

Restructurations sectorielles et intervention publique en Belgique

par Alain BALASSE

Premier Assistant au Département de Microéconomie de l'Université de Mons

et Giuseppe PAGANO

Assistant au Département d'Etude du secteur public de l'Université de Mons

I. Introduction

Dans les pays industrialisés, les différentes crises qui se sont succédées ces vingt dernières années ont atteint de plein fouet le système productif. En particulier, le ralentissement de la croissance, l'émergence de nouveaux pays producteurs¹ et la diffusion de techniques nouvelles ont considérablement ébranlé des pans entiers de l'industrie traditionnelle. La Belgique n'échappe pas à cette règle. Au contraire, souffrant dès le départ d'une structure productive excessivement axée sur les secteurs régressifs², elle a rapidement été confrontée à des difficultés considérables, rendant nécessaires de vastes opérations de restructuration.

Si les secteurs les plus directement concernés – qui, en Belgique, correspondent assez bien aux secteurs anciennement dits *nationaux*: acier, textile, charbonnage, verre, chantiers navals – relèvent, en principe, exclusivement de l'économie privée, il est frappant d'observer que leur restructuration a, le plus souvent, été mise en oeuvre ou, en tout état de cause, financée par les pouvoirs publics.

Le coût de cette intervention étatique, ciblée mais étalée dans le temps, se chiffre en dizaines de milliards de F; et la question de son opportunité a souvent été posée.

La Belgique n'a pas de longue tradition *nationalisante* et, par le passé, l'intervention des pouvoirs publics en vue de sauver les charbonnages wallons s'est soldée par un échec. Il n'est pas étonnant dès lors que, dans un premier temps, le principe même de l'intervention étatique ait été décrié. Cependant, le recul permet aujourd'hui un jugement sans doute plus nuancé.

Aussi, nous proposons-nous d'examiner plus particulièrement deux secteurs d'activité qui ont fait l'objet, dans un passé récent, de mesures de redressement: l'acier et l'industrie textile. Pour chacun d'entre eux, l'analyse sera basée sur un même schéma en quatre phases: rappel de l'importance du secteur pour l'éco-

(1) Voir O.C.D.E., *Les nouveaux pays industrialisés: défi et opportunités pour les industries des pays de l'OCDE*. Paris, 1988.

(2) Voir, par exemple, A. NYSENS et G. POULLET, Parts de marché des producteurs de l'UEBL sur les marchés extérieurs et intérieur. *Cahiers de la Banque Nationale de Belgique*, N° 7, 08/1990.

nomie nationale, description des principaux facteurs explicatifs de la crise, présentation des grandes orientations de la restructuration et, enfin, évaluation des résultats de l'action publique, à travers l'évolution des principaux indicateurs classiques d'activité.

Le choix de ces deux secteurs, s'il comporte inévitablement une part d'arbitraire, se justifie à différents égards.

D'une part, chaque plan concerne l'une des deux principales régions économiques du pays : l'acier en Wallonie et le textile - essentiellement - en Flandre. D'autre part, les deux plans présentent de nombreuses caractéristiques communes : intervention massive du secteur public opérée sur une même période (1980-1987), accroissement de la productivité et pertes d'emplois, encadrement social, réorientation de la spécialisation vers des produits de haute technologie et à haute valeur ajoutée,...

Ils se distinguent, cependant, par le niveau d'analyse : le plan 'acier' correspondait au sauvetage d'une seule entreprise de grande taille, Cockerill-Sambre ; tandis que le plan 'textile' réorganisait la production d'un secteur composé de nombreuses entreprises petites ou moyennes.

Enfin, dans les deux cas, les résultats semblent à première vue satisfaisants : ils se traduisent à moyen terme par le maintien d'activités désormais viables ainsi que de l'emploi qui devrait y rester durablement attaché.

II. Le plan 'acier'

A. Importance du secteur

Au début des années 1970, l'acier occupait dans l'économie wallonne une place encore importante. Au plan micro-économique, les deux principaux producteurs - à l'époque indépendants l'un de l'autre - constituaient des filiales rentables des principaux holdings privés belges : Société Générale de Belgique, Groupe Bruxelles-Lambert, et Cobepa.³ Mais c'est évidemment au plan macro-économique que l'apport du secteur était le plus significatif. A cette époque, l'emploi sidérurgique était stable ; il culminait même en 1974 avec 68.000 unités, tandis que le secteur fer et acier représentait entre 9 et 10.5% de la valeur ajoutée brute des industries manufacturières.⁴

B. La crise

Cette situation va cependant rapidement se détériorer à partir de 1975. En effet, alors que le marché mondial de l'acier se réduit fortement à la suite de la récession économique, l'arrivée de nouveaux producteurs issus des pays à bas salaires limite la part des producteurs traditionnels.⁵ Outre la baisse des prix, il en résulte, pour les sidérurgistes européens, une situation de *surcapacité générale* et une diminution rapide de l'emploi, comme l'indique le Tableau I (colonnes A et B).

(3) Voir M. CAPRON, Cockerill Sambre de la fusion à la "privatisation" 1981-1989. *Courrier hebdomadaire du centre de recherche et d'informations socio-politiques (C.R.I.S.P.)*, N° 1253-1254, 1989, pp. 3-4.

(4) Source : Belgostat, secteurs fer & acier.

(5) Voir à propos *Groupement de la sidérurgie : Rapports annuels*. Bruxelles, 1980 à 1990.

Aux handicaps qui frappent l'ensemble des sidérurgistes européens, s'ajoutent, dans le cas des producteurs wallons, des phénomènes spécifiques qui contribuent à réduire encore davantage la rentabilité des installations : juxtaposition chaotiques d'unités modernes et vétustes réparties sur plusieurs sites autour de deux bassins (Liège et Charleroi), conflits sociaux, gestion parfois irrationnelle, importance des produits standardisés à faible valeur ajoutée, retard technologique,... Ainsi, apparaissent rapidement des pertes considérables (voir Tableau 1, colonne C - a) qui conduiront l'entreprise au seuil de la faillite. En décembre 1982, celle-ci ne pourra être évitée que par l'intervention des pouvoirs publics.

C. La restructuration

La première intervention des pouvoirs publics dans la sidérurgie wallonne est antérieure à la fusion qui donnera naissance à Cockerill Sambre. En effet, c'est dès 1978 que le *premier plan Claes* – du nom du Ministre des affaires économiques de l'époque – comporte une prise de participation de l'Etat dans Cockerill (C : 28.9%), Hainaut-Sambre (HS : 42.3%), Thy-Marcinelle et Monceau (TMM : 49.2%) et Frère-Bourgeois Commerciale (FBC : 49.0%).

Cockerill Sambre naît en 1981 de la fusion de Hainaut-Sambre et de Cockerill. A ce stade, on ne parlera pas de *plan*, notamment parce que la fusion est d'abord une initiative des actionnaires privés alors encore majoritaires.⁶ Cependant, le contexte dans lequel la fusion est opérée est déjà un contexte de pertes (6,8 milliards pour Cockerill, 5,5 milliards pour Hainaut-Sambre) et de quasi faillite : les fonds propres de Hainaut-Sambre sont nuls.

Le contraste entre cette situation de quasi faillite et les résultats de 1990 est saisissant. Entre ces deux époques, Cockerill Sambre a connu, dans un contexte défini par la Communauté européenne, 5 séries de mesures importantes dont 4 portent le nom de *plan* : le second plan Claes en mai 1981, le plan Vandestruck en mai 1982, le plan Gandois en février 1983, le plan Lévy en septembre 1986 et, enfin, la période Delaunois-Gandois à partir de janvier 1987.

(6) L'Etat détient 28.9% du capital de Cockerill et 45% du capital de Hainaut-Sambre qui avait absorbé Thy-Marcinelle et Monceau.

TABLEAU I

Années	Tx d'util. des capac. (%) (7) (A)		Emploi (milliers) (7) (B)			Résultats CS (milliards BEF) (2) (C)		
	EUR	B	EUR	B	CS (3)	(a)	(b)	(c)
1979	70	69	669.9	48.7	28.0	-	-	-
1980	65	63	597.9	45.2	26.0	-	-	-
1981	66	68	548.7	44.1	24.8	-17.7	-11.2	16.4
1982	58	58	513.6	41.6	22.4	-11.9	-5.3	14.3
1983	58	62	479.2	39.6	21.7	-34.4	+5.5	15.8
1984	67	69	450.0	37.2	19.8	+4.1	+15.2	22.5
1985	71	65	425.8	34.5	17.0	-6.0	-1.5	22.0
1986	68	70	456.5	30.5	15.0	-4.0	+1.0	21.6
1987	68	74	424.0	28.5	14.1	-2.4	+2.6	21.4
1988	74	83	408.9	27.9	13.8	+4.5	+11.1	31.3
1989	77	78	394.6	27.7	13.6	+13.5	+19.9	36.3
1990	76	84	384.0	26.3	13.2	+11.4	+16.8	30.5

(1) Source : Eurostat.

(2) Source : comptes annuels de Cockerill Sambre s.a.

(a) résultat de l'exercice ;

(b) cash flow (résultat de l'exercice + amortissements et réductions de valeur);

(c) valeur ajoutée brute.

(3) Source : Rapports annuels Cockerill Sambre.

1. Le cadre Européen

A partir de 1977, la stratégie de la C.E.E. est définie autour de quatre axes ⁷: la réduction des capacités de production, l'accroissement de la productivité notamment par la fermeture des outils obsolètes et la modernisation des outils plus compétitifs, l'assainissement financier des entreprises et la maîtrise du marché communautaire par certaines restrictions à l'importation.

En février 1980 apparaît le '*code des aides*': les subsides nationaux aux entreprises sidérurgiques sont désormais conditionnés par l'adoption de mesures susceptibles de restaurer leur rentabilité. En août 1981, le '*nouveau code des aides*' prévoit que toute aide sera interdite après 1985 et surtout que les aides devront être accompagnées de réductions de capacités. ⁸

(7) Voir à ce propos E. DAVIGNON, *L'avenir de la sidérurgie européenne*. Annales de l'économie publique, sociale et coopérative, N° 4, 12/1989, pp. 518-519.

(8) La C.E.E. supprimera le Code des aides le 29 septembre 1985.

2. Les étapes du redressement : de Claes à Delaunois

D'une façon générale, les plans des autorités belges – dont le Tableau II ci-dessous reprend la chronologie ⁹ – s'inscrivent largement dans le cadre de la stratégie européenne.

Le sauvetage de Cockerill Sambre est structuré autour de trois axes : la définition d'un nouveau schéma industriel, l'accompagnement social et le financement public.

Quoique les aspects industriel, social et financier furent tous trois indispensables à la réussite de l'opération, c'est la définition d'un nouveau *schéma industriel* qui en constitue l'élément central. Ce schéma comporte d'abord le regroupement de diverses entités en une seule entreprise maîtrisant tant la production que la commercialisation de ses produits. La production a ensuite été orientée vers les secteurs à haute technologie et à haute valeur ajoutée, notamment les tôles galvanisées pour l'automobile. Enfin, la modification de la structure productive a été accompagnée d'une hausse considérable de la productivité ¹⁰ obtenue tant par la fermeture des outils les moins productifs que par des investissements de productivité – environ 36 milliards en 5 ans.

De tels gains de productivité et la réduction progressive des capacités de production ne pouvaient manquer d'avoir des répercussions sociales dont la plus importante est la réduction de l'emploi de 43.800 unités en 1974 à 11.000 unités environ en 1990. Dans ce contexte, il faut noter l'importance de la concertation et l'*accompagnement social*, notamment sous la forme de prépensions ¹¹ dès 55 ans, qui ont largement contribué à rendre l'opération acceptable pour le personnel.

Enfin, tant le nouveau schéma industriel que son accompagnement social devaient être financés. A cet égard, le sauvetage de Cockerill Sambre est caractérisé par le *retrait des actionnaires privés et l'apport massif de capitaux publics*. Ceux-ci ont permis de couvrir les pertes, de financer les investissements et de mettre en oeuvre les mesures sociales. Le coût de l'intervention publique varie, selon les estimations plus ou moins exhaustives, entre 150 et 200 milliards BEF.

(9) Les événements repris dans ce tableau correspondent aux décisions annoncées avec les différents plans ; leur *réalisation* peut évidemment être étalée dans le temps ; ainsi, la fermeture de l'aciérie de Marcinelle, prévue dès la fusion en 1982, a d'abord été annulée par le plan Claes II puis reprise et réalisée dans le cadre du plan Gandois.

(10) Entre 1982 et 1988, la productivité apparente du travail a été multipliée par deux : 4,6 millions de tonnes d'acier ont été produites ces deux années, dans le premier cas avec 22.000 travailleurs, dans le second avec 12.000. (Voir M. CAPRON, op. cit., p. 53).

(11) Les prépensionnés recevaient l'allocation de chômage augmentée de la moitié de la différence entre le salaire net et l'allocation de chômage. (Ibid., p. 34).

TABLEAU II

DATES	Financ. public (milliards BEF)	Capacités (millions tonnes)	Emploi (unités)	Commercialisation	Commentaires
CLAES 1					
11/78	12.0				Prise de participation dans C, TMM, HS, FBC.
	25.0				Couverture des pertes antérieures
	9.15				Investissements
	22.0				Couverture des cash-drains jusqu'en 1985
		11.2			
FUSION					
12/80		8.5	- 3 600		
CLAES 2					
05/81			- 1 500		
				Rachat FBC	51% de parts appartenant encore au privé
VANDESTRICK					
04/82	10.3				Investissements
	15.0				Augmentation de capital
	5.0				Bonification d'intérêts
	5.9				Crédits à C.T.
		6.1			
			- 3 900		
GANDOIS					
02/83		4.5			Fermeture des aciéries de Seraing et de Montignies, de Valfil et du Train 900
			- 8 903		
	70.4				Financement des investissements et couverture des cash-drains.
	9.0				Fonds social
LEVY					
09/86			- 2 689	Création de Stee-linter	FBC + branche commerciale de C.
GANDOIS - DELAUNOIS					
01/87			- 780		

D. Les résultats

A la lecture du Tableau II, il apparaît que le coût financier de la restructuration peut être estimé à quelque 180 milliards BEF.¹² Le coût social est évidemment plus difficile à évaluer ; on peut cependant noter que les pertes d'emplois se montent à environ 21 000 unités.

Peut-on dès lors considérer la restructuration de Cockerill Sambre comme un succès ? Quoique la question reste, aujourd'hui encore, controversée et qu'il est sans doute difficile d'y apporter une réponse définitive, on peut faire deux observations.

D'un point de vue strictement financier, il est peu probable que le secteur public récupère les capitaux investis augmentés des intérêts au taux du marché. Les bénéfices de l'entreprise n'y suffisent évidemment pas et même une conception plus globale du return public considérant des prélèvements globaux de l'ordre de 50% de la valeur ajoutée créée donne des résultats mitigés.

Cependant, le coût n'est peut-être pas disproportionné si on considère le maintien en vie d'une entreprise *désormais rentable* assurant encore quelque 10 000 emplois et créant entre 30 et 35 milliards de valeur ajoutée par an, dans une région caractérisée, précisément, par un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale et un taux de croissance du P.I.B. plus faible.

Certes, les capitaux investis dans Cockerill Sambre auraient pu être portés vers d'autres secteurs, eux aussi créateurs d'emplois et de valeur ajoutée. Sans exclure cette possibilité, il faut cependant noter que l'expérience de la Wallonie est, en cette matière, marquée par quelques essais peu convaincants, dans des domaines pourtant prometteurs, que ce soit la métallurgie de pointe (Titech) ou les ordinateurs (Burroughs, Unisys). En tout état de cause, il ne faudrait pas négliger les handicaps qu'une telle opération doit surmonter : dépendance à l'égard de partenaires étrangers, acquisition des technologies, formation de la main-d'oeuvre et, surtout, maîtrise du réseau commercial. Dans le cas de Cockerill Sambre, c'est précisément l'absence ou la faible ampleur de ces handicaps qui a permis le succès de la restructuration.

III. La restructuration du secteur textile

A. Importance du secteur

Bien que confronté lui aussi, et depuis longtemps déjà, aux difficultés des industries traditionnelles, le secteur textile occupe encore aujourd'hui une place importante dans l'activité économique nationale, puisqu'il représente 5% de la valeur ajoutée des industries manufacturières, 6% du nombre d'établissements, 7% de l'emploi industriel, 8% des livraisons à l'étranger,...

Au-delà même du *poids du secteur*, l'analyse des profondes mutations qu'il a connues nous apparaît intéressante à un double titre : par son *implication régionale* d'une part, par le *caractère original de l'intervention publique* d'autre part.

En effet, il faut d'abord noter que l'essentiel des activités du textile (et plus de 80% de l'emploi y afférent) est concentré dans le Nord du pays, en Flandre. De profonds déséquilibres apparaissent ainsi, concernant non seulement l'ampleur,

(12) Ce montant ne tient pas compte, cependant, des aides versées par l'Etat aux autres sidérurgistes du pays en application du principe dit du "*traitement équivalent*".

mais aussi la nature des activités de production. En Wallonie semble-t-il, une sur-représentation des productions textiles les plus touchées par la crise (filature de laine, bonneterie,...) accentue encore davantage les inégalités (la région wallonne occupe ainsi, en 1990, 15% de l'emploi 'textile', mais recense 29,6% du total des chômeurs complets indemnisés du secteur).

Dans ce contexte économiquement difficile et politiquement délicat, une politique différenciée, menée au niveau national, est lancée en 1980 pour redynamiser l'activité du secteur. Le *Plan textile* se veut ainsi un ensemble d'aides sectorielles spécifiques, adaptées aux problèmes effectivement rencontrés sur le terrain et dont ont pu bénéficier dès 1982 de nombreuses entreprises textiles du pays.

B. La crise

Depuis une vingtaine d'années, plusieurs phénomènes, à caractère général ou spécifiques à la Belgique, ont considérablement bouleversé l'activité textile nationale.

Parmi les évolutions les plus significatives, on relève :

- *la saturation de la demande* : compte tenu de la destination privilégiée des produits finis textiles (pour 75% vers l'industrie de l'habillement), la stagnation de la demande des ménages, imputable au ralentissement de la progression du revenu réel disponible et renforcée aussi par l'évolution des modes de vie et des habitudes vestimentaires, posait à terme de graves problèmes de débouchés ;
- *l'apparition de nouveaux producteurs sur les marchés textiles européens* : des tensions réactivant une concurrence interne déjà âpre apparurent lorsque les pays en développement intensifièrent progressivement leurs exportations pour exploiter un avantage comparatif lié à la disponibilité des matières premières et surtout au caractère labour-intensive qui peut être donné à la fonction de production textile ;
- *la concurrence des fibres nouvelles* : le développement des fibres synthétiques et, par conséquent, l'entrée de l'industrie chimique dans la filière textile, a considérablement modifié les données de la concurrence inter et intra-sectorielle, au détriment des industries textiles traditionnelles ;
- *le manque de dynamisme en matière d'innovation technologique* : sur longue période, la faiblesse des investissements humains et financiers en R & D est à la base d'une détérioration progressive du potentiel technologique des firmes du secteur, dans un marché où la demande stagne et où l'innovation apparaît comme un levier fondamental de compétitivité ;
- *l'enjeu sur le plan social* : l'industrie textile, secteur complexe où les tensions sont fortes dans le processus de substitution entre facteurs de production, mais où d'importants degrés de liberté peuvent malgré tout être exploités, tend progressivement à devenir une activité capitalistique ; dès lors, l'introduction de nouvelles technologies dans ce secteur 'mûr', indispensable pour abaisser durablement le coût de production, passe par un 'dégraissage' nécessaire et sans doute définitif des effectifs (l'emploi total en Belgique est ainsi passé de 107.792 unités en 1973 à moins de 55.000 depuis 1990).

Dans ce contexte, l'industrie textile belge apparaissait, début 1980, comme un secteur en crise de confiance, le ralentissement des investissements provoquant un accroissement sensible du nombre de fermetures d'entreprises et une remise en cause fondamentale de la logique du maintien de certaines activités. Obligé de concéder des marchés d'outre-mer et, en outre, de plus en plus menacé sur

son marché intérieur, le secteur textile se devait de donner une nouvelle orientation à sa production.

C. La restructuration

C'est dans de telles perspectives et pour répondre à cet impératif de reconversion industrielle que s'inscrit le *Plan textile* lancé en 1980 par les pouvoirs publics belges. Il s'agit en fait d'une politique d'intervention originale et cohérente, conçue en liaison étroite avec les préoccupations et les revendications syndicales et patronales.

De manière synthétique, on peut admettre que le Plan textile, programme quinquennal véritablement opérationnel mi-1982, poursuivait en fait trois objectifs devant, à terme, assurer le maintien du plus grand nombre d'emplois 'économiquement justifiés' dans un secteur fortement ébranlé durant deux décennies. Il comportait trois axes :

- un volet financier d'abord, qui avait pour double objectif l'assainissement de la structure financière des firmes du secteur et la reprise de l'investissement, et qui prenait la forme d'aides publiques temporaires facilitant le financement des projets d'investissement et/ou du fonds de roulement (il s'agit du volet le plus important, pour lequel 20 milliards de BEF ont été débloqués pour cinq ans);
- un volet de services ensuite, visant à stimuler les nouvelles initiatives par des aides aux projets commerciaux et aux programmes de recherche (doté d'une enveloppe de 5,7 milliards de BEF, ce volet ne prenait fin qu'en 1989, l'objectif visé étant, à plus long terme, de résorber le retard accumulé par les entreprises nationales en matière de style et de créativité);
- un volet social enfin, prévoyant des mesures d'accompagnement en faveur des travailleurs touchés par les décisions de rationalisation et de restructuration et comportant des aides à la réduction du personnel occupé, par voie d'extinction de la main-d'oeuvre 'non indispensable' (2 milliards).

Comme on peut le constater, ce triptyque rencontrait l'essentiel des préoccupations des entreprises sous les aspects financier, commercial, technique et humain. Au total, près de 30 milliards de BEF ont été débloqués sur 5 ans, ce qui témoigne de la volonté de l'Etat belge de se donner les moyens d'une politique industrielle adaptée à l'ampleur des problèmes posés.

D. Les résultats

Pour évaluer le rôle effectif joué par les pouvoirs publics dans l'évolution récente de l'industrie textile belge, nous dresserons un *portrait économique et financier* du secteur qui le positionne, de manière synthétique, sur les principaux axes d'activité.¹³ La période retenue, 1973-1990, est suffisamment longue pour faire apparaître et comparer la situation du secteur avant, pendant et surtout après le Plan textile, d'application rappelons-le entre 1982 et 1985 pour l'essentiel.

(13) Les données utilisées proviennent d'organismes spécialisés : Office National de l'Emploi (ONEM), Office National de Sécurité Sociale (ONSS), Institut National de Statistique (INS) et de publications spécifiques au secteur (Fébeltex, Institut du Textile et de la Confection de Belgique (I.T.C.B.)). La plupart d'entre elles sont toutefois reprises dans les rapports annuels du Conseil Central de l'Economie (Commission Consultative spéciale du Textile et du Vêtement, annexe statistique).

Les évolutions les plus significatives sont résumées ci-après.

La *valeur ajoutée*, la *production* et, dans une moindre mesure, le *degré moyen d'utilisation des capacités de production* ont, après un important déclin, retrouvé dès 1983 des niveaux quasi-comparables à ceux observés avant la crise (ce qui n'empêche pas une diminution de la contribution relative du secteur au produit intérieur brut). Signe particulièrement encourageant, la tendance se renforce en fin de période, ce qui laisse à penser qu'en ce domaine, le "coup de fouet" manifeste apporté à l'activité par le Plan textile se prolonge durablement après son extinction ;

La *productivité du travail* connaît une progression continue sur longue période, expliquant sans doute en partie des différences de coût salarial jouant depuis longtemps en défaveur de l'industrie textile belge (même si la forte chute des effectifs contribue aussi à amplifier la tendance à la hausse de l'indicateur de productivité) ;

Quant au volume des *ventes*, avec une augmentation du chiffre d'affaires à prix courants de 74% entre 1980 et 1990, il a retrouvé et il conserve d'ailleurs un rythme de croissance satisfaisant, supérieur en tout cas au taux d'inflation (même si ici, un coup d'arrêt temporaire a pu être observé entre 1986 et 1988). Cette évolution s'explique surtout par les bonnes performances réalisées sur les marchés extérieurs puisque le solde de la balance commerciale textile, constamment positif, s'accroît encore sur l'ensemble de la période ;

On observe encore que, si les *prix* à la consommation ont parfois évolué plus lentement dans le textile que pour l'ensemble de l'industrie manufacturière, la situation s'inverse à partir de 1986. Ce phénomène atténue les tensions sur les marges liées à l'accroissement des coûts de production ; il s'explique au moins en partie par la possibilité pour les entreprises textiles belges de répercuter favorablement dans leur prix de vente la qualité supérieure des produits fabriqués ;

Par contre, en ce qui concerne l'*emploi*, le diagnostic est dans l'ensemble nettement moins satisfaisant. Le secteur a en effet perdu depuis 1973 près de la moitié de ses effectifs totaux et la main-d'œuvre occupée, dont la composition apparaît bien spécifique (86% d'ouvriers et plus de 40% de femmes) voit sa part régresser fortement dans l'emploi industriel national. Dans ce contexte, le *chômage* est particulièrement élevé dans le secteur, puisqu'on passe de moins de 4.500 chômeurs complets indemnisés en 1973 à plus de 17.000 à partir de 1981 (même l'évolution à la hausse du nombre de pré-pensionnés ne peut masquer la forte progression du chômage sectoriel, qui touche essentiellement et de plus en plus les femmes, puisque celles-ci représentent actuellement près des trois-quarts des sans-emploi du textile). Sur ce point, la situation semble cependant s'améliorer en fin de période, puisque les effectifs perdus se réduisent d'année en année et que le nombre de chômeurs recensés diminue régulièrement depuis 1984. Tout cela plaide à nouveau en faveur de l'utilité d'une politique de réduction draconienne de l'emploi textile, douloureuse certes sur le plan social, mais sans doute indispensable pour assurer l'avenir du secteur ;

Au niveau des entreprises, les constats sont nettement plus encourageants ; c'est dans ce domaine il est vrai que s'est surtout orienté l'effort du Plan textile. Ainsi, le nombre de *faillites* est en nette diminution depuis 1981, de même que le nombre de *travailleurs touchés* par les disparitions de ces entreprises. Le nombre d'*établissements* diminue cependant lui aussi, ce qui traduit les insuffisances du strict renouvellement du parc d'entreprises induites par un taux d'entrée trop faible pour compenser les départs enregistrés, mais est aussi le signe de modifications

TABLEAU III

L'industrie textile en Belgique : évolution 1973-1990 des principaux indicateurs d'activité

	Valeur ajoutée			Production		Productivité du travail Valeur ajoutée brute par pers. occupée	
	Valeur ajoutée brute au prix du marché			Prod. (en quantité): indices an- nuels bruts (base 1985 = 100)	Degré moyen d'util. des capacités de prod. (en %)	En prix de 1985 (10 ³ F)	En indice (1985=100)
En prix de 1985 (10 ⁶ F)	En indice (1985=100)	En % ens. ind. manif. (en prix de 1985)					
1973	54.721	107	6,1	112,5	83	505	60
1974	51.177	100	5,5	107,1	80	494	58
1975	40.311	79	4,6	91,3	69	429	51
1976	48.939	96	5,2	102,9	73	549	65
1977	42.697	83	4,5	89,9	68	528	63
1978	41.902	82	4,3	86,0	67	575	68
1979	48.097	94	4,9	93,1	72	702	83
1980	49.852	97	4,9	96,2	74	752	89
1981	50.649	99	5,0	93,4	73	813	96
1982	46.184	90	4,4	92,4	75	777	92
1983	52.806	103	4,8	99,4	78	882	104
1984	50.255	98	4,5	100,2	78	835	99
1985	51.202	100	4,6	100,0	77	845	100
1986	57.179	112	5,1	101,1	74	969	115
1987	58.808	115	5,2	100,9	74	1.028	122
1988	56.797	111	4,7	102,0	73	1.015	120
1989	60.555	118	4,8	106,2	74	1.095	130
1990	64.527	126	4,9	109,7	75	1.191	141

(1) Textile et habillement.

TABLEAU III

L'industrie textile en Belgique : évolution 1973-1990 des principaux indicateurs d'activité (suite)

	Chiffres d'affaires Chiff. d'aff. selon les déclarations à la TVA		Prix à la consommation (1981 = 100) (1)		Emploi Effectifs totaux (au 30 juin)			
	A prix courants (106 F)	Indices 1985 = 100	Indice tex- tile	Indice gé- néral	Total	% ouvriers	% femmes	% emploi industriel national
1973	109.391	46	66,7	53,5	107.792	87,9	44,0	9,3
1974	122.563	51	73,8	60,2	104.497	87,5	44,2	8,9
1975	109.576	46	80,1	67,9	94.695	86,6	44,3	8,6
1976	128.620	54	83,9	74,1	89.994	86,7	44,4	8,5
1977	126.962	53	88,2	79,4	81.601	86,2	44,6	8,0
1978	124.115	52	92,4	83,0	73.285	86,1	44,9	7,5
1979	137.950	57	95,5	86,7	68.394	85,9	44,1	7,2
1980	149.733	62	97,0	92,4	66.470	86,0	43,8	7,1
1981	156.390	65	100,0	100,0	62.744	85,8	43,2	7,1
1982	173.991	72	105,4	108,2	59.609	85,9	42,7	7,0
1983	196.327	82	112,2	116,5	59.413	86,2	42,3	7,1
1984	231.047	96	119,4	123,8	60.877	86,5	41,4	7,4
1985	240.055	100	128,3	129,8	60.929	86,4	40,5	7,5
1986	232.256	97	137,3	131,6	59.180	86,2	40,5	7,6
1987	223.405	93	144,8	133,6	57.034	86,0	40,7	7,4
1988	230.281	96	150,3	135,2	55.792	85,6	41,0	7,2
1989	246.683	103	155,1	139,4	55.240	85,6	41,1	7,1
1990	260.667	109	159,9	144,2	54.189	85,5	41,2	7,0

(1) Textile et habillement.

TABLEAU III

L'industrie textile en Belgique : évolution 1973-1990 des principaux indicateurs d'activité (suite)

CHOMAGE						
	Chômeurs complets indemnisés (au 30.06) (2)			Prépensionnés total	Fermetures d'entreprises (3)	Travailleurs touchés (3)
	Total	% femmes	% secteurs industr.			
1973	4.466	59,7	10,1	—	13	880
1974	4.671	62,7	—	—	22	2.274
1975	8.756	64,2	—	—	40	2.679
1976	11.092	69,2	—	1.572	38	2.336
1977	13.626	72,7	—	3.270	63	3.548
1978	15.055	73,3	11,6	4.021	59	5.210
1979	15.864	75,2	—	4.139	32	1.882
1980	16.043	76,1	11,8	4.395	40	1.578
1981	17.673	72,2	11,2	6.267	38	2.648
1982	18.084	70,7	10,8	7.789	25	1.222
1983	18.852	67,5	10,7	8.527	23	1.694
1984	18.068	67,4	10,6	8.933	11	304
1985	14.190	71,4	9,6	9.275	13	672
1986	12.925	71,5	9,5	9.332	20	1.092
1987	12.664	71,1	9,5	9.706	27	1.236
1988	10.847	73,7	8,9	9.820	16	823
1989	9.576	74,7	9,0	10.036	14	210
1990	8.816	73,6	8,9	10.294	10	469

(2) Non compris, depuis 1985, les chômeurs âgés qui ne sont plus demandeurs d'emploi ; de plus, l'élargissement, en octobre 1987, du champ d'application de la Sécurité Sociale aux travailleurs dont les prestations ne dépassent pas habituellement 2 heures par jour perturbe aussi la cohérence temporelle des données concernant l'emploi.

(3) De 10 travailleurs et plus.

TABLEAU III

L'industrie textile en Belgique : évolution 1973-1990 des principaux indicateurs d'activité (suite)

	Parc d'entreprises	Investissements (Investissements totaux selon les déclarations à la TVA)						
		Nombre total d'établissements	A prix courants (10 ⁶ F)	Indices 1985 = 100	Investissements par personne occupée (10 ³ F) (4)	Prépartition en %		
Moyens de transport	Machines					Autres (terrains, bâtiments,...)		
1973	1.782	5.195	48	48,9	2,7	73,2	24,1	65,0
1974	—	6.281	58	59,3	2,1	74,8	23,1	69,1
1975	—	4.042	37	48,9	2,6	77,9	19,5	64,3
1976	—	4.202	39	43,5	3,8	79,1	17,1	65,5
1977	1.643	4.866	45	47,9	3,8	78,4	17,8	67,7
1978	1.573	4.487	41	57,0	4,0	81,5	14,5	62,0
1979	1.473	4.384	40	64,6	4,9	78,4	16,7	64,9
1980	1.447	5.888	54	83,6	3,7	81,2	15,1	68,6
1981	1.390	4.979	46	81,1	3,1	82,3	14,6	71,1
1982	1.328	6.556	60	109,2	4,6	83,3	12,1	72,9
1983	1.303	8.716	80	156,4	3,3	82,7	14,0	65,3
1984	1.284	13.363	123	198,5	2,7	81,1	16,2	62,6
1985	1.270	10.872	100	170,7	3,0	83,8	13,2	69,9
1986	1.251	11.488	106	205,7	2,9	83,6	13,5	73,4
1987	1.218	14.664	135	254,6	3,3	81,1	15,6	73,6
1988	1.214	15.619	144	299,7	2,7	81,3	16,0	70,9
1989	1.217	15.898	146	307,7	2,5	80,8	16,7	66,5
1990	1.211	15.751	145	—	—	—	—	—

(4) Etablissements occupant 20 personnes ou plus.

dans la structure même de l'industrie via des regroupements stratégiques d'unités de production ;

De plus, les *investissements* totaux suivent, eux aussi depuis 1981, une courbe ascendante. Trois phénomènes sous-tendent cette évolution, directement liés aux incitations proposées : l'investissement par personne occupée augmente de manière spectaculaire (les aides sectorielles visent à l'accentuation du processus de substitution capital-travail, via un renforcement de l'intensité capitaliste réalisé essentiellement par une réduction drastique des effectifs), la destination de ces investissements s'oriente davantage vers l'acquisition de machines et d'équipements productifs, et leur financement s'opère de plus en plus par moyens propres, ce qui contribue à renforcer la situation financière des firmes concernées. A nouveau, les années-test de l'«après Plan textile», à partir de 1985, confirment le caractère visiblement durable de ces améliorations.

En ce domaine, d'autres ratios confirment les progrès enregistrés ces dix dernières années par la majorité des firmes du secteur, tant sur le plan du redressement de la *rentabilité* que concernant le renforcement de la *résistance financière*.

En particulier, la rentabilité 'commerciale' (rapportée aux ventes) et la rentabilité économique (par rapport à l'actif total) sont en progression régulière sur l'ensemble de la période, et les résultats plus mitigés qui concernent le redressement de la rentabilité financière (sur fonds propres) s'expliquent bien sûr par le spectaculaire accroissement des moyens propres des firmes textiles belges et, corollairement, par la réduction de leur endettement malgré la reprise de l'investissement.

TABLEAU IV

Rentabilité et endettement dans le secteur textile en Belgique

Ratio pour 75% des entreprises supérieur ou égal à:	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Marge brute de vente	3,5	4,7	4,6	4,3	3,7	4,6	4,8	5,2	5,1
Rentabilité brute de l'actif total	5,5	7,2	7,5	6,7	5,8	7,6	8,2	7,3	7,4
Cash flow / Fonds propres	7,7	11,4	11,1	8,3	6,0	10,1	11,6	11,8	10,6
Fonds propres / Ensemble des moyens d'action	17,4	19,8	24,7	21,4	21,2	23,1	23,6	23,6	22,5

En résumé, l'examen de la situation et de l'évolution récente du secteur textile en Belgique met successivement en évidence la détérioration spectaculaire de l'activité jusqu'en 1981 (les années 'difficiles'), le redressement amorcé alors et nettement perceptible entre 1982 et 1985, soit à un moment qui coïncide avec les principales aides octroyées (les années 'de croissance retrouvée') et, surtout la reconduction de la plupart de ces bons résultats à partir de 1986, lorsque ces mesures d'encouragement spécifiques n'étaient plus d'application (les années 'de confirmation'). Ces évolutions favorables se sont d'ailleurs traduites, sur le plan international, par l'amélioration progressive de la position relative du textile belge dans la C.E.E., en matière de production et de coûts salariaux notamment.

La coïncidence temporelle de ces trois situations et des phases de préparation, de mise en oeuvre et de suivi du Plan textile peut nous amener tout naturellement à imputer aux mécanismes d'intervention publique le mérite essentiel du redressement du secteur. Ce diagnostic résolument en faveur de l'efficacité globale des aides publiques octroyées est d'ailleurs corroboré par de nombreuses analyses réalisées dans des contextes parfois difficilement comparables, qui montrent par exemple que les entreprises ayant fait appel au Plan textile ont connu une amélioration plus forte de la rentabilité, une croissance plus marquée des capitaux propres et un effort d'investissement plus soutenu, rendu possible par l'ampleur des fonds récoltés et la destination privilégiée de leur utilisation.

Au-delà de ce consensus, nous pensons toutefois que ces conclusions reflétant l'efficacité et l'opportunité du Plan textile doivent être nuancées et replacées dans un contexte plus global. Il serait en effet prématuré d'attribuer au seul Plan textile

le nouvel élan du secteur, en faisant abstraction du rôle joué par un contexte général beaucoup plus favorable ces dernières années.

Ainsi, les accords multi-fibres successifs conclus dans le cadre de la politique commerciale du Marché Commun ont permis de contrôler les importations en provenance des pays en voie de développement et d'éviter que le marché intérieur ne soit submergé. De même, la relance de la demande industrielle et ménagère enregistrée dès 1985 a, elle aussi, joué un rôle en stimulant les ventes du secteur. Enfin et surtout, les mesures de portée plus générale prises en 1982 par le gouvernement belge (dévaluation, modération salariale, dispositions fiscales en faveur des particuliers et des entreprises) ont de toute évidence été particulièrement bénéfiques pour le textile. Le secteur, fortement axé sur l'exportation et produisant des biens de consommation non durable, a en effet su tirer rapidement profit des rapports de prix modifiés et récupérer ainsi en partie les parts de marchés perdues à l'étranger (la dévaluation de février 1982 en particulier a amélioré la position concurrentielle de la plupart des grandes firmes textiles).

Dès lors, si le Plan textile a manifestement constitué une aide sectorielle valable qui a permis d'accélérer les nécessaires restructurations d'une industrie qui devait se transformer en profondeur, il a surtout servi de détonateur pour l'assainissement du secteur, au sein d'une panoplie d'aides diverses qui, à tous les niveaux, avaient pour but de restaurer la compétitivité d'une industrie qui occupe encore, à l'heure actuelle, une place importante dans l'économie du pays.

IV. Conclusion

Comme l'ensemble des économies de vieille industrialisation, la Belgique a été confrontée il y a bientôt vingt ans, sous l'impact de la crise et de ses répercussions, à un *problème général de compétitivité*. Dans ce contexte, les industries traditionnelles, fortement représentées dans le système productif national, se sont trouvées contraintes d'opérer une profonde reconversion et de se tourner résolument vers des produits à forte valeur ajoutée, donc vers des activités plus capitalistiques.

Pour les y aider, les pouvoirs publics belges ont mis en oeuvre divers plans de restructuration, qui s'inscrivent dans le cadre plus général d'une politique économique sélective. Celle-ci recelait tout l'arsenal des outils macro-économiques traditionnels (dévaluation, modération salariale, avantages fiscaux,...); elle se caractérisait aussi par une politique industrielle cohérente.

Ainsi, les stratégies d'intervention ont été modulées selon les secteurs : à côté des charbonnages dont l'Etat gère au mieux le déclin et organise progressivement la fermeture, des branches d'activité comme l'acier ou le textile ont fait l'objet d'une attention particulière. Elles ont, en effet, été considérées comme prioritaires et vitales pour l'avenir de l'économie belge, compte tenu de leur importance relative et de leur contribution à l'emploi et au produit national, mais aussi parce que leur délocalisation, via un transfert vers les pays à bas salaires, n'apparaissait pas compatible avec le maintien du contrôle sur l'ensemble des filières de production industrielles traditionnelles.

Les restructurations de l'acier et du textile, indispensables pour rendre ces secteurs viables à long terme, ont été pensées dans des contextes spécifiques. Elles présentent pourtant de nombreux points communs.

Tout d'abord, les modalités d'intervention rencontrent un même objectif général : définir un *nouveau schéma industriel* et assurer *l'accompagnement social* indispensable à la réussite des opérations de rationalisation.

Ensuite, la logique d'intervention est celle d'un *financement public*, prenant la forme tantôt d'aides transitoires (textile), tantôt de prises de participation en capital à caractère plus durable (acier).

Enfin, les évolutions récentes et en particulier les résultats économiques et financiers obtenus après l'extinction des aides, paraissent encourageants. Au vu de l'ampleur et du caractère visiblement durable de ces améliorations, on peut sans nul doute considérer le textile et l'acier comme deux secteurs 'pilotes' au sein desquels l'intégration du public, réalisée dans des conditions d'efficience et dans un contexte général propice, semble avoir globalement réussi. Dans ce double contexte, en effet, les retombées d'un climat conjoncturel plus favorable se combinent avec les conséquences positives des aides publiques pour permettre, après un indispensable dégraissage, le maintien de ces activités longtemps mises en difficulté, mais sans doute désormais assurées pour l'avenir.

Summary: Traditional Sectors and Public Policies: the Case of Belgium

Since 1974 Belgian traditional sectors (steel, textile, glass, coal,...) have been facing important financial difficulties, which compelled them to seek both increased productivity through more capital intensive techniques, and goods with higher valued added.

This twofold evolution implied investments and job-reductions that could hardly have been possible without adequate public policies. As far as steel and textile are concerned those policies used mainly a common scheme based on public financial intervention and social measures.

Public financial support required to cover annual losses and investments consisted of either grants or state equities. It amounted to over 200 billions BEF. Besides, policies were designed in favour of people losing their jobs: early retirement was made possible and was even accompanied with tax cuts.

However the budgetary cost of those policies is very high, they may be considered successful as Belgian producers now seem able to stand international competition.