

Bureau du Plan

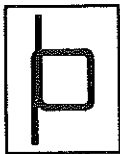
DS 740

35

Mai 1989

L'EVALUATION DES POLITIQUES INDUSTRIELLES  
(Un état de la question)

A. Gilot



**Bureau du Plan**  
**Direction sectorielle**

(89)AG/740/5626

**L'EVALUATION DES POLITIQUES INDUSTRIELLES**  
(Un état de la question)

**A. GILOT**

Maï 1989.



## Introduction

La mise en oeuvre de politiques industrielles est venue de l'idée que l'économie de marché pouvait connaître certains dysfonctionnements et que l'Etat devait alors y porter remède, au nom de l'intérêt général.

Pour toute une série de raisons, on constate aujourd'hui que les résultats de ces politiques ne sont pas toujours des plus probants, et certains auteurs vont même jusqu'à dire que dans nos régimes démocratiques, il est impossible de mener une telle politique en raison des pressions de toute nature qui s'exercent sur les décideurs, et que finalement, la seule bonne politique est de créer un environnement favorable à l'innovation par un système de formation professionnelle adéquat et une plus grande flexibilité des marchés du travail et du capital.

La réponse à la question de l'efficacité de la politique industrielle qui est notre objet ici, n'est évidemment pas simple. Et ce principalement pour deux raisons : la première est que l'on ne connaît pas l'"antimonde", autrement dit ce qu'aurait été la situation en l'absence des mesures prises, et la seconde raison est qu'en l'absence d'une information pertinente, il est impossible de dissocier les effets des politiques générales des effets des politiques plus spécifiques.

La présente analyse n'a pas la prétention d'apporter une réponse définitive à la question, mais seulement de fournir certaines pistes de réflexion, à la lumière d'un certain nombre de travaux réalisés en Belgique.

L'étude commence par préciser la notion de politique industrielle pour classer ensuite ses divers instruments. La définition adoptée est des plus larges et elle couvre à ce titre une gamme très étendue d'instruments. L'étude se poursuit par un survol rapide des faits marquants qui ont caractérisé les économies occidentales au cours des 30 dernières années, pour se terminer par quelques réflexions sur les conditions d'une bonne évaluation, et les méthodes proprement dites d'évaluation, avec à l'appui certains cas d'application.

\*  
\* \*

Ce travail prolonge en quelque sorte une étude que le Bureau du Plan a réalisée en 1987 sur le thème des aides publiques (1).

Il a par ailleurs servi d'introduction à un échange d'informations sur le thème de l'évaluation des politiques industrielles, au Comité de l'Industrie de la Direction Générale de la Technologie et de l'Industrie, à l'O.C.D.E., en mars 1989.

---

(1) Planning Papers, "Les aides publiques aux entreprises privées", novembre 1987.



---

**TABLE DES MATIERES**

	Page
<b>Introduction.....</b>	<b>2</b>
<b>1. Objet, historique et limites de la politique Industrielle</b>	
<b>1.1 Objet et instruments de la politique Industrielle.....</b>	<b>4</b>
A. Définition	
B. Instruments	
a) Le contexte socio-politique	
b) Les barrières tarifaires et non tarifaires	
c) Les transferts financiers aux entreprises.	
<b>1.2 Aperçu historique.....</b>	<b>6</b>
A. Les golden sixties	
B. De la crise pétrolière au début des années '80	
C. Depuis le début des années '80	
<b>1.3 Limites et effets de la politique Industrielle.....</b>	<b>8</b>
A. Les limites intrinsèques	
B. Les effets	
<b>2. Evaluation des politiques Industrielles</b>	
<b>2.1 L'inventaire.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 La quantification.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3 Le classement des pays.....</b>	<b>12</b>
<b>2.4 L'évaluation : méthodes et cas d'illustration récents en Belgique.....</b>	<b>13</b>
A. Les modèles économétriques et comptables	
p. ex. : modèles Maribel et Hermes du Bureau du Plan	
B. Les enquêtes.....	<b>15</b>
p. ex. - la politique d'innovation	
- l'analyse des Centres de Coordination	
C. Les études de cas.....	<b>17</b>
p. ex. - les commandes publiques	
- les A.R. 15	
D. Les monographies sectorielles.....	<b>18</b>
p. ex. - les secteurs nationaux.	
<b>3. Conclusions générales .....</b>	<b>28</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>30</b>



## 1. Objet, historique et limites de la politique Industrielle

Cette première partie, largement inspirée par une récente étude O.C.D.E. relative aux ajustements structurels (1), aura pour objet de décrire la politique industrielle, de la situer brièvement dans son contexte historique et d'en déterminer les limites afin de justifier en quelque sorte la seconde partie de l'étude, qui sera elle consacrée à l'évaluation proprement dite de la politique industrielle. Dans la mesure du possible, le cas de la Belgique servira d'illustration.

### 1.1. Objet et instruments de la politique industrielle.

A. La définition de la politique industrielle est importante car elle permet de délimiter le champ d'analyse.

Pour atteindre l'objectif de la politique industrielle, à savoir une allocation optimale des facteurs de production, les voies sont multiples et, selon la conception adoptée, la politique industrielle couvrira une gamme d'instruments plus ou moins large. Celle qui est adoptée dans les travaux de la Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie de l'O.C.D.E. est la plus large dans la mesure où le terme "politique industrielle" couvre l'ensemble des mesures influant sur le développement et les résultats de l'industrie, se départissant ainsi d'une conception restreinte qui limiterait la politique industrielle aux seules mesures sélectives (avec le problème de définir la sélectivité...).

Notons que la conception large se justifie d'autant mieux que les limites du secteur industriel lui-même deviennent de plus en plus floues, au fur et à mesure que l'on s'oriente vers des produits à haute technologie où le contenu matériel devient de moins en moins important, et dans la mesure où l'environnement commercial et financier prend une place de plus en plus importante pour l'expansion industrielle.

B. Dans le cadre de la définition adoptée ici pour la politique industrielle, on peut distinguer trois grands groupes d'instruments, dont le poids relatif variera dans le temps et de pays à pays.

a) Le premier type d'instruments que l'on trouvera naturellement dans tous les pays et qui est sans doute le plus difficile à évaluer tant quantitativement que qualitativement a trait au contexte socio-politique et institutionnel, sans préjudice des retombées de la politique macroéconomique menée par ailleurs (politique monétaire, des prix, de concurrence...).

Ce contexte socio-politique concerne essentiellement la stabilité politique et les relations entre les principaux acteurs économiques.

(1) O.C.D.E., "Ajustements structurels et Performances de l'économie", Paris 1987.  
Voir aussi O.C.D.E., "Economies en transition - L'ajustement structurel dans les pays de l'O.C.D.E.", Paris 1989.



La **stabilité politique** est en effet un gage de réussite pour les entreprises qui peuvent s'engager à plus long terme, sans risque de voir se modifier objectifs et instruments.

Ainsi par exemple en Belgique, après le premier choc pétrolier, la crise économique s'est doublée de crises politiques qui ont conduit dans une certaine mesure à des surenchères communautaires, et ce d'autant plus que les secteurs en difficulté étaient fortement concentrés géographiquement.

Par ailleurs, les liens entre l'Etat et l'industrie ou entre les partenaires sociaux peuvent être plus ou moins étroits.

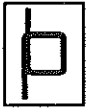
Ainsi sans doute pour des raisons historiques, l'encadrement administratif est-il très étroit en France et au Japon alors que la décision est beaucoup plus décentralisée aux Etats-Unis et en Allemagne où le consensus patrons-syndicats est par ailleurs déterminant. Dans les pays du Marché Commun, les gouvernements nationaux sont de plus soumis à certaines contraintes notamment en matière de politique industrielle (quotas sidérurgiques, accords multifibres, subsides aux entreprises...). Aux Etats-Unis, les relations entre l'industrie et l'université sont très étroites et la R & D est alimentée en permanence par d'énormes dépenses publiques (notamment de la Défense nationale).

En Belgique, le consensus entre partenaires sociaux semble avoir été déterminant dans le maintien de la compétitivité des entreprises au cours des dernières années. C'est ce que constate le Conseil Central de l'Economie qui est un organe de concertation et est à ce titre chargé d'un rapport semestriel sur l'évolution de la compétitivité belge. Par contre, le contexte institutionnel n'a pas permis au gouvernement d'intervenir dans l'O.P.A. étrangère qui s'est opérée sur le plus grand holding belge.

- b) Le **second groupe d'instruments** concerne les barrières tarifaires (taxes à l'importation, ...) et non tarifaires (normes techniques, contingentements, réglementations, ...).

Ces mesures sont apparues progressivement au fur et à mesure que la compétitivité d'une économie se trouvait menacée. Ce fut le cas notamment en Europe et aux Etats-Unis.

Au niveau de la Communauté Européenne, de vastes études sont actuellement en cours pour détecter les secteurs sensibles à la suppression des barrières non tarifaires et des mesures sont prises afin de réduire ces barrières entre pays membres, dans l'optique du grand marché intérieur de 1992. Ces barrières entraînent en effet des surenchères et ont un coût élevé qu'il convient de réduire en vue d'améliorer l'efficacité de l'appareil de production et par là, de réduire les prix et de renforcer la compétitivité européenne vis-à-vis des pays tiers.



En Belgique, il convient de signaler que le marché est très ouvert. C'est ce qui ressort d'une étude récente du F.M.I. qui a comparé le poids relatif des importations sujettes à des barrières non tarifaires dans différents pays. Cette situation provient selon nous d'une part de la situation géographique privilégiée de la Belgique qui en a d'ailleurs fait une terre d'accueil pour les multinationales et d'autre part, de l'étroitesse de son marché intérieur qui a forcé les entreprises à trouver des débouchés à l'extérieur.

- b) **Le troisième groupe d'instruments** concerne enfin les aides publiques proprement dites. Bien que ce type d'instrument aurait pu figurer dans le second groupe en tant que barrière non tarifaire, il nous a paru utile de le distinguer car il concerne les moyens d'intervention les plus connus sous le vocable "politique industrielle".

Les instruments sont les plus divers et ils vont des moins "interventionnistes", où l'on trouve les dépenses fiscales réputées neutres et automatiques, aux plus "interventionnistes" comme les prises de participation dans le capital des entreprises, en passant par les aides directes subordonnées à des décisions administratives, l'octroi de la garantie de l'Etat et les prêts à taux réduit.

En Belgique, on a constaté que l'augmentation des aides aux entreprises consécutives à la crise de l'énergie s'était surtout réalisée par la technique du préfinancement d'abord (notamment pour la restructuration de la sidérurgie) et par le développement des dépenses fiscales ensuite en vue de relancer l'investissement. Dans un contexte de finances publiques particulièrement difficiles, ces techniques permettaient de ne pas affecter –directement ou apparemment du moins– les soldes budgétaires. Mais il est évident que de telles opérations ont un coût, ne fut-ce qu'en intérêts d'emprunt, dont il convient de tenir compte.

## **1.2. Aperçu historique de la politique industrielle.**

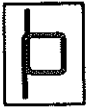
Cette section n'a d'autre but que de donner les grandes lignes des politiques industrielles menées depuis la fin de la dernière guerre mondiale. Elle est nécessairement réductrice, mais nous a paru utile car les instruments mis en oeuvre répondent aux préoccupations du moment.

Après l'ère de reconstruction qui s'achève à la fin des années '50, on peut distinguer trois grandes périodes auxquelles participent la plupart des pays de la zone O.C.D.E. avec plus ou moins de décalage dans le temps.

### **A. De la fin des années cinquante à la première moitié des années septante.**

Ce sont les "golden sixties" qui correspondent à une vaste vague d'internationalisation des échanges (création du Marché Commun, de l'A.E.L.E.).

- . Les investissements américains se multiplient en Europe, et tout particulièrement en Belgique, où ils véhiculent des nouvelles techniques de production et de gestion.
- . En Europe, c'est la relève du défi américain notamment en matière technologique. Les gouvernements poussent les fusions d'entreprises en vue d'atteindre le seuil critique et soutiennent leurs champions nationaux.



- . Au Japon, on assiste à une stratégie de refonte des structures industrielles à la faveur de la croissance, qui mettra d'ailleurs le pays en position de force lors de la crise de l'énergie.

Au total, les aides publiques aux entreprises sont restées fort modestes relativement au P.I.B. (de l'ordre de 1 % du P.I.B. de la zone O.C.D.E. contre 3 % aujourd'hui dans la zone Europe) et la politique industrielle a surtout visé, par des mesures générales, à assurer un environnement macroéconomique favorable aux entreprises.

#### **B. De la crise pétrolière au début des années quatre-vingts.**

Avec la hausse des prix du pétrole en 1973, la demande mondiale s'est ralentie et il y a eu modification de la configuration des avantages comparatifs. La concurrence des nouveaux pays industrialisés s'est fait sentir durement et l'industrie des pays occidentaux a été mise à rude épreuve, entraînant des pertes d'emplois considérables et un chômage croissant.

Pour faire face à cette situation, les gouvernements se fixèrent principalement deux objectifs : la restructuration des secteurs traditionnels et la réorientation des activités vers la production de produits à haute technologie.

Ce fut le cas notamment en Europe où les secteurs sidérurgiques, textiles et de la construction navale, généralement fort concentrés géographiquement, firent l'objet de sévères restructurations sous le contrôle de la Commission Européenne. Aux Etats-Unis, les secteurs en difficulté ont pu bénéficier de protections commerciales et au Japon, les réductions de capacités déjà largement entamées précédemment se sont opérées dans le cadre d'actions concertées.

- #### **C. Au début des années '80, la compétitivité industrielle de la plupart des pays de la zone, exception faite de l'Allemagne et du Japon, se dégrade toujours avec pour effet un déficit croissant des balances commerciales. Ainsi en 1986 et pour l'ensemble des produits de l'industrie manufacturière, le déficit extérieur des E-U est-il égal à peu de choses près à l'excédent japonais, alors que par ailleurs l'excédent commercial de la CEE-8 correspond pratiquement à l'excédent de l'industrie allemande.**

Parallèlement, avec la persistance de la crise, les déficits publics se sont creusés et plus particulièrement en Belgique, où le budget le plus important de l'Etat devient celui de la charge de la dette publique, en raison de l'effet boule de neige.

Suite à l'échec relatif des politiques sectorielles et à leur coût particulièrement élevé, nombre de gouvernements modifient alors leur politique dont les objectifs deviennent d'une part, la réduction du déficit des finances publiques et d'autre part, le rétablissement de la compétitivité des entreprises. D'où l'émergence des idées de privatisation, dérégulation des facteurs de production, Europe 1992 dont le but est de rendre l'entreprise au marché dans un contexte de concurrence accrue. La politique de la concurrence est d'ailleurs considérée comme une des pierres d'angle de la construction du grand marché intérieur de 1992.





Dans les dernières années, on assiste ainsi à nombre de privatisations (France, Royaume-Uni), et à une certaine décade des aides publiques qu'il faut sans doute mettre en relation avec ce climat, mais aussi avec l'achèvement progressif des programmes de restructuration industrielle.

### 1.3. Les limites et les effets de la politique industrielle.

A. A côté de réussites incontestables, il y eut des échecs nombreux. Ces échecs ont plusieurs raisons qui tiennent aux limites intrinsèques de la politique industrielle : il y a d'une part la difficulté de concevoir et coordonner des politiques, et d'autre part, la difficulté d'en garder la maîtrise dans le temps.

Au niveau de la conception, il faut tenir compte de la marge de manoeuvre de plus en plus restreinte des gouvernements du fait de l'internationalisation croissante de la production et de la dématérialisation des produits. De plus, il faut noter qu'au fur et à mesure qu'elles se multiplient, les mesures deviennent de plus en plus difficiles à coordonner entre elles. Ainsi en Belgique, il est apparu que certaines mesures fiscales pouvaient neutraliser des aides directes accordées par ailleurs. Des chocs risquent également de se produire entre objectifs macroéconomiques et sectoriels. L'objectif de réduction du déficit des finances publiques par exemple, dans la mesure où il se traduit par une réduction du programme d'investissements publics, s'accorde mal avec le souci de voir se diversifier l'appareil de production par une politique de commandes publiques.

Quant à la maîtrise des politiques dans le temps, il faut reconnaître que les aides ont une certaine tendance à se perpétuer au delà des objectifs initialement prévus ; ce qui peut entraîner une dépendance des entreprises vis-à-vis des aides d'Etat (aides "par abonnement", commandes publiques attribuées automatiquement aux champions nationaux) et finalement une mauvaise allocation des ressources.

B. Au niveau des effets des politiques mises en oeuvre au cours des dernières années, on retiendra les questions suivantes :

a) Dans les secteurs en difficulté, la confusion fréquente entre objectifs économiques et sociaux n'a-t-elle pas souvent résulté en politiques défensives ? Ainsi, on ne connaît pas d'exemples de pays qui ont pu éviter l'effondrement de l'emploi dans des secteurs comme la sidérurgie, le textile ou la construction navale, et l'on connaît peu d'exemples réussis de diversification de l'activité régionale.

b) L'objectif de redéploiement des activités vers les secteurs de pointe pose aussi un certain nombre de questions.

Ainsi, est-il certain qu'il suffise à assurer le maintien de l'emploi industriel et l'équilibre de la balance commerciale ? En effet, la mise en oeuvre de technologies nouvelles a souvent pour effet de réduire la quantité de main-d'oeuvre nécessaire à la production et de réduire les prix. L'exemple de l'introduction des composants électroniques dans l'industrie des télécommunications est révélateur à cet égard.



- . Par ailleurs, est-il certain que les décisions administratives, souvent sujettes à pressions politiques, soient mieux à même de choisir les domaines prometteurs que le secteur privé ? Sans compter le fait que le coût des erreurs est plus élevé en l'absence d'une discipline de marché.
- . Enfin, l'obsession des pays développés pour les secteurs à croissance rapide ne risque-t-elle pas, sans concertation, de déboucher sur un déséquilibre entre l'offre et la demande ? Et ne risque-t-on pas d'encourager des retraits non justifiés de secteurs dits "mûrs" mais qui, par l'incorporation de technologies nouvelles, connaissent bien souvent un déplacement ou prolongement du cycle de vie. (1)

## 2. Evaluation des politiques industrielles

En raison du coût relativement élevé des politiques sectorielles et des risques de surenchères entre Etats, nombreux sont les Etats (2) qui ont été amenés à s'interroger sur l'opportunité de telles dépenses, à une époque où par ailleurs, le climat était favorable à la dérégulation au nom de l'efficacité économique.

Une évaluation de la politique industrielle s'avérait donc nécessaire. Mais en quoi consiste une telle évaluation ? S'agit-il de mesurer le degré d'efficacité des politiques mises en oeuvre, c-à-d. de voir dans quelle mesure les politiques ont atteint leurs objectifs, ou faut-il aller plus loin et voir si les objectifs n'auraient pu être atteints à moindre coût ?

Une bonne évaluation doit, semble-t-il, au minimum passer par les étapes suivantes qui sont en gros celles de la démarche scientifique expérimentale :

1. inventaire des mesures,
2. quantification,
3. classement en fonction de divers critères,
4. recherche de relations entre mesures et effets.

Notons immédiatement que cette démarche privilégie l'approche quantitative et qu'il est toute une série d'éléments difficilement quantifiables au niveau des effets (p. ex. : une politique visant à promouvoir l'innovation) qui ne pourront être pris en compte de cette façon. Dans ce cas, une approche complémentaire par enquête auprès des acteurs économiques serait sans doute des plus enrichissante.

Dans la suite de ce chapitre, les trois premières étapes seront rapidement passées en revue, la dernière étape faisant l'objet d'une attention plus particulière.

(1) A. Jacquemaln, dans "Belgique Cap 92", Bureau du Plan, 1989.

(2) Sans oublier la Communauté Européenne, qui vient de publier un premier rapport sur les aides d'Etat dans la Communauté Européenne.



2.1. La première étape qui consiste à faire l'**Inventaire** et la description des mesures (objectifs, conditions d'octroi, ...) a été entamée à l'O.C.D.E. (1). On se limitera ici à quelques réflexions qui recouperont sans doute en partie les conclusions du Secrétariat relatives aux réponses des pays au questionnaire qui leur avait été envoyé.

- Notons d'abord qu'il ne sera pas toujours facile de distinguer :
  - . les mesures de type macroéconomique,
  - . les mesures générales qui touchent l'ensemble des entreprises,
  - . et les mesures plus sélectives qui touchent certains secteurs ou entreprises en particulier.
- De plus, pourra-t-on faire abstraction du contexte socio-politique ? Certaines mesures ne sont pas transposables. Le modèle japonais n'est pas transposable à l'Europe ou aux Etats-Unis.
- Pour rappel, les instruments financiers couverts par l'étude O.C.D.E. sont les subventions, les prêts à taux réduit, les garanties, les prises de participations, les allègements fiscaux (sauf ceux qui ont une portée générale) et les commandes publiques (dont les dépenses militaires). Ne devrait-on pas y ajouter d'autres modes d'intervention telles que les mesures parafiscales et autres barrières non tarifaires ?

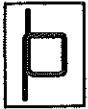
2.2. La **quantification** qui constituera la deuxième étape de notre démarche, n'est pas toujours évidente. Elle est cependant une condition nécessaire à l'évaluation puisqu'elle contribue à une plus grande transparence.

Relativement aisée dans le cas de transferts financiers directs, elle devient plus difficile dans certains cas comme par exemple les dépenses fiscales, les garanties d'Etat ou les prises de participation.

- . Ainsi dans le cas des **dépenses fiscales**, les évaluations sont fort délicates pour différentes raisons qui tiennent tant à la définition qu'à la méthode d'évaluation. La première difficulté réside en effet dans le choix de définition de la notion de dépense fiscale et par la suite dans la sélection des dispositions qui répondront à la définition adoptée. En effet, des divergences d'appréciation peuvent apparaître et la question se compliquera encore si l'on se place dans un contexte international. Pour que la comparaison soit possible, il faudrait en effet que tous les pays disposent d'une structure d'impôt analogue. Ce qui n'est pas le cas même s'il existe certaines convergences.

La deuxième raison pour laquelle l'évaluation des dépenses fiscales est difficile est qu'il n'est pas toujours possible d'en évaluer l'impact budgétaire sans devoir recourir à des hypothèses parfois héroïques.

(1) Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie, Comité de l'Industrie, Questionnaire sur les subventions et ajustements structurels, de novembre 1987. Voir aussi les travaux de la C.E.E. (cf. : supra).



Une dernière difficulté réside enfin dans le fait que pour être complète, une évaluation devrait tenir compte de la dynamique des mesures mises en oeuvre et non se limiter à une estimation statique qui considère que les comportements ne sont pas modifiés suite à l'application de la mesure.

En Belgique, le Parlement a chargé en 1982, le Conseil Supérieur des Finances d'établir un inventaire des dépenses fiscales qui est maintenant mis à jour chaque année par le Ministère des Finances et figure depuis 1985 en annexe à l'Exposé général du budget. La dépense fiscale est définie comme une moindre recette provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé, et l'on notera à ce propos qu'il subsiste des doutes au sujet de certaines catégories de mesures. Par ailleurs, toutes les mesures n'ont pu être évaluées et la méthode utilisée des "pertes en recettes" n'a pas permis de tenir compte des effets induits par l'existence de la mesure.

La **garantie de l'Etat** est une mesure par laquelle l'Etat s'engage à assurer le paiement des intérêts et amortissements d'un emprunt au cas où l'emprunteur est défaillant. Il s'agit en quelque sorte d'une forme de débudgétisation dans la mesure où les effets budgétaires ne se font pas sentir immédiatement, mais éventuellement ultérieurement. En raison de l'ampleur de l'incidence budgétaire possible, il importe d'y être très attentif.

En Belgique, et en dépit de la contribution réclamée aux entreprises, l'octroi de la garantie de l'Etat s'est avéré extrêmement déficitaire au cours des dernières années. Actuellement, on évalue à quelque 25 milliards de F. l'intervention directe nette à charge du budget de l'Etat, depuis 1980.

Mais était-ce prévisible au moment de la prise de décision ? Comme l'indique la Cour des Comptes (1), "Aucune information régulière et systématique n'a été fournie jusqu'à présent par l'Exécutif... Il y aurait lieu pour l'Etat... de les reprendre séparément au bilan et à l'inventaire du patrimoine de l'Etat...".

Les **prises de participation** enfin sont un mode d'intervention qu'il est difficile d'évaluer dans la mesure où il ne s'agit pas simplement d'un transfert financier gratuit de l'Etat vers les entreprises. En effet, l'Etat détient en contrepartie de son aide une partie ou la totalité du capital d'une entreprise. Mais comment dans ce cas évaluer l'élément d'aide ?

Dans le cas où les actions sont cotées en bourse, on pourra considérer comme subside la différence entre le prix payé par l'Etat et la valeur du marché. Mais il est des cas bien plus complexes qui impliqueront d'autres méthodes (comparaison avec des entreprises analogues du secteur privé, ...).

Et finalement, qu'advendra-t-il de l'aide si les entreprises (re)devenues rentables sont (re)privatisées comme ce fut le cas ces dernières années dans de nombreux pays ?

(1) Cahier de la Cour des Comptes, 1988.



En Belgique, on a assisté au cours des dix dernières années à un fort développement de cette forme d'intervention qui, dans le cas de la sidérurgie, fut d'ailleurs bien souvent la résultante des engagements pris précédemment par l'Etat en octroyant sa garantie. Dans la sidérurgie, on a ainsi assisté à des restructurations financières fort importantes qui ont finalement abouti à la nationalisation de la plus grande entreprise sidérurgique du pays, redevenue aujourd'hui rentable, à la faveur également de la meilleure conjoncture internationale. Dans le textile, on a assisté en 1982 à la naissance d'un type de prise de participation original, les "non voting shares". Il s'agit de prises de participation publiques minoritaires et sans droit de vote dans le capital des entreprises demanderesse(1). Elles comportent entre autres caractéristiques la possibilité d'être remboursées sur les gains futurs moyennant certains avantages fiscaux. L'impact budgétaire devrait donc être plus faible que le capital de lancement initial octroyé par l'Etat. Comme dans le cas de la garantie de l'Etat, c'est une mesure qui est difficilement quantifiable "a priori" et dont on ne pourra mesurer le coût qu'à posteriori.

Ces quelques exemples montrent la nécessité de définir des règles précises de façon à ce que les données chiffrées soient comparables entre elles, et que l'on ne confonde pas par exemple, débours de l'Etat et éléments d'aide.

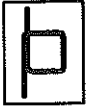
- 2.3. Au bout du compte, on devrait pouvoir établir par pays et par année, un tableau du genre qui suit, croisant d'une part les instruments et d'autre part les objectifs et qui permettrait un premier classement des pays en fonction du poids relatif des différents quadrants.

#### Transferts financiers en faveur des entreprises

Objectifs Mesures	Horizontaux					Sectoriels						Réglo- naux	Total
	Invest.	R & D	Export	PME	Energie	Sld.	C. nav.	Charbon	Textile	Télécom	Mat.rit		
Générales . fiscalité . parafiscalité			I								II		
Sélectives . directes . garanties . prêts . participations . Comm. publ.			III								IV		
TOTAL													

Le but de ce tableau n'est pas de faire apparaître le niveau d'interventionisme des différents pays (du moins "interventionniste" (quadrant I) au plus "interventionniste" (quadrant IV)), mais plutôt de mettre en évidence les instruments privilégiés des politiques horizontale ou sélective, leur évolution dans le temps et surtout de voir s'il existe une relation entre taux d'intervention des différents pays et :

(1) Voir le chapitre consacré aux monographies sectorielles.



- . compétitivité internationale
- . maintien de l'emploi industriel
- . ou d'autres critères.

2.4. Les trois premières étapes qui viennent d'être évoquées, pour essentielles qu'elles soient, se limitaient cependant à recenser et quantifier des aides. La dernière étape, et la plus redoutable, de notre démarche consiste maintenant dans l'évaluation proprement dite ; autrement-dit, il s'agira de tenter de mettre en évidence des **relations entre instruments et résultats**.

Parmi les méthodologies utilisées à cet effet, nous en retiendrons essentiellement quatre, qui ne s'excluent d'ailleurs pas mutuellement :

- A. Les modèles économétriques et comptables
- B. Les enquêtes et interviews
- C. Les études de cas
- D. Les monographies sectorielles.

Les lignes qui suivent visent à dégager quelques pistes de réflexions illustrées par des cas d'application basés sur l'**expérience belge** en la matière. A ce propos, il convient de signaler que les réformes de l'Etat de 1980 et 1988 ont eu pour effet de transférer progressivement la quasi totalité de la politique industrielle aux régions, le pouvoir national restant seulement compétent pour les politiques de prix, monétaire et fiscale et que, si ces réformes institutionnelles présentent certainement des avantages au niveau de la responsabilisation des régions et du rapprochement des décisions, elles ne facilitent pas, dans la phase transitoire, la préhension et l'évaluation des politiques au niveau national. Par ailleurs, on trouvera en annexe 3 une liste des principaux organismes qui d'initiative ou à la demande des Exécutifs procèdent à des évaluations de façon plus ou moins régulière.

#### **A. Les modèles économétriques et comptables**

Ces deux approches sont essentiellement quantitatives mais résultent de démarches totalement opposées ; la première est macroéconomique et se base sur les statistiques de la Comptabilité nationale, alors que la seconde est microéconomique et basée sur les bilans et comptes de résultats des entreprises.

- **Les modèles économétriques** sont essentiellement de nature macroéconomique ou macrosectorielle, et ont l'avantage sur les autres méthodes de prendre en compte aussi bien les effets immédiats que les effets induits. Par contre leur faible degré de désagrégation sectorielle limite leur degré d'investigation et les estimations dépendent de la qualité des données et hypothèses.

En Belgique, ces modèles ont surtout été utilisés en vue d'évaluer "a priori" les effets attendus de certaines mesures généralement importantes ; on procède alors par élaboration de scénari par rapport à une simulation de référence.



Le Bureau du Plan fut ainsi mis à contribution pour la préparation de toute une série de mesures de type macroéconomique visant à restaurer la compétitivité des entreprises ainsi par exemple :

- . en 1981, la préparation de l'opération MARIBEL qui consiste en une réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale financée par des augmentations de T.V.A.,
- . en 1982, la préparation de la dévaluation et des mesures d'accompagnement.

Par la suite, il a également été procédé à un certain nombre de simulations relatives à :

- . différents plans d'assainissement budgétaire,
- . différents projets de réforme des impôts directs et indirects,
- . l'effet de la suppression des barrières non tarifaires à l'horizon '92, etc...

Mais on connaît peu en Belgique de modèles sectoriels liant tels instruments de la politique industrielle à l'évolution des investissements, de la recherche, de l'emploi ou des exportations d'un secteur.

- Dans l'approche comptable par les **modèles financiers d'entreprise**, c'est la logique de l'entreprise qui est prise en compte ; sur base d'un plan d'affaire et d'investissement prévisionnel et de données comptables historiques, la méthode permet à l'**entreprise** de coordonner au mieux de ses intérêts (rentabilité, solvabilité, valeur ajoutée) les divers instruments mis en place par les pouvoirs publics.

Dans son application duale et moyennant le choix judicieux d'entreprises "représentatives" de secteurs d'activité ou d'autres catégories d'entreprises, une telle technique devrait permettre à l'Etat, d'une part de déceler les cas d'incohérence ou d'incompatibilité des mesures entre elles, et d'autre part d'évaluer le coût des mesures par rapport aux prélèvements fiscaux et parafiscaux générés par la firme.(1)

Une telle approche doit évidemment être couplée à une approche macroéconomique si l'on veut mesurer les effets induits notamment sur les finances publiques et le reste de l'économie.

Dans l'état actuel, ce type d'approche a été relativement peu utilisé à des fins de politique industrielle. Et ce pour deux raisons semble-t-il :

1. Difficulté de choisir les entreprises représentatives dans la mesure où une entreprise n'est pas l'autre.
2. Difficulté d'estimer les élasticités aides-investissements. En l'absence de telles relations, les aides publiques sont considérées comme un élément de l'environnement mais non un incitant.

(1) Voir notamment "Le modèle SPECTRE, outil d'évaluation en matière de politique industrielle régionale", par M. MIGNOLET, Université de Namur.



B. Les **enquêtes** malgré leurs limites (coût élevé, non exhaustivité, quantification difficile, ...) présentent l'avantage sur les modèles de pouvoir mieux intégrer les aspects qualitatifs.

A cet égard, on a privilégié ici les résultats de deux études récentes réalisées en Belgique : l'une a trait à la politique d'innovation au sens large (i) et l'autre a trait par contre à une mesure fiscale très spécifique : les centres de coordination (ii).

(i) La première étude, réalisée en 1986 avec l'appui du Ministère des Affaires économiques, était consacrée à l'examen du **rôle des pouvoirs publics dans le soutien de l'activité économique**. (1)

L'étude avait pour but d'une part d'établir un diagnostic des mesures de soutien public à l'innovation, et d'autre part, de formuler des recommandations pour une plus grande efficacité de la politique d'innovation. Elle s'est basée sur une enquête auprès des grandes entreprises industrielles et l'interview des partenaires sociaux. Les résultats de l'enquête furent analysés à l'aide de tableaux de contingence. Ainsi par exemple, le caractère plus ou moins innovant de l'entreprise a été mis en relation avec les divers types d'aides publiques, de même qu'avec la rentabilité économique et financière ou l'appartenance à un secteur.

Les **conclusions** de l'enquête furent que pour beaucoup d'entreprises qui en bénéficient, les aides publiques ne sont pas ressenties comme un incitant important.

Les aides aux investissements et à l'exportation ont peu d'effet sur l'innovation, par contre l'effet des aides à la R & D sur l'innovation est beaucoup plus net. Par ailleurs, il ressort de l'enquête que les entreprises qui ont fortement recours aux aides publiques témoignent le plus souvent d'une rentabilité médiocre.

De l'avis des **entrepreneurs**, la politique économique devrait s'orienter vers le remplacement des aides directes par une réduction de la fiscalité. Nombreux restent cependant les industriels qui pensent qu'un volume minimum d'aides directes doit être maintenu pour les projets importants et à hauts risques (R&D) mais que l'efficacité exige une plus grande sélectivité.

La faible efficacité constatée ci-dessus des mesures destinées au soutien de l'innovation, fut confirmée par l'**interview des interlocuteurs sociaux et pouvoirs publics**. Mais les suggestions en vue d'améliorer l'élaboration et l'application des mesures varièrent en fonction de la philosophie de chacun. Les organisations syndicales étant plus enclines à maintenir le système des subsides alors que les fédérations patronales mettaient l'accent sur les mesures générales non discriminatoires et que l'Etat mettait l'accent sur l'orientation de l'épargne vers le capital à risque.

(1) D.U.L.B.E.A. et C.I.M., "Recherche sur les liens entre les pouvoirs publics, les interlocuteurs sociaux et l'entreprise dans le contexte de l'innovation", octobre 1986.





Les **recommandations** sont résumées ci-après ; elles visent surtout à encourager la volonté d'entreprendre et à diffuser les innovations.

1. Réalisation d'un inventaire des aides publiques.
  2. Nécessité de définir des objectifs à plus long terme (dans le domaine des commandes publiques ou de la participation à des grands projets européens).
  3. Il faut assurer la stabilité des politiques menées en faveur des entreprises.
  4. Elaguer le système dans la mesure où des aides ne répondent plus aux besoins initiaux et les rendre plus accessibles.
  5. Remplacement partiel des aides par des incitants fiscaux.
  6. Maintenir les aides à la R&D au niveau national et renforcer la coordination des organes existants.
  7. Attention plus grande des pouvoirs publics à l'égard des P.M.E.
  8. Promotion du capital à risque
- (ii) Le second exemple d'évaluation par enquête porte sur un type d'instrument très spécifique, principalement orienté vers l'industrie : les **Centres de Coordination (C.C.)**.

Après avoir été étudiés en 1987 par le Service d'étude de la Banque Nationale de Belgique sur base de la Centrale des Bilans, les C.C. ont été analysés récemment à la demande de la Fédération des C.C. par deux institutions universitaires, qui ont réalisé à cet effet une enquête auprès des "managers" de ces centres (1).

Les Centres de Coordination sont des entreprises qui coordonnent et centralisent certaines activités de sociétés appartenant à un même groupe, dans des conditions fiscales particulièrement favorables.

Ces Centres figurent parmi les nombreuses mesures fiscales que le législateur a mises en place en 1982 dans le cadre des pouvoirs spéciaux, pour établir un climat favorable aux entreprises et relancer l'investissement ; dans le cas présent, il s'agissait d'inciter les états majors des entreprises multinationales à venir s'implanter en Belgique.

Cette mesure, qui a fait l'objet d'un certain nombre d'adaptations vu le coût particulièrement élevé de l'opération pour les pouvoirs publics, a eu un franc succès aussi bien auprès des firmes belges qu'étrangères, et notamment dans le cadre du financement des investissements. Si l'on en juge par le nombre de Centres créés depuis 1982, cette

---

(1) D. Van Den Bulcke (RUCA, University of Antwerp) and C. Van Wijmeersch (FUNDP, University of Namur), Coordination Centers of Multinational Companies in Belgium, Brussels, November 1988.



mesure a même été très efficace. Près de 200 Centres ont été créés, employant 2.500 personnes hautement qualifiées pour un coût pour l'Etat de quelque 9 milliards. Si les deux études s'accordent sur ce point, l'étude de la B.N.B. semble plus réservée quant à l'évaluation, en raison du coût relativement élevé de l'opération.

Les résultats de l'enquête faite par les deux universités auprès des C.C. sont plus optimistes. L'enquête montre en effet que les entrepreneurs sont en général satisfaits de cette mesure et que les objectifs ont été atteints tant en termes d'emplois que d'investissements pour un coût relativement modeste, si on le compare à l'ensemble des aides publiques aux entreprises.

Les résultats de l'enquête mettent néanmoins en garde les pouvoirs publics contre la concurrence des places étrangères (notamment suisses) à l'horizon 1992, et ce, en raison de la nature particulièrement volatile des activités des C.C. L'étude se termine par un certain nombre de recommandations de façon à rendre plus attractifs les C.C., notamment en matière de stabilité des arrêtés royaux dans le temps, d'allègements des charges administratives, de possibilités nouvelles, ...

C. A côté des modèles et des enquêtes, les **études de cas** sont une technique d'évaluation qui mérite un certain intérêt. Et ce pour deux raisons : la première est que, contrairement aux enquêtes qui procèdent généralement par échantillonnage, les études de cas couvrent en principe l'ensemble du sujet ; la seconde raison est qu'elles permettent d'introduire des éléments de nature qualitative, ce que ne permettent pas les modèles. Elles ont cependant souvent l'inconvénient d'être limitées au cas analysé, alors qu'elles peuvent avoir des effets à d'autres niveaux.

Dans la section qui suit, on reprendra les résultats de deux études de cas consacrées respectivement aux commandes publiques (i), et aux mesures fiscales en faveur du capital à risque (ii).

(i) Le cas des **commandes publiques** utilisées comme instrument de diversification de la production industrielle jugée trop axée sur les produits traditionnels, mérite qu'on s'y attarde.

C'est en fait entre 1982 et 1986 qu'un effort particulier a été mis en oeuvre pour tenter d'appuyer plus spécialement la promotion de la recherche technologique par le biais des marchés publics. Ainsi le Gouvernement décida-t-il d'affecter une enveloppe de 19 milliards à une "tranche sélective" destinée à développer des projets technologiques. Cette mission étant confiée à la Commission d'Orientation et de Coordination des commandes publiques (C.O.C.).

A partir de 1983, s'est mise en place une programmation triennale glissante des investissements publics comportant essentiellement deux types de programmes :

les programmes fonctionnels et  
les programmes de sélectivité industrielle couvrant les projets susceptibles de contribuer au redéploiement industriel.



Pour détecter ces projets, trois critères majeurs étaient pris en compte :

- . nouveauté du produit
- . capacité de développement, production et commercialisation par les entreprises
- . perspectives de marché.

Cette programmation sélective a fonctionné jusqu'en 1986, date à laquelle elle a été interrompue compte tenu de la compression drastique des investissements publics.

Quels furent les facteurs positifs et négatifs de cette expérience ?

Une récente analyse permet de faire l'état de la question aujourd'hui. (1)

Les éléments positifs furent :

- . en premier lieu, la collaboration étroite entre les artisans de la programmation des investissements et les Services de programmation de la politique scientifique qui permit notamment la détection des besoins technologiques à long terme des services publics et le financement d'effort de R&D en amont de certaines commandes.
- . en second lieu, la stabilité et la continuité tant au niveau budgétaire qu'au niveau des objectifs dans le cadre de la programmation 1982-1985.

Certains obstacles ont cependant contrarié l'expérience :

- . absence d'un consensus solide entre public et privé quant à l'objectif majeur ;
- . manque de continuité après 1986 dans les objectifs et moyens qui ont frappé notamment certains projets de la Défense nationale ;
- . absence dans de nombreuses entreprises d'une capacité de R&D qui leur aurait permis de se diversifier ;
- . parallèlement, l'incapacité de certains départements de concevoir de tels projets ;
- . la lourdeur des procédures d'examen.

Au total, les dossiers de sélectivité industrielle instruits par la COC et approuvés par le gouvernement se sont élevés à quelque 18 milliards, montant relativement modeste qui tient à la fois à la rigueur des critères de sélection et aux obstacles décrits ci-dessus.

(1) R. MALDAGUE, "Commandes publiques et promotion de l'innovation technologique" dans Reflets et Perspectives de la vie économique, 1988-5.



Quant au bilan projet par projet, il est encore trop tôt pour se prononcer, car d'une part nombreux sont les projets dont la réalisation s'étale sur plusieurs années et d'autre part, il est très difficile de dire si les projets menés à bien ont permis de conquérir d'autres marchés. Notons seulement que d'indéniables succès côtoient des échecs notoires.

#### Quels enseignements pour l'avenir ?

Sans préjudice de l'Europe 92 et du contexte institutionnel profondément modifié, il importe de restaurer une programmation

- . plus globale, en ce compris la R.T.T., la Défense nationale et le débudgétisé
- . plus stable et plus crédible, notamment par une meilleure évaluation des coûts et l'obligation d'achever les programmes entamés
- . et enfin, plus sélective.

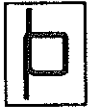
(ii) Un autre instrument qu'il était intéressant d'étudier vu l'énorme succès qu'il a connu en Belgique, concerne les A.R.15-150, autrement appelés les arrêtés Cooreman- Monory-Declercq. Il s'agit de mesures fiscales prises en 1982 en vue d'encourager l'investissement des entreprises et surtout de renforcer leur structure financière. Les entreprises s'étaient en effet fortement endettées par le passé pour financer leurs investissements, et ce pour diverses raisons liées à la croissance, à l'inflation, au manque de neutralité de l'impôt qui taxe le dividende alors que l'intérêt d'emprunt est déductible, etc... Cette mesure comprend deux volets : d'une part, une exemption à l'impôt des sociétés pour les actions nouvelles provenant d'augmentations de capital et d'autre part, pour les ménages, une déduction des achats d'actions de l'impôt des personnes physiques.

Ces arrêtés firent couler beaucoup d'encre et l'on trouvera ci-après les résultats d'une évaluation réalisée en 1987, par le Service d'étude du Ministère des Finances (1), sur base d'une série d'informations internes et en provenance de Services d'études bancaires.

Les résultats furent certainement très positifs en ce qui concerne la structure financière des entreprises et la stimulation du capital à risque. Environ 350 milliards de F. furent drainés vers les entreprises en 2 ans et environ 500.000 ménages en ont profité. Les données de la Centrale des bilans montrent par ailleurs une amélioration de la santé financière des entreprises en ce qui concerne l'endettement et l'autonomie financière. Quant aux effets sur les investissements et l'emploi, ils semblent nettement moins évidents.

Les calculs réalisés semblent en effet indiquer que sur les 350 milliards, si l'on déduit les doubles comptages, les remboursements de dettes et apurements de pertes, il ne reste plus que 82 milliards pour l'investissement ; les accroissements de capital étant surtout réalisés dans l'énergie électrique et les institutions financières et fort peu dans l'industrie

(1) Bureau du Plan, Planning Papers, "Fiscalité et Calcul Economique", Décembre 1987.  
Voir aussi A. FARBER, "Les incitants fiscaux à l'investissement et au capital à risque : un bilan pour la Belgique", Reflets et perspectives de la vie économique, Février 1989-1.



qui avait subi le plus fortement la crise. Il ressort par ailleurs d'une enquête que les 3/4 des investissements se seraient réalisés, même sans ces incitants, mais sans doute par endettement. Quant aux effets sur l'emploi, ils semblent devoir être relativement faibles, les investissements étant surtout de nature défensive ou de rationalisation.

L'impact sur les finances publiques avait quant à lui de toute évidence été sous-estimé : environ 60 milliards de 1983 à 1985, avec tous les problèmes d'équité que cela pose (les avantages fiscaux profitant aux tranches de revenu les plus élevées). Mais on sort alors de l'économie.

En conclusion, l'auteur de l'étude s'interroge sur la question de savoir si des mesures sélectives n'auraient pas produit le même résultat à moindre coût et s'il n'eut pas été préférable de procéder à certaines évaluations "a priori" avant de lancer la mesure. Il suggère enfin qu'à la lumière de l'expérience acquise soient approfondies certaines pistes notamment pour renforcer la neutralité de l'impôt en matière de financement des investissements.

#### D. Les monographies sectorielles.

Cette approche se distingue de la précédente en ceci qu'elle ne se concentre pas sur un seul instrument mais sur les performances économiques d'un secteur dans son ensemble, quels que soient les instruments mis en oeuvre, de façon à voir s'il y a eu ou non, inflexion dans le sens souhaité par le pouvoir public.

Depuis une dizaine d'années, on peut dire que les objectifs que s'assigne la politique industrielle s'inspirent de deux considérations fondamentales : d'une part, la nécessité de diversifier l'appareil de production notamment par une politique d'innovation dont il a d'ailleurs été question dans un chapitre précédent, et d'autre part, le souci de restructurer et moderniser les secteurs traditionnels par une politique sectorielle concentrant ses moyens sur l'un ou l'autre secteur.

En Belgique, cette politique sectorielle, qui a en fait pris corps dans ce qu'on appelle, à partir de 1982, la politique des secteurs nationaux (1), a principalement concerné deux secteurs industriels : la sidérurgie d'abord et dans une moindre mesure le textile.

C'est à l'analyse de ces deux secteurs que sera consacrée la section présente. Dans un premier temps, les politiques mises en oeuvre depuis 10 ans seront résumées et dans un second temps, seront repris les résultats d'une étude que le Bureau du Plan a consacrée à l'examen d'un certain nombre d'indicateurs relatifs à ces secteurs et à l'industrie dans son ensemble.

(1) Ceux-ci comprennent la sidérurgie, le textile, les charbonnages, la construction navale et le verre creux.



## 1. LES POLITIQUES MISES EN OEUVRE (1)

### A. Sidérurgie.

Les interventions des pouvoirs publics entre 1982 et 1986 au profit de la sidérurgie ne peuvent être dissociées de l'ensemble des mesures politiques arrêtées depuis 1977 afin de rencontrer la nécessité d'une profonde restructuration du secteur passant par des fermetures, de nouveaux investissements et des dégagelements de personnel dont les effets sont à compenser par le recours à une politique d'accompagnement social et de reconversion.

A ce titre, on retiendra que dès mars 1977, le Gouvernement a décidé de confier une étude approfondie du secteur au consultant international Mc'KINSEY et de garantir, en l'attente du diagnostic, les crédits-relais dont auraient besoin les sidérurgistes.

Cette initiative a permis de mettre sur pied un plan de restructuration approuvé par le Gouvernement le 23 novembre 1978, qui portait tant sur les questions financières que sur les aspects industriels, sociaux et de reconversion.

A ce stade, les pouvoirs publics ont accepté de prendre des participations dans la plupart des entreprises sidérurgiques, de transformer en O.C.P.C. (obligations convertibles participantes conditionnelles) les charges financières dues sur les crédits à long terme et de couvrir les besoins résiduels de trésorerie par des crédits garantis par l'Etat. Le Gouvernement rencontra également les problèmes sociaux en favorisant le recours à la prépension-dégagelement par la prise en charge partielle des intérêts sur les crédits garantis par l'Etat que les entreprises sidérurgiques devaient souscrire à cette fin.

Nonobstant l'amélioration des résultats financiers des entreprises suite à l'application de ces mesures, le Gouvernement a dû redéfinir les objectifs et donc les conditions de viabilité des entreprises sidérurgiques dont les faiblesses persistantes ont été révélées par la détérioration aggravée du marché de l'acier. Les nouvelles orientations ainsi approuvées les 15 et 29 mai 1981 furent :

- \* la fusion COCKERILL SAMBRE avec un objectif de production réduit, un volet commercial, financier et de gestion ;
- \* l'octroi aux autres sociétés du secteur d'un traitement équivalent à celui de COCKERILL SAMBRE ;
- \* et la création de sociétés de financement de la sidérurgie dont la capacité d'emprunt est garantie par l'Etat : BELFIN (Compagnie belge pour le financement de l'industrie) et S.N.S. dont la mission a été reprise en septembre 1982 par la S.N.S.N. (2)

(1) Cette description s'appuie essentiellement sur une documentation mise obligamment à la disposition du Bureau du Plan par le Ministère des Affaires économiques.

(2) Société Nationale pour la restructuration des Secteurs Nationaux.



Dans le contexte du traitement équivalent, le Gouvernement a développé une politique de reconversion au travers de sous-holdings de la S.N.S.N. dont le capital est partagé de manière égale entre les secteurs privé et public. Ces "Invest" disposent de droits de tirage auprès de la S.N.S.N. pour le développement de la manière la plus moderne possible des activités sidérurgiques ainsi que la diversification verticale et horizontale et l'intégration en aval. Ces sociétés peuvent ainsi promouvoir toute activité industrielle et commerciale.

Le bénéfice de l'assistance des pouvoirs publics a donc été acquis aux entreprises sidérurgiques sous des formes multiples. L'arsenal des mesures retenues peut être résumé comme suit :

- \* souscription à des augmentations de capital ;
- \* souscription à des émissions d'obligations convertibles ou non, éventuellement assorties d'une participation bénéficiaire et dont l'existence peut être soumise à la réalisation d'une condition suspensive définie par référence à l'évolution de la structure financière de l'entreprise bénéficiaire ;
- \* octroi de primes en capital en cas d'autofinancement ou de bonifications en intérêt sur les emprunts contractés en vue des investissements ;
- \* octroi de la garantie de l'Etat sur certains emprunts ;
- \* octroi d'exonérations fiscales ;
- \* prise en charge des intérêts par l'Etat pendant une période donnée sur certains emprunts.

Cela dit on ne peut passer sous silence le fait que la Commission des Communautés européennes a développé au cours de cette période une politique sidérurgique afin de permettre à cette industrie de s'adapter aux nouvelles conditions du marché et de rétablir ainsi la viabilité financière des entreprises du secteur.

Dès lors, tant au niveau des choix économiques et industriels qu'au niveau de la forme et de l'intensité des aides accordées à la sidérurgie, les décisions mises en oeuvre par le Gouvernement ont respecté le processus de contrôle revenant à la Commission suite aux décisions instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie. De ce fait, l'Etat n'accorde plus de nouvelles aides à la sidérurgie depuis le 1er janvier 1986.

## **B. Le secteur textile et confection**

Le plan de restructuration des industries du textile et de la confection dit "Plan Claes" a été approuvé par décision de la Commission du 18 novembre 1981.

Ce plan comporte trois volets :

- le volet financier ayant pour objectif le rétablissement de la structure industrielle et financière des entreprises du textile et de la confection gravement affectée par la situation mondiale du textile.



- **le volet social** destiné à pallier les difficultés sociales produites par les licenciements imposés par la restructuration financière des entreprises à la faveur de mesures complémentaires et spécifiques.
- **le volet service** consistant en actions collectives et de conseil en matière d'organisation, de gestion, de formation et de promotion au profit de l'ensemble des entreprises du textile et de la confection.

Le budget prévu pour l'exécution du Plan a été limité à 14,8 milliards de francs par la Commission.

- **Le volet financier.**

Les interventions financières ont été autorisées par la Commission pendant une période de 3 ans réparties comme suit :

- **1981-1982** : formule initiale comportant, à l'exclusion de toute autre intervention, des prises de participations publiques minoritaires et sans droit de vote dans le capital des entreprises demanderesse sur dotation gouvernementale par l'intermédiaire de la Société Nationale pour la Restructuration des Secteurs Nationaux (S.N.S.N.), filiale de la S.N.I.

Ces prises de participations ont été organisées par l'A.R. n° 20 du 23 mars 1982. Elles comportent les conditions essentielles suivantes :

- elles sont minoritaires
- elles donnent droit à la répartition des bénéfices
- elles sont privilégiées quant au remboursement de l'apport
- elles sont remboursables en dix annuités entre la 5<sup>e</sup> et la 15<sup>e</sup> année de leur souscription.

Ces dispositions ont bénéficié à 300 entreprises environ.

- **1983** : formule alternative, c'est-à-dire l'abandon total, conformément aux décisions de la Commission, du système de prise de participation sans droit de vote, qui est remplacé par des aides en intérêt et en capital selon les procédures et les modalités des lois d'expansion économique mais à charge du solde du budget du Plan textile et non du Fonds d'expansion économique. 850 entreprises environ ont bénéficié de cette formule.

Conformément à la décision de la Commission, le volet financier du Plan textile a été définitivement clos le 31 décembre 1983 et les industries textiles et de la confection ne bénéficient plus, depuis le 01 janvier 1984, que des dispositions légales traditionnelles en matière d'aides publiques.





- **Le volet social**

Est destiné à financer les conséquences sur la main-d'œuvre des restructurations opérées à la faveur du volet financier.

Ce volet est administré par la S.N.S.N. et comporte deux lignes d'actions, l'une pendant la période 1981-86, la 2e applicable jusqu'au 31 décembre 1989.

La première ligne d'action a comporté l'octroi d'indemnités complémentaires aux travailleurs licenciés du fait des restructurations des entreprises.

- **Le volet service**

Ce volet est devenu effectivement opérationnel à partir de la mi-83 et a été organisé jusqu'au 31 décembre 1989.

Ce volet comporte uniquement des actions générales de natures diverses au profit de l'ensemble des secteurs textile et confection, à l'exclusion de toute aide financière directe et individuelle destinée à encourager des investissements de développement, de restructuration ou de reconversion.

Ce volet est administré par l'I.T.C.B. (1) à la faveur d'une dotation publique octroyée par l'intermédiaire de la S.N.S.N. dont le montant à étaler sur les années 1982 à 1989 avait été fixé initialement à 5,7 milliards de francs, budget de fonctionnement compris. Ce budget a été réduit sensiblement par décision de la Commission.

En plus de ces différentes activités et dans une optique de cohérence, l'I.T.C.B. a également été chargé, depuis 1984, d'instruire pour le compte des autorités publiques, et sous le contrôle de celles-ci, les dossiers relatifs à l'application des lois d'expansion économique au secteur textile et confection.

2. **L'ÉVALUATION DES POLITIQUES SECTORIELLES.**

L'évaluation des politiques mises en oeuvre et décrites ci-dessus est particulièrement délicate et peu d'analyses y ont finalement été consacrées.

En fait, l'évaluation de la politique industrielle revient à se poser deux grandes questions. La première consiste à se demander dans quelle mesure les grands objectifs de la politique industrielle (diversification et restructuration) ont été rencontrés, et la seconde question consiste à voir si ces objectifs n'auraient pas pu être rencontrés à moindre coût.

---

(1) Institut du Textile et de la Confection de Belgique.



Pour tenter de répondre à la première question, le Bureau du Plan a eu recours à une batterie d'indicateurs sectoriels, dont il a comparé les évolutions depuis la crise, d'une part dans les secteurs fortement aidés et d'autre part dans le reste de l'industrie. Une éventuelle différence de comportement pouvant alors être attribuée à la politique sectorielle proprement dite. Les indicateurs examinés concernent essentiellement la production, les facteurs de production et la compétitivité internationale des différents secteurs. Leur évolution est reprise en annexe 2 et l'on se limitera ici à quelques commentaires exploratoires sur les principaux d'entre eux ; sans prétendre couvrir toute la question de l'efficacité, cette approche a le mérite de poser certaines questions.

Le tableau suivant montre le poids relatif des secteurs étudiés (sidérurgie et textile) dans le total industriel, et cela en termes d'aide publique d'une part, et de valeur ajoutée, stock de capital et emploi d'autre part.

**Evolution de la part des secteurs nationaux (1) dans l'industrie manufacturière**  
(en %)

En termes de	1965	1974	1979	1983	1987
Aides publiques (estimations)		14	24 (2)	30	14
Valeurs ajoutées	21	16	15	13	11
Stock de capital	32	25	22	23	21
Emploi	29	25	20	19	18

(1) Sidérurgie et textile uniquement

(2) Année 1980

La première ligne du tableau montre l'expansion rapide des aides aux secteurs nationaux jusqu'à la première moitié des années '80, après quoi les aides semblent revenir à un cours plus normal.

L'examen de l'évolution de la valeur ajoutée et du stock de capital ne semble par ailleurs pas indiquer que ce fort développement des aides ait accéléré le processus d'ajustement de l'appareil de production industriel vers les secteurs à forte valeur ajoutée. Les mutations auraient même plutôt eu tendance à se ralentir par rapport à la tendance d'avant la crise. Ce qui peut être attribué au net ralentissement de la croissance dont l'effet aurait été de figer les évolutions dans une position attentiste. La faible croissance de l'industrie semblerait d'ailleurs indiquer que les ajustements se sont faits davantage par diminution des secteurs faibles que par augmentation des secteurs forts. Aujourd'hui, les secteurs nationaux ne représentent plus que 11 % de la valeur ajoutée industrielle, mais encore 20 % du stock de capital.



Si les effets en termes de valeur ajoutée et stock de capital ne sont pas évidents, les effets en termes d'emplois semblent par contre s'être accentués sensiblement à partir de la crise. En effet, alors que, de 1965 à 1974, les secteurs nationaux ne perdaient que 4 % en part relative, ils en perdent 6 % de 1974 à 1983. Ce qui s'explique par les gros efforts de rationalisation que les entreprises ont dû fournir pour faire face au ralentissement de la demande et à l'accroissement de concurrence qui a succédé à la première crise pétrolière. Ces efforts de modernisation se manifestent clairement dans le tableau suivant qui reprend l'évolution du stock de capital et de sa partie matériel, que l'on voit en nette augmentation dans pratiquement tous les secteurs, y compris les secteurs nationaux dont le stock de capital est en quasi stagnation, si pas en diminution.

#### Evolution du stock de capital et de sa partie "matériel", par secteur

(en mia F. 80 et %)

Secteurs	1974	1979	1983	1987
Sidérurgie et non ferreux dont : % matériel	172.5 59	158.8 58	165.9 61	151.3 63
Textile et confection dont : % matériel	88.1 47	77.1 46	76.2 52	92.1 62
Industrie manufacturière dont : % matériel	769.6 42	805.7 44	826.8 49	923.3 57

Source : Fichier SECTOR, Bureau du Plan

Comme dans la plupart des pays de la zone O.C.D.E. d'ailleurs, il s'en est suivi des pertes d'emplois considérables. En Belgique, la moitié des effectifs a disparu et ces pertes n'ont pu être supportées socialement que par une aide massive de l'Etat, lequel est intervenu notamment dans le financement des prépensions et a ainsi encouragé les départs volontaires. Et sans doute, rejoint-on ici la problématique de la confusion difficilement évitable entre objectifs économiques et sociaux.

Finalement, on a ainsi assisté dans ces secteurs, et contrairement à ce que l'on a observé dans le reste de l'industrie (1), à un renforcement de la **substitution capital-travail**, qui apparaît clairement dans le tableau suivant.

(1) A l'exception des industries d'équipement toutefois

**Evolution de l'intensité de capital par secteur**

(Taux de croissance moyens)

Secteurs	1974/65	1979/74	1983/79	1987/83
Sidérurgie et non ferreux	2.99	4.91	6.18	4.55
Textile et confection	5.42	5.20	4.15	6.32
Fabrications métalliques	5.10	2.77	6.23	5.22
Autres industries	6.89	4.40	2.06	2.96
Industrie manufacturière	5.66	4.33	3.76	3.51

Source : Fichier SECTOR, Bureau du Plan.

En ce sens, la politique des pouvoirs publics aurait donc été efficace, mais elle est à mettre en relation avec le coût particulièrement élevé de l'opération dont l'évolution figure dans le tableau en annexe 1. Ainsi, entre 1980 et 1985, les aides aux secteurs nationaux auraient coûté près de 50 milliards de F. en moyenne par an.

Nous examinerons pour terminer l'évolution des **indices de compétitivité** à l'exportation qui sont finalement révélateurs de l'état de santé des secteurs industriels belges. Cet indice semble, depuis la moitié des années '80, être en voie d'amélioration, alors qu'il n'avait cessé de se dégrader depuis près de 15 ans dans la plupart des secteurs, comme le montre le tableau suivant, qui indique par ailleurs une légère désécialisation de la Belgique dans le domaine sidérurgique depuis 1973.

**Evolution de la part des exportations belges dans les exportations mondiales.**

(en %)

Secteurs	1970	1973	1979	1983	1987
Sidérurgie et non ferreux	17.1	17.6	12.9	11.3	12.2
Textile et confection	11.1	12.2	9.9	9.3	9.4
Industrie manufacturière.	7.0	7.5	6.8	5.8	6.0

Source : VOLIMEX, C.E.E. ; Calculs Bureau du Plan.



Mais dans quelle mesure peut-on attribuer cette amélioration de compétitivité aux seules aides sectorielles, quand on constate que tous les secteurs bénéficient également de cette amélioration ? Les paramètres d'environnement macroéconomique et international qui se sont modifiés considérablement durant cette période ont sans conteste également un grand rôle à jouer. Qu'il suffise de rappeler par exemple, les importantes décisions qui ont été prises dès 1982 (dévaluation du FB, blocage des salaires), la chute des prix du pétrole en 1986, ou encore la reprise récente de la demande d'acier dans les pays industrialisés.

L'analyse sectorielle qui a été résumée ci-dessus a en fait montré les limites de la méthodologie utilisée. Certes la méthode a-t-elle permis de mettre en évidence certains éléments et notamment le renforcement de l'intensité de capital dans les secteurs puissamment aidés, mais elle reste muette sur deux questions :

- dans quelle mesure peut-on dissocier l'effet des politiques sectorielles et macroéconomiques ou autres ?
- le même résultat n'aurait-il pu être atteint à un moindre coût ?

La réponse à de telles questions ne paraît pouvoir être résolue que par le recours éventuel à des modèles de type sectoriel qui permettraient de tester plusieurs scénari. Mais cela reste à faire ...

### 3. En guise de conclusion générale.

La question de l'évaluation des politiques industrielles est très complexe. Elle a surgi du foisonnement de mesures mises en oeuvre par les Etats en vue de se protéger des effets de la crise, notamment dans le secteur industriel, et la réponse à cette question restera finalement fort dépendante de la transparence qui règnera en matière d'information. Pour bien évaluer, il importe en effet avant tout de disposer d'une information complète et précise sur les objectifs poursuivis et les mesures mises en oeuvre à cet effet. Mais ce n'est pas chose simple car d'une part, les objectifs ne sont pas toujours clairement identifiés ou ont évolué dans le temps, ou encore ne sont pas quantifiables et d'autre part, l'instrumentaire dont disposent les pouvoirs publics s'est considérablement diversifié au cours des dernières années, rendant plus complexe la quantification.

Quant aux méthodes d'évaluation, elles sont multiples et vont des enquêtes et interviews généralement utilisées pour les évaluations "a posteriori" aux modèles économétriques très sophistiqués davantage axés sur l'évaluation "a priori" des effets de mesures envisagées. Chacune de ces méthodes présente ses avantages et ses inconvénients. Les unes plus qualitatives sont souvent partielles et peuvent s'avérer fort coûteuses, alors que les autres plus quantitatives permettront d'intégrer les effets induits mais dépendront fortement des hypothèses retenues.



Dans l'ensemble, les évaluations qui ont été faites en Belgique, le plus souvent "a posteriori" d'ailleurs, tendent à conclure à une relativement faible efficacité des mesures tant en termes d'ajustements que d'incitation à l'investissement, que ces mesures soient fiscales ou directes. Dans les secteurs traditionnels où les aides directes furent très importantes, il semble néanmoins que l'aide publique ait pu avoir un certain impact sur l'intensité de capital des secteurs qui auraient pu maintenir ainsi leur compétitivité. Mais fut-il optimal eu égard au coût relativement élevé de l'opération ? La même question peut d'ailleurs se poser pour les autres secteurs où l'on ne peut nier le franc succès de certaines dépenses fiscales. De plus, il reste toujours difficile de dire quelle est, dans la reprise actuelle des investissements, la part des incitations et celle de l'amélioration de la conjoncture économique.

Et finalement, si l'on excepte les aides justifiées pour des raisons sociales, les aides ne sont-elles pas souvent justifiées au nom de la compétitivité, en raison du fait que d'autres en accordent et qu'il faut au moins accorder la même chose si l'on veut rester compétitif ? Mais cela crée des risques évidents de surenchères entre Etats, surenchères qui ont été dénoncées par la Commission Européenne dans son analyse des aides d'Etat dans la perspective de 1992, et qui vont à l'encontre d'une allocation optimale des facteurs de production.

Au total, le bref aperçu qui vient d'être fait montre qu'il y a encore du pain sur la planche pour l'économiste soucieux d'efficacité et d'évaluation.



## ANNEXE 1

**Les aides publiques aux entreprises privées en Belgique**  
(Répartition selon l'origine du financement)

(en milliards de F.)

t	Aides budgétaires			Aides débudgétisées				Total général	
	Pouvoir Central (1)	Régions (2)	sous-total	Préfinancements (3)	Dépenses fiscales (4)	Opération Maribel	sous-total		dont : Secteurs nationaux (5)
1975	25.6		25.6	5.5	17.1		22.6	48.2	14.3
1976	30.6		30.6	9.5	18.6		28.1	58.7	21.2
1977	36.4		36.4	5.5	23.0		28.5	64.9	17.7
1978	44.1		44.1	9.1	34.1		43.2	87.3	25.3
1979	45.3		45.3	13.2	44.4		57.6	102.9	27.6
1980	37.8		57.4	21.0	44.6		65.6	123.0	41.5
1981	33.8		61.2	43.8	35.8	15.0	94.6	155.8	57.2
1982	30.4		55.9	52.0	45.7	27.9	125.6	181.5	57.4
1983	39.2	19.7	58.9	42.7	57.8	15.0	115.5	174.4	49.4
1984	34.3	22.7	57.0	33.2	67.6	13.0	115.8	172.8	45.5
1985	32.2	25.0	57.2	46.5	81.7	13.0	141.2	198.4	54.0
1986	44.1	21.2	65.3	13.5	87.4	13.0	113.9	179.2	(18.9)
1987	41.4	(21.2)	62.6	23.6	(78.8)	13.0	115.4	178.0	(37.6)

Sources : Calculs Bureau du Plan d'après :

- (1) Ministère des Finances, codes 31, 32, 51, 81 du Regroupement économique et fonctionnel des opérations du pouvoir central, entreprises privées.
- (2) Ministère des Affaires économiques et Régions.
- (3) Etude de la Banque Nationale de Belgique (Jusqu'en 1985). Intervention de la Société nationale des secteurs nationaux (depuis 1986)
- (4) Ministère des Finances, service d'études (Jusqu'en 1981) ; Annexe à l'Exposé général du Budget (à partir de 1982).
- (5) Banque Nationale de Belgique (Jusqu'en 1985). Dépenses de la S.N.S.N., du Fonds d'Expansion Economique, du Fonds de Solidarité Nationale, et du Fonds des Constructions Maritimes (depuis 1986).

Note. Pour assurer la continuité des séries et vu l'extrême diversité des sources utilisées, le champ d'analyse de la présente évaluation a dû être quelque peu modifié par rapport à celui de la précédente évaluation de 1987. Ce qui explique certaines différences, les ordres de grandeur et les tendances restant les mêmes. Les données de 1987 sont pour la plupart estimées.



## ANNEXE 2

## ANALYSE SECTORIELLE

## Sidérurgie et non ferreux

	74 (a)	79(a)	83(a)	84(a)	85(a)	86(a)	87(a)	79/74(b)	83/79(b)	87/83(b)
<b>Production et facteurs de production :</b>										
Production (en mia F80)	267.8	249.1	234.4	250.8	263.4	240.0	244.2	- 1.4	- 1.5	1.0
Valeur ajoutée c.f. (en mia F80)	58.2	57.2	59.2	61.6	64.4	61.4	62.3	- .3	0.9	1.3
Stock de capital net (en mia F80)	172.5	168.8	165.9	161.9	162.2	157.0	151.5	- 1.6	1.1	-2.2
Emploi (en milliers d'unités)	80.7	65.7	64.0	52.1	48.6	45.76	41.3	- 6.2	-4.8	-6.5
Investissements (en mia F 80)	26.7	4.00	15.2	10.1	14.1	8.7	8.2	-31.6	39.7	-14.3
<b>Ratios :</b>										
Intensité de capital (en mil F80)	1902.0	2417.6	3073.2	3107.7	3338.6	3432.8	3671.5	4.9	6.2	4.5
Productivité du travail (en mil F80)	641.8	871.0	1096.8	1183.2	1324.8	1342.4	1509.7	6.3	5.9	8.3
Capital matériel (en % du total)	58.6	57.7	61.4	61.7	62.4	62.8	63.2	- .3	1.6	0.7
Indice de compétitivité (export. belges en % des export. mondiales)	14.8	12.9	11.3	10.9	11.0	11.9	12.2	- 2.7	- 3.3	1.9

(a) Niveaux

(b) Taux de croissance moyens

## Textiles et vêtements

	74 (a)	79(a)	83(a)	84(a)	85(a)	86(a)	87(a)	79/74(b)	83/79(b)	87/83(b)
<b>Production et facteurs de production :</b>										
Production (en mia F80)	217.6	187.5	192.6	196.3	196.7	201.9	197.0	-2.9	0.7	0.6
Valeur ajoutée c.f. (en mia F80)	74.4	63.3	63.0	60.4	59.3	60.4	58.8	-3.2	- .1	-1.7
Stock de capital net (en mia F80)	88.1	77.1	76.2	81.6	83.5	86.5	92.1	-2.7	- .3	4.8
Emploi (en milliers d'unités)	227.0	146.9	123.6	123.9	122.5	119.8	116.7	-8.3	-4.3	-1.4
Investissements (en mia F80)	10.9	5.5	10.7	13.8	11.1	12.7	15.7	-12.7	18.2	10.0
<b>Ratios :</b>										
Intensité de capital (en mil F80)	388.3	524/6	617.4	658.8	681.2	722.3	789.0	6.2	4.2	6.3
Productivité du travail (en mil F80)	327.9	430.7	510.7	487.6	483.7	504.0	504.2	5.6	4.4	- .3
Capital matériel (en % du total)	46.5	45.8	51.8	55.2	57.2	59.4	62.2	- .3	3.2	4.7
Indice de compétitivité (exportations belges en % des export. mondiales)	11.8	9.9	9.3	9.1	9.1	9.1	9.4	-3.5	-1.6	0.3

(a) Niveaux

(b) Taux de croissance moyens

Source : I.N.S., Bureau du Plan





### ANNEXE 3

#### Liste des organismes officiels procédant à des évaluations en Belgique.

Cette liste n'est pas exhaustive. Elle reprend un certain nombre d'organismes qui, en dehors du Parlement, des Ministères des Affaires économiques et des Finances, procèdent régulièrement ou occasionnellement à des évaluations.

- 1) Conseil Central de l'Economie
- 2) Banque Nationale de Belgique
- 3) Bureau du Plan
- 4) Services de la Programmation et de la Politique Scientifique
- 5) Société Nationale pour la restructuration des secteurs nationaux
- 6) Commission d'Orientation et de Coordination des Commandes publiques
- 7) Office belge de l'Economie et de l'Agriculture
- 8) Universités
- 9) Bureaux d'étude privés à la demande du Gouvernement ou des Exécutifs régionaux.