régions ;

Nous remarquons de ces constats posés par le législateur que ceux-ci résultent d'une part, du contexte international européen mais également mondial et d'autre part, d'une situation interne de répartition inégale des investissements entre les régions du pays entraînant un déséquilibre entre l'offre et la demande de travail en fonction des régions.

Le facteur explicatif des problèmes identifiés serait, notamment, la crise mondiale de 1930 et les désinvestissements nets qui en ont résulté ainsi que la seconde guerre mondiale et les pertes économiques qu'elle a générées.

Identification des buts et moyens

L'analyse des buts du projet de loi identifie l'objectif principal visé par le projet de loi comme étant :

« La poursuite d'une politique de progrès social par un effort systématique d'expansion économique et de développement des investissements ». Cet objectif est accompagné d'un certain nombre de moyens donnant un aperçu davantage éclairant sur les finalités. Il convient de noter que certains d'entre eux ont été obtenus à la suite de la grève générale de la fin 1960 menée par les ouvriers socialistes en opposition à l'adoption de la loi unique. Au final, les instruments retenus visent à l'assainissement, incitent à l'expansion tout en préservant des aspects sociaux :

- *« La mise en œuvre d'un programme économique quinquennal dont les objectifs seront axés sur la création de 20 000 emplois nouveaux par an, l'augmentation annuelle du produit national brut en termes réels à 4% au*

moins et la réorientation de l'économie belge vers les secteurs en expansion »²¹;

- *« La mise en œuvre des programmes de production arrêtés par secteur industriel auxquels il faudra intégrer une politique agricole et une politique des classes moyennes et de distribution à long terme, conditionnée par une politique cohérente de recherche scientifique appliquée »²² ;*
- *Prolonger et étendre des aménagements fiscaux en vue de favoriser les investissements complémentaires » ;*
- *« La réforme budgétaire en vue de renforcer les lois d'expansion économique »²³.*

Projet de loi de 1961 : Rapprochement entre analyse de matériau empirique et considérations théoriques

Il est question ici, d'observer les buts et les moyens d'actions identifiés à la lumière de la théorie économique afin d'établir des influences éventuelles du système économique sur les orientations politiques proposées dans le projet de loi.

Le projet de loi qui nous concerne ayant été adopté en 1961, nous considérons que les principes avancés par Maillat [2000] et caractérisant la première génération des politiques publiques sont applicables aux buts et moyens identifiés plus haut. A fortiori, le projet de loi fait mention du fait que celui-ci vient quelque part renforcer les mesures prises dans le cadre de la loi de 1959. Il s'agit pour rappel : des politiques publiques basées sur l'approche néoclassique de l'allocation optimale des ressources qui implique l'élimination des entraves à la mobilité des facteurs de production (main-d'œuvre et capital).

De manière générale, le projet de loi de 1961 s'inscrit donc dans la continuité des politiques décrites comme étant des politiques de la première génération. Cela étant, le législateur exprime une volonté de poursuivre le progrès social par le redressement de l'économie dans son ensemble. Pour cela, ce dernier doit tenir compte des contraintes de contexte dont le principal est l'indépendance du Congo et les incidences en termes budgétaires pour la Belgique. Dès lors, les mesures « d'incitants publics » en faveur de l'expansion économique sont accompagnées de mesures d'assainissement budgétaires impliquant de ne plus recourir à l'emprunt pour les dépenses ordinaires. Cette politique budgétaire allant dans le sens contraire de ce qui se pratiquait depuis une dizaine d'années.

En ce qui concerne les moyens choisis comme instruments à la mise en œuvre des politiques, ceux-ci, bien que présentés de manière très générale, peuvent également se rattacher aux instruments identifiés par Maillat [2000], à savoir les incitants publics pour encourager les investissements impliquant de recourir à une politique budgétaire d'emprunt.

²¹ Voy. à cet égard dans les annexes le projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

²² *ibid.*

²³ *ibid.*

Parallèlement aux politiques d'aides à l'investissement, le projet de loi fait appel à des mesures d'assainissement par ailleurs non préconisés parmi les instruments suggérés dans le cadre des politiques publiques de la première génération.

Ainsi, il ressort de cette analyse que le projet de loi de 1961 rencontre les caractéristiques des politiques publiques de la première génération avec quelques exceptions. De façon générale, la logique de la loi va au-delà des simples objectifs de stimulation de la croissance ou de l'activité économique en s'adaptant principalement aux changements à opérer par la mise en place du Marché commun comme dans le projet de loi de 1959.

Qu'en est-il de la mise en évidence des influences de la pensée économique ?

Nous noterons que la décolonisation du Congo, en raison de la dette publique élevée est un facteur ayant fait évoluer la politique budgétaire en venant la durcir alors que dans le contexte de récession économique qui prévalait en 1959 et avant, ces mesures d'assainissement n'avaient pas été privilégiées, quand bien même elles auraient pu se justifier. La grève générale de l'hiver 1960, quant à elle, aura contribué à obtenir des instruments allant davantage dans le sens de la lutte contre le chômage.

Nous pouvons, au regard de ce qui précède, avancer l'existence d'un système d'influence entre la pensée économique et la loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement adoptée en 1961. Les interactions par rapport au projet de loi de 1961 semblent trouver leur explication, d'une part, dans la nécessité de légitimer les mesures politiques prises, et d'autre part, dans la rationalité pour ce qui concerne certains instruments adoptés.

Il convient également de souligner le fait que la loi de 1961 vient avec l'objectif de renforcer la loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles adoptée le 17 juillet 1959. L'analyse des éléments de contexte laissant supposer que le besoin de redressement économique était présent avant 1961, soit déjà au moment de l'adoption de la loi de 1959, mais les mesures adoptées n'allaient pas dans un sens d'assainissement budgétaire mais uniquement d'expansion.

Il a fallu attendre les événements congolais et l'incidence de ceux-ci sur le budget pour voir adopter des mesures d'assainissement combinées aux politiques d'expansion économique. Le facteur « indépendance du Congo » aurait donc, d'une certaine manière, été un facteur déterminant dans l'évolution en partie de la loi de 1961 créant une rupture avec la politique budgétaire qui était en œuvre depuis une dizaine d'années.

Le projet de loi de 1961 rencontre donc, les caractéristiques de la première génération des politiques publiques de la période 1960-1970, politiques plutôt basées sur une approche néo-classique d'inspiration keynésienne. Cependant, l'incidence qu'a eu l'indépendance du Congo sur le budget de l'Etat, a quelque peu fait évoluer en partie la politique budgétaire créant une rupture avec ce qui se pratiquait en matière de politique budgétaire depuis dix années.

3.2.4. Analyse du projet de loi de 1966 instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents

Brève présentation

La loi instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents est aussi appelée, troisième loi d'expansion économique. Celle-ci a été adoptée le 25 juillet 1966 et entrée en vigueur le 25 août 1966 pour une durée déterminée.

Le projet de loi soumis par le gouvernement Paul Vanden Boeynants, devait mener des actions nouvelles en faveur des régions charbonnières confrontées à des problèmes urgents de reconversion ou de développement. Ce gouvernement appelé, Vanden Boeynants I était composé de sociaux-chrétiens (PSC-CVP) et de libéraux (PL-LP).

Analyse du projet de loi : Identification des buts et moyens

L'analyse du discours explicite du législateur ou déclarations d'objectifs qui figurent en tête du projet de loi de 1966 nous apprend en observant les finalités poursuivies par la loi qu'il est question pour le gouvernement de :

- Prendre d'urgence des dispositions tendant à assurer aux populations des régions charbonnières des mesures de reconversion et de développement économiques ;
- S'attaquer directement aux problèmes régionaux à leur base : d'une part, la reconversion dans certaines régions des activités économiques en régression fondamentale et création d'activités de remplacement. D'autre part, l'industrialisation de certaines régions économiquement moins développées et création d'emplois pour les forces de travail provenant de la croissance démographique. Le but essentiel poursuivi est de créer pour toute la population un état de bien-être élevé et généralisé, harmonieusement réparti sur tout le territoire national ;
- Le projet de loi vise à mettre en œuvre une politique économique régionale de grande envergure. Les nouvelles dispositions législatives sont destinées à susciter la modernisation et la diversification des structures économiques du pays ;
- Le projet de loi vise à faire apparaître les avantages exceptionnels, que le Gouvernement entend réserver aux régions charbonnières et à certaines autres régions confrontées aux problèmes aigus ;
- Le Gouvernement entend concentrer un faisceau d'aides nouvelles et particulièrement importantes, pendant une période limitée afin de provoquer un nouveau courant d'investissements belges et étrangers vers certaines régions du pays.

En ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre afin de réaliser les objectifs visés, le législateur propose :

- De faire porter les efforts et les aides principalement sur des sites avantageux disposant des facteurs indispensables pour attirer les investissements propres à assurer la reconversion et le développement des régions ;
- Des nouvelles dispositions qui consistent en une augmentation du taux de la bonification d'intérêt, en l'octroi de primes en capital à fonds perdus, en un renforcement du régime de la garantie de l'Etat et en un élargissement des avantages fiscaux accordés aux entreprises. La prime en capital a pour objectif essentiel d'inciter les entreprises à faire un effort propre maximum pour le financement de leurs investissements au lieu de faire appel au marché du crédit ;
- D'autoriser le cumul des diverses aides.

Le contexte dans lequel le législateur décide de légiférer est décrit comme en lien avec le déclin rapide de l'industrie charbonnière ainsi que le degré insuffisant de développement économique de certaines régions du pays.

Aussi, de façon générale, la loi se réfère aux aides prévues dans la loi du 18 juillet 1959²⁴ afin de conserver une cohérence aussi grande que possible dans l'application des différentes lois de relance économique existantes.

Projet de loi de 1966 rapprochement : analyse de matériau empirique et considérations théoriques

L'intérêt de notre analyse étant de comprendre l'influence que la pensée économique a pu avoir pour justifier le projet de loi présenté, nous remarquons en observant les buts poursuivis par le législateur et les moyens d'actions identifiés que le recours à la politique budgétaire en faveur de l'investissement reste présent.

Nous ne retrouvons pas de références claires aux politiques publiques de la première génération si ce n'est par la présence de certains instruments notamment, la stimulation de la dynamique de développement par des incitants publics.

Dans le cas présent, les mesures adoptées sont prises à titre provisoire de manière à réorienter l'activité économique des zones charbonnières en déclin. Un lien entre ce qui précède peut être fait avec la théorie en ce sens que la théorie keynésienne préconise que les mesures de relance économique de l'Etat soient limitées dans le temps afin de ne pas interrompre l'initiative privée. Dans cette logique, le Gouvernement précise lui-même que les aides nouvelles et particulièrement importantes sont accordées afin de provoquer un nouveau courant d'investissements belges et étrangers vers ces régions du pays en déclin.

Dès lors, un élément à retenir dans ce projet de loi serait la nature provisoire de ces aides instaurées dans un contexte de déclin rapide de l'activité économique dans les zones charbonnières du pays.

Qu'en est-il de la mise en évidence des influences de la pensée économique ?

Au regard de ce qui précède, nous pouvons conclure en l'existence d'une influence de l'économie sur les motivations ayant poussé à l'initiative législative du projet de loi de 1966. Les interactions semblent trouver leur explication dans le contexte urgent qui nécessite une

²⁴ Voy. à cet égard, dans les annexes, le projet de loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de l'expansion économique.

stimulation de la dynamique de développement par des incitants publics. Il n'y a pas de changement de vision économique à proprement parlé, les politiques visées s'inscrivent dans la logique de la théorie keynésienne et rencontrent de manière générale les caractéristiques des politiques publiques de première génération.

3.2.5. Analyse du projet de loi sur l'expansion économique de 1970

Brève présentation

Le projet de loi sur l'expansion économique de 1970, une fois adoptée, le 30 décembre 1970, est devenue la loi sur l'expansion économique dite « *troisième loi sur l'expansion économique* »²⁵ et entrée en vigueur le 01 janvier 1971.

Préalablement à cette adoption, le gouvernement de l'époque avait soumis un projet de loi sur l'expansion économique, et cela à l'expiration de la durée de validité de la loi du 14 juillet 1966 (deuxième loi dite d'expansion économique). Ce gouvernement du nom de Gaston Eyskens IV était composé de sociaux-chrétiens (PSC) et (CVP) et de socialistes (PSB) et (BSP) et a gouverné du 17 juin 1968 au 20 janvier 1972.

Il convient de signaler que les élections qui ont précédé la mise en place du gouvernement ont vu une percée très nette des partis à programme communautaire et principalement linguistique. En outre, les partis traditionnels (socio-chrétien, libéral, socialiste) se sont scindés en branches flamande et francophone. Durant la législature, le gouvernement s'engagera à clôturer l'affrontement communautaire et une réforme constitutionnelle verra le jour fin 1970. Celle-ci visait à repartir la Belgique en quatre régions dotées de Conseils culturels pouvant voter des décrets²⁶.

Le projet de loi sur l'expansion économique présenté par le gouvernement Eyskens IV a été examiné à la Chambre des représentants et au Sénat où, après des échanges et débats, des amendements ont été apportés au texte initial.

La présente partie sera donc consacrée à l'analyse du discours explicite du législateur ou déclarations d'objectifs qui figurent en tête du projet de loi de 1970.

Dans le cadre de notre analyse, nous serons attentive aux finalités poursuivies dans le texte de loi et les moyens de les réaliser.

Analyse du projet de loi

Il convient dans le cas présent de relever les éléments évaluatifs sur lesquels le législateur se basait pour poursuivre une politique d'expansion économique à la suite de la fin de validité de la loi sur l'expansion économique qui précédait (loi de 1966).

Ainsi, on relève que « *l'attribution par l'Etat d'incitations à l'investissement a contribué d'une façon majeure à la solution des problèmes économiques et sociaux qui se*

²⁵ Généralement, on considère la première loi d'expansion économique comme étant celle de 1959. Celle de 1966 est considérée comme la deuxième. La loi de 1970 est dite la troisième. L'analyse de la loi de 1961 et de 1978 a été faite eu regard des références aux différentes lois d'expansion économique

²⁶ Voy. à cet égard, dans les annexes, le projet de loi sur l'expansion économique

posaient dans un certain nombre de régions : non seulement à élever la propension générale à investir mais aussi à aider certains secteurs fondamentaux de l'économie belge à sortir du carcan de l'investissement défensif dans lequel trop d'industries s'étaient cantonnées depuis la guerre »²⁷.

Le constat établi à la suite de l'évaluation faite par le législateur, est donc positif, notamment, en termes de résolution de problèmes économiques et sociaux. Outre les éléments évaluatifs plutôt positifs, l'analyse suppose de s'intéresser au contexte économique dans lequel le projet de loi a été introduit.

A cet égard, plusieurs éléments de type contextuel tels que ceux repris ci-dessous ont pu être relevés dans le discours du législateur :

- *« Le Pays participe au phénomène de haute conjoncture qui marque actuellement l'économie des pays industrialisés du monde occidental »²⁸ ;*
- *« La complexité et la rapidité de l'évolution des phénomènes économiques font que certaines dispositions prévues dans les lois qui traitent de l'expansion économique sont actuellement dépassés ou inadéquates et nécessitent d'être clarifiées voire globalisées »²⁹ ;*
- *« Epoque de grande mutation où l'avenir de l'industrie dépend largement de la technologie, de la spécialisation, et de la main-d'œuvre hautement qualifiée »³⁰.*

A la lumière de ces éléments, on peut remarquer que dans les années 1970 et celles qui précèdent, la conjoncture continue de prévaloir au niveau du contexte économique des pays industrialisés du monde occidental.

Il semble intéressant de noter que les pays industrialisés du monde occidental sont ceux qui, dans le contexte de la guerre froide entre le bloc de l'Est (URSS) et de l'Ouest (Etats-Unis), s'inscrivent dans une vision de l'idéologie libérale du monde défendant, dès lors, une économie du libre-échange en opposition à l'idéologie socialiste du monde défendant, quant à elle, une économie planifiée. En outre, des organismes sont créés, le Traité de l'Atlantique Nord par exemple est une alliance militaire défensive mais qui prévoit le développement des relations économiques entre Etats membres (la France, l'Angleterre, la Belgique, la Hollande, le Luxembourg et les Etats-Unis). Le discours du législateur précise que l'initiative législative serait favorisée par la haute conjoncture dans un contexte d'opposition du système de valeurs entre les deux grandes puissances mondiales de l'époque. Dans le même temps, il convient de rappeler que le marché commun, élément contextuel dans le discours du législateur des deux précédents projets de loi, reste d'actualité de manière moins explicite et son développement se poursuit dans une logique de marché libéral et concurrentiel.

Une autre préoccupation du législateur, dans un contexte à présent d'évolution des phénomènes économiques, visait à adapter les réglementations précédentes en matière d'expansion économique, de manière à les rendre plus en adéquation au contexte économique, en vue de favoriser par exemple, le développement technologique et de la main d'œuvre hautement qualifiée nécessaire à l'expansion industrielle.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

Il convient également de relever que le législateur fait le constat que « *les lois d'expansion économique ont eu des effets heureux sur l'économie de notre pays* »³¹, d'où, la nécessité de poursuivre l'effort d'expansion économique comme solution aux lacunes structurelles de l'économie et des zones économiques les plus faibles.

Identification des buts et moyens

Ainsi, le projet de loi de 1970 a pour buts :

- De concevoir les aides dans le cadre d'une concertation permanente avec le secteur privé, comme moyen dynamique d'assainir les divers secteurs d'activité et de créer des points forts industriels, en sorte que l'industrie nationale devienne un ensemble cohérent, moderne, en constante recherche de perfectionnement ;
- De poursuivre des efforts importants conjointement par l'Etat et le secteur privé pour que les industries ainsi que les entreprises commerciales et de services deviennent tout à fait compétitives au niveau européen et au niveau mondial ;
- De faciliter et encourager les opérations tendant à maintenir ou acquérir les connaissances technologiques les plus avancées et celles permettant aux entreprises d'accéder au niveau d'activités impliqué par l'intégration dans des espaces économiques de plus en plus vastes ;
- De favoriser voire susciter les initiatives privées ou publiques ;
- De promouvoir l'expansion équilibrée et convenablement répartie de l'ensemble des zones économiques des différentes régions du pays en cherchant à tendre vers la promotion régionale tout en tenant compte des nécessités de rationalisation, de création et consolidation de points forts dans l'économie industrielle nationale.

Plusieurs éléments font écho dans le cadre de notre analyse :

- Premièrement, outre l'objectif général de toute loi d'expansion économique visant à la création d'emplois et au développement des activités économiques, le présent projet de loi répond à un besoin nécessaire d'adapter les dispositions des lois précédentes en matière d'expansion économique de manière à les mettre en adéquation avec la réalité économique.
- On peut en second lieu relever la volonté du législateur de concerter davantage le secteur privé dans le cadre des aides octroyées, cela dans un objectif d'assainissement et de développement cohérent et fort des industries afin de rendre les entreprises belges davantage compétitives sur le marché européen.

Enfin, le législateur, motivé par les effets du développement technologique sur l'industrialisation, estime de ce fait, nécessaire de faciliter et encourager les opérations tendant à maintenir ou acquérir les connaissances technologiques les plus avancées en même temps que de permettre aux entreprises d'intégrer des espaces économiques de plus en plus vastes.

³¹ *Ibid.*

En ce qui concerne les moyens de mise en œuvre, le législateur, dans le cadre des buts poursuivis, dote les mesures réglementaires à adopter d'un certain nombre d'instruments, permettant de tendre vers la promotion régionale en tenant compte des nécessités de rationalisation. Ce qui implique :

- De faire en sorte que les incitations à la promotion industrielle se fassent sous forme contractuelle impliquant des engagements entre les divers partis ;
- Des incitants qui soient sélectives sur le plan Régional notamment en ce qui concerne la création d'emploi ;

Projet de loi de 1970 : Rapprochement entre analyse de matériau empirique et considérations théoriques

Il s'agit d'observer les buts et les moyens identifiés à la lumière de la théorie économique afin d'établir des influences éventuelles des arguments économiques sur les orientations politiques proposées dans le projet de loi.

Pour cela, nous nous basons sur les travaux de Maillat [2000], relatifs aux différentes générations de politiques publiques à l'instar de ce qui a été fait pour les lois de 1959 et de 1961.

Le projet de loi qui nous concerne ayant été adopté en 1970, nous considérons que les principes avancés dans Maillat [2000] et caractérisant la première génération des politiques publiques sont applicables aux buts et moyens identifiés plus haut.

Il s'agit pour rappel : des politiques publiques basées sur l'approche néoclassique de l'allocation optimale des ressources impliquant l'élimination des entraves à la mobilité des facteurs de production (main-d'œuvre et capital)³².

De manière générale, les éléments motivés en termes de buts et de moyens dans le projet de loi de 1970 rencontrent les caractéristiques des politiques publiques de la première génération à la différence que certaines caractéristiques sont plus présentes que d'autres dans l'exposé des motifs.

Pour le législateur, le développement cohérent et fort des industries, afin de rendre les entreprises belges davantage compétitives sur le marché européen, doit passer par une stimulation de la dynamique de développement, impliquant de supprimer les prix relatifs des facteurs pour les rendre davantage compétitifs, ce qui s'inscrit dans la logique des politiques publiques de première génération.

Du point de vue contextuel, la conjoncture économique continue de prévaloir au niveau des pays industrialisés du monde occidental. Ces pays sont caractérisés par une économie libérale dotée d'une série d'instruments correspondant aux caractéristiques des politiques publiques de première génération venant la favoriser. Le marché commun, déjà présent dans le contexte de l'espace économique européen en 1959, poursuit également son développement tout en répondant aux caractéristiques de libre-échange.

Par ailleurs, le législateur mentionne l'importance du développement technologique et le besoin en main d'œuvre hautement qualifiée comme étant nécessaires au développement

³² Voy.*supra*, Section 3, Rattachement aux travaux de Maillat [2000]

industriel. Dans ce cadre, la Belgique applique un programme de développement scientifique dont les principes émanent de l'Europe. En effet, outre la poursuite de la politique d'intégration économique dans le cadre du marché intérieur, l'Europe met en œuvre d'autres politiques notamment, celle de recherche-développement qui s'amorce en 1963 et se traduit en 1967 dans la volonté de créer des conditions favorables à la recherche et à une coopération dans divers secteurs (par exemple télécommunications) [Wolff, 1995].

Ces politiques qui évoluent de manière progressive font recours à certains instruments proposés davantage dans la deuxième génération des politiques publiques de la fin des années 70, début des années 80. Ainsi, il convient dès lors de souligner que les instruments adoptés dans le cadre d'une réglementation peuvent répondre à des caractéristiques de plusieurs générations de politiques publiques³³.

En ce qui concerne les instruments choisis comme moyens de mise en œuvre, ceux-ci se veulent sélectifs et orientés de manière à engager davantage le secteur privé, dans une logique de promotion industrielle cohérente tout en tenant compte des nécessités de rationalisation.

Enfin, il ressort de cette analyse que le projet de loi de 1970 rencontre les caractéristiques des politiques publiques de la première génération avec une tendance à préfigurer quelques caractéristiques de la seconde génération des politiques publiques, notamment en ce qui concerne les caractéristiques en lien au développement technologique et scientifique. Un point sera consacré aux caractéristiques des politiques publiques de la seconde génération dans la partie dédiée à l'évolution des politiques publiques de la période allant du début des années 1980 aux années 2010³⁴.

De façon générale, le projet de loi vient encourager la poursuite des lois d'expansion économique après une évaluation d'impact positif. Le législateur entend cependant adapter certaines mesures afin de les rendre adéquates à l'évolution des phénomènes économiques. La nécessité de s'adapter au contexte économique européen et mondial est assez présente et récurrente dans les motivations des lois d'expansion économique.

Qu'en est-il de la mise en évidence des influences de la pensée économique ?

Au regard de ce qui précède, nous pouvons conclure en l'existence d'une inspiration des arguments économiques sur les motivations ayant poussé à l'initiative législative du projet de loi de 1970 sur l'expansion économique. Les interactions semblent trouver leur explication dans une logique de rationalité, d'une part en ce qui concerne les moyens de mise en œuvre et d'autre part de légitimation au regard d'un système de valeurs qui prévaut aussi bien au niveau économique européen que mondial.

Avec l'analyse de la loi de 1970, on notera qu'un système de valeurs économiques tend à influencer l'adoption des politiques publiques. L'identification des leviers qui puissent favoriser le passage d'une vision du monde économique à une autre est limitée en ce sens qu'il n'y a pas de changement de vision économique à proprement parlé. Le système de valeurs est toujours celui du « monde libéral » qui subsiste et se développe parallèlement à la vision du monde économique « socialiste ».

³³ Voy. *Infra*, Deuxième partie, Section 2, Rattachement aux travaux de Maillat [2000]

³⁴ *idem*

3.2.6. Analyse du projet de loi de réorientation économique de 1978

Brève présentation

La loi de réorientation économique a été adoptée le 4 août 1978 et est entrée en vigueur le 17 août 1978.

Le projet de loi soumis par le gouvernement Leo Tindemans, devait permettre des réformes de structures ainsi que l'assainissement des finances publiques. Ce gouvernement, appelé, Tindemans IV, était composé de sociaux-chrétiens (PSC-CVP), de socialistes (PSB-BSP), de la « Volksunie »³⁵, union du peuple (VU) et des démocrates fédéralistes francophones (FDF) et a gouverné du 3 juin 1977 au 11 octobre 1978.

Analyse du projet de loi : Identification des buts et moyens

L'analyse du discours explicite du législateur ou déclarations d'objectifs qui figurent en tête du projet de loi de 1978, nous apprend en observant les finalités poursuivies en matière économique que le projet de loi vise à :

- Poursuivre une politique de stimulation parfaitement intégrée aux objectifs des Communautés européennes ;
- Promouvoir la création et l'expansion des PME ;
- Promouvoir les investissements des entreprises dans le programme pour les petites et moyennes entreprises et dans le plan pour une nouvelle politique industrielle ;
- Grouper divers avantages dans une seule loi, en tenant compte des besoins spécifiques et du caractère propre des PME.

En ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre afin de réaliser les objectifs visés, le législateur propose :

- Une intervention spéciale pour encourager l'établissement de jeunes indépendants ;
- La suppression de la distinction entre PME, selon qu'elles sont ou ne sont pas situées dans une zone de développement leur donnant ainsi l'accès à des interventions plus importantes ;
- L'assouplissement de certaines mesures en vue de stimuler l'établissement en tant qu'indépendant ;
- Dans le souci d'une plus grande efficacité opérationnelle, la Société nationale d'Investissement (SNI) est reformée fondamentalement et les sociétés régionales d'investissement (SRI) seront mises en place ;

Il convient de préciser que certains constats sont posés par le législateur à savoir que les lois de promotion de l'expansion économique du 17 juillet 1959 et du 30 décembre 1970 visaient surtout une consolidation de l'économie et un redressement des zones de développement et de reconversion. Celles-ci ont surtout été établies en faveur de grandes entreprises or, les petites et moyennes entreprises sont et restent des employeurs dynamiques. Ces dernières ont en même temps démontré qu'elles résistaient mieux à la crise économique

³⁵ Il s'agit d'un terme néerlandais qui se traduit en français par « union du peuple »

que les grandes entreprises d'où, la volonté du législateur d'encourager l'emploi dans les petites et moyennes entreprises et la nécessité d'adopter notamment des mesures qui réorientent l'économie.

Le contexte dans lequel le législateur décide de légiférer quant à lui est décrit comme étant de « crise économique » touchant durement la plupart des nations occidentales. Il s'agit de fait des conséquences de la crise mondiale de 1973/1974. Cette crise est le résultat d'un certain nombre de facteurs qui s'amorcent quelques années auparavant au sein du Marché Commun en Europe où l'expansion se fait plus difficile. Vers 1967, commence à se manifester aux Etats-Unis un ralentissement tant de la croissance du produit national brut que de la productivité du travail, et qui s'accompagne d'une hausse plus vive des prix ainsi que d'un déficit budgétaire. A l'extérieur, de vives tensions prennent place et se rapportent entre autres aux matières premières et opposent Nord et Sud. De même, à partir du second semestre 1972, sous l'effet du développement rapide de la production mondiale, les prix des matières premières et des produits agricoles doublent. En 1973, le prix du pétrole quadruplera en octobre et décembre laissant à une rupture partout dans le monde. En un an la production industrielle diminuera de 6% à 10% suivant les pays [Wolff, 1995].

Projet de loi de 1978 rapprochement : analyse de matériau empirique et considérations théoriques

L'intérêt de notre analyse est de comprendre l'influence que la pensée économique de l'époque concernée a pu avoir pour justifier le projet de loi présenté. Nous allons observer les buts et les moyens d'actions identifiés à la lumière de la théorie économique afin d'établir des influences éventuelles du système économique sur les orientations politiques proposées dans le projet de loi de 1978.

Il convient dans le cadre de la présente analyse de se référer tout comme dans l'analyse de la loi de 1970, aux caractéristiques de la seconde génération de politiques publiques. En effet, vers le début des années 80, en l'occurrence ici, la fin des années 70, le contexte général change. Le temps n'est plus où la croissance économique allait de soi et où la politique régionale devait simplement l'orienter. Il est en particulier notoire que les grandes entreprises créent moins d'emploi qu'auparavant et que, dans le domaine de la création d'emploi, les PME sont beaucoup plus dynamiques [Maillat, 2000].

Les politiques de la deuxième génération ont pour objectif de donner vie au processus territorial d'innovation en mobilisant l'ensemble de la communauté locale³⁶.

Nous remarquons en observant les buts poursuivis par le législateur et les moyens d'actions identifiés que le recours à la politique budgétaire en faveur de l'investissement reste présent.

Cette politique est en train de subir une réorientation vers la promotion, la création et l'expansion des petites et moyennes entreprises. En ce sens, le législateur souhaite mener une nouvelle politique industrielle. Celle-ci consiste à ne plus orienter les aides en faveur de grandes entreprises uniquement mais également, vers les petites et moyennes entreprises qui ont démontré qu'elles résistaient mieux à la crise économique que les grandes entreprises. A cette fin, trois types de mesures susceptibles de donner vie au processus territorial d'innovation sont envisagées telles que préconisé dans les travaux de Maillat. Il s'agit essentiellement de :

³⁶ Voy. *Infra*, Deuxième partie, Section 2, Rattachement aux travaux de Maillat [2000]

- La stimulation de l'entrepreneuriat local ;
- Promouvoir les capacités endogènes de développement de chaque région en fonction de leurs ressources spécifiques

Par ailleurs, la politique de stimulation voulue par le gouvernement se veut être parfaitement intégrée aux objectifs des Communautés européennes dans un contexte de « crise économique » qui touche durement la plupart des nations occidentales. Dans ces circonstances, la nécessité d'adopter notamment des mesures qui réorientent l'économie passe par des incitants publics qui consistent à donner les avantages pour la création et l'expansion des PME³⁷.

Dans le cas présent, les mesures adoptées ont tendance à marquer une rupture avec les politiques keynésiennes de relance économique qui consistaient à focaliser les aides publiques aux grandes entreprises et à attirer les multinationales pour investir dans les diverses régions du pays. On parle de développement endogène avec un intérêt porté aux systèmes territoriaux de production. C'est désormais la recomposition et la reconstitution d'un système territorial performant qui domine [Maillat, 2000].

De façon générale, le projet de loi réoriente la politique industrielle vers la promotion des petites et moyennes entreprises après une crise économique qui a révélé que ces structures pouvaient mieux résister aux phénomènes économiques. Toutefois, en ce qui concerne les instruments, nous remarquons que la politique industrielle qui consiste à octroyer les incitants reste d'application.

En outre, nous retrouvons la nécessité pour le législateur de s'adapter au contexte économique européen et de s'intégrer aux prescrits européens en matière de développement économique.

Qu'en est-il de la mise en évidence des influences de la pensée économique ?

Au regard de ce qui précède, nous remarquons que le projet de loi de 1978 marque une période charnière au cours de laquelle, les idées économiques qui prévalait jusque-là semble avoir montré leurs limites. Il y a ici une volonté de vouloir réorienter les choix de politiques économiques sur base d'éléments rationnels en lien avec les phénomènes économiques, la crise, les prescrits européens. La période charnière va préfigurer un changement vers de nouvelles idées dominantes en matière économique.

Ainsi, avec l'analyse du projet de loi de 1978, on retiendra que les phénomènes économiques et leurs évolutions influencent l'orientation de législations en matière économique. Dans le cas présent, les instruments adoptés dans le cadre de la réorientation restent les mêmes quand bien même, les caractéristiques de politiques publiques de première génération semblent tout doucement revêtir une nouvelle forme et laisser place à une nouvelle génération de politiques publiques.

³⁷ Il s'agit plus particulièrement d'une intervention spéciale pour encourager l'établissement de jeunes indépendants ainsi que l'assouplissement de certaines mesures en vue de stimuler l'établissement en tant qu'indépendant.

3.2.7. Conclusion de la première partie

Ainsi, nous nous sommes intéressés au cas de la politique publique belge en matière d'expansion économique de la fin des années 1950 à la fin des années 1970, période durant laquelle, la pensée keynésienne influence un certain nombre de politiques publiques adoptées en Europe occidentale et aux Etats-Unis.

L'idée était de voir si et de quelle manière, la Belgique s'est, elle aussi, inscrite dans le courant de pensée keynésienne, pour résoudre ses difficultés d'ordre socio-économique de la période concernée. Pour cela, nous nous sommes référés aux politiques publiques qualifiées de croissance économique et faisant partie de ce que Maillat [2000] appelle la première génération des politiques publiques caractérisées par une approche néoclassique et d'inspiration keynésienne.

Nous en avons tiré qu'il existe un système de valeurs économiques qui tend à influencer l'orientation des politiques publiques en réponse aux questions sociales et économiques.

L'analyse du projet de loi de 1959 a permis de conclure en l'existence d'un système d'influence entre la pensée économique et les objectifs et moyens contenus dans le texte « instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles adoptée le 17 juillet 1959 ». Dans le cadre de l'analyse du projet de loi de 1961, nous noterons que la décolonisation du Congo, en raison de la dette publique élevée, est un facteur ayant fait évoluer la politique budgétaire en venant la durcir alors que dans le contexte de récession économique qui prévalait en 1959 et avant, ces mesures d'assainissement n'avaient pas été privilégiées, quand bien même elles auraient pu se justifier. La grève générale de l'hiver 1960 a, par ailleurs, été déterminante dans le choix de certains instruments visant à lutter contre le chômage et d'autres mesures davantage sociales. Il convient également de souligner le fait que la loi de 1961 vient avec l'objectif de renforcer la loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles adoptée le 17 juillet 1959. L'analyse du projet de loi de 1966 a également permis de conclure en l'existence d'une influence de l'économie sur les motivations ayant poussé à l'initiative législative du projet de loi. Les interactions trouvaient leur explication dans le contexte urgent qui nécessitaient une stimulation de la dynamique de développement par des incitants publics. Les politiques visées s'inscrivaient dans la logique de la théorie keynésienne et rencontraient de manière générale les caractéristiques des politiques publiques de première génération. Nous retrouvons également la présence d'une inspiration des arguments économiques sur les motivations ayant poussé à l'initiative législative du projet de loi de 1970 sur l'expansion économique. Les interactions semblent trouver leur explication dans une logique de rationalité, d'une part, en ce qui concerne les moyens de mise en œuvre et, d'autre part, de légitimation au regard d'un système de valeurs qui prévaut aussi bien au niveau économique européen que mondial. Avec l'analyse de la loi de 1970, on notera qu'un système de valeurs économiques tend à influencer l'adoption des politiques publiques. Il s'agit du système de valeurs du « monde libéral » qui subsiste et se développe parallèlement à la vision du monde économique « socialiste ». Enfin, le projet de loi de 1978 bien que s'inscrivant dans un système d'influence, marque une période charnière au cours de laquelle, les idées économiques qui prévalaient jusque-là semblent avoir montré leurs limites. La période charnière va préfigurer un changement vers de nouvelles idées dominantes en matière économique. Ainsi, avec l'analyse de la loi de 1978, on retiendra que les phénomènes économiques, les crises, les prescrits européens etc. et leurs évolutions influencent l'orientation

de législations en matière économique avec une volonté de réorienter les choix de politiques économiques sur base d'éléments rationnels qui viennent légitimer le choix des politiques adoptées.

Enfin, de manière plus générale, nous retiendrons qu'en matière d'influence de la pensée économique, un système de valeurs, à savoir, les valeurs du capitalisme libéral, ont largement influencé le monde économique occidental et depuis la fin des années 80, ont tendance à dominer la vision économique au niveau mondial.

L'influence de l'Europe

Avec la fin de la guerre, entre 1945 et 1957, les propositions relatives à la création d'une Union européenne et à l'intégration économique en Europe ont été accompagnées de réalisations qui ont abouti à la signature du Traité de Rome en 1957, texte fondateur de la Communauté Economique Européenne et posant les bases pour les premiers développements d'un marché libéral et concurrentiel de 1958 à 1973 [Wolff, 1995]. Ce traité devant entrer en vigueur en janvier 1958 a institué deux Communautés. La Communauté Européenne de l'Energie Atomique et la Communauté Economique Européenne. Celle-ci présentait un certain nombre de caractéristiques à savoir :

- Une union douanière avec libre circulation des marchandises à réaliser en 12 ans, libre circulation des travailleurs, des capitaux et liberté d'établissement et de prestation des services. L'union douanière devait aboutir à l'édification d'un grand marché intérieur impliquant la suppression des barrières internes ;
- Une coordination de certaines politiques économiques nationales ;
- Un financement assuré par les Etats membres, à l'époque six pays fondateurs comprenant, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Benelux (en ce compris la Belgique).

A ce texte fondateur, d'autres traités sont venus s'ajouter posant ainsi les bases nécessaires à la construction d'une Communauté européenne d'Union économique et monétaire.

C'est donc, dans ce contexte de développement de la Communauté économique européenne que les différents projets de loi analysés dans cette première partie ont vu le jour.

Dans la période considérée, le gouvernement belge va être à l'initiative de plusieurs mesures dans le cadre de cinq lois économiques dont trois sont dites d'expansion économique. Les premières adoptées en 1959, visaient à stimuler la croissance, l'activité économique dans son ensemble tout en tenant compte des changements qui s'opéraient dans le contexte économique plus global et en particulier européen.

Aussi, non seulement des incitants publics, comme notamment les aides aux investissements des entreprises ont été adoptées, mais également les barrières à la libre circulation des capitaux et du travail ont été levées ; cela, afin de permettre aux politiques prises, de s'inscrire dans le cadre du marché commun qui se mettait en place au sein de l'espace économique européen [Loi d'expansion économique, 1959].

Les secondes mesures adoptées en 1961, s'inscrivaient dans une logique qui visait à poursuivre les politiques de progrès social et d'expansion économique, après la décolonisation du Congo, en raison de la dette publique élevée et dans un climat de grève générale [Loi

d'expansion économique, 1961]. Dès lors, les mesures « d'incitants publics » en faveur de l'expansion économique étaient accompagnées de mesures d'assainissement budgétaires impliquant de ne plus recourir à l'emprunt pour les dépenses ordinaires [Loi d'expansion économique, 1961]. Ces mesures visant à l'assainissement budgétaire de l'Etat venaient à rompre avec la politique budgétaire suivie en matière de finances publiques depuis une décennie. Si bien que, seuls les investissements pouvaient être financés à l'aide de l'emprunt écartant une série de dépenses de consommations qui étaient également financées à l'aide de l'emprunt. Néanmoins, des mesures davantage sociales ont pu être maintenues comprenant la création de plus de 20 000 emplois [Loi d'expansion économique, 1961]. Ces mesures sont, bien entendu, à replacer dans le contexte européen du Marché commun.

D'autres mesures venant essentiellement renforcer celles prises dans la loi d'expansion économique en 1959 ont fait leur apparition pour une période déterminée dans le cadre de la loi de 1966. Le législateur ne mentionne pas de liens directs avec les politiques européennes mais nous verrons qu'une série de mesures prises dans le cadre de la loi de 1959 ne seront plus applicables dans les années 1970 à la demande de l'Union européenne.

Les quatrièmes mesures de politiques publiques en matière d'expansion économique ont été adoptées en 1970. Celles-ci s'inscrivaient toujours dans une logique de stimulation de la dynamique de développement économique, dans un contexte où la conjoncture économique continuait de prévaloir au niveau des pays industrialisés du monde occidental. Ces pays étant caractérisés par une vision économique du libre-échange, en opposition à la vision socialiste de l'économie qui prévalait au sein du monde soviétique [Loi d'expansion économique, 1970]. Ces politiques avaient pour but de mener une politique de développement cohérent et fort des industries afin de rendre les entreprises belges davantage compétitives sur le marché européen. Dans ce cadre, la Belgique devait appliquer un programme de développement scientifique dont l'impulsion émanait de la Communauté Economique Européenne. Le développement technologique et le besoin en main d'œuvre hautement qualifiée étant nécessaires au développement industriel [Loi d'expansion économique, 1970].

Ainsi, il convient de relever que les différentes politiques publiques adoptées, dans la période allant de la fin des années 1959 à la fin des années 1970 avec pour objectif, la création d'emploi et la stimulation des activités économiques s'inscrivaient totalement dans le cadre des injonctions européennes en vue de la création d'une union économique et monétaire.

2)Deuxième partie : Les nouvelles théories économiques de la croissance et les politiques d'incitations régionales wallonnes

Dans la première partie de ce travail, nous avons voulu, dans une approche historique, nous intéresser aux politiques publiques belges et plus précisément à l'évolution des lois d'expansions économiques au regard des arguments théoriques d'inspiration keynésienne et à la manière dont la Belgique s'y est inscrite pour résoudre ses difficultés d'ordre socio-économique de la période allant de la fin des années 1950 à la fin des années 1970. De notre démarche, il est ressorti qu'il existe un système d'influence entre l'évolution des politiques publiques visant à stimuler les entreprises et les arguments économiques sans pour autant conclure en l'existence de liens de causalité. Il s'agit plutôt de diverses interactions qui ont pu être mises en évidence entre le passage d'une politique publique visant à soutenir l'activité économique à une autre et les arguments économiques.

La seconde partie du travail porte sur les politiques publiques d'incitations régionales en faveur des entreprises wallonnes. Il sera plus particulièrement fait référence aux nouvelles théories économiques de la croissance.

Nous allons nous intéresser aux politiques publiques belges allant du début des années 1980 aux années 2010.

Nous nous attacherons à répondre à la question relative à la manière dont la Belgique s'est inscrite dans ces théories nouvelles de l'économie pour résoudre ses difficultés d'ordre socio-économique de la période considérée.

Nous mobiliserons les travaux de Maillat [2000] sur les politiques publiques qualifiées de seconde génération dont certaines caractéristiques préfigurent déjà l'initiative législative dans le cadre du projet de loi de réorientation économique en 1978. En outre, les politiques publiques qualifiées de troisième et quatrième génération serviront également de référence à notre analyse. L'exercice consistera à mettre en évidence l'existence éventuelle d'un système d'influence entre ces nouvelles théories économiques de la croissance et les politiques publiques adoptées en Belgique en faveur de l'investissement pour stimuler les entreprises.

Ainsi, il sera question, dans le cadre de la présente partie, de nous intéresser aux nouvelles théories de la croissance économique, d'évoquer les éléments de contexte qui ont permis son développement, de nous intéresser aux politiques publiques belges, en matière de croissance économique, de la fin des années 1970 aux années 2000, période durant laquelle les nouvelles théories de la croissance économique influencent un certain nombre de politiques publiques adoptées.

Section.1. Contexte d'émergence des théories nouvelles de l'économie

1.1. L'innovation dans un contexte macroéconomique

L'identification du progrès technique comme déterminant principal de la croissance économique est ancienne. Elle remonte à Adam Smith (1776) au moins, elle est plus claire encore chez Karl Marx (1864) et Joseph Schumpeter (1911) [Guellec, 2009].

Dans les années 1980 avec les théories de la croissance endogène, la question des effets du progrès technique a pour effet d'augmenter la productivité marginale du capital, donc, son rendement, ce qui induit le processus d'accumulation jusqu'au niveau où l'unité marginale de capital est rémunérée au taux d'intérêt en vigueur. Cette vision, rejoint celle de l'économiste Schumpeter, pour lequel c'est l'innovation qui crée les opportunités d'investissement. Dans ce modèle, le progrès technique explique en dernier ressort toute la croissance, la contribution du capital n'étant que dérivée [Guellec, 2009].

1.2. Les nouvelles théories de la croissance

Dans les nouvelles théories de la croissance économique, le changement technique résulte d'investissements réalisés par des agents économiques motivés par le gain. Ces investissements sont les dépenses en recherche, en innovation, en formation, et aussi en capital physique dans la mesure où le capital physique est source de savoir supplémentaire [Guellec, 2009].

La quantité d'investissement réalisée commande le rythme du progrès technique. Elle est elle-même influencée par les conditions économiques prévalentes notamment, la disponibilité des facteurs (capital humain et physique), par les conditions macroéconomiques (taux d'intérêt, échange international de biens et de capitaux), et aussi par les conditions institutionnelles qui affectent le coût et la rentabilité de l'investissement [Guellec, 2009]. Ce qui différencie la technologie des autres facteurs, notamment le capital physique et qui fait d'elle le moteur de la croissance, c'est, selon les théories de la croissance endogène, l'existence d'économies d'échelle dans la production de connaissances [Guellec, 2009].

En ce qui concerne la recherche, à la suite des travaux de Paul Romer, s'appuyant sur les progrès de l'économie industrielle, celle-ci est représentée sous un modèle à deux secteurs. Un secteur de la production de biens physiques et un secteur de la recherche qui invente les biens ensuite produits. La croissance est représentée comme une augmentation de la diversité des biens d'équipement disponibles, elle-même source de productivité [Guellec, 2009].

Le taux de croissance de l'économie à l'équilibre est déterminé par le rythme du progrès technique, qui dépend lui-même du nombre des travailleurs qualifiés affectés à la recherche. Les agents prennent leurs décisions d'investissement en fonction du rendement privé, lequel est inférieur au rendement social. Ils investissent donc, moins que cela ne serait souhaitable pour la collectivité. Le fait que la recherche soit un bien particulièrement public est la source d'une défaillance de marché, qui appelle une correction par le gouvernement [Guellec, 2009].

1.3. Les politiques d'innovation

L'innovation est devenue un aspect important dans nombre de champs de la théorie économique : théories de l'économie industrielle, de la croissance, du commerce international, de l'économie du travail, de l'économie publique, etc. L'innovation contient par définition, un élément de nouveauté [Guellec, 2009].

Dans la vision néoclassique, lorsque le marché ne délivre pas les résultats que la collectivité estime désirables, il y a potentiellement la place pour une intervention publique. La politique du gouvernement, représentant l'intérêt collectif, va permettre le dépassement des purs intérêts individuels qui sont agrégés par le marché. Dans le domaine de la technologie, le marché ne permet pas la prise en compte par les agents privés de tous les effets de leurs actions sur la société [Guellec, 2009].

La mission de l'Etat dans un tel cadre est de faire en sorte que l'investissement en recherche soit à la mesure du rendement social. Pour cela, l'Etat dispose d'une riche palette d'outils. Il peut par exemple, investir lui-même dans un système de recherche publique, comblant directement le déficit en recherche. Il peut encore, encourager les firmes à investir en augmentant le rendement privé, à travers des subventions, des avantages fiscaux ou autres. Il peut en outre, tenter de limiter les imperfections des marchés en modifiant le contexte institutionnel dans lequel les agents opèrent. [Guellec, 2009].

Ce sont essentiellement les petites entreprises qui sont concernées par ce type d'incitants, l'activité inventive est souvent trop risquée pour que des investisseurs privés s'y engagent ce qui n'est pas le cas pour les grandes entreprises qui mènent de nombreux projets en parallèle et ont plus facilement accès à un portefeuille d'investisseurs assez conséquent. [Guellec, 2009].

L'intervention de l'Etat dans la recherche ne se borne pas à pallier les défaillances de marché. La politique publique doit viser à faciliter la circulation de la connaissance [Guellec, 2009].

L'Etat est également un consommateur de technologie, en matière de défense, de santé, d'environnement ou pour satisfaire d'autres besoins sociétaux, lesquels ont connu une forte croissance dans les années 1990 [Guellec, 2009].

1.4. Les politiques fiscales-aides indirectes

Par les aides fiscales, l'Etat subventionne indirectement la recherche des entreprises, en allégeant leur impôt à la mesure de leur dépense en recherche. La mesure la plus importante est le crédit d'impôt-recherche. Son principe est de retirer directement de l'impôt (et non du revenu imposable) un montant dépendant des dépenses de recherche [Guellec, 2009].

L'objectif du crédit d'impôt-recherche est de réduire le coût ex post de la recherche pour les firmes, et ainsi de les inciter à en réaliser plus qu'elles ne le feraient spontanément.

Le danger à mener ce type de politique est l'effet d'aubaine, en ce sens que les entreprises pourraient bénéficier d'une aide pour des dépenses qu'elles auraient réalisées de toute façon.

1.5. Les politiques incitatives

Par les crédits incitatifs, l'Etat peut fournir des financements aux entreprises sans contrepartie directe pour lui-même, avec la justification que les bénéfices sociaux de l'innovation subséquente, compenseront le coût de l'opération. L'idée est de réduire le coût de la recherche pour l'entreprise, donc d'en accroître le rendement privé. Ces financements peuvent être des subventions. Mais, plutôt que des subventions, l'Etat peut distribuer aux entreprises innovantes des prêts à des conditions favorables. Ces prêts peuvent être à taux zéro et sont remboursables uniquement en cas de succès du projet [Guellec, 2009].

Tout comme pour les aides indirectes, l'effet d'aubaine peut être une critique adressée à de telles politiques [Guellec, 2009].

1.6. La politique de clustering

Dans les politiques incitatives, la dimension territoriale est de plus en plus présente. Il s'agit notamment d'encourager le développement de clusters d'entreprises innovantes, implantés dans des lieux précis, spécialisés dans certaines technologies, alliant universités, grandes entreprises et start-up.

En Wallonie et dans la plupart des régions européennes, la mise en place de pôles de compétitivité vise à renforcer l'attractivité d'une région et à développer l'emploi via un dynamisme économique accru et un renforcement des synergies entre les acteurs.

1.6.1. Les clusters

La notion de clusters ne peut être résumée dans une définition unique car les clusters peuvent concerner tant le niveau régional que national, se limiter aux seuls liens interindustriels ou encore porter sur la dynamique d'innovation qu'elle soit technologique ou non. Ils sont l'objet d'interaction entre trois catégories de politique : la politique régionale, la politique industrielle et la politique de science, de technologie et d'innovation, auxquelles on peut ajouter aujourd'hui la politique de formation [Capron, 2012].

1.6.2. Origine des clusters

Les premières études sur le cluster remontent à la fin du XIX^{ème} siècle. Dès 1890, le premier à aborder le concept de cluster est l'économiste anglais Alfred Marshall qui définit le district industriel comme un regroupement d'entreprises et un marché du travail spécialisé localisé dans une aire géographique, et dont l'intégration des activités ne se fait plus au sein d'une grande firme, mais au sein d'un territoire qui regroupe plusieurs entreprises en situation d'interdépendances productives et techniques et dont la structure est plus flexible. Les économies externes dérivent de trois sources essentielles : les externalités technologiques, les marchés d'inputs intermédiaires et le marché local du travail [Champagne, 1998].

Un siècle plus tard, le théoricien et professeur à la Harvard Business School, Michael Porter, a décrit les phénomènes de regroupement des entreprises rendant populaire le concept

d'« industry cluster ». Sa définition est aujourd'hui la plus reprise dans le monde. Elle consiste à identifier un cluster comme étant : « un groupe d'entreprises et d'institutions partageant un même domaine de compétences, proches géographiquement, reliées entre elles et complémentaires » [Porter, 1999]. En d'autres mots, il s'agit de la « *concentration géographique d'entreprises interdépendantes : fournisseurs de biens et de services dans des branches industrielles proches ; les firmes livrant le produit final coopèrent avec les universités, et leurs concurrentes* »³⁸.

Une autre manière de définir les clusters est de les identifier comme étant des grappes d'entreprises constituées dans la plupart des cas d'entreprises petites ou grandes qui se concentrent sur un même lieu géographique et qui proviennent souvent de la même filière. Le cluster peut rassembler exclusivement des entreprises mais également des entreprises, des organismes de formation et des centres de recherche.

Les clusters apparaissent donc des acteurs importants pour le développement et la compétitivité des entreprises et *a fortiori* des Etats. Les interactions positives entre les différents acteurs vont permettre la croissance économique du cluster par le fait que la collaboration va augmenter le PIB et la rentabilité des investissements endogènes.

1.6.3. Les Pôles de compétitivité

L'approche par les pôles de compétitivité répond à une dynamique économique mondiale, celle des réseaux d'excellence et d'innovation, des partenariats et des clusters.

Un pôle de compétitivité « est l'addition d'un cluster industriel et d'une base scientifique ou la synergie d'un pôle d'excellence et d'un tissu d'industries. Il se caractérise par la dynamique d'une agglomération entière qui met à contribution tout un tissu qui suit et soutient l'industrie innovante : services de proximité, transports, secteur financier etc. « *Le moteur de la croissance est endogène au pôle : c'est la richesse des synergies et des capacités critiques accumulées dans les domaines scientifiques et industriels. Ce moteur s'alimente de flux migratoires d'hommes et d'entreprises attirés par le dynamisme du pôle* »³⁹ [Capron, 2012].

Par référence à la notion de cluster avec laquelle il est souvent confondu, un pôle de compétitivité, peut être défini comme la combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques ou privées engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant. Ce partenariat s'organise autour d'un marché et d'un domaine technologique et scientifique qui lui est attaché tout en recherchant la masse critique pour atteindre une compétitivité mais aussi une visibilité internationale. Ces trois ingrédients principaux (entreprises, formation, recherche et innovation), unis par les trois priorités que sont le partenariat, les projets communs concrets et la visibilité internationale, constituent les éléments clés des pôles de compétitivité. La masse critique atteinte par cette concentration doit lui permettre de développer un cercle vertueux de croissance [Capron, 2012].

C'est sur la base de cette définition que le gouvernement wallon a construit sa politique des pôles de compétitivité mise en œuvre en Région wallonne depuis les années 2000. Aujourd'hui,

³⁸ Porter Michaël, *On competition*, Boston, Harvard Business Review Books, 1998, p.19-98

³⁹ Capron Henri, « *Les pôles de compétitivité : un nouvel instrument de la politique industrielle de la Wallonie* », Reflets et perspectives de la vie économique, 2012/1, p. 77-98.

la Wallonie compte six pôles de compétitivités au sein desquels, les projets coopératifs, stimulant l'effet d'entraînement mutuel et les externalités, sont privilégiés [Capron, 2012].

La mise en place d'une politique de pôles de compétitivité s'intègre dans une politique industrielle globale qui précise le cadre dans lequel les entreprises qui ne pourront s'intégrer directement ou indirectement aux pôles sélectionnés ne seront pas pour autant exclues du processus de développement économique. Par conséquent, outre le soutien classique à la création et au développement des entreprises mis en œuvre par les pouvoirs publics, le mode de gouvernance des pôles doit impérativement reposer sur un critère d'inclusivité et non d'exclusivité. En d'autres mots, il doit rester un espace ouvert à tout acteur désirant s'intégrer dans une démarche partenariale basée sur le développement d'un nouveau marché ou d'un projet innovant [Capron, 2012].

1.6.4. Les limites des nouvelles théories

Le développement des théories de la croissance endogène a consisté à intégrer une grande diversité de formes et de mécanismes microéconomiques de l'innovation dans un cadre d'équilibre général. Ceci revient à supposer un caractère universel à ces conditions particulières. C'est ici l'hypothèse d'une fonction de production agrégée qui pose un problème bien qu'étant, certes, commode pour représenter certains phénomènes macroéconomiques, elle montre ses limites lorsqu'il s'agit de modéliser le changement technique [Guellec, 2009].

Une deuxième difficulté, que l'on retrouve dans toute théorie de la croissance, est que dans le processus de croissance, tous les facteurs augmentent en parallèle. Capital humain, capital physique, technologie, « capital institutionnel » sont autant de composantes du processus de croissance, et il est clair que l'absence de l'un d'entre eux, quel qu'il soit, compromettrait l'ensemble du processus. Ils s'engendrent et s'appellent mutuellement. Dès lors, isoler dans ce système des relations causalité « en dernier ressort » est peut-être vain, et mieux vaut se centrer sur les interactions [Guellec, 2009].

Section.2. Inspiration des théories nouvelles et politiques d'expansion économique dans le contexte belge régional

2.1. Rattachement aux travaux de Maillat [2000]

2.1.1. Les politiques publiques de deuxième génération

Vers le début des années 80, le contexte général change. Le temps n'est plus où la croissance économique allait de soi et où la politique régionale devait simplement l'orienter. Il est en particulier notoire que les grandes entreprises créent moins d'emploi qu'auparavant et que, dans le domaine de la création d'emploi, les PME sont beaucoup plus dynamiques. En outre, l'internationalisation de l'économie s'accélère et l'émergence des technologies nouvelles contribue à un renouvellement incessant des structures économiques. C'est ainsi que ces changements structurels ont provoqué, dans certains pays, un renversement spatial caractérisé par le déclin d'anciennes régions industrielles et l'émergence de nouvelles régions prospères dans d'autres parties du même pays [Maillat 2000].

On parle de développement endogène avec un intérêt porté aux systèmes territoriaux de production. C'est désormais la recomposition et la reconstitution d'un système territorial

performant qui domine. Dans cette perspective parler de développement régional dépend de la constitution d'un milieu propice à l'innovation et à l'action des agents locaux. Dès lors, la politique régionale va s'intéresser non plus à l'entreprise en tant que telle mais au système territorial de production et aux mécanismes endogènes susceptibles de créer de la synergie et des interrelations entre les acteurs en vue de stimuler ses capacités d'innovation et d'adaptation [Maillat, 2000].

Les politiques de la deuxième génération ont pour objectif de donner vie au processus territorial d'innovation en mobilisant l'ensemble de la communauté locale. A cette fin, trois types de mesures susceptibles de donner vie au processus territorial d'innovation sont envisageables :

- La stimulation de l'entrepreneuriat local ;
- La stimulation des effets de réseau (phénomène de réseautage et d'interdépendance entre les divers acteurs régionaux) et la politique scientifique et technologique régionale.
- Favoriser la capacité d'innovation et d'adaptation de son système territorial de production ;
- Promouvoir les capacités endogènes de développement de chaque région en fonction de leurs ressources spécifiques

Pour mémoire, certaines caractéristiques de cette seconde génération de politiques publiques ont déjà été mobilisés dans le cadre de l'analyse des projets de lois de 1970 et de 1978⁴⁰.

2.1.2. Les politiques publiques de troisième génération

Vers la fin des années quatre-vingt, les mutations structurelles ont été accentuées par le phénomène de globalisation de l'économie mondiale. La globalisation des activités a abouti à créer un ensemble de conditions où une part croissante de la richesse est produite et distribuée dans le monde entier au moyen d'un système de réseaux d'entreprises interconnectées. La globalisation introduit aussi un principe de territorialité en ce sens qu'elle contribue à mettre en évidence la pluralité des dynamiques qui permettent à un territoire de rester dynamique. Avec la globalisation, c'est donc bien d'une articulation entre le local (le territorial) et le global, entre l'endogène et l'exogène, que naît le dynamisme des systèmes territoriaux de production [Maillat, 2000].

Dès lors, avec la globalisation, l'opposition entre les stratégies de développement exogène et le développement endogène est dépassée. Dans ce contexte et dans la mesure où les différents systèmes territoriaux de production sont en concurrence les uns avec les autres, il s'agit de développer des avantages compétitifs de milieu, c'est-à-dire des ressources immatérielles (comme le savoir-faire), du capital relationnel, du capital confiance et des capacités à coopérer, à comprendre les changements dans l'environnement et à déterminer des stratégies communes ayant pour fonction d'actionner la dynamique de développement du système territorial de production [Maillat, 2000].

⁴⁰ Voy. *supra*, Section 3, Rapprochement des arguments théoriques et du matériau empirique.

Les politiques régionales de troisième génération vont donc porter essentiellement sur des facteurs et des éléments invisibles ou intangibles, nécessitant la mobilisation des acteurs locaux et une grande flexibilité par rapport aux transformations de l'environnement. Elle requiert également des stratégies consensuelles afin de maintenir la cohérence du système territorial de production [Maillat, 2000].

Les moyens mis en œuvre dans le cadre des politiques régionales de troisième génération portent sur :

- Le maintien, le développement ou le renouvellement de ressources immatérielles spécifiques et stratégiques, comme le savoir-faire, la formation de qualifications spécifiques, le capital relationnel ou le capital confiance, car celles-ci ne sont pas données une fois pour toutes ;
- Une démarche stratégique visant à atteindre des objectifs définis de façon concertée par les différents acteurs locaux ;
- La sélection et la gestion de l'information déterminante relative à l'évolution des marchés, de la technologie et des autres systèmes territoriaux de production concurrents ;
- La mobilisation de nouveaux canaux de financement (capital de proximité, par exemple) susceptibles de maintenir un contrôle local du processus d'accumulation du capital ;
- La recherche de masse critique par des mises en réseau ;
- La recherche de nouvelles alliances afin de développer les coopérations interrégionales (alliances horizontales) ;
- La recherche d'un nouveau compromis entre les pouvoirs locaux et les pouvoirs centraux

Les politiques de troisième génération ont l'inconvénient de ne pas montrer des résultats immédiats, car elle doit s'inscrire dans la durée à partir de choix stratégiques.

2.1.3. Les politiques de quatrième génération

D'après Maillat [2000], la globalisation de l'économie et les changements du système industriel ont considérablement modifié l'approche des rapports entre l'urbain et le développement local. Dès lors, du point de vue de la problématique du développement territorial, une cohérence entre le système territorial de production et le système des villes moyennes qui généralement structure une région est nécessaire.

Maillat [2000] préconise alors que les politiques régionales soient envisagées dans ce sens afin d'assurer la créativité et le dynamisme du système territorial de production. Parallèlement, l'approche des relations entre les villes moyennes et le système territorial de production doit être mise en rapport avec le phénomène du métropolisation dans la mesure où les métropoles agissent sur le développement des villes moyennes. Dès lors, les politiques de la quatrième génération doivent s'appuyer sur le développement territorial afin de trouver les moyens de stimuler dans les villes moyennes des externalités de proximité, de variété et d'accessibilité.

2.2. Rapprochement du cadre théorique et du matériau empirique

2.2.1. Proposition

En référence aux points précédents, nous nous baserons sur une seconde proposition à savoir que la seconde, troisième et quatrième génération des politiques publiques belges visant à stimuler les entreprises auraient été influencée par les nouvelles théories de la croissance économique à partir des années 1980.

Cette seconde proposition sera le postulat de départ à l'analyse de trois projets de décrets régionaux wallons qui seront présentés dans les pages suivantes. La première analyse sera consacrée au projet de décret wallon de 1992 modifiant la loi du 30 septembre 1970 sur l'expansion économique. La deuxième analyse sera dédiée au projet de décret du 7 novembre 2003 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises. Enfin, la troisième analyse sera centrée sur le décret du 7 novembre 2003 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises.

Il convient néanmoins de rappeler que l'identification des objectifs et des moyens contenus dans les projets de lois de 1970 et surtout de 1978 préfiguraient un certain nombre d'éléments correspondant aux caractéristiques des politiques publiques de seconde génération. Pour mémoire, une analyse au regard des arguments de seconde génération des politiques publiques leur a été consacrée dans les points y relatifs dans la première partie⁴¹.

2.2.2. Analyse du projet de décret wallon modifiant la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique

Brève présentation

Le décret du 25 juin 1992 modifiant la loi du 30 décembre sur l'expansion économique est entré en vigueur le 1 juillet 1992.

Préalablement à cette adoption, le gouvernement wallon de l'époque avait soumis un projet de loi du même nom. Ce gouvernement wallon, appelé Spitaels I, était composé de socialistes et de sociaux chrétiens et a gouverné du 8 janvier 1992 au 25 janvier 1994.

Le projet de décret présenté a été examiné au sein du Conseil wallon aujourd'hui, Parlement wallon. Des amendements ont été apportés au texte initial après échanges et débats. Ces débats parlementaires revêtent leur importance dans le cadre du processus d'adoption des textes réglementaires cependant, seuls les éléments qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de décret tel qu'il a été déposé par ses initiateurs feront l'objet d'analyse.

La présente partie sera consacrée à l'analyse du discours explicite du législateur wallon ou déclarations d'objectifs qui figurent en tête du projet de décret.

Dans le cadre de cette analyse, nous serons attentifs aux finalités poursuivies dans le texte de décret et les moyens de les réaliser. Cela, afin de comprendre l'influence que la pensée économique a pu avoir pour motiver le décret.

⁴¹ Voy. *supra*, Section 3, Rapprochement des arguments théoriques et du matériau empirique.

Analyse du projet de décret : Identification des buts et moyens

En premier lieu, il convient de relever que le projet de décret a été initié pour donner suite à une injonction européenne. En effet, il est précisé que c'est la « *Commission des Communautés Européennes qui a décidé d'interdire l'application de toute une série de spécificités sectorielles et régionales* »⁴² et dans ce contexte, la Commission a demandé à la Belgique de suspendre toute application de la loi du 17 juillet 1959 à partir du 1^{er} août 1991.

Dès lors, seules restaient d'application pour la réalisation de la politique d'expansion économique en Région wallonne, la loi du 30 décembre 1970 et la loi du 4 août 1978. Cette dernière se devait d'être revue afin de coïncider la notion de petites et moyennes entreprises en Région wallonne, avec celle retenue au niveau européen.

Dans un deuxième temps, l'analyse des buts du projet de loi identifie les objectifs suivants :

- La modification de certains articles précis de la loi du 30 décembre 1970, rendue nécessaire compte tenu de l'évolution du système économique et financier ou par souci de cohérence avec la philosophie adoptée par l'exécutif en matière d'expansion économique des petites et moyennes entreprises ;
- La mise en œuvre des politiques visant à porter des projets d'investissements d'entreprises qui participent de façon substantielle à la protection de l'environnement ;

En ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs, les instruments ci-dessous sont précisés :

- Les aides comportent d'une part, la garantie des « *risques indices économiques* »⁴³ liés aux évolutions divergentes des valeurs européennes et d'autre part, l'intervention dans le financement sous forme d'avance récupérable ou de prise en charge des frais financiers ;
- L'octroi d'une prime à l'investissement en lieu et place des subventions et des primes en capital ;
- L'identification des aides spécifiques, pouvant être octroyées dans le cadre de programmes de développement industriel d'intérêt européen qui peuvent constituer pour les entreprises, un apport socio-économique et technologique favorable ;
- La proposition des modalités de restitutions des aides. Cette restitution des aides sera proportionnelle à la durée réelle d'utilisation des investissements.

⁴² Voy. à cet égard, dans les annexes, Projet de décret modifiant la loi du 30 septembre 1970 sur l'expansion économique.

⁴³ *Ibid.*

Projet de décret de 1992 rapprochement : analyse de matériau empirique, considérations théoriques et discussions

Il est question ici, d'observer les buts et les moyens d'actions identifiés à la lumière de la théorie économique afin d'établir des influences éventuelles du système économique sur les orientations politiques proposées dans le projet de décret.

Pour ce faire, nous allons à l'instar de ce qui a été fait pour les différents projets de loi nous baser sur les travaux de Maillat [2000], relatifs aux différentes générations de politiques publiques ainsi que sur les théories nouvelles de la croissance économique.

Le projet de décret qui nous concerne ayant été adopté en 1992, nous considérons que les principes avancés par cet auteur et caractérisant la troisième génération des politiques publiques sont applicables aux buts et moyens identifiés plus haut. En effet, les politiques publiques de la troisième génération s'inscrivent dans le contexte de la fin des années 80 où les mutations structurelles ont été accentuées par le phénomène de globalisation de l'économie mondiale. De fait, avec la globalisation naît la dynamique des systèmes territoriaux de production, une articulation entre le local et le global, entre l'endogène et l'exogène.

Les politiques de la troisième génération nécessitent la mobilisation des acteurs locaux et une grande flexibilité par rapport aux transformations de l'environnement. Elle requiert également des stratégies consensuelles afin de maintenir la cohérence du système territorial de production. On notera à ce propos que l'objet visé par le décret de 1992 est notamment de modifier certains articles précis de la loi du 30 décembre 1970, compte tenu de l'évolution du système économique et financier ou par souci de cohérence avec la philosophie adoptée par l'exécutif wallon en matière d'expansion économique des petites et moyennes entreprises.

Parmi les moyens à mettre en œuvre en vue de concrétiser les objectifs visés, le législateur consacre des articles sur les aides spécifiques, pouvant être octroyées dans le cadre de programmes de développement industriel d'intérêt européen qui peuvent constituer pour les entreprises un apport socio-économique et technologique favorable. Cet instrument peut être mis en lien avec celui relatif à la sélection, la gestion de l'information déterminante relative à l'évolution des marchés, de la technologie et des autres systèmes territoriaux de production concurrents.

Un autre moyen consacre le principe de l'octroi d'une prime à l'investissement en lieu et place des subventions et des primes en capital. En lien avec ce qui précède, le texte propose des modalités de restitutions des aides de manière proportionnelle à la durée réelle d'utilisation des investissements.

Enfin et toujours en lien avec ce qui précède, les aides comportent d'une part, la garantie des risques indices économiques liés aux évolutions divergentes des valeurs européennes et d'autre part, l'intervention dans le financement sous forme d'avance récupérable ou de prise en charge des frais financiers.

De manière générale, des liens peuvent être faits entre les finalités et les moyens mis en œuvre afin d'atteindre les politiques publiques qui caractérisent celles de la troisième génération.

Aussi, on retrouve une volonté d'adapter la réglementation en vigueur au contexte économique prévalant dans lequel, l'innovation est devenue un aspect important dans nombre de champ de la théorie économique notamment au niveau des théories de l'économie industrielle et de la croissance.

Dans le domaine de la technologie, le marché ne permet pas la prise en compte par les agents privés de tous les effets actions sur la société. Dans de tels circonstances comme le préconise la théorie économique, la mission de l'Etat est de faire en sorte que l'investissement en recherche soit à la mesure du rendement social. Dans cette optique, la volonté du législateur est d'encourager l'activité inventive par des subventions indirectes telles que des primes.

Un aspect qui est mentionné dans le projet de décret mais qui ne se retrouve pas dans la théorie retenue concernant les préoccupations d'ordre environnementales où l'on voit que la volonté du législateur est également de mettre en œuvre des politiques visant à porter des projets d'investissements d'entreprises qui participent de façon substantielle à la protection de l'environnement.

Qu'en est-il de la mise en évidence des influences de la pensée économique ?

En référence à ce qui précède, nous pouvons avancer l'existence d'un système d'influence entre la pensée économique et le décret wallon de 1992 modifiant la loi d'expansion économique de 1970. Les interactions s'inscrivent dans la volonté du législateur de s'adapter, au contexte économique changeant dû aux nouvelles théories de la croissance économique, au changement technique ainsi qu'à l'influences des politiques économiques européennes.

Dès lors, les leviers identifiés pourraient être l'évolution du contexte économique, les nouvelles théories dominantes, les politiques économiques prises au niveau européen.

2.2.3. Analyse du projet de décret du 7 novembre 2003 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises

Brève présentation

Le décret relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises a été adopté le 11 mars 2004 et est entré en vigueur le 4 avril 2004.

Préalablement à cette adoption, le gouvernement wallon de l'époque avait soumis un projet de loi du même nom. Ce gouvernement appelé, Van Cauwenberghe I était composé de socialistes, libéraux et écologistes pour une durée de législature allant du 4 avril 2000 au 27 juillet 2004.

Le projet de décret présenté a été examiné au sein du Conseil wallon où après échanges et débats, des amendements ont été apportés au texte initial avant l'adoption définitive⁴⁴.

La présente partie sera donc consacrée à l'analyse du discours explicite du législateur wallon ou déclarations d'objectifs qui figurent en tête du projet de décret.

Dans le cadre de cette analyse, nous serons attentifs aux finalités poursuivies dans le texte de décret et les moyens de les réaliser. Cela, afin de comprendre l'influence que la pensée économique a pu avoir pour motiver le décret.

⁴⁴ Tout comme pour les autres textes analysés, les débats parlementaires revêtent leur importance dans le cadre du processus d'adoption du décret cependant, seuls les éléments qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de décret tel qu'il a été déposé par ses initiateurs feront l'objet d'analyse.

Analyse du projet de décret

Nous allons tout d'abord nous intéresser au contexte économique dans lequel le projet de décret a été initié. A cet égard, plusieurs éléments de type contextuel ont pu être relevés dans le discours du législateur wallon. Il s'agit de plusieurs aspects à savoir que :

- La législation en vigueur en matière de politique économique était encore la loi du 30 décembre 1970 faisant suite à la loi du 17 juillet 1959 et adoptée dans le cadre de la politique économique. Il importait dès lors, pour la Région wallonne qui s'est vu reconnaître la compétence, de légiférer en matière de politique économique de faire les adaptations utiles ;
- On assiste par ailleurs à une remise en question du principe de l'octroi d'aides d'Etat aux grandes entreprises en raison de manque de transparence des règles appliquées, et de la mesure de leurs effets qui se trouve être extrêmement difficile. Certains constats ont été admis en ce sens que :
 - La doctrine généralement admise en matière économique estime qu'en ce qui concerne les grandes entreprises, les aides générales à caractère automatique ne constituent pas un moyen efficace d'assurer ou de soutenir un développement économique ;
 - L'expérience menée dans d'autres pays et notamment au Royaume-Uni, qui a pratiqué un système d'aides individualisées, tend à démontrer qu'est plus efficace l'aide accordée par les pouvoirs publics pour permettre la réalisation d'un projet qui, à défaut d'aide, ne pourrait pas être mené à bien ;
 - La notion de planification économique. Cette théorie économique a montré ses limites et il importait, dès lors, pour la Région wallonne qui s'est vu reconnaître la compétence de légiférer en matière de politique économique, de revoir le système des aides aux grandes entreprises, afin de le faire évoluer vers un système plus en adéquation avec les besoins actuels des acteurs économiques de la Wallonie ;
 - Cette conception moderne de la poursuite de l'intérêt général est conforme aux principes élaborés dans les cercles internationaux, européens ou encore fédéraux ou régionaux.

Ces éléments contextuels, constats ou problèmes évoqués semblent marquer une rupture avec la politique économique qui prévalaient dans le cadre des politiques publiques d'expansion économique d'avant les années 1980.

Ainsi, on peut identifier la remise en question du principe même des aides aux grandes entreprises et de certaines visions économiques qui ont influencé l'adoption des lois d'expansion économique et qui ont montré leurs limites.

Néanmoins, à l'instar de ce qui prévalait dans le cadre des analyses des lois d'expansion, les conceptions modernes des visions s'inscrivent dans un cadre européen et international.

Identification des buts et moyens

Dans un deuxième temps, l'analyse des buts du projet de loi identifie l'objectif principal visé par le projet de loi comme étant :

- D'Adapter au contexte économique actuel le régime des aides aux grandes entreprises situées dans des zones d'expansion économique ;
- De revoir le système des aides aux grandes entreprises, afin de le faire évoluer vers un système plus en adéquation avec les besoins actuels des acteurs économiques de la Wallonie ;
- D'intégrer la notion de développement durable et d'en identifier ses trois composantes : l'expansion, l'élément social, la protection de l'environnement ;
- D'organiser une réduction progressive du niveau des aides, répondant à la préoccupation exprimée par les chefs d'Etat et de Gouvernement au sommet européen de Lisbonne. Ces derniers ont invité les quinze à poursuivre leurs efforts visant à favoriser la concurrence et à réduire le niveau général des aides d'Etat, en mettant l'accent, non plus sur un soutien à des sociétés ou à des secteurs individuels mais plutôt sur la poursuite d'objectifs horizontaux d'intérêts communautaires tels que l'emploi, le développement régional, l'environnement et la formation ou la recherche ;
- Le projet de décret tend à éviter l'effet d'aubaine que l'argument théorique économique considère comme un danger aux politiques incitatives dans la mesure où les entreprises pourraient bénéficier d'une aide pour des dépenses qu'elles auraient réalisées de toute façon⁴⁵ ;
- Le projet de décret définit la notion de grande entreprise, établit les principes selon lesquels les aides seront attribuées et détermine les différents incitants possibles.

Ces différents objectifs visés sont bien entendu accompagnés d'un certain nombre de moyens permettant de les atteindre :

- Opté pour un système d'aides, dont les critères généraux sont fixés par le projet de décret, les critères d'attribution spécifiques devant, quant à eux, être fixés par le Gouvernement après négociation avec l'entreprise demanderesse ;
- L'entreprise demanderesse devra établir que l'aide est nécessaire à la réalisation de son projet. L'aide, calculée en fonction des critères établis par le projet de décret et ses arrêtés d'exécution, fera alors l'objet d'une convention avec l'entreprise contenant les engagements pris par l'entreprise en contrepartie de l'octroi de l'aide et les garanties éventuelles fournies par l'entreprise ;

⁴⁵ Voy. supra, Deuxième partie, Section 2, Contexte d'émergence des théories nouvelles de l'économie.

- Le projet de décret prévoit l'intervention d'une commission chargée d'apprécier le caractère nécessaire ou non de l'aide, ainsi que des points positifs et négatifs des projets d'investissements ;
- Eviter une sorte de saupoudrage des aides qui est, en ce qui concerne les grandes entreprises, inefficace, et d'éviter également que des entreprises qui n'en auraient pas besoin reçoivent des aides parfois importantes.

Décret du 7 novembre 2003 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises : rapprochement analyse de matériau empirique et considérations théoriques

Il est question ici, d'observer les buts et les moyens d'actions identifiés à la lumière de la théorie économique afin d'établir des influences éventuelles du système économique sur les orientations politiques proposées dans le projet de décret⁴⁶.

Le projet de décret qui nous concerne ayant été adopté en 2003, nous pouvons observer les finalités de ce texte au regard des politiques publiques que Maillat [2000] postule comme étant de la quatrième génération sans toutefois en déterminer les caractéristiques. Cet auteur spécifie néanmoins que les politiques régionales de la quatrième génération devraient s'envisager dans une cohérence entre le système territorial de production et le système des villes moyennes et s'appuyer sur le développement territorial afin de trouver les moyens de stimuler dans les villes moyennes des externalités de proximité, de variété et d'accessibilité.

Les politiques publiques de la quatrième génération s'inscrivent dans un contexte où la globalisation de l'économie et les changements du système industriel ont considérablement modifié l'approche des rapports entre l'urbain et le développement local. On notera à ce propos que l'un des objectifs visés par le projet de décret est d'adapter au contexte économique, le régime des aides aux grandes entreprises situées dans des zones d'expansion économique. L'idée serait dès lors de faire évoluer les aides aux entreprises vers un système plus en adéquation avec les besoins des acteurs économiques de la Wallonie.

Dans le cadre des aides octroyées, le législateur tend à éviter l'effet d'aubaine critiquée dans le cadre des politiques incitatives et qui vise les cas où les entreprises feraient subventionner par l'Etat, des projets qu'elles auraient de toute façon réalisés.

Un autre aspect du projet de décret consiste à organiser une réduction progressive du niveau des aides octroyées, répondant ainsi à la préoccupation exprimée par les chefs d'Etat et de Gouvernement au sommet européen de Lisbonne. Lors de ce sommet de mars 2000, l'Europe invitait les Gouvernements des quinze pays membres à l'époque à poursuivre leurs efforts visant à favoriser la concurrence et à réduire le niveau général des aides d'Etat, mettant ainsi l'accent, non plus sur un soutien à des sociétés ou à des secteurs individuels mais plutôt sur la poursuite d'objectifs horizontaux d'intérêts communautaire, tels que l'emploi, le développement régional, l'environnement et la formation ou la recherche. Un lien entre ce qui précède peut être établi avec un instrument de la troisième génération des politiques

⁴⁶ Pour ce faire, nous allons à l'instar de ce qui a été fait pour les différents projets de lois, nous baser sur les travaux de Maillat [2000] sur les différentes générations de politiques publiques ainsi que sur les théories nouvelles de la croissance.

publiques qui consistent à rechercher de nouvelles alliances afin de développer les coopérations interrégionales par des alliances horizontales.

Enfin et toujours dans un souci de répondre aux préoccupations à la suite du sommet européen de Lisbonne, le projet de décret intègre la notion de développement durable et identifie ses 3 composantes. Sur ce dernier élément, dans la théorie retenue que ce soit dans le cadre des travaux de Maillat [2000] ou les théories nouvelles de la croissance, rien ne fait référence aux préoccupations environnementales dans le domaine économique.

Parmi les moyens choisis pour la mise en œuvre des objectifs, le législateur, opte pour un système d'aides après négociation avec l'entreprise demanderesse. Celle-ci doit établir que l'aide est nécessaire à la réalisation de son projet dans le cadre d'une convention avec l'entreprise contenant, les engagements pris par l'entreprise en contrepartie de l'octroi de l'aide et les garanties éventuelles fournies par l'entreprise. Au regard des objectifs fixés, cet instrument s'avère être de nature à lutter contre les effets d'aubaine évitant ainsi que des entreprises qui n'auraient pas besoin reçoivent des aides parfois importantes. Aussi, le projet de décret prévoit l'intervention d'une commission chargée d'apprécier le caractère nécessaire ou non de l'aide, ainsi que des points positifs et négatifs des projets d'investissements.

Enfin, l'analyse du projet de loi du 7 novembre 2003 peut se rattacher à des éléments de théories en lien avec les travaux de Maillat [2000] sur la troisième et la quatrième génération de politiques publiques mais également sur certains aspects des théories nouvelles de la croissance économique notamment les politiques incitatives en vue de stimuler les investissements.

Qu'en est-il de la mise en évidence des influences de la pensée économique ?

Au regard de ce qui précède, nous pouvons avancer l'existence d'un système d'influence entre la pensée économique et le décret de 2003 relatif aux incitants en faveur de grandes entreprises. Ces interactions apparaissent toutefois minimes et ne font pas clairement références aux politiques d'innovation.

On retiendra néanmoins que l'évolution des dispositions précédentes par rapport au décret s'inscrivent également dans le cadre des préoccupations européennes.

En ce qui concerne les leviers, on peut identifier les politiques économiques insufflées par l'Europe.

2.2.4. Analyse du projet de décret wallon du 7 novembre 2003 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises

Brève présentation

Le décret relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises a été adopté le 11 mars 2004 et est entrée en vigueur le 4 avril 2004.

Préalablement à cette adoption, le gouvernement wallon de l'époque avait soumis un projet de loi du même nom. Ce gouvernement appelé, Van Cauwenberghe I était composé de socialistes, libéraux et écologistes pour une durée de législature allant du 4 avril 2000 au 27 juillet 2004.

Le projet de décret présenté a été examiné au sein du Conseil wallon aujourd'hui, Parlement wallon où après échanges et débats, des amendements ont été apportés au texte initial. Tout comme pour les textes précédents, les débats parlementaires revêtent leur importance dans le cadre du processus d'adoption du décret cependant, seuls les éléments qui figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi tel qu'il a été déposé par ses initiateurs feront l'objet d'analyse.

La présente partie sera donc, consacrée à l'analyse du discours explicite du législateur wallon ou déclarations d'objectifs qui figurent en tête du projet de décret.

Dans le cadre de cette analyse, nous serons attentifs aux finalités poursuivies dans le texte de décret et les moyens de les réaliser. Cela, afin de comprendre l'influence que la pensée économique a pu avoir pour motiver le décret dans une optique de légitimation ou de rationalité.

Analyse du projet de décret

Le texte du projet de décret consacre aux petites et moyennes entreprises de nombreux incitants. Trois types d'entreprises répondent à la définition de P.M.E. et bénéficient, par leur taille, d'incitants particuliers, dans un système global.

Ainsi, sont distinguées les très petites entreprises qui occupent moins de dix travailleurs, les petites entreprises, qui occupent entre dix et cinquante travailleurs et les moyennes entreprises, qui occupent entre cinquante et deux cent cinquante travailleurs.

Les éléments d'ordre contextuels sont peu présents mais nous supposons que ceux présents dans le projet de décret relatif aux grandes entreprises prévalent également dans le cas des petites et moyennes entreprises au vue de l'adoption conjointe des différents textes.

Tout comme pour le texte sur les grandes entreprises, le législateur fait référence au fait qu'on assiste à une remise en question du principe des aides publiques. Celles-ci ont fait l'objet de nombreux examens, de critiques souvent fondées et la comparaison entre les différents systèmes d'aides publiques en vigueur dans les différentes régions européennes n'est guère aisée, en raison des différences de conception et surtout parce que la mesure de l'efficacité des seules aides est très difficile.

Le texte fait le constat que l'élaboration du projet de décret a été l'occasion d'un large débat impliquant les partenaires sociaux wallons ainsi que les milieux associatifs liés à la problématique environnementale, dans le cadre de la recherche d'un climat de partenariat et de mobilisation au niveau de la Wallonie.

Identification des buts et moyens

Dans un deuxième temps, l'analyse des buts du projet de loi identifie l'objectif principal visé par le projet de décret comme étant :

- D'adapter les dispositions de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique aux réalités économiques actuelles et aux priorités définies dans le Contrat d'avenir pour la Wallonie (Fiche 22 P.M.E./T.P.E.)⁴⁷;

⁴⁷ Il s'agit d'un contrat établi par le Gouvernement wallon en étroite collaboration avec les forces vives de la région wallonne. Ce contrat définissait des priorités claires et fixait une méthode rigoureuse, à travers la transversalité des actions menées par les différents Ministres de l'époque.

- De fournir un texte lisible, clair, s'appuyant sur les principes de transparence administrative, d'équité et d'efficacité de la gestion des outils régionaux de soutien financier au développement des P.M.E. ;
- Les aides publiques ne sont qu'un des éléments du développement des P. M. E., de la richesse et du succès économiques d'une région. A cet égard, sont certainement essentiels l'esprit et la volonté d'entreprendre, la formation des intervenants, qu'ils soient travailleurs, fournisseurs, concurrents ou sous-traitants, et la possibilité pour les P. M. E. de s'associer avec différents partenaires afin d'avoir, ensemble, une taille critique leur permettant de mener un ou plusieurs projets à bien. C'est dans cette optique-là que le projet a été conçu ;
- Le Gouvernement désire également mettre l'accent sur la possibilité pour les P. M. E. de s'unir, soit au sein de clusters, soit en grappes technologiques ou économiques, et de recevoir une aide particulière de ce chef ;

Ces différents objectifs visés sont bien entendu accompagnés d'un certain nombre de moyens permettant de les atteindre :

- Les aides sont allouées aux P.M.E. admissibles de manière automatique, leur mode de calcul et leur montant dépendant du programme aidé ;
- Majorant, autant que possible, le montant des primes à l'engagement des premiers travailleurs, de manière à augmenter leur caractère incitatif et à réduire l'« effet d'aubaine »⁴⁸ ;
- L'importance des aides sera modulée selon que ces entreprises répondent à un ou plusieurs des critères repris au projet de décret. Une importance toute particulière sera accordée aux critères liés à la création d'emplois et à l'utilisation rationnelle de l'énergie et des matières premières ;
- Ainsi, la garantie de la Région est actuellement octroyée aux P.M.E. par la Société de garantie régionale wallonne (en abrégé S.G.R.W.) en vertu du décret du 6 mai 1999. Ce régime a été adopté conformément au prescrit communautaire de la règle de minimis dans sa version publiée au J.O.C.E., C/68 du 6 mars 1996. Une grande partie de l'aide aux P.M.E. et aux T.P.E. s'inscrit dans un ensemble de dispositifs préexistants qui particularisent le régime des P.M.E. par rapport au régime des grandes entreprises ;
- Les conditions de ce régime sont actuellement reprises dans le règlement de la Commission n° 69/2001 du 12 janvier 2001 sur l'application des articles 87 et 88 du traité C.E. aux aides de minimis (J.O.C.E., L/010, 13 janvier 2001, pages 30-32)

Projet de décret du 7 novembre 2003 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises : rapprochement analyse de matériau empirique et considérations théoriques

Tout comme cela a été fait pour le projet de décret relatif aux grandes entreprises, il est ici question, d'observer les buts et les moyens d'actions identifiés à la lumière de la théorie

⁴⁸ Voy. supra, Deuxième partie, Section 2, Contexte d'émergence des théories nouvelles de l'économie.

économique afin d'établir des influences éventuelles du système économique sur les orientations politiques proposées dans le projet de décret.

Ce projet de décret a été adopté en 2003, nous observerons donc, les finalités de ce texte au regard des politiques publiques que Maillat [2000, p.105] considère comme étant de la quatrième génération. Bien que les caractéristiques de ces politiques publiques ne soient pas spécifiées, l'auteur précise cependant que celles-ci doivent, dans un contexte où la globalisation de l'économie et les changements du système industriel ont considérablement modifié l'approche des rapports entre l'urbain et le développement local, s'appuyer sur le développement territorial afin de trouver les moyens de stimuler dans les villes moyennes des externalités de proximité, de variété et d'accessibilité. C'est dans cette optique-ci que le projet de décret a été conçu prenant en compte outre les aides publiques, d'autres aspects permettant le développement économique d'une région notamment la possibilité pour les P. M. E. de s'associer avec différents partenaires afin d'avoir, ensemble, une taille critique leur permettant de mener un ou plusieurs projets à bien. Cette vision s'inscrivant également dans la première priorité du Contrat d'Avenir wallon préalablement établi par le Gouvernement en 1999. La priorité a été donnée au développement de l'activité économique, en particulier au travers des PME et des TPE.

D'autre part, le Gouvernement au travers du décret désire également mettre l'accent sur la possibilité pour les P. M. E. de s'unir, soit au sein de clusters, soit en grappes technologiques ou économiques, et de recevoir une aide particulière.

Ce qui précède peut se rattacher à la proposition exprimée par Capron [2012] qui associe la notion de cluster à une interaction entre trois catégories de politique à savoir, la politique régionale, la politique industrielle et la politique de science, de technologie et innovation auxquelles on peut ajouter la politique de formation.

A l'origine, les clusters ou encore district industriel faisaient référence à un regroupement d'entreprises et un marché du travail spécialisé dans une aire géographique et dont l'intégration des activités se font au sein d'un territoire qui regroupe plusieurs entreprises en situation d'interdépendances productives et techniques et dont la structure est plus flexible.

Plus proche du contexte dans lequel le projet de décret a été initié, Porter [1999], dont la définition du concept d' « industry cluster » est la plus reprise dans le monde, l'identifie comme étant « *un groupe d'entreprises et d'institutions partageant un même domaine de compétences, proches géographiquement, reliées entre elles et complémentaires* »⁴⁹. En d'autres mots, c'est un peu, la concentration géographique d'entreprises interdépendantes : fournisseurs de biens et de services dans des branches industrielles proches que le législateur cherche à mettre en place par l'association des PME en tant que partenaire.

D'autre part, le concept de grappe d'entreprises fait référence au cas d'entreprises petites ou grandes qui se concentrent sur un même lieu géographique et qui proviennent souvent de la même filière va dans le sens de la politique d'incitation, prenant en compte la dimension territoriale et voulue par le législateur wallon dans le cadre de l'initiative du projet de décret relatif aux incitants en faveur des PME. Celle-ci vise de façon générale à renforcer l'attractivité régionale et à développer l'emploi via un dynamisme économique et un renforcement des synergies entre les acteurs.

⁴⁹ Porter Michaël, *On competition*, Boston, Harvard Business Review Books, 1998, p.19-98

Au-delà des aspects liés au développement territorial, le législateur se dit vouloir adapter les dispositions de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique aux réalités économiques actuelles et aux priorités définies dans le Contrat d'avenir pour la Wallonie. En effet, depuis 1999, le Gouvernement wallon avait inscrit comme première priorité dans son Contrat d'Avenir le développement de l'activité économique, en particulier au travers des PME et des TPE avec l'objectif d'accroître de 15 % le niveau de la création d'entreprises en Wallonie en 2004. Dans le cadre de sa mise en œuvre, un cadre global et cohérent, propice à la création de nouvelles entreprises et à la croissance d'entreprises existantes avait établi en 2002. En 2005, la Wallonie voyait son premier plan prioritaire sous le nom du Plan Marshall dans lequel était intégré une réelle prise de responsabilité de tous les acteurs tout en identifiant des priorités contenues dans le contrat d'avenir pour la Wallonie, et avec la volonté d'y concentrer des moyens qui devaient être substantiels [Destatte, 2017].

De ce fait, nous retrouvons également ici, le souci du législateur de chercher à harmoniser les textes afin de rendre les outils régionaux de soutien financier au développement des entreprises plus efficaces.

Parmi les moyens choisis pour la mise en œuvre des objectifs, le législateur met en place des aides à allouer aux P.M.E. de manière à augmenter leur caractère incitatif et à réduire « l'effet d'aubaine ». En lien avec les préoccupations liées à l'environnement notamment, les aides seront modulées selon que ces entreprises répondent à un ou plusieurs critères liés à la création d'emplois et à l'utilisation rationnelle de l'énergie et des matières premières. Certains instruments comme par exemple, la garantie de la Région octroyées aux PME a été adopté en fonction des prescrits européens.

L'analyse du projet de loi du 7 novembre 2003 peut être davantage attachée à certains éléments théoriques en lien avec les travaux de Maillat [2000], sur la troisième et la quatrième génération de politiques publiques mais également des théories nouvelles de la croissance économique. Il s'agit notamment des politiques incitatives dans une dimension territoriale de développement économique.

Qu'en est-il de la mise en évidence des influences de la pensée économique ?

A la suite de l'analyse faite, nous pouvons avancer l'existence d'un système d'influence entre la pensée économique et le décret de 2003 relatif aux incitants en faveur des petites et moyennes entreprises.

En outre, on retiendra que l'évolution des dispositions au niveau du décret s'inscrivent également dans le cadre des préoccupations européennes. Certains leviers, tels que les politiques économiques européennes et les théories nouvelles de la croissance, peuvent être identifiés.

2.2.5. Conclusion de la deuxième partie

Ainsi, dans cette seconde partie de notre exercice, nous nous sommes intéressés aux politiques publiques belges visant à soutenir les entreprises de la période allant du début des années 1980 au milieu des années 2000. Il s'agit de manière plus précise des politiques publiques d'incitations régionales en faveur des entreprises wallonnes, en référence aux nouvelles théories économiques de la croissance, en particulier l'innovation et la recherche.

Nous nous sommes attachés à identifier les interactions en œuvre entre les théories nouvelles de la croissance et les politiques adoptées afin de résoudre les difficultés d'ordre socio-économique de la période concernée.

Nous avons pour cela mobilisé, d'une part, les travaux de Maillat [2000] sur les politiques publiques qualifiées de seconde génération, celles qualifiées de troisième et quatrième génération et d'autre part, les arguments sur les nouvelles théories de la croissance proposées par Gellec [2009] comme une référence à notre analyse.

L'exercice a permis de mettre en évidence l'existence d'un système d'influence entre ces arguments de théories économiques et les politiques publiques visant à stimuler le développement des entreprises régionales.

Nous retiendrons que dans les différents décrets wallons analysés, les interactions entre arguments économiques et politiques publiques s'inscrivent dans la volonté du législateur de s'adapter au contexte économique changeant dû notamment aux nouvelles théories de la croissance économique, au changement techniques.

Néanmoins, à l'instar de ce qui prévalait dans le cadre des analyses des lois d'expansion, les conceptions modernes des visions s'inscrivent également dans un cadre international et essentiellement européen. En effet, les prescrits et injonctions européennes en matière économique ont davantage influencé l'orientation des législations régionales. Ceci s'inscrit dans le sens d'une certaine doctrine selon laquelle, les politiques publiques modernes s'expriment dans une panoplie d'actes juridiques et non juridiques (lois, plan, déclaration d'intention, conclusions d'un sommet européen etc.). Ces outils sont souvent reliés entre eux et forment dans leur ensemble une stratégie complexe comportant une combinaison de fins et de moyens. [Bergel et al.2005].

Enfin, de manière plus générale, nous retiendrons qu'en matière d'influence de la pensée économique, un système de valeurs, à savoir, les valeurs du capitalisme libéral, ont largement influencé le monde économique occidental et depuis la fin des années 80 ont tendance à dominer la vision économique au niveau mondial avec une rupture quant aux politiques expansionnistes qui prévalaient dans le cadre des politiques publiques d'avant les années 1980 allant jusqu'à questionner le principe même des aides aux grandes entreprises.

L'influence de l'Europe

Nous avons vu dans la première partie que les politiques d'expansion économique ont été largement influencées par les politiques européennes menées à l'issue du traité de Rome et les traités qui ont suivi.

Dans cette seconde partie, nous retrouvons outre les interactions entre politiques publiques et arguments théoriques, la présence d'une forte influence européenne dans les mesures prises par le législateur wallon. L'influence européenne se fait sous forme d'injonction. A titre d'exemple, le projet de décret adopté en 1992 a été initié pour donner suite à des injonctions provenant de l'autorités européenne, soit les chefs d'Etats membres. En effet, il est précisé que c'est la « *Commission des Communautés Européennes qui a décidé d'interdire l'application de toute une série de spécificités sectorielles et régionales* »⁵⁰ et dans ce contexte, la Commission a demandé à la Belgique de suspendre toute application de la loi du 17 juillet 1959 à partir du 1^{er} août 1991. Un autre aspect concerne le projet de décret en faveur des grandes entreprises dans lequel, il est question de réduire progressivement le niveau des aides octroyées de manière à répondre ainsi à une injonction exprimée par les chefs d'Etat et de Gouvernement au sommet européen de Lisbonne. Aussi et toujours dans un souci de répondre aux préoccupations à la suite du sommet européen de Lisbonne, ce même projet de décret intégrait la notion de développement durable quand bien même au niveau des arguments théoriques très peu de référence était faite aux questions environnementales et climatiques dans le cadre des activités économiques.

Dès lors et comme on peut le voir, en particulier dans cette seconde partie, les prescrits et injonctions européennes en matière économique ont largement influencé l'orientation des législations régionales.

⁵⁰ Voy. à cet égard, dans les annexes, Projet de décret modifiant la loi du 30 septembre 1970 sur l'expansion économique.

Conclusion générale

Le travail de recherche réalisé, dans une approche historique des politiques publiques visant à soutenir les entreprises en Belgique, en référence à l'argumentaire économique, fait apparaître les objectifs d'une politique publique dans le cadre des interactions qu'entretiennent le système économique et, le système juridique, avec le système social qu'ils cherchent à influencer.

Aussi bien dans la première partie consacrée à l'évolution des lois d'expansions économiques au regard des arguments théoriques d'inspiration keynésienne que dans la seconde partie consacrée aux politiques publiques d'incitations régionales en faveur des entreprises wallonnes en référence aux nouvelles théories économiques de la croissance, l'enjeu a été, partant des objectifs et moyens identifiés dans le discours du législateur, de mettre en évidence les diverses interactions qui pouvaient exister entre les politiques économiques et les arguments de théories économiques.

Il en est ressorti que les objectifs évoluaient dans le temps parce que les problèmes socio-économiques peuvent être changeant en fonction de la conjoncture et d'autres phénomènes économiques structurels, des événements et faits marquants qui peuvent avoir des incidents conséquents sur les finances de l'Etat et dès lors, sur les politiques économiques. Il en ressort par ailleurs que suivant que l'on soit dans la période avant 1980 ou après 1980, les politiques publiques visant à stimuler les entreprises s'inspirent des théories économiques ayant des visions différentes. En outre, il apparaît que les politiques publiques s'expriment au travers d'une série de dispositifs juridiques et politiques plus vaste, plan, déclaration gouvernementale, conclusion d'un sommet européen qui forment ensemble une stratégie comportant une combinaison de fins et de moyens.

Ce qui précède peut faire écho aux arguments de Coats [1992], donnant une idée des liens qui rattachent la théorie, la politique et les événements. Une politique publique étant le résultat d'éléments et d'agents d'importance variable avec toute la difficulté d'identifier les apports respectifs des uns et des autres.

Il convient d'autre part, de relever que dans le cadre des politiques publiques analysées, les buts que le législateur se fixait d'atteindre s'articulaient avec une série de moyens, des instruments incitatifs qui variaient selon les périodes de manière à être en adéquation avec les objectifs fixés tout en se rattachant à l'argument économique. Certains de ces outils ont été analysés ou évoqués dans le cadre de notre recherche. Ainsi en ce qui concerne le niveau régional, en 2005, la Wallonie voyait son premier plan prioritaire sous le nom du Plan Marshall dans lequel était intégré une réelle prise de responsabilité de tous les acteurs économiques tout en identifiant les priorités contenues dans le contrat d'avenir pour la Wallonie, et avec la volonté d'y concentrer des moyens qui devaient être substantiels.

Cela étant, le recours à certains instruments juridiques et politiques inspirés par la théorie économique, les incitations, matérielles, financières et autres ne semblent pas toujours suffire à produire les changements que le législateur cherche à amener dans le système économique, et conduit parfois à d'autres problèmes à éviter. A ce propos, l'effet d'aubaine qui consiste à accorder une aide à une entreprise sans distinguer les projets d'investissement qui auraient de toute façon été mis en œuvre sans la politique publique reste l'un des écueils des politiques incitatives visant à stimuler les entreprises.

Le présent travail de recherche qui s'inscrit dans le champ des politiques publiques a la particularité d'être interdisciplinaire alliant essentiellement la discipline politique et du droit

dans une dimension économique des « incitations » sachant que l'Etat ne saurait mettre des incitations formelles partout. Les aides publiques ne sont qu'un des éléments du développement des entreprises, de la richesse et du succès économiques d'une région. Le développement de l'activité économique, en particulier au travers des PME et des TPE ou encore, la création de nouvelles entreprises et leur croissance dépendent davantage de la fibre entrepreneuriale, de la formation et de la créativité des intervenants.

En ce qui concerne les aspects méthodologiques et au regard de ce qui est présenté en introduction de ce travail de recherche, certaines limites peuvent être relevées. Tout d'abord, l'étude s'est centrée sur l'analyse des projets de lois or, dans le processus d'élaboration des lois, les projets de loi présentés par le législateur, sont ensuite examinés dans les différentes instances où des débats parlementaires peuvent amener des changements au texte initial. Ces débats parlementaires revêtent de ce fait leur importance. Cependant, nous avons voulu cibler notre analyse aux seuls éléments qui figurent dans l'exposé des motifs des projets de loi tels que déposés par les initiateurs.

Ensuite, le présent travail a voulu s'intéresser à la législation comme source du droit ; la loi étant la seule source directe de droit car ayant force obligatoire. Cependant, on distingue deux autres sources du droit : la doctrine et la jurisprudence. Dans le cadre du présent travail, la doctrine a été mobilisée dans une moindre mesure que la législation. A l'inverse, la jurisprudence n'a pas été exploitée.

Enfin, ce travail de recherche est aussi une occasion de m'exprimer sur des considérations plus personnelles à savoir que c'est par curiosité intellectuelle que je me suis intéressée aux politiques publiques dans une dimension davantage économique dans laquelle je ne possédais que des bases élémentaires sans toutefois en maîtriser aucunes.

J'ai appris que l'économie en interaction aux politiques publiques analysées, aspire à rendre la société et le monde meilleur. Les économistes tentent d'y contribuer en émettant des recommandations de politique économique.

Je terminerai en insistant sur l'importance de l'Etat, dans la tâche de s'impliquer dans les affaires économiques, de toujours poser et rappeler la question de la responsabilité des agents économiques sans toutefois omettre la question de la responsabilité de l'acteur politique lui-même qui doit dans toute décision, veiller avant tout à incarner la défense d'une société tendant vers plus de justice sociale.

Bibliographie

Monographies

- Artus Patrick, *Macroéconomie problèmes Contemporains Approches théoriques*, Economica, 2003.
- Beaud Michel, *Histoire du capitalisme 1500-2010*, Paris, Seuil, 2010.
- Combemale Pascal, *Introduction à Keynes*, Repères, Paris, 2010.
- Denis Henri, *Histoire de la pensée économique*, PUF, 2008.
- Dostaler Gilles, *le libéralisme de Hayek*, Repères, Paris, 2012.
- Dostaler Gilles, *Keynes et ses combats*, Albin Michel, 2009.
- Duboeuf François, *Introduction aux théories économiques*, Repères, Paris, 1999.
- Gerard Marie-Henry, *Keynes*, Armand Colin, 1997.
- Guellec Dominique, *Economie de l'innovation*, La Découverte, Paris, 2009.
- Hautcoeur Pierre-Cyrille, *La crise de 1929*, La Découverte, 2009.
- Kalika Michel, *Management européen et mondialisation*, Paris, 2005.
- Keynes John Maynard, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, 1969.
- Kirat Thierry, *Economie du droit*, Repères, Paris, 2012.
- Mattick Paul, *Marx et Keynes, les limites de l'économie mixte*, Gallimard, 1972.
- Rubin Goulven, *Introduction à la macroéconomie*, PUF, Paris, 2011.
- Tirole Jean, *Economie du Bien Commun*, France, 2016
- Wolff Jacques, *Histoire économique de l'Europe 1000-2000*, Economica, Paris, 1995.

Ouvrages collectifs

- Bergel et al., *Rétrospective et perspectives de recherche en méthodologie juridique*, PUAM, 2005.
- Quivy, R., & Van Campenhoudt, L., *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris, 1995.
- Sutter Camille, Pierre-Cyrille Hautcoeur, *La crise de 1929*, les comptes rendus, 2010.
- Van Drooghenbroeck et al., *Leçons de méthodologie juridique*, Larcier, 2016.

Articles périodiques

- Capron Henri, « *Les pôles de compétitivité : un nouvel instrument de la politique industrielle de la Wallonie* », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2012/1, p. 77-98.
- Coats, *On the history of economic thought*, 1992, p.48-50
- Cassiers Isabelle, « *De l'Etat providence à l'Etat social actif : quelles mutations sous-jacentes ?* », *Regards Economiques*, 36, novembre, 2005.
- Champagne Caroline, « *Une analyse marshalienne des districts italiens* », *GEA*, Lyon, 1998.
- Dejardin Marcus, Van Haeperen Béatrice, « *Plan Marshall wallon : une évaluation en référence à la politique industrielle et d'innovation* » *Reflets, perspectives de la vie économique*, 2009.
- Huberty Colette, « *Histoire économique : l'évolution du rôle de l'Etat belge dans l'économie* », *Revue Démocratie*, 2013/4.
- Lallement Rémi, Wisnia-Weill Vanessa, « *Concurrence et innovation : quelles politiques pour favoriser le développement des entreprises ?* » *Horizons stratégiques* 2007/2 (n) 4), p.156-175.
- Le Gall Philippe, *Les modèles économiques : perspectives méthodologiques et historiques. Note critique sur How Economists Model the World into Numbers de Marcel Boumans*, *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2008/2 (n° 19), p. 211-221.
- Maillat Denis, *Milieux innovateurs et nouvelles générations de politiques régionales*, *Reflets, perspectives de la vie économique*, 2000, p.101-106.

- Mignolet Michel, *La politique régionale et ses outils : un terrain de controverse*, Reflets, perspectives de la vie économique, 2000, p.107.
- Porter Michaël, *On competition*, Boston, Harvard Business Review Books, 1998.
- Vandenberg Léo, Braun Erik, Van Willem Windem, *Growth Clusters in European Cities: An integral Approach*, Urban Studies, vol. 38, n°1, 2001, pp. 185 – 205.
- Varone Frédéric, Magdalijs Christophe, « *L'évaluation des politiques publiques en Belgique : théorie, pratiques et défis* », Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique 2000/1, p.55-84.

Documents parlementaires

- Projet de loi instaurant et coordonnant des mesures en vue de l'expansion économique, *Doc. parl.*, Ch.repr., 1959, n°162.
- Projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, *Doc. parl.*, Ch.repr., 1961, n°649.
- Projet de loi instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents, *Doc. parl.*, Ch.repr., 1966 n°218.
- Projet de loi sur l'expansion économique, *Doc. parl.*, Ch.repr., 1970, n°354.
- Projet de loi de réorientation économique, *Doc. parl.*, Sén., 1978 n°415.
- Projet de décret modifiant la loi du 30 septembre 1970 sur l'expansion économique, *Doc. Parl.*, 1992, Rég. Wal.,.
- Projet de décret relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises, *Doc. Parl.*, 2003, Rég.Wal., n°598.
- Projet de décret wallon relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises, *Doc. Parl.*, 2003, Rég.Wal., n°599

Textes législatifs

- Loi du 17 juillet 1959 *instaurant et coordonnant des mesures en vue de l'expansion économique*, M.B., 1959.
- Loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, MB., 1961.
- Loi du 14 juillet 1966 instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents, M.B., 1966.
- Loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, M.B., 1971.
- Loi du 4 août 1978 de réorientation économique, MB., 1978.
- Décret du 25 juin 1992 modifiant la loi du 30 septembre 1970 sur l'expansion économique, M.B., 1992.
- Décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises, MB., 2004.
- Décret wallon du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises, MB., 2004.

Rapports

- NATIONS UNIES, CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le Monde : *Evolution des politiques d'investissement*, Genève, 2016.
- XIV International Economic History Congress, *Districts industriels : le concept et l'histoire*, Helsinki, 2006.

Internet

- <http://www.cairn.info/revue-française-de-pedagogie-2013-4.html>.
- <https://www.lescahiersdelinnovation.com/2015/03/les-clusters/>.
- <https://www.lescahiersdelinnovation.com/2016/02/le-cluster/>.
- <http://www.s-tetic.be/cluster-def.htm>.
- <http://clusters.wallonie.be/federateur-fr/le-clustering-en-wallonie.html?IDC=337>

- <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/?page=chrono>
- <https://wallex.wallonie.be/index.php?mod=rechav&init=1>
- <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=ListDocument.cfm>
- https://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&LANG=fr&MENUID=12400
- <https://phd2050.wordpress.com/2017/07/20/regenerescence/>
- <https://www.cairn.info/revue-histoire-des-sciences-humaines-2008-2-page-211.htm>

Annexes