

Les aides de la région wallonne à l'investissement après la réforme de 1992

par S. EGGERMONT

Assistant de recherche, Université de Mons Hainaut

G. PAGANO

Premier - Assistant, Université de Mons Hainaut

et M. TILMAN

Assistante de recherche, Université de Mons Hainaut

I. INTRODUCTION

En Région wallonne, les aides à l'expansion économique ont connu en 1992 une réforme importante ¹ qui est encore largement méconnue. Pourtant, les montants en jeu ne sont pas négligeables: dans le budget régional de 1994, les moyens destinés à l'expansion économique représentent quelque 5.3 milliards BEF, tandis que les prévisions correspondantes pour 1995 sont de 6.1 milliards BEF ².

Aussi, il nous a paru intéressant de présenter succinctement la réforme de 1992 (voir II) et, surtout, d'analyser les réponses qu'elle apporte aux critiques adressées traditionnellement aux aides publiques à l'investissement. Ces critiques sont nombreuses - et parfois même contradictoires - mais, d'une façon générale, elles portent sur cinq éléments: la *complexité* des procédures, le *saupoudrage*, l'*inefficacité*, l'*allocation sub-optimale* des ressources, et, surtout, les *effets négatifs sur l'emploi*. Nous passerons ces critiques en revue, en discutant d'abord leur pertinence et en analysant ensuite les éléments de réponse fournis par la réforme de 1992 (voir III).

Enfin, en guise de conclusion, nous suggérerons quelques pistes de réflexion pour une amélioration ultérieure du dispositif (voir IV).

¹ Voir le décret du 25/06/1992 modifiant la loi du 30/12/1970 sur l'expansion économique (M.B. 28/08/1992), le décret du 25/06/1992 modifiant la loi du 04/08/1978 de réorientation économique (M.B. 28/08/1992) [*ci-dessous "décret du 25/06/1992"*], ainsi que les arrêtés de l'Exécutif régional wallon (AERW) du 09/07/1992 (M.B. 28/08/1992) et du 16/09/1993 (M.B. 18/01/1994); AERW du 09/07/1992 portant exécution des articles 2, 12 et 16 de la loi du 30/12/1970 modifiée par le décret du 25/06/1992 [*ci-dessous "AERW* du 09/07/1992"*]; AERW du 16/09/1993 visant à mettre en oeuvre une politique spécifique en matière d'énergie renouvelable dans le cadre des articles 5 et 5 bis de la loi du 30/12/1970 modifiée par le décret du 25/06/1992; AERW du 09/07/1992 portant exécution des articles 32.2, 32.4 et 32.7 de la loi du 04/08/1978 modifiée par le décret du 25/06/1992 [*ci-dessous "AERW** du 09/07/1992"*]; AERW du 09/07/1992 portant exécution de l'article 32.10 de la loi du 04/08/1978 modifiée par le décret du 25/06/1992; AERW du 09/07/1992 portant exécution de l'article 32.11 de la loi du 04/08/1978 modifiée par le décret du 25/06/1992 [*ci-dessous "AERW*** du 09/07/1992"*]; AERW du 16/09/1993 visant à mettre en oeuvre une politique spécifique en matière d'environnement dans le cadre de l'article 32.13 de la loi du 04/08/1978 modifiée par le décret du 25/06/1992; AERW du 16/09/1993 visant à mettre en oeuvre une politique spécifique en matière d'énergies renouvelables dans le cadre de l'article 32.13 de la loi du 04/08/1978 modifiée par le décret du 25/06/1992

² CONSEIL REGIONAL WALLON: *Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1995 - Exposé général (Partie I)*, p. 15.

II. LA REFORME DE 1992

Par rapport au dispositif précédent, la réforme de 1992 apporte trois modifications majeures.

En premier lieu, elle élargit la *définition de la PME* pour y inclure toute entreprise dont l'effectif ne dépasse pas 250 personnes et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 20 millions ECU³. Cet élargissement de la notion de PME - qui englobe désormais plus de 99 % des entreprises situées en Wallonie⁴ - compense la suppression de la loi du 17 juillet 1959, intervenue le 1er août 1991 sous la pression de la CEE, et qui privait les entreprises de plus de 50 personnes non situées en zones de développement de toute aide à l'investissement.

En deuxième lieu, la réforme remplace les anciennes primes en capital et subventions-intérêt par une *aide unique*⁵ appelée "prime à l'investissement" (voir II.1.), et instaure de *nouvelles aides*: la prime à la consultance et les aides spécifiques pour les investissements favorisant la protection de l'environnement ou les énergies renouvelables. Nous reviendrons en particulier sur la prime à la consultance (voir II.2.).

Enfin, la réforme accentue l'importance de l'*emploi* parmi les critères pour l'obtention et le calcul de l'aide, et accroît la *sélectivité* générale du dispositif. Nous reviendrons sur ces deux éléments, lors de l'analyse des critiques (voir III).

II.1. LA PRIME A L'INVESTISSEMENT

La prime à l'investissement, qui constitue l'élément central du nouveau dispositif, correspond à un certain pourcentage de l'investissement admissible⁶ réalisé par l'entreprise. Ce pourcentage (total) est calculé en additionnant le pourcentage d'aide obtenu pour chacun des 7 critères suivants: une aide de base, une aide à la première installation et cinq aides variables en fonction de l'intérêt de l'activité, de l'évolution de l'emploi et de la valeur ajoutée par emploi, de l'emploi indirect et de la vulnérabilité de l'investissement. La fourchette des pourcentages d'aide qui peuvent être obtenus pour chacun des critères est reprise au tableau 1⁷.

3 Décret du 25/06/1992, Art. 32.2 § 2 et AERW** du 09/07/1992, Art. 2

4 Voir DONCKELS R., AERTS R. & COTTYN M. (1993), p. 34

5 Décret du 25/06/1992, Art. 32.4 § 1er

6 Les investissements pouvant faire l'objet d'une aide sont les immobilisations corporelles et incorporelles visées par l'annexe à l'arrêté royal du 08/10/1976 relatif aux comptes annuels des entreprises. Pour le détail, voir AERW** du 09/07/1992, Art. 5

7 Pour plus de détail, voir Annexe 1

TABLEAU 1

Calcul de la prime à l'investissement
(en %)

TAILLE (Effectif en unités)	PME						GE
	=<20 [1]		21-50 [2]		51-250 [3]		[4]
SECTEUR	A Ind. Man	B Services	A Ind. Man	B Services	A Ind. Man	B Services	-
AIDE DE BASE	12	8	4	2	4	2	-
PREMIERE INSTALLATION	3	3	-	-	-	-	-
INTERET DE L'ACTIVITE	0 à 3	0 à 2	0 à 3	0 à 2	0 à 3	0 à 2	0 à 3
EVOLUTION DE L'EMPLOI			0 à 8	0 à 8	0 à 8	0 à 8	0 à 8
EVOLUTION DE LA VA / EMPLOI			0 à 3	0 à 3	0 à 3	0 à 3	0 à 3
EMPLOI INDIRECT GENERE							0 à 3
VULNERABILITE DE L'INVESTISSEMENT							0 à 4
TOTAL (maximum possible)	18	13	18	15	18	15	21

LEGENDE

- [1]: Entreprise indépendante financièrement et employant au plus 20 personnes
 [2]: Entreprise employant de 21 à 50 personnes ou entreprise employant au plus 20 personnes et non indépendante financièrement
 [3]: Entreprise employant de 51 à 250 personnes ou création d'entreprise d'au moins 50 personnes
 [4]: Entreprise employant plus de 250 personnes ou réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 20 millions d'ECU et située en zone de développement.

L'aide de base est octroyée sans condition particulière à tout investissement admissible. Elle est réservée aux PME et décroît avec la taille de l'entreprise.

Par "première installation" on entend la situation d'une part, d'une personne physique qui n'a pas dépassé l'âge de 35 ans au moment de l'introduction du dossier et dont l'inscription à titre principal à l'INASTI ne remonte pas à plus de 24 mois à la date d'introduction du dossier ou, d'autre part, celle des sociétés dont le capital est détenu nominativement à concurrence de 75 % minimum par une ou plusieurs personnes physiques qui n'ont pas dépassé l'âge de 35 ans, dont l'inscription à titre principal à l'INASTI ne remonte pas à plus de 24 mois à la date d'introduction du dossier et pour autant qu'une de ces personnes exerce la gestion journalière de la société ⁸.

Le critère "intérêt de l'activité" permet d'accroître l'aide lorsque l'investissement est réalisé dans des secteurs de pointe, en recherche et développement, pour l'utilisation de technologies propres, ou est estimé essentiel pour la Région. Si l'investissement a un caractère innovant, le pourcentage octroyé pour ce premier critère est automatiquement de 3 % pour le groupe A et 2 % pour le groupe B ⁹.

Le critère "évolution de l'emploi" permet de favoriser les projets qui présentent les meilleurs rapports emploi / investissement. L'aide obtenue en fonction

⁸ AERW** du 09/07/1992, Art. 1

⁹ *Id.*, Art. 10 § 5. Les modalités d'appréciation des dossiers en fonction de ce critère sont précisées par le Ministre

de ce critère est importante puisqu'elle varie entre 0 et 8 % en fonction du nombre d'emplois créés¹⁰. On notera que si les investissements pour lesquels l'aide est sollicitée débouchent sur une réduction de l'emploi, une "aide négative" est calculée de la même façon qu'en cas de création d'emploi.

Le critère "*emploi indirect généré*" prend en compte, pour les grandes entreprises, l'impact de l'investissement aidé sur le développement du tissu industriel wallon et, en particulier, sur le développement des entreprises localisées dans la Région¹¹.

Le critère "*évolution de la valeur ajoutée par emploi*" vise à favoriser les investissements créateurs de valeur ajoutée. La prime accordée pour ce critère est fonction de la différence de valeur ajoutée par emploi au terme d'une période de deux ans qui suit la fin du programme d'investissements¹². La valeur ajoutée est définie comme la différence entre chiffre d'affaires (rubrique comptable 70) et approvisionnements en marchandises et services et biens divers (rubriques 60 et 61).

Enfin, le critère "*vulnérabilité de l'investissement*" n'est pris en considération que pour les grandes entreprises. Ce critère est évalué sur la base des éléments suivants: diversification de l'activité, première implantation en Wallonie, caractère obligatoire ou non de l'investissement, et risques technologiques¹³.

Notons encore que l'aide n'est pas octroyée si la prime obtenue en application des taux repris au tableau 1 est inférieure à 5 % du montant investi¹⁴.

Enfin, comme il apparaît au tableau 1, l'aide est calculée de façon différente pour les grandes entreprises et les PME¹⁵.

A. LES PME

Pour les PME, la prime dépend de 5 critères modulés en fonction du *secteur d'activité* et de la *taille* de l'entreprise. Ainsi, les PME sont réparties en deux groupes: le groupe A se compose essentiellement des industries manufacturières et

10 Le pourcentage exact est repris à l'Art. 10 de l'AERW** du 09/07/1992 (voir Annexe 1, ci-dessous). Par ailleurs, ces pourcentages s'appliquent à un montant maximum de 20 millions de F par emploi créé (voir ci-dessous)

11 AERW* du 09/07/1992, Art. 9 § 6. Les modalités d'appréciation des dossiers en application de ce critère sont précisées par le Ministre

12 La prime est de 0,75, 1,50, 2,25 ou 3 % selon que l'accroissement de la valeur ajoutée par emploi est de 10, 15, 20 ou 25 % par rapport à la situation avant investissement. Voir AERW** du 09/07/1992, Art. 10

13 AERW* du 09/07/1992, Art. 9 § 7. Les modalités d'appréciation des dossiers en application de ce critère sont précisées par le Ministre

14 Si l'aide passe en dessous de 5 % en raison d'une diminution du pourcentage due à l'évolution négative de l'emploi ou lorsque l'aide est limitée en raison d'un rapport investissement / emploi trop important (voir ci-dessous), elle est cependant toujours octroyée

15 Cette distinction est héritée des textes légaux antérieurs à la régionalisation qui constituent encore la base législative en matière d'aides publiques à l'investissement. Ainsi, l'aide aux grandes entreprises (situées en zones de développement) est fondée sur la loi du 30/12/1970, tandis que l'aide aux PME est fondée sur la loi du 04/08/1978

reçoit généralement une aide supérieure, le groupe B reprend quant à lui les entreprises d'extraction et de services ¹⁶.

Par ailleurs, au sein de chaque groupe, il est tenu compte de la taille de l'entreprise. On distingue trois catégories de PME en fonction de leur effectif et de leur caractère indépendant.

Pour les plus petites entreprises - les entreprises indépendantes financièrement occupant au plus 20 personnes (colonne 1 du tableau 1) -, la prime comprend une aide de base forfaitaire (12 ou 8 %), une aide de première installation (3 %) et une aide basée sur l'intérêt de l'activité (0 à 3 ou 2 %). Dans le cas le plus favorable, la prime peut donc atteindre 18 % du montant investi. L'absence d'aide liée à l'emploi s'explique par l'existence de mesures spécifiques qui octroient à ce type d'entreprises un montant de 100.000 BEF par emploi créé, même en l'absence d'investissement ¹⁷.

Pour les entreprises non indépendantes financièrement de maximum 20 personnes et les entreprises de 21 à 50 personnes (colonne 2), la prime comprend une aide de base (4 ou 2 %) et trois aides liées, respectivement, à l'intérêt de l'activité (0 à 3 ou 2 %), à l'évolution de l'emploi (0 à 8 %) et à l'évolution de la valeur ajoutée par emploi (0 à 3 %), soit, dans le cas le plus favorable, 18 % du montant investi.

Pour les entreprises de 51 à 250 personnes ou lors de la création d'une entreprise d'au moins 50 personnes (colonne 3), le calcul de la prime répond aux mêmes critiques généraux qu'au paragraphe précédent; cependant, l'aide liée à l'évolution de l'emploi est calculée différemment ¹⁸.

Enfin, il faut encore noter que les PME situées en zone de développement peuvent obtenir une majoration de 50 % de l'aide relative à l'évolution de l'emploi ¹⁹.

B. LES GRANDES ENTREPRISES

Les grandes entreprises situées en zone de développement (colonne 4) peuvent recevoir une aide en fonction de cinq critères: l'intérêt de l'activité (0 à 3 %), l'évolution de l'emploi (0 à 8 %), l'évolution de la valeur ajoutée par emploi (0 à 3 %), l'emploi indirect généré (0 à 3 %) et la vulnérabilité du programme d'investissement (0 à 4 %). Au total, l'aide peut donc atteindre 21 % du montant investi.

16 La définition de ces groupes est donnée par l'AERW** du 09/07/1992, Art. 9. Le groupe A reprend les classes NACE 05.02, 15 à 22, 23.1, 23.2, 24 à 36 et 72.2 ainsi que les investissements d'appui logistique des entreprises de transport ou ceux visant les transports combinés. Le groupe B reprend les activités d'extraction reprises en NACE 13 et 14; les activités d'horticulture, de sylviculture et d'exploitation forestière et pépinière reprises en NACE 01.12 et 02; le commerce de gros repris en NACE 37 et 51.2 à 51.7; les activités de service aux entreprises reprises en NACE 01.4, 60.25, 61, 62, 63.1 à 63.4, 64.12, 72.5, 72.6 et 74; les activités informatiques reprises en NACE 72.1, 72.3, et 72.4; la construction reprise en NACE 45.1 à 45.4, et le secteur touristique: hôtels (NACE 55.1), villages de vacances, parcs d'attraction et exploitations de curiosités touristiques.

17 Décret du 25/10/1992, Art. 32.10 et AERW du 09/07/1992 portant exécution de cet article

18 Voir Annexe 1, ci-dessous

19 Voir ci-dessous

II.2. LA PRIME A LA CONSULTANCE

Outre la prime à l'investissement, le décret du 25/06/1992 ²⁰ prévoit la dispense du droit proportionnel d'enregistrement sur les apports en société, une prime à l'emploi pour les entreprises de moins de 20 personnes (voir ci-dessus), une prime de premier établissement, une aide particulière pour les entreprises victimes d'une catastrophe publique reconnue comme telle par le gouvernement régional, des aides pour la mise en oeuvre de politiques régionales d'intérêt particulier (assainissement des sites pollués, préservation de l'environnement, promotion des énergies renouvelables et des économies d'énergie), et une prime à la consultance.

Il serait trop long de passer en revue chacune de ces aides. Nous revenons cependant sur la prime à la consultance dans la mesure où celle-ci semble répondre à un besoin maintes fois observé auprès des PME. En effet, par leur taille, les PME peuvent difficilement disposer parmi leur personnel de tous les spécialistes dont elles ont potentiellement besoin au cours de leur développement ²¹. Le recours ponctuel à des consultants peut alors constituer une réponse, mais le coût paraît souvent dissuasif ²².

Pour les PME n'occupant pas plus de 100 personnes, la prime à la consultance de la Région wallonne prend en charge des honoraires d'un consultant agréé ²³ à concurrence de 75 % pendant les 3 jours d'une pré-étude, 75 % pendant les 10 premiers jours d'une mission d'étude et 50 % pendant les jours qui suivent. Les honoraires pris en considération sont limités à 25.000 BEF par jour HTVA et l'intervention régionale totale ne peut dépasser 500.000 BEF HTVA ²⁴. Sont éligibles les actions menées dans les domaines de la gestion financière et comptable (rentabilité, coûts, prix, gestion des stocks,...), de la gestion commerciale (produits, distribution, organisation des ventes,...), de la politique industrielle (investissements, production,...), de l'organisation et du management ²⁵.

III. LES CRITIQUES

Après avoir présenté, pour l'essentiel, le dispositif mis en place par les décrets du 25 juin 1992, il est intéressant d'examiner dans quelle mesure il apporte un élément de réponse aux critiques adressées traditionnellement aux aides à l'investissement (voir III.1.). Par ailleurs, non reprendrons également (III.2.) les critiques qui ont été adressées plus particulièrement au nouveau dispositif.

III.1. LES CRITIQUES TRADITIONNELLES

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, les critiques traditionnellement adressées aux aides financières à l'investissement sont principalement au nombre de cinq (A à E).

²⁰ Art. 32.9 à 32.13

²¹ Selon DONCKELS R. & AERTS R. (1993), le profil du dirigeant de PME type serait caractérisé par "*un écolage technique très sérieux, mais souvent une information insuffisante dans le domaine économique*" (p. 92)

²² *Ibid.*, p. 129

²³ AERW*** du 09/07/1992, Art. 9

²⁴ *Id.*, Art. 5

²⁵ *Id.*, Art. 3

A. LA COMPLEXITE DES PROCEDURES

En premier lieu, les contacts entre les PME et l'administration sont parfois jugés dissuasifs²⁶; en particulier, la complexité des démarches administratives semble constituer, pour les PME davantage que pour les grandes entreprises, un frein à la demande d'aides à l'investissement²⁷. La réforme de 1992 comporte trois éléments qui contribuent à simplifier le système: l'introduction d'un type d'aide unique, la répartition des entreprises en deux catégories - au lieu de quatre, précédemment - et, enfin, une procédure de demande simplifiée pour les entreprises de petite taille²⁸.

En revanche, il semble que la réforme ne réduise pas fondamentalement l'incertitude quant à l'obtention de la prime, à son montant et à la date de sa liquidation. A cet égard, on note que les modalités d'appréciation des critères *intérêt de l'activité, emploi indirect généré et vulnérabilité de l'investissement* de la prime à l'investissement sont précisées par le Ministre, ce qui paraîtra peu transparent²⁹.

B. LE SAUPOUDRAGE

Pour certains auteurs³⁰, la dispersion des aides sur un trop grand nombre d'entreprises et/ou de secteurs réduit l'impact par projet aidé de telle sorte qu'il devient rapidement à peu près négligeable. A l'analyse, cette remarque ne paraît pas toujours fondée: s'il y a effectivement multiplicité des "guichets", on observe que les aides à l'investissement se concentrent finalement, pour environ 70 %, dans trois secteurs, la sidérurgie, la chimie et les fabrications métalliques³¹ dont les deux derniers peuvent être considérés comme relativement progressifs.

En tout état de cause, la réforme de 1992 introduit deux mesures qui semblent de nature à réduire ce phénomène.

En premier lieu, elle exclut une série de secteurs qui, précédemment, étaient éligibles³². Parmi les nouveaux exclus se trouve le commerce de détail qui représentait auparavant près de 50 % des demandes d'aide.

En second lieu, une sélection supplémentaire est opérée sur la base de la situation financière des entreprises. Cette mesure vise à éviter que les aides à l'expansion économique soient en partie utilisées pour financer les plans de restructuration de secteurs en difficulté (voir ci-dessous), mais elle a aussi pour conséquence de réduire le nombre de bénéficiaires potentiels et donc le saupoudrage.

L'élargissement de la notion de PME pourrait conduire à un accroissement du nombre de dossiers introduits mais celui-ci engendrerait, probablement, un acc-

26 DONCKELS R. (1993), pp. 259 à 261.

27 OOGHE H. & DE GROOTE W. (1981), p. 492

28 Il s'agit des entreprises occupant au plus 50 personnes et dont le programme d'investissement ne dépasse pas 50 millions de francs; voir AERW** du 09/07/1992, Art. 7

29 On remarquera cependant que deux de ces trois critères concernent exclusivement les grandes entreprises, pour lesquelles, semble-t-il, les démarches administratives constituent un frein moins puissant

30 Voir GILOT A. (1987), p. 25

31 BOUVY F. (1989), p. 24

32 Les activités exclues sont définies aux articles 3 et 4 de l'AERW** du 09/07/1992

roissement du volume total des aides versées plutôt qu'une réduction de l'aide attribuée par dossier.

C. L'INEFFICACITE

C.1. INTRODUCTION

Parmi les critiques adressées aux aides à l'investissement, le thème de l'inefficacité mérite une attention particulière. En économie on définit traditionnellement l'efficacité d'une politique comme la mesure dans laquelle celle-ci atteint l'objectif qu'on lui a assigné. Discuter l'efficacité des aides à l'investissement postule donc un accord quant à leurs objectifs. A cet égard, on peut remarquer d'emblée une certaine disparité dans la littérature. Ainsi, pour de FALLEUR R. (1977), les aides publiques ont pour finalité de favoriser l'emploi, tandis que pour d'autres (BOUVY F. (1989)) les aides visent à accroître l'investissement. Ces deux approches ne sont pas nécessairement contradictoires. En effet, les aides à l'investissement ont à l'évidence pour premier objectif d'accroître l'investissement. Mais s'agit-il là de l'objectif final? Cela paraît douteux dans la mesure où l'investissement n'est pas, en soi, un objectif de politique économique mais plutôt une *cible intermédiaire*.

En terme d'objectifs *finals*, de FALLEUR privilégie l'emploi, ce qui paraît pertinent vu l'ampleur que ce problème a prise depuis 1974, mais il est probable que la législation sur les aides à l'investissement, dont la première version remonte à 1959, avait également pour objectif implicite de favoriser la *croissance économique* qui, dans les années 1960, se trouvait contrainte par l'insuffisance de la main-d'oeuvre. De même, il est probable que, par la suite, des éléments comme la *compétitivité* des entreprises et l'amélioration de leur *structure financière* aient été pris en considération au moins implicitement, même s'il s'agit là aussi de variables intermédiaires ³³.

Ainsi, discuter l'efficacité des aides à l'investissement nous conduit à envisager leur lien avec plusieurs variables: d'abord la liaison entre aides et investissement (C.2.) mais aussi, par la suite, la liaison entre aides et structure financière (C.3.). Quant à la relation entre aides et emploi, elle sera abordée au point D.

C.2. LES AIDES ET L'INVESTISSEMENT

Les aides à l'investissement augmentent-elles le volume de celui-ci? D'une façon générale, tant les études économétriques ³⁴ que les enquêtes réalisées auprès des entreprises ³⁵ tendent à fournir une réponse négative à cette question.

Cette remarque doit cependant être nuancée. Pour GILOT A. (1987) ³⁶, dans les années 1960 et dans la première moitié des années 1970 les lois d'expansion économique "*connurent un grand succès notamment après des investisseurs étrangers qui, en s'implantant dans des secteurs de pointe ont contribué à la restructuration de l'appareil de production*". Cette analyse est corroborée par une enquête auprès des managers d'entreprises étrangères et notamment américaines ³⁷ qui rangent l'existence de stimulants à l'investissement parmi les fac-

³³ Voir, à ce propos, GILOT A. (1987), p. 25

³⁴ Voir BOUVY F. (1989), p. 6 ainsi que ILZKOVITZ F. (1985)

³⁵ *Ibid.*, p. 7

³⁶ P. 3

³⁷ Voir BOUVY F. (1989), pp. 45-46

teurs qui, de 1945 à 1975, ont favorisé leur localisation en Belgique. De même, ces managers rangent l'*insuffisance* relative des aides parmi les facteurs qui, par la suite, les ont incités à préférer d'autres localisations.

En revanche, pour ce qui concerne les investissements des entreprises déjà installées en Belgique, un certain nombre d'études soulignent le caractère faiblement incitatif des aides, et suggèrent qu'elles ne génèrent pas ou peu d'investissements additionnels importants: beaucoup de projets semblent intrinsèquement rentables et seraient vraisemblablement entrepris sans aide (OOGHE H. & DE GROOTE W. (1981) ³⁸).

Selon ILZKOVITZ F. (1985), le principal déterminant dans la décision d'investir est la *demande*. L'influence du *coût* et du *profit attendu* semble à la fois sensiblement moins importante et statistiquement moins significative. Or, c'est précisément à travers ces deux éléments que les aides publiques pourraient influencer la décision d'investir.

Il semble donc qu'on puisse conclure que, selon les circonstances, l'investissement serait plus efficacement soutenu par une politique qui encourage la demande intérieure ou extérieure plutôt que par une subsidiation directe (BOUVY F. (1989), p. 5, GILOT A. (1987), p. 27).

C.3. LES AIDES ET LA STRUCTURE FINANCIERE DES PME

La croissance de l'activité économique peut être considérée comme un des objectifs implicites de l'aide à l'investissement. Pour les PME, le manque de moyens financiers et, en particulier, le manque de fonds propres représente un des principaux obstacles à la croissance ³⁹. Par ailleurs, les propriétaires de PME familiales sont généralement peu favorables à l'ouverture de leur capital à de nouveaux actionnaires. DONCKELS R. & HOEBEKE K. (1990) ⁴⁰ révèlent que seuls 10 % des patrons de PME qu'ils ont interrogés accepteraient de recourir au capital extérieur pour soutenir la croissance de leur entreprise ⁴¹.

Dans ces conditions, on peut se demander si les aides publiques n'influencent pas davantage l'activité des PME - et, en particulier le niveau de leurs investissements - en élargissant implicitement les moyens d'actions de ces dernières qu'en réduisant le coût du capital ou en augmentant les perspectives de profit. Cependant que si tel est le cas, des modalités d'intervention visant spécifiquement à accroître les moyens d'action des PME pourraient s'avérer au moins aussi efficaces.

D. L'IMPACT NEGATIF SUR L'EMPLOI

Dans le contexte actuel, la quatrième critique adressée aux aides à l'investissement est la plus préoccupante. En réduisant le coût d'utilisation du capital, celles-ci renforceraient la substitution du capital au travail, ce qui tendrait à accroître le chômage (de FALLEUR (1977)). Cet argument ne manque pas d'intérêt. Il ne concerne d'ailleurs pas uniquement les aides qui réduisent le coût du capital, mais aussi le financement de la sécurité sociale qui, basé sur le seul facteur tra-

38 P. 494

39 Voir MICHEL P. & ROME N. (1990), pp. 80-84

40 P. 26

41 DONCKELS R. & AERTS R. (1993), p. 86

vail, accroît exagérément le coût de celui-ci. Cependant, sa portée nous paraît atténuée par trois éléments.

D'une part, comme nous l'avons souligné au point précédent, on reconnaît généralement que les aides à l'expansion économique ont contribué à attirer en Belgique d'importants investissements étrangers dont l'impact direct et indirect sur l'emploi est positif ⁴².

D'autre part, si, comme le suggèrent nombre d'études et d'enquêtes, les aides n'accroissent pas le volume de l'investissement domestique (voir ci-dessus), *elles ne peuvent contribuer ipso facto au renforcement de l'intensité capitalistique* du processus productif: l'inefficacité des aides - leur faible capacité à accroître l'investissement - exclut la substitution.

Enfin, on peut également s'interroger sur les interactions complexes entre investissement, rémunération réelle, compétitivité et emploi. Pour un même niveau de production, un processus productif moins intense en capital offre *a priori* un débouché plus large pour l'emploi. Il requiert cependant - fort probablement - *des salaires réels moins élevés*, comme l'indiquaient déjà les simulations économétriques de de FALLEUR (1977). Aussi, si le niveau des rémunérations réelles est donné, il est possible que l'investissement soit indispensable au maintien de la compétitivité-prix et donc contribue à soutenir l'emploi.

Cependant, la situation actuelle sur le marché de l'emploi est suffisamment alarmante pour qu'on tente de favoriser les investissements les plus intenses en emplois. La réforme de 1992 s'inscrit clairement dans cette logique. Quatre mesures visent spécifiquement à réduire la substitution du capital au travail.

En premier lieu, l'aide à l'investissement est fortement liée à la création d'emplois. Le tableau 1 montre que parmi les critères déterminant la prime, celui relatif à la création d'emplois est le plus important (jusqu'à 8 %), à l'exception de la prime de base pour les entreprises les plus petites ⁴³.

En deuxième lieu, le critère relatif à la création d'emploi est appliqué sur un montant maximum de 20 millions BEF d'investissement par emploi créé ⁴⁴.

En troisième lieu, les PME situées en zone de développement peuvent obtenir une majoration de 50 % de ce critère (dans les limites des plafonds admis) ⁴⁵. La prime calculée en fonction de l'emploi peut donc atteindre 12 %.

Enfin, pour les grandes entreprises, il est également tenu compte de l'emploi indirect généré. Ce critère permet d'attribuer une aide de (maximum) 3 %.

E. L'ALLOCATION SUB-OPTIMALE DES RESSOURCES

La cinquième critique à l'encontre des aides à l'investissement a été formulée, notamment, par DESTERBECQ-FOBELETS H. (1979) et SIAENS A. (1985) pour qui les aides publiques à l'investissement contribuent à une allocation sub-op-

⁴² Entre 1959 et 1981, les emplois prévus par les projets d'investissements étrangers ou mixtes aidés dans le cadre des lois d'expansion économiques se montaient à environ 96 000 (MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES (1981), p. 10)

⁴³ Rappelons, en outre, que si une entreprise réalise un programme d'investissement entraînant une diminution de son effectif, elle est sanctionnée par une diminution de l'aide

⁴⁴ AERW** du 09/07/1992, Art. 10 § 2

⁴⁵ *Id.*, Art. 12

timale des ressources productives parce qu'elles permettent la sauvegarde à court terme d'entreprises non compétitives ⁴⁶.

On peut se demander si cette critique ne concerne pas, potentiellement, davantage certaines prises de participation en capital que les aides à l'investissement. En tout état de cause, la réforme de 1992 condamne les dossiers d'entreprises dont l'actif net est réduit à un montant inférieur aux deux tiers du capital. De plus, les demandes ne sont plus prises en considération si elles émanent d'entreprises qui ont enregistré, au cours des deux exercices comptables précédant la demande d'aide, une perte d'exploitation excédant le montant des amortissements et réductions de valeur sur frais d'établissement, immobilisations corporelles et incorporelles ⁴⁷. Ces mesures apportent donc certainement une réponse au moins partielle à la critique.

III.3. LES CRITIQUES NOUVELLES

Suite à la réforme de 1992, de nouvelles critiques sont apparues. L'Union wallonne des entreprises déclare que: *"L'aide peut monter à 18 %, dont 8 % sont liés à l'emploi. Soit, mais ces 8 % jouent en négatif si l'emploi est réduit. Ainsi, on pénalise les investissements de compétitivité. On n'encourage pas la modernisation. Il y a risque d'effet pervers."* ⁴⁸.

Cette critique est *a priori* pertinente et illustre la distinction entre emploi créé et emploi sauvegardé, mais elle indique surtout combien il est important de s'accorder sur l'objectif des aides. S'agit-il de favoriser d'abord les investissements ou l'emploi? La réforme de 1992 comporte un choix clair: elle privilégie les investissements *directement* créateurs d'emplois.

Il n'est pas exclu que les investissements de restructuration soient, eux aussi, porteurs d'emplois, fût-ce à plus long terme, mais ce ne sont pas ces investissements-là que la Région souhaite aider prioritairement. Dès lors, l'aide régional dont ils bénéficieront sera, toute chose égale par ailleurs, moins élevée.

V. CONCLUSION

Après avoir décrit succinctement les principaux aspects du dispositif mis en place à partir de juin 1992 en matière d'aide à l'expansion économique, nous avons analysé les éléments de réponse que cette réforme apporte aux critiques émises traditionnellement à l'encontre des aides publiques.

Dans ce domaine, il semble que les autorités wallonnes aient surtout voulu réduire les risques de substitution accélérée du capital au travail en favorisant les investissements les plus intenses en emplois. Pour le reste, la réforme de 1992 tend aussi à réduire la complexité des démarches administratives, et la dispersion des aides, mais dans une mesure difficile à apprécier. Enfin, elle introduit des innovations susceptibles de rencontrer certains problèmes spécifiques aux PME, par exemple en favorisant la consultance.

⁴⁶ voir SIAENS A. (1985), p. 74

⁴⁷ AERW**, Art. 6, § 2. Cette disposition ne s'applique pas aux entreprises constituées depuis moins de trois ans, ni au cas où l'entreprise concernée a présenté un plan de restructuration approuvé par le Gouvernement régional

⁴⁸ EVENS T. (1992)

Ceci ne clôt évidemment pas le débat sur l'efficacité des aides, et il est souhaitable que la réflexion se poursuive quant à la meilleure façon d'affecter les budgets disponibles. A cet égard, deux conclusions semblent émerger.

D'une part, les aides à l'investissement ont vraisemblablement été plus efficaces en attirant en Belgique les investisseurs étrangers qu'en accroissant l'investissement domestique. Le maintien d'un dispositif d'aide à l'investissement semble donc inévitable dès lors que les autres pays/régions conservent leurs propres aides ⁴⁹. Mais on peut alors se demander s'il ne convient pas d'aider, en priorité, la première implantation en Région wallonne ⁵⁰.

D'autre part, l'efficacité des aides à l'investissement peut également être recherchée dans la réponse partielle qu'elles apportent au manque de fonds propres des PME. Là aussi, on peut se demander si d'autres formes d'interventions ne seraient pas plus adéquates. On pense en particulier aux prises de participations temporaires des Invests qui présentent deux avantages majeurs. D'une part, elles sont *a priori* neutres quant à l'intensité relative des facteurs utilisés dans le processus productif. D'autre part, les dividendes perçus et le rachat des titres par les propriétaires initiaux de l'entreprise tendent à réduire le coût final de l'intervention publique.

49 Voir CONSEIL REGIONAL WALLON: *Compte rendu de la séance du mercredi 24 juin 1992*, C.R.I. n°11, pp. 13-14

50 Pour les grandes entreprises, la première installation en Région wallonne permet déjà d'obtenir une aide plus importante pour le critère *vulnérabilité de l'investissement*

ANNEXE 1: AIDE OCTROYEE EN FONCTION DE L'EVOLUTION DE L'EMPLOI

Les tableaux ci-dessous donnent le détail des fourchettes d'aide mentionnées dans le corps de l'article au tableau 1.

I. ENTREPRISES INDEPENDANTES FINANCIEREMENT ET OCCUPANT DE 21 A 50 PERSONNES OU ENTREPRISES NON INDEPENDANTES FINANCIEREMENT DE 20 PERSONNES AU PLUS

(Colonne 2 du tableau 1) ⁵¹

(aide en pour-cent de l'investissement admissible)

VARIATION DE L'EFFECTIF (unités)	AIDE	VARIATION DE L'EFFECTIF (unités)	AIDE	VARIATION DE L'EFFECTIF (unités)	AIDE
1	1 %	8 - 10	4 %	21 - 25	7 %
2 - 4	2 %	11 - 15	5 %	> 25	8 %
5 - 7	3 %	16 - 20	6 %		

II. ENTREPRISES DE 51 A 250 PERSONNES OU CREATION D'ENTREPRISE D'AU MOINS 50 PERSONNES (colonne 3 du tableau 1)

(aide en pour-cent de l'investissement admissible)

VARIATION DE L'EFFECTIF (unités)	EFFECTIF DE DEPART (unités)			
	50-75	75-120	120-180	180-250
5 - 10	4%	3%	2%	1%
11 - 15	5%	4%	3%	2%
16 - 20	6%	5%	4%	3%
21 - 25	7%	6%	5%	4%
26 - 30	8%	7%	6%	5%
31 - 40	8%	8%	7%	6%
41 - 50	8%	8%	8%	7%
plus de 50	8%	8%	8%	8%

⁵¹ En cas de création d'entreprise, l'aide est automatiquement de 8 %

III. GRANDES ENTREPRISES (colonne 4 du tableau 1)

(aide en pour-cent de l'investissement admissible)

CREATION D'ENTREPRISE		EXTENSION D'ENTREPRISE								
VARIATION EFFECTIF (unités)	AIDE	VARIATION DE L'EFFECTIF (unités)	VARIATION DE L'EFFECTIF EN % DE L'EFFECTIF DE DEPART							
			3-5 %	6-10 %	11-15 %	16-20 %	21-25 %	26-30 %	31-35 %	>35 %
5 - 10	1 %	10 - 20	1 %	2 %	3 %	4 %	5 %	6 %	7 %	8 %
11 - 20	2 %	21 - 40	2 %	3 %	4 %	5 %	6 %	7 %	8 %	8 %
21 - 30	3 %	41 - 60	3 %	4 %	5 %	6 %	7 %	8 %	8 %	8 %
31 - 45	4 %	61 - 90	4 %	5 %	6 %	7 %	8 %	8 %	8 %	8 %
46 - 60	5 %	91 - 120	5 %	6 %	7 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %
61 - 75	6 %	121 - 150	6 %	7 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %
76 - 100	7 %	151 - 200	7 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %
> 100	8 %	> 200	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %

Summary: The walloon region investment incentives after the reform of 1992

In 1992, the Walloon Region modified its investment incentive legislation. The new legislation applies the notion of SME to any business employing up to 250 people and which turnover does not exceed 20 million ECU, and replaces the former interest subsidies and capital premiums by a grant calculated as a percentage of investment. According to the size of the business, the activity sector and the area, the maximum aid may vary from 13 to 21 %. The grant total percentage is calculated by summing up the percentage of aid obtained for five criteria under which job creation is by far the most important (up to 8 %).

The new legislation gives a partial answer to traditional criticisms against investment incentives. First of all it aims at reducing the risk of accelerated substitution of capital for labour. Besides, it simplifies administrative procedures and reduces the "sprinkling" (spreading of the available budget over a large number of business which makes the impact by investment project almost negligible). It should also reduce the risk of inefficient allocation of resources that arises when grants go to loss-making enterprises. But the question of whether investment incentives actually increase the level of investment (effectiveness) remains largely unanswered. Evidence suggests that investment incentives might have contributed to attract foreign investments but have little impact on the level of domestic investment. Nevertheless, as far as SMEs are concerned, public grants might contribute to increased investment not by reducing the cost or increasing the profitability of the project but rather by increasing the means available in the business.

BIBLIOGRAPHIE

- BOUVY F.: *L'aide aux entreprises / I. Critères de fonctionnement des Lois d'Expansion Economique - analyse critique*; Bulletin de IRES n° 138-139; 1989.
- CONSEIL REGIONAL WALLON: *Compte-rendu de la séance du 24 juin 1992*; Compte Rendu Intégral n° 11; 1992.
- CONSEIL REGIONAL WALLON: *Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 1995 - Exposé général.*; 11/1994.
- de FALLEUR R.: *Modalités d'aide aux investissements privés et emploi*, Bulletin de Documentation du Ministère des Finances; 12/1977.
- D'ESTERBECQ-FOBELETS H.: *Le contrôle externe de l'octroi des aides étatiques aux entreprises privées en Belgique*; Administration publique trimestrielle; 1979.
- DONCKELS R. (Ed.): *Les leviers de la croissance de la PME*; Fondation Roi Baudouin et Roularta Books; Bruxelles; 1990.
- DONCKELS R. (Ed.): *Pleins feux sur les PME. De la théorie à la pratique*, Fondation Roi Baudouin et Roularta Books; Bruxelles; 1993.
- DONCKELS R.: *Libre blanc* in DONCKELS R. (Ed.); 1993.
- DONCKELS R., AERTS R. & COTTYN M.: *Panorama des PME en Belgique: une image quantitative* in DONCKELS R. (Ed.); 1993.
- DONCKELS R. & AERTS R.: *Panorama des PME en Belgique: une image qualitative* in DONCKELS R. (Ed.); 1993.
- DONCKELS R. & HOEBEKE K.: *Mille dirigeants de PME nous parlent de la croissance: un message riche d'enseignements* in DONCKELS R. (Ed.); 1990.
- EVENS T.: *Priorité emploi / production: bien mais...*, Le Soir, 24 mars 1992.
- EVENS T.: *L'aide aux entreprises centrée sur l'emploi et la production*, Le Soir, 20 mars 1992.
- GILOT A.: *Les aides publiques aux entreprises privées: essai d'évaluation*, Bureau du Plan; Bruxelles; 11/1987.
- ILZKOVITZ F.: *Les déterminants des investissements des entreprises en Belgique*; Cahiers Economiques de Bruxelles, n° 108; 1985.
- MICHEL P. & ROME N.: *Le financement de la croissance dans les PME* in DONCKELS R. (Ed.); 1990.
- MINISTERE DE LA REGION WALLONNE: *Les aides pour investir*; Namur; 1992.
- MINISTERE DES AFFAIRES ECONOMIQUES: *Rapport aux chambres législatives sur l'application des lois d'expansion économiques*; Bruxelles; 1981.
- OOGHE H. & DE GROOTE, W.: *Onderzoek t.v.m. fiscale en directe overheids-subsidie bij Vlaamse ondernemingen*; Cahiers Economiques de Bruxelles n° 91; 1981.
- SIAENS A.: *Le prince et la conjoncture*; Duculot Perspectives; Bruxelles; 1985.