

Le plan Marshall dans la ligne des contrats d'avenir

Lancé le 11 juin 2005 par le président Di Rupo, le mal-nommé Plan Marshall pour la Wallonie a fait depuis lors l'objet de multiples commentaires, gloses, et exégèses à l'occasion de sa présentation médiatisée par le gouvernement wallon le 30 août à Namur. S'agirait-il de la « potion magique » susceptible d'engendrer le « réveil » wallon — comme d'aucuns l'ont prétendu — pour amener notre Région vers des lendemains qui chantent ? Ne faut-il pas, au contraire, constater que ce plan se situe, dans son contenu, dans la ligne des Contrats d'avenir, qui se sont succédé depuis 1999, tout en les affinant pour les rendre opérationnels par le recentrage des objectifs, l'affectation de moyens budgétaires et l'identification des sources de financement ? Continuité et opérationnalisation ne peuvent toutefois faire l'économie de plusieurs questions cruciales pour la réussite du plan.

Michel Capron

DU CONTRAT D'AVENIR AU PLAN MARSHALL

Éphémère président du gouvernement wallon en 1999-2000, Elio Di Rupo avait lancé, à l'époque, l'idée d'un premier Contrat d'avenir pour la Wallonie, avant de se retirer sous ses tentes, maïorale à Mons et présidentielle à Bruxelles, en laissant le soin à son successeur, Jean-Claude Van Cauwenberghe, de peaufiner et d'opérationnaliser le profil de ce contrat nouveau. Depuis lors, nous avons connu la version Cawa (Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé) en 2002,

puis le Contrat d'avenir pour la Wallonie renouvelé (ou Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons) début 2005. Ce dernier, adopté le 20 janvier 2005 par le gouvernement wallon, s'affirmait « comme le document de référence destiné à soutenir une dynamique positive pour la Wallonie¹ ».

Plus précisément, ce Contrat d'avenir renouvelé présentait en son chapitre IV (intitulé « Définissons nos priorités et affinons notre méthodologie ») quatre plans stratégiques transversaux (P.S.T.) : « Création d'activités » (P.S.T. 1), « Développement

¹ *Le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, février 2005, p. 62.

du capital humain, des connaissances et du savoir-faire » (P.S.T. 2, en commun avec la Communauté française), « Inclusion sociale » (P.S.T. 3) et « Développement territorial équilibré » (P.S.T. 4). Selon le gouvernement wallon, ce contrat « identifie clairement et fait coexister de manière équilibrée les deux objectifs centraux de la Région, à savoir **la création d'activités et l'inclusion sociale**, en traduisant ceux-ci en **termes de développement territorial équilibré et de valorisation de notre capital humain**² ». La finalisation de ces quatre plans est promise au cours du premier semestre 2005, avec « des objectifs chiffrés, des indicateurs d'évaluation et un calendrier de réalisation³ ». Enfin, chacun de ces plans comprend un ensemble de « chantiers », c'est-à-dire d'actions concrètes à entreprendre. Toute cette architecture prétend exprimer la volonté du gouvernement wallon de réinscrire la région « dans une tendance volontariste et une logique d'expansion pour renouer avec une prospérité partagée par tous⁴ ».

Dans les mois qui ont suivi, cet optimisme volontariste fut fortement tempéré, non seulement par les analyses quelque peu provocatrices du sénateur Alain Destexhe (M.R.), mais aussi par plusieurs économistes de renom mettant en exergue que, si le déclin était enrayé, le redressement n'en était pas pour autant entamé. Au point qu'en juin dernier Elio Di Rupo (P.S.), appuyé par Joëlle Milquet (C.D.H.) a jugé bon d'intimer au gouvernement wallon d'accélérer l'opérationnalisation du contrat. Si bien que, le 30 août dernier, le ministre-président

de l'époque, Jean-Claude Van Cauwenberghe, et son équipe annonçaient fièrement, dans un barnum médiatique bien orchestré, la naissance du plan Marshall pour la Wallonie (plus prosaïquement dénommé « Les actions prioritaires pour l'avenir wallon »), destiné à inaugurer une quasi-révolution culturelle en terre wallonne.

Je voudrais montrer en quoi, à mon sens ce plan Marshall s'inscrit, pour le fond, dans la continuité des Contrats d'avenir successifs tout en les approfondissant dans leurs modalités d'application : ciblage sur un nombre restreint de priorités, attribution d'un budget à chaque « chantier », mise en évidence des moyens de financement des dites priorités, gouvernance au niveau de la Wallonie.

DANS LA CONTINUITÉ DES CONTRATS D'AVENIR

Comme on l'a vu, la dernière mouture du Contrat d'avenir présentait quatre plans stratégiques transversaux à mettre en œuvre simultanément durant le premier semestre 2005. Petit retard à l'allumage : seules deux fusées sur quatre se trouvent, avec deux bons mois de retard, sur l'aire de tir, dans une version quelque peu modifiée. Il s'agit des plans stratégiques transversaux « Création d'activités et d'emplois » (l'ancien P.S.T. 1) et « Formation, recherche et technologies de l'information et de la communication » (l'ancien P.S.T. 2), traduits en cinq axes prioritaires auxquels est affectée, pour la période 2006-2009, une somme globale de 1 milliard d'euros⁵. Au passage, ces priorités s'adjoignent l'un ou l'autre

² *Op. cit.*, p. 133-134 (en gras dans le texte).

³ *Idem*, p. 133.

⁴ *Ibid.*, p. 61.

⁵ En fait, comme on le verra, ce sont 1,5 milliard d'euros qui seront affectés, grâce notamment à du financement alternatif (par des emprunts à long terme).

« chantier » du P.S.T. 4⁶, notamment l'assainissement des sites désaffectés et l'équipement des zones d'accueil des activités économiques. Limitons-nous ici à une brève présentation des cinq axes prioritaires.

L'axe 1, « Créer des pôles de compétitivité », auquel on affecte au total 280 millions d'euros couvrant, pour les cinq pôles retenus (j'y reviendrai ci-dessous), des investissements publics et des aides à l'investissement, le financement de la recherche et de la formation, l'accueil des investisseurs étrangers et un soutien aux exportations. L'axe 2, « Stimuler la création d'activités », doté de 872 millions d'euros, comprend notamment la rationalisation des organismes d'animation économique, l'optimisation des aides à l'expansion économique, la promotion de l'emploi des jeunes et, surtout, l'assainissement des sites d'activités économiques désaffectés (343 millions d'euros) et l'équipement des zones d'accueil des activités économiques (les zonings : 231,89 millions d'euros). L'axe 3, « Alléger les fiscalités sur l'entreprise » (98,5 millions d'euros), vise la suppression progressive (et compensée) de différentes taxes régionales, provinciales et locales et la création de « zones franches » (dotées de facilités fiscales et d'un régime préférentiel en matière d'aides) dans des communes présentant des difficultés socioéconomiques importantes. L'axe 4, « Doper la recherche et l'innovation en lien avec l'entreprise » (150 millions d'euros), vise notamment à renforcer le développement des *spin off* et des *spin out*⁷ (90 millions d'euros). Enfin,

l'axe 5, « Susciter des compétences pour l'emploi » (160 millions d'euros) a pour objectifs de répondre aux besoins dans les métiers en pénurie, de lancer un plan langues et de renforcer l'enseignement qualifiant.

Cette énumération quelque peu fastidieuse (bien que non exhaustive) permet néanmoins de se faire une idée des différents domaines couverts par le plan. À cet effet, appel est fait, non seulement au gouvernement fédéral (notamment en matière de défiscalisation des aides aux entreprises), mais aussi à un ensemble d'acteurs socioéconomiques régionaux : organismes de développement publics tels les intercommunales ou la S.R.I.W., pouvoirs locaux, entreprises privées, universités, organisations syndicales et monde associatif, de manière à rendre plus efficace la mise en œuvre du plan. Dans le texte de ce plan, on a pris soin de se référer, pour chacune des mesures constituant les différents axes, à l'un ou l'autre « chantier » du Contrat d'avenir, une manière de bien marquer la continuité entre les deux initiatives. Il n'empêche : le P.S.T. 3 « Inclusion sociale⁸ », le secteur non-marchand et une partie du P.S.T. 4 ne sont pas repris ici, et l'on se demande quels moyens pourront encore leur être affectés. Par ailleurs, d'autres critiques pointent la part très faible réservée à la recherche fondamentale, tout comme l'absence de secteurs riches en gisements d'emplois comme la rénovation des logements ou les énergies vertes⁹. Le plan Marshall, manifestement d'inspiration socialiste « moderne », voire sociale-libérale¹⁰, donne l'impression

⁶ Par contre, le PST 3 « Inclusion sociale », présenté comme le second objectif central aux côtés de la création d'activités, est totalement absent. Toutefois, le 19 octobre, le gouvernement wallon a annoncé un plan d'inclusion sociale à hauteur de quelque 300 millions d'euros en faveur du logement, des personnes handicapées, des chômeurs et des personnes âgées

⁷ Il s'agit de sociétés créées à partir des recherches effectuées dans les universités (*spin off*) et les entreprises (*spin out*) dont celles-ci ne souhaitent pas développer le produit en leur sein.

⁸ Il comprend notamment les politiques du logement, des seniors et des personnes handicapées, l'intégration des personnes d'origine étrangère, le soutien aux personnes précarisées et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

⁹ Voir notamment les analyses pertinentes de St. Hazée, « L'envers du plan Marshall wallon. Analyse d'une opération médiatique », *Etopia*, 30 septembre 2005.

¹⁰ La comparaison avec les actions proposées dans « L'Économie wallonne en question », *Cahiers du Centre Jean Gol*, août 2005, p. 68-80, serait instructive à cet égard.

¹¹ Et ce dans la perspective d'impulser l'éclosion de projets industriels ou de services, qui font souvent défaut. Le soutien des *spin off* et *spin out* est important, mais ne peut suffire à lui seul.

¹² Implantation par Arcelor d'une aciérie électrique et d'une coulée continue pour l'inox en amont du laminoin Carlam à Charleroi. Ce projet ne crée que quelque deux-cents emplois directs et autant d'emplois indirects...

que l'on veut faire tout (et même plus...) pour activer l'esprit d'entreprise¹¹ ou attirer les capitaux et investisseurs, wallons et étrangers, en supposant que, comme par miracle, une création significative d'emplois s'ensuivra. Ce plan me paraît dénué de cette volonté politique de mettre en œuvre toutes les conditions pour que soient créés en Wallonie des emplois durables, dans de bonnes conditions de travail. Autrement dit, si l'on offre un nombre non négligeable d'avantages aux investisseurs, ce devrait être à condition de créer réellement des emplois non destinés à disparaître une fois que les opérateurs industriels, ayant bien profité des conditions avantageuses proposées, iront s'installer ailleurs.

Pour ce qui est des avancées opérationnelles, notons tout d'abord que le plan affecte aux axes et « chantiers » des montants budgétaires précis et indique les sources de financement destinées à soutenir cet effort budgétaire. Ce qui ne va toutefois pas sans soulever un certain nombre de questions.

EFFORT ET SOURCES DE FINANCEMENT : OUI, MAIS...

Pour l'ensemble du plan, l'effort atteint 1,5 milliard d'euros, soit quelque 375 millions d'euros par an. C'est important eu égard aux moyens financiers de la Région et le ciblage sur cinq axes d'action constitue un progrès par rapport aux Contrats d'avenir antérieurs. Si l'on veut cependant un peu élargir l'horizon, c'est quatre fois moins qu'en Flandre et cela correspond, sur quatre ans, à un peu plus que la création d'un complexe

sidérurgique comme Carinox¹² par an. Cela devrait donc inciter à une certaine modestie. D'autre part, ce sont surtout les moyens de financement sur lesquels la Région compte s'appuyer qui posent problème. En fait, sur le 1,054 milliard d'euros de sources de financement internes à la Région, les seuls montants certains comprennent 180 millions d'euros provenant de la vente de 50 % de la participation de la Région dans Arcelor, 60 millions d'euros issus de dividendes de la S.R.I.W. et, à la rigueur, 40 millions d'euros résultant de la réallocation de dépenses publiques non prioritaires. Pour le solde, 301 millions d'euros sont attendus (et espérés) d'une politique de rigueur budgétaire et de contributions à obtenir de la trésorerie d'organismes pararégionaux (non identifiés dans le Plan) et 473 millions d'euros proviendraient de marges budgétaires dégagées à partir de projections basées sur des hypothèses de croissance économique d'ici 2009. Ce dernier montant est d'autant plus sujet à caution qu'il préjuge d'une évolution conjoncturelle européenne, voire mondiale, sur laquelle la Région n'a aucune prise. Enfin, le financement alternatif externe de 500 millions d'euros est constitué d'emprunts à long terme auprès d'organismes bancaires, dont il faudra assumer le remboursement. C'est dire que les priorités présentées dans le plan vont absorber les marges budgétaires futures — s'il y en a — au détriment des autres politiques et notamment de la politique sociale. Bref, il faut une solide dose de conviction politique pour prétendre nier la fragilité de cet échafaudage fi-

nancier. D'autres questions se posent lors d'un examen attentif des différents axes du plan. Je me limiterai ici aux pôles de compétitivité.

LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Le gouvernement wallon a sans doute eu raison de vouloir limiter le nombre de pôles de compétitivité¹³ jugés prioritaires. Les cinq pôles, retenus sur la base d'un ensemble d'indicateurs et de critères, sont censés susceptibles de « viser une taille critique à l'échelle européenne voire mondiale et constituer un moteur pour les exportations régionales comme pour l'attraction des investissements

étrangers¹⁴ ». Ces pôles prioritaires sont les sciences du vivant (industrie pharmaceutique, production de matériel médical, produits de santé), l'agroalimentaire (produits de bouche, confiserie, chocolaterie, eaux), l'ingénierie mécanique (fabrication d'équipements, de matériel, de chaînes de montage), le transport et la logistique (sociétés de fret, transporteurs, transport multimodal), l'aéronautique et l'aérospatial (avionneurs et sous-traitants, produits pour l'espace, télescopes, par exemple). On aurait sans doute pu retenir d'autres secteurs, mais analysons ceux-ci à la lumière de quelques critères repris dans le tableau ci-dessous.

¹³ Ceux-ci sont définis comme « la combinaison d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques et privées engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant » (Les actions prioritaires pour l'avenir wallon, 30 août 2005, p. 4).

¹⁴ *Les actions prioritaires...*, p. 4. La structure de pilotage des pôles sera installée durant le premier semestre 2006, avec comme pilotes l'université de Liège pour l'aéronautique-spatial et la logistique, l'académie de Liège (avec Gembloux) pour l'agroalimentaire, l'U.L.B. pour les sciences du vivant, l'U.C.L. et Polytech Mons pour l'ingénierie mécanique.

Pôles de compétitivité : quelques caractéristiques

Pôle	Entreprises	Emplois	Taux de croissance 1995-2002	Leaders
Sciences du vivant	599	13 735	28,9 %	Glaxo-Smithkline, I.B.A., U.C.B.
Agroalimentaire	3 415	26 343	9,1 %	Ferrero, Spa-Monopole, Kraft
Ingénierie mécanique	635	9 467	3,9 %	Caterpillar, Alstom, Eurogal
Transport, Logistique	1 714	21 250	61 %	T.N.T., Exel Logistics
Aéronautique, Aérospatial	76	4 804	7 %	Sonaca, Sabca, Tech-space, Aero, Alcatel

Source : *La Libre Belgique*, 31 août 2005.

Que constate-t-on ? D'une part, outre les leaders, de taille grande ou moyenne, un grand nombre de petites, voire de très petites entreprises ; des taux de croissance extrêmement variables selon les pôles,

dans un passé relativement récent, mais qu'en est-il à l'heure actuelle ? L'ensemble des pôles représente par ailleurs un nombre relativement important d'emplois pour la Région. D'autre part, à l'exception

du secteur aéronautique, les entreprises leaders sont toutes des filiales de multinationales dont les centres de décision stratégiques se trouvent à l'étranger et dont la politique industrielle, financière et de recherche n'est en rien commandée par les besoins de la Région wallonne. Si certaines de ces filiales atteignent une taille critique au niveau européen, c'est sans doute parce que cela cadre bien, pour le moment, avec les objectifs de leur maison mère. Enfin, à l'examen du seul secteur où figurent des entreprises à capitaux publics wallons, à savoir l'aéronautique (Sonaca, Techspace Aero), il apparaît qu'il s'agit de sous-traitants dépendant, pour leur avenir de puissants clients (notamment Dassault, Airbus, Boeing, Bombardier, etc.) dans un secteur soumis à forte concurrence et affecté d'importantes variations conjoncturelles¹⁵. Or, même en établissant des synergies entre Sonaca, Sabca et Techspace Aero, ces entreprises resteront dépendantes du rythme de commandes de leurs clients et économiquement fragiles vu leur sous-capitalisation. En outre, étant donné le caractère stratégique national de ce pôle pour les grands pays européens, le positionnement de la Région à ce niveau reste problématique.

L'essentiel des budgets affectés aux pôles de compétitivité (270 millions d'euros sur un total de 280 millions d'euros) est affecté à trois types de mesures : les investissements publics en actifs et participations (50 millions d'euros), les projets de recherche (120 millions d'euros), les aides à l'investissement (45 millions d'euros) et la formation (55 millions

d'euros). Quand on sait que ces budgets sont étalés sur quatre ans et concernent cinq secteurs comprenant chacun plusieurs entreprises leaders, il n'est pas difficile d'imaginer que l'on retombe, sans l'avoir voulu, dans un certain type de saupoudrage que le gouvernement wallon prétend précisément vouloir éviter... Si en soi le domaine d'allocation de chaque budget est pertinent, à la sortie les entreprises concernées risquent de se retrouver dotées de sommes dérisoires, du moins si l'on se situe au niveau européen, qui est bien celui visé pour les pôles sélectionnés. Par ailleurs, rien n'est dit jusqu'à présent sur les critères d'allocation des budgets aux différentes entreprises (taille, nombre d'emplois, nombre de projets, localisation, perspectives d'avenir...), pas plus d'ailleurs que sur l'évaluation des effets de ces soutiens et/ou investissements publics. Remarquons enfin qu'aucun de ces pôles — hormis celui des sciences du vivant — n'est à strictement parler « innovant » : il s'agit d'activités implantées depuis un certain temps en terre wallonne et dont toutes n'ont pas d'égales perspectives d'avenir.

Un examen précis des autres axes du plan révélerait sans doute des faiblesses pouvant également prêter le flanc à la critique, que l'on pense simplement à la multiplicité des « zones franches » retenues, engendrant inévitablement un fractionnement sensible des aides prévues à cet effet. Ces différentes critiques, nécessaires à mon sens, ne signifient toutefois pas qu'il faille rejeter le plan : les efforts qu'il présente en termes de recherche et développement, de formation,

¹⁵ Que l'on pense à la Sonaca, où la direction vise à « dégager » quelque 279 emplois sur 1 799, après avoir procédé à d'importantes embauches il y a quelques années.

de stimulation de l'activité économique sont évidemment à encourager. Ce plan ne sera cependant réellement efficace que s'il est soutenu par l'engagement réel des partenaires socioéconomiques sollicités, par l'application des principes de gouvernance qu'affirme le gouvernement wallon et s'il débouche, enfin, sur une création significative d'emplois durables. Ces exigences étaient déjà présentes au moment de la présentation du premier « Contrat d'avenir ». À mesure que l'on a progressé dans la précision, le ciblage et l'opérationnalisation des principes et des axes majeurs de ce contrat, dont le Plan Marshall constitue l'ultime version, ces exigences prennent d'autant plus de relief.

AU PIED DU MUR...

Elio Di Rupo, qui a dû se résoudre, bon gré mal gré, à remplacer Jean-Claude Van Cauwenberghe à la tête du gouvernement wallon, sait qu'il n'a pas droit à l'erreur. Le « Marshall » wallon doit, sous peine d'échec, s'atteler à une triple tâche. Tout d'abord, convaincre les partenaires pressentis, et notamment les investisseurs potentiels et les entreprises privées concernées, de s'engager résolument dans les voies tracées par le plan. Il s'agit notamment de refaire en sens inverse le chemin parcouru par les holdings et groupes financiers nationaux qui, dans les années septante et quatre-vingt, ont désinvesti massivement du secteur productif wallon au profit de placements financiers autrement plus lucratifs. La galaxie d'Albert Frère en est évidemment le prototype. En second lieu, il s'agira de mettre en

pratique les principes d'une saine gouvernance au niveau wallon. C'est ainsi que la lutte contre les sous-régionalismes étroits et les divers saupoudrages qu'ils engendrent, l'éradication des clientélismes de tout genre, la rationalisation des outils d'animation économique et des organismes pararégionaux, la réduction des incompatibilités et cumuls les plus divers, la promotion de la transparence et de l'efficacité de l'administration wallonne représentent autant de lourds défis à relever. Et ce d'autant plus que les « affaires » autour de la société de logements La Carolorégienne rappellent la nécessité, non seulement d'un « Code de la démocratie locale », mais aussi de la mise en œuvre des principes éthiques à tous les étages du système politique en Wallonie.

Enfin et surtout, l'impératif de la création d'emplois durables devrait se trouver constamment au centre des préoccupations d'Elio Di Rupo et de son équipe, même s'il est bien connu que toute reconversion, économique et sociale, requiert beaucoup de temps. Il reviendra en outre notamment aux organisations syndicales, mais aussi au Conseil économique et social de la Région wallonne (C.E.S.R.W.), de contrôler de près, dans cette perspective, les étapes de mise en œuvre de l'ensemble des « actions prioritaires » au fil des mois et des années. ■