

# La Wallonie, région d'Europe

## Etat des lieux et perspectives

Henri Capron  
DULBEA – CERT  
Université Libre de Bruxelles

Présentation à la Société Royale d'Economie Politique de Belgique  
17 mai 2005

« Le Hainaut mérite-t-il l'argent européen ? », « Non, le malade n'est pas tombé du lit »,.... Certains se plaisent... et se complaisent... depuis quelques mois à découvrir ou redécouvrir le déclin wallon. Les critiques fusent de toutes parts et dépeignent un diagnostic sombre. Ce qui est paradoxal, c'est que ces réactions s'expriment à un moment où les responsables wallons, non sans peine, se sont engagés ces dernières années dans une démarche stratégique afin d'endiguer la situation.

Dans nombre de cas, il est effarant de constater que des chiffres parfois très farfelus sont avancés. Sans vouloir entrer dans un débat sur les chiffres, qui sait que si la Wallonie bénéficie de 1,3 milliards d'euros de fonds structurels européens toutes actions confondues pour la période 2000-2007, la Flandre n'est pas en reste avec 1 milliard d'euros ? Les utilise-t-elle plus efficacement que la Wallonie ? En Wallonie la moitié de ce montant est investi dans la province du Hainaut. De 1994 à 2007, le Hainaut aura bénéficié de 1,4 milliards d'aides structurelles dans le cadre de l'Objectif 1 et non pas 2,5 milliards comme certains média l'ont prétendu. Ces montants sont certes importants puisqu'il convient d'y ajouter la quote-part wallonne mais ils ne représentent que 0,5% du PIB hennuyer, soit 70 euros par habitant. A titre de comparaison, les aides en Irlande représentent quelque 195 euros par habitant pour la région Objectif 1 (Sud-Est) et 95 euros par habitant pour la région en soutien transitoire (Centre et Ouest). Au cours de la période de programmation précédente, 1994-1999, elles s'élevaient à 282 euros<sup>1</sup>. Ces chiffres visent simplement à souligner qu'il convient de bien garder à l'esprit les différences de moyens dont disposent les régions lorsqu'on compare les performances relatives.

La Wallonie a certainement souffert de l'accent longtemps placé sur les problèmes institutionnels à un moment où une politique régionale vigoureuse aurait pu lui être salutaire. La régionalisation des années quatre-vingt donnait à la Wallonie les moyens nécessaires pour réfléchir à la mise en place d'une politique forte de redynamisation de son économie. Durant deux décennies, les actions entreprises visaient essentiellement la préservation des activités traditionnelles en croyant pouvoir résister aux mutations

---

<sup>1</sup> Valeurs calculées aux prix de 1999.

économiques en cours. C'est en 1999 avec l'élaboration du Contrat d'Avenir pour la Wallonie qu'une véritable prise de conscience de la gravité de la situation wallonne s'est véritablement manifestée. Et pourtant, l'ampleur du chômage, l'émiettement du tissu industriel, et plus grave le délitement du tissu social aurait dû faire prendre conscience plus tôt de l'importance de la crise de la société wallonne.

En dépit de la régionalisation du pays opérée en 1980, il faudra attendre près de 20 ans pour que les responsables wallons adoptent une approche stratégique des problèmes de développement et élaborent un «Contrat d'Avenir pour la Wallonie» qui, s'il n'était pas exempt de critiques a le mérite d'exister et de rompre avec la gestion purement législative de la région qui prévalait antérieurement.

Si les gouvernements régionaux qui se sont succédés au fil des législatures sont en partie responsables de la situation, ils ne sont pas les seuls : c'est l'ensemble du corps social wallon, voire l'Etat belge jusque la régionalisation...et en partie après, qui a contribué à la situation actuelle que ce soit par passivité, par indifférence, par ignorance ou par corporatisme.

## **1. La Wallonie, région d'Europe**

En Europe, les politiques de développement régional sont de plus en plus conçues par référence aux politiques structurelles européennes. Ceci tient particulièrement pour la Wallonie dont deux tiers du territoire sont actuellement couverts par les interventions structurelles. Régulièrement des interrogations s'élèvent pour questionner l'efficacité avec laquelle ces fonds sont utilisés. Depuis 1989, Liège, Charleroi-Le Centre, ainsi qu'une grande partie des territoires des provinces de Namur et du Luxembourg émergent à ces aides. L'entièreté du Hainaut en bénéficie pour sa part depuis 1994.

En dépit de ces interventions, les performances de ces zones restent faibles comme en attestent les indicateurs de positionnement par rapport à la moyenne européenne. En quoi sont-elles attribuables : à une déficience de la politique régionale wallonne, à un manque de dynamisme des acteurs ou aux difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'une politique de développement (effets de retards, adaptation des structures..) ? Comme signalé plus haut les montants injectés restent modestes et toute comparaison avec d'autres régions européennes doit rester prudente. Une restructuration économique est un travail de longue haleine et on ne peut, sauf miracle économique (mais existe-t-il vraiment ?), espérer un redressement rapide. Une stratégie de développement doit s'inscrire dans la durée et nécessite une vigilance de tous les instants.

La Wallonie ne manque pas d'atouts. On le répète à l'envi sans que ceux-ci n'aient cependant jusqu'à présent véritablement contribué à un repositionnement durable de la région. Elle possède un réseau de recherche performant. Les trois grandes institutions universitaires appartiennent au top 60 des institutions les plus présentes dans la recherche

pré-compétitive européenne. L'intensité R&D industrielle de 1,65 est supérieure à celle d'un grand nombre de régions européennes et nettement plus élevée que celle de ces voisins à l'exception de la Flandre et du Limbourg néerlandais. Par contre, fait marquant, les entreprises et centres de recherche wallons sont peu présents dans les projets de recherche proche du marché (telle l'initiative Eureka).

Le constat en matière de force de travail est plus inquiétant. Si la part de la population bénéficiant d'un niveau d'éducation supérieure par rapport à la population en âge de travailler est supérieure à la moyenne européenne, il existe en effet une dualisation certaine entre main-d'œuvre hautement qualifiée et main-d'œuvre non qualifiée. Sur le plan du chômage, la région souffre d'un sous-emploi chronique qui affecte lourdement ses structures sociales.

Son réseau d'infrastructures est parmi les plus denses d'Europe et selon Cushman et Wakefield<sup>2</sup>, elle se classe parmi le top 5 européen en matière de potentialités pour le développement du secteur transport-logistique. Le choix des autorités régionales de favoriser son développement est donc judicieux mais cela demande une stratégie réfléchie car les régions voisines entendent également se positionner comme pôles européens.

Mais quelle est la position réelle de la région au sein de l'espace européen ? D'emblée, il est utile de préciser que les données utilisées au niveau européen résultent d'une harmonisation opérée sur base des données publiées par l'INS, l'ICN et Eurostat.

Les graphiques et tableaux qui suivent retracent l'évolution du PIB wallon par rapport à la moyenne européenne et par comparaison avec les autres régions belges, des régions européennes de tradition industrielle et les régions voisines<sup>3</sup>. S'ils permettent de poser un diagnostic sur la situation de la Wallonie, ils mettent également en évidence que les constats doivent, par souci d'objectivité, être relativisés. En effet, si la Wallonie souffre de problèmes de développement, elle est loin d'être un cas unique en Europe et on ne peut faire table rase des raisons historiques de nature institutionnelle, économique et sociale à la source du déclin wallon.

Que mettent en évidence les graphiques et tableaux ci-après ?

- La Belgique constitue un espace fortement polarisé où domine la région de Bruxelles-Capitale qui se révèle être une des régions les plus riches d'Europe et qui, par ce fait, canalise une part importante de la force de travail<sup>4</sup>. Le déclin wallon, est surtout manifeste au cours des années 1955-1968. Une inversion de tendance s'est opérée ensuite mais a été malheureusement cassée par l'apparition de la crise

---

<sup>2</sup> Cushman et Wakefield, Healey et Baker, European Distribution Report, 2003.

<sup>3</sup> Capron H., « Dynamique d'évolution de l'économie wallonne et stratégie de développement », *Tendances économiques*, n° 15, 1998, pp. 69-107.

<sup>4</sup> Près de 50% des contributeurs à la création de richesse en régions de Bruxelles-Capitale proviennent des deux autres régions.

économique du milieu des années septante. Un tassement de la situation s'observe cependant à partir de 1999, lequel pourrait marquer la fin du déclin.. si le gouvernement wallon persévère dans sa politique de rattrapage.

- le déclin wallon se concentre essentiellement dans les deux provinces industrielles, Liège et le Hainaut. Les régions riches au niveau européen se caractérisant par des zones métropolitaines fortes susceptibles de propager la croissance sur l'ensemble du territoire, le redémarrage de l'économie wallonne passe par un redéploiement de ses deux grands pôles industriels : Liège et Charleroi.

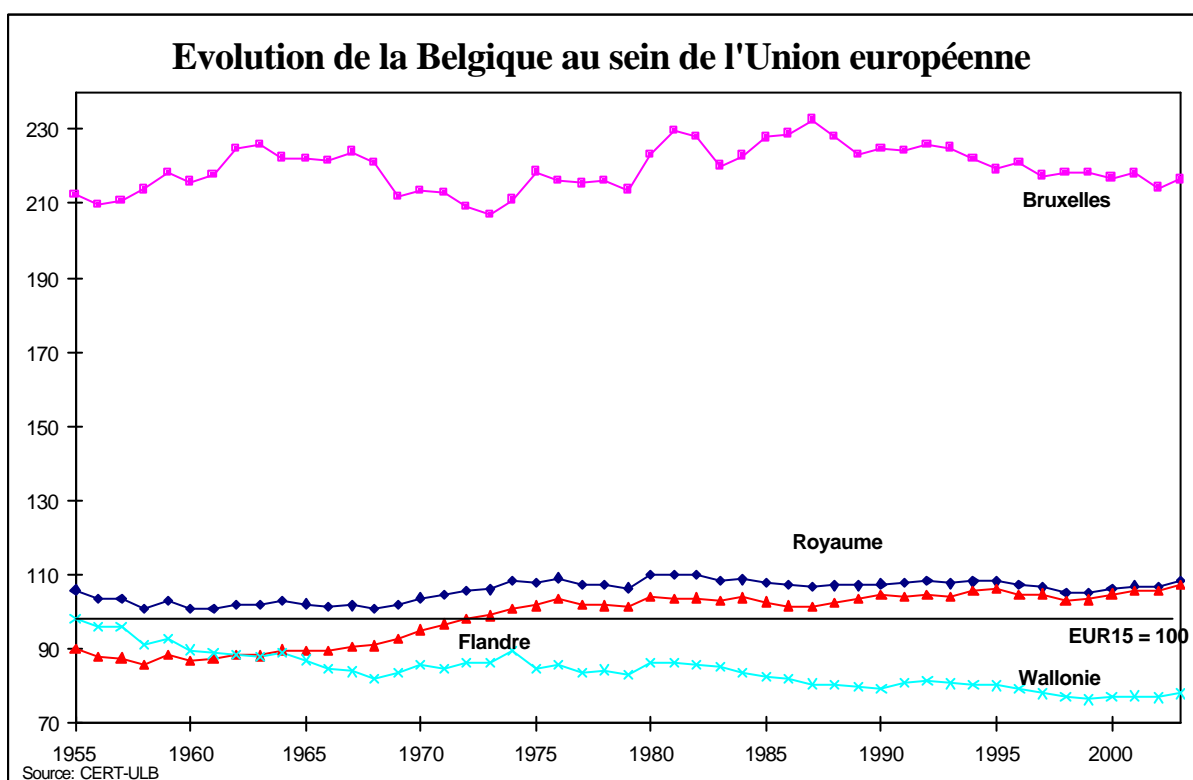
- au sein de l'espace belge, les niveaux de PIB par habitant sont sensiblement différents d'un arrondissement à l'autre. Ceci ne constitue pas un cas singulier dans la mesure où un phénomène similaire s'observe dans les autres régions européennes. Par contre, ce qui est plus inquiétant, c'est qu'aucun arrondissement wallon n'apparaît dans le top 5 et que les arrondissements les moins performants sont tous wallons. Le premier arrondissement wallon en termes de performances économiques, Nivelles, se situe dans la moyenne belge.

- une comparaison de la Wallonie avec d'autres régions européennes de tradition européenne n'est pas inopportune dans la mesure où elle met en évidence les difficultés auxquelles ces régions sont généralement confrontées. Si la Wallonie a perdu 10 points par rapport à la moyenne européenne en l'espace de vingt ans, la Lorraine et le Nord de la France en ont perdu 25. Le Merseyside qui perd près de 20 points en l'espace de 15 ans a entrepris une politique de revitalisation qui commence à marquer ses fruits. Deux autres régions d'intérêt, le Pays de Galles et le Sud-Ouest écossais ont de leur côté mis en place des politiques de restructuration efficaces dont des enseignements pourraient être tirés pour la région wallonne.

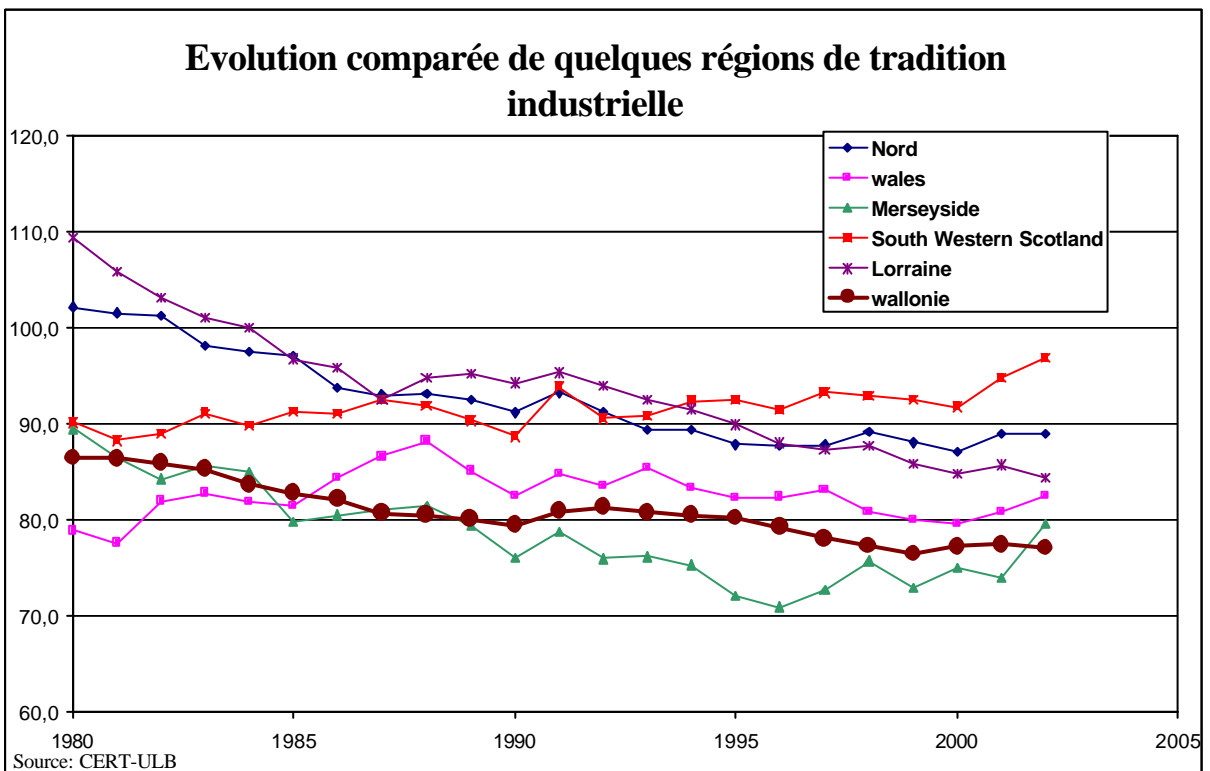
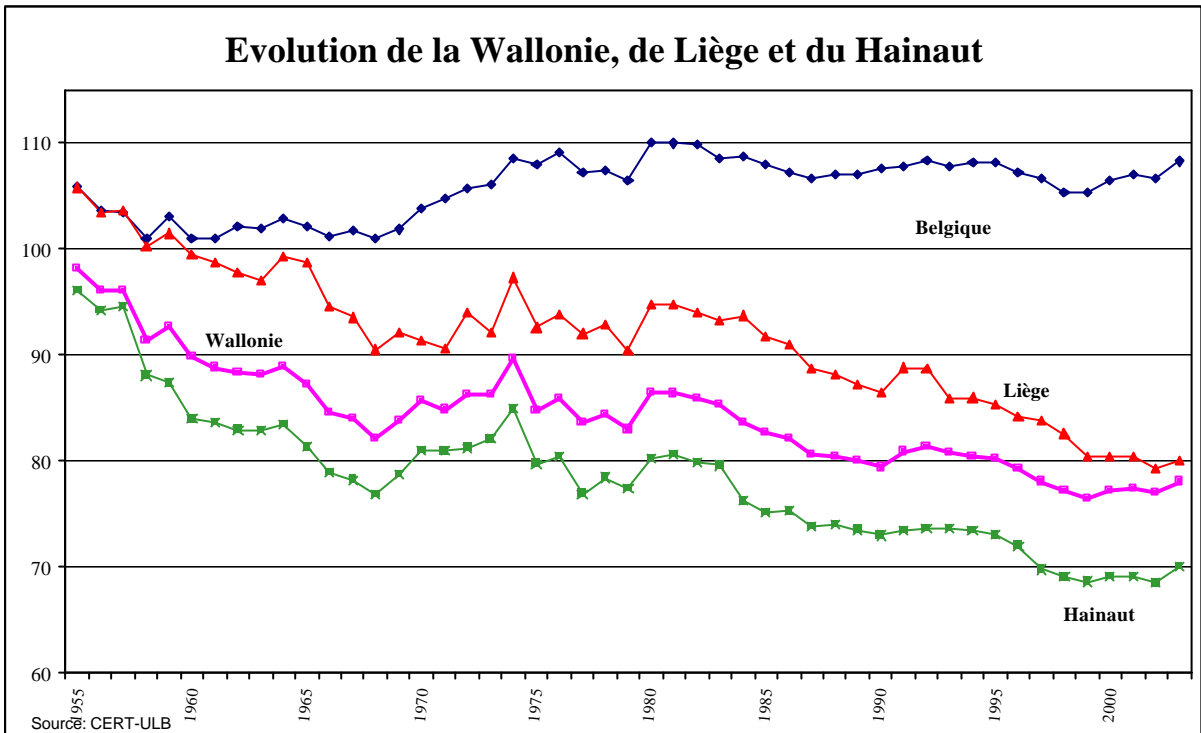
- si on compare la Wallonie aux régions voisines, il ressort que, manifestement, la région se caractérise par le niveau de PIB par habitant le plus faible. On constate cependant que la variation négative du PIB wallon n'est pas l'apanage de la Wallonie. D'autres régions ont également subi des évolutions défavorables au cours des dernières années. Bien entendu, ceci n'excuse en rien les mauvaises performances wallonnes mais démontre les nuances à apporter au diagnostic. Au sein du processus de convergence européen et en termes relatifs, la croissance des régions en retard de développement ne se fait pas principalement au détriment des régions les plus riches (les grandes régions métropolitaines) mais des régions intermédiaires (zones rurales et régions industrielles). Finalement, plus que la faiblesse du niveau de PIB par habitant, le fait le plus grave est certainement le caractère endémique du chômage wallon et la forte proportion de main-d'œuvre non qualifiée. Les indicateurs wallons ne sont pas pour autant tous défavorables puisque l'on peut relever une intensité R&D et une part de la population bénéficiant d'un haut niveau de qualification supérieures à celle d'une majorité de régions voisines.

- En dépit des problèmes de développement économique, une majorité de wallons ont pu préserver un niveau de vie supérieur à ce qu'il serait si la région devait adapter son niveau de vie à sa capacité contributive en termes de création de richesse. Les

transferts interrégionaux qui en sont à la base risquent de conduire à un phénomène de dépendance régionale. Celui-ci s'explique par le fait que des transferts sociaux importants risquent de se traduire par une rigidification du marché du travail et des structures sociales avec comme effet pervers, un changement de mentalité dans le chef d'une frange significative de la population et des acteurs plus occupés à demander ou revendiquer des interventions de l'Etat plutôt que de s'investir dans des activités à risque telles que l'entrepreneuriat, les affaires ou la recherche d'un emploi. Il convient néanmoins de ne pas se méprendre sur la lecture des chiffres, plus de la moitié de l'amélioration de la position wallonne en termes de revenus s'expliquent par les mouvements de navette et donc par une contribution des travailleurs wallons à la production de richesse à l'extérieur de son territoire (principalement la région bruxelloise). Le solde provenant en grande partie de transferts en provenance des deux autres régions<sup>5</sup>.



<sup>5</sup> Voir à ce propos, Capron H., « Le développement régional : contingences historiques et nouveaux facteurs dynamisants », *Cahiers économiques de Bruxelles*, vol. 45(4), 2002, pp. 5-21. Notons que l'ampleur des transferts interrégionaux est de l'ordre de 8%.



### Disparités spatiales en Belgique (EUR15 = 100)

PIB élevé		PIB moyen		PIB faible	
BXL-capitale	216	Courtrai	108	Soignies	61
Anvers	140	Nivelles	104	Waremmes	56
Hal-Vilvorde	126	Bruges	100	Ath	56
Tielt	121	St-Nicolas	97	Philippeville	54
Gand	120	Furnes	97	Thuin	46

Calculs: CERT - ULB

### La Wallonie et ses voisins – 2002 (1)

	PIB	? PIB 95-02	Taux d'emploi	Chômage des jeunes
Wallonie	77,2	-2,0	54,9	26,3
Flandre	105,4	0,1	63,5	11,6
Bruxelles	216,4	-2,9	54,5	32,9
Rhénanie-Westphalie	101,3	-8,6	63,4	8,7
Rhénanie-Palatinat	89,4	-8,6	66,9	8,4
Champagne-Ardenne	96,0	0,6	62,6	27,0
Picardie	83,6	-3,4	62,3	20,6
Nord-Pas de Calais	82,4	0,0	54,1	29,4
Pays-Bas du Sud	106,4	3,8	74,3	5,0
Lorraine	84,9	-3,4	65,1	19,9

Calculs: CERT-ULB

### La Wallonie et ses voisins – 2002 (2)

	R&D	Niveau d'instruction		
	industrielle	Faible	Moyen	Elevé
Wallonie	1,7	43,0	32,0	26,0
Flandre	2,1	38,0	34,0	28,0
Bruxelles	0,7	37,0	26,0	37,0
Rhénanie-Westphalie	1,1	20,0	61,0	19,0
Rhénanie-Palatinat	1,7	19,0	61,0	20,0
Champagne-Ardenne	0,4	43,0	41,0	16,0
Picardie	1,0	45,0	39,0	16,0
Nord-Pas de Calais	0,4	44,0	38,0	18,0
Pays-Bas du Sud	2,1	35,0	43,0	22,0
Lorraine	0,5	36,0	48,0	18,0

Calculs: CERT-ULB

## Capacité productive et... niveau de vie réel (EUR15 = 100)

EUR15 = 100	Belgique	Bruxelles-Capitale	Flandre	Wallonie
<b>PIB</b>	107,0	217,2	105,5	77,3
<b>PRB</b>	105,4	153,2	108,6	86,1
<b>Revenu primaire des ménages</b>	114,3	115,0	123,4	97,8
<b>Revenu disponible des ménages</b>	103,9	104,6	109,4	94,0
<b>Revenu disponible régional</b>	109,1	109,6	113,1	101,9

## 2. L'indispensable mutation institutionnelle

Le développement est un processus d'apprentissage qui implique un haut niveau de consensus social. Pour se réconcilier avec la croissance européenne, la Région wallonne doit impérativement réaliser un saut qualitatif, une mutation culturelle qui restaure certaines valeurs de base susceptibles d'insuffler une régénération de son capital social.

Pour résumer, depuis la régionalisation, les politiques régionales en Région wallonne ont été développées sur base :

- De déclarations de politique régionale qui, si elles avaient le mérite de viser l'opérationnalité des actions, souffraient du défaut de ne pas se baser sur une stratégie claire et planifiée de développement économique intégrant la dimension temporelle alors qu'un redéploiement économique doit s'inscrire dans la temporalité.
- Le Contrat d'Avenir pour la Wallonie – 1999 est venu rompre avec cette faiblesse en proposant une stratégie d'action à l'horizon 2010 et en se fixant des objectifs.
- Le Contrat d'Avenir pour la Wallonie Actualisé – 2002 qui approfondit le document initial en fixant des priorités accompagnées d'objectifs en termes opérationnels.
- Le Contrat d'Avenir renouvelé – 2005 qui repose sur quatre objectifs déclinés en Plans stratégiques transversaux :
  - la création d'activités ;
  - le développement du capital humain, des connaissances et des savoir-faire ;
  - l'inclusion sociale ;
  - Le développement territorial équilibré et durable.

Ce projet a pour ambition de répondre en partie aux critiques émises quant aux versions antérieures. Ce projet pourrait constituer une innovation en Wallonie sur le plan institutionnel dans la mesure où non seulement le gouvernement et les administrations s'inscrivent véritablement dans une perspective transversale mais également tous les acteurs du développement. Par conséquent, la transversalité constituera le vrai défi de ces plans stratégiques.

### **3. Les moyens du développement régional**

Les contraintes budgétaires constituent un élément susceptible d'expliquer les faibles degrés de liberté dont dispose la Région en matière de politique économique. Comparativement à la Flandre, les dépenses cumulées de la Communauté française et de la Région wallonne ne dénotent pas de différentiel important en termes relatifs tels qu'exprimés lorsqu'on calcule les dépenses par habitant. Une remarque de prudence s'impose concernant cette méthode de comparaison étant donné que certains postes ne se prêtent pas à une comparaison sur base de ce critère en ce sens que d'autres éléments doivent souvent être pris en considération tels que la superficie, l'ampleur des problèmes rencontrés pour une thématique donnée... Pour assurer son développement, la Wallonie a, certes, besoin de moyens additionnels, mais la comparaison entre les choix budgétaires opérés dans les deux entités, l'ampleur des dépenses et les problèmes concrets à solutionner n'est pas sans intérêt.

En effet, là où les divergences apparaissent entre les deux répartitions budgétaires, c'est dans les choix prioritaires implicites opérés. La Wallonie dépense proportionnellement plus en développement, en formation et emploi et jusqu'il y a peu en technologie et recherche. Elle dépense également plus dans les domaines agricole et rural, pour les pouvoirs locaux et pour les dépenses administratives. S'il est vrai que les Régions et Communautés doivent assumer des coûts fixes (c'est-à-dire des dépenses de base indépendantes de la taille de l'entité), dans quelle mesure certains coûts ne sont-ils pas démesurés ou interpellant quant à l'efficacité?

A la lecture des chiffres budgétaires, certaines questions ne manquent pas de venir à l'esprit, particulièrement lorsqu'on se réfère aux deux facteurs actifs de croissance, la formation et l'éducation et l'innovation :

- en matière de technologie et recherche, la Région wallonne a consenti des efforts importants au cours des dernières années mais la Flandre s'étant inscrite résolument dans l'objectif de Barcelone qui est d'atteindre une intensité R&D de 3% dont 1% de financement public, elle a substantiellement accru ses crédits en matière de recherche : dans quelle mesure ne serait-il pas opportun que la Wallonie dégage des marges de manoeuvre afin de s'assurer de la réalisation de cet objectif?
- en emploi et formation, la Wallonie dépense 2,2 fois plus par habitant et 36% de plus par demandeur d'emploi que la Flandre mais pour quel résultat ? On ne peut en

effet nier les efforts consentis par le gouvernement dans ce domaine mais le rapport coût/performance interpelle.

### Dépenses budgétaires par habitant – Budgets 2005

	Flandre	Wallonie	Différence (%)
<b>I. Dépenses régionales</b>	1130	1338	18%
1. Economie	181	252	39%
<i>Relations extérieures</i>	12	29	148%
<i>Politique et expansion économiques</i>	82	105	28%
<i>Agriculture &amp; Ruralité</i>	21	49	138%
<i>Energie, technologie et recherche</i>	66	69	5%
2. Emploi et formation	121	251	107%
3. Ressources naturelles et environnement	168	48	-71%
4. Pouvoirs locaux	313	366	17%
5. Aménagement du territoire et logement	119	99	-16%
6. Equipement et transports	228	321	41%
<b>II. Dépenses sociales et culturelles</b>	565	411	-27%
<b>III. Dépenses d'enseignement</b>	1374	1319	-4%
1. Enseignement fondamental et secondaire	876	951	9%
2. Enseignement supérieur et universitaire	207	208	0%
<i>Enseignement supérieur non-universitaire</i>	98	84	-15%
<i>Enseignement universitaire</i>	109	124	14%
3. Recherche scientifique	76	23	-69%
4. Autres	214	137	-36%
<b>V. Dépenses administratives</b>	166	209	26%
<b>TOTAL GENERAL (hors dette)</b>	3234	3277	1%

Sources données : documents budgétaires des différentes entités

Note : Les dépenses des Communautés et Régions ont été réparties au prorata de la population de manière à isoler la quote-part attribuable à la Région de Bruxelles-Capitale.

- si dans l'enseignement obligatoire elle dépense 9% de plus par habitant et 8% de moins par élève que la Flandre, comment expliquer objectivement et sans faux-fuyant les mauvaises performances du système éducatif, mauvaises performances connues depuis près de dix ans<sup>6</sup> sans qu'une réforme en profondeur n'ait été entreprise ?

- l'enseignement supérieur non universitaire souffre d'un manque de moyens, les dépenses par habitant y sont de 15% inférieure à la Flandre et lorsque calculée par étudiant cet écart atteint 24% : quelles en seront les conséquences demain, une main-d'œuvre de haut niveau mal formée avec les implications que cela aura sur l'attractivité de la région ? Ici également, une restructuration des moyens s'impose.

- si l'enseignement universitaire se voit bénéficier d'une dépense additionnelle par habitant de 14% supérieure à la Flandre, le coût par étudiant est néanmoins de 16% inférieur : dans quelle mesure ceci n'explique-t-il pas, ajouté à la mauvaise qualité de

<sup>6</sup> L'enquête TIMSS réalisée en 1995 mettait déjà en avant ces mauvaises performances.

l'enseignement secondaire, le taux d'échec des étudiants de première génération qui est de 48% alors que la Flandre n'accusent que 39% d'échec ?

- en matière de recherche scientifique, les dépenses par habitant sont de 69% inférieures à la Flandre : si les universités bénéficient complémentirement d'interventions en provenance de la Région dans le cadre du budget « technologie et recherche », il en est de même en Flandre : ajouté aux contraintes auxquelles les universités sont confrontées, la Région et la Communauté ne risquent-elles pas de handicaper grandement l'insertion des institutions de recherche francophones à l'espace européen de la recherche ?

#### **4. En guise de conclusion**

S'il n'y a pas lieu d'approfondir ici les implications des constats en matière de politique régionale, on peut néanmoins attirer l'attention sur quelques points qui devraient systématiquement être gardés à l'esprit dans la mise en œuvre des actions de développement régional :

- Centrer les actions sur les facteurs actifs de croissance: innovation, formation et éducation et le problème de la création d'emploi;
- Structurer les actions sur l'ensemble du territoire: combiner approche descendante basée sur des choix stratégiques clairs et approche ascendante de dynamisation des acteurs;
- Agir de manière transversale selon une logique de développement territorial et non une logique de pouvoir;
- Veiller aux effets de masse critique suffisante dans le choix des organismes soutenus et lutter contre la « subsidiologie » ambiante;
- Renforcer les partenariats publics-privés, notamment en matière d'animation et d'intermédiation technologique et économique dans une perspective de professionnalisation des compétences.