

Les causes du déclin wallon



Michel QUEVIT

LES CAUSES DU DECLIN WALLON

L'INFLUENCE DU POUVOIR POLITIQUE
ET DES GROUPES FINANCIERS
SUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL

*Préface du Professeur Michaël Aiken,
Président du Département de Sociologie
de l'Université du Wisconsin, U.S.A.*

EDITIONS VIE OUVRIERE
a.s.b.l.

Avenue Van Volxem, 305
1190 BRUXELLES

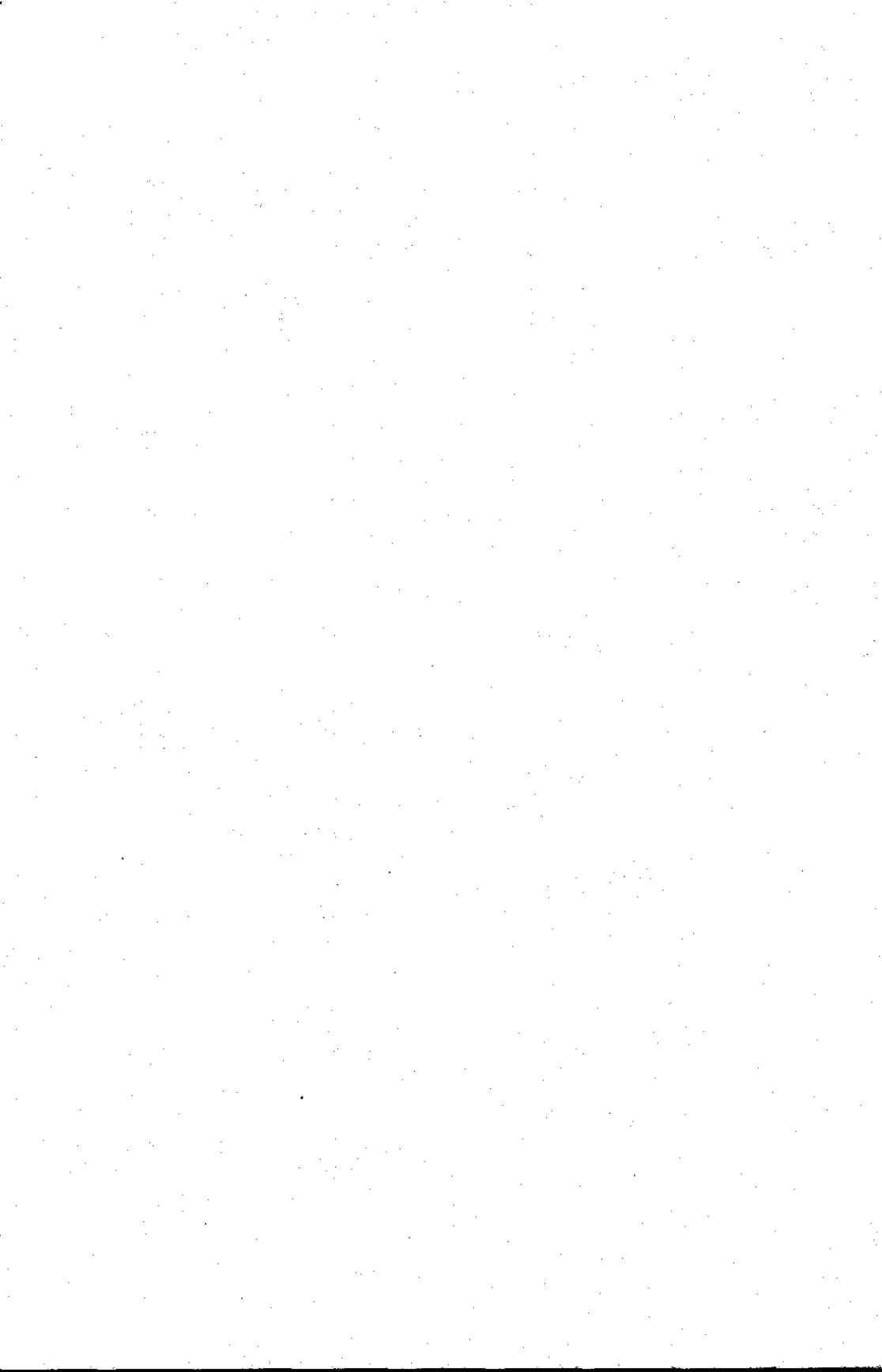
Couverture : J.M. Pierlot

« Aux termes de la loi belge du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur, seul l'auteur a le droit de reproduire ce livre ou d'en autoriser la reproduction de quelque manière et sous quelque forme que ce soit. Toute photocopie ou reproduction sous une autre forme est donc faite en violation de la loi. »

© Editions Vie Ouvrière, Bruxelles 1978 - I.S.B.N. 2-87003-123-8

Imprimé en Belgique

C'est à Anne et à Christophe que nous dédions ce travail. A Anne, pour sa constante collaboration à la réalisation de cet ouvrage ; à Christophe, pour sa venue et les premiers sourires dont certains se sont glissés entre ces pages . . .



Remerciements

L'essentiel de cet ouvrage a fait l'objet d'une thèse de doctorat à l'unité de sociologie de l'U.C.L. Cette recherche n'aurait pu être réalisée sans le concours de nombreuses personnes et institutions que nous tenons à remercier.

C'est tout d'abord à Monsieur le Professeur Michaël Aiken de l'Université du Wisconsin que s'adressent nos remerciements. Il a accepté de guider notre travail de recherche. Avec tenacité et avec enthousiasme, il s'est aventuré avec nous dans la voie toujours risquée du dégagement de perspectives nouvelles. Si nous devons beaucoup à sa compétence, c'est aussi au dialogue chaleureux qu'il a entretenu assidument pendant plus de cinq années que nous devons d'avoir mené cette recherche à son terme. Qu'il trouve aux travers de ces lignes plus que de la reconnaissance mais l'expression de ce sentiment partagé de la fraternité intellectuelle qu'il a contribué à forger.

Nous remercions également Monsieur le Professeur R. Reszohazy pour la constante attention qu'il a porté dans les différentes étapes de ce travail, de même que les membres de notre jury dont les conseils judicieux ont guidé la rédaction finale de ce livre : M^{me} L. Voyé, MM. J. Delcourt, X. Mabille, M. Molitor et Ph. de Woot de Trixhe. Nous avons été très sensible à la collaboration toute particulière de M. Xavier Mabille, directeur des recherches du C.R.I.S.P., qui a accepté de revoir le manuscrit de base de ce livre.

Notre reconnaissance s'adresse aussi au Collège Interuniversitaire d'Etudes doctorales dans les Sciences du Management (C.I.M.) qui nous a octroyé une bourse pour réaliser nos recherches, au Centre de recherche Innovation et Stratégie (C.R.E.C.I.S.) pour son support matériel à nos

travaux, aux Archives belges en Sciences Sociales (B.A.S.S.) pour son aide dans la collecte des données.

Les conseils de Paul Bodson, du Centre « Economie et Société » de l'U.C.L. nous ont été d'un précieux concours dans le traitement informatique de ce travail.

Enfin, nous remercions les institutions régionales qui nous ont accueilli ainsi que les personnes qui ont bien voulu se prêter aux interviews.

Préface

L'émergence de conflits entre les régions périphériques et l'Etat a été l'un des faits les plus frappants de la vie politique en Europe au cours des années 1970, et plus particulièrement en Europe du Sud. La presse nous en rapporte de multiples et fréquents exemples tels ceux des Basques en Espagne, des Bretons et des Corses en France, ou le problème écossais en Grande-Bretagne. Le développement inégal des régions auquel s'ajoutent des problèmes de langue et de culture est souvent à la racine de ces conflits entre le centre et la périphérie.

L'ouvrage de Michel QUEVIT est essentiellement une étude historique du développement régional et des politiques de développement régional en Belgique, mais son analyse le conduit bien au-delà d'une simple étude des institutions régionales et de la politique du développement régional. Afin de comprendre la nature de ces enjeux en Belgique, il trouve opportun d'explorer l'histoire des actions des diverses fractions de la bourgeoisie, de leurs relations avec le développement du capitalisme en Belgique ainsi que de leurs relations avec l'Etat. Il en résulte une étude capitale, stimulante et perspicace, à la fois très éclairante sur l'évolution du capitalisme, de l'Etat et de la vie politique en Belgique. De plus, cet ouvrage suggère que la compréhension des conflits entre le centre et la périphérie, ailleurs dans le monde, pourrait également être mieux appréhendée à travers une étude de l'évolution du capitalisme, de l'Etat et des conflits de classe comme il l'applique pour le cas de la Belgique.

Dans cette préface, je souhaiterais insister sur trois choses. Premièrement, j'aimerais relever quelques faits frappants de la vie sociale et politique belge tels qu'ils peuvent être perçus par des yeux étrangers. La plupart des lecteurs belges trouveront peu de choses neuves dans mes observations et certains seront sans doute choqués par mon audacieuse

tentative de caractériser aussi brièvement l'ethos d'un Etat-Nation aussi complexe que celui de la Belgique. Néanmoins, j'espère que mes remarques aideront ceux pour qui le paysage social et politique de la Belgique est moins familier. En second lieu, je souhaiterais mettre en évidence la portée de cette remarquable étude du point de vue méthodologique et, troisièmement, en indiquer quelques implications théoriques qui peuvent échapper aux lecteurs moins familiers avec « l'art consommé » de la sociologie, à moins évidemment que celles-ci ne soient explicites dans l'ouvrage. Le chercheur en sciences sociales, informé de ces questions, trouvera sans aucun doute que mes remarques sur les implications méthodologiques et théoriques de cette étude sont évidentes, si pas répétitives, mais ceux qui sont moins familiers avec les études en sciences sociales seront mieux à même de comprendre — du moins je l'espère — le but et le message de ce livre.

Brève remarque au sujet de la Belgique

La Belgique est l'une des petites démocraties européennes, avec une population de près de dix millions d'habitants. Le pays est entouré au Nord par les Pays-Bas, au Sud par la France, à l'Est par la République fédérale d'Allemagne et à l'Ouest par la Mer du Nord. La partie sud de la Nation, qui fut la première région du continent européen à opérer une industrialisation intensive vers la moitié du XIX^e siècle, s'appelle *la Wallonie* et sa population est francophone. La partie-nord du pays, appelée *la Flandre*, est néerlandophone et n'a connu l'impact de l'industrialisation de manière intensive que dans les récentes décennies, pour des raisons d'ailleurs que Michel QUEVIT explique en détails dans ce livre.

Les langues française et néerlandaise sont non seulement les langues dominantes parlées respectivement en Wallonie et en Flandre, mais depuis 1963 elles sont reconnues comme langues officielles de ces deux régions. L'agglomération de Bruxelles est composée de 19 communes, elle est officiellement bilingue, mais la majorité de sa population parle le français. Il existe aussi un petit territoire de langue allemande à l'Est du pays.

On considère souvent que le système politique belge se structure autour de trois clivages fondamentaux : les classes sociales, la religion et la langue. Certains observateurs de la scène belge y ajoutent un quatrième clivage, celui du centre et de la périphérie, que Michel QUEVIT

explore en détails. Peut-être, ces clivages peuvent-ils être mieux compris grâce à un bref rappel de l'histoire politique de la Belgique.

On peut distinguer historiquement au moins trois périodes dans la vie politique belge : (1) une période de « contrôle de la bourgeoisie » (1830-1893) ; (2) une période de « démocratie limitée » (1893-1918) ; et (3) une période de « démocratie pluraliste » (1919 à nos jours). La contribution historique de Michel QUEVIT, qui est plus centrée sur l'histoire économique de la Belgique, divise cette dernière période en deux phases : celle du capitalisme industriel (1919-1947) et celle de l'internationalisation du capital (1947 à nos jours).

Depuis l'origine de l'Etat-Nation belge en 1830 jusqu'à la fin du siècle, le contrôle des institutions politiques, que ce soit au niveau national ou local, était dans les mains de la bourgeoisie. Jusqu'à la révision de la Constitution en 1893, à peine plus de 100.000 personnes prenaient part au processus électoral. Le droit de vote était réservé à ceux qui payaient des taxes ou le « cens » à l'Etat, ce qui par nature limitait le vote aux catégories sociales économiquement les plus privilégiées. Il n'y avait encore en 1890 que 137.000 électeurs dans une nation de 6 millions d'habitants. Jusqu'à la révision de la Constitution en 1893, le contrôle du gouvernement national fut le fait alternativement du parti libéral (le premier parti politique du pays, fondé en 1846) et de ce qui devint plus tard le parti catholique (fondé officiellement en 1884 bien qu'il y ait déjà eu auparavant, en 1863, un congrès national catholique). Le conflit le plus saillant entre les libéraux et les catholiques portait sur le rôle que jouait la religion dans la vie politique nationale. Tout au long de la période du « contrôle de la bourgeoisie », les enjeux religieux furent souvent à la base des questions politiques importantes de la vie nationale telles que par exemple l'aide publique à l'enseignement confessionnel.

Les effets de la Révolution Industrielle sur le continent européen se sont produits d'abord et de manière la plus dramatique en Belgique. Cette industrialisation suivait de très près celle de l'Angleterre. Les centres de la poussée industrielle belge furent les zones minières de charbon de Wallonie. La Flandre ne fut industrialisée massivement que très tard dans le courant du XX^e siècle et plus particulièrement après la seconde guerre mondiale. L'expérience industrielle de la Flandre et la logique qui la sous-tend constitue d'ailleurs l'un des aspects importants de l'étude de Michel QUEVIT.

Une conséquence majeure de l'industrialisation précoce en Belgique

fut la constitution d'une classe ouvrière industrielle et militante, la naissance d'un sentiment politique radical et l'émergence de conflits de classe, spécialement en Wallonie. Suite à la fondation de l'Association internationale des travailleurs par Karl Marx et ses associés à Londres en 1864, une pluralité de groupements socialistes ont vu le jour en Belgique. En 1877, un parti socialiste flamand est fondé et deux ans plus tard, celui-ci avec d'autres groupes socialistes créent le parti socialiste belge. C'est en 1885 que le Parti Ouvrier belge (P.O.B.), précurseur de l'actuel parti socialiste, est officiellement instauré. Au cours de cette période, les socialistes belges se référaient « ...à une doctrine révolutionnaire, anticapitaliste, anticléricale, antimonarchique et antimilitaire » (pour citer une publication du CRISP). Le principal objectif du P.O.B. durant cette période fut l'instauration d'un système électoral du suffrage universel.

Dans les 20 dernières années du XIX^e siècle, la Belgique fut aux prises avec de violents conflits sociaux et industriels. Cette pression sociale exercée par le P.O.B. et la classe ouvrière, les syndicats et d'autres groupes, entraîna en 1893 une révision de la Constitution instaurant un système de suffrage universel tempéré par le vote plural. Ce système électoral accordait plus de droits à la classe ouvrière mais il donnait jusqu'à trois voix à un membre de la bourgeoisie aux élections nationales. La loi électorale régissant les élections communales donnait jusqu'à quatre voix à la bourgeoisie aux élections locales. Ainsi, ce changement qui est à l'origine de la période de « démocratie limitée » représente sans doute une démocratisation du processus électoral quoiqu'encore fort limitée.

Les années qui précèdent la première guerre mondiale ont vu se prolonger les conflits sociaux au sein de la Nation, en partie dans le but d'imposer l'instauration du système de suffrage universel pur et simple, en partie aussi dans l'espoir pour les travailleurs d'obtenir des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail. En dix ans, de 1900 à 1910, il y eut presque 1.500 grèves en Belgique, impliquant plus d'un quart de million de travailleurs et le 14 avril 1913, le P.O.B. organisa une grève générale de dix jours à laquelle 400.000 grévistes participèrent.

La fin de cette période de « démocratie limitée » approchait. Si la première guerre mondiale n'était pas intervenue, le système politique aurait sans nul doute été restructuré plus tôt. En 1919, une loi électorale qui anticipait la révision de la Constitution de 1921 fut votée et un système de suffrage universel pur et simple fut institué pour les élections nationales. Une loi complémentaire pour les élections communales étendit en 1920 le suffrage universel à la fois aux femmes et aux hommes lors

des élections locales. La transition vers la période de « démocratie pluraliste » était ainsi largement réalisée.

Au début de la troisième décennie du XX^e siècle, les socialistes belges ont obtenu une voix effective au Parlement national et ils utilisèrent les décennies suivantes pour poser les fondations d'une démocratie sociale qui est encore en place aujourd'hui. Toutefois cela signifie aussi que les socialistes modifièrent leur attitude critique radicale et militante qu'ils avaient à l'extérieur du système politique, pour devenir un parti réformiste qui prend part et s'implique dans l'appareil d'Etat.

Au cours des 50 années qui suivirent l'instauration du suffrage universel, le système politique eut tendance à graviter autour des trois « familles spirituelles » : les catholiques, les libéraux et les socialistes. Dans chacune de ces familles spirituelles, on assiste au développement d'un réseau complexe d'organisations telles que des partis politiques, des syndicats ouvriers, des journaux, des mutualités et autres organisations sociales. Ce type de structure sociale a été comparé à un système de « pilier » ou de « *verzuiling* ». La structure sociale est conçue comme un ensemble de « piliers » sociaux relativement autonomes, chacun possédant son propre réseau d'organisations sociales et d'agents de contrôle social. Dans une étude relative aux Pays-Bas qui, jusqu'il y a quelques années encore, étaient considérés comme possédant ce même type de structure sociale, Arend LIJPART soutenait que l'équilibre et l'intégration générale d'un tel système se réalise essentiellement grâce à des compromis entre les élites, c'est-à-dire que les aménagements nécessaires pour maintenir ensemble la société s'obtiennent par des négociations et des arrangements réalisés par les élites au sommet des piliers. Certes, une telle image de la société est fort simplificatrice. Elle peut être sujette à distorsions et connaître de nombreuses exceptions mais cette image de la société belge est néanmoins une première approximation éclairante de la manière dont fonctionne ce système social.

Les trois familles spirituelles, les socialistes, les catholiques et les libéraux, conformément à l'image du pilier, possèdent leur parti politique respectif : le Parti Socialiste Belge (P.S.B.), le Parti Social Chrétien (P.S.C./C.V.P. qui est actuellement séparé en une formation francophone et une formation néerlandophone) et les libéraux (P.R.L.W./P.V.V. qui a aussi éclaté récemment en deux parties séparées dans les deux régions linguistiques). Ces familles spirituelles et leurs partis politiques reflètent au point de départ les clivages de classe sociale et de religion, mais dans les années récentes, le clivage linguistique est devenu le principal point

de polarisation de la vie politique belge. Cela est dû en grande partie au succès remporté lors des dernières années par les partis politiques tels que la *Volksunie* (un parti nationaliste flamand) ; le *Rassemblement Wallon* (un parti nationaliste wallon en Wallonie francophone), et le *Front de défense des francophones* (F.D.F.) dans l'agglomération bruxelloise.

Tandis que nous nous sommes centrés ici sur les manières les plus traditionnelles d'expliquer la vie sociale et politique de la Belgique, Michel QUEVIT fait différentes observations originales au sujet de quelques-unes de ces questions. Il souligne l'importance des institutions économiques et de leur contrôle, et comment celui-ci est relié au contrôle et aux politiques de l'Etat. C'est pourquoi on y trouve différentes explications relatives à l'évolution de la vie politique belge nettement plus éclairantes que celles formulées par les explications plus conventionnelles citées précédemment. Il se dégage implicitement de ce travail l'idée que la religion et la langue pourraient ne pas être les clivages les plus fondamentaux de la société belge ; ceux-ci pourraient être considérés comme l'objet de stratégies souvent utilisées par les fractions de la bourgeoisie afin de détourner l'attention du réel clivage de la société belge : le conflit entre les diverses fractions de la classe dirigeante ainsi que leur opposition commune au reste de la société. De nombreux lecteurs trouveront, sans nul doute, matière à controverses dans les arguments et conclusions de Michel QUEVIT. Le lecteur aura cependant de grandes difficultés à les réfuter.

La méthodologie de l'étude

Un point particulier de l'analyse de Michel QUEVIT est, sans nul doute, la variété d'outils méthodologiques qu'il utilise pour étudier son problème. La recherche contemporaine en science sociale et particulièrement la recherche américaine, s'appuie trop souvent sur une méthode unique, — ou tout au plus une ou deux méthodes — en vue d'aborder un problème de recherche. Trop souvent aussi, les exigences de la méthode utilisée influencent l'orientation, si pas le contenu de la recherche. Michel QUEVIT utilise une variété de méthodes de recherche — matériel historique d'origine, sources historiques secondaires, documents publiés, données de recensements, analyse de regressions chronologiques, interviews en profondeur et interviews systématiques — et il le fait dans le but de cerner l'évolution du régionalisme et des politiques de développement régional en Belgique ainsi que leurs conséquences.

Ces méthodes émergent dans l'étude grâce à la curiosité intellectuelle

de l'auteur qui s'interroge sur les origines et les pratiques courantes de la politique de développement régional et aussi par le refus de se satisfaire de réponses faciles. Dans le projet original de son étude, Michel QUEVIT avait l'intention de mener uniquement une étude organisationnelle sur les institutions régionales contemporaines en Belgique, en mettant particulièrement l'accent sur la dynamique interne et les liens interorganisationnels entre ces institutions et les organes formels du gouvernement central. Il aurait pu largement se limiter à ce problème à l'aide d'interviews structurées et non directives. Cependant, un certain nombre d'interviews en profondeur auprès de personnes très informées le persuada dès le début de l'étude qu'une histoire plus profonde se cachait derrière ces structures institutionnelles et leurs pratiques. Ainsi, commença-t-il à rechercher plus en profondeur les origines et l'évolution de la politique régionale ainsi que de la vie politique belge. La réflexion qui s'en est suivie après coup représente, selon moi, l'apport majeur de ce livre, c'est-à-dire comment le conflit et les stratégies des fractions francophones et flamandes de la classe dominante sont au cœur des pratiques et des politiques actuelles du développement régional. L'auteur ne put comprendre ces mécanismes qu'au travers d'une longue analyse historique qui constitue la première partie du livre. Comme je l'ai dit plus haut, cette partie de l'analyse n'était pas prévue au début de l'étude, mais comme il était guidé par une question intellectuelle importante, et non par une méthode dominante, l'auteur a été amené à découvrir dans les origines historiques de la politique régionale d'importants éclaircissements sur la nature et la pratique de la politique contemporaine.

De la même manière, en tentant de comprendre comme il convenait la relation entre la politique de développement économique régional du gouvernement central et ses effets, il fut conduit à récolter de nombreuses séries de données dans le temps et à les analyser au moyen des techniques complexes de l'analyse chronologique. Encore une fois de nouveaux éléments de connaissance ont surgi de l'utilisation de ces outils méthodologiques.

Afin d'arriver à une meilleure compréhension des perspectives et des comportements des membres de diverses institutions régionales et du gouvernement central, il utilisa un mélange d'observations, d'interviews non directives en profondeur et d'interviews structurées. Ici, à nouveau, la méthode était adaptée à cette séquence qui n'était qu'une partie d'une question intellectuelle plus large.

En résumé, l'étude de Michel QUEVIT est une excellente illustration

de la manière selon laquelle un chercheur en sciences sociales peut — et devrait — utiliser une multiplicité d'outils de recherche pour aborder les questions que pose son sujet de recherche. Chaque méthode est sélectionnée afin de contribuer à une meilleure compréhension d'une question intellectuelle plus vaste. La force de la preuve d'une seule méthode ne peut dépasser l'apport de cette méthode, mais la totalité des méthodes et l'information qu'elles offrent, enrichissent et éclairent considérablement le produit intellectuel final.

Les prolongements théoriques de l'ouvrage

Comme je l'ai indiqué précédemment, Michel QUEVIT avait l'intention de faire une étude des organisations responsables de la politique du développement régional en Belgique. Il comptait examiner en partie les caractéristiques internes de ces organisations et étudier aussi les liens qui les unissent aux autres forces institutionnelles, et en particulier aux organes du gouvernement central. S'il s'était cantonné dans la voie suivie par la plupart des recherches organisationnelles de cette nature, il aurait insisté sur des facteurs tels que la structure de l'organisation, les modes de commandement, les réseaux de communication, le moral des membres, etc., aussi bien que sur l'intensité et l'étendue des liaisons avec le gouvernement central et les autres acteurs concernés par son action et ses buts.

Mais la question principale de Michel QUEVIT vise les conséquences de la politique et non les organisations qui réalisent cette politique ; il s'interroge sur les contraintes qui affectent de telles organisations et non sur la dépendance de leurs ressources et les stratégies suivies pour obtenir ces ressources ; sur les forces historiques qui façonnent l'environnement et déterminent les conditions d'existence et d'efficacité de ces organisations et non seulement sur leur seule efficacité. Une telle approche est de loin plus conforme à la ligne de ce que je considère être la « vraie » tradition de Max Weber que ne le sont les récentes approches de l'étude des organisations.

Max Weber était un prodigieux intellectuel allemand, sociologue et économiste de talent, dont les années productives couvrent la dernière décennie du XIX^e siècle jusqu'à sa mort prématurée en 1920. Une des empreintes essentielles de son œuvre fut la liaison des forces sociétales et historiques avec les divers aspects de la vie sociale contemporaine et, comme le sait n'importe quel scientifique très bien informé de son œuvre, celle-ci devrait être lue et comprise dans sa totalité. Les Américains furent suffi-

samment inspirés par le travail de Weber pour construire une tradition d'étude sociologique systématique des organisations. Ce fut l'essai de Weber sur la bureaucratie qui inspira dans les années 30 le travail embryonnaire de Robert Merton sur la personnalité bureaucratique. Cet essai était essentiellement une critique de Weber selon une perspective structuro-fonctionnaliste. Bien qu'un historien minutieux des études organisationnelles citera les traditions de Taylor ou de l'école des relations humaines comme exemples des premières études consacrées aux organisations aux Etats-Unis, il est néanmoins clair que c'est l'œuvre de Max Weber qui a inspiré la tradition sociologique des études organisationnelles. Cette tradition entamée par Merton a donné lieu à d'excellentes études de cas et plus tard, à un véritable raz de marée d'études quantitatives diverses trop nombreuses pour être mentionnées ici.

Bien que Weber soit le plus souvent cité comme l'inspirateur de la tradition sociologique de la recherche sur les organisations, un disciple attentif de Weber sait que la plupart des études sociologiques des organisations qui mentionnent Weber à la source de leur démarche intellectuelle, sont peu concernées par les forces sociétales et historiques qui modèlent les bureaucraties. Bien que Michel QUEVIT ne cite pas Weber en tant qu'inspirateur intellectuel de son travail et que l'on puisse trouver de nombreuses différences entre les positions sociologiques fondamentales de Weber et celle de Quévit, son travail se situe beaucoup plus dans le prolongement de l'approche weberienne des organisations bureaucratiques que la plupart des travaux avec lesquels je suis familiarisé.

Le sociologue français Lucien Karpik est l'un des principaux théoriciens contemporains des organisations qui a fortement influencé Michel QUEVIT. Bien que Karpik étudie les sociétés multinationales et non les organisations de développement régional, le lieu commun entre Quévit et Karpik est d'abord leur perspective politique constante du phénomène organisationnel et ensuite leur profond intérêt pour les origines historiques et l'évolution des systèmes organisationnels. Michel QUEVIT utilise de manière approfondie les idées de Karpik relatives aux diverses phases du capitalisme, particulièrement le capitalisme industriel et le capitalisme technologique, mais son étude inclut une analyse sociétale beaucoup plus étendue que celles de Karpik. Le concept de *logique d'action* développé par Karpik s'est aussi avéré fort utile pour l'analyse de Quévit. Néanmoins, une fois de plus, il l'adapte à ses intérêts intellectuels particuliers et au contexte belge. Parmi les théories organisationnelles contemporaines avec lesquelles je suis familier, je dirais que l'approche de Quévit est très

proche de celle de Karpik en terme d'inspiration et de logique d'analyse, mais que l'adaptation qu'il en fait aux institutions de développement régional en Belgique témoigne cependant de sa propre perspicacité et de son talent.

Parmi les approches américaines contemporaines consacrées à l'étude des organisations, deux ouvrages qui peuvent être le mieux comparés à celui de Michel QUEVIT viennent directement à l'esprit : celui de Selznick, *TVA and the Grass Roots* et celui de Chandler, *Strategy and Structure*. Non pas à cause des similarités théoriques entre ces ouvrages, mais bien plutôt en raison de l'intérêt de Selznick pour la Tennessee Valley Authority dans le contexte de la région dans laquelle elle était localisée et à cause de son désir de connaître l'aboutissement des enjeux sociétaux plus larges qu'une telle organisation est amenée à poser. Le livre de Chandler est une étude de l'évolution historique de diverses grandes entreprises américaines au cours des premières décades de ce siècle. En établissant une comparaison entre ces livres et celui-ci, on court le risque d'induire le lecteur en erreur en raison du fait qu'il y a probablement plus de différences que de similarités entre le travail de M. Quévit et ceux de Selznick et de Chandler. Néanmoins, de telles comparaisons aident à mettre en évidence l'approche spécifique et la contribution de ce livre.

Enfin, bien que Michel QUEVIT se réfère, au début de son étude, plus à Alain Touraine qu'à Karl Marx, le chercheur d'inspiration marxiste attribuera néanmoins beaucoup de valeur à ce travail en raison de son rapport avec la logique du capitalisme, le rôle de l'Etat, l'importance des conflits entre les diverses fractions de la bourgeoisie, le rôle de l'idéologie, l'internationalisation du capital depuis la seconde guerre mondiale et l'évolution de ces faits historiques dans le cadre de l'Etat-Nation belge.

Michel QUEVIT a écrit un livre solide, innovateur et stimulant. Il est riche en détails historiques et provocant dans les arguments qu'il introduit, mais plus fondamentalement, il met en évidence un enjeu qui est critique pour l'avenir politique actuel de la Belgique. Tandis que le système politique belge tente de maîtriser sa controverse linguistique, il devient de plus en plus évident que le système belge est en train d'évoluer de plus en plus vers une sorte de fédéralisme dont le résultat final serait l'octroi d'une autonomie relative minimale aux régions de Wallonie, de Flandre et de Bruxelles. Les racines profondes de nombre de ces enjeux sont examinées par Michel QUEVIT et une lecture attentive de ce livre suggérera sans nul doute au lecteur des interprétations des événements actuels qui

se situent bien au-delà de ce qui est communément admis dans la presse de tous les jours.

En conclusion, Michel QUEVIT a écrit un livre remarquable et riche en idées. J'espère qu'il deviendra un modèle pour les études futures sur les organisations.

Michaël AIKEN,

Professeur de Sociologie,
Président du département de sociologie
de l'Université du Wisconsin — Madison — U.S.A.



Avant-propos

La régionalisation est depuis plusieurs années un enjeu qui polarise la vie politique tant en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles. Depuis les premières lois d'aides régionales promulguées en 1959, un mouvement de création d'institutions régionales s'est enclenché qui dessine progressivement la structuration future de la société belge. Néanmoins, même avec l'apparition de ces institutions nouvelles, l'écart économique entre les régions ne se réduit pas. La Wallonie continue à décliner tandis que la Flandre se développe. La crise que l'on connaît actuellement frappe ainsi différemment les régions sans que le pouvoir central n'arrive à enrayer le processus de développement inégal des régions. Cette constatation soulève de nombreuses interrogations sur les causes des disparités régionales en Belgique. Comprendre comment a émergé la problématique régionale en Belgique et en discerner les causes profondes, telles sont les questions essentielles auxquelles tente de répondre cet ouvrage.

L'explication classique avancée pour comprendre la nature des tensions régionales est à la fois la distance culturelle, voire ethnique qui oppose la Flandre à la Wallonie à laquelle s'ajoute l'écart économique entre les deux régions qui, cette fois, oppose les Wallons aux Flamands. Incontestablement, l'enjeu de la régionalisation s'enracine autour de revendications telles que l'autonomie culturelle, principalement réclamée par la Flandre et le développement économique régional exigé par les Wallons qui prennent conscience du déclin de leur région par rapport à la croissance de la Flandre.

Néanmoins, cette explication laisse subsister de nombreuses questions sur l'origine et la nature exacte du problème régional. Elle isole celui-ci du fonctionnement institutionnel de la société belge, des relations de pouvoir qui s'y tissent et aussi des rapports entre les classes sociales.

Elle compartimentalise l'étude des facteurs culturels de celle des facteurs économiques. Cette perception de la problématique régionale semble ignorer que la société belge comme toute société se meut et se transforme dans la nécessaire interférence des phénomènes sociaux, économiques, politiques et culturels. Dans cet ouvrage, nous allons tenter de mettre en relation ces diverses dimensions de la réalité sociale dans le contexte de la politique régionale en Belgique.

Le but de ce travail est de comprendre la relation entre le développement inégal des régions et les processus de décision de la société belge au sein de laquelle s'organisent les rapports sociaux.

Comme tout fait social est le produit d'une histoire, il faut éviter d'expliquer le phénomène régional indépendamment du système de relations historiques dans lequel il s'insère. La première partie de l'ouvrage est consacrée à une approche historique des facteurs et des mécanismes qui gouvernent le processus de disparités entre les régions dont émerge le processus de la régionalisation des institutions. Cet historique remonte aux origines de l'Etat belge en 1830, période où la société se dote d'institutions politiques et économiques autonomes. Les institutions qui s'organisent autour de la création de l'Etat-Nation pré-déterminent ainsi l'évolution de la problématique régionale. Au fil des temps, nous suivrons l'évolution de ces diverses institutions et des facteurs qui y jouent un rôle déterminant afin de cerner l'actualité de l'enjeu régional et de mieux en saisir les déterminants.

La seconde partie concerne l'action concrète du pouvoir central sur le développement des régions de 1959 à 1973. L'analyse des résultats des lois d'expansion économique réfléchit au travers du comportement du pouvoir central les mécanismes soulevés par l'approche historique. Elle conduit à poser plus directement le problème des relations entre l'Etat et le Capital au sein de la société belge au travers de la politique d'aides à l'investissement des pouvoirs publics et de ses retombées régionales.

Enfin, dans une dernière étape, nous abordons l'action d'une institution régionale particulière, la société intercommunale d'expansion économique et d'aménagement du territoire. Cette étude s'appuie sur des interviews réalisés auprès des responsables de ces organisations (administrateurs et fonctionnaires) et elle permet une approche plus concrète des relations entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central, dans leurs liaisons aux mécanismes qui modèlent et structurent le développement des régions.

Cette partie consiste à la fois en une application et une vérification des enseignements soulevés par les deux premières parties.

De la sorte, à partir de l'histoire du développement des régions, les mécanismes économiques et politiques qui déterminent le développement régional éclairent l'action d'une institution directement confrontée aux problèmes que soulèvent les disparités régionales.

Par ce cheminement qui allie trois démarches scientifiques complémentaires — l'histoire, l'économie et la réflexion sociologique — l'analyse du développement régional contribue à mieux saisir la dynamique sociale et institutionnelle qui gouverne le devenir de la société belge. Cet ouvrage n'épuise pas l'étude du fonctionnement réel de la société. Nous espérons simplement qu'il contribue à susciter des études et analyses complémentaires sur cette question centrale qui anime la vie sociale de ce pays.



Tous dans la foule avaient été prévenus que le costume de l'Empereur ne serait vu que des bonnes et honnêtes gens... L'Empereur défila dans la procession sous le magnifique dais, et, naturellement, tout le monde dans la rue et aux fenêtres disait : Dieu, comme le nouveau costume de l'Empereur est splendide !

Mais il n'a rien sur lui ! dit un petit enfant. Et chacun de chuchoter à son voisin ce que l'enfant avait dit.

Il n'a rien sur lui ! cria finalement tout le peuple. Et l'Empereur eut un frisson, car il lui semblait bien que ces gens avaient raison.

Mais il prit une allure encore plus fière, et les chambellans marchèrent tenant la traîne qui n'existait pas.

(Extrait du *Costume neuf de l'Empereur*, par H.C. Andersen).

Nos sociétés se résignent mal à l'inévitable existence de la sociologie. Rarement connaissance a été acceptée d'aussi mauvais gré. Certains la repoussent comme sacrilège ; d'autres l'exorcisent et cherchent à l'utiliser au service de l'ordre établi, mais sans trop y croire ; les plus favorables s'en servent pour combattre les traditions qui les gênent, quitte à la remettre ensuite dans les marges de l'Université.

(Extrait de *Pour la sociologie*, par A. Touraine).

Introduction

LA DEMARCHE SCIENTIFIQUE ET SON CADRE D'ANALYSE

1. Le nécessaire dépassement du cloisonnement des sciences humaines

L'approche scientifique du développement de la régionalisation n'est pas chose aisée. Nous nous trouvons face à un phénomène à la fois économique et politique, voire idéologique. Or, le cloisonnement des sciences humaines rend difficile une approche scientifique dont l'objet relève de plusieurs d'entre elles. La pratique scientifique et son enseignement se sont développés et structurés selon des divisions rigides et chaque science humaine constitue une citadelle impénétrable, jalouse de son champ d'observation et de sa survie institutionnelle. Les chercheurs en sciences humaines — et le sociologue n'est pas exempt de la critique — non par paresse intellectuelle, mais par conditionnement institutionnel, ont raisonné dans le cadre étroit de leur discipline sans se soucier du développement des autres sciences sociales. De la sorte, ils ont été amenés à donner des explications compartimentées et donc « réductionnistes » des phénomènes sociaux. Pour le sociologue, cet hermétisme des sciences sociales est proprement inacceptable.

En effet, la démarche sociologique consiste à rattacher les faits sociaux qu'ils soient de nature économique, politique ou idéologique à la totalité sociale que constitue la société et son devenir historique. Par la nature même de son objet, la sociologie a besoin du concours des autres sciences

humaines et nous serions même tenté d'affirmer que sa démarche ne devient réellement éclairante que dans la mesure où elle s'appuie sur cette coopération interdisciplinaire. Cela implique une profonde modification des mentalités, des pratiques institutionnelles de la science, et surtout une redéfinition de la démarche théorique des sciences sociales. C'est ici que surgissent, très naturellement, les questions des rapports de l'économie et de la sociologie, de la science politique et de la sociologie et de la relation de chacune de ces sciences avec l'histoire.

Toutes ces disciplines devraient contribuer à mieux circonscrire les interactions des diverses composantes du système social et à articuler leurs apports spécifiques autour de l'unité sociale que constitue leur objet d'observation commun et qui n'est autre que le fonctionnement de la société. Il s'agit là d'un objectif à long terme qui nécessite une action collective et que ce travail ne peut avoir la prétention d'atteindre. Nous nous sommes tout simplement limité à orienter notre propre démarche théorique sur cette intention, en situant, tout spécialement, notre interrogation dans le domaine de l'histoire et en intégrant à notre propre analyse des apports scientifiques issus de travaux de recherches économiques. Ce choix s'est avéré bénéfique pour l'approche sociologique elle-même.

2. La démarche scientifique : du fonctionnement des intercommunales de développement économique à la dynamique sociale de la société belge

La construction de notre cadre théorique est le résultat du cheminement d'une démarche d'observation et de réflexion. Dans la présentation de cette thèse et, pour la clarté de l'exposé, nous commençons par l'investigation historique des faits pour aboutir à l'analyse du fonctionnement des intercommunales de développement économique. Dans la pratique, nous avons procédé de manière totalement inverse. Au départ, nous nous sommes interrogé sur le rôle effectif joué par les intercommunales sur le développement des régions. Nous étions particulièrement soucieux de saisir l'impact des relations de pouvoir sur le fonctionnement et l'action de l'organisation au travers de l'étude des processus de prise de décision et des mécanismes qui lient l'organisation à son environnement. Nous avons donc choisi tout naturellement une problématique

« ouverte » de l'organisation ⁽¹⁾. Plus précisément, nous avons privilégié le courant de l'École institutionnelle dont les concepts de base ont été formulés par SELZNICK ⁽²⁾. Ce courant de pensée nous sensibilisait déjà à l'approche historique des phénomènes sociaux et à la saisie de l'action des institutions régionales en tant que résultat d'un processus social mû par des mécanismes spécifiques de pouvoir : institutionnalisation, légitimation et cooptation... Toutefois, par notre orientation de recherche, nous posions naturellement les sociétés intercommunales comme des « entités focales » capables de maîtriser les déterminations de leur environnement, et par le fait même de guider le cours de l'histoire, ou du moins de leur histoire. Nous commettons, évidemment, l'erreur fondamentale de la théorie sociologique des organisations qui pose la thématique de l'ouverture à l'environnement non à partir du système social, mais de l'organisation elle-même. Nous oublions de la sorte que l'organisation est aussi le résultat d'une production sociale déterminée par des rapports sociaux et qu'elle est en retour un moyen en vue de réaliser des fins collectives posées dans la dynamique sociale de ces rapports ⁽³⁾.

Très rapidement, nos investigations sur le terrain auprès des responsables de ces institutions, administrateurs (bourgmestres, députés, représentants patronaux et syndicaux...) et fonctionnaires nous ont indiqué que nous nous trompions d'itinéraire tant théorique que pratique. Quelle ne fut pas, en effet, notre surprise de constater, aux dires mêmes des administrateurs, que l'action des intercommunales était totalement

(1) S. LEVINE and P.E. WHITE, Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationship, *Administrative Science Quarterly*, Mars 1961, pp. 583-601 ; R.L. WARREN, The Interorganizational Field as a Focus for Investigation, *Administrative Science Quarterly*, Dec. 1967, pp. 396-419 ; F.E. EMERY et E. TRIST, The Causal Texture of Organizational Environments, *Human Relations*, Fév. 1965, pp. 21-31 ; W. EVAN, An Organizational-Set Model of Interorganizational Relations, in TUIT, Ed., *Interorganizational Decision-Making*, 1973, pp. 179-200.

(2) Nous ne nous attarderons pas sur le développement de ces théories, le but de cette section étant plutôt de permettre au lecteur de suivre notre cheminement théorique et pratique. Toutefois, le lecteur intéressé pourra consulter les ouvrages suivants : Ph. SELZNICK, *T.V.A. and the Grass Roots*, Berkeley and L.A. University of California Press, 1949 ; aussi, *Leadership in Administration*, Evanston, Ill., Row Petersen, 1957 ; WILLENSKY, H., *Organizational Intelligence*, New York Basic Books, Inc., 1967 ; PERROW, Goals and Power Structures : A Historical Case Study, in *The Hospital in Modern Society*, Ed. Eliot Freidson, New York, The Free Press, 1963 ; du même auteur, on trouvera un excellent résumé de l'école institutionnelle dans « *Complex Organizations* », a critical essay, Scott, Foresman and Co, Glenview, Ill., 1972.

(3) Pour une excellente critique de la relation de l'organisation à son environnement, voir P. GRELL, *L'organisation de l'assistance publique*, Recherche sociologique sur le fonctionnement d'une institution surinstrumentalisée. Thèse de doctorat U.C.L., 1975, p. 33, publiée par les Ed. Contradictions ; voir aussi C.J. LAMMERS, The State of Organizational Sociology in the United States : Travel Impressions by a Dutch Cousin, *Administrative Science Quarterly*, September 1974, pp. 422-430, aussi M. CALLON et J.P. VIGNOLLE, *Organisation locale et enjeux sociétaux* : le cas d'un centre de recherche, Working Paper préparé pour le Colloque de l'EGOS : l'Organisation et son environnement, Paris, 1976 ; F. STEUDLER, *Environnement, fonctions et structure de Pouvoir de l'organisation* : le cas de l'hôpital. Working Paper préparé pour le même colloque.

« surdéterminée » par des éléments externes tels que les décisions économiques de l'investisseur et le rapport de forces des « élites » régionales auprès du pouvoir central. D'emblée, les responsables nous introduisaient dans la problématique du développement inégal des régions et l'analyse des mécanismes institutionnels qui relient l'intercommunale de développement au capital et à l'action de l'Etat, suscitant ainsi une série d'interrogations sur le fonctionnement de la société belge.

Nos interviews nous ont ainsi conduit à élargir la problématique théorique de la recherche à une saisie sociologique plus globale des déterminants de la politique régionale, à pousser notre réflexion et notre interrogation au niveau de l'histoire et à analyser plus systématiquement l'action de l'Etat en matière de développement régional.

3. Le cadre théorique : les rapports sociaux et le développement régional

C'est pourquoi notre réflexion sur le devenir des régions tourne toujours autour des trois axes qui structurent le fonctionnement de la société :

- le système économique et les déterminations concrètes de la concurrence,
 - le système institutionnel et le rapport des forces sociales à l'Etat,
 - les rapports sociaux généraux et les configurations concrètes des rapports de classe,
- afin d'établir les relations qu'ils entretiennent entre eux.

En réalité, l'observation empirique du fonctionnement et de l'action de ces institutions nous a situé au cœur d'une double problématique générale qui semble gouverner le développement régional.

1. la logique de l'accumulation du capital et ses déterminations concrètes sur le champ de la concurrence. Par les politiques d'investissements, les déséquilibres régionaux sont directement liés à l'histoire du capitalisme et de son accumulation, et plus particulièrement à sa logique de concentration et de centralisation.
2. la problématique de l'Etat et la centralisation institutionnelle, en tant qu'il est le champ d'articulation des rapports entre les forces sociales et l'enjeu de leurs conflits.

Notre recherche montrera que ces deux problématiques sociales ne

sont pas indépendantes mais qu'au contraire, elles se rencontrent pour organiser le développement inégal des régions. La problématique régionale en Belgique et son émergence sur le plan politique résultent des relations de concurrence entre les diverses fractions de la bourgeoisie sur le plan économique et de leurs rapports d'opposition aux autres classes sociales sur le plan politique.

Nous appréhenderons donc le système économique et le système politique comme deux systèmes d'action autonomes en raison de leurs fonctions spécifiques au sein de la société et des déterminations concrètes de leur champ d'action. Mais nous postulons, dès le départ, que leur autonomie est relative. La recherche devrait, nous l'espérons, nous aider par des éléments nouveaux de connaissance à mieux circonscrire leurs interrelations.

3.1. L'accumulation du capital, les rapports de classes et l'évolution des formes économiques

Les processus de concentration et de centralisation du capital sont la conséquence logique d'un processus économique plus général, celui de la production mue par le souci d'accumuler le capital et de maximiser son profit. Ils réfléchissent, en outre, un problème de possession (ou de propriété) et de pouvoir. C'est pourquoi ils introduisent à une notion sociologique centrale si l'on veut ouvrir une problématique théorique qui part de l'examen d'une situation économique, à l'ensemble du fonctionnement de la société : la notion de rapport de classe. D'un point de vue sociologique, *l'accumulation est d'abord un rapport social*. Elle établit un rapport inégal entre les hommes face à la répartition inégale des richesses et à la gestion de sa production. Elle crée ainsi un rapport de domination sociale. Comme l'avait déjà signalé Marx et selon une terminologie empruntée à Touraine, « l'accumulation et l'investissement sont gérés par une catégorie particulière qui a le pouvoir d'imposer des prélèvements aux travailleurs et de gérer l'emploi des ressources accumulées. C'est d'abord l'accumulation qui implique l'opposition de classe »⁽⁴⁾. La notion de rapport de classe n'est donc pas une prénotion, au sens épistémologique du terme, mais un concept « construit » à partir d'un processus social déterminé et défini selon un critère précis : le rapport des individus vis-à-vis de la direction et de la gestion du capital⁽⁵⁾.

(4) A. TOURAINE, *Pour la sociologie*, Ed. du Seuil, Paris, 1974.

(5) E. DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, dans Bourdieu et al., *Le métier de sociologue*, Ed. Mouton-Bordas, Paris, 1968, pp. 137-140.

La classe supérieure — ou la bourgeoisie — est « celle qui dirige l'accumulation, qui la prélève sur le produit consommable, donc sur la masse des producteurs » (6). Elle est classe dominante dans la mesure où son action et son pouvoir s'étendent au delà du domaine économique au domaine politique et culturel. Face à elle, « la classe dominée — ou « classe populaire » — est formée de tous ceux qui ne gèrent pas l'accumulation d'une partie du produit de leur travail et qui sont ainsi soumis à des catégories de la pratique sociale, à des modes de décisions et à une domination directe dirigée par la classe adverse » (7).

L'existence d'un conflit de classes qui divise la société a déjà suscité de fortes controverses intellectuelles (8). Nous ne parlons certes pas de ceux qui refusent cette problématique pour des raisons idéologiques évidentes de maintien de privilège ou de situation de domination. Ce qui nous intéresse, c'est l'interrogation relative à l'opérationnalité scientifique du concept dans l'étude des mécanismes du fonctionnement de la société et dans l'analyse des pratiques sociales.

Il est vrai qu'une division de la société en classes sociales est un découpage de la réalité dont les limites ne pourront jamais être précisées de manière absolue. Ainsi que l'écrivait Pareto : « On ne peut tirer une ligne pour séparer d'une façon absolue les riches et les pauvres, les détenteurs de capitaux fonciers ou immobiliers des travailleurs. Plusieurs auteurs prétendent déduire de ce fait la conséquence que dans notre société, on ne saurait parler d'une classe capitaliste, ni opposer les bourgeois aux travailleurs. Autant dire, ajoute Pareto, qu'il n'existe pas de vieillards, parce qu'on ne sait pas à quel âge, à quel moment de la vie commence la vieillesse » (9). Cette difficulté n'enlève rien à l'utilité du concept dont la scientificité ne tient pas à la catégorisation sociale qu'il implique. Son intérêt et son opérationnalité tiennent au fait qu'il établit un « rapport » entre les différentes catégories sociales en référence à leur proximité à la direction, à l'orientation du processus d'accumulation et à l'exercice du pouvoir social. C'est pourquoi l'utilisation du concept de rapports de classes dans l'analyse des pratiques économiques et politiques

(6) A. TOURAINE, *Pour la sociologie*, op. cit., p. 66.

(7) *Ibidem*, p. 67.

(8) Voir à ce sujet les représentants de l'école pluraliste en sciences politiques. Voir surtout les ouvrages de R. DALH. Pour une excellente synthèse et controverse scientifique du problème des classes, voir R.F. HAMILTON, *Class and Politics in the United States*, New York, Wiley, 1972 et Di Palma, G. (ed.) *Mass Politics in Industrial Societies*, Chicago, Markham, 1972.

(9) Voir PARETO, *Cours d'économie politique*, t. II, Genève, Droz, p. 385, cité par BOURDIEU et all., op. cit., p. 75.

conduit très rapidement à la constatation de luttes internes à l'intérieur même d'une classe sociale déterminée et impose de ne pas considérer une classe sociale comme une entité homogène et monolithique.

Ainsi, verrons-nous comment l'émergence de la problématique régionale est liée au rapport de concurrence entre diverses fractions structurées de la bourgeoisie par rapport au processus de la concentration économique. En réalité, l'évolution même du système économique engendre ces nouvelles fractions de classe à l'intérieur d'une classe sociale déterminée. C'est ainsi que l'on peut expliquer la correspondance entre la domination politique et culturelle d'une fraction de la bourgeoisie et le développement d'une forme spécifique du capitalisme.

Si l'on considère l'évolution de l'accumulation pour la période qui nous concerne, nous pouvons distinguer trois phases essentielles du développement du système économique auxquelles correspond la domination d'une fraction de classe spécifique :

- le *capitalisme marchand* avec la prédominance d'une bourgeoisie industrielle d'entreprise familiale aux prises avec une bourgeoisie — voire l'aristocratie — foncière,
- le *capitalisme industriel*, caractérisé par l'articulation de l'activité bancaire et de la production industrielle sous l'impulsion d'une bourgeoisie industrielle « centralisatrice » et nationale,
- le *capitalisme international* qui étend le processus de concentration économique à l'ensemble intégré du marché mondial et donne naissance à une bourgeoisie industrielle ou une classe dirigeante nouvelle qui se définit non en termes nationaux, mais transnationaux.

Ces diverses formes économiques fort bien décrites par L. Karpik, sont structurées en fonction de « la relation science-industrie et des combinaisons de l'économie et des rapports sociaux »⁽¹⁰⁾. Mais ces critères ne sont pas exclusifs, nous pouvons y ajouter la dimension capital-travail, son mode d'organisation et la dimension spatiale des centres de décisions

(10) KARPIK utilise le concept de capitalisme technologique pour nommer la dernière phase, nous lui préférons dans le contexte de cette étude le terme d'internationalisation du capital qui reflète mieux la dimension spatiale du phénomène. Voir L. KARPIK, *Le capitalisme technologique*, Sociologie du Travail, no 1, 1972, pp. 1-34. Très justement, L. KARPIK note que cette classification n'est pas la seule possible, et le choix arbitraire exprime directement la question théorique en jeu. Pour nous qui voulons expliquer l'évolution économique en fonction de la relation entre la structuration du capital et les rapports sociaux, cette distinction nous apparaît valable. Pour d'autres types de classification, voir A. BARAN et P.M. SWEEZY, *Monopoly Capital*, Pelican Book, 1966 ; Ch. PALLOIX, *L'économie mondiale capitaliste*, t. I et II, Maspéro, Paris, 1971 ; S. AMIN, *Le développement inégal*, Les Editions de Minuit, Paris, 1973.

économiques. L'intérêt du concept de forme économique réside dans le fait qu'il permet de saisir « non seulement une discontinuité historique de la réalité économique, mais aussi un décalage entre ses conditions de formation qui restent cachées et ses expressions concrètes » (11). En effet, si le développement économique s'est réalisé selon une discontinuité historique relative aux modalités de la concurrence, il serait faux de croire que l'émergence d'une forme économique nouvelle élimine l'existence de la forme précédente. Au contraire, le plus souvent, elles coexistent sur le champ de la concurrence et nous les retrouvons dans la combinaison du secteur industriel et de la dimension de l'entreprise (existence de P.M.E. familiales, de grandes entreprises sectorielles comme dans la sidérurgie, les sociétés multinationales). Cependant, d'un point de vue sociologique, leurs interactions doivent s'évaluer en termes de rapport de domination ou de subordination car elles n'ont pas la même influence sur l'orientation et la direction de l'accumulation. Il en est donc des rapports économiques comme des rapports de classe qu'ils sont censés réfléchir. C'est dire que l'analyse du développement économique et de son évolution doit passer par *une analyse des pratiques de la classe dirigeante*, c'est-à-dire de celle qui domine l'accumulation et donc le mode de production » (12). La recherche devrait ainsi montrer au travers de l'examen de ces pratiques s'il existe une relation entre l'évolution des formes économiques et le développement inégal des régions en Belgique.

3.2. L'Etat, les rapports de classe et l'autonomie relative du système politique

L'analyse de la problématique régionale est indissociable de celle de l'action de l'Etat. Deux faits concrets et élémentaires en témoignent. Qu'il s'agisse du déclin des charbonnages ou d'un secteur industriel aussi important que la sidérurgie, c'est vers l'Etat, et non l'investisseur, que l'on se tourne pour résoudre le mal et panser les plaies. Qu'il s'agisse d'un mouvement social organisé qui revendique un pouvoir de décision autonome, ce sont des institutions politiques que l'on met en place. L'Etat est au cœur de la problématique régionale parce que c'est à lui qu'on attribue la prétention de commander le fonctionnement de la société. Toutefois, son approche scientifique est malaisée car le concept d'Etat n'est pas un concept construit pour l'analyse scientifique. Il est une construction sociale

(11) L. KARPIK, *Multinationales et grandes entreprises technologiques*, ronéotypé, Centre de sociologie de l'Innovation, Paris, 1972.

(12) A. TOURAINÉ, *op. cit.*, pp. 66-67.

dont on perçoit les interventions mais qui reste un acteur « anonyme ». Il semble personnifier la société mais nul ne peut le nommer.

Or, *qui est l'Etat ?* La rhétorique sur l'Etat est abondante, personnalisante, contradictoire : souverain et sage, garant des libertés et créateur de la concorde, despote éclairé aux ambitions tentaculaires et aux intentions répressives, mécène adulé et dispensateur de privilèges, de dons et de sécurité, arbitre des conflits. Rarement un concept n'a été à ce point « anthropomorphisé » : Etat Souverain, Etat-Policier, Etat-Arbitre...

Mais toutes ces perceptions de l'Etat contribuent à en faire une entité abstraite, « autonome » et « responsable », transcendant le fonctionnement de la société. Elles ne nous éclairent cependant pas sur la nature réelle de l'Etat. Car en réalité, l'Etat n'est ni un niveau, ni un secteur de la société pas plus qu'il ne la transcende à la manière de l'arbitre. L'Etat est un acteur sociétal dont le sens de l'action et du pouvoir ne se dévoile que lorsqu'il est référé au champ des relations sociales. Ainsi, comme le dit Touraine « la connaissance de la société commence avec le doute sur la souveraineté de l'Etat et la recherche des relations sociales de tous ordres qui constituent la société et sur lesquelles intervient l'Etat » (13).

L'approche scientifique de l'Etat renvoie d'abord à l'analyse du système politique. En effet, c'est l'Etat qui possède au sein d'une société déterminée le *pouvoir de légitimation*, c'est-à-dire la capacité de prendre des décisions « légitimes » sur une collectivité à l'intérieur de frontières délimitées. Il peut ainsi décider, organiser, exclure, contraindre, délimiter les règles du jeu entre les acteurs sociaux. Plus concrètement, l'Etat impose des lois, des règlements et il répartit des ressources financières. Il agit donc sur l'ensemble des autres domaines de l'action sociale (économique, juridique, culturelle). Dès lors, l'approche scientifique de l'Etat conduit directement à la question centrale : Qui décide au sein du système politique et comment se prennent les décisions ?

Nous sommes ainsi renvoyés à l'étude des structures politiques, des institutions, mais aussi à celle des rapports sociaux car la décision politique est toujours le résultat d'une lutte entre les forces sociales au travers des partis politiques, des groupes de pression, des organisations volontaires, etc., qui médient des intérêts de classe. Toutefois, les décisions du système politique ne sont pas la résultante d'un équilibre « égalitaire » des relations entre les forces sociales, mais plutôt réfléchis-

(13) A. TOURAINE, *Pour la sociologie, op. cit.*, p. 76.

sent un rapport de force entre les acteurs institutionnels. Il existe toujours au sein de la société un rapport de force institutionnel général qui reflète une forme de domination sociale en raison du lien qui existe entre les forces sociales et les classes sociales dont elles sont censées défendre les intérêts. Dès lors, c'est aussi en termes de domination et de subordination que s'évaluent les rapports des forces sociales dans l'Etat. L'Etat apparaît alors comme « état des rapports de forces dans la société ».

Cette réflexion nous introduit à une seconde fonction essentielle de l'Etat dans le système politique. Non seulement, il décide des orientations de la société, mais il assure aussi l'équilibre du système social. Un système politique recherche toujours l'unité sociale et tente de maintenir la cohésion sociale. Pour ce faire, sauf s'il use de la violence généralisée, il institutionnalise les conflits de classe. Le processus d'institutionnalisation est un mécanisme central du fonctionnement de la société. Il consiste à intégrer les acteurs sociaux dans le processus de gestion de la société. La lutte entre les diverses forces sociales passe donc aussi par le processus d'institutionnalisation, d'où une certaine ambivalence du comportement des acteurs institutionnels qui, d'une part, participent au système institutionnel et, d'autre part, représentent des intérêts de classe. Lorsque l'on analyse le fonctionnement de la société et ses orientations fondamentales, il faut tenir compte de cette ambivalence. C'est une seconde raison qui milite en faveur d'une analyse qui s'interroge sur le rapport de force institutionnel dans la société. De la sorte, nous pouvons parler d'autonomie relative du système politique par rapport au système économique dans la mesure où le système politique et à travers lui l'Etat doit agir parfois contre des intérêts particuliers pour maintenir la cohésion sociale. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que le rapport de force est déterminé par l'existence de la domination sociale et que la classe dirigeante possède toujours une capacité d'initiative — ou mieux d'anticipation — en raison de sa proximité du pouvoir et sa légitimation au sein des orientations générales du système social que reconnaît le système politique. C'est pourquoi dans l'évaluation des rapports de force il est essentiel de tenir compte de l'existence de la classe dirigeante qui gère l'accumulation et qui, de ce fait, possède un avantage sur les autres classes ou fractions de classe. Son rôle est prépondérant dans la mesure où le système politique reconnaît les modalités de fonctionnement de l'accumulation qu'elle dirige et les transforme en orientations générales pour la société tout entière. Cependant, son pouvoir n'est pas nécessairement hégémonique pour au moins deux raisons :

- d'une part, elle ne peut briser la solidarité qui la lie à l'ensemble de la classe dominante sur les orientations générales du système,
- d'autre part, à moins d'établir un pouvoir dictatorial (où son hégémonie se confond avec le pouvoir politique), elle doit maintenir la crédibilité de la légitimité du système politique qui implique l'institutionnalisation des rapports de classes.

De la sorte, l'Etat peut être considéré comme un *lieu* où s'affrontent les rapports de classes. Il est à ce titre, le champ d'articulation des forces sociales et des intérêts de classes que celles-ci sont censées médianiser. Il est, en outre, *l'enjeu* des conflits de classes dans la mesure où sa capacité de décision et son pouvoir de légitimation sont *instrumentalisés* par les forces sociales qui le contrôlent. « C'est par lui qu'est définie et gérée une organisation sociale, limitée par des frontières à l'intérieur desquelles s'exerce une autorité légitimée par les décisions du système politique et où les classes sociales luttent pour le contrôle d'un système d'action historique » (14).

Telles sont les grandes lignes de la démarche théorique que nous avons définie pour nous guider dans l'observation des faits. Celle-ci, rappelons-le, est née de la dialectique entre la théorie et l'observation. Elle nous a permis de formuler des hypothèses plausibles sur la nature des déterminants de la politique régionale. Cette démarche est inévitable. Comme le note P. BOURDIEU, « refuser la formulation explicite d'un corps d'hypothèses fondé sur une théorie, c'est se condamner à engager des présupposés qui ne sont autres que les prénotions de la sociologie spontanée que l'on a en tant que sujet social lorsque l'on veut ne pas en avoir en tant que sociologue » (15).

(14) A. TOURAINE, *Production de la société*, Ed. du Seuil, Paris, 1973, p. 255.

(15) BOURDIEU et al., *op. cit.*



Partie I

**Aperçu historique
du développement inégal
des régions
de 1830 à nos jours**



« Lorsqu'on étudie historiquement la manière dont se sont formés les systèmes d'éducation, on s'aperçoit qu'ils dépendent de la religion, de l'organisation politique, du degré de développement des sciences, de l'état de l'industrie, etc... Si on les détache de toutes ces causes historiques, ils deviennent incompréhensibles.

Comment, dès lors, l'individu peut-il prétendre reconstruire, par le seul effort de sa réflexion privée, ce qui n'est pas une œuvre de la pensée individuelle ?

Il n'est pas en face d'un table rase sur laquelle il peut édifier ce qu'il veut, mais de réalités existantes qu'il ne peut ni créer, ni détruire, ni transformer à volonté. Il NE peut AGIR sur elles que dans la mesure où il a appris à les connaître, où il sait quelle est leur nature et les conditions dont elles dépendent... »

Emile DURKHEIM,
Educateur et sociologue.



Chapitre I

Emergence de la problématique régionale : les disparités industrielles des régions et la logique de la centralisation institutionnelle (1890-1920)

1. L'inégalité économique des régions

C'est l'extension de l'industrialisation et plus particulièrement le développement de l'industrie sidérurgique qui apparemment fonde le développement inégal des diverses régions belges.

Avec la naissance de la sidérurgie, la Wallonie connaît un développement industriel sans pareil comparé à la Flandre. La raison en est simple : à son stade initial, la sidérurgie a besoin de charbon pour alimenter les hauts-fourneaux, transformateurs de minerais en fonte. L'existence d'importants gisements houillers dans le sillon wallon de la Sambre et de la Meuse attire inévitablement des investisseurs, propriétaires de vastes capitaux et désireux de réaliser de larges profits.

1.1. La sidérurgie et l'essor wallon

En 1817, les frères Cockerill, industriels anglais, achètent la propriété d'été des Princes Evêques de Liège, située à Seraing. Celle-ci est riche en gisements charbonniers. Dès 1823, John Cockerill y crée un vaste complexe industriel qui intègre progressivement tous les stades de la fabrication

depuis l'extraction du charbon jusqu'à la fabrication de machines à vapeur en passant par la fonte de minerai (16).

Il est suivi dans cette voie par d'autres concurrents qui concentrent leur activité industrielle le long du sillon de la Sambre et de la Meuse. Certains créent des entreprises nouvelles. La plupart, riches financiers, se contentent de racheter des forges, de faible dimension, ou des charbonnages qui existaient déjà à la fin du XVIII^{me} siècle.

Dès son origine, soutenue par l'extension de la construction navale et surtout par la création d'un vaste réseau de chemin de fer, la sidérurgie connaît un essor considérable.

Déjà à ce moment on perçoit le rôle important de l'Etat qui, par le développement des chemins de fer, lui ouvre un large marché national et offre du même coup les moyens d'un approvisionnement continental en énergie et en matières premières (17).

Plus tard, vers la seconde moitié du XIX^{me} siècle, des transformations techniques importantes vont permettre la substitution de l'acier au fer. Il s'agit principalement de l'adoption des procédés Bessemer, Martin et Thomas du nom de leurs auteurs respectifs. Ces bouleversements technologiques engendrent une croissance nouvelle de l'industrie sidérurgique. La production en série de machines de tout genre entraîne la mécanisation de la plupart des secteurs industriels. En prolongement de ce processus et sans qu'il n'y ait de modification dans sa localisation, la sidérurgie voit se développer ses exportations de manière considérable. Par la mécanisation, d'industrie continentale qu'elle était à l'origine, elle devient un secteur industriel à débouchés internationaux, dont la structure reste toutefois localisée et organisée à une échelle nationale.

La Wallonie, et plus particulièrement le sillon Sambre-et-Meuse, sont ainsi, à leur insu, le siège d'une industrialisation massive, dont la nature constitue le premier indice des déséquilibres régionaux de la Belgique indépendante.

(16) J.L. LITT, « Structures sociales régionales et développement économique : la population active en Belgique de 1880 à 1961 », Centre d'Etudes du Développement Régional, U.C.L., Louvain, 1971.

(17) REUSS C. et autres, « Le Progrès économique en Sidérurgie, 1830-1955 », E. Nauwelaerts, Louvain, 1960, 458 pp.
MICHOTTE P.L., Localisation de la grosse sidérurgie belgo-luxembourgeoise avant et après 1830, dans *Bulletin de la Société belge d'études géographiques*, Louvain, 1932.
WIBAIL H., L'évolution économique de l'industrie charbonnière belge depuis 1831, *Bulletin de l'Institut de Sciences Economiques*, Louvain, novembre 1934.

1.2. La naissance d'un capitalisme de grandes entités

Une nouvelle forme d'organisation de l'appareil de production naît avec l'essor de la sidérurgie. Le capitalisme des grandes entités supprime progressivement le capitalisme des petites entreprises familiales ou individuelles. Les centres de production augmentent leurs dimensions grâce à la concentration de l'activité industrielle et l'absorption massive d'une main-d'œuvre libérée par l'agriculture et l'artisanat, si ce n'est pas tout simplement de cette masse de journaliers poussés par la misère à trouver du travail hors de leur région d'origine ⁽¹⁸⁾.

Ainsi en 1896, les entreprises de grande dimension qui représentent moins de 1 % de l'ensemble des entreprises industrielles du pays occupent à elles seules 50 % de la population ouvrière de l'époque. Les entreprises de petite dimension qui restent les plus nombreuses, puisqu'elles constituent 99 % des entreprises industrielles, n'emploient que 50 % de la population ouvrière.

Cette apparente disproportion évolue fort peu avant 1910. A cette époque, à peine 1 % des entreprises fonctionnent sur le mode de la grande

TABLEAU I.1

Répartition des sociétés en activité selon leur régime juridique et leur emploi ouvrier en 1896 et en 1910 (en pourcentage)

Années	1896		1910	
	Sociétés	Emploi ouvrier	Sociétés	Emploi ouvrier
Types				
Entreprises de particulier	99,17	49,63	98,70	51,40
Société par actions	0,75	50,09	1,10	47,40
Société coopérative	0,07	0,27	0,20	1,20
	100	100	100	100
N	229.109	656.458	256.540	840.722

Source : Recensement Economique et Social, 1937, T. II, I.N.S., Bruxelles, pp. 476-479.

(18) NEUVILLE J., *La Condition ouvrière au XIX^e siècle*, T. I, L'ouvrier objet, Editions Vie Ouvrière, Bruxelles, 1976, pp. 11-15.

dimension et elles occupent 47 % de l'emploi ouvrier. Les entreprises de petite dimension qui constituent près de 99 % des entreprises industrielles, occupent pour leur part 51 % des travailleurs (19).

Ces chiffres sont parlants. Ils mettent en évidence l'existence de deux structures de production : l'une utilise une main-d'œuvre massive et concentrée, l'autre recourt à une main-d'œuvre moins nombreuse et souvent dispersée. Ces deux formes de capitalisme, car il faut les nommer ainsi, entretiennent entre elles des relations de concurrence, mais leurs rapports sont fortement entachés d'inégalités. En effet, si les petites et moyennes entreprises continuent à se développer parallèlement aux grandes entités industrielles, ce sont ces dernières qui dominent le système économique à cause des liens de plus en plus étroits qu'elles tissent entre elles dans le but de contrôler les marchés.

1.3. Des secteurs industriels inégalement développés

Les rapports inégaux qu'entretiennent entre elles les petites et gran-

TABLEAU 12
La structure industrielle de la Belgique
par secteurs industriels en 1896 et en 1910 (en pourcentage)

Emploi ouvrier secteurs	1896	1910
Mines	30,44	34,55
Métaux	14,78	23,73
Alimentation	3,71	3,21
Chimie	2,47	5,14
Textile	6,46	12,51
Carrières	3,04	4,57
Verres	4,81	5,14
Autres	34,29	11,15
	100,00	100,00

Source : Recensement de l'Industrie et du Commerce de 1910, I.N.S., 1910.

(19) Recensements de l'industrie et du commerce de 1896 et 1910, Institut National des Statistiques, Bruxelles.

des entreprises sur le champ de la concurrence se couplent au développement inégal des secteurs industriels.

En 1896, 45,2 % de l'emploi ouvrier est absorbé par le seul secteur des mines et métaux. En 1910, il occupe près de 58 % de l'emploi ouvrier. Les autres secteurs ne dépassent guère les 10 % de la main-d'œuvre ouvrière pour les périodes citées.

Même plus, on observe qu'en 1910, plus de 75 % des entreprises des secteurs des mines, de l'industrie des métaux non ferreux et de la sidérurgie fonctionnent sur le mode de la grande dimension et que ces entreprises occupent la quasi totalité des ouvriers engagés dans ces secteurs. Plus de 98 % des travailleurs des mines, de l'industrie des métaux non ferreux et de la sidérurgie travaillent donc dans des entreprises de grande dimension. Il n'en est pas de même dans les secteurs de la pêche, des transports, des vêtements, de l'alimentation et de la construction (20). Ces secteurs fonctionnent à partir d'entreprises de faible dimension, familiales ou individuelles. Ils n'occupent globalement que 24 % de l'emploi ouvrier. Entre ces deux pôles, enfin, il existe une série de secteurs industriels où coexistent la grande et la petite dimension. Ce sont les secteurs des fabrications métalliques, du textile, de la chimie, du verre, du cuir, du papier et du tabac.

Ainsi, comme l'ont déjà remarqué d'autres auteurs, le capitalisme des grandes entités industrielles n'élimine pas ipso facto le capitalisme des entreprises familiales (21). Au contraire, ces dernières se maintiennent dans le temps tout en se confinant dans des secteurs moins capitalistiques et aussi moins « profitables ».

1.4. Des régions pauvres et des régions riches

Dans un tel processus, il apparaît logique que les régions sur lesquelles les détenteurs de capitaux ont jeté leur dévolu, se développent rapidement.

Les autres régions, quant à elles, peu favorisées par leur infrastructure locale, sont contraintes en bon réalisme à se résigner au déclin ou à la stagnation, attendant qu'une autre conjoncture économique leur soit de meilleure augure.

(20) Voir en annexe I.

(21) KARPIK L., *Le capitalisme technologique. Sociologie du Travail*, no 197 ; voir aussi NEUVILLE J., *L'évolution des relations industrielles*, Tome I, Ed. Vie Ouvrière, Bruxelles, 1976.

Les statistiques officielles qui retracent, depuis ses origines, le processus d'industrialisation sont rares. Celles qui veulent faire apparaître la situation économique par région, sont plus rares encore. Malgré tout, certains relevés, tel le recensement effectué en 1886, montrent clairement la relation entre le développement inégal des régions et le type particulier de capitalisme qui domine dans la région.

Ainsi en 1880, 81 % des entreprises qui occupent plus de 500 ouvriers sont localisées en Wallonie, contre 18 % en Flandre. Mieux encore, les provinces de Liège et du Hainaut, qui englobent une large part du sillon Sambre-et-Meuse, possèdent à elles seules 76 % des entreprises de grande dimension.

Très normalement aussi, le secteur des mines et des métaux est celui qui prédomine dans ces deux provinces. Entre 1886 et 1910, plus de 75 % de l'emploi ouvrier de ce secteur y est concentré alors que la Flandre n'occupe que 10 % des travailleurs du secteur.

Les petites entreprises, par contre, sont réparties plus équitablement entre les deux grandes régions du pays : 46 % en Flandre contre 39 % en Wallonie.

On peut, dès lors, affirmer avec J.L. LITT, à la lumière de ses travaux sur la population active de 1880 à 1961 : « il ne fait pas de doute que la Wallonie a connu très tôt un autre type de capitalisme que la Flandre et que la concentration industrielle dans la région wallonne a laissé moins de place qu'en Flandre à la petite et moyenne entreprise » (22). A condition toutefois de préciser qu'il est erroné de circonscrire le phénomène de la concentration industrielle à la totalité de la région wallonne. C'est une constatation que révèle le rapport : ouvrier/patron, construit à partir de ces données sur la population active de 1880 à 1961, et qui peut être utilisé comme indice de concentration industrielle (Tableau I.3).

Entre 1880 et 1920, c'est la province de Liège qui possède le taux le plus élevé de concentration industrielle. Cela s'explique aisément par le développement précoce des complexes industriels des sociétés de Cockerill et de l'Espérance-Longdoz. Dès 1900, le Hainaut semble rattraper la province de Liège. La région carolorégienne, siège important de la sidérurgie, n'est atteinte que plus tard par la fièvre de la concentration industrielle. Les hauts-fourneaux y étaient plus dispersés à l'origine et il faut attendre l'adoption du procédé Thomas, entre 1890 et 1900, pour

(22) LITT J.L., *op. cit.*, p. 16.

TABEAU 13

**La concentration industrielle au sein des provinces belges
(rapport ouvrier/patron dans l'industrie)**

Année	Anvers	Flandre Occidentale	Flandre Orientale	Limbourg	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Brabant	Flandre	Wallonie	Royaume
1880	2,68	3,89	3,41	1,35	4,74	8,00	1,00	2,94	3,46	3,25	4,77	3,89
1890	2,93	3,20	3,49	1,03	6,68	7,72	1,52	3,50	4,72	3,06	5,82	4,26
1900	4,81	3,90	4,73	1,59	7,34	8,01	1,87	3,73	5,44	4,19	6,36	5,20
1920	7,97	6,24	7,03	4,13	11,06	10,47	2,52	5,85	6,08	6,81	9,33	7,52

que s'enclenche réellement le développement massif de ce secteur dans cette région.

Quant aux autres provinces wallonnes, leur situation s'apparente plus à celle des provinces flamandes. Parmi elles, les provinces du Limbourg et du Luxembourg sont incontestablement tenues à l'écart du processus de l'industrialisation et du développement du capitalisme des grandes entités.

1.5. Conclusions : Qui décide ?

Cet aperçu succinct des modalités de développement économique de la Belgique entre 1830 et 1920 permet de dégager une première explication du développement inégal des régions. Les écarts entre les régions et même les sous-régions sont certes déterminés par les conditions qui gouvernent le champ économique, mais plus fondamentalement c'est le mode de concurrence qui s'établit entre les agents économiques qui modèle et structure cette inégalité. L'industrialisation massive que connaît la sidérurgie, l'existence de secteurs forts et de secteurs faibles, de régions riches et de régions pauvres se trouvent ainsi liés à l'émergence d'un nouveau mode de développement du capitalisme. Celui-ci entraîne des rapports inégaux, non seulement entre les propriétaires des moyens de production et les travailleurs, mais aussi entre les détenteurs de capitaux eux-mêmes. Qui décide en ces matières et qui oriente le devenir économique du pays deviennent ainsi des questions centrales à la connaissance des causes du développement régional en Belgique.

2. Le pouvoir de décision économique au sein de la société belge

A l'époque qui nous occupe, c'est-à-dire au cours du premier siècle de notre indépendance, l'institution économique se structure selon des modes d'organisation qui correspondent très exactement aux deux types de capitalisme que nous venons de décrire :

- les grandes entreprises industrielles s'érigent en société anonyme ou par action, sous l'impulsion des grandes banques d'affaires. La structure économique-financière prend une forme de plus en plus centralisée puisque le pouvoir y est concentré dans un nombre de plus en

plus réduit de mains, suite au développement de quelques grands groupes financiers. Elle donne naissance à une *bourgeoisie industrielle nationale*.

- les petites et moyennes entités industrielles, par contre, sont confrontées, de par la concurrence, à de grandes difficultés financières. La mécanisation notamment requiert des capitaux supérieurs à leur capacité d'autofinancement. Pour répondre à cette nouvelle demande de liquidités, des banques régionales et locales se créent, souvent d'ailleurs à partir d'un noyau de plusieurs entreprises de type familial. Ce réseau bancaire draine et collecte une épargne plus régionalisée. Il est à l'origine d'une structure économico-financière fort dispersée sur l'ensemble du territoire national. Elle maintient dans les régions une *bourgeoisie provinciale* aux moyens financiers plus limités.

Ces deux modes d'organisation de l'activité financière jouent un rôle fort différent au sein du système économique. La dimension respective de leurs avoirs, les moyens d'action dont ils disposent ainsi que leurs liaisons au pouvoir politique en font deux structures relativement autonomes et parallèles. Leurs rapports sont même nettement conflictuels. La vie économique durant cette période est tissée d'exemples de luttes parfois très âpres entre les bourgeoisies porteuses de l'un ou de l'autre de ces modes de capitalisme.

Au moment de l'indépendance, la bourgeoisie traditionnelle, composée des propriétaires fonciers et de petits industriels, exerce encore un contrôle important sur le pouvoir politique. Mais au fil du temps, la nouvelle bourgeoisie industrielle accède aux centres de décision tant politiques qu'économiques et elle supprime progressivement la bourgeoisie traditionnelle dans l'exercice du pouvoir. Cette situation n'est pas particulière à la Belgique. Elle surgit sous des modalités comparables mais spécifiques dans les autres nations européennes et s'inscrit dans le mouvement des « indépendances nationales » que connaît l'Europe entre 1830 et 1870.

Telle est la toile de fond sur laquelle se dessine, dès l'indépendance, l'inégalité des régions et s'enracine la problématique du développement régional. Voyons plus concrètement comment cela s'est réalisé.

2.1. Les Sociétés Anonymes : Pour quoi faire ?

Il est bon de rappeler qu'à la veille de l'indépendance, la vie écono-

mique en Belgique était encore soumise de façon presque absolue aux règles du particularisme libéral.

Peu enclin à l'association dans les affaires, et jaloux de leur autonomie, les agents économiques avaient une confiance aveugle dans les mécanismes de marché, seuls capables, selon eux, d'assurer l'équilibre du système économique et de la société tout entière.

A cette époque, lorsque les industriels recouraient à la pratique d'association, celle-ci prenait la forme d'un accord entre un seul industriel et tout au plus quelques associés ou commanditaires. Le principe même de la « Société Anonyme », qui deviendra une forme juridique essentielle pour le développement du capitalisme industriel était peu admis. Les milieux catholiques, noblesse et clergé, y étaient farouchement opposés pour des raisons qui tenaient autant de la morale que du maintien des privilèges. Les fortunes privées étaient surtout composées de propriétés foncières ou d'affaires industrielles mais non de portefeuilles de valeurs mobilières.

Les premières Sociétés Anonymes datent en fait du XVIII^{me} siècle et de la création des grandes compagnies d'assurances maritimes. Mais elles ne reçoivent de statut juridique légal que dans le Code de Commerce de 1807 (23).

Ledit code soumet alors la création de telles sociétés à l'autorisation préalable du gouvernement. Avant 1830, sous Guillaume I^{er}, roi des Pays-Bas, l'autorisation n'avait été accordée qu'à une vingtaine de sociétés qui pour la plupart jouaient un rôle essentiel dans le processus d'accumulation du capital. Une dizaine d'entre elles étaient des Sociétés d'Assurances, les autres étant la « Société Générale des Pays-Bas pour favoriser l'industrie nationale » — mieux connue sous le vocable de la Société Générale et précurseur de l'actuelle Société Générale de Belgique —, la Compagnie du Luxembourg, et quelques affaires industrielles (24).

On perçoit dès à présent la fonction originaire des sociétés anony-

(23) Dans le *Moniteur Belge* du 28 avril 1837, nous pouvons lire : « Les anciennes lois ne font pas mention de cette société ; cependant quelques octrois ont été accordés pour des compagnies des Indes et pour des compagnies d'assurances maritimes ; mais ces octrois, faisant exception au droit commun, étaient considérés comme force de loi parce qu'ils émanaient du Souverain. Sur le territoire belge, on note la création en 1722 de la Compagnie d'Ostende par Charles VI ; la Chambre impériale et royale d'Assurance aux Pays-Bas, en 1754 et la Compagnie d'Assurance de la Flandre Autrichienne en 1782. Voir PIRET René, « L'évolution de la législation belge sur les Sociétés Anonymes », Casterman, Tournai, 1946, pp. 9-11.

(24) La Compagnie du Luxembourg avait été créée par des dirigeants de la Société Générale en 1828, mais on ignore si cette dernière intervient dans la souscription du capital initial qui était fixé à 10.000.000 de florins, somme considérable à l'époque. Voir CHLEPNER B.S., *op. cit.*, *Le marché financier belge depuis cent ans*, Ed. Falk Fils, Bruxelles, 1930, p. 7.

mes : elles ont permis l'ascension d'une classe de banquiers qui dominent encore la vie économique quelque cent années plus tard.

On perçoit également l'importance décisive du rôle du Prince ou du gouvernement, c'est-à-dire du pouvoir politique. En contrôlant l'autorisation de la création des sociétés anonymes, le pouvoir politique a favorisé le monopole de fait des sociétés financières sur l'activité économique. L'association en société anonyme est de toute évidence favorable au développement du capitalisme de grande dimension puisqu'elle permet la réunion de vastes capitaux tout en limitant les risques pour les personnes qui y sont engagées.

Jusqu'alors, en effet, le droit des sociétés liait la responsabilité individuelle des personnes physiques contractantes, y compris le patrimoine accumulé par ces personnes, aux engagements de la société. La société anonyme, par contre, est « une personnalité fictive, entièrement distincte de celle des individus qui ont contribué à sa fondation ou qui y prennent plus tard un intérêt. Elle est une personne civile au même titre que l'Etat, la Province et la Commune » (25).

En d'autres termes, il s'agit « de simples réunions de capitaux appliqués à un objet déterminé, administrés par des mandataires révocables qui ne contractent, à raison de leur gestion, aucune obligation personnelle ou solidaire relativement aux engagements de la société : vis-à-vis des actionnaires, ils répondent de leur gestion, mais seulement dans les termes des statuts. Quant aux actionnaires, ils ne sont responsables vis-à-vis des tiers que du montant de leurs actions. Les engagements de la société ne sont garantis que par les capitaux qui lui sont propres ; ceux-ci forment, seuls, le gage des créanciers » (26).

Par ce système légalement reconnu, le détenteur du capital ne perd pas l'entièreté de ses biens en cas de faillite non frauduleuse. Il peut posséder un château, plusieurs propriétés, voire même des actions dans d'autres sociétés, il en garde la détention car la faillite n'atteint que le capital qu'il a investi dans la société faillie. Le système de la Société Anonyme permet en outre de retirer en tout temps sa mise de fond sous forme de vente de ses parts sociales. Si le détenteur de capital juge la rentabilité de ce secteur insuffisante ou tout simplement désire investir ailleurs, il peut volontairement libérer son argent. Cette pratique est à la base de la spéculation financière qui devient une pratique fort courante.

(25) *Exposé de la situation du Royaume, 1851-1860, Statistique générale de la Belgique, Bruxelles, 1865.*

(26) *Ibidem.*

En somme, les trois caractéristiques principales du système d'association de la Société Anonyme peuvent être résumées comme suit .

- personnalité juridique distincte de la société,
- limitation de la responsabilité des associés à leur apport,
- cessibilité des actions ou parts sociales (27).

De telles garanties légales vont de toute évidence œuvrer favorablement sur le développement des affaires industrielles, sans pallier pour autant aux abus et au comportement téméraire de certains financiers. Aussi n'est-il pas étonnant de constater que dès l'indépendance, le mouvement de création des Sociétés Anonymes s'amplifie fortement. Il n'y avait que vingt sociétés de ce type en 1830. Entre 1833 et 1838, il s'en crée 151, dont 37 dans les charbonnages et 16 dans la métallurgie.

TABLEAU I.A

Répartition régionale des Sociétés Anonymes (1850 et 1860)

Années	1850 (1)		1860 (2)	
	Nombre	Capital (en millions de francs)	Nombre	Capital (en millions de francs)
Provinces				
Anvers	18	49.310	28	95.926
Fl. Occidentale	4	9.372	6	25.500
Fl. Orientale	9	22.025	12	39.065
Limbourg	1	35	1	35
Hainaut	72	138.422	84	179.600
Liège	25	63.482	48	93.680
Namur	7	26.450	8	29.320
Luxembourg	0	0	1	200
Brabant	55	571.250	75	677.804
Total	191	880.346	263	1.141.130
Flandre	32	80.742	47	160.526
Wallonie	104	228.354	141	302.800

(1) Sources : Exposé de la situation du Royaume, 1841-1850, Statistique générale de la Belgique, 1852, Bruxelles, p. 182.

(2) Sources : Exposé de la situation du Royaume, 1851-1860, *op. cit.*, Bruxelles, 1865, T. IV, pp. 304 et ss.

(27) PIRET R., *op. cit.*, pp. 22-36.

Leur développement prend la forme d'un vaste mouvement de *contrôle de quelques grands secteurs de l'économie*. En 1896, les secteurs des mines, des carrières et des métaux regroupent à eux seuls 62 % du total de ces sociétés. Eu égard à l'emploi dans les entreprises, les sociétés anonymes, qui ne constituent que 0,75 % de l'ensemble des sociétés industrielles, drainent plus de 50 % de l'emploi ouvrier.

A l'instar des principaux secteurs de l'économie, ces sociétés *s'implantent aussi également dans les régions*. Les exposés sur la situation du Royaume de 1850 et de 1860 publient une des rares statistiques régionales des Sociétés Anonymes (Tableau I.4). Pour l'année 1860, 53,6 % des Sociétés Anonymes sont localisées en Wallonie, principalement dans les provinces du Hainaut et de Liège, tandis que 17,8 % se trouvent en Flandre, surtout à Anvers et en Flandre Orientale.

La répartition régionale de ces sociétés selon leur actif est encore plus révélatrice. Elle reflète une nette tendance à la *centralisation de l'activité bancaire* : 59 % des actifs sont localisés dans la seule province du Brabant pour 27 % en Wallonie et 14 % en Flandre.

Cette forte concentration des actifs des sociétés anonymes dans la province du Brabant est due au lien étroit qui unit les sociétés industrielles aux organismes bancaires dont la plupart sont localisés dans la capitale. En 1850 déjà, sur les 12 sociétés anonymes qui constituent le secteur bancaire, 9 ont leur siège à Bruxelles et elles totalisent à elles seules 84 % de l'actif bancaire⁽²⁸⁾. C'est dire combien, dès l'origine du capitalisme industriel, les banques ont une influence sur le développement économique.

2.2. Le rôle dirigeant des grandes banques d'affaires

A la veille de ce qu'il est convenu d'appeler l'ère des chemins de fer, le crédit industriel à long terme devient un élément essentiel de l'activité économique et une arme dans la concurrence pour celui qui en dispose aisément.

Voilà pourquoi le marché financier donne l'impression d'être devenu la partie vivante de l'économie :

« A Paris, à Bruxelles et sur diverses places de second rang, à côté des escompteurs particuliers, des caisses de commerce et des banques d'émission, qui pratiquent le crédit à court terme et four-

(28) Exposé de la situation du Royaume, 1841-1850, Statistiques Générales de Belgique, Bruxelles, 1852, p. 182.

nissent aux besoins du textile et des industries de consommation courante, de véritables banques d'affaires sont apparues, qui pourront consacrer leurs moyens à développer les entreprises minières et métallurgiques, les transports ferroviaires et maritimes, et se chargeront d'unifier le marché » (29).

De ce fait, les banques ont une fonction de plus en plus importante dans la direction et l'organisation de l'économie au point que, comme le signale LEVY-LEBOYER : « Le banquier se substitue à l'industriel de façon quasi définitive et dispose, semble-t-il, pour contrôler à la place de l'Etat, la politique des investissements » (30).

2.2.1. La Société Générale et la Banque de Belgique contrôlent la plupart des Sociétés Anonymes

En Belgique, ce sont surtout les deux principaux organismes bancaires, la Société Générale et la Banque de Belgique qui contrôlent l'activité financière et organisent la concentration industrielle. Elles sont à l'origine des principales sociétés anonymes.

La première, par l'intermédiaire de sa filiale, la Société de Commerce, participe activement à la création des charbonnages du Hainaut. En vingt années, elle contrôle ainsi le tiers de la production houillère belge (31). En 1837, elle possédait déjà 12 % de la grande industrie et, selon le Professeur BAUDHUIN, elle en contrôlait de fait probablement une fraction deux fois plus importante. Selon J. MALOU, directeur de la Société Générale de 1849 à 1871, le capital des sociétés contrôlées par la Société Générale en 1860 représente le capital du quart de l'ensemble des Sociétés Anonymes (32).

La Banque de Belgique, créée en 1835 par Ch. de BROUCKERE, emboîte le pas à la Société Générale sans toutefois jamais atteindre l'importance de cette dernière (33).

(29) LEVY-LEBOYER M., *Les banques Européennes et l'Industrialisation Internationale dans la première moitié du XIX^e siècle*, P.U.F., Paris, 1964, p. 699.

(30) *Idem*, p. 699.

(31) BAUDHUIN F., *Le capital de la Belgique et le rendement de son industrie avant la guerre*, Louvain, Ed. R. Fonteyn, 1924, pp. 81-145.

(32) MALOU J., *Notice historique sur la Société Générale*, Ed. Deck, Bruxelles, 1863, p. 51.

(33) Les relations entre la Société Générale et la Banque de Belgique présentent un intérêt historique évident pour quiconque veut cerner les conditions économique-politiques qui ont accompagné la création de l'Etat belge mais une telle étude dépasse le cadre de cette recherche. Voir à ce sujet, CHLEPNER, *Le marché financier*, *op. cit.*, p. 21, et surtout du même auteur, *La banque en Belgique, 1830-1840*, Ed. Institut de Sociologie Solvay, 1919, mais aussi STEVART, *La Société Générale et l'Etat belge*, Mémoires (1836-1851), Bruxelles, 1851.

C'est ce qui fait dire au Professeur CHLEPNER dans son ouvrage consacré au marché financier :

« Le mouvement entamé dans les charbonnages s'étendit à d'autres branches industrielles, notamment à la métallurgie, de sorte que la Société Générale et ensuite la Banque de Belgique poursuivirent la création des principales sociétés de l'époque dont le but était de reprendre des établissements existants mais qui étaient dépourvus de capitaux suffisants » (34).

A titre d'exemple, parmi les 151 Sociétés Anonymes créées entre 1833 et 1837, la Société Générale en fonde 31 totalisant 35 % du capital souscrit par l'ensemble de ces sociétés et la Banque de Belgique en crée 24, totalisant 19 % du capital souscrit par l'ensemble.

2.2.2. La Société Générale et la Banque de Belgique centralisent la décision économique

Le rôle des deux grandes banques ne se limite pas à contrôler les secteurs-clés de l'économie. Ces dernières vont également concentrer progressivement en leurs mains les rênes de l'ensemble de la décision économique du pays, malgré l'opposition des petits épargnants.

Pour drainer l'épargne privée, la Société Générale et la Banque de Belgique ont d'abord tenté une politique de participation financière qui s'apparente à la pratique de « l'investment trust » et dans ce but, elles ont créé deux sociétés financières (35). Cette création a soulevé une opposition vive du public qui y voyait une tentative de monopolisation de l'épargne privée au détriment du développement des entreprises de petite dimension. Aussi n'a-t-elle pas rencontré le succès escompté et les deux sociétés ont-elles été liquidées.

(34) CHLEPNER B.S., *Le marché financier*, pp. 27-28. L'auteur y énumère les principales acquisitions des deux organismes financiers. *Idem* dans *La Banque de Belgique*, Ed. de l'Institut de Sociologie de l'U.L.B., 1926, p. 74. Selon l'auteur, les deux institutions financières ont été les deux premières banques pratiquant le crédit industriel. Elles devancent le Crédit Mobilier et les banques allemandes considérées généralement comme les premiers organismes bancaires ayant établis des liens étroits avec l'industrie.

(35) Il s'agit pour la Société Générale de la « Société des capitalistes réunis dans un but de Mutualité Industrielle », créée en 1855 et pour la Banque de Belgique, la « Société des Actions réunies » créée en 1857.

Pour une définition de la pratique de l'investment trust pratiquée à l'époque, voir CHLEPNER, *Le marché financier*, pp. 24-25 et 105-106. En résumé, nous pouvons définir le fonds de placement ou l'investment trust de la manière suivante : il ne vise pas le contrôle financier ou technique des sociétés dont il détient des actions, il envisage surtout de détenir des participations très minoritaires dans un grand nombre de sociétés très stables et vise seulement à fournir à ces actionnaires et surtout à pratiquer la division des risques. On comprend aisément l'insuccès de cette pratique et l'opposition qu'elle a engendrée, étant donné l'état de la concurrence de l'époque.

Dès lors, pour réaliser la plupart de leurs opérations de crédit à l'industrie, les organismes bancaires préfèrent recourir à la pratique des holdings.

Parce qu'elle se fonde sur la liaison entre la participation financière et le contrôle de la gestion des entreprises, la pratique du holding permet à ceux qui détiennent de vastes ressources de capitaux, d'exercer un pouvoir de fait sur l'ensemble de l'activité économique. Ceux-ci peuvent en effet contrôler les organes de direction des entreprises moyennant une part relativement minime du capital de la société. On évalue à 20 % la part de capital nécessaire pour contrôler le Conseil d'Administration d'une société anonyme.

Ainsi que l'indiquent les auteurs de *La Morphologie des Groupes Financiers* : « Les principales sociétés à participation en Belgique sont des holdings ; elles contrôlent les entreprises dans lesquelles elles ont des participations et se bornent à gérer celles-ci à la fois sur le plan financier, commercial et technique... La plupart des holdings se sont constitués à partir des banques » (36).

Fondant la liaison de la participation financière et du contrôle de l'activité industrielle, la pratique du holding contribue au développement d'une structure économique fortement centralisée : « Grâce aux mécanismes de fonctionnement réel des Sociétés Anonymes, grâce aux possibilités des participations directes, indirectes et croisées et au fait que celles-ci restent le plus souvent ignorées, le pouvoir de décision dans les principaux holdings et dans les grandes sociétés industrielles et commerciales du pays appartient, de fait, à un nombre restreint de personnes, qui engagent par elles-mêmes une part extrêmement minime des capitaux qu'elles gèrent et qui de plus se recrutent par cooptation, assurant ainsi une continuité dans la politique et une stabilité du pouvoir » (37).

Il est malheureusement difficile de connaître de manière précise le degré exact de concentration du pouvoir des banques à cause de l'absence de données relatives aux groupements financiers à cette époque. Toutefois, si l'on en croit le *Moniteur des Intérêts Matériels* du 25 octobre 1885, il semble bien que le mouvement de prise d'actions reste médiatisé pour

(36) *Morphologie des groupes financiers*, CRISP, Bruxelles, 1962, p. 31.

Une excellente synthèse des notions théoriques relatives à l'organisation des structures économiques est fournie dans l'introduction de cet ouvrage dont ce n'est pas le seul intérêt. Tout lecteur désireux de connaître plus en détails la configuration des groupes financiers y trouvera une analyse rigoureuse et précise de même que dans le *Répertoire permanent des groupes financiers et industriels*, édité par le CRISP.

(37) *Morphologie des groupes financiers*, op. cit., p. 56.

la plupart, par les grandes banques d'affaires. En effet, en cette période d'expansion industrielle, la Banque de Belgique est liquidée suite aux agissements téméraires des groupes Philippart et 't Kint. Cette liquidation, loin de nuire à la concentration bancaire, favorise la Société Générale à un point tel que le journal officiel du monde des affaires n'hésite pas à écrire à ce sujet :

« C'est une puissance telle qu'elle a centralisé, entre ses mains, toute l'activité financière et industrielle du pays, laissant si peu de place au soleil aux autres établissements de crédit que nous voyons se succéder les liquidations de sociétés et les rares maisons privées se retirer de plus en plus du monde des affaires » (38).

Quelque trente années plus tard, le monopole des grandes banques d'affaires n'a guère diminué. En 1913, sur 66 établissements bancaires répartis dans le pays, les dix principales banques se partagent plus de la moitié de l'actif bancaire. La Société Générale et ses filiales en possèdent à elles seules plus du tiers (Tableau I.5). Les 56 établissements restant regroupent ensemble 48 % de l'actif bancaire, soit une moyenne dérisoire de 0,92 % par établissement.

TABLEAU I.5

Actif des 10 principales banques en pourcentage de l'actif total des banques en 1913 (par ordre d'importance)

Banques	Actif (en %)
Société Générale	14,50
Filiale de la S.G.	24,10
Crédit général liégeois	4,43
Crédit anversois	4,13
Banque centrale anversoise	3,27
Banque générale belge	3,09
Banque de Bruxelles	3,00
Banque internationale	2,97
Banque d'Outremer	2,94
Autres (*)	47,93
Total	100,00

(*) Moyenne de l'actif par institution restant : 0,92 %.

(1) Calcul réalisé à partir des données de l'ouvrage de CHLEPNER, *Le marché financier, op. cit.*, pp. 97 et 131.

(38) *Moniteur des Intérêts Matériels*, Bruxelles, 25 octobre 1885, p. 1032.

2.3. L'économie explique-t-il à lui seul l'inégalité entre les régions ?

De l'analyse des formes économiques et de ses modes d'organisation, on peut conclure que jusqu'en 1920 tout au moins, la vie économique belge est dominée par un état de concurrence entre deux fractions d'agents économiques, porteurs chacun d'un modèle spécifique de capitalisme. Le mode de concurrence, ainsi engendré, ne conduit pas à un développement équilibré des régions. Au contraire, les disparités régionales et même sous-régionales s'avèrent relatives à la stratégie économique des grandes banques d'affaires. Celles-ci tentent de dominer le marché et elles activent la centralisation de la décision économique.

On est par conséquent conduit à se poser une double question quant aux déterminants de la problématique régionale :

1. Comment se fait-il que le mouvement de la centralisation de l'institution économique ait pu se développer sans qu'il y ait eu une action corrective de la part du pouvoir central en faveur d'un développement équilibré des régions ?
2. Comment se fait-il qu'étant donné les rapports antagonistes des agents économiques et l'incidence « régionale » des relations de concurrence, la dimension régionale de la politique économique n'ait pas émergé en tant qu'enjeu politique ?

Ces questions soulèvent le problème des rapports des agents économiques avec le pouvoir politique. L'étude de ces relations est essentielle car, comme le note L. KARPIK dans son analyse de l'évolution du capitalisme, « l'état de concurrence est fondamentalement déterminé par les conditions historiques de la combinaison des formes de capital et des forces sociales » (39).

On ne peut, sous peine de déformer la réalité, isoler les rapports qui s'établissent entre les détenteurs du capital des autres relations qu'ils entretiennent avec les diverses composantes de la société. En effet, un système économique ne peut fonctionner s'il n'est pas légitimé par le pouvoir politique. L'Etat joue à cet égard un rôle central et déterminant car il peut imposer à tous les citoyens un mode de fonctionnement de l'économie par le biais de la législation. Comme le dit A. TOURAINE,

(39) KARPIK L., *Le capitalisme technologique*, op. cit., p. 5.

Aussi, CARTELL J. et COSSE P.Y., *La concurrence capitaliste*, Ed. du Seuil, 1973, pp. 19-23.

c'est par « lui qu'est définie et gérée une organisation sociale, limitée par des frontières à l'intérieur desquelles s'exerce une autorité légitimée par les décisions du système politique » (40).

Aussi, si l'on veut saisir les déterminants et les mécanismes qui gouvernent le développement d'une région particulière, il nous faut sortir du cadre restreint des relations de pouvoir internes au champ économique et analyser les relations de pouvoir au sein de l'institution politique.

L'approche théorique du rôle de l'Etat dans la société n'est cependant pas une chose aisée. Son action est aussi le fruit d'une production historique des relations qui s'établissent entre les diverses forces sociales. En outre, sa fonction globalisante au sein du système social en fait une réalité complexe. C'est pourquoi il est souhaitable de saisir l'Etat belge dans son processus de création et voir comment progressivement il se structure. Pour aider cette analyse, il nous faut toutefois distinguer trois dimensions essentielles du fonctionnement du système politique :

- *une dimension institutionnelle* : elle concerne les rapports des diverses forces sociales à l'Institution Politique et le mode d'organisation de ces rapports à l'intérieur du système politique ;
- *une dimension idéologique* : elle concerne les orientations du système social telles qu'elles sont légitimées par le système politique ainsi que le système de justification des pratiques sociales des institutions ;
- *une dimension instrumentale* : elle concerne le mode d'intervention de l'appareil d'Etat dans les divers domaines d'action sociale.

Ces dimensions du fonctionnement de l'Etat s'interpénètrent constamment et même si on se limite à l'examen strict de la politique du pouvoir central en matière économique, il est essentiel de faire référence à des éléments contextuels qui dépassent strictement ce cadre d'analyse. Au delà de ces notions abstraites, il importe surtout de voir concrètement comment s'organise la société belge dès la création de l'Etat-Nation et de dégager de l'examen des fonctions de l'Etat les déterminants de son action sur le développement régional. Ce sera l'objet essentiel des sections suivantes de ce chapitre.

(40) TOURAINE A., *Production de la société*, op. cit., p. 256.

3. L'Etat dans la société belge et la centralisation du pouvoir politique

3.1. Un Etat bourgeois, centralisé et francophone

A son origine, en 1830, l'Etat belge est contrôlé de manière presque exclusive par la bourgeoisie alors censitaire. Malgré l'abaissement du « cens » électoral en 1848, le nombre d'électeurs reste encore fort limité : 70.189 électeurs pour une population de plus de quatre millions d'habitants. Il faut attendre la modification du régime électoral de 1893 et l'entrée au Parlement de 28 députés socialistes pour que se concrétise une relative démocratisation de la société. Encore faut-il ajouter que, malgré cette évolution, la bourgeoisie ne cède pas aisément de son pouvoir. Elle conserve un monopole de fait sur la décision politique jusqu'à la première guerre mondiale.

A partir de 1830, le pays est gouverné de manière ininterrompue jusqu'en 1914 par l'une ou l'autre des deux forces politiques représentatives de cette classe sociale : le parti catholique et le parti libéral. Le plus souvent, l'un et l'autre de ces deux partis gouverne seul. Parfois ils s'unissent en un gouvernement bipartite.

Les questions politiques qui distinguent et opposent le parti catholique et le parti libéral sont surtout celles relatives au clivage religieux et à leur accès au pouvoir central. Les rapports entre l'Eglise et l'Etat, l'organisation de l'enseignement, le régime des fondations charitables et le système électoral sont des questions qui suscitent intérêts et affrontements (41).

Les questions sociales quant à elles ne font que progressivement leur apparition, suite aux mouvements de grèves et aux violentes émeutes qui opposent la classe ouvrière aux détenteurs du capital. En réalité, la bourgeoisie censitaire ne se préoccupe guère des problèmes de la masse, *qu'elle soit flamande ou wallonne*, sauf lorsque les mouvements sociaux mettent en péril sa position institutionnelle et sociale. Elle est fondamentalement unie par son appartenance de classe, quel que soit son lieu de résidence : à Bruxelles, Anvers, Arlon, Bruges ou Gand. La langue joue à cet égard un rôle de ferment d'unité. La bourgeoisie parle le français. La langue française est ainsi un *signe d'appartenance de classe et de pouvoir* dans

(41) LUYKX Th., *Politieke geschiedenis van België*, Elsevier, Amsterdam-Brussel, 1973, pp. 100-257.

la société belge. Aussi, n'est-il pas faux de dire que l'Etat belge est l'émanation d'une bourgeoisie francophone qui se définit par son identification au caractère « national » de la société politique dont elle est le créateur et dont elle sera par la suite le défenseur acharné. La référence à l'unitarisme de l'Etat devient un élément-clé de la structure idéologique de la bourgeoisie et une des orientations dominantes de la société.

Le système politique et administratif que la bourgeoisie censitaire met en place est un régime parlementaire dont la forme demeure dans ses grandes lignes, celle héritée du régime napoléonien, c'est-à-dire celle d'un Etat fortement centralisé. Le pouvoir central maintient sous sa tutelle les pouvoirs régionaux et locaux (Provinces, communes).

Et si la loi communale et la loi provinciale votées dans les premières années de l'indépendance régissent le mode de fonctionnement des pouvoirs locaux et régionaux de manière spécifique (mode d'élection distincte et compétences propres), leur autonomie est toute relative de par le système de tutelle fort rigide et leur faiblesse fiscale manifeste.

Comme le remarquent les auteurs de *La Décision Politique en Belgique* :

« Le contrepois au pouvoir central n'a plus guère qu'une portée psychologique. L'évolution de la centralisation a eu pour conséquence que l'autonomie des pouvoirs communaux et provinciaux est devenue une fiction ; le pouvoir local est techniquement dépendant du pouvoir central » (42).

3.2. L'Etat central, enjeu des divisions de la bourgeoisie

Mais la langue, l'idéologie politique commune, l'adhésion à l'Etat unitaire n'éliminent pas pour autant les oppositions entre la bourgeoisie traditionnelle et la nouvelle bourgeoisie industrielle. Des oppositions, parfois très vives, s'expriment ouvertement lorsque des questions économiques sont débattues au Parlement. Elles font alors l'objet de controverses entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ainsi le débat parlementaire sur les lois autorisant la création des Sociétés Anonymes en 1837 et 1845 et les nombreuses oppositions à la libéralisation de ce système sont exemplatifs des liaisons étroites entre le pouvoir économique et le pouvoir central.

(42) MEYNAUD, LADRIERE et PERIN, *La Décision Politique en Belgique*, Ed. A. Colin, 1965, p. 21.

Les Sociétés Anonymes, nous l'avons déjà vu, sont perçues comme une menace par une majorité de propriétaires de petites et moyennes entreprises que la concentration économique élimine progressivement du marché. Mais la concentration n'est pas uniquement le résultat d'un processus économique. Elle est aussi une question politique dans la mesure où c'est l'Etat qui autorise et contrôle les moyens légaux nécessaires au développement du capitalisme des grandes entités.

Dès ce moment l'Etat ne peut plus être considéré uniquement comme le lieu où s'affrontent les partis politiques. *L'Etat est surtout l'enjeu de la concurrence politique entre les diverses fractions de la bourgeoisie qui cherchent chacune à contrôler la décision politique à leur propre fin.*

3.2.1. Le Pouvoir Central autorise la création des Sociétés Anonymes au détriment des entreprises individuelles

La bourgeoisie traditionnelle pourtant majoritaire au Parlement s'inquiète de l'attitude du gouvernement vis-à-vis des autorisations accordées aux financiers.

Le pouvoir exécutif affirme à plusieurs reprises sa volonté de défendre et de protéger les petites entreprises, mais en des termes qui peuvent paraître suspects. C'est ainsi que dans le *Moniteur Belge* du 28 avril 1837, le gouvernement introduit la question des Sociétés Anonymes : « La question des Sociétés Anonymes est devenue l'objet des préoccupations publiques et de la polémique de la presse ; il est de notre devoir de ne pas persister dans notre silence et d'exposer nettement les principes et les faits qui se rattachent à cette partie de l'administration... Un devoir essentiel à remplir par le gouvernement c'est de refuser l'autorisation à toute société anonyme ayant pour objet d'exploiter des industries auxquelles les efforts privés et les moyens de l'association ordinaire suffisent. L'équité aussi bien que le bon sens s'opposent à ce que la puissance publique établisse arbitrairement le privilège de la société anonyme au profit de quelques-uns pour faire concurrence à tous » (43).

Dans les faits, cependant, la tutelle de l'Exécutif s'exerce le plus souvent en faveur des groupes financiers et de la concentration du capital : octroi de l'autorisation aux sociétés qui peuvent réunir des capitaux nécessaires et interdiction à celles qui n'en ont pas les moyens suffisants.

(43) Voir le *Moniteur Belge* des 28 et 29 avril 1837.

Dans une instruction ministérielle relative aux autorisations de création des Sociétés Anonymes en 1841, le gouvernement stipule : « Il faut restreindre la société anonyme aux entreprises qui, par l'importance des capitaux qu'elles exigent, ou par leur caractère chanceux, comme aussi en même temps par leur longue durée, dépassent la portée de l'industrie particulière et des sociétés préexistantes dont l'utilité est constatée » (44).

Il résulte de cette attitude du gouvernement des débats parlementaires houleux où s'opposent les tenants de l'une et de l'autre forme de capitalisme.

Le capitalisme de petites entités trouve ses défenseurs principaux auprès des députés catholiques dont les suffrages proviennent surtout de la bourgeoisie traditionnelle. A cette époque, une partie importante de la bourgeoisie foncière semble s'allier aux petits industriels pour freiner le mouvement d'industrialisation.

Le parti libéral, recruté parmi la bourgeoisie des villes, est dans l'ensemble favorable au mouvement industriel mais, pour des raisons électorales, la majorité de ses députés n'ose défendre trop ouvertement la loi sur les Sociétés Anonymes, car ils ont peur de s'opposer à la bourgeoisie provinciale qui dans de nombreuses localités de faible dimension leur apporte son suffrage (45).

Le conflit divisait même la bourgeoisie au niveau local. Dans certaines localités, des industriels ont été jusqu'à regrouper leurs ouvriers pour s'opposer dans la rue à des projets de création de Sociétés Anonymes dans leur secteur industriel et de nombreuses Chambres de Commerce locales manifestaient ouvertement leur opposition aux divers projets sous le motif de concurrence déloyale des sociétés anonymes vis-à-vis des entreprises individuelles. Ainsi, dans une note datée du 2 décembre 1836, la Chambre de Commerce de Liège dénonce la politique industrielle des banques et met en garde l'opinion sur le danger de laisser l'économie belge sous le contrôle de quelques personnes :

« Les banques et leurs filiales créées dans la vue et la mission spéciale de provoquer le développement des industries particulières, sont devenues les rivales de ceux qu'elles doivent encourager et

(44) *Exposé de la situation du Royaume, op. cit.*

(45) Voir en annexe 2, la répartition des partis politiques aux collèges échevinaux selon la dimension des communes aux élections de 1884.

secourir ; elles sont amenées aujourd'hui dans une voie diamétralement opposée à leur institution » (46).

3.2.2. La bourgeoisie foncière s'adapte au capitalisme industriel

En supprimant en 1873 la tutelle de l'Etat préalablement indispensable pour créer une société anonyme, le pouvoir central se montre progressivement plus souple.

Pourquoi ce changement d'attitude de l'Etat ? Que s'est-il passé qui puisse motiver un gouvernement catholique, auparavant hostile à la société anonyme, à supprimer purement et simplement l'autorisation des pouvoirs publics ?

Dans l'exposé sur la situation du Royaume de 1860, une tendance à la libéralisation du système se dégage déjà de la plume des fonctionnaires. Leur justification est la protection des actionnaires contre les abus des dirigeants financiers : « Une réforme de la législation sur les Sociétés Anonymes est dans le vœu du commerce. Nous pensons qu'il serait désirable que l'autorisation de ces associations fut supprimée et que la constitution en resta libre ; que le gouvernement renonça au contrôle des commissaires pour que la surveillance des actionnaires fut plus énergique ». Les auteurs souhaitaient une libéralisation des sociétés anonymes accompagnée d'une publicité des bilans et actes des sociétés à l'intention des actionnaires. Ils n'hésitaient pas à reconnaître que « les commissaires du gouvernement étaient presque toujours à la merci des administrateurs, des comptables et des teneurs de livre des sociétés ».

Mais, il ne semble pas que ce soit la protection des actionnaires qui ait guidé l'action du pouvoir central. Un fait nouveau s'impose en 1873 : ce sont les bénéfices considérables réalisés dans l'industrie. Et le désir de tout quiconque possède de l'argent de s'introduire dans le système industriel grandit...

Le pays connaît en effet une progression impressionnante de la fortune mobilière entre 1857 et 1873 dans la plupart des secteurs industriels.

Si, sur les 161 sociétés anonymes créées annuellement dans la

(46) LEVY-LEBOYER M., *op. cit.*, p. 619. Notons que les Chambres de Commerce jouaient un rôle plus important à cette époque que maintenant et très souvent le ministre s'enquêrait de l'avis de la Chambre de Commerce locale avant d'accorder son autorisation.

En 1841, la loi du 16 mars les reconnaissait comme des institutions de droit public sous l'intitulé : « Les Chambres de Commerce et de Fabriques ».

période de 1860 à 1870, le bénéfice net annuel est de près de 37 millions de francs, cinq ans plus tard, les 1.122 sociétés anonymes créées accumulent un bénéfice net annuel de près du double de la décennie précédente : 65.947.250 francs (47).

Mais l'engouement manifeste de la bourgeoisie pour les affaires industrielles se concentre surtout dans le secteur financier comme en témoignent les chiffres suivants : de 150 millions en 1857, les capitaux émis passent à 535 millions en 1873, soit trois fois et demi le montant initial, alors que dans les chemins de fer, le secteur de production le plus important, la progression de capitaux ne dépasse pas deux fois et demi le montant de 1857.

Cette explosion de l'activité financière n'a pu se réaliser que grâce à l'apport de nouveaux capitaux. Il est dès lors plausible de croire qu'une partie non négligeable de la bourgeoisie foncière, jusque là assez hostile à l'industrialisation, soit venue grossir les rangs des capitalistes financiers. P. JOYE et R. LEWIN constatent dans leur ouvrage consacré à l'Eglise et au mouvement ouvrier en Belgique :

« Une transformation profonde s'est produite au sein des classes possédantes entre 1848 et 1884. En même temps que l'industrie a prix le pas sur l'agriculture, l'aristocratie terrienne s'est de plus en plus intéressée aux activités industrielles et l'on a assisté à une inter-pénétration croissante des intérêts de la noblesse et de la grande bourgeoisie. Le développement des affaires entraîne une interpénétration croissante du capital foncier et du capital mobilier. La création de sociétés anonymes faisant appel aux épargnes disséminées parmi la classe des possédants amène de plus en plus les membres de l'aristocratie à s'associer aux banquiers traditionnels et aux « hommes nouveaux » animés de la mentalité capitaliste pour fonder et diriger des entreprises industrielles et financières ou des compagnies d'assurances » (48).

Dès ce moment, il n'y a plus d'obstacles à ce qu'un gouvernement catholique décide d'intensifier le mouvement de création des sociétés anonymes sur l'ensemble du territoire. Comme le note J. NEUVILLE : « que les catholiques se soient ralliés au « parti industriel », il faut pro-

(47) Exposé sur la situation du Royaume, 1870-1880, *Statistiques générales du Royaume*, Bruxelles, 1885, Tome II, pp. 872-878.

(48) JOYE P. et LEWIN R., *L'Eglise et le mouvement ouvrier en Belgique*, Ed. de la Fondation Jacquemotte, Bruxelles, 1967, p. 79.

blement l'attribuer au fait qu'entretemps beaucoup d'entre eux ont fini par trouver les titres mobiliers plus appréciables que les biens fonciers » (49).

Pour le gouvernement homogène catholique de Theux-Malou, la décision de libéraliser le système de la société anonyme répond naturellement à la logique d'une partie importante de son électorat. L'Etat rencontre ainsi, à nouveau, les intérêts de la bourgeoisie industrielle rejointe par une partie de la bourgeoisie traditionnelle.

Il n'est pas étonnant que devant ce nouveau consensus de la bourgeoisie pour le développement industriel, le mouvement des idées de l'époque consacre la doctrine du libéralisme économique (50). Celle-ci, tant critiquée par les milieux catholiques (noblesse et clergé), devient le courant de pensée dominant de la société belge.

L'adhésion de la bourgeoisie aux valeurs de la libre entreprise s'ajoute ainsi à son identification à l'Etat National unitaire pour alimenter la pensée idéologique de la classe au pouvoir et devenir, par le fait même, le substrat des orientations fondamentales de la société enseignées à l'école, dans les œuvres et dans les familles. Tout Belge sera éduqué dans le respect et la croyance aux bienfaits naturels de l'action de l'Etat Central et de l'économie de marché, source du progrès tant matériel que moral de l'ensemble de la collectivité.

3.2.3. La concurrence politique entre la bourgeoisie industrielle et la petite bourgeoisie demeure . . .

Cette adaptation de la bourgeoisie foncière au capitalisme industriel élimine-t-elle pour autant la controverse entre la bourgeoisie des petites et moyennes entreprises et la bourgeoisie industrielle ?

Certes non, puisque la concurrence demeure !

Tout en libéralisant le système des sociétés anonymes, la loi de 1873 reste peu favorable à la pratique financière et au régime fiscal des entreprises de petite dimension. L'accès au crédit demeure le problème majeur des petites entreprises. Les grandes banques pratiquent à leur égard une politique discriminatoire. Elles refusent de leur accorder du crédit à court terme. Leur stratégie vise essentiellement la concentration économique et

(49) NEUVILLE J., *op. cit.*, p. 117.

(50) MICHOTTE P., *Etudes sur les théories économiques en Belgique de 1830 à 1886*, Ed. Peeters, Louvain, 1904, pp. 78-84.

financière. En d'autres termes, elles préfèrent racheter une entreprise en faillite ou à cours de liquidité plutôt que de lui avancer les ressources qui lui permettraient de relancer ses activités.

Aussi, très rapidement, en réaction à la politique bancaire, un mouvement favorable à l'aide de l'Etat aux investissements des petites et moyennes entreprises se dessine, mais il est sans succès. A partir de 1900, plusieurs projets de loi favorables au crédit professionnel sont déposés au Parlement. Faute de majorité, ceux-ci n'aboutissent que dans des tiroirs, en raison surtout de l'opposition directe des ministres.

En février 1900, le député libéral L. THEODOR dépose un amendement au projet de renouvellement de la Banque Nationale. Cet amendement, qui vise à doter l'institution bancaire d'un budget de 20 millions de francs en faveur du petit crédit, est violemment attaqué par le ministre des Finances lui-même. Il n'est toutefois rejeté que par une faible majorité, 47 voix contre 39. Devant cet échec, le député libéral dépose une proposition de loi créant une « Caisse Générale pour favoriser le crédit professionnel ». Son projet n'est même pas discuté à la Chambre.

En 1909, plusieurs sénateurs reviennent à la charge et déposent une proposition de loi créant une « Caisse Centrale du Crédit Professionnel », mais cette question n'est pas débattue au Sénat avant la déclaration de la guerre ⁽⁵¹⁾.

Pendant ce temps, des juristes tentent d'élaborer un statut qui assure à la petite entreprise les mêmes avantages que la société anonyme. Déjà en 1900, la Chambre de Commerce de Verviers réclame un régime de ce type. Cette idée est développée au Congrès National de la petite bourgeoisie en 1908 et au Congrès Juridique International de Bruxelles en 1910. Cependant il faudra attendre le 19 juillet 1935 pour qu'une loi sur les Sociétés de personnes à responsabilité limitée (S.P.R.L.) soit votée ⁽⁵²⁾.

La décision du législateur est tombée à une époque où l'influence d'une nouvelle bourgeoisie industrielle d'origine flamande et issue du capitalisme de petite dimension est grandissante. Ce fait n'est pas sans importance pour notre analyse et nous y reviendrons dans un chapitre ultérieur. Mais à l'époque qui nous occupe, la position de la petite bourgeoisie comme force sociale organisée est peu déterminante dans les

(51) CHLEPNER B.S., *op. cit.*, pp. 139-147.

(52) PIRET R., *op. cit.*, pp. 67-79.

rapports de force politiques. La bourgeoisie industrielle, principalement francophone, est la fraction de la bourgeoisie qui détient le plus de pouvoir au sein du système institutionnel et elle domine toute la vie politique belge.

3.2.4. L'influence politique de la bourgeoisie industrielle

Si on analyse la composition des divers gouvernements, on comprend aisément que les décisions prises par les gouvernements successifs aient été favorables à la concentration économique et au développement du capitalisme industriel.

En effet, selon qu'il s'agissait de représentants du capitalisme de petites entités ou de ceux du capitalisme industriel, le rapport des agents économiques à l'Institution Politique était différent. Les intérêts des premiers étaient médiatisés par des groupements professionnels locaux ou des mandataires politiques dont l'intervention n'était pas reliée directement à la prise de décision politique. Par contre, les agents économiques du capitalisme industriel avaient un accès direct au Pouvoir Central et s'assuraient ainsi une relation stable et durable avec l'Institution Politique. En effet, des représentants directs des grandes institutions financières siégeaient au sein des gouvernements et cette tradition s'est perpétuée jusqu'en 1905. Elle sera reprise à partir de 1920⁽⁵³⁾. Les liens institutionnels entre les responsables financiers et le pouvoir central sont un élément essentiel de la dynamique sociale qui a gouverné le développement de l'Etat belge.

Deux exemples significatifs de l'époque suffisent à nous en convaincre. Les deux grandes banques d'affaires, responsables de la circulation fiduciaire, exercent un contrôle direct sur la situation des finances publiques à la création de l'Etat belge. La Société Générale et la Banque de Belgique émettent la presque totalité des billets de banque avant que soit créée la Banque Nationale en 1850. Elles rivalisent aussi non seulement sur le plan industriel mais aussi sur le plan de leurs rapports au pouvoir central. Chacun tente d'acquérir une position privilégiée au sein de l'appareil d'Etat.

La Banque de Belgique a prévu dans ses statuts la nomination de ses directeurs par un arrêté royal et Ch. de Brouckère ne manque pas de

(53) *La Morphologie des groupes financiers, op. cit.*

(54) CHLEPNER B.S., *La banque, op. cit.*, p. 195.

rappeler à une réception de Nouvel An au Palais Royal dans son discours au Roi : « Nous ne perdons jamais de vue que la Banque est votre création » (54). Lors d'une autre réception de Nouvel An au Palais Royal, L. de Meeus, gouverneur de la Société Générale, s'exprime ainsi à propos du problème des sociétés anonymes : « La Société Générale s'honore d'avoir compris la pensée de Votre Majesté et d'avoir posé les bases d'un système d'associations..., la direction continuera sous l'inspiration de Votre Majesté à poursuivre l'application et le développement de ce système, mais toujours avec prudence et sans offrir aucun motif d'alarme aux industries particulières » (55).

Cette rivalité n'est pas dépourvue d'intérêts. Les deux grands groupes financiers doivent la stabilité de leur monopole financier à l'aide directe de l'Etat. Leur engouement pour les affaires et la concurrence qu'ils se font les ont lancés dans de vastes opérations de spéculation monétaire. C'est ce qui fit dire à James Rothschild, l'un des plus grands financiers de l'époque : « Il y a quelque chose d'effrayant à voir la Belgique se transformer en une vaste fabrique d'actions » (56).

A chaque crise financière provoquée par cette surenchère, l'intervention de l'Etat est nécessaire. Le 1^{er} janvier 1839, le gouvernement doit accorder un prêt de 4 millions de francs pour soutenir les paiements de la Banque de Belgique. En 1848, à cause de l'effondrement des cours, l'Etat autorise l'émission de billets à cours forcés pour une somme de 54 millions de francs en faveur des deux banques. Ces quelques faits montrent que les structures financières centralisées du pays ne peuvent ni subsister, ni se développer sans le concours de l'Etat. Celui-ci ne joue certes pas un rôle d'initiative dans ce domaine, mais il est l'instrument de la bourgeoisie industrielle.

3.2.5. La concurrence internationale à l'origine de la question régionale ?

En fait, la liaison étroite du pouvoir économique et du pouvoir politique dans la société belge est au fondement du processus de formation de l'Etat.

Dès la révolution de 1830, des financiers européens interviennent pour accrédi-ter l'action des constituants : « Evidemment, les maisons

(55) *Moniteur Belge* du 5 janvier 1837.

(56) LEVY-LEBOYER, *op. cit.*, p. 618.

Rothschild de Londres et de Paris sont intervenues ; elles ont expédié du numéraire en septembre 1830 afin d'arrêter la panique et procédé à l'émission d'un grand emprunt national pendant l'hiver 1831-32, ce qui a facilité le rétablissement de la confiance et restauré le crédit de l'Etat » (57).

Déjà à ce moment se dessinent des rivalités qui ne sont pas sans relation avec la problématique régionale.

La concurrence entre la bourse d'Amsterdam contrôlée par les orangistes, et la maison Rothschild qui contrôle les bourses de Paris et de Londres, est au centre de la dynamique politique amorcée par la révolution de 1830. Rompant avec le pouvoir orangiste, la bourgeoisie belge se tourne vers la puissance financière française. La négociation avec les Rothschild a lieu à Calais en décembre 1831. Le gouvernement belge y est représenté uniquement par des banquiers : M. Osy, président de la Banque d'Anvers ; M. Rittweger, directeur de la Société Générale ; et Ch. de Brouckère, fondateur de la Banque de Belgique, alors Ministre de la Guerre. On comprend la célérité de la maison Rothschild à venir en aide à l'Etat belge, elle qui possède de puissants intérêts dans la métallurgie française voisine du sillon Sambre-et-Meuse (58).

Les luttes que se livrent les milieux d'affaires européens sur le marché international ne sont pas totalement étrangères à la naissance de l'Etat belge. Derrière elles, on peut voir se profiler la dimension linguistique de la problématique régionale. Dans ces conflits, en effet, la langue française unit une partie de la bourgeoisie industrielle européenne en concurrence directe avec la bourgeoisie financière néerlandaise alors fort puissante. Ce n'est probablement pas un hasard si, plus tard, la bourgeoisie industrielle flamande, née en concurrence à la bourgeoisie francophone, se tournera vers la Hollande pour constituer et consolider son autonomie économique.

La genèse de cette nouvelle classe dirigeante flamande fera l'objet d'un chapitre spécial. Mais il ne manque pas d'intérêt de voir dès à présent s'enraciner la question régionale dans les conditions de création de l'Etat belge et germer l'idée que l'opposition entre la Wallonie et la Flandre soit liée à une lutte économique entre plusieurs fractions de la bourgeoisie industrielle.

(57) LEVY-LEBOYER, *op. cit.*, p. 600.

(58) CHLEPNER B.S., *Le marché financier, op. cit.*, p. 22.

3.3. Les fonctions de l'Etat et son rôle dans l'économie

Nous l'avons vu, dès l'indépendance, l'Etat belge occupe une place centrale dans la vie économique. Cela peut paraître paradoxal à une époque où la doctrine du libéralisme économique, doctrine prônée par la majorité de la classe dirigeante, défend le principe de la « non-intervention » de l'Etat dans les affaires privées. Or, en cette période du « laisser faire » économique, ce sont les pouvoirs publics qui assument la gestion de secteurs aussi importants que les transports et les communications.

Ce paradoxe ne mérite-t-il pas d'être relevé et surtout d'être clarifié ?

Pour éclaircir l'apparente contradiction entre le rôle de l'Etat et l'exposé de la doctrine libérale officielle, cherchons et analysons les diverses fonctions assurées par l'Etat dans la société.

3.3.1. L'Etat institutionnalise les rapports de pouvoir

L'Etat n'est pas une réalité abstraite qui plane au-dessus des individus et des groupes sociaux. Son action s'enracine dans les luttes que se livrent les diverses classes sociales.

Ainsi en Belgique, le régime censitaire exclut la classe ouvrière des mécanismes de décision politique jusqu'à ce que celle-ci conquière par elle-même des parcelles du pouvoir. Mais toute coalition ouvrière étant interdite, les tentatives de libération des travailleurs sont rendues encore plus difficiles.

L'action de l'Etat apparaît ainsi prédéterminée par le rapport de force favorable à la bourgeoisie. Concrètement, le cadre juridique et institutionnel de la société donne une assise légale à l'exercice légitime du pouvoir économique de la bourgeoisie. Il suffit pour s'en convaincre de regarder la condition ouvrière au XIX^{me} siècle. Même après un quart de siècle de progrès industriel, le travailleur reste un facteur de production, sujet d'un authentique mépris de la part de la classe dominante ⁽⁵⁹⁾. Ainsi en témoigne par exemple la position prise par la Chambre de Commerce de Liège vers 1870. Elle traduit bien l'autosuffisance de la classe dirigeante face à la condition ouvrière, et les limites imparties à l'Etat dans le domaine social : « L'intervention du législateur en matière de travail ne doit être admise que quand elle est commandée par une impérieuse nécessité ; or, jamais elle n'a été moins indispensable, jamais les classes supérieures ne se sont préoccupées d'une manière plus générale du sort des classes infé-

(59) NEUVILLE J., *La condition ouvrière*, op. cit., pp. 146-179.

rieures, jamais on n'a fait autant de sacrifices volontaires en vue de contribuer à leur progrès matériel, soit moral. Si une amélioration plus sensible ne se fait pas sentir, cela vient surtout de ce que ceux-là même qui ont le plus besoin d'aide et de protection ont toujours la plus grande part de responsabilité dans leur destinée. Le manque d'ordre dans les ménages et les habitudes de cabaret ont une influence pernicieuse sur le bien-être des familles ouvrières et empêchent les meilleures mesures prises en leur faveur de produire leurs fruits » (60).

3.3.2. L'Etat assure une cohésion sociale et contrôle les mouvements sociaux

Mais une fois établi l'ordre social, l'Etat a pour mission de gérer les tensions, voire même de manipuler ou réprimer les mouvements sociaux afin de maintenir l'« équilibre social » ! C'est alors qu'il doit se donner l'apparence d'une instance neutre, œuvrant pour le bien commun.

Ainsi en est-il pour les conflits qui opposent la bourgeoisie traditionnelle et la bourgeoisie industrielle. Dans sa volonté de ne pas heurter les petits entrepreneurs, ni d'enrayer le développement de la grande industrie, il doit, nous l'avons vu, user de justifications parfois contradictoires. Evidemment, dès le moment où la bourgeoisie foncière, du moins une partie d'entre elle, s'adapte au capitalisme industriel, le gouvernement peut asseoir ses décisions sur un plus large consensus et son action en est dès lors nettement facilitée. Mais par le fait même les petits entrepreneurs individuels se voient minoriser et leur influence sur le pouvoir central de plus en plus limitée.

Il en va de même pour les mouvements sociaux que l'Etat doit également affronter. Malgré l'attitude fort répressive des pouvoirs publics, les luttes ouvrières sont vives, à un point tel que pour maintenir la cohésion sociale, le gouvernement doit céder face aux émeutes de 1886. Dans un premier temps, il crée, par la loi du 16 août 1887, les Conseils de l'Industrie et du Travail, destiné à aplanir les différends entre patrons et ouvriers. D'après l'Exposé de la Situation Générale du Royaume de 1875 à 1900, « ces comités s'inspirent des comités de conciliation existant en Angleterre. Les patrons et les ouvriers choisissent respectivement des délégués en nombre égal, examinent le litige et tâchent d'amener à une entente » (61). L'intention du pouvoir central est ici double : il veut apaiser les troubles mais il veut aussi en contrôler l'évolution. Il ne reconnaît

(60) Cité par NEUVILLE J., *op. cit.*, p. 224.

(61) *Exposé de la situation générale du Royaume - 1861-1875*, Tome 3, p. 864.

pas le mouvement ouvrier et il renvoie la solution du problème à une relation individualisée entre le travailleur et son employeur. Les statuts des comités ne font aucune allusion aux organisations syndicales et les ouvriers doivent être élus individuellement ; l'Etat, par sa législation sur les Conseils de l'Industrie et du Travail, veut casser la relation qui existe entre les travailleurs et les syndicats nouvellement structurés. De plus, le pouvoir assure, dans certaines circonstances, l'arbitrage du conflit : « Lorsqu'une grève a éclaté ou est imminente, la section compétente est convoquée par le gouverneur de la Province, le bourgmestre ou le président, à la demande soit des chefs d'entreprises, soit des ouvriers » (62).

Cette manœuvre gouvernementale n'empêche pas le mouvement ouvrier de se développer et de s'organiser. Aux élections de 1894, les forces ouvrières remportent une grande victoire : 28 députés du Parti Ouvrier Belge entrent à la Chambre des Représentants. Le gouvernement, alors catholique homogène, crée un Ministère de l'Industrie et du Travail afin de témoigner de son intérêt pour les problèmes des travailleurs. A partir de ce moment, des lois de protection du travail recommencent à être promulguées.

La préoccupation du gouvernement pour les problèmes agricoles est un autre exemple significatif de l'adaptation continue de l'Etat face aux mouvements sociaux. Le problème des agriculteurs figure évidemment parmi les préoccupations mineures de la bourgeoisie acquise au capitalisme industriel. Mais une crise agricole grave se déclenche en 1880 suite à l'arrivée du blé américain sur le marché européen. Les catholiques, revenus au pouvoir, s'empressent de créer, en 1864, un ministère de l'Agriculture. Rappelons que le parti catholique domine les régions rurales et que la Flandre fort peuplée en constitue le bastion électoral le plus important. En 1887, le gouvernement applique une politique protectionniste à l'égard des produits agricoles et il décide d'une politique de subsides et d'aides en faveur de la création des caisses de crédit agricole et des associations d'agriculteurs. Ces dernières connaissent un développement extraordinaire sous l'impulsion du clergé flamand et du Boerenbond (63).

(62) On lira à ce sujet l'ouvrage fort complet de NEUVILLE J., *L'évolution des relations industrielles*, op. cit.

(63) Pour alléger la crise agricole, le gouvernement par la loi du 15 avril 1884 décide de la création auprès de la Caisse d'Epargne de comptoirs agricoles dont l'objet est de faciliter les prêts aux agriculteurs. Entretemps, les caisses agricoles se développent sous l'impulsion du clergé et la loi du 21 juin 1894 autorise la Caisse d'Epargne à faire des avances à ces organismes. Au surplus, le gouvernement s'engage largement dans la voie des subsides aux diverses unions agricoles portant essentiellement sur les frais de constitutions et une partie des frais de fonctionnement. En 1895, le Boerenbond regroupe dans sa caisse centrale, près de la moitié des caisses rurales de crédit. Voir VARZIM A., *Le Boerenbond belge*, Desclée de Brouwer, 1934, et aussi BAUDHUIN F., *Le Boerenbond belge*, Revue économique internationale, janvier 1930.

Ces mesures à première vue fort sociales, témoignent d'une certaine autonomie de l'Etat par rapport au développement des formes économiques et la classe dirigeante. Aux vues de certains, elles témoignent même du pouvoir des autres forces sociales sur l'Etat.

Mais il ne faut pas trop s'y tromper. L'autonomie de l'Etat est relative. Elle résulte de sa mission de garant de la cohésion sociale ⁽⁶⁴⁾.

Pour que soient légitimés le pouvoir et la politique des dirigeants de l'économie, un minimum d'ordre social est aussi nécessaire et l'Etat doit apparaître comme étant l'émanation de tous, même s'il est essentiellement un instrument de la minorité au pouvoir.

3.3.3. L'Etat est l'instrument qui sert la légitimité du capitalisme industriel

Inversons un moment notre perspective sur l'Etat. Considérons-le un instant comme une construction autonome, émanation de tous et au service de tous. L'Etat est dans cette perspective neutre et il n'intervient pas dans l'économie régie par les lois et les modalités de la concurrence. Autrement dit, les décisions politiques n'interfèrent pas dans le domaine économique et elles respectent la logique du profit qui procède de la concurrence. En réalité, dès le début de l'industrialisation, l'attitude de l'Etat est plus volontariste. L'Etat intervient dans le domaine économique. Outre les décisions à caractère réglementaire relatives au fonctionnement de l'économie, le pouvoir central intervient sur le champ de la concurrence, et ce, de trois manières spécifiques :

1. par une *politique d'aides et de soutien à certaines branches d'activités en déclin*, ainsi de l'agriculture, de l'industrie textile en 1838, 1866 et 1898 ;
2. par *l'exploitation directe de secteurs industriels peu rentables, néanmoins essentiels au développement économique*, comme le rachat des concessions des chemins de fer et la gestion du secteur des télécommunications entre 1850 et 1895 ⁽⁶⁵⁾ ;

(64) On lira pour plus de détails, l'excellente étude de CASSIERS Isabelle, *Réflexions préliminaires pour une analyse du rôle de l'Etat en Belgique (1880-1914)*, CREHIDES, U.C.L., 1976.

(65) Les chemins de fer furent dans un premier temps créés et réalisés par les Pouvoirs Publics (1834-1842). Les grandes voies axiales étaient construites en 1840. A partir de 1842, l'Etat accorde des concessions au secteur privé. En 1870, l'Etat n'exploitait plus que 27,7 % du réseau ferrovière. Mais progressivement, en raison des nombreuses faillites des compagnies privées, l'Etat rachète l'entièreté du réseau. En 1900, il exploitait 89 % du réseau. La décision du Pouvoir Central d'exploiter le réseau des téléphones est liée au fait que le secteur privé ne développait que le réseau urbain jugé seul rentable. Voir CHLEPNER B.S., *op. cit.*, pp. 82-89. .../...

3. par une politique de commandes publiques, par la mise sur pied de vastes projets de travaux publics pour résoudre les crises conjoncturelles. Charles de BROUCKERE, banquier et ministre des Finances, ne disait-il pas une lettre sur la condition des travailleurs : « un moyen substantiel de prévoir les crises serait que le gouvernement eût toujours en réserve un projet de route, de canal ou de tout autre grand travail d'utilité publique qui pourrait être entrepris d'un moment à l'autre » (66).

Ce dernier mode d'intervention pratiqué pour des nécessités de concurrence fut le plus important et il recouvre largement la rubrique des « investissements publics » de l'époque. Lors de la récession de 1838, l'Etat belge passe commande de charbon et de matériel ferroviaire. Les groupements financiers ne peuvent subsister sans cette aide de l'Etat. Ils doivent ainsi une bonne partie de leur expansion industrielle à la construction des chemins de fer du pays. Le gouverneur de la Société Générale, F. MEEUS, s'est d'ailleurs intéressé très tôt aux constructions ferroviaires. Le 20 février 1832, il proposait la construction d'une voie Gand-Lille. La Banque de Belgique, dans cette même foulée, intervient pour financer certaines voies d'appui vers l'étranger, tel que le chemin de fer rhénan. Mais c'est l'Etat qui finance l'entièreté du réseau belge. Il offre ainsi un incitant direct à l'industrie sidérurgique et au développement des grands groupes financiers.

Qu'y a-t-il d'étonnant à cela lorsque l'on sait qui décide concrètement de la politique économique de l'Etat ? Ce sont les agents économiques eux-mêmes : banquiers, financiers ou industriels... qui exercent les fonctions de ministres. Les grands ministres des finances de l'époque — il n'existe pas encore de ministre des affaires économiques — sont Ch. de BROUCKERE, fondateur et directeur de la Banque de Belgique ; J. MALOU, directeur à la Société Générale ; P. de SMET de NAYER, grand baron du coton gantois, etc... On peut aisément allonger la liste des grands dirigeants des holdings qui occupent les postes ministériels entre 1830 et 1920. Ce qui fait dire à l'auteur de la *Morphologie des groupes financiers en Belgique*, à propos de la seule Société Générale :

« La puissance politique des directeurs et gouverneurs de la Société Générale ne manqua pas non plus d'inspirer confiance à la bour-

Pour plus de détails sur ces deux questions, voir aussi : LAMALLE V., *Histoire des chemins de fer belges*, Bruxelles, 1943, et LECAT E., *Le financement des télégraphes et téléphones, Histoire des finances publiques en Belgique*, T. III, 1955 ; Ed. Nicolai, et *Les chemins de fer de l'Etat en Belgique*, (1834-1884), Bruxelles, 1885.

(66) de BROUCKERE Ch., *Lettre à Arrivalente sur les conditions des travailleurs*, 1845, p. 26.

geoisie belge. Tous les premiers gouverneurs et vice-gouverneurs de la Société Générale exercèrent d'importantes fonctions politiques : ministres d'Etat, membres du Congrès, députés, sénateurs... » (67).

Au fur et à mesure que se développe le capitalisme industriel, le contrôle des *ministères à incidence économique* devient un objectif prioritaire des agents économiques, qui d'ailleurs s'organisent à cette fin. La lutte concurrentielle déborde donc du champ économique et devient également lutte pour l'influence et le contrôle du pouvoir politique.

Cette concurrence politique des agents économiques conduit à une centralisation croissante de l'institution politique dont les principaux centres de décisions sont implantés dans la capitale. A la concentration du pouvoir économique s'opère ainsi parallèlement une consolidation des structures unitaires de l'Etat central. Et, il est important de remarquer que le mode d'articulation du système économique au système politique tel qu'il s'est organisé au début de l'industrialisation, a permis au capitalisme industriel d'être légitimé et de devenir la logique dominante de notre économie.

Dès ce moment, le champ national est non seulement le champ géographique mais aussi institutionnel de l'organisation de l'économie, de même que de l'exercice du pouvoir politique. Dès lors, les décisions qui gouvernent le développement économique procèdent de l'interrelation entre les centres de décision économique et les centres de décision politique. C'est cette articulation que nous appelons : la « logique de la centralisation institutionnelle » en raison de sa présence constante dans les structures de décision de la société belge.

(67) *Morphologie des groupes financiers, op. cit.*, p. 66.

Chapitre II

Le développement du capitalisme industriel en Flandre et l'enjeu de la politique régionale (1920-1947)

INTRODUCTION

A partir de 1920, le capitalisme industriel qui s'était imposé au cours de la période précédente est reconnu explicitement par les économistes comme le principal moteur du développement. L'essentiel de l'argumentation de la théorie économique est exposé dans les œuvres de Keynes et de Chamberlin ⁽⁶⁸⁾. La nouvelle science économique admet la coexistence du capitalisme industriel et du capitalisme de petites entités. Elle met en évidence les relations d'inégalité qu'établissent entre elles ces deux formes économiques. On conçoit maintenant que le marché soit régi par une concurrence imparfaite et multiforme. Ni concurrence pure, ni monopole absolu, telle est la nouvelle maxime !

En réalité, si l'accent est mis sur la nécessité d'organiser la concurrence de telle sorte qu'elle ne puisse causer de préjudices aux petites entreprises, les théoriciens se montrent plus enclins à favoriser le développement des monopoles industriels et financiers. Bien que prônant l'organisation de la concurrence, ils louent les avantages et la position

(68) KEYNES J.M., *Théorie générale de l'Emploi, de l'Intérêt et de la Monnaie*. L'ouvrage original a paru en anglais, New York, 1936. Traduction française : Paris, Payot, 1953 ; CHAMBERLIN E.H., *La théorie de la concurrence monopolistique*, paru en anglais en 1950, traduction française, P.U.F., 1953.

stratégique de l'entreprise de grande dimension dans le processus de production et ils n'hésitent pas à la présenter comme le nouveau moteur de la croissance économique.

« Grâce à l'existence de positions dominantes, les principales entreprises sont mieux à même d'entreprendre sans risques et de financer des programmes d'investissement et de recherche ambitieux » (69).

L'application de ces théories aboutit à la consécration scientifique de véritables oligopoles dans certains secteurs.

Comme le résume L. KARPIK, « le capitalisme industriel s'établit sur une base technique nouvelle et sa croissance se réalise par la concentration interne à la branche industrielle, par une concurrence fondée sur la différenciation des produits et par la répartition entre les oligopoles du profit conjoint de la branche. La formation de monopoles et d'oligopoles stables et les amples fluctuations économiques provoquent l'intervention de l'Etat... La confiance dans l'efficacité des mécanismes spontanés du marché s'affaiblit et l'équilibre économique résulte d'une « construction » par les autorités publiques et privées » (70).

Certes, il ne fait pas de doute que le développement inégal des régions est toujours relatif aux modalités d'expansion du capitalisme industriel sur le territoire belge. Mais durant la période de 1920 à 1947, un nouvel élément intervient dans la concurrence économique et politique que se livrent les diverses fractions de la bourgeoisie. C'est l'émergence d'une bourgeoisie industrielle spécifiquement flamande. Dans la stratégie que développe cette nouvelle bourgeoisie industrielle flamande pour s'imposer sur la scène économique et financière, la lutte pour le contrôle et l'instrumentalisation de l'Etat prend une place d'importance et conduit à une profonde transformation des rapports de force au sein de la société belge.

1. Le processus d'industrialisation et l'évolution des disparités régionales

Durant la période qui sépare les deux guerres mondiales, les mouvements d'industrialisation et de concentration s'accroissent fortement. Alors

(69) SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Ed. Payot, 1960.

(70) KARPIK L., *op. cit.*, p. 5, et aussi CARTELL J. et COSSE P.Y., *La concurrence capitaliste*, Ed. du Seuil, pp. 53-65, ainsi que MASSE P., *Le plan et l'anti-hasard*, Paris, Ed. Gallimard, 1965, pp. 9-77.

que ce double processus était surtout entamé en Wallonie, dans les régions liégeoise et hennuyère, il s'amorce maintenant dans certaines provinces flamandes. Le changement est surtout très net dans les régions d'Anvers et de Gand ainsi que dans le Limbourg. Il préfigure *l'inversion de la disparité au profit de la Flandre*.

1.1. Les atouts économiques de la Flandre

Bien que la structure industrielle de la Flandre était principalement composée d'entreprises familiales de petite dimension (1 à 4 ouvriers), dans des secteurs peu capitalistiques (alimentation, vêtement, bois), elle possédait déjà des entreprises de moyenne dimension dans des secteurs tels que le textile, surtout fort développé dans la province de Flandre Occidentale et dans la région de Courtrai, ou celui des fabrications métalliques dans la région d'Anvers et de Gand.

Face aux nouveaux impératifs du développement industriel : internationalisation du marché et besoins en matières premières et en énergie, la Flandre dispose dès le début du siècle de deux atouts majeurs pour le développement du capitalisme industriel : le charbon du Limbourg et la position stratégique du port d'Anvers.

Dès le début du XX^{me} siècle, la plupart des secteurs industriels, qu'ils soient lourds (sidérurgie et métaux non ferreux) ou de transformation, dépendent de l'approvisionnement étranger en matières premières en raison de l'épuisement en minerais des gisements du sud du pays. En outre, l'étroitesse du marché intérieur et le développement des voies de communications (chemin de fer et tramway) nécessitent l'exportation d'une grande partie de la production industrielle à l'étranger. La position stratégique du port d'Anvers s'avère donc être particulièrement importante pour l'économie, d'autant plus que l'existence de vastes superficies de terrains disponibles dans le bassin de l'Escaut permet l'implantation d'entreprises et donne naissance à de vastes complexes industriels dans les secteurs des métaux non ferreux d'abord, de la chimie ensuite ⁽⁷¹⁾.

La découverte du bassin houiller en Campine par André Dumont en 1901 est un second facteur qui favorise considérablement l'industrialisation de la Flandre. Contrairement à l'exploitation des gisements charbon-

(71) C'est à cette date que la Société Générale crée le vaste complexe sidérurgique d'Hoboken, la plus importante des usines de raffinage et de transformation des minerais congolais. En 1939, sur 10 entreprises travaillant les métaux autres que le fer et le zinc, 8 étaient localisées dans la province d'Anvers, dans le Limbourg et dans la province de Liège. Pour plus de détails, voir BAUDHUIJN, F., *op. cit.*, pp. 47-51.

niers du sud de la Belgique, ceux du Limbourg se développent sur le mode de la grande dimension et selon une technologie avancée. La profondeur du minerai exige une longue période d'installation et d'énormes investissements au point qu'il faut attendre 1925-1927 pour que les entreprises fonctionnent effectivement. En 1937, les charbonnages du Limbourg occupent 19.606 travailleurs tandis qu'ils n'en comptaient que 139 en 1910.

1.2. Le renversement des déséquilibres économiques régionaux

Disposant de ces deux atouts, la Flandre détient une position attractive pour l'investisseur et connaît un développement économique plus rapide que la Wallonie durant la période de 1920 à 1947.

Au cours de cette période, en effet, le taux de croissance de l'emploi industriel est plus élevé en Flandre (+ 6,2 points) qu'en Wallonie (+ 1,2 points).

TABLEAU II.1
Emploi industriel en Flandre et en Wallonie entre 1920 et 1947
(en pourcentage)

Année	Région	
	Flandre	Wallonie
1920	43,2	53,5
1930	46,1	53,8
1947	49,5	54,7

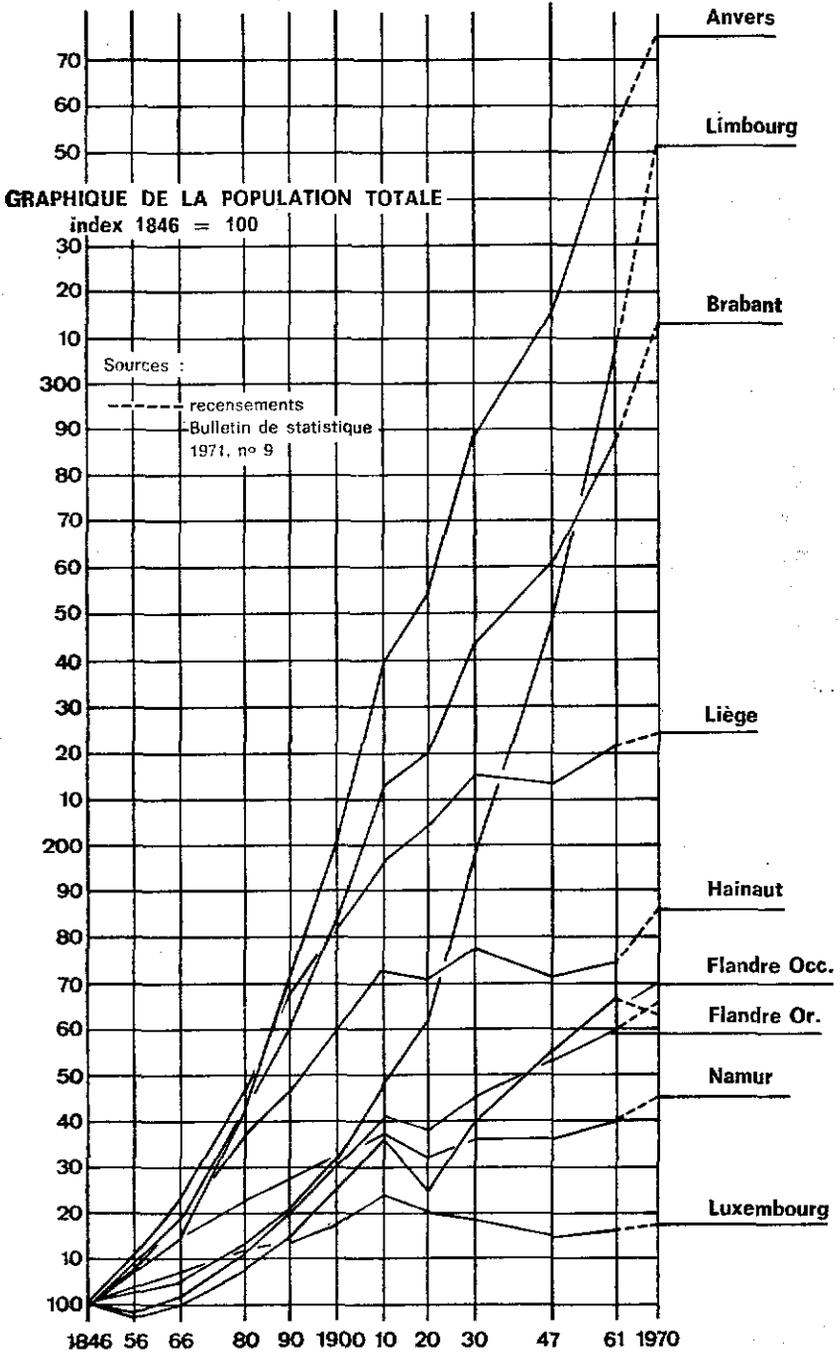
Source : J.L. LITT, *op. cit.*

Même la crise de 1930 n'altère pas la progression du processus d'industrialisation de la Flandre tandis qu'en Wallonie l'emploi industriel stagne suite à la rationalisation importante du secteur sidérurgique entre 1930 et 1939 (72).

Comme le suggère l'indice du rapport ouvrier/patron, la concentration économique croît avec l'industrialisation dans les quatre provinces flamandes et la progression la plus spectaculaire est certes celle de la province du Limbourg (1,0 en 1900, 4,1 en 1920 et 8,8 en 1947). A Anvers,

(72) Voir BAUDHUIN F., *Histoire économique de la Belgique, 1914-1936*. Ed. Bruylant, Bruxelles, pp. 29-66. A titre d'exemple, la production de fonte par an et par ouvrier était en 1913 et 1930 de 472 tonnes ; en 1939, elle sera de 593 tonnes. Le nombre d'ouvriers à ces époques était de 5.289 en 1913, 7.144 en 1930 et 5.163 en 1939. Cette tendance est plus accentuée encore dans l'industrie du zinc, voir p. 50.

GRAPHIQUE II



Source : J.L. LITT, op. cit., p. 8

le mouvement prend son essor entre 1890 et 1900 où l'indice dépasse celui des provinces de Liège et du Hainaut. C'est à cette époque que débute l'ère congolaise et que se développe notre commerce international. Dans le Limbourg, la croissance du mouvement de la population est surtout très nette à partir des années 1920-1930, date de la mise en activité des premiers charbonnages. En Wallonie, par contre, bien que la concentration reste la plus élevée dans les provinces du Hainaut et de Liège, un tassement de l'indice suggère une tendance au fléchissement de l'industrialisation dans ces régions. Quant aux provinces de Namur et du Luxembourg, elles restent bien en retard par rapport aux autres régions (Tableau II.2).

Le mouvement de rattrapage industriel de la région flamande par rapport à la région wallonne se dessine mieux encore au travers de l'étude de J.L. LITT sur la croissance de la population totale des provinces entre 1846 et 1971 (graphique, page 83).

Ce graphique refléchet l'expansion démographique remarquable d'Anvers et du Limbourg, de même que celle du Brabant suite au développement de la capitale. Ces situations contrastent avec celle de l'ensemble de la Wallonie. En effet, les provinces de Liège et du Hainaut, caractérisées jusqu'alors par une forte croissance de population, connaissent un ralentissement de leur démographie vers 1930 (pour Liège, l'indice se stabilise à partir de 1930 et pour le Hainaut, à partir de 1910). Namur connaît une très lente progression de sa population tandis que le Luxembourg est même en régression.

2. Les mutations de l'institution économique

Face au double mouvement d'industrialisation et de concentration économique, qui affecte maintenant tant la Flandre que la Wallonie, comment se présente la structure financière de l'économie du pays ? L'activité bancaire s'oriente vers l'expansion des organismes déjà existants et connaît une profonde mutation sur le plan organisationnel : la concentration bancaire s'accompagne d'une expansion spatiale par la multiplication des agences.

TABLEAU II.2

Evolution de la concentration industrielle de 1920 à 1961, par province

Année	Anvers	Fl. Occidentale	Fl. Orientale	Limbourg	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Brabant	Flandre	Wallonie	Royaume
1920	7,97	6,24	7,03	4,13	11,06	10,47	2,52	5,85	6,08	6,81	9,33	7,52
1930	8,01	5,91	7,41	6,28	11,20	8,41	2,94	5,43	6,17	7,02	8,68	7,39
1947	6,00	4,99	6,29	8,79	9,55	6,63	2,80	4,79	4,29	6,00	7,26	5,98
1961	8,98	7,53	8,90	11,65	11,76	8,60	4,70	6,76	5,54	8,79	9,19	8,12

2.1. La consolidation bancaire et le développement de la concentration industrielle

Comme l'indique l'évolution du nombre de banques et l'augmentation de leurs actifs, les institutions bancaires vont essentiellement accroître leurs ressources propres (augmentation du capital et primes d'émission) et ce, tout particulièrement entre 1927 et 1929.

TABLEAU II.3

Evolution du nombre de banques et de leurs actifs, 1913 à 1928

	1913	1920	1925	1927	1928
Nombre d'établissements	67	72	96	101	91
Actif	3.802	10.713	18.764	27.838	32.771

Source : CHLEPNER, *op. cit.*, p. 131.

Dans le même temps, les banques développent le caractère industriel de leurs activités.

Avant la guerre de 1914-1918, les banques possédaient des participations dans des domaines importants tels les charbonnages, la métallurgie, les tramways ainsi que des titres de sociétés coloniales. Après la guerre, elles investissent dans les industries chimiques, verrières, textiles et du papier. Elles ne se limitent pas à de simples prises de participation, mais elles contribuent à la création d'affaires nouvelles ou à des fusions d'entreprises, surtout dans les industries verrières et chimiques ainsi que celles du zinc et des métaux non ferreux provenant du Congo. Elles jouent d'ailleurs à cette époque un rôle prédominant dans la colonisation du Congo (73).

(73) CHLEPNER B.S., *Ibidem*, p. 133.

2.2. La centralisation d'un réseau bancaire essaimé

L'expansion des activités industrielles et commerciales des grandes banques les poussent à se développer massivement à l'intérieur du pays.

A partir de 1920, les grandes banques d'affaires modifient leur stratégie d'implantation régionale. Elles absorbent un grand nombre de banques locales et, par le fait même, étendent leur contrôle sur l'activité financière du pays. Cette extension spatiale est favorisée par l'existence d'une épargne accumulée par les masses rurales et urbaines au cours de la guerre. Pour drainer cette épargne, les banques provinciales commencent par créer des agences dans les petits centres ruraux et les quartiers des villes importantes. Parallèlement, les principales banques créent des liens de plus en plus nombreux avec les banques provinciales afin d'être représentées un peu partout dans le pays. Ce mouvement de concentration aboutit au renforcement de quelques groupes financiers puissants aux ramifications diverses.

2.3. Les trois groupes financiers dominants

La Société Générale demeure le groupe financier le plus puissant. En 1929, elle patronne 16 banques ayant chacune de 30 à 40 agences et elle est représentée dans 400 localités alors qu'en 1913, elle n'était présente que dans 61 communes. Elle est l'agent principal du mouvement de concentration bancaire, notamment par l'absorption d'une série de banques moins importantes (74).

La Banque de Bruxelles prend également une extension considérable avec ses 20 établissements et ses 385 sièges d'activités. La phase d'expansion de la Banque de Bruxelles démarre en 1927 par l'absorption du Crédit Général Liégeois, important établissement financier qui a de fortes attaches avec l'industrie de la région mosane (75).

Face à ces deux groupes financiers, un troisième groupe se structure : l'« *Algemene Bank Vereniging* ». Ce groupe émane de la nouvelle bourgeoisie flamande et est à l'origine de l'actuelle Kredietbank qui a été créée

(74) La Banque d'Outre-Mer, la Banque des Reports et la Banque de l'Union Anversoise ainsi que la fusion de la Banque de Flandre sont les principales acquisitions de la Société Générale entre 1920 et 1935.

(75) Voir CHLEPNER B.S., *op. cit.*, pp. 136-137.

en 1935, à la suite d'aléas financiers par la fusion d'une série de banques typiquement flamandes.

Forte d'une structure financière qui lui est propre, la bourgeoisie industrielle flamande trouve son autonomie et peut affronter la bourgeoisie industrielle francophone sur le champ de la concurrence.

Dès ce moment, pour comprendre la rapide industrialisation de la Flandre, il ne suffit plus de se référer aux seuls attraits économiques de cette région.

3. La nouvelle bourgeoisie industrielle flamande prend son autonomie

En 1920, la bourgeoisie industrielle flamande est encore une *bourgeoisie périphérique*. Son activité financière est marginale par rapport à celle de la bourgeoisie industrielle francophone, et elle est aussi politiquement minorisée.

La création du Vlaams Economisch Verbond (V.E.V.) en 1926 marque cependant une étape décisive vers l'autonomie économique et financière de la Flandre. Pour la première fois depuis l'indépendance, un groupe d'agents économiques, structuré et organisé, se définit en vertu d'une appartenance régionale alors que, jusqu'à ce moment, le champs institutionnel et géographique de l'organisation de l'économie était régi dans un cadre « unitaire et national ».

3.1. Une problématique économique spécifique à la Flandre

Certes, depuis l'indépendance de la Belgique, un mouvement d'émancipation contre l'emprise de la bourgeoisie francophone se développait en Flandre, mais c'est surtout à partir de 1880 que le mouvement flamand prend son essor.

À l'origine, son orientation était essentiellement culturaliste et linguistique et il accordait peu d'intérêt aux questions économiques ⁽⁷⁶⁾.

(76) Nous reviendrons plus en détail sur l'origine de ce mouvement dans une prochaine section.

L'idée d'une indépendance économique de la Flandre s'articule cependant rapidement à la lutte en faveur de l'autonomie culturelle.

En 1904, L. DE RAEDT présente au Congrès du « Vlaamse Beweging » un programme économique centré sur l'autonomie économique de la Flandre (77).

En 1906, à propos de la flamandisation de l'Université de Gand, il revendique, au XXIX^{me} Congrès de Langue et de Littérature néerlandaises, « la nécessité d'un enseignement supérieur autonome pour réaliser un développement de l'économie flamande qui conduirait à une élévation du niveau de vie culturel et de la puissance de la communauté flamande » (78).

Le lien établi entre la revendication de l'émancipation culturelle et l'indépendance économique de la Flandre permet un rapport spécifique entre la bourgeoisie industrielle flamande et les autres forces sociales de Flandre. Il conduit à une problématique économique et sociale fort différente de celle que connaît la Wallonie depuis le XIX^{me} siècle.

Pour la bourgeoisie *francophone*, l'économique est directement rapporté à son substrat matériel : la production et il s'exprime « positivement » au travers de concepts tels que l'expansion, la puissance et le progrès. La concentration économique a provoqué des affrontements entre la bourgeoisie et la classe ouvrière et les rapports sociaux sont directement rapportés à leur substrat réel : *l'antagonisme de classe*. Aussi, en Wallonie, si l'économique veut être positivement perçu pour l'ensemble de la collectivité, il doit être appréhendé comme générateur de progrès social et sa réalisation doit nécessairement résulter d'une négociation structurée entre le patronat et les travailleurs, si l'on veut éviter un affrontement entre les deux partenaires.

En Flandre, dès l'origine du processus d'industrialisation, l'économique est directement relié à la revendication culturelle qui s'exprime au travers du *sentiment d'appartenance au peuple* (79). La bourgeoisie indus-

(77) En 1908, L. de RAEDT fonda avec un groupe d'industriels flamands (L. Gevaert, Fassotte et Meert), le Vlaams Handelsverbond, qui est considéré par les historiens comme le précurseur du V.E.V. La politique de collaboration de certains de ses dirigeants importants réduira à néant ses activités après la guerre.

(78) Le congrès se tenait annuellement depuis 1849 et il était un lieu important de rencontre entre les partisans du mouvement flamand.

(79) Cette idée d'une perception différente du problème social dans les deux régions a, très exactement, été mise en évidence par J. LADRIERE, voir LADRIERE J., *Le système politique belge*, C.H. du CRISP, no 500, p. 6. L'auteur, toutefois, ne fait pas une référence explicite à la dynamique des rapports de classe qui gouverne cette perception différente dans chacune des deux régions.

truelle associe sa propre revendication d'exercer le pouvoir économique à celle du peuple qui souhaite une société culturelle autonome. Elle occulte ainsi la réalité de l'exploitation des travailleurs par les forces du capital en se présentant comme une élite au service du peuple dans la lutte pour la défense de la Flandre.

Avant même que ne se développe un mouvement ouvrier fortement organisé, la problématique économique en Flandre est donc directement ramenée à une *référence populiste* dont l'effet positif est la création d'un consensus social vis-à-vis d'un adversaire commun qui se situe à l'*extérieur de la communauté* et dont l'indicateur est la langue. L'adversaire du peuple flamand, ce n'est pas la bourgeoisie industrielle flamande mais bien la bourgeoisie francophone et tous ceux qui indistinctement parlent sa langue. Pour la bourgeoisie flamande, le champ économique ne doit pas être le lieu d'affrontement entre les classes sociales à l'intérieur de la communauté flamande, le conflit social fondamental est un *conflit de communauté à communauté*. La politique économique acquiert ainsi une dimension régionale. Dans son discours inaugural du V.E.V., Lieven Gevaert, premier président du mouvement, exprime très clairement la spécificité régionale de la problématique économique et la perspective stratégique de la bourgeoisie industrielle flamande qui en découle : « nous devons avoir avant tout conscience que l'organisme que nous appelons à la vie doit être sérieux comme doit l'être quelque chose qui doit aider effectivement à l'*émancipation morale et matérielle de notre peuple*... C'est pourquoi le but que nous avons doit être bien précisé : nous désirons que notre langue occupe dans les affaires la place qui lui revient de droit et, *que la puissance économique qui jusqu'ici se trouve encore en grande partie entre les mains de nos adversaires, passe lentement mais sûrement aux mains de Flamands* convaincus et conscients, qui l'emploieront à revigorer et fortifier la communauté flamande » (80).

3.2. La politique économique régionalisée

De cette manière, la bourgeoisie industrielle flamande tire sa légitimation non de l'Etat central mais de la communauté flamande. Elle circonscrit ainsi le champ géographique de sa *référence sociale* à la région flamande. Cependant, comme elle situe sa lutte par rapport à un état de

(80) Cité par BAUDHUIN F., *Histoire économique de la Belgique, 1914-1939*, Bruxelles, 1944, T. II, p. 241. Texte souligné par nous.

concurrence dont l'organisation est nationale et unitaire, elle circonscrit le champ de la lutte économique au niveau du système institutionnel. C'est pourquoi la stratégie du V.E.V. est à la fois interne et externe, économique et politique. Le V.E.V. doit conserver sa légitimation sociale et dans ce but il favorise l'adhésion des forces sociales flamandes à l'idéologie populiste. Cependant, pour acquérir une position dominante sur le champ de la concurrence, il doit aussi infléchir progressivement les mécanismes qui régissent la logique de la centralisation institutionnelle et orienter les décisions politiques en faveur de la Flandre. Dès ce moment, la politique économique régionale émerge en tant qu'enjeu politique divisant deux communautés linguistiques mais derrière lequel se profile la concurrence entre deux fractions de la bourgeoisie industrielle.

4. La stratégie économique du V.E.V.

Les fondateurs du Vlaams Economisch Verbond ⁽⁸¹⁾, dont la plupart sont issus des milieux d'affaires anversois et du courtraisais, cherchent à consolider la position concurrentielle du noyau de la bourgeoisie industrielle flamande.

Deux axes principaux orientent leur stratégie à cette fin :

1. La mise sur pied d'une institution bancaire flamande dont le but est de financer les investissements de la bourgeoisie industrielle flamande et de développer la concentration de leurs capitaux (autonomie financière).
2. Le développement des secteurs dominants de l'économie flamande et la structuration institutionnelle de cette bourgeoisie industrielle nouvelle (autonomie économique et institutionnelle).

4.1. Une structure financière autonome

Lorsque le V.E.V. se crée, la Flandre est déjà dotée d'un réseau de caisses d'épargne bien représenté au niveau local, et ce grâce à l'action du Boerenbond.

(81) D'après la liste des fondateurs, la moitié des membres-fondateurs du V.E.V. proviennent de la province d'Anvers. Sur les 16 membres-fondateurs dont la liste apparaît dans l'acte de société, 7 d'entre eux sont anversois. HERREMANS J., le « Vlaams Economisch Verbond », C.H. du CRISP, no 637, Bruxelles, 1974.

Mouvement d'action catholique, fortement implanté dans les paroisses locales, le Boerenbond se définit surtout comme une « institution chrétienne, sociale et économique » (82). Dès son origine, il suscite cependant la création d'une série d'organisations dont les objectifs vont du simple service social et professionnel (mutuelles, pensions, coopératives de ventes et de machines) à la véritable société économique et financière (comptoir d'achat et de vente, Caisse centrale de crédit rural, sociétés d'assurance...). Structure fortement centralisée, le Boerenbond se dote de moyens efficaces pour drainer l'épargne rurale et son action peut être considérée comme étant à l'origine d'une puissance financière authentiquement flamande.

En 1900, les dépôts dans les caisses rurales du Boerenbond n'atteignaient que 380.000 francs. En 1913, ils s'élèvent déjà à 16 millions de francs belges pour atteindre les 229 millions en 1920 et 720 millions en 1926.

La Caisse Centrale du Crédit Rural du Boerenbond n'est pas à proprement parler une banque mais plutôt une caisse de dépôt et un office de crédit à court terme. Cependant elle contrôle la banque coopérative créée en 1889 par ses fondateurs G. HELLEPUTTE et Frans SCHOLLAERT : la Volksbank van Leuven. Dès lors elle joue un rôle fort important dans la structuration et la centralisation de l'activité financière flamande.

En 1921, l'Assemblée Générale des Caisses de Crédit Rural du Boerenbond décide d'accroître sa participation financière à l'Algemene Bankvereniging, filiale anversoise de la Volksbank van Leuven. Jusqu'alors, cette filiale était essentiellement alimentée par les milieux d'affaires de la métropole anversoise dont Lieven Gevaert, fondateur du V.E.V., est l'un des principaux chefs de file.

En 1928, le groupe financier flamand est effectivement constitué lorsque l'Algemene Bankvereniging absorbe sa société-mère, la Volksbank van Leuven, et Anvers devient la place forte de la finance flamande. Cette

(82) Outre la fonction financière de son organe de crédit et d'autres sociétés spécialisées, il faut noter le rôle joué par le Boerenbond au sein de l'action catholique rurale et son rôle politique depuis 1880. HELLEPUTTE G. son fondateur, fut aussi un des fondateurs de la démocratie chrétienne en 1891. Ce mouvement a fortement contribué à la structuration du système politique belge en « verzuiling ». Pour un aperçu de la théorie du Verzuiling, voir LORWIN Val : « Belgium : religion, class and language in National Politics, in R.A. Dalh (ed), *Political opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 147-187. Pour une synthèse des apports fondamentaux de la théorie du verzuiling : voir QUEVIT M. et AIKEN M., « La compétition politique au sein du système politique belge », 1919-1974, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nos 669-670, pp. 2-7.

absorption entraîne en outre la fusion d'une série de banques régionales, filiales de la Volksbank⁽⁸³⁾. Dans le même temps, le V.E.V. soutient le développement de la Bank voor Handel en Nijverheid de Courtrai qui joue un rôle important dans la concentration de l'industrie textile de cette région. Enfin, sous l'impulsion de l'« Antwerpse financiekring », dont l'objectif est de faire d'Anvers le centre financier de la Flandre, le V.E.V. crée en 1928 une nouvelle section : le « Vlaams Financieel Verbond », dans le but d'impliquer les milieux financiers flamands dans l'activité des deux banques⁽⁸⁴⁾. Quoique freiné par la crise de 1930, ce mouvement de concentration financière aboutit, lorsque l'Algemene Bankvereniging et la Bank voor Handel en Nijverheid de Courtrai fusionnent, en 1935, pour devenir la *Kredietbank*.

Le V.E.V. n'est certes pas étranger à cette opération de fusion. Selon le premier rapport de la Kredietbank, celui de l'exercice 1935-1936, les membres du V.E.V. occupent au moins 11 des 15 mandats du Conseil d'Administration de la société. C'est dire combien est grande la concentration du pouvoir économique au sein de la région flamande malgré la référence à l'émancipation populaire affirmée sans cesse par sa classe dirigeante.

Parallèlement à la structuration et la centralisation de l'activité bancaire, les groupes financiers flamands développent leurs investissements.

Les Caisses de Crédit Rural soutiennent diverses industries en relation avec l'agriculture et investissent dans l'industrie textile, les raffineries et sucreries, les conserveries et la fabrication d'engrais.

Une société d'investissement à capitaux flamands est créée en 1925 sous l'impulsion de F. Van Cauwelaert, bourgmestre d'Anvers et leader catholique flamand à la Chambre des Représentants. C'est l'Algemeen Beleggingskantoor, N.V., dont la plupart des actionnaires sont membres du V.E.V. A Anvers également on crée une importante société d'assurances, la « Levens Verzekeringsmaatschappij Mercator N.V. » dont F. Van Cauwelaert assure la présidence du comité de direction au sein duquel siègent plusieurs autres membres du V.E.V.⁽⁸⁵⁾.

(83) BAUDHUIN F., *Histoire économique*, T. II, p. 186.

(84) Les responsables des deux banques flamandes en étaient membres du Conseil d'Administration. HERREMANS J., *op. cit.*, p. 17.

(85) LUYCKX T., LAMBERT M. et WILDIERS F., *Geschiedenis van de economische bewustwording*, De Nederlandse Boekhandel, Antwerpen, 1967, p. 65. Du point de vue de la concentration financière, la création d'une compagnie d'assurance est importante car les compagnies d'assurances, au même titre que les banques et les caisses d'épargne jouent un rôle considérable dans la collecte de l'épargne monétaire.

4.2. Concentration économique et autonomie des groupes industriels flamands dominants

Certes, le V.E.V. affirme sa volonté de défendre les intérêts de la Flandre en général, tant ceux des propriétaires des petites et moyennes entreprises que des grandes entités industrielles. Cependant, le montant de la cotisation y est relativement élevé, au point d'exclure pratiquement de l'organisation la petite bourgeoisie industrielle. Cette question est d'ailleurs soulevée lors de la réunion du 11 avril 1926 et M. Van Caeneghem, secrétaire général, précise que rien n'empêche les classes moyennes de se regrouper en associations et de s'inscrire comme telles au V.E.V. (86). Une telle discrimination n'a rien d'étonnant car l'action du V.E.V. s'inscrit dans le contexte de lutte que se livrent les fractions dominantes de la bourgeoisie industrielle pour l'instauration d'oligopoles ou de monopoles stables.

Il est donc logique que, parallèlement à la création des deux banques flamandes, le V.E.V. se soit préoccupé de deux problèmes de développement économique régional directement lié aux intérêts économiques de cette bourgeoisie industrielle naissante : l'exploitation des charbonnages du Limbourg et la concentration de l'industrie textile.

4.2.1. La question politique de l'exploitation du bassin de la Campine et l'opposition du V.E.V.

La mise en valeur des gisements houillers de Campine avait déjà soulevé entre 1905 et 1911 des problèmes tant politiques qu'économiques en raison de l'ampleur des capitaux nécessaires pour leur exploitation et de l'importance de cette source d'énergie pour le développement industriel de l'époque (87). Le secteur charbonnier est à ce moment l'un des plus rentables et dès lors fortement convoité par le secteur privé. Soutenue par les socialistes et certains libéraux progressistes, l'idée d'une gestion par l'Etat fut à l'origine d'un des débats les plus virulents du Par-

(86) HERREMANS J., *op. cit.*, p. 5. Il faut cependant faire remarquer que la politique financière de la Kredietbank consista à soutenir le crédit à moyen et long terme de l'ensemble des entreprises flamandes et que, normalement, elle s'abstient d'obtenir une participation dans les affaires industrielles et commerciales à l'exception des sociétés purement financières. Voir, *La banque au service de l'économie*, Kredietbank, 1960, p. 167.

Voir rapport annuel 1936. En 1936, l'actif de la Kredietbank était de 1.005 millions de FB ; en 1949, il s'éleva à 7.413 millions de FB et en 1961, à 20.836 millions de FB.

(87) Sur les conditions d'exploitation des charbonnages du Limbourg, voir BAUDHUIN F., *Histoire économique*, *op. cit.*, T. II, pp. 18-22.

lement entre 1905 et 1911 ⁽⁸⁸⁾. Mais l'octroi des concessions charbonnières provoque surtout un conflit important entre les bourgeoisies industrielles francophone et flamande. Les lois de 1810 et de 1837 permettaient à l'Etat d'accorder des concessions minières à perpétuité, pratiquement à titre gratuit, à des concessionnaires qui pouvaient disposer de la mine en toute liberté. Ceux-ci pouvaient la rétrocéder à d'autres et même ne pas l'exploiter. Or, la plupart des concessions sont octroyées à des groupes industriels francophones : 55 % du capital investi appartenait à des industriels français, 40 % à des groupes industriels belges francophones et près de 5 % à des groupes allemands. Selon un rapport publié par le V.E.V., un seul groupe financier flamand procède en 1927 à des forages, le groupe Helleputte-Schollaert. Ces deux personnalités, on s'en souvient, sont les promoteurs du Boerenbond et de la Volksbank van Leuven. Ils sont tous deux membres du gouvernement au moment de l'octroi des concessions et du vote de la loi du 5 juin 1911 ⁽⁸⁹⁾.

Un an à peine après sa création, en 1927, le bureau du V.E.V. décide de créer une commission sur le problème de la Campine (« Kempenvraagstuk ») dont la présidence est assurée par Jules Van Caeneghem, administrateur-général de la S.A. « Nieuwe Kempen » et futur ministre des Travaux Publics ⁽⁹⁰⁾.

Le rapport publié à l'issue des travaux de cette commission « dénonce la main-mise des capitaux anti-flamands sur les charbonnages de la Campine » et les trois objectifs qu'il définit correspondent bien aux axiomes de la stratégie de la bourgeoisie industrielle flamande. Le rapport, dans ses conclusions, réclame :

1. *L'appartenance du bassin campinois au peuple flamand qui y est majoritaire* (référence populiste) ;
2. *La gestion des mines par des ingénieurs et des techniciens flamands* (référence culturaliste liée à la question de la flamandisation de l'enseignement supérieur) ;

(88) CHLEPNER B.S., *Cent ans, op. cit.*, pp. 202-203.

(89) HELLEPUTTE G. a été ministre du cabinet de Trooz (1er mai 1907-31 décembre 1907) ; du cabinet Schollaert (9 novembre 1908-8 août 1911) ; du cabinet de Broqueville (18 juin 1911-1er juin 1918) et du cabinet Cooreman (1er juin 1918-21 novembre 1918). SCHOLLAERT F. a été ministre sans interruption de 1895 à 1899 et de 1908 à 1911. Voir LUYCKX et autres, *Geschiedenis van de economische...*, *op. cit.*, p. 68.

(90) Sous le gouvernement Renkin de 1929 à 1932. C'est sous son ministère que sera décidée la création du canal Albert reliant le bassin liégeois à Anvers en passant par le Limbourg.

3. *La direction des charbonnages par des groupes financiers flamands* (référence autonomiste sur le champ de la concurrence) ⁽⁹¹⁾.

Enfin, le rapport insiste sur « la nécessité de relier le nouveau bassin de la Campine avec la métropole flamande, notamment par la construction du canal Albert » dont le projet est freiné, selon J. Van Caeneghem, par Francqui et la Société Générale ⁽⁹²⁾.

La préoccupation majeure de la bourgeoisie industrielle flamande est d'éviter que les richesses naturelles du bassin campinois ne profitent à la seule bourgeoisie industrielle francophone. La position acquise par celle-ci dans les gisements, le volume de ses ressources financières et ses liaisons privilégiées avec le pouvoir central au sein du système institutionnel étaient autant d'atouts qui lui permettaient de monopoliser le développement de cette région.

4.2.2. La concentration de l'industrie textile

Les mêmes mobiles d'action gouvernent l'action du V.E.V. vis-à-vis du développement de l'industrie textile. Le secteur industriel du textile était jusqu'en 1920 fortement dispersé et échappait quasiment à l'influence des holdings et des banques à l'exception de l'industrie cotonnière gantoise et de l'industrie linière à Courtrai.

Au cours de la première guerre mondiale, un mouvement de concentration s'était déjà amorcé dans l'industrie du coton de la région gantoise qui était contrôlée par la bourgeoisie francophone.

A cette même époque, l'industrie du lin, concentrée en Flandre Orientale, connaît des difficultés d'exportation et ne peut soutenir la concurrence du coton et de la soie naturelle. Sous l'impulsion du groupe textile flamand Steverlynck de Courtrai, la Bank voor Handel en Nijverheid de Courtrai, dont nous avons relaté le rôle au sein du processus de l'autonomisation financière de la Flandre, est créé. Baudouin Steverlynck sera un des membres fondateurs du V.E.V. et il succédera à L. Gevaert en 1935. C'est donc très naturellement que le V.E.V. en 1928 pour contrer l'influence de l'association cotonnière de Belgique crée avec l'appui de la Bank voor Handel en Nijverheid le « Belgisch Vlasbazen Verbond ».

(91) Pour un résumé de ce rapport, voir LUYCKX et autres, *op. cit.*, pp. 68-69.

(92) Réunion du bureau du V.E.V. du 11-11-1927.

Cette union jouera un rôle important dans la mécanisation de l'industrie du lin.



Si on situe la problématique régionale dans une perspective historique, il est difficile de soutenir au niveau des faits la thèse selon laquelle la politique économique régionale est la résultante d'une opposition entre deux communautés régionales (la Flandre et la Wallonie) saisies comme entités homogènes. L'enjeu politique qu'elle constitue doit bien plutôt être ramené à l'opposition entre deux fractions de la bourgeoisie industrielle dont l'une est dans une position économiquement et institutionnellement dominante par rapport à l'autre. Pourtant, la politique régionale est souvent perçue et même analysée en terme d'antagonisme communautaire. Cette perception correspond à la stratégie poursuivie par la bourgeoisie industrielle flamande vis-à-vis des forces socio-politiques de la Flandre, stratégie qui a permis de faire basculer le rapport de force institutionnel en faveur de cette région. Pour comprendre un tel processus, il ne suffit pas de faire intervenir les facteurs strictement économiques. D'autres facteurs sont à prendre en considération, tels les facteurs idéologiques (populisme) et institutionnels (structuration du système de partis et accès à la décision politique). Mais pour saisir les causes du phénomène de disparité régionale et les mécanismes qui le structurent, il importe de noter que le rapport de concurrence entre les deux bourgeoisies industrielles est premier par rapport à la stratégie institutionnelle qu'elles développent.

5. La logique de la centralisation institutionnelle et la stratégie politique du mouvement économique flamand

5.1. L'instauration du Suffrage Universel et la nouvelle constellation des forces politiques

Aux élections législatives de 1919, en Wallonie, le Parti Ouvrier Belge rallie 51 % des électeurs wallons. L'influence de la bourgeoisie est ainsi considérablement affaiblie dans les régions hautement industrialisées.

En Flandre, par contre, la poussée socialiste est nettement moins

élevée (25,3 %) en raison de son retard industriel⁽⁹³⁾. Dans cette région, le mouvement flamand, animé par des intellectuels et le bas-clergé, oriente surtout sa lutte contre l'hégémonie de la bourgeoisie francophone.

Il serait cependant inexact de croire qu'en Flandre il n'existe pas de question ouvrière et de problèmes sociaux. Mais, la montée du P.O.B. en Wallonie et le développement de l'industrialisation fait craindre une déchristianisation des masses rurales flamandes en voie de prolétarianisation. Aussi l'anti-socialisme prend le pas sur l'unité ouvrière. Très rapidement, une tendance démocrate chrétienne émerge et s'organise autour de leaders catholiques flamands non sans susciter de vives réactions de la part des conservateurs catholiques, la plupart francophones. Cette tendance politique défend des objectifs qui combinent à la fois une politique sociale modérée basée sur le respect des intérêts de chaque classe sociale et la défense de l'autonomie culturelle du peuple flamand⁽⁹⁴⁾.

Cette fraction politique n'est pas indépendante de la bourgeoisie industrielle flamande et du V.E.V. puisque, parmi ses leaders, on compte : G. Helleputte, fondateur du Boerenbond et de la Volksbank van Leuven ; G. Sap, directeur de l'Algemeen Bankvereniging et du journal flamand *De Standaard* ; P. Heymans, futur président de la Kredietbank, et d'autres encore.

Appuyée par l'épiscopat, cette tendance « démocrate chrétienne » cherche à « arracher les ouvriers des mains des socialistes »⁽⁹⁵⁾ en favo-

(93) Dans les régions flamandes les plus industrialisées de l'époque, les arrondissements d'Anvers, de Gand et de Courtrai, le P.O.B. obtient respectivement 34, 31 et 36 % des suffrages.

(94) Les hommes politiques conservateurs les dénonçaient à l'égal d'un danger public et répétaient avec Charles Woeste : « Fuyez-les comme la peste ». CARTON de WIART H., *Beernaert et son temps*, Bruxelles, 1945, p. 19. Voir surtout le très intéressant ouvrage de REZSOHAZY R., *Origines et formation du catholicisme social en Belgique, 1842-1909*, Publications Universitaires de Louvain, 1958, pp. 205-226. Comme le décrit fort bien l'auteur, le catholicisme social s'est aussi développé en Wallonie, surtout dans la région de Liège et la région de Charleroi. Il y fut cependant nettement minoritaire au sein du monde ouvrier en raison de la puissante structuration du mouvement socialiste. En Flandre, par contre, nous pouvons vraiment parler d'une tendance politique et idéologique dominante.

(95) HOJER, *Le Régime parlementaire en Belgique, 1919-1945*, Ed. du CRISP, Bruxelles, 196, p. 35. Selon CHLEPNER, le mouvement démocrate chrétien joua un rôle important dans la vie politique à partir de 1894. La Belgique fut constamment gouvernée par des ministères catholiques mais ceux-ci ne purent plus compter sur l'appui de leur majorité. Maintes lois de nature démocratique furent votées par des majorités comprenant des socialistes, des progressistes et des démocrates chrétiens contre les votes des catholiques et des libéraux. Cependant, les tentatives du monde ouvrier chrétien de sortir du monde chrétien furent rares et même violemment critiquées par les catholiques conservateurs et la Ligue démocratique belge, organe officiel de la démocratie chrétienne (ex. expulsion de l'abbé Daens). Voir CHLEPNER, *Cent ans, op. cit.*, pp. 168-173. Concernant le daensisme et l'attitude de l'Eglise vis-à-vis de l'abbé Pottier et de G. Kurth, voir REZSOHAZY, *op. cit.*, pp. 223-226, et pp. 230-235. La Ligue démocratique belge fut fondée en 1891 et HELLEPUTTE G. en fut le premier Président. Dans ses statuts, nous retrouvons les fondements idéologiques du populisme : « le but de la Ligue est de relever la situation morale et matérielle des travailleurs et de conclure la paix entre le capital et le travail ». *Ibidem*, p. 201 et le chapitre V : « L'idéologie catholique sociale », pp. 171-195.

risant la création d'un puissant mouvement ouvrier chrétien fondé sur les principes du catholicisme social.

D'une manière générale on peut donc dire que la vie politique belge est soumise entre 1920 et 1940 à deux types de tensions fondamentales selon les deux grandes régions du pays.

En Wallonie, une tension sociale qui naît de l'opposition de la classe ouvrière à la bourgeoisie.

En Flandre, une tension qui naît de l'opposition linguistique, politique et économique des Flamands contre l'hégémonie de la bourgeoisie francophone.

Ainsi, la problématique politique flamande est marquée par une alliance objective d'intérêt entre la bourgeoisie flamande essentiellement catholique et les protagonistes du mouvement démocrate chrétien. L'aile flamande du parti catholique est le focalisateur et l'unificateur de ces diverses tendances au sein de la communauté flamande.

5.2. Le mouvement flamand et ses tensions internes

La poussée du mouvement flamand est parallèle à l'industrialisation de la Flandre et à la démocratisation du système politique belge. Il précède la montée de la démocratie chrétienne. Il prend ses racines dans le mouvement littéraire flamand dès 1836, et il devient une force organisée à partir de 1870 sous l'impulsion de jeunes intellectuels, notamment sur le problème de la flamandisation de l'Université de Gand⁽⁹⁶⁾. Cet enjeu polarise la vie politique belge pendant près d'un quart de siècle. A l'origine, il s'agit d'un mouvement élitiste qui s'est progressivement enraciné sous l'impulsion du bas-clergé. Comme le note Jean LADRIERE : « le mouvement flamand ne peut être analysé que *partiellement dans les termes d'une opposition des masses populaires à la bourgeoisie*. Il représente en partie *une lutte entre les deux fractions de la bourgeoisie*, l'ancien

(96) L'analyse détaillée de l'évolution du mouvement flamand dépasse l'objet de cette étude. Rappelons que les idées essentielles du mouvement s'inspirent du rapport de la langue au peuple : « De taal is gans het volk », écrivait en 1836, Willems J.-F., l'un de ses principaux inspirateurs ; voir aussi, VERMEYLEN A., *Quelques aspects de la question des langues en Belgique*, Bruxelles, 1918 ; HOJER, *op. cit.*, pp. 17-40 et 89-93. Il est important de noter que par les résultats des élections de 1894 (s.v. partiel), la bourgeoisie francophone se trouva affaiblie par le succès du parti catholique en Flandre (sur 152 sièges, le parti catholique en obtint 72 en Flandre contre 14 en Wallonie). Le succès du P.O.B. (28 sièges du premier coup en Wallonie) accroîtra l'influence de l'aile flamande au sein du parti catholique, la bourgeoisie francophone devant s'appuyer sur le parti catholique unitaire pour asseoir sa légitimité et maintenir son pouvoir.

patriarcat et la couche sociale située immédiatement en-dessous de lui et qui conquiert une situation de plus en plus influente dans la vie politique et économique » (97).

5.2.1. Démocrates et conservateurs

En effet, après la première guerre mondiale, la bourgeoisie flamande est divisée en deux tendances : l'une minoritaire garde ses liens avec la bourgeoisie francophone, elle parle et éduque ses enfants en français, on les appelle alors les fransquillons, l'autre majoritaire, fait référence au populisme flamand, ce qui lui vaut le nom de flamingants ; ces derniers insistent sur leur liaison au peuple. Selon eux, le but du mouvement flamand est la création d'une élite de langue flamande qui reste en communion avec le peuple pour le relever de sa dépendance culturelle et matérielle vis-à-vis de la bourgeoisie francophone.

Dans la propagande de l'époque, les termes fransquillon, capitaliste et antidémocrate sont synonymes (98).

Bien que le clivage culturaliste et linguistique transcende l'appartenance à un parti politique spécifique, c'est surtout au sein du monde catholique que les partisans de l'autonomie culturelle sont les plus nombreux (99). D'une certaine manière, la revendication culturaliste sert de ferment d'unité au sein du parti catholique flamand regroupant des représentants de la démocratie chrétienne et de ceux de la bourgeoisie flamande autour d'une même idéologie populiste. Voilà pourquoi le parti catholique connaît de très vives dissensions entre son aile flamande et son aile conservatrice francophone. L'unité du parti sera maintenue non sans difficulté, grâce à l'action vigilante de l'Église qui souhaite à tout prix garder l'unité des chrétiens, tant en Wallonie qu'en Flandre (100).

(97) LADRIERE Jean, *Le système politique belge : situation 1970*, Cahier Hebdomadaire du CRISP, no 500, 20 novembre 1970.

(98) HOJER, *op. cit.*, p. 11. A titre informatif, rappelons la création en 1862 du Meeting partij à Anvers dont les objectifs étaient l'antimilitarisme et l'émancipation culturelle et sociale de la Flandre. Ce parti réunissait des catholiques et des libéraux mais ces derniers étaient minoritaires. Jusqu'en 1914, le parti catholique anversoïis gardera le vocable de Meeting partij. Plus intéressante est la création par un de ses fondateurs, J.B. Cooremans et G. Helleputte, en 1890-91, du Katholieke Vlaamsche Landsbond, que restructurera F. Van Cauwelaert en 1919. Voir LUYCKX Th., *op. cit.*, p. 221.

(99) Il y avait des défenseurs de l'autonomie culturelle de la Flandre au sein du Parti socialiste (C. Huysmans et E. Anseele) et du Parti libéral (L. Franck et J. Hoste). Très longtemps, le Parti libéral est resté le défenseur de la bourgeoisie francophone tandis que le Parti socialiste n'adhérait pas totalement à l'idéologie culturaliste en raison de sa référence aux classes sociales. Il était pourtant un partisan convaincu de certaines revendications flamandes (ex. la flamandisation de l'Université de Gand).

(100) BASTIN Max, « La démocratie chrétienne politique en Belgique francophone », *La Revue Nouvelle*, no 10, 1970, pp. 288-290. Aussi, SIMON C.A., *Le Parti catholique belge, 1830-1945*, La

5.2.2. Minimalistes et maximalistes

Lors de l'introduction du suffrage universel, rares sont les hommes politiques flamands qui se déclarent ouvertement conservateurs et anti-flamands. A ce moment, le mouvement flamand est plutôt divisé en deux tendances adverses, les minimalistes et les maximalistes, qui opposent les partis dits traditionnels aux partis nationalistes flamands.

Afin de créer un large consensus des forces politiques de la communauté flamande, le « Vlaams Belgisch Verbond », qui deviendra plus tard l'Algemeen Vlaamsch Verbond, se crée en 1918 sous la présidence de F. VAN CAUWELAERT et de J. HOSTE⁽¹⁰¹⁾. Il propose un programme minimum de revendications spécifiquement flamandes.

Ce programme repose sur trois revendications majeures :

1. la flamandisation de l'enseignement, de la justice et des administrations publiques sur le territoire flamand ;
2. la division de l'armée en unités flamandes et wallonnes ;
3. la réorganisation de l'administration centrale selon l'équilibre linguistique des régions⁽¹⁰²⁾.

Conjointement à la création de l'A.V.V. et en prévision des élections de 1919, F. VAN CAUWELAERT jette les bases d'une aile flamande au sein du parti catholique : le « Katholieke Vlaamse Landsbond ». Ce groupement n'assure son appui électoral qu'aux seuls candidats catholiques qui adhèrent au programme minimum. Il devient ainsi l'un des moteurs du mouvement *minimaliste* du fait de l'importance électorale du parti catholique en Flandre⁽¹⁰²⁾.

Face à cette tendance, les « maximalistes » revendiquent des réformes plus radicales relatives à la forme de l'Etat. C'est de cette tendance

Rennaissance du Livre, Bruxelles, 1958. Selon HOJER, les multiples crises gouvernementales (30 sur 21 années) étaient dues essentiellement aux tensions internes du Parti catholique, *op. cit.*, pp. 313-365. Pour plus de détails sur l'attitude de l'Episcopat, voir SIMON A., « Houding van het Episcopaat », in SCHOLL S.H. (ed), *150 jaar van Katholieke Arbeidersbeweging in België*, 1789-1939, T. 3, pp. 87-98.

(101) F. VAN CAUWELAERT était le leader catholique flamand et J. HOSTE appartenait au Parti libéral. Ils seront tous deux membres du V.E.V. et ministres entre 1920 et 1940.

(102) Le mouvement s'appellera plus tard le Katholieke Vlaamsch Verbond. Il est, dans une certaine mesure, le précurseur du Katholiek Vlaamsche Volkspartij (K.V.V.V.) créé en 1936, qui, après la guerre, deviendra le C.V.P. actuel.

En 1939, la quasi totalité des députés catholiques flamands suivaient le K.V.V.V. Voir LUYCKX Th., Groei van politieke democratie, in SCHOLL S.H. (e), *150 jaar van katholieke arbeidersbeweging in België*, 1789-1939, Brussel, 1963-66, T. 3, pp. 139-164.

qu'émanent les diverses formations politiques nationalistes. Quoique minoritaires sur le territoire flamand, elles ont une influence évidente sur l'électorat (103).

L'opposition entre minimalistes et maximalistes ne porte pas tant sur la nature du processus d'autonomisation de la Flandre que *sur la stratégie à suivre pour réaliser cette autonomie*. L'ensemble du mouvement flamand cherche à inverser les rapports de pouvoir au sein de la société belge. Mais, tandis que les maximalistes exigent une modification fondamentale de la forme de l'Etat (séparatisme ou fédéralisme), les minimalistes optent *pour la conquête du pouvoir au sein des structures politiques préexistantes*. Aussi, plutôt que de s'opposer à la structure unitaire de l'Etat, les minimalistes, tendance majoritaire du mouvement flamand, revendiquent dès 1929 une place conforme à la puissance démographique de la Flandre et cherchent à contrôler la décision politique au niveau central pour l'infléchir progressivement dans le sens de l'autonomie culturelle, économique et sociale de la Flandre. On perçoit, dès lors, qu'au lieu de rompre la logique de la centralisation institutionnelle, la tendance majoritaire du mouvement flamand la reproduit, et même plus, avec l'appui conjugué des diverses forces sociales flamandes, elle la consolide. Dans ces conditions, on comprend aisément que l'aile flamande du parti catholique soit le catalyseur de cette stratégie dans la mesure où l'influence de l'Eglise sur les masses flamandes et l'idéologie qui lui est propre (unité du monde catholique et catholicisme social), en fait une structure politique capable de forger un large consensus social au sein de la communauté flamande. La combinaison du populisme généré par le mouvement flamand dès son origine et du catholicisme social qui s'est développé sous la pression de la tendance démocrate du parti catholique vers 1890, a fortement contribué à consolider la cohésion de la communauté flamande au-delà de ses divisions sociales. Il en résulte une problématique politique en Flandre totalement différente de celle qui prévaut en Wallonie (104).

5.3. La stratégie politique « minimaliste » du V.E.V.

Nous avons signalé l'importance stratégique pour les agents économiques d'accéder aux mécanismes de la décision politique en raison de

(103) QUEVIT M. et AIKEN M., *La compétition politique*, op. cit., pp. 38-42.

(104) LADRIERE J., *Le système politique*, op. cit., p. 6; QUEVIT M. et AIKEN M., op. cit., pp. 45-46.

l'intervention de l'Etat dans le champ de la concurrence. Face aux différentes tendances politiques en Flandre, quelle est la position du V.E.V. ?

5.3.1. Les avantages de la thèse « minimaliste »

D'un point de vue formel, le V.E.V. se présente comme une organisation a-politique. Dans ses statuts, il affirme sa non-appartenance à un quelconque parti politique (105). En réalité, nombreux sont les membres du V.E.V. qui ont une grande influence politique entre 1920 et 1940.

Les administrateurs du V.E.V. sont partagés entre les tendances maximalistes et minimalistes, mais c'est surtout la tendance minimaliste qui domine. Le V.E.V. soutient la plupart des projets politiques du programme minimum et évite de prendre position vis-à-vis de la radicalisation du mouvement flamand (106).

L'articulation de la stratégie politique du V.E.V. sur celle des « minimalistes » est logique pour des raisons tant institutionnelles qu'idéologiques et économiques :

1. Un haut degré de symbiose existe entre les promoteurs de l'autonomie économique de la Flandre et les leaders de la tendance minimaliste. Bon nombre d'affaires émanant d'hommes politiques « minimalistes » et de membres du V.E.V. ont contribué à asseoir l'autonomie financière de la bourgeoisie industrielle flamande (celles de F. Van Cauwelaert, G. Sap, J. Van Caeneghem, P. Heymans... pour ne citer que les plus importants (107).
2. La référence populiste du mouvement flamand favorise une cohésion sociale propice au développement non conflictuel des relations entre la classe populaire et la bourgeoisie industrielle à l'intérieur du terri-

(105) HERREMANS J., *op. cit.*, pp. 6-7 et 28-29.

(106) Voir HERREMANS J., *op. cit.*, pp. 27-28. Il y avait certes des affrontements au sein du Conseil d'administration entre les modérés et les radicaux (p. ex. sur l'affaire du docteur Martens devenu le symbole du mouvement flamand et condamné à mort pour trahison, voir HOJER, *op. cit.*, pp. 291-298 ; LUYCKX Th., *op. cit.*, p. 366), mais d'une manière générale, le V.E.V. évitait de prendre position sur des problèmes qui divisaient politiquement les forces sociales flamandes. Sa composition reflète tous les partis politiques, à l'exception du P.O.B., mais pour la plupart, ses membres se rencontraient au sein du Parti catholique flamand.

(107) F. Van Cauwelaert fut le fondateur de l'Algemeen Beleggingskantoor, N.V. et de la « Levensverzekeringmaatschappij Mercator, N.V. » ; G. Sap était administrateur-délégué de la N.V. Algemeene Bankvereniging van Antwerpen, secrétaire politique de G. Helleputte et fondateur du puissant journal catholique *De Standaard* ; J. Van Caeneghem était directeur général de la N.V. Nieuwe Kempen, et P. Heymans, directeur du groupe SOBEMI, Cobega ainsi que le président de la Kredietbank à partir de 1936. Toutes ces personnalités furent ministres entre 1929 et 1940.

toire flamand tout en donnant à la lutte économique contre la bourgeoisie francophone une légitimation sociale. L'articulation de la stratégie politique du V.E.V. sur celle de la formation politique dominante du mouvement flamand favorise un accès direct aux mécanismes de la décision politique.

3. Par ailleurs, il n'est pas dans l'intérêt des agents économiques flamands de limiter le champ de la concurrence à la seule région flamande et de créer un système institutionnel autonome. La concentration économique se développe au plan national et international par le marché des matières premières et le commerce extérieur. La thèse du séparatisme étatique des maximalistes est dès lors contraire à l'intérêt de la bourgeoisie industrielle flamande, d'autant plus qu'elle ne possède pas les ressources financières suffisantes pour assurer seule le processus d'industrialisation de la Flandre et pour supplanter la concurrence des groupes financiers francophones.

Par contre, en s'assurant le contrôle de l'appareil d'Etat par l'intermédiaire des hommes politiques minimalistes, les agents économiques de la Flandre se donnent la possibilité d'infléchir les décisions du pouvoir central dans le sens du développement économique de la Flandre et espèrent ainsi s'assurer une position concurrentielle plus favorable.

5.3.2. La légitimité institutionnelle du V.E.V. et l'accès au Pouvoir Central de la bourgeoisie industrielle flamande

Le V.E.V. ne doit pas attendre longtemps pour que lui soit reconnu sa légitimité institutionnelle. Déjà en 1929, il organise la foire commerciale d'Anvers, de « Vlaamse Jaarbeurs », dans le but de faire connaître les produits des industriels flamands. Dans le comité d'honneur figurent outre le gouverneur de la province d'Anvers, M. Holyoet, et le bourgmestre de la ville d'Anvers, F. Van Cauwelaert, la plupart des ministres flamands, MM. Carnoy, Heymans, Baelis et Lippens, ainsi que les ministres d'Etat Pouillet, Van de Vyvere et Franck⁽¹⁰⁸⁾, qui témoignent ainsi leur soutien au mouvement économique flamand.

Plus précisément encore, à partir de 1928, la plupart des ministres

(108) LUYCKX Th. et autres, *op. cit.*, p. 65.

flamands sont des membres du V.E.V. L'examen des portefeuilles ministériels occupés par des membres du V.E.V. entre 1929 et 1940 est révélateur du succès de sa stratégie d'accès au pouvoir central.

Entre 1929 et 1940, les représentants du V.E.V. détiennent *la plupart des ministères à incidence économique* :

- Ministère des Affaires Economiques : 75 % de la période.
- Ministère des Travaux Publics : 75 % de la période.
- Ministère des Communications (P.T.T., I.N.R., ...) : 50 % de la période.
- Ministère des Transports : 50 % de la période.
- Ministère de l'Agriculture : 50 % de la période ⁽¹⁰⁹⁾.

Il est intéressant de noter que les postes de Premier ministre et de ministre des Finances sont rarement occupés par un représentant du V.E.V., mais le plus souvent ils le sont par un représentant de la bourgeoisie industrielle francophone ⁽¹¹⁰⁾.

Parmi les ministres, membres du V.E.V., la plupart (80 %) appartiennent au parti catholique, les autres sont membres du parti libéral. Jamais on ne rencontre un ministre socialiste, membre du V.E.V. ⁽¹¹¹⁾.

Il n'est pas rare non plus de voir les ministres catholiques, membres du V.E.V. se présenter sous l'étiquette de *chrétien démocrate*.

Ainsi, l'articulation de la stratégie politique du V.E.V. sur celle des leaders politiques minimalistes, outre qu'elle conduit progressivement le mouvement flamand vers la réalisation complète de son programme mi-

(109) Le Ministère de l'agriculture a été, le plus souvent, détenu par un représentant du Boerenbond depuis que G. Helleputte est entré au gouvernement en 1907. Dans nos calculs, nous avons tenu compte uniquement des personnalités qui ont joué un rôle important au sein du mouvement économique de la Flandre et dans les instances supérieures du V.E.V. A cela il faudrait ajouter, comme nous le mentionnons précédemment, les ministres flamands non directement reliés au V.E.V. Rares en effet étaient ceux qui lui étaient défavorables. Nous avons utilisé pour réaliser ces comparaisons, les deux ouvrages de LUYCKX Th., l'un relatif à l'histoire politique de la Belgique, l'autre relatif à l'histoire du V.E.V., que nous avons mentionnés précédemment.

(110) Entre 1920 et 1940, les ministres des Finances, prolongeant une tradition remontant à l'indépendance du pays que nous avons relatée précédemment, appartenaient pour la plupart aux milieux financiers francophones (soit la Société Générale, soit la Banque de Bruxelles). Les seules exceptions furent les ministres socialistes H. De Man et Soudan et les deux ministres flamands M. van de Vyvere (1 mois) et G. Sap (5 mois).

(111) Si à cette époque, le Parti libéral en Flandre se recrutait auprès de la bourgeoisie francophone, il est intéressant de constater l'existence d'une minorité pro-flamande représentée par des personnalités telles que L. Franck, J. Hoste et A. Vanderpoorten. Tous trois seront ministres et membres du V.E.V.

nimum, permet d'accroître l'industrialisation de la Flandre. Dès 1930, la Flandre connaît un développement considérable de son infrastructure, principalement de l'infrastructure fluviale et portuaire (bassin de l'Escaut et du Limbourg, port d'Anvers et de Gand). Aussi, n'est-il pas étonnant d'entendre le Katholieke Vlaamse Volkspartij (K.V.V.), aile flamande du parti catholique, se prononcer, lors de son congrès de 1936, pour « le respect de l'unité nationale, réalité politique, économique et historique » et affirmer que le développement de la Flandre est mieux assuré dans le cadre de la Belgique ⁽¹¹²⁾.

5.3.3. Populisme flamand : une idéologie fort utile à la nouvelle bourgeoisie industrielle en Flandre

Le succès de la tendance minimaliste en Flandre n'est pas totalement indépendant du populisme proné par le parti catholique et le V.E.V. Le populisme est une production idéologique basée sur l'idée qu'il n'existe pas de classes sociales opposées mais que les relations entre le peuple et les élites — car il en existe — sont mûes par la nécessité d'œuvrer à une tâche commune d'émancipation et de développement régional.

L'idéologie populiste a pour effet de créer un consensus social entre la bourgeoisie flamande et la masse face à un adversaire commun : le pouvoir central, symbole de l'hégémonie économique et politique de la bourgeoisie francophone.

Dès lors, elle permet d'éviter un conflit de classe interne à la Flandre, ce qui correspond bien aux intérêts du parti catholique et du V.E.V. qui sont animés par la crainte de voir les masses flamandes passer du côté du parti ouvrier.

Mais le populisme, ferment d'unité de la Flandre, a également pour effet d'élargir l'opposition entre la bourgeoisie flamande et la bourgeoisie francophone et de la transposer en un *conflit communautaire* entre le peuple flamand et la communauté francophone.

Le développement des régions devient dès lors l'objet d'une opposition entre deux collectivités apparemment homogènes, opposition qui supprime les rapports de classe au sein de la société belge tout en y assurant une cohésion sociale suffisante pour permettre à la logique du capital de régir le développement économique du pays.

(112) VAN KALKEN F., *Entre deux guerres : esquisse de la vie politique en Belgique de 1918 à 1940*, Office de Publicité, Bruxelles, 1945, p. 57.

Tout se passe comme si les deux régions vivaient une même problématique politique. Or il n'en est pas ainsi. A la différence de la Flandre, la Wallonie, qui a connu une industrialisation plus rapide, vit plus directement un conflit entre les classes sociales. Comme le note Jean LADRÈRE, « les différences sociales sont perçues en terme de conditions de vie directement rapportées à leur substrat : le pouvoir économique. La prise de conscience du problème social s'effectue à travers l'idée-force socialiste de la transformation sociale, le projet d'une révolution sociale qui doit résoudre les problèmes posés par la condition des travailleurs dans la société industrielle ». C'est la raison pour laquelle le parti socialiste y est d'ailleurs dominant.

Le succès du populisme flamand a par contre insularisé la communauté flamande de l'influence de l'idéologie socialiste et de sa problématique sociale. Mais, en raison des succès respectifs du parti socialiste en Wallonie et du parti catholique en Flandre, la politique belge acquerrait dans les faits, dès l'instauration du suffrage universel, une dimension régionale qui ne fut reconnue officiellement que beaucoup plus tard.

Cette différence entre la Flandre et la Wallonie est importante car elle permet de clarifier quelque peu la complexité des configurations politiques et des enjeux de la politique belge. En effet, pour réaliser une majorité sur l'ensemble du territoire, chaque parti doit arriver à drainer une partie de l'électorat de la région où il n'est pas dominant, et donc tenir compte des problématiques socio-politiques divergentes des régions. Et c'est peut-être là que réside une des clés de compréhension du réformisme belge. Car, plutôt que d'affronter les problèmes socio-économiques sur le fondement même de leurs divergences, les deux principaux partis préfèrent s'affronter sur des questions qui, indirectement, les démarquent par rapport à cet enjeu fondamental : question scolaire, question linguistique, question royale et maintenant question communautaire. Dès lors, l'enjeu sociétal de l'antagonisme de classe est soustrait du débat politique. Un tel contexte facilite grandement la stratégie de la bourgeoisie industrielle vis-à-vis du pouvoir central, dans la mesure où les mouvements sociaux n'obstruent pas son accès à la décision politique via les formations politiques. Il permet aussi à la Flandre de se développer au détriment des autres régions du pays.

Il n'est pas étonnant dès lors, qu'une fois le programme minimum réalisé, les leaders flamands centrent encore leurs objectifs sur l'autonomie culturelle, prolongeant ainsi la doctrine populiste. Selon eux, « l'es-

sence même du peuple est sa culture » et « il fallait organiser l'Etat belge de telle façon que les Flamands puissent jouir de ce que l'on nommait assez obscurément, leur « culturele zelfstandigheid » (autonomie culturelle) » (113).

Cette résurgence après la seconde guerre mondiale de la question linguistique sous une forme culturaliste avait certes pour but de contenir la poussée nationaliste en Flandre, mais elle consolidait du même coup l'identification sociale de la collectivité flamande autour de l'axe de l'opposition de communauté à communauté. La revendication culturelle devait ainsi prolonger la cohésion entre des forces sociales flamandes et le rapport de forces institutionnel favorable au développement de la Flandre.

(113) HOJER C.H., *Le Régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, en coédition, CRISP, Bruxelles, 1969, pp. 3-30.

Chapitre III

L'internationalisation du capital et le développement d'un régionalisme centralisé (1947-1970)

INTRODUCTION

La période de 1947 à 1970 est trop récente pour que l'on puisse évaluer avec tout le recul nécessaire la nature et les effets des profondes mutations qu'ont subies les structures économiques et politiques de la société belge. Deux grandes tendances de l'économie caractérisent toutefois cette période : le déclin du capitalisme industriel et l'internationalisation du capital.

a) De nouvelles structures de décision

Immédiatement après la seconde guerre mondiale, le capitalisme industriel entre dans sa phase de « maturité ». Par la concentration économique, les oligopoles acquièrent une position dominante sur la plupart des marchés industriels. La concurrence est toujours réglementée par des normes définies au niveau national pour chaque secteur industriel. Mais les rapports entre l'Etat et le capital prennent une forme nouvelle. L'Etat est appelé à soutenir directement la politique d'investissement du secteur privé. Il promulgue des lois lui favorisant l'octroi d'aides et l'accès au crédit public. Il est également appelé à jouer une fonction de programma-

tion et de planification de l'économie. Diverses législations sont promulguées entre 1950 et 1960 dans la plupart des pays occidentaux afin de programmer les objectifs de la production industrielle. La planification vise à assurer le bon fonctionnement des mécanismes de marché et, le cas échéant, d'atteindre des objectifs de politiques structurelles (114).

En Belgique, soutenue par les forces de gauche de l'époque, la planification est instaurée en 1960, du moins dans ses principes. Dans la pratique, le plan se limite à la seule programmation du secteur public. Pour le privé, elle constitue tout au plus un outil de prévision des dépenses publiques.

Sur le plan politique, la décision politique en matière économique et sociale est de plus en plus médiatisée par des négociations au sommet entre le pouvoir central et les partenaires sociaux (patronat et syndicats). Des organes de concertation, tels que le Conseil National du Travail, le Conseil Central de l'Economie, le Conseil National d'Expansion Economique sont nés dans ce but. Les organisations socio-économiques sont ainsi associées à la prise de décision politique sans que ne se modifie pour autant le rapport de force favorable à l'initiative privée dans le domaine économique.

Ces nouvelles structures de la décision politique, à l'instar du capitalisme industriel, s'organise sectoriellement avec à leur sommet une forte centralisation du pouvoir de décision.

b) La montée des mouvements régionalistes

Dans ce contexte d'accroissement de la centralisation des institutions, des revendications régionalistes surgissent néanmoins dans le domaine politique. Des régions s'insurgent devant l'incapacité du pouvoir central à harmoniser la politique économique du pays. L'idée d'une autonomie économique et politique de la Wallonie prend corps sous la poussée des mouvements wallons et d'un puissant courant fédéraliste au sein de la gauche socialiste. Mais elle est constamment contenue par le pouvoir cen-

(114) Pour un aperçu fort détaillé des circonstances historiques qui ont entouré l'instauration de la programmation économique en Belgique, voir *La décision politique, op. cit.*, pp. 247-267. Il est bon de noter qu'en Belgique, la création des organes de la planification est relativement tardive par rapport aux autres nations européennes. En France, par exemple, le Plan a été installé en 1947.

Dans la seconde partie, nous tenterons une analyse systématique de l'action du Pouvoir Central eu égard à l'expansion économique entre 1959 et 1973. A cette occasion, nous approfondirons les axiomes essentiels de la politique industrielle de l'Etat au cours de cette période.

tral, en cela soutenu par la bourgeoisie industrielle tant francophone que flamande. Les milieux d'affaires n'ont pas intérêt à voir se fédéraliser le pays. Ils ont des intérêts économiques dans toutes les régions du pays. Il serait insensé, à leurs yeux, de multiplier les centres de décision politique alors que dans l'Etat unitaire, un pouvoir central unique leur donne satisfaction. Toutefois, si on lui résiste, la contestation régionale peut engendrer des perturbations dangereuses, notamment en Wallonie où l'éventualité d'une majorité politique de gauche dotée d'un pouvoir autonome n'est pas du domaine de la fiction. Répondre au fédéralisme par la décentralisation est de nature à éviter l'affrontement entre les partisans de statu quo dans l'Etat belge et les porteurs d'un changement de société. La loi instaurant la décentralisation économique de 1970 est le fruit d'un compromis entre ces deux tendances fondamentales de la société belge. Elle est une réponse « contenue » du pouvoir central aux diverses pressions sociales et électorales favorables à l'autonomie des régions.

c) L'apparition des sociétés multinationales

Enfin, cette même période voit surgir une nouvelle forme d'organisation de l'économie fondée sur l'internationalisation du capital. Les créations de grands cartels (dans des secteurs tels que l'acier, le pétrole...), la constitution de vastes groupes industriels alliant l'activité financière à la stratégie industrielle sur un nombre important de sociétés filiales réparties sur tous les continents vont modifier la structure du pouvoir économique. Celui-ci est de plus en plus concentré dans les mains de groupes industriels et financiers multinationaux. « Jusqu'aux années 1955-1960, on peut considérer que la décision économique était encore nationale. A part certaines exceptions comme l'automobile et le pétrole, ils avaient leur zone d'influence limitée à un pays ou à ses colonies. A partir de cette date, on a vu se développer dans chaque pays un double courant : participation de groupes nationaux dans des entreprises étrangères et participations de groupes étrangers dans les entreprises nationales » (115). L'internationalisation du capital s'accompagne ainsi du développement de nouveaux secteurs rentables tels la pétrochimie, l'électronique, etc...

En Belgique, le développement de ces secteurs est le plus souvent le fait de groupes industriels étrangers, à la recherche d'un marché et d'une localisation concurrentielle de leurs unités de production. Une telle

(115) de WASSEIGE Y., *Les mécanismes de l'entreprise*, T. I, Ed. Vie Ouvrière, 1976, pp. 195-196.

démarche est favorisée par le processus d'intégration économique européenne (116). Dans notre pays, les investissements étrangers se localisent en grande partie en Flandre pour des raisons strictement économiques, mais aussi de complaisance politique. C'est à cette période que la stratégie de la bourgeoisie industrielle flamande récolte les meilleurs résultats au sein de l'appareil d'Etat. Son contrôle politique du pouvoir central dote la Flandre d'une infrastructure attractive pour l'investisseur et oriente dans cette région les investissements créateurs de technologies nouvelles. En Wallonie, la situation est toute différente. Le capitalisme qui y est implanté est l'expression nationale du capitalisme industriel. Ce dernier subit une crise profonde avec le processus d'internationalisation du capital. Sa restructuration va entraîner la région wallonne dans un processus de profond déclin structurel. Ce dernier chapitre historique est consacré à la description plus détaillée de ces profonds changements économiques et politiques ainsi qu'à leurs incidences régionales.

1. Le développement régional de la Belgique de 1945 à 1970

1.1. L'inversion des disparités économiques régionales

Le fait le plus marquant pour quiconque analyse le développement régional entre 1945 et 1970 est de toute évidence l'inversion du processus de développement économique de la Wallonie vers la Flandre.

C'est autour des années 60 que la Flandre semble égaler la Wallonie, comme en témoignent leurs indices respectifs de concentration industrielle (8,8 pour la Flandre contre 9,2 pour la Wallonie). Entre 1947 et 1970, la population active accuse un net ralentissement en Wallonie tandis qu'elle ne cesse de croître en Flandre. Si on compare cette évolution selon les secteurs économiques, on constate que la population agricole de la Flandre décline fortement pour atteindre le taux de la population agricole wallonne, mais cette diminution est largement compensée par

(116) Voir les actes du colloque réalisé par le CRIDE de l'Université Catholique de Louvain : « Vers une politique fiscale européenne à l'égard des entreprises multinationales ? », 1973, principalement les articles de SNOY B., Politiques fiscales nationales et stratégies des sociétés multinationales, ainsi que VAN GINDERACHTER J., Les entreprises multinationales et la politique régionale communautaire ; FAYER-WEATHER John, The Internalization of Business, *The Annals*, Septembre 1972, et BERHMAN J.M., Industrial Integration and the Multinational Enterprises, *The Annals*, Septembre 1972.

TABLEAU III.1

Evolution de la population active par région et grands secteurs industriels (1947-1970) (en pourcentage de la région)

Années	FLANDRE			WALLONIE		
	Agriculture	Industrie	Services	Agriculture	Industrie	Services
1947	14,0	47,7	20,1	11,5	57,7	23,9
1961	8,1	49,8	25,8	8,4	49,2	25,5
1970	5,8	48,3	26,3	5,9	45,5	26,3

Sources : Recensement général de la population de 1947, 1961 et 1970, I.N.S., Bruxelles (117).

une croissance relativement homogène dans les secteurs de l'industrie et des services. Ce n'est pas le cas pour la Wallonie où l'extraordinaire diminution de l'emploi industriel n'est pas compensé par une croissance similaire du secteur tertiaire. A cela s'ajoute le fait que la croissance de la Flandre se réalise de manière plus homogène sur l'ensemble de son territoire, tandis qu'en Wallonie le déclin affecte surtout ses pôles de développement traditionnels, c'est-à-dire les provinces du Hainaut et de Liège. L'inversion des disparités économiques entre les deux régions apparaît étroitement liée à la nature et à l'évolution de leur structure industrielle respective. Plusieurs chercheurs se sont penchés sur cette question et le résultat de leurs recherches éclaire cette relation ⁽¹¹⁸⁾.

(117) Nous n'avons pas inclut dans ces calculs le personnel engagé dans les services publics, ni les chômeurs et les miliciens.

(118) Parmi les études dont nous nous inspirons pour analyser le développement de la Flandre et de la Wallonie, par ordre chronologique : CHAPUT C. et DE FALLEUR R., La production et l'investissement des régions flamande, wallonne et bruxelloise, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, nos 10 et 11, 1961 ; NABOKOFF M., Le développement de la Flandre et de la Wallonie, *La Revue Nouvelle*, janvier 1962, pp. 6-16 ; LAMPALUSSY A., *Investments and Growth in Mature Economics : The Case of Belgium*, London, MacMillan, 1969 ; DEFAY J., *Recherches et croissance économique*, no 3, SPSS, Bruxelles, 1973 ; BINAME J.P. et JACQUEMIN A., Structures industrielles des régions belges et grandes entreprises : quelques éléments d'analyse, *Recherches Economiques de Louvain*, no 4, 1973, pp. 437-458 ; DEVILLE Ph. et LEROY R., Processus et facteurs de l'évolution de l'emploi, *Recherches Economiques de Louvain*, juin 1973, pp. 219-236 ; LEROY R. et FURNEMONT A., L'évolution des disparités régionales des salaires, 1950-1970, *Recherches Economiques de Louvain*, juin 1973, pp. 173-196 ; LEROY R., *Le chômage en Belgique, 1921-1970*, texte non publié, Département du Travail, 1973, en collaboration avec THOMAS J.

1.2. Structures industrielles et politiques d'investissement

Remarquons tout d'abord avec J.P. BINAME et A. JACQUEMIN les différences entre les structures industrielles de la Flandre et de la Wallonie.

Tandis que la Wallonie demeure fort dépendante de la métallurgie, la région flamande voit se développer une structure industrielle plus diversifiée au sein de laquelle le secteur de la chimie occupe une part non négligeable du secteur manufacturier⁽¹¹⁹⁾. En examinant l'évolution de la valeur ajoutée brute de 1966 à 1971, les auteurs remarquent aussi que les taux de croissance wallons sont systématiquement inférieurs aux taux flamands dans chaque secteur, à l'exception de l'industrie des minéraux non métalliques. Les auteurs constatent en outre que la rentabilité des entreprises n'est pas la même en Flandre qu'en Wallonie. Les entreprises wallonnes sont moins rentables que les entreprises flamandes tandis que les entreprises étrangères sont plus rentables que les entreprises belges. Ces observations sont confirmées dans le « rapport exploratoire pour un dossier wallon » de A. KERVYN DE LETTENHOVE. Analysant la structure des investissements par région, l'auteur constate que dans tous les secteurs industriels les taux de croissance, qu'ils soient de production ou de productivité, sont dans l'ensemble plus élevés en Flandre qu'en Wallonie. La situation est la plus nette dans les trois secteurs de base de notre économie : la métallurgie, les fabrications métalliques et la chimie. Il en résulte qu'un million investi en Wallonie a un effet moindre qu'en Flandre sur la capacité de production, sur la productivité et sur l'emploi⁽¹²⁰⁾.

Cette différence réside dans la fonction différente que peuvent avoir les investissements. Ceux-ci peuvent servir à réaliser soit des projets défensifs ou de rationalisation, soit des projets d'extension.

Les projets défensifs ou de rationalisation visent à augmenter la productivité. Ces investissements réalisent accessoirement une augmentation de la production et ils ont un effet de substitution avec l'emploi. En d'autres termes, dans ce cas, un accroissement des machines et des techniques diminue le volume de la main-d'œuvre.

Les projets d'extension visent avant tout un accroissement de la capacité de production. Ces derniers augmentent accessoirement la pro-

(119) BINAME J.P. et JACQUEMIN A., *op. cit.*, pp. 437-458.

(120) KERVYN de LETTENHOVE A., « Rapport exploratoire pour un dossier wallon », rapport non publié, U.C.L., Louvain, 1974, p. 65. (Voir annexe 3).

ductivité moyenne de l'entreprise et ils ont un effet complémentaire avec l'emploi. En d'autres termes, ici, une plus grande mécanisation appelle à plus de main-d'œuvre.

Il s'avère dès lors que le déclin structurel de la Wallonie n'est pas seulement relatif au déclin des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, mais qu'il est lié à la mutation intrinsèque du capitalisme qui a trouvé un terrain d'expansion plus favorable en Flandre qu'en Wallonie.

« Le problème structurel de la Wallonie est d'un autre type, à savoir le poids d'un passé industriel qui impose un considérable effort de rationalisation pour maintenir les entreprises en vie. Le problème de l'emploi wallon résulte d'un déséquilibre entre ces investissements de rationalisation et ceux qui visent l'expansion et qui sont, contrairement aux premiers, porteurs d'emplois nouveaux » (121).

Une telle constatation conduit bien naturellement à s'interroger sur le comportement des principaux agents économiques, responsables de la politique d'investissements : les groupes financiers.

2. Les centres de décisions économiques et l'incidence régionale des diverses formes économiques

Depuis 1960, les données statistiques permettent d'approcher plus aisément l'impact de la stratégie concrète des groupes financiers sur le développement régional. Auparavant, il fallait recourir pour ce faire à des données très approximatives telles que le statut juridique des sociétés et l'importance des actifs bancaires. La raison en est simple. Avant 1960, les statistiques officielles ne dressent que des relevés très fragmentaires de la structure des holdings et de leurs relations industrielles dans les régions. Actuellement, grâce notamment aux travaux du CRISP, il est possible d'avoir une image plus précise des interactions entre les groupes financiers et la structure industrielle des régions.

2.1. Des sources différentes d'investissement selon les régions

L'examen de la localisation régionale des investissements privés des grandes entreprises ne permet plus de douter du fait que les régions sont

(121) KERVYN de LETTENHOVE A., *Rapport exploratoire...*, op. cit., p. 66.

« investies » par des groupes financiers spécifiques. A partir d'une étude réalisée par M. DEVROEY et A. CARTON sur la propriété et la part de marché des principales entreprises industrielles en Belgique, J.P. BINAME et A. JACQUEMIN ont tenté d'effectuer une répartition régionale de la structure de propriété de ces entreprises (122). Les auteurs y distinguent quatre catégories d'entreprises selon la filiation ou la propriété :

- les entreprises indépendantes ou familiales,
- les groupes belges (dont la Société Générale),
- les groupes étrangers,
- les groupes mixtes (belgo-étrangers).

La répartition régionale de ces groupes confirme la présence de formes économiques différentes en Flandre et en Wallonie et corrobore nos observations antérieures : la structure industrielle de la région wallonne est principalement contrôlée par les groupes financiers belges. La Société Générale y joue un rôle prépondérant puisqu'elle totalise 49 % des capitaux permanents de ces groupes. Le développement de la Wallonie paraît ainsi étroitement lié aux intérêts financiers de la bourgeoisie francophone. La Wallonie est restée au stade d'évolution d'un capitalisme industriel national à présent déclinant.

En Flandre, par contre, la structure industrielle est nettement dominée par les groupes étrangers ou mixtes (60 %). Les groupes belges n'y totalisent que 27 % des capitaux permanents des entreprises de grande dimension. Entre 1959 et 1973, plus de 60 % des investissements étrangers en Belgique ont été réalisés en Flandre. Même plus, en 1968, les firmes multinationales en Belgique réalisent un tiers du chiffre d'affaires de l'industrie et occupent 18 % de la main-d'œuvre industrielle, mais 70 % des nouveaux emplois créés par ces firmes l'ont été en Flandre, dans le triangle Anvers-Gand-Bruxelles (123).

La main-d'œuvre occupée par ces grandes entreprises donne une image plus précise de l'importance respective des trois formes économiques dans les régions. En Wallonie, les groupes financiers belges sont

(122) DE VROEY M. et CARTON A., *La propriété et la part de marché des principales entreprises industrielles en Belgique*, C.H. du CRISP, nos 495-509-510, 1970 ; BINAME J.P. et JACQUEMIN A., *Structures industrielles des régions belges et grandes entreprises : quelques éléments d'analyse*, *Recherches économiques de Louvain*, no 4, 1973, pp. 447-448.

(123) VAN GINDERACHTER J., *op. cit.*, p. 5.

TABLEAU III.2

Structure de propriété de 83 plus grandes entreprises industrielles classées selon les capitaux permanents, en 1969

	Entreprises situées en Wallonie		Entreprises situées en Flandre		Entreprises multirégionales ou multinationales	
	Nom- bre	% Capitaux perman.	Nom- bre	% Capitaux perman.	Nom- bre	% Capitaux perman.
Indépendantes (familiales)						
	8.721	10,5	7	14.794	2	30.299
Groupes belges	9	43.214	7	30.806	3	7.817
(dont Société Générale)	6	30.005	6	27.529	3	7.817
Groupes étrangers	9	20.308	26	51.713	2	4.558
Mixtes (belgo-étrangers)	2	4.591	6	16.625	1	1.138
Total	26	77.457	46	113.938	8	43.812
		100		100		100

nettement plus importants, ils assurent 57,4 % de l'emploi des 100 plus grandes entreprises ⁽¹²⁴⁾.

Les groupes étrangers et mixtes occupent 28 % de l'emploi et les entreprises familiales, 14,6 %. En Flandre, les groupes étrangers et mixtes dominent avec 56,5 % de l'emploi, suivis du groupe des entreprises indépendantes ou familiales avec 24,6 %. La bourgeoisie industrielle francophone ne totalise quant à elle que 18,9 % de l'emploi des plus grandes entreprises de la région.

Peut-on déduire de ces observations que le déclin de la Wallonie et la croissance de la Flandre renvoient à des stratégies financières différentes de la part des agents économiques ?

2.2. Le développement économique d'une région et la logique des financiers ne sont pas toujours compatibles

2.2.1. La stratégie financière de la bourgeoisie industrielle francophone contribue au déclin structurel de la Wallonie

La Wallonie doit, en effet, son déclin à une stratégie de désinvestissement de la bourgeoisie industrielle francophone. Celle-ci, pour garantir une meilleure rentabilité de son capital, a délocalisé ses unités de production et réorienté sa stratégie financière.

Depuis 1950, la Société Générale a progressivement désinvesti du secteur sidérurgique pour augmenter ses investissements dans un secteur de haute capitalisation : Banque, Sociétés financières et Assurances. Celui-ci devient, à partir de 1965, le secteur le plus important du portefeuille de la société ⁽¹²⁵⁾.

La même tendance se dégage de l'examen de la structure du portefeuille du groupe de Launoit. Le désinvestissement de la métallurgie par ce groupe s'accompagne d'une reconversion dans les secteurs financier, immobilier et touristique.

Par ailleurs, la part investie par ces deux sociétés dans la métallurgie comprend celle qui a contribué à la création du complexe sidérurgique de

(124) Voir BINAME J.P. et JACQUEMIN A., p. 448.

(125) STORMS B., *Quelques aspects de la politique d'investissement de quelques holdings belges : 1950-1970*, Mémoire, U.C.L., 1972. Voir tableaux III,5 et III,6.

TABLEAU III.3

Evolution de la structure du portefeuille de la Société Générale de Belgique, par secteur et en pourcentage de la valeur boursière - 1950-1970

Secteurs d'activité	1950	1955	1960	1965	1970
Banques - Sociétés financières - Assurances	14	14,5	23,5	36,5	31,5
Non ferreux - Diamant	46,5	50,5	23,5	22,5	29
Sidérurgie	17	14,5	25	13	13
Constructions mécaniques et électriques	2	1,5	5,5	5	4,5
Construction + Immobilier	4	4	8,5	10	7
Electricité + énergie nucléaire	4	4	5,5	6	6,5
Indust. chimiq. - Affaires maritimes + divers	13	11	8,5	7	8,5

Sources : Prospectus publié par la Société Générale de Belgique, 31 mars 1971. Approximation d'après graphique 4 (p. 30) : évolution de la structure du portefeuille en pourcentage de la valeur boursière — réalisée par B. STORMS, *op. cit.*, p. 106.

TABLEAU III.4

Structure sectorielle du portefeuille de Cofinindus - 1959-1970

Secteurs d'activité	1959	1965	1968	1969	1970
Sidérurgie + métallurgie	71,2	(62,7)	(58,6)	(56,6)	(50,6)
Sidérurgie	(—)	52,5	35,9	43,7	36,8
Métallurgie + fabrications métalliques	(—)	10,2	22,7	12,9	13,8
Sociétés financières	16	17,5	18,6	21,5	25
Banques	4,2	4,8	3,9	3,3	3,5
Charbonnages	0,4	(—)	0,3	(—)	(—)
Divers	8,2	(—)	7,2	7,2	7
Immobilier-tourisme	(—)	5,2	11,4	11,4	13,9

Sources : COFININBUS, Rapport Exercice 1959 (p. 55). Momento des valeurs, 1966, 1969, 1970, 1971 (p. 42), voir aussi pour 1965 : Morphologie, *op. cit.*, p. 239. Tableau réalisé par B. STORMS, *op. cit.*, p. 39.

SIDMAR, en Flandre. Ce projet qui représente un investissement considérable de 18 milliards de francs belges — dont 42,8 % ont été crédités par les organismes publics de crédit — a entraîné la création par les pouvoirs publics de nombreux travaux d'infrastructure tels l'élargissement du canal Gand-Terneuzen, les liaisons routières avec le Nord de la France, les Pays-Bas et l'Allemagne (126). La création du complexe de SIDMAR à Zelzate est une des principales manifestations de la stratégie financière des grands holdings belges face au déclin du capitalisme industriel. Elle a jeté les bases d'une concentration transnationale de l'industrie sidérurgique. Le complexe de Zelzate résulte, en effet, d'une concertation européenne entre différents groupes financiers de la sidérurgie. Dans ce projet, le groupe luxembourgeois, l'ARBED, détient une participation majoritaire : « A partir de 1960, sentant la nécessité de s'affirmer dans une Europe en voie d'intégration, ARBED décide d'élargir son activité sidérurgique en participant à la création de la sidérurgie maritime : S.A. SIDMAR, où elle détient une participation majoritaire (55,38 %) depuis janvier 1970. Grâce à cette politique d'expansion, le groupe ARBED peut être cité parmi les trois premiers producteurs sidérurgiques de la Communauté Economique Européenne », extrait de « ARBED et SIDMAR dans le cadre de la sidérurgie européenne » (127).

Notons qu'en 1970, la Société Générale figure avec le groupe français Schneider parmi les actionnaires les plus importants d'ARBED.

La part des deniers publics à la réalisation de ce projet est aussi considérable. Comme le notent fort judicieusement les auteurs de *La Décision Politique en Belgique* : « la décision de créer SIDMAR était motivée par un calcul financier de la part des sociétés et holdings fondateurs et, dans ce calcul, la collecte des capitaux publics et les subsides gouvernementaux pèsent d'un poids important » (128). Elle déclencha une vague de protestations tant dans les milieux d'affaires que dans les milieux syndicaux wallons, mais, comme le notent les mêmes auteurs : « à partir du moment où des groupes financiers aussi puissants que la Société Générale, le groupe de Launoit et la Banque de Paris et des Pays-Bas participent à la création d'une nouvelle société, il est évident

(126) MEYNAUD J., LADRIERE J. et PERIN F., *La décision politique, op. cit.*, pp. 287-320.

(127) Analyse financière du bureau d'Etudes de la Banque de Bruxelles, août 1970, p. 9, cité par STORMS B., *op. cit.*, p. 85.

(128) MEYNAUD J. et all., *La décision politique, op. cit.*, p. 303.

qu'il ne peut plus se manifester de critiques publiques officielles » (129).

Il apparaît ainsi que la stratégie des investisseurs les plus importants de la Wallonie consiste à rationaliser avec l'aide de l'Etat un appareil de production suranné, tant en réorientant leurs objectifs d'investissement vers des secteurs plus rentables, quelle que soit leur localisation. Ces groupes financiers visent de la sorte à acquérir un volume de capitaux susceptibles de faire face aux modalités de la concurrence qui se fait jour avec l'internationalisation du capital. Une telle logique, tout en servant les intérêts des groupes financiers, ne contribue pas à résoudre les problèmes de développement de la Wallonie.

2.2.2. Les intérêts de la bourgeoisie industrielle flamande favorables au développement économique de la Flandre

Durant la période qui nous intéresse, la bourgeoisie industrielle flamande a poursuivi sa politique d'autonomisation économique et financière de la Flandre. Dans ce but, elle a soutenu par le crédit à court et moyen terme les entreprises industrielles flamandes. Cependant, celles-ci sont restées pour la plupart de petite et moyenne dimension. Elles n'ont pu accumuler les ressources suffisantes pour développer massivement l'ensemble de la région flamande qui possédait pourtant un marché du travail potentiel très important. La bourgeoisie industrielle flamande combina dès lors sa politique de développement économique avec une politique d'ouverture du territoire aux sociétés multinationales.

La Flandre doit sa croissance économique à l'implantation d'entreprises multinationales. Entre 1959 et 1966, 85 % des investissements étrangers (industriels et commerciaux) sont localisés en Flandre contre à peine 14 % en Wallonie.

Durant la période de 1959 à 1973, on compte 56 % des investissements étrangers en Flandre pour 28 % en Wallonie.

L'ouverture des frontières de la Flandre aux capitaux étrangers est favorisée par le contrôle de l'Etat, progressivement conquis par la bourgeoisie industrielle flamande. Elle s'accompagne en effet d'une politique économique de l'Etat qui vise à répondre aux exigences des investisseurs en créant des infrastructures industrielles d'accueil et en promulguant la

(129) *Ibidem*, p. 305.

législation d'expansion économique⁽¹³⁰⁾. Cette politique est nettement favorable au développement économique de la Flandre⁽¹³¹⁾.

Face aux stratégies spécifiques des bourgeoisies industrielles flamande et francophone, les disparités économiques entre les deux régions ne feront que croître. Les mobiles stratégiques de la bourgeoisie industrielle soulève, ainsi, une interrogation majeure : « Comment se fait-il que les stratégies concurrentielles de chacune de ces bourgeoisies industrielles se soient réalisées dans le cadre d'un Etat centralisé alors que celui-ci a pris par ailleurs une part active dans le développement économique des régions ? Cette question en amène d'autres, complémentaires : « Comment, dans le cadre d'un pays de si petite dimension, la frontière linguistique a-t-elle pu constituer une barrière au développement du capitalisme international en Wallonie et pourquoi la région wallonne n'a-t-elle pu se définir une alternative de développement face à la politique défensive des tenants du capitalisme industriel en déclin ? ». Ces questions nous renvoient aux problèmes institutionnels et aux relations entre les diverses forces sociales dans le cadre de l'Etat centralisé.

3. L'adaptation de l'Etat aux mutations du capitalisme industriel

3.1. Un nouvel ordre économique naît après la seconde guerre mondiale

« La transformation de la Belgique après la guerre en un pays de hauts salaires a entraîné, à côté d'effets économiques bienfaisants, des charges plus lourdes pour notre production.

La nécessité est alors apparue d'équilibrer celles-ci par un rendement accru. Il y a donc un intérêt économique fondamental à poursuivre un vaste effort d'accroissement de la productivité en collabo-

(130) La plupart des études relatives à la localisation des entreprises multinationales mettent en évidence les facteurs relatifs au calcul économique de l'entreprise comme primordiaux dans la décision d'implantation. Ceux-ci passent avant les facteurs d'environnement. Parmi ces facteurs économiques, l'existence de terrains industriels et la présence d'une main-d'œuvre abondante sont prioritaires. Voir spécialement, VANDEN BULCKE D., *De buitenlandse ondernemingen in de Belgische industrie, 1971* ; FALISE M. et LEPAS A., « Les motivations de la localisation des investissements internationaux dans l'Europe du Nord-Ouest », *Revue Economique*, janvier 1970 ; ROMUS P., « Les facteurs de localisation industrielle dans le développement régional de la Communauté Européenne », *Cahiers Economiques de Bruxelles*, no 69, 1976, pp. 5-17.

(131) Dans la seconde partie de cet ouvrage, nous développons plus en détails les effets régionaux de la politique économique du Pouvoir Central depuis 1959 jusqu'en 1973.

ration étroite avec la recherche scientifique... La Belgique a toujours désiré être à l'avant-garde du progrès social. Mais comment pourrait-elle le faire, comment pourrait-elle supporter une politique de hauts salaires ou une réduction de la durée du travail plus grande que dans les pays industriels voisins, si elle ne compensait cet handicap par un effort résolu d'accroissement du rendement individuel et collectif de toutes ses forces de travail.

Une formation plus poussée des chefs d'entreprises, surtout en ce qui concerne les problèmes humains, et un contact suivi et confiant entre les organisations patronales et ouvrières favoriseront pleinement la réalisation de cet effort » (132).

Cet extrait du discours prononcé par le Roi Baudouin à l'occasion du Congrès National de la Productivité de 1956 résume bien la mentalité et les préoccupations économiques de l'époque.

● Incertitude et productivité

Dans la stratégie économique, l'accent est mis sur la recherche d'un taux de profit constant et croissant tenant compte de la dimension temps et des possibilités concrètes de l'entreprise. La « maîtrise de l'incertitude » et la « programmation dans la concurrence » deviennent deux grands axes de la stratégie des entreprises. Avec elles, s'ouvre l'ère de « l'économie concertée » et de la « concurrence organisée » sur le monde oligopolistique.

La structure économique se développe grâce à la concentration interne à la branche industrielle et à la différenciation du produit (133). Il en résulte que les oligopoleurs se répartissent le surplus économique qu'offre le pouvoir de marché de l'entreprise, suite à l'articulation cumulative des ressources financières et technologiques.

Toutefois, élément neuf par rapport à la période précédente, la recherche d'une optimisation du profit n'implique pas automatiquement une politique de compression salariale — à tout le moins dans les sociétés

(132) LALOIRE M., « Le Congrès national de la productivité », *La Revue Nouvelle*, T. XXV, no 7-8, 1956, p. 86.

(133) L'essentiel de l'argumentation théorique de cette phase de développement du système capitaliste est développé dans les œuvres de Keynes, Chamberlin et Schumpeter, auxquelles il faut joindre de nombreuses études qui affinent ces préceptes de base, voir surtout PENROSE T., *The Theory of the Growth of the Firm*, New York, Wiley, 1959 ; GALBRAITH J.K., *Le Nouvel Etat industriel*, Paris, Editions Gallimard, 1967.

industrialisées. Avec KEYNES, il est admis qu'un certain niveau de salaire global est nécessaire et même souhaitable pour stimuler la demande de consommation. Afin de compenser une telle augmentation de la masse salariale, on insiste sur la *productivité du travail* et sur l'*innovation technologique* comme facteurs essentiels d'accumulation du capital. Dans ce contexte, la variable « investissement » prend une place prépondérante et l'intervention de l'Etat devient déterminante.

● L'aide à l'investissement et le déficit budgétaire

Outre son intervention traditionnelle par le biais des commandes publiques, l'Etat agit directement sur le processus de production selon deux modalités nouvelles : l'aide et le subventionnement des dépenses scientifiques et technologiques et, surtout, l'aide à l'investissement sous forme de subsides, crédits à taux d'intérêt réduit, assorti ou non de la garantie de l'Etat et de prise de participation directe dans l'entreprise, sans ou avec contrôle des pouvoirs publics.

Sur le plan des finances, on accepte l'idée d'un déficit budgétaire comme résultante d'un soutien accru de la puissance publique à l'investissement (déficit spending).

● La réforme de l'entreprise : une nouvelle conception des relations de pouvoir

Le thème de la *réforme de l'entreprise* est l'un des plus féconds de la littérature managériale entre 1950 et 1970. Plusieurs courants de pensée se dessinent, mettant l'accent sur l'un ou l'autre aspect de la fonction d'entreprise (école volontariste, école décisionnelle, école stratégique, etc...) (134). L'entreprise est conçue comme une communauté de membres au sein de laquelle les forces du travail et du capital se trouvent réconciliées au travers d'une négociation d'intérêts. Dans ce contexte, le rôle du chef d'entreprise ou de l'entrepreneur est largement

(134) Pour une synthèse de ces différents courants, voir HEYVAERT H., *Stratégie et innovation dans l'entreprise*, Leuven, U.C.L., 1973, pp. 62-81. Le courant volontariste s'inspire de la théorie de Schumpeter : parmi les principaux auteurs de cette école : PENROSE E.T., *op. cit.*, ; de WOOT Ph., *Pour une doctrine de l'entreprise*, Paris, Ed. du Seuil, 1968 ; JACQUEMIN A., *op. cit.*, 1967. Pour l'école décisionnelle : voir surtout CYERT and MARCH, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963 and BARNARD, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1958 ; SIMON H.A., *Administrative Behavior*, New York, Harper, 1960. Pour l'école stratégique, ANSOFF, *Corporate Strategy*, MacGraw Hill Co, 1965 et l'école de Harvard, CHANDLER R.D., *Strategy and Structure*, M.I.T. Press, 1962, aussi de WOOT Ph., *Stratégie et management*, Paris, Dunod, 1970, HEYVAERT H., *op. cit.*, 1973 et MARTOU F., *Stratégie et équilibre des ressources humaines*, Louvain, U.C.L., 1973.

magnifié. Le chef d'entreprise est perçu comme un « manager » ou un coordinateur investi d'une légitimité qu'il reçoit naturellement des membres de l'entreprise.

L'entreprise est mue dans son essence par un principe de cohésion sociale ou d'unité autour d'un même but ⁽¹³⁵⁾. Le concept de la propriété des moyens de production comme fondement de la légitimité du pouvoir et de la décision est totalement absent de ces diverses théories. Il est même étonnant d'y constater que l'explication du fonctionnement et du comportement stratégique de l'entreprise se fait sans aucune allusion au rôle de la structure financière (holding, cartels, etc...) comme s'il existait un divorce entre la stratégie industrielle et la stratégie financière des agents économiques. Un important courant de pensée s'est notamment attardé à démontrer la scission entre le pouvoir de l'entrepreneur et celui du propriétaire ⁽¹³⁶⁾. Elle se fonde sur le postulat de l'individualité de l'actionnaire comme fondement de la propriété et élimine du même coup le problème des relations entre la banque et l'industrie. Or, l'internationalisation du capital provoque une demande accrue en capital de la part des entreprises de grande dimension et requiert une meilleure articulation des rapports entre la banque et l'industrie dans le sens d'une fusion plus fonctionnelle ⁽¹³⁷⁾.

« La capacité d'exercer simultanément le contrôle sur les mouvements d'investissements et sur les mouvements de capitaux représente, en effet, l'une des conditions essentielles d'appartenance à l'économie internationale, dans la mesure où elle représente un choix optimal pour obtenir des profits élevés et maintenir la souplesse de l'appareil de production compatible avec les choix et les risques industriels » ⁽¹³⁸⁾.

(135) Voir de WOOT Ph., *op. cit.*, 1970, p. 23, aussi CHANDLER, *op. cit.*, 1962, p. 8 ; ANSOFF H.I., *op. cit.*, p. 36.

(136) Et cela, à partir de l'étude de BERLE A. and MEANS G., *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Harvert, 1932 ; BURNHAM, *Managerial Revolution*, New York, 1941 and GORDON R.A., *Business, Leadership in the Large Corporation*, Berkeley, University of California Press, 1961. Pour une réutation de cette thèse, voir l'intéressante étude de DEVROEY M., *Propriété et pouvoir dans les grandes entreprises*, Editions du CRISP, 1974. Aussi, *La structure de propriété des holdings belges*, C.H. du CRISP, no 566, 1973.

(137) La revue *Fortune* écrivait en 1967 que le noyau irréductible du monde capitaliste était constitué tout au plus par soixante sociétés, associations et groupes qui appartiennent ou sont contrôlés par mille personnes environ. Ces hommes sont à la tête de banques d'investissement à New York, de merchant banking ventures à Londres, de banques d'affaires à Paris et d'institutions similaires en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie, en Allemagne, en Suède et en Australie. A eux tous, ils prélèvent directement ou indirectement 75 % de liquidités nouvelles (évaluées à 40,5 milliards de dollars) qui alimentent chaque année la croissance des pays industrialisés. Cité par LEVINSON C., *L'inflation mondiale et les firmes multinationales*, Editions du Seuil, 1973, p. 161 ; voir aussi l'intéressant volume édité par ZEITLIN I., *American Society Incorp.*, Markham, Chicago, 1970 et MABILLE X. et de WASSEIGE Y., *La concentration économique*, Dossier du CRISP no 5, 1973.

(138) KARPIK, *op. cit.*, p. 27.

Dans le contexte belge, la thèse de la séparation entre le pouvoir et la propriété est encore moins plausible pour les grandes entreprises. Des liens étroits unissent les holdings à leurs filiales, notamment par l'intermédiaire du contrôle des conseils d'administration et des nominations (139).

● Croissance illimitée et consommation de masse

— *Sur le plan idéologique*, la doctrine du bien commun et/ou de l'intérêt général développe la croyance en une croissance économique illimitée fondée sur la recherche de la productivité et du progrès technologique, croissance dont le capital reste l'élément déterminant. L'idéologie égalitaire du bien-être (140) identifie investissement, productivité, plein emploi, progrès social et même bonheur individuel et collectif, et elle légitime ainsi l'expansion économique et la consommation de masse qu'elle requiert.

Les textes doctrinaux de la plupart des formations politiques s'inspirent de cette idéologie nouvelle qui considère que :

« Le progrès social ne peut se réaliser que dans le respect des mécanismes de l'économie du marché. Cependant que les abus inévitables d'un tel système doivent être réglés par un dialogue entre les intérêts en cause, dialogue fondé sur la solidarité et le respect de la liberté ».

— Dans son programme de Noël 1945, qui consacre la réorganisation du parti catholique, le *Parti Social Chrétien* affirme :

« Nous voulons avant tout sauver l'homme. Aujourd'hui celui-ci est asservi. Ou bien, il est dominé par les puissances de l'argent, ou bien il est guetté par le césarisme administratif d'un Etat totalitaire. Nous voulons restaurer la liberté... A l'individualisme et à l'étatisme, le P.S.C. oppose une organisation de la société, comportant la pleine reconnaissance

(139) Voir à ce sujet, l'intéressante étude de DEVROEY M., *Propriété et pouvoir dans les grandes entreprises*, Ed. du CRISP, 1974. Aussi, La structure de propriété des holdings belges, C.H. du CRISP, no 566, 1973.

Telle est bien l'opinion de Monsieur Max Nokin, gouverneur de la Société Générale de Belgique. Dans une interview accordée au journal *Le Soir* du 6-12-1975, à la question suivante : « Outre des buts de promotion, de conseil et de financement, les holdings ont tout de même pour but de maintenir le contrôle de la propriété dans certaines mains. Quelles sont les tendances nouvelles qui se dessinent à cet égard ? », il répond : « Je vous répondrai que ce n'est pas un but en soi mais que c'est un fait, un fait qui donne aux filiales des holdings un sentiment de sécurité que beaucoup de sociétés leur envient. En effet, ces sociétés sont ancrées dans un havre pur et à l'abri des tempêtes... ».

(140) Voir BAUDRILLARD J., *La société de consommation*, Paris, Gallimard, 1970.

des entités sociales naturelles qui constituent la profession et l'entreprise, ainsi que l'attribution à celles-ci des responsabilités et des tâches qui leur incombent, sous le contrôle et moyennant l'orientation générale et l'intervention supplétive de l'Etat ».

— *Le parti libéral*, dans sa charte sociale de 1945, écrit :

« Si le XIX^{me} siècle a été celui de la démocratie politique, nous croyons que le XX^{me} siècle doit être celui de la démocratie économique et sociale. Nous voulons un esprit social nouveau. Nous voulons un régime social où la solidarité se substitue à l'assistance. Nous croyons que si des progrès sociaux ont été accomplis depuis deux générations, la libération de l'homme des servitudes de l'argent et de la machine est encore à réaliser ».

— Ces diverses déclarations ne s'éloignent guère de *celle de la F.I.B.* (Fédération des Industries Belges) pour qui : « le secteur privé et le secteur public doivent être considérés comme complémentaires l'un de l'autre quant à leur champ d'activité et leurs relations réciproques... Un principe essentiel se trouve à la base de cette conception : la liberté de l'homme, sa liberté économique autant que sa liberté spirituelle, intellectuelle et sociale, permettant le plein épanouissement des qualités de l'individu ⁽¹⁴¹⁾.

« Entre la formule de l'Etat autoritaire assumant la direction de l'économie et celle de l'Etat libéral laissant faire, laissant passer, il y a une place à une conception organique de la vie économique dans laquelle l'économie privée est appelée à participer, à titre consultatif au moins, à la politique économique » ⁽¹⁴²⁾.

— *Quant au parti socialiste*, deux tendances le divisent à ce sujet. Lors de son congrès de la victoire de 1945, il opte pour une radicalisation de l'action politique et adopte une doctrine fort dure : « L'heure est venue de poser le problème du régime. La contradiction interne du capitalisme décadent (opposition entre un régime basé sur le profit et la nécessité d'élargir la consommation par l'élévation du niveau de vie des masses) apparaît dès maintenant aux yeux de tous... Dès à présent, le parti subordonne toute sa politique intérieure aux nécessités transcendantes de

(141) F.I.B., *Pour une politique d'expansion*, Bruxelles, 1955, pp. 3-4.

(142) F.I.B., *Ibidem*, p. 149.

cette transformation du régime ». Toutefois, il reconnaît l'initiative privée à côté du secteur public « sous la double réserve que les professions soient organisées et que des contrôles publics soient établis en vue de sauvegarder l'intérêt général » (143). Dans la pratique, toutefois, la tendance réformiste et participationniste, fortement représentée au niveau de la direction du parti, semble l'emporter (144). Cette tendance n'est pas neuve. Déjà en 1938, P.H. Spaak, un des dirigeants les plus influents du parti à l'époque, écrivait : « Malgré les partis, si forts et si jaloux, les contacts s'établissent... Les catholiques, les libéraux, les socialistes ont maintenant l'occasion de se voir et de causer... Ils ont, peut-être un peu surpris, constaté qu'ils avaient des préoccupations semblables et que les différences doctrinales étaient moins essentielles que les communes aspirations des cœurs... Ma conviction est qu'il y a, à l'heure présente, trois grands courants non point contradictoires, mais complémentaires, qui résument le désir du très grand nombre : " progrès social, ordre politique, dignité humaine... " ; ce que beaucoup demandent, c'est que le progrès social s'accomplisse dans l'ordre politique » (145).

*
**

Telle est la toile de fond des préoccupations socio-politiques qui caractérisent la période de 1945 à 1970 mais, plus concrètement, l'Etat est confronté à deux problèmes saillants : d'une part, l'importance politique croissante des forces ouvrières que dorénavant on ne peut plus négliger et, d'autre part, l'appel que lui fait le privé pour l'aider à maîtriser l'incertitude tant dans la concurrence que dans les rapports de production.

« Les réformes des structures » sont la réponse que donne l'Etat à ces deux problèmes.

(143) P.S.B., *La ligne politique du parti*, Bruxelles, juin 1945, 47 pp., cité par CHLEPNER B.S., *op. cit.*, p. 379.

(144) L'objectif politique du P.O.B. fut toujours de tenter de détacher les éléments progressistes du Parti catholique et du Parti libéral en vue de former un regroupement des réformateurs progressistes. La forte structuration des forces politiques en « verzuiling » n'a jamais permis à une telle politique de se réaliser. Aussi, la participation gouvernementale avec les catholiques unis dans une même formation politique et/ou avec les libéraux fut la seule possibilité d'accès au pouvoir pour les dirigeants du P.S.B.

(145) SPAAK P.-H., *Editorial des Cahiers politiques*, no 1, janvier 1938, Bruxelles.

3.2. Les réformes de structures : un compromis à la belge

Dès 1945, la nécessité de restructurer les organes de décision en matière économique et sociale est un thème majeur des diverses déclarations gouvernementales. Les institutions mises en place modifient les structures de la décision politique dans ces deux domaines. La décision du pouvoir politique est prédéterminée par l'avis émis par les partenaires sociaux. Toutefois, ces modifications ne changent pas la logique centralisatrice de la décision politique avant la promulgation de la loi Terwagne de 1970.

Le cadre de références de la restructuration est l'entité nationale, organisée par secteurs industriels autonomes, mais on insiste aussi sur le rôle privilégié de l'entreprise. C'est donc tant au niveau de la Nation qu'au niveau de l'entreprise que doivent s'opérer les « réformes de structures ». L'expression « réformes de structures » est cependant un terme ambigu car il recouvre des significations fort différentes, selon qu'on se situe dans une problématique capitaliste ou socialiste.

Pour les tenants de la gauche belge, il s'agit de réaliser un changement fondamental du système économique. Pour les partisans de la droite, il s'agit d'un effort de modernisation qui vise à une meilleure maîtrise de l'incertitude économique et un meilleur contrôle des tensions sociales. Les institutions créées à partir de 1945 restent un compromis entre les tenants de l'une et de l'autre tendances. Mais de quel compromis s'agit-il ? Car est-il possible de concilier des orientations aussi divergentes ? En réalité, on observe dès avant la seconde guerre mondiale une volonté de la bourgeoisie industrielle d'adapter les structures de l'Etat belge aux mutations du capitalisme industriel en évitant un affrontement direct avec un mouvement ouvrier organisé devenu très puissant. Les réformes sont le fruit d'un compromis qui s'inspire du principe suivant : participation et attributions de compétences sociales, économiques, voire même politiques, aux représentants des travailleurs dans le cadre d'organes paritaires pour autant que les fondements de l'économie ne soient pas mis en cause et que l'adaptation de l'Etat aux mutations du système économique puisse se réaliser.

3.2.1. La concertation sociale : de ses origines à la loi de 1948

La mise en place des structures de la concertation sociale est lente et progressive. C'est une histoire dont les premiers jalons remontent au

Suffrage Universel et à la progression du Mouvement Ouvrier Belge. Dans les chapitres consacrés à la période de 1920 à 1940, nous avons surtout mis l'accent sur la percée institutionnelle de la bourgeoisie industrielle flamande et sur l'opposition des deux fractions de la bourgeoisie belge, ce qui permettait de mieux comprendre la nature de l'enjeu régional.

Pourtant, dans cette même période, le mouvement ouvrier s'impose. Le taux de syndicalisation progresse de manière impressionnante. De 6,5 % en 1910, il passe à 35,1 % en 1930⁽¹⁴⁶⁾. Tandis que le Parti Ouvrier Belge, fort de 38 % des sièges en 1919, fait son entrée au Parlement.

La bourgeoisie industrielle doit tenir compte du monde ouvrier et répondre à ses revendications. Mais elle le fait du bout des lèvres, quand il le faut et sans réellement perdre sa suprématie. On ne peut comprendre la portée réelle des structures de concertation qui sont créées à partir de 1945 sans retourner à la période de 1920 à 1940 et à l'importante évolution du mouvement ouvrier qui la caractérise.

3.2.1.1. La participation gouvernementale du P.O.B. entre 1920 et 1945

La percée du Parti Ouvrier Belge modifie profondément la configuration des forces politiques. La bourgeoisie est contrainte à lui reconnaître son statut de premier parti en Wallonie et de second parti du pays. Malgré de nombreuses réticences, elle est obligée de l'associer à la gestion gouvernementale. Mais, de 1919 à 1940, la participation gouvernementale des socialistes est transitoire, le plus souvent il s'agit de coalitions tripartites, dites d'Union Nationale⁽¹⁴⁷⁾.

L'exercice effectif des postes ministériels occupés par les socialistes durant cette même période ne dépasse pas 19 % du total du nombre de ministres. Et, pour l'ensemble des gouvernements à participation socialiste, les représentants du P.O.B. obtiennent en moyenne 32 % des postes ministériels au sein de l'équipe gouvernementale.

(146) Le taux de syndicalisation est croissant de 1920 à 1960. En 1947, il est de 47,2 % de la population active et en 1957, il atteint 65 %. A partir de 1957, la progression sera plus lente (67 % en 1965). Notons par ailleurs, que l'influence de la F.G.T.B. est plus nette en Wallonie et donc plus déterminante entre 1920 et 1940. La C.S.C. progresse de manière constante à partir de 1920 avec l'industrialisation de la Flandre. Voir les études de NEUVILLE J., *Le taux de syndicalisation en Belgique (1964 et 1965)*, C.H. du CRISP, no 181, 1963, no 244, 1964, no 298, 1965.

(147) Il y eut une seule coalition gouvernementale bipartite avec le Parti socialiste. Elle dura 11 mois sous le Gouvernement Pouillet-Vandervelde du 17 juin 1925 au 8 mai 1926. En 1939, il y eut aussi l'éphémère Gouvernement Pierlot I qui dura 7 jours.

En réalité, la bourgeoisie ne fait appel au Parti Ouvrier Belge qu'en période d'incertitude économique et/ou de troubles sociaux. Elle ne l'associe à la décision gouvernementale que lorsqu'elle y a intérêt, et ne le fait que pour une durée limitée.

C.H. HOJER, dans son intéressante analyse du régime parlementaire belge de 1919 à 1940, souligne l'étonnante stabilité du système malgré les crises : « Les crises gouvernementales étaient fréquentes : il y en eut en moyenne trois par période de deux ans, mais cette instabilité était compensée à la fois par la stabilité départementale et par la stabilité ministérielle, de plus, par la présence quasi-permanente des deux partis catholique et libéral au gouvernement... Pas une crise n'aboutit à la constitution d'une équipe ministérielle entièrement nouvelle. Chaque nouveau cabinet se composait en partie de ministres démissionnaires, dans la proportion d'au moins un tiers, le plus souvent de la moitié ou plus ; il faut excepter le gouvernement Pierlot I qui n'en compta que deux. Parfois même, il n'y avait que deux, trois ou quatre nouveaux venus... La continuité qui caractérisa les majorités et les programmes se retrouve dans la composition personnelle des ministères » (148).

3.2.1.2. Une solution aux conflits sociaux : la concertation sociale

Les premiers jalons de la concentration sociale sont jetés dès 1919. La progression du syndicalisme est constante dès cette époque et la bourgeoisie industrielle répond de plus en plus rapidement aux revendications ouvrières. Chaque fois qu'une opposition entre la bourgeoisie et le monde ouvrier acquiert une dimension sociétale, quasi-révolutionnaire ou même insurrectionnelle, l'Etat intervient, jouant un rôle de médiateur. Son intervention est préventive et elle vise à maintenir l'équilibre du système social. Mais le pouvoir politique n'arrive pas à restaurer la paix sociale avec le seul appui des partis, malgré la participation intermittente des socialistes au gouvernement.

Aussi, suite aux vastes mouvements de grèves dans la sidérurgie et les charbonnages (149), le gouvernement d'Union Nationale de 1919 à 1922 (coalition catholique-socialiste-libérale) décide la création de com-

(148) HOJER C.H., *op. cit.*, pp. 313-318.

(149) BAUDHUIN F., *Histoire Economique*, *op. cit.*, p. 102. Entre 1919 et 1922, trois gouvernements (Delacroix I et II et Carton de Wiart) de type tripartite se succéderont. Selon Baudhuin F., il y avait en 1919 160.000 grévistes, la plupart dans le sillon industriel de la Sambre-et-Meuse ; en 1921, il y avait encore des grèves groupant 122.000 grévistes mais ces mouvements s'atténuèrent à partir de 1922.

missions paritaires nationales dans les divers secteurs industriels. Ces organes ont pour mission de conclure des *conventions collectives* réglant les conditions d'emploi et de travail. Cependant, déjà alors, ils revêtent une compétence de nature politique puisqu'ils sont invités à émettre des avis sur les diverses législations sociales. Seize commissions sont instaurées de 1919 à 1922. Mais, avec le ralentissement des tensions sociales, leur mouvement de création est également freiné. Il faut attendre la crise de 1932-1936 pour que le gouvernement consolide le système des commissions paritaires. A cette époque, le gouvernement catholique-libéral est aux prises avec la crise économique de 1930 qui suscite de nouvelles tensions sociales. Il fait appel à des hommes politiques de toutes les tendances qu'il réunit en une « *Commission Nationale du Travail* » (150). En vain, les espoirs d'une solution à la crise sont alors mis dans la constitution d'un gouvernement d'union nationale institué en mars 1935. Mais la solution ne réside pas là non plus et les tensions sociales restent fort vives. Enfin, un second gouvernement tripartite décide de convoquer une « *Conférence Nationale du Travail* » le 17 juin 1936. Pour la première fois, le gouvernement, les représentants du patronat et les responsables des grandes organisations syndicales sont réunis à un niveau interprofessionnel et national. Bien qu'informelle et consultative, cette rencontre est à l'origine d'importantes décisions politiques à caractère social : augmentation des salaires, instauration des congés payés (6 jours), réduction de la durée du travail dans certains secteurs (151). Inquiétée par les grèves sauvages de 1936, la bourgeoisie industrielle reconsidère ainsi sa position envers le syndicat. Mais elle le fait dans l'espoir de mieux contrôler les mouvements sociaux car, en novembre 1936, les principales organisations patronales du pays, le Comité Central Industriel (C.C.I.), le V.E.V. et la Section flamande du patronat catholique (A.C.W.V.), font pression auprès du gouvernement pour qu'il impose aux organisations syndicales un statut juridique. Parallèlement, le gouvernement multiplie les créations de commissions paritaires par secteur industriel.

Selon les responsables du V.E.V., les commissions paritaires étaient souhaitables car « c'était la solution idéale pour créer un esprit de solidarité entre patrons et ouvriers d'un même secteur. Elles étaient de nature à remplacer la lutte des classes » (152).

(150) Les socialistes quittèrent la Commission à cause d'un refus d'autorisation de manifestation populaire par le gouvernement. Voir BAUDHUIN F., *op. cit.*, p. 300.

(151) Les conférences nationales du travail et les commissions paritaires, Courrier Hebdomadaire du CRISP, nos 118-119, 1961.

(152) HERREMANS J., *op. cit.*, p. 25.

Dès ce moment, chaque fois que le pays se trouve dans une situation économique et politique difficile qui nécessite une intervention rapide du législateur, le gouvernement a recours à la « Conférence Nationale du Travail ». Celle-ci ne reçoit un statut officiel qu'en 1952. De 1936 à 1948, la Conférence Nationale du Travail est convoquée une douzaine de fois. A chacune des réunions, les organisations syndicales obtiennent des législations sociales favorables à la classe ouvrière, mais ce, en contrepartie de leur caution à la politique économique du gouvernement. Avec la Conférence Nationale du Travail, les organisations sociales acquièrent un statut d'institution puisqu'elles sont reconnues dans leur action par l'Etat, qu'elles participent à la prise de décision et luttent pour son instrumentalisation.

La concertation sociale remplit alors sa fonction réelle : elle restaure l'équilibre des forces sociales, garantit la cohésion sociale et *fine finaliter* préserve les fondements structurels du système socio-économique. Le « Pacte de Solidarité Sociale », élaboré clandestinement en 1945, consacre en quelque sorte le tournant décisif que marque la concertation dans l'évolution des relations entre les partenaires sociaux :

« Les représentants des employeurs et les représentants des travailleurs reconnaissent que la bonne marche des entreprises, à laquelle est liée la prospérité générale du pays, exige leur collaboration loyale... Les travailleurs respectent l'autorité légitime des chefs d'entreprise et mettent leur honneur à exécuter consciencieusement leur travail. Les employeurs respectent la dignité des travailleurs et mettent leur honneur à les traiter avec justice. Ils s'engagent à ne porter directement ou indirectement aucune entrave à leur liberté d'association ni au développement de leurs organisations » (153). Certes, « de telles déclarations n'empêchent pas les conflits et les tensions, mais elles sont susceptibles de régulariser les relations patrons-ouvriers et de les placer à un niveau rendant plus facile la prévention et la solution des conflits » (154).

3.2.2. Les institutions mises en place entre 1945-1970

Depuis 1945, trois grandes étapes vont marquer la modification de notre système institutionnel. Une série de réformes sont décidées par le législateur :

(153) F.E.B., *La concertation sociale au niveau interprofessionnel*, Ed. de la Fédération des Entreprises de Belgique, Bruxelles, 1975.

(154) CHLEPNER B.S., *Cent ans d'histoire*, op. cit., p. 245.

1. Une première réforme vise à institutionnaliser la concentration sociale par la création des *conseils d'entreprise et des organes de concertation économique nationaux* par la loi du 20 septembre 1948.
2. Une seconde réforme instaure la *programmation économique* et sociale en créant le Bureau de Programmation Economique et la Société Nationale d'Investissements.
3. Enfin, en 1970, un troisième train de réformes réalise la décentralisation économique.

● La loi de 1948 : Améliorer le dialogue social

La loi du 20 septembre 1948 sur l'organisation de l'économie est, de toute évidence, le prolongement de l'accord de solidarité sociale de 1945. Cette loi prévoit 3 types de structures qui correspondent adéquatement aux divers niveaux d'organisation du capitalisme industriel :

- Sur le plan national, elle crée le Conseil Central de l'Economie ;
- Sur le plan sectoriel, les conseils professionnels ;
- Sur le plan de l'entreprise, les conseils d'entreprise.

Le *Conseil Central de l'Economie* est la clef de voûte du système institutionnel paritaire. Sa mission consiste « à adresser à un ministre ou aux chambres législatives, soit d'initiative, soit à la demande de ces autorités et sous forme de rapports exprimant les divers points de vue exposés en son sein, tous avis ou propositions concernant les *problèmes relatifs à l'économie nationale* ».

Toutefois, il est purement consultatif et, à l'exception de certains cas prévus par la loi, les ministres et les Chambres ne sont pas tenus de prendre l'avis du Conseil. Son influence est d'ailleurs fortement atténuée lorsque, en 1960, est créé le *Conseil National d'Expansion Economique* en complément des organes de la planification et de la programmation économique. Selon un membre du Conseil Central de l'Economie, que nous avons interviewé, « l'existence de cette institution reste toutefois nécessaire car nous avons l'occasion de nous rencontrer en dehors d'un organe de décision qui implique nécessairement des attitudes excessives afin d'avoir un terrain de repli. C'était le cas auparavant. Actuellement, nous avons l'occasion de confronter nos idées mais dans un esprit de rapprochement ».

Les conseils professionnels exercent la même fonction que le Conseil Central de l'Economie, mais pour l'un ou l'autre secteur particulier. Ils sont en quelque sorte le prolongement des commissions paritaires. Toutefois, à partir de 1960, chaque fois qu'il y a une difficulté structurelle dans un secteur industriel important, et c'est de plus en plus fréquent avec le déclin du capitalisme industriel, le gouvernement recourt à des « Comités de Concertation » qui réunissent au plus haut niveau les trois acteurs institutionnels. Ces comités définissent les critères et la nature de l'aide de l'Etat à l'investissement du secteur, de même que les modalités de la rationalisation (155).

La création des *conseils d'entreprise* enfin constituée, de l'avis même du législateur, la pièce maîtresse de cette loi de 1948. « Le conseil d'entreprise constitue une réforme de structure d'une portée essentielle. Elle réalise un pas décisif dans la création d'un droit nouveau de l'entreprise qui permettra la collaboration étroite et féconde des forces de travail et du capital » (156). La législation ne lui attribue cependant que des pouvoirs très limités. Elle ne modifie pas la structure interne de l'entreprise et laisse intacte l'autorité de l'employeur et son pouvoir de décision tant économique que technique. Le but du conseil d'entreprise est « d'associer le personnel aux efforts déployés par le chef d'entreprise pour améliorer l'organisation et les conditions du travail et pour favoriser le rendement de l'entreprise » (157).

Le rapport de M. Van Zeeland sur le projet est significatif du contexte idéologique qui entoure la réforme : « L'organisation de l'économie reste à base de liberté : liberté de l'entrepreneur, liberté du travailleur. L'entreprise garde son caractère personnaliste, en ce sens que la direction en demeure pleinement entre les mains du chef d'entreprise. Le caractère humain de l'entreprise se trouve même accentué dans la mesure où, au sein du conseil d'entreprise, les contacts directs entre l'employeur et les travailleurs permettront « aux personnes » de mieux se connaître et, par conséquent, de mieux se comprendre » (158).

(155) Par exemple, création du Comité de concertation de la politique sidérurgique en 1961 ; Comité de concertation du verre en 1970 ; le Comité de concertation de contrôle du pétrole. Il faut en outre citer dans ce même ordre d'idée, la création du Directoire de l'industrie charbonnière en 1961 dont le but est de réaliser l'assainissement de ce secteur en déclin. Voir à ce sujet, MEY-NAUD et autres, *La décision politique, op. cit.*, pp. 268-278.

(156) Document parlementaire, Chambre des Représentants, session 1947-48, no 50.

(157) *Ibidem*. En 1973, un arrêté royal relatif à l'information dans l'entreprise oblige l'employeur à communiquer toutes informations comptables et techniques relatives au fonctionnement et à l'avenir de l'entreprise. C'est le plus loin que l'on soit allé dans l'instauration d'un contrôle de l'entreprise par les travailleurs.

(158) Rapport de P. Van Zeeland, Document parlementaire, Sénat, session 1947-48, no 489.

Ces structures ne constituent pas les seules formes de rencontre entre le patronat et les syndicalistes.

● Concertation et programmation sociale

Si l'on en croit un important porte-parole du monde patronal, M. J. DE STAERCKE, les contacts informels entre les représentants du patronat et les syndicats ont aussi constitué une méthode de régularisation des conflits : « Les faits ont prouvé que les dirigeants patronaux et syndicaux préfèrent traiter certaines questions dans des réunions officieuses, en dehors des organismes officiels tels que le Conseil National du Travail et le Conseil Central de l'Economie. Cette formule, plus souple et plus cordiale, a incontestablement permis d'obtenir des résultats appréciables. La déclaration commune sur la productivité et le nouveau statut de l'électricité ne sont que des exemples les plus parlants des extraordinaires progrès réalisés par cette méthode » ⁽¹⁵⁹⁾.

Les contacts prennent cependant un caractère plus formel en 1961 avec le *protocole d'accord de la programmation sociale*. L'accord prévoit des rencontres régulières en vue d'étudier et de rechercher en commun la ou les solutions à apporter ou à proposer aux *problèmes économiques et sociaux à caractère général et national*, l'élaboration d'une programmation des avantages sociaux à octroyer aux travailleurs *sur une période de trois ans*, mais selon un échelonnement fixé à l'avance par un calendrier. Ces partenaires s'engagent à ne pas provoquer de mouvement de grève sous peine d'une pénalisation. Des accords du même type peuvent être réalisés au niveau du secteur même de l'entreprise.

L'instauration de la programmation sociale constitue *un élément important de la stratégie politique du patronat*. Déjà en 1956, dans l'article précité, J. De Staercke lançait l'idée de convention collective au plan national : « De telles conventions présenteraient l'avantage de ramener les partenaires autour de la table à périodes fixes, en dehors de toute agitation sociale et indépendamment des fluctuations politiques. Les employeurs pourraient également y faire figure de demandeurs en ce qui concerne l'organisation du travail, la productivité, la rationalisation, etc... Allons plus loin encore. Pourquoi le monde patronal, à l'exemple des divers contrats-type Renault conclus à l'étranger, ne prendrait-il pas

(159) DE STAERCKE J., « Réflexions sur la crise sociale de 1955 », *La Revue Nouvelle*, no 6, juin 1956, p. 648. Cet article est intéressant à plus d'un égard pour quiconque veut saisir les diverses perceptions patronales du phénomène de la concertation sociale.

l'initiative de fixer, en accord avec les syndicats, l'accroissement des avantages sociaux pendant les prochaines années ? ». L'argument en faveur de ce système repose sur le concept de la rationalisation et de la maîtrise du temps, compte tenu des coûts que représentent les crises sociales et les mutations structurelles. « Un tel régime permettrait aux employeurs de faire l'économie de crises sociales préjudiciables à la continuité de leur effort comme à l'intérêt de la collectivité » ⁽¹⁶⁰⁾. Au terme de la première convention, en 1962, M. Roger De Staercke, président de la F.I.B., écrit en guise de bilan : « Cette expérience visait une consolidation de la paix sociale et la création des conditions susceptibles de favoriser les accords collectifs au niveau de la profession en raison de *la suppression de l'élément d'incertitude que constituaient les charges salariales*. Les avantages accordés par les employeurs avaient été calculés en fonction de chiffres et de données économiques fournies par l'expérience et dans une optique prévisionnelle » ⁽¹⁶¹⁾.

● La programmation économique

La création *des organes de la programmation économique* constitue un second volet important de la stratégie institutionnelle de la bourgeoisie industrielle en faveur du développement du capitalisme industriel. Elle correspond à la double nécessité de restructurer les secteurs industriels sur le mode oligopolistique et de voir les pouvoirs publics intervenir dans la politique d'investissement des nouveaux ensembles industriels, investissements devenus indispensables pour moderniser et rationaliser un appareil de production suranné.

L'institutionnalisation de la programmation économique s'est faite en deux étapes. En 1959, le gouvernement crée le Bureau de Programmation Economique (B.P.E.) par l'arrêté royal du 14 octobre. Un ensemble d'institutions sont mises en place pour seconder son action ou la contrôler. Parmi celles-ci, il faut mentionner le Comité National d'Expansion Economique, organe de concertation sociale créé par l'arrêté royal du 25 novembre 1960 dans le but d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration des programmes économiques ; ainsi que la Société Nationale d'Investissement (S.N.I.), instituée par la loi du 2 avril 1962, dans le but

(160) DE STAERCKE J., *op. cit.*, p. 650. M. J. De Staercke deviendra en 1973 l'administrateur-délégué de Fabrimétal, l'une des plus importantes organisations patronales. Il fut aussi député C.V.P. pendant une courte période. Son père, M. Roger De Staercke, dont il est question par ailleurs, était en ce moment le président de la F.I.B.

(161) *Bulletin de la F.I.B.*, du 10 juin 1962.

de promouvoir la création et la réorganisation d'entreprises industrielles et commerciales. Sur la période de 1962 à 1960, la Belgique connaît deux programmes d'expansion économique. Ceux-ci n'ont qu'une valeur essentiellement indicative. C'est par la loi du 15 juillet 1970, portant sur l'organisation de la planification et de la décentralisation économique, que la notion de plan se substitua à celle de programme. Le B.P.E. devient alors le Bureau du Plan et la loi de 1970 définit de manière plus précise les caractéristiques formelles de la programmation économique en Belgique (162).

Les objectifs du Plan sont les suivants :

1. définir les objectifs généraux de la politique du gouvernement, notamment en matière d'emplois, d'investissements, de prix et salaires ;
2. définir un programme de développement économique et social établi pour une ou plusieurs années ;
3. établir des prévisions budgétaires y relatives ;
4. mettre sur pied un plan d'investissements publics ;
5. *et à titre indicatif*, déterminer les prévisions d'investissements privés souhaitables.

Les quatre premiers points concernent l'allocation des ressources publiques et la gestion des finances publiques. Le seul point (5) qui touche à la stratégie industrielle et financière du capital privé est purement indicatif.

Dès leur origine, ces organes sont, en fait, vidés de toute substance « planificatrice ». Ils permettent au secteur privé de mieux orienter la politique gouvernementale sans qu'en contrepartie, les objectifs du Plan puissent infléchir leurs décisions dans leur domaine d'action. Comme le constate J. DEFAY : « Le B.E.P. ou Bureau du Plan est resté un organe d'études plus qu'un organe d'action ou de décision. D'ailleurs, les objectifs qui sont inscrits dans le Plan sont le plus souvent conformes à la tendance spontanée des forces économiques. Ils tiennent donc plus de la prévision économique que de la volonté d'action gouvernementale » (163).

(162) Pour une description détaillée des organes de Programmation économique voir MEYNAUD et autres, *La Décision Politique en Belgique*, op. cit., pp. 245-267.

(163) Voir l'ouvrage collectif de la Fondation Renard, *Stratégie ouvrière vers une société socialiste*, Actes du Colloque de Pont-à-Lesse, 3-6 mai 1973, et aussi, *Les réformes de Structure dix ans après le Congrès extraordinaire de la F.G.T.B.*, Journées d'étude de Ronchianes, les 26-27 septembre 1964.

La philosophie du Plan est ainsi résumée par le Premier Ministre, M. Eyskens, dans l'exposé du projet devant le Conseil Central de l'Economie, le 9 mars 1959 :

« Un meilleur planning des activités de l'Etat, plus d'efficience dans son action, bénéficieront à l'ensemble de la collectivité, et plus particulièrement aux entreprises privées. L'Etat sera ainsi à même de mieux fixer les objectifs industriels et commerciaux de ses multiples interventions dans la vie économique du pays... Etalées sur des termes longs, (ces actions) permettront au secteur privé de s'organiser, lui aussi, avec une plus grande sécurité... »

C'est le même souci qui anime le Premier Ministre lorsqu'il propose de créer la Société Nationale d'Investissement : « une coordination de la politique des organismes publics de crédit doit compléter cet effort, elle en constitue d'ailleurs le prolongement logique » (164).

La Société Nationale d'Investissement est un autre exemple d'une structure favorable au développement du capitalisme industriel. On connaît l'importance du facteur investissement dans cette phase du capitalisme et surtout du soutien qu'y apportent les pouvoirs publics. Jusqu'en 1959, l'aide de l'Etat à l'investissement se fait uniquement sous forme de prêts, principalement par l'intermédiaire de la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite (C.G.E.R.) et de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie (S.N.C.I.) (165). Avec la S.N.I., l'Etat est habilité à prendre des participations dans le capital des entreprises industrielles, mais avec un contrôle limité. Le cas échéant, la société peut créer des entreprises elle-même. Toutefois, dans ce cas, deux contraintes pèsent sur la procédure instituée : il faut les deux tiers de voix au Conseil d'Administration et ensuite une autorisation du Conseil des Ministres (166).

La S.N.I. peut « intervenir notamment pour aider les entreprises à la création ou au lancement de produits aux services nouveaux, à la conversion de leurs activités, à la rationalisation ou à la modernisation

(164) MEYNAUD et autres, *La Décision Politique*, op. cit., pp. 257-258.

(165) La C.G.E.R. a été créée par la loi du 16 mars 1865. A l'origine, on insistait uniquement sur le caractère moral et social de l'institution. Il était entendu que l'ouvrier qui épargnait « était attaché au vice et à la dissipation ». La S.N.C.I. fut créée en 1919 afin de financer la reconstruction industrielle après la première guerre mondiale.

(166) La loi du 30-12-1970 a remplacé l'autorisation du Conseil des Ministres par celle du Ministre des Affaires économiques. En vertu de l'article 76 des lois coordonnées sur les sociétés, son pouvoir de vote est limité soit au cinquième du nombre des voix attachées à l'ensemble des titres de la société dont elle est actionnaire, soit aux deux cinquièmes des titres présents ou représentés à une assemblée générale des actionnaires. Par la loi de 1970, sa compétence est étendue aux sociétés commerciales.

des installations ou de l'équipement, à l'accroissement de la capacité de production, au renforcement ou à la consolidation de la situation financière, à l'unification des services techniques ou commerciaux d'entreprises opérant dans un même secteur et à la fusion d'entreprises » (167). Bref, toutes opérations industrielles et commerciales nécessitant un appel de capitaux.

On voit immédiatement que l'esprit qui sous-tend la création des institutions de la planification économique vise surtout à faciliter l'accès aux investissements publics plus que de la volonté de contrôler les éventuelles carences des holdings privés. Le patronat a toujours été opposé à leur création. Une fois encore, c'est sous la pression des conflits sociaux qu'il concède des aménagements aux structures existantes.

En 1955, dans sa brochure intitulée « Pour une politique d'expansion », la F.I.B. s'oppose au principe même du plan : elle reconnaît la nécessaire complémentarité entre le secteur privé et le secteur public, mais dans le cadre du système institutionnel existant (loi de 1948). Rien, à son avis, ne justifie un changement « d'autant plus que la Belgique ne souffre pas d'une stagnation économique fondamentale ».

Cet article est la réponse du patronat aux conclusions du congrès de la F.G.T.B. de 1953 qui revendique un ensemble de réformes structurelles touchant à la liberté d'action du secteur privé : une planification souple couplée de l'initiative industrielle publique, la nationalisation de l'énergie et le contrôle public des holdings.

Quelques années plus tard, le patronat se montre pourtant plus souple envers l'idée de la planification. Pourquoi ce revirement ?

Première grande manifestation du déclin de la Wallonie, la crise charbonnière de 1957-1958 entame sérieusement la crédibilité des principaux holdings belges et des pouvoirs publics eux-mêmes. L'Etat cautionne la stratégie des holdings par une politique de subsides alors que ceux-ci ne se préoccupent guère de la reconversion des structures industrielles qui aurait permis de recycler la main-d'œuvre utilisée dans les charbonnages.

Pour répondre à la critique socialiste et à la pression populaire en Wallonie, l'Etat doit démontrer sa volonté de rénover les structures défi-

(167) Ministère des Affaires Economiques, *Promotion des Investissements étrangers en Belgique*, septembre 1974, p. 18.

cientes du capitalisme belge. Des réformes nouvelles sont manifestement l'occasion pour la classe dirigeante de redorer son image de marque.

Il est symptomatique que les nouveaux organismes soient l'œuvre d'un gouvernement P.S.C.-P.L.P. et que la volonté de créer un organe de programmation économique soit venue d'un groupe de jeunes technocrates du groupe social-chrétien « La Relève ». Ces derniers, pour la plupart économistes, étaient « convaincus que le capitalisme ne serait pas remplacé par un régime socialiste s'il parvenait à se revigorer » (168).

Par ailleurs, avec les auteurs de *La Décision politique en Belgique*, on peut se demander si « l'idée de programmation n'a pas, à un moment donné, succédé dans l'esprit des industriels à celle de la productivité comme technique de temporisation des revendications ouvrières » (169). Nous avons remarqué précédemment l'accent mis par le capitalisme industriel sur la productivité du travail. En Belgique, la campagne en faveur de la productivité s'est concrétisée en 1954 par la « Déclaration Commune sur la Productivité », signée entre les responsables patronaux et syndicaux. L'idée centrale de cet accord résidait dans la croyance que l'augmentation de la productivité amènerait une diminution du chômage. Il visait l'acceptation du chômage technologique par les organisations syndicales (170). Or, au second congrès national de la productivité de décembre 1959, on constate un très net désenchantement des organisations syndicales vis-à-vis du concept même de la productivité, d'autant que le chômage s'était fortement accru entre 1957 et 1959 (300.000 chômeurs). Les dirigeants syndicaux souhaitent alors la mise sur pied d'une politique économique globale. Dès ce moment, l'idée d'une expansion économique supplante le thème de l'augmentation de la productivité. Sous la pression du gouvernement, harcelé par la grève dans les charbonnages, la F.I.B. se montre favorable à la création d'une structure de programmation économique, mais elle ne l'accepte qu'à condition que cette structure *n'aille pas au-delà de ses impératifs prévisionnels*.

Effectivement, les diverses structures de la planification et de la programmation n'entravent nullement la liberté d'action des milieux industriels. Au contraire, elles leur permettent un meilleur contrôle de la politique d'investissement de l'Etat car le Plan se limite à n'être qu'un « planning des dépenses des pouvoirs publics ».

(168) MEYNAUD J. et autres, *La Décision politique en Belgique*, op. cit., p. 252.

(169) *Ibidem*, op. cit., p. 256.

(170) BAUDHUIN, op. cit., pp. 351-353.

Les structures de la programmation sociale et économique mises en place depuis 1948 ont ainsi contribué à renforcer la centralisation de l'Etat, car elles ont concentré le pouvoir au sommet des grands appareils socio-politiques. Le rôle de l'Etat n'est pas fondamentalement transformé par ces réformes. Celles-ci n'entravent pas l'influence prédominante de la bourgeoisie industrielle sur le devenir économique des régions.

Pourtant, alors que s'accroît la centralisation de la décision au sein des institutions, la société belge est secouée par l'émergence de tendances inverses. Des mouvements régionalistes mettent en question l'autorité du pouvoir central et le cadre unitaire de l'Etat belge. De tels mouvements existaient en Flandre dès la naissance du Mouvement flamand au XIX^{me} siècle, mais, chose étonnante, à partir des années 1960, c'est en Wallonie que s'organise l'opposition au pouvoir central et que la revendication à l'autonomie régionale devient l'enjeu fondamental des élections.

3.3. Une étape vers la régionalisation définitive : de la création du Conseil Economique Wallon (C.E.W.) à la loi Terwagne (1970)

3.3.1. La naissance du C.E.W. : un mouvement populiste wallon ?

Le C.E.W. naît sous l'impulsion de promoteurs du mouvement wallon et des représentants des grandes entreprises wallonnes parmi lesquels le président de la Chambre de Commerce de Liège, le directeur de la Fabrique Nationale d'Armes d'Herstal et l'administrateur-directeur des Pieux Francki. L'idée germe durant la seconde guerre mondiale, lorsque des industriels wallons commencent à percevoir et à s'inquiéter de l'influence croissante du patronat flamand auprès du gouvernement et au sein même des organisations patronales.

Le patronat flamand, fortement organisé, revendique depuis de nombreuses années une représentation régionalisée des associations professionnelles auprès des organes de la concertation sociale. Après la convocation de la première Conférence Nationale du Travail, de nombreuses réunions se sont tenues entre le gouvernement et les partenaires sociaux. On parle beaucoup dans les coulisses gouvernementales d'un projet de loi instaurant la concertation sociale au niveau interprofessionnel et certains répandent une opinion favorable à une structuration régionale de la représentation des organisations professionnelles. Déjà en 1936, le V.E.V., soutenu par les sections flamandes du patronat catholique et des classes

moyennes, de même que le mouvement ouvrier chrétien flamand, envoie une lettre ouverte au roi Léopold pour y exiger une représentation spécifique des organisations flamandes (171). La présence autonome des Flamands dans les organismes officiels provoque, en mars 1938, la réaction du Comité Central Industriel, qui déclare :

« Nous abstenant d'entrer dans le détail des propositions faites, et qui sont d'ailleurs restées confidentielles jusqu'ici, nous ne pouvons cependant nous dispenser de signaler qu'une conception a surgi, qui a été rendue publique, suivant laquelle le système d'organisation professionnelle devrait être ordonné d'après les groupes linguistiques.

Mais nous nous sommes élevés auprès du gouvernement avec la plus grande énergie, contre pareil projet » (172).

Les industriels wallons sont conscients de la montée politique de la bourgeoisie industrielle flamande qui ne se limite pas au seul contrôle du pouvoir central. Progressivement, l'influence du V.E.V. s'exerce au sein de l'organisation patronale nationale. Les industriels wallons craignent un accès plus difficile aux canaux privilégiés établis par le C.C.I. auprès des Ministères et ils voient s'orienter les investissements publics vers la Flandre et Bruxelles.

« Depuis un certain temps déjà, les industriels de Wallonie s'émeuvent du recul qui se manifeste dans certaines industries wallonnes, alors que les industries du pays flamand et de l'agglomération bruxelloise prennent un développement remarquable.

Ils s'inquiètent aussi de la concentration extraordinaire dont bénéficie la capitale, au détriment des provinces, et de la lenteur avec laquelle ont été décidés pour la Wallonie les travaux publics les plus nécessaires — creusement ou amélioration des canaux, normalisation des fleuves et rivières, modernisation des chemins de fer, construction d'autostrades industrielles — tandis que les provinces flamandes et la capitale ont profité, en ce domaine, de la faveur évidente de nos gouvernants » (173).

Comme en témoigne l'acte introductif de ses statuts, le souci prioritaire du C.E.W. est de résister à la puissance politique croissante du

(171) HERREMANS J., *op. cit.*, p. 26.

(172) *Bulletin du C.C.I. de Belgique*, no 9, mars 1938, p. 322.

(173) *Statuts du C.E.W.*, texte original, p. 1.

V.E.V. « Le C.E.W. veut défendre les intérêts économiques de la Wallonie, tout comme le V.E.V. défend, depuis de nombreuses années déjà, les intérêts économiques spécifiquement flamands. Il n'est pas et ne veut pas être une doublure du Comité Central Industriel et il entend se tenir à l'écart des conflits sociaux qui peuvent se produire » (174).

● A l'origine : se créer une légitimité wallonne

A l'origine, le Conseil Economique Wallon cherche à être un mouvement très large regroupant toutes les couches de la population wallonne en une structure pluraliste. Il se crée officiellement en 1945 avec la participation de personnalités du monde économique, social, politique et culturel de Wallonie. Toutefois, 75 % des membres du C.E.W. sont des industriels qui constituent la principale source de financement de l'organisation (cotisation au prorata de la dimension de l'entreprise, qui peut s'élever jusqu'à 60.000 F par an). Le conseil de direction, véritable organe de décision du C.E.W., est quant à lui principalement composé des chefs des grandes entreprises sidérurgiques, des entreprises de fabrication des matériaux et du secteur des bâtiments. Les membres du comité de direction sont nommés par l'assemblée générale. Mais vu l'hétérogénéité de cette assemblée, aux composantes peu structurées, le contrôle effectif est aux mains du comité de direction.

Organisation centralisée, le Conseil Economique Wallon se propose deux tâches majeures :

1) *Une action de propagande auprès de l'ensemble des forces sociales wallonnes* : syndicats, bourgmestres, députés, mandataires provinciaux, milieu universitaire et, d'une manière générale, à toute personne intéressée à son action.

Il recherche ainsi *une légitimation fondée sur une base sociale la plus large possible*. Dans ce but, l'organisation se définit comme a-politique et pluraliste (indépendance vis-à-vis des partis, des clivages clérical/ anticlérical ou gauche/droite).

Cette action est couronnée d'un succès évident puisqu'en 1955, le C.E.W. compte 3.500 membres au sein duquel on retrouve :

(174) Statuts du C.E.W., texte original, p. 6.

- la quasi totalité des grandes entreprises,
- un grand nombre de petites et moyennes entreprises (P.M.E.),
- quelques syndicalistes de la C.S.C. et de la F.G.T.B.,
- des professeurs de l'enseignement supérieur,
- des membres des classes moyennes et de professions libérales,
- des mandataires politiques des trois niveaux et des trois partis traditionnels.

2) *La mise sur pied d'un réseau très dense de communications avec les administrations centrales* dans le but :

- d'obtenir des informations sur les activités des divers ministères,
- d'acquérir des contrats et avantages particuliers aux entreprises.

Mais le C.E.W. ne limite pas ses activités de « services » au seul contact avec les administrations centrales. Il développe aussi ses relations avec les conseils communaux pour obtenir des avantages financiers ou autres lors d'implantations d'entreprises. Il assume d'une réelle fonction de « lobbyisme », au sens américain du terme. Par ailleurs, les membres du staff se chargent aussi de l'immigration (tournées en Espagne et à Malte), et dans certaines circonstances, ils répondent aux représentants syndicaux qui s'adressent à eux pour faire pression sur des chefs d'entreprises lors de certains conflits sociaux.

Conjointement à ses deux objectifs principaux, le C.E.W. déploie une activité de *pression politique auprès du gouvernement* (publications de mémoranda au gouvernement). Mais cette action ne prend une réelle importance et ne devient réellement efficace que vers les années 1960-1965. « La Wallonie n'est pas suffisamment représentée dans les ministères, les grandes administrations, les institutions étatiques et paraétatiques... A présent, le Conseil se propose d'agir systématiquement auprès des autorités supérieures et des organismes centraux pour réaliser son but : assurer la défense et le développement de l'économie wallonne ». La création du Conseil Economique Wallon établit l'alliance entre une fraction de la bourgeoisie industrielle qui possède des intérêts en Wallonie et les forces socio-politiques de la région.

Le C.E.W. cherche à être un mouvement de type populiste, car il s'avère difficile de regrouper et d'organiser le monde industriel wallon

à l'image du V.E.V. Les holdings tels la Société Générale et la Banque de Bruxelles ne se sont guère préoccupés dans le passé de l'avenir du petit patronat des entreprises familiales. La méfiance de celui-ci face à une opération organisée par les chefs des grandes entreprises de la sidérurgie ne permet pas, contrairement à la Flandre, d'entreprendre une action concertée du patronat de la région wallonne contre l'influence grandissante du V.E.V. au sein de l'appareil d'Etat.

Par contre, la création du C.E.W. ne freine pas l'extension du V.E.V. et son pouvoir croissant au sein du monde patronal national.

● La défense des intérêts du patronat des grandes entreprises wallonnes

Tout particulièrement avec la création de la Fédération des Industries de Belgique, le V.E.V. contrôle la définition des objectifs de la politique industrielle et aussi les multiples canaux privilégiés que tisse l'organisation patronale au niveau national. Créée en 1946, après la dissolution du C.C.I., la F.I.B. résulte d'un accord entre le Vlaams Economisch Verbond, la Fédération des patrons catholiques, fort puissante en Flandre, et le nouveau Conseil Economique Wallon. La création de la F.I.B. ne permet pas au C.E.W. de contrebalancer le rapport de force favorable aux Flamands qui en contrôlent de plus en plus les organes de direction.

Les patrons wallons ont ainsi une double raison de s'inquiéter. Le V.E.V. cherche à orienter toujours plus les décisions en faveur de la Flandre. Ainsi, en 1951, le député J. De Saeger dépose une proposition de loi en faveur de l'octroi d'avantages fiscaux aux sociétés qui s'implanteraient en Flandre. Un tel projet soulève un tollé général dans les milieux industriels francophones. Dans son éditorial de septembre 1952, le chroniqueur du bulletin du C.E.W. reprend cet extrait fort significatif de *L'Echo de la Bourse* :

« Hormis quelques îlots vaguement désignés en Wallonie, c'est aux provinces flamandes que M. Van Houtte (le ministre des Finances d'alors...) entend pratiquement réserver le bénéfice des exemptions fiscales et de l'expansion du crédit prévues dans son programme... Cette forme de discrimination est en contradiction choquante avec les termes d'un de ses discours où il invoque le sentiment national et réclame une solution nationale aux problèmes et aux difficultés qu'il a exposées » (175).

(175) *Revue du C.E.W.*, Editorial, septembre 1952.

Par ailleurs, le patronat wallon ne peut compter sur les holdings dont il dépend. Axé sur leur logique financière, les holdings sont attirés par les avantages comparatifs qu'offre la Flandre au même titre qu'une autre localisation géographique. Cette rentabilité s'évalue en termes d'infrastructure, de potentialité de main-d'œuvre, de niveau de salaires, de localisation des entreprises et d'accès aux marchés. Si pour l'ensemble de ces facteurs, les aides publiques du pouvoir central sont plus favorables à la Flandre, le péril est réel. Le désarroi des patrons wallons est d'autant plus grand qu'ils ressentent le danger de voir disparaître la main-d'œuvre flamande, fort nombreuse en Wallonie.

Dans la logique du capital, la mobilité de la main-d'œuvre est un facteur important de la rentabilité. Le travailleur, qu'il soit flamand ou wallon, n'est-il pas avant tout un facteur de production qui doit pouvoir se déplacer au gré du marché du travail ?

« De tout cela, les dirigeants du V.E.V. n'ont cure ; ils ne veulent pas que l'ouvrier flamand soit obligé de vivre dans une communauté où l'on parle français ou le wallon, et cependant les ouvriers flamands d'une usine, d'un atelier, d'un chantier peuvent parler le flamand entre eux ; ils désirent que l'ouvrier flamand ne soit pas touché par les idées qui prévalent dans telle ou telle région ; ils ne veulent surtout pas que cet ouvrier songe à s'installer en pays wallon, car lui et ses descendants seraient perdus pour la Flandre. Où est, dans tout cela, le concept " Belgique " ? » (176).

Par ses origines, l'action du C.E.W. s'inscrit donc dans la logique de concurrence entre les bourgeoisies industrielles pour le contrôle de l'Etat belge.

« Les deux organismes (le V.E.V. et le C.E.W.) ont des objectifs communs. D'abord il y a, de part et d'autre, un loyalisme indiscutable vis-à-vis de la Belgique. Ensuite il y a, du côté flamand comme du côté wallon, la recherche des moyens propres à assurer la prospérité, non seulement des régions qu'ils représentent l'un et l'autre, mais de la communauté nationale tout entière » (177).

Sa stratégie se limite à rechercher la légitimité populaire qui lui permettrait de contrer le monopole des Flamands sur la politique industrielle du pouvoir central. Mais il reste attaché aux axiomes de base de

(176) Flandre, Wallonie, Belgique, *Revue du C.E.W.*, no 1, mars 1953.

(177) Chronique du C.E.W., no 3, janvier 1949, pp. 12-13.

la stratégie des milieux financiers. Son attachement à l'Etat unitaire prévaut sur la défense d'un régionalisme même modéré.

« Un régionalisme économique à la mesure de la Belgique doit nécessairement s'exprimer dans le cadre d'une législation générale. Mais celle-ci doit s'articuler sur les divers besoins régionaux » (178).

En outre, sa position sur la programmation économique est aussi fortement calquée sur celle de la F.I.B.

« La programmation ne doit pas apparaître comme une forme de contrainte économique — nous ne la voulons impérative que dans le secteur des grands travaux publics — mais comme une invitation, au sens civique du terme, à traduire dans les faits, le développement optimum » (179).

3.3.2. Les grèves de 60 et la réalité du déclin wallon

De telles attitudes ne peuvent qu'irriter les représentants de la gauche wallonne qui, progressivement, prennent conscience du déclin de la Wallonie que l'action du C.E.W. n'arrive pas à endiguer.

Lors des grèves de 1960, les positions exprimées par les socialistes sont des plus radicales. Sous l'impulsion d'André Renard, la gauche du mouvement socialiste pose explicitement la double revendication des « réformes de structures anticapitalistes » et du « fédéralisme ». Comme le C.E.W. n'est absolument pas ouvert à cette idée, MM. A. Renard et A. Genot, leaders de la F.G.T.B., démissionnent du Conseil après les événements de 1960-1961, tandis que le secrétaire général du C.E.W., ami d'A. Renard, est contraint de démissionner pour ses positions fédéralistes.

A terme, l'absence de la F.G.T.B., fort influente en Wallonie, est intenable. Pour asseoir la légitimité de son action vis-à-vis du pouvoir central, le C.E.W. a besoin de l'appui des socialistes. Progressivement, il réajuste donc sa stratégie.

Dans un premier temps, il modifie sa doctrine économique. A partir de 1962, le C.E.W. adhère à l'idée de l'économie régionale dont il fait une arme de combat d'autant plus efficace que le déclin économique de la Wallonie, par rapport à la Flandre, s'accroît et que le gouvernement

(178) *Revue du C.E.W.*, novembre-décembre 1955, p. 14.

(179) Assemblée générale du C.E.W. du 12 juin 1961, *Revue du C.E.W.*, septembre 1961.

central désire endiguer les tendances centrifuges du régime. Néanmoins, l'économie régionale reste pour le C.E.W. située dans la perspective d'une économie globale et d'un système politique unitaire, répondant ainsi, dans son essence, à la rationalité économique dominante. Au congrès de 1966, le C.E.W. lance l'idée d'institutionnaliser l'économie régionale. Cependant, de l'avis même des responsables, le C.E.W. vise ainsi à décentraliser le Conseil Central de l'Economie et non à fédéraliser la société belge et à en changer les structures économiques.

Afin de reconstruire une assise structurelle représentative et faire revenir les syndicalistes socialistes, le C.E.W. modifie fondamentalement sa structure. Celle-ci ne repose plus uniquement sur les conseils économiques provinciaux, mais aussi sur la représentation organisationnelle des forces sociales wallonnes (groupes de pression). Ainsi, dans la modification de ses statuts de 1968, les membres de l'association sont :

- 1) les conseils économiques provinciaux ;
- 2) les institutions économiques et sociales dont les activités s'étendent à toute la Wallonie, c'est-à-dire la C.S.C., la F.G.T.B., l'U.W.E., l'Entente Wallonne de l'Union des Classes Moyennes, l'Alliance agricole belge, l'U.P.A. (Fédération nationale des unions professionnelles agricoles de Belgique).

Aussi, la régionalisation institutionnelle prend-elle la forme d'une *duplication au niveau régional du système d'acteurs fonctionnant au niveau national*, c'est-à-dire l'institutionnalisation d'une concertation régionale. Cette forme correspond d'une part à la stratégie du gouvernement central et d'autre part à celle des groupes de pression. Le gouvernement central avait expérimenté le rôle de régulation sociale joué par la concertation des milieux économiques et sociaux dans les tensions socio-économiques nationales. Les groupes de pression de leur côté y voyaient un accroissement de leur autorité tant vis-à-vis du pouvoir central qu'au niveau de leur base sociale.

La duplication de ce système au niveau régional doit, d'une part, réduire les effets des tensions sous-régionales sur le fonctionnement du système politique global et, d'autre part, maintenir la légitimation des organisations traditionnelles que les tendances fédéralistes érodent. Les groupes de pression y voient la perspective d'un pouvoir accru dans la mesure où les projets économiques régionaux sont médiatisés par des institutions politiques nouvelles. C'est donc très naturellement que le

C.E.W. fait place au Conseil Economique Régional Wallon, créé par la loi sur la décentralisation économique (loi Terwagne) de 1970.

3.4. Conclusions

Par ce bref aperçu historique des réformes de structure issues de la restructuration du capitalisme belge, nous avons voulu mettre en évidence la philosophie et la logique politique qui ont guidé la création de cet ensemble institutionnel.

Analysées sous l'angle de la doctrine officielle et de sa structure formelle, ces diverses institutions ne semblent pas avoir modifié considérablement la nature des deux logiques constitutives de la problématique régionale :

1. Les structures mises en place, avant la promulgation de la loi sur la planification et la décentralisation économique, se situent dans la perspective de la logique de la centralisation institutionnelle. Elles constituent la base institutionnelle d'une économie organisée essentiellement dans un cadre « national et global ». Elles maintiennent le contrôle du pouvoir central sur la gestion de l'Etat et *la centralisation du pouvoir* au sein de la société belge.
2. Par rapport à la logique de développement des formes économiques, l'action des diverses institutions créées reste articulée sur les objectifs économiques généraux de la bourgeoisie industrielle. On peut parler d'une « *captatio benevolentiae* » qui résulte de l'existence d'un rapport de force institutionnel favorable à la bourgeoisie industrielle, dans la mesure où l'Etat ne porte pas atteinte à son pouvoir de décision dans le domaine de l'organisation de l'économie.

Toutefois, ces affirmations sont encore de l'ordre de l'hypothèse. L'analyse historique a mis en relief l'importance d'apprécier une situation sociale telle que le devenir des régions, non seulement sous l'angle des catégories utilisées par la science économique, mais aussi sous l'angle de la dynamique des rapports sociaux, notamment dans leur relation à l'Etat. L'histoire nous éclaire sur le prolongement institutionnel de l'action que les diverses fractions de la bourgeoisie engagent sur le champ de la concurrence. On est frappé par la persistance de la centralisation du pouvoir au travers des institutions qu'elles contribuent à mettre en place.

L'analyse historique appuie aussi l'hypothèse selon laquelle l'action des pouvoirs publics est orientée par un rapport de force institutionnel en faveur de la Flandre, relatif au système de relations qui lie la bourgeoisie industrielle flamande aux autres forces sociales de sa région dans leur rapport à l'Etat. Cette hypothèse soulève la question de l'action concrète de l'Etat et de sa capacité de différer le développement inégal des régions. Pour répondre à cette question il est nécessaire de recourir à une autre méthodologie qui permette d'apprécier l'effet de l'action de l'Etat sur le devenir des régions. Ce sera l'objet de la seconde partie de cet ouvrage.

Partie II

**La politique
économique régionale
du Pouvoir Central
de 1959 à 1973**

« Deux clowns se regardent à travers le cadre vide d'une grande glace. L'un est exactement la réplique de l'autre par la taille, l'habit et le masque.

Le premier est ivre et le second imite soigneusement tous ses gestes. Le clown ivre, d'abord méfiant, n'est pas tout à fait sûr d'être sa propre image. Il s'agite devant la glace absente en suivant son faux reflet du coin de l'œil.

Mais finalement, l'imitation le convainc qu'il est bien le seul sur la scène.

Spectacle classique du cirque : le premier clown, c'est le Capital, dans l'ivresse et l'aveuglement de sa croissance ; le clown imitateur et lucide, c'est l'Etat... »

Marc GUILLAUME,
Le capital et son double.



Introduction

La partie historique de cet ouvrage a été consacrée à l'examen des principaux facteurs qui déterminent la politique économique régionale en Belgique. L'histoire montre que le développement des régions doit être appréhendé dans son contexte politique et culturel autant qu'économique, tant sous l'angle des rapports sociaux que des rapports économiques. La politique régionale est dépendante du développement des formes économiques et elle évolue en fonction des conditions intrinsèques à l'accumulation du capital, mais elle est aussi liée à des facteurs politiques, car les rapports de forces entre les classes sociales conditionnent la structure du pouvoir au sein de la société, et les décisions en cette matière. L'histoire permet ainsi de mieux saisir les mécanismes qui organisent le développement des régions.

Cette seconde partie se propose de cerner un aspect plus particulier de la politique régionale : *le rôle réel du pouvoir central dans la politique économique* et l'incidence de son action sur le développement des régions.

La connaissance de l'action économique du pouvoir central sur les régions est particulièrement importante dans une société qui procède à une régionalisation profonde de ses institutions politiques et sociales. D'autant plus que le phénomène régional constitue la texture de la société belge depuis plus d'un siècle.

Notre pays a connu une première « régionalisation » avant la lettre, avec l'apparition du mouvement flamand lorsque les leaders de la communauté flamande, forts de leurs assises démographique et populiste, ont pris le pouvoir au sein de l'appareil d'Etat. Cette régionalisation n'est pas apparue en tant que telle aux yeux de la majorité de la population, car elle ne modifiait pas fondamentalement la nature centralisatrice des

institutions politiques. Pourtant, une des deux principales régions du pays étendait sa puissance politique et assurait sa croissance économique au détriment de l'autre région. En réaction à ce phénomène, la période de 1959 à nos jours a vu se développer une prise de conscience wallonne qui a posé les germes de la seconde régionalisation. Celle-ci porte plus directement sur la structure des institutions politiques. Les mouvements sociaux de 1960-61, la montée des partis autonomistes wallons et bruxellois ont ébranlé les assises électorales des grands partis traditionnels. Ces derniers se sont adaptés à la situation en intégrant la revendication régionaliste. Ils ont procédé à la régionalisation interne de leurs propres structures et ils ont entamé un processus d'autonomie institutionnelle qui doit théoriquement modifier les rapports de pouvoir au sein de la société belge. Une connaissance de la nature exacte des mécanismes qui lie la politique régionale à l'action économique de l'Etat s'avère donc d'une importance primordiale si l'on veut évaluer à quelles conditions une régionalisation institutionnelle peut entraîner un développement régional équilibré. C'est d'autant plus nécessaire que le rôle de l'Etat dans l'économie a fortement évolué au cours de ces deux dernières décennies.

Depuis la seconde guerre mondiale, nous avons vu que les rapports entre le capital et l'Etat se sont transformés. Certes, avant la guerre, l'Etat aidait déjà le capital, mais ses interventions se manifestaient de manière plus indirecte et ponctuelle au travers des législations monétaires, douanières, fiscales et commerciales ainsi que par la création des marchés publics. A partir de 1945, les gouvernements des nations industrialisées ont appliqué la conception keynésienne de la politique économique et l'Etat intervient *directement* dans le processus économique par une politique de subventions et de crédit au secteur privé. Doté d'instruments nouveaux — la planification et les lois d'expansion économique — les pouvoirs publics deviennent théoriquement l'artisan d'un nouvel équilibre social au sein duquel s'harmonisent les facteurs de développement. La croissance économique et industrielle, le plein emploi, l'augmentation et l'égalisation des revenus ainsi que l'équilibre régional sont les objectifs affirmés de la politique économique des gouvernements des nations industrialisées. Pour les tenants du keynésianisme, l'Etat est à la fois l'arbitre et le régulateur des tensions économiques et sociales dans une économie concertée par le biais de laquelle les disparités économiques doivent nécessairement s'estomper. En théorie, le raisonnement est séduisant de par sa logique et son apparence cohérente. Dans les faits, en est-il réellement ainsi ?

Un examen systématique des résultats des lois d'expansion économique peut contribuer à déterminer plus précisément le rôle exact du pouvoir central sur le développement des régions. Par les instruments légaux de la politique économique, l'Etat possède théoriquement la capacité légitime de modeler le devenir des régions — et donc, s'il veut, d'harmoniser leur développement. Mais l'Histoire soulève une question centrale. La stratégie économique et financière des détenteurs de capitaux procède d'une rationalité qui est indifférente aux problèmes que soulèvent les disparités régionales. L'Etat, doté d'un pouvoir légitime et d'instruments légaux, peut-il y suppléer ? En d'autres termes, la logique d'action du Pouvoir Central parvient-elle à modifier les effets négatifs de la logique du capital ? C'est à l'examen de cette question qu'est consacrée la seconde partie de cet ouvrage.

Chapitre I

Doctrine officielle et objectifs généraux de la politique régionale du Pouvoir Central

1. Les « accords politiques de gouvernement »

1.1. Ce qui est bon pour la nation est bon pour la région

Les accords politiques des gouvernements fondent le consensus entre les partis de la majorité. Ils constituent en quelque sorte une charte dont s'inspirent les ministres dans leurs décisions. Le respect de ces accords conditionne la stabilité politique des partis au pouvoir.

C'est aussi dans ces documents que se dégagent le plus explicitement la doctrine économique du gouvernement. Dans les accords qui ont suivi l'application de la loi de 1970, la politique régionale résulte encore essentiellement de l'application d'une politique industrielle et économique, raisonnée et organisée *au niveau national* ⁽¹⁸⁰⁾.

La référence à la politique régionale, maintes fois affirmée dans les textes, est toujours liée aux impératifs de la politique économique *nationale et globale*.

Ainsi l'accord de gouvernement conclu le 14 janvier 1972 entre les

(180) « Accord politique de gouvernement » du 14-1-1972 et « Accord politique du gouvernement » du 15-1-1973 (Gouvernement Leburton-Tindemans-De Clercq).

partis de la majorité, préconise un « programme prioritaire de relance conjoncturelle, couplé avec une politique structurelle, conçue tant au niveau national que régional » (181). Mais au-delà des déclarations de principe, les mesures pratiques envisagées ne reflètent que peu de préoccupations régionales. La politique économique et budgétaire du gouvernement est structurée en fonction de la situation économique nationale et la politique économique régionale est conçue comme une *thérapeutique particulière pour les régions « les plus déprimées »*.

Un double axiome régit la politique régionale du pouvoir central : le primat du caractère national de la politique économique et le caractère thérapeutique et subsidiaire de l'aide aux régions. Ceci est plus explicite encore dans l'accord politique plus récent du gouvernement Leburton-Tindemans-De Clercq. Cet accord reconnaît l'existence de déséquilibres régionaux et sous-régionaux (181a). Mais il n'attribue qu'une *fonction subsidiaire de « médication »* à la politique économique régionale classée sous la rubrique « politique économique conjoncturelle » et non pas dans celle de la « politique économique structurelle ». La doctrine économique du gouvernement repose donc sur l'impératif d'une « politique économique nationale et globale » dont les deux axes fondamentaux sont la politique structurelle et la réalisation du plein et du meilleur emploi dans chaque région. Dans ce contexte la politique budgétaire est « orientée vers la réalisation des objectifs généraux de la politique économique » (181b). Et l'harmonisation des régions se réalise en référence à la politique économique nationale.

1.2. Le Pouvoir Central, principal régulateur des disparités régionales

La primauté d'une problématique politique nationale et corrélativement du pouvoir central sont également au fondement des projets qui concernent les structures de la politique régionale. Les accords de gouvernement mettent en évidence le rôle *exclusif du Pouvoir Central comme régulateur des déséquilibres régionaux*. Ils ne prévoient aucune modification de la compétence « consultative » des institutions régionales. Dans les principes, l'accord de 1973 prévoit « une politique économique et

(181) « Accord politique de gouvernement » conclu le 14-1-1972 : approuvé par les instances des partis le 19-1-1972. Il s'agit de l'accord préalable à la constitution du gouvernement P.S.C.-P.S.B.-P.L.P. Eyskens, Cools (II).

(181a) « Accord Politique de Gouvernement », *op. cit.*, Partie II, ch. I, p. 3.

(181b) *Ibidem*, Introduction.

sociale associant largement les milieux économiques, sociaux et régionaux concernés » sans toutefois en préciser les modalités concrètes. Les milieux régionaux sont simplement assimilés aux partenaires de la concertation « nationale ».

Depuis le gouvernement Tindemans I, en 1974, plusieurs mutations internes sont intervenues dans les rapports de pouvoir entre le pouvoir central et les régions ⁽¹⁸²⁾. Certaines compétences sont directement attribuées aux ministres régionaux au sein de l'équipe gouvernementale, mais elles ne portent que sur dix matières, après avis du Conseil Régional.

Ces matières sont :

- la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- l'expansion économique régionale et l'emploi ;
- la politique du logement ;
- la politique familiale et démographique ;
- l'hygiène et la santé publique ;
- l'accueil ;
- l'eau ;
- les forêts ;
- la politique industrielle et énergétique ;
- l'organisation communale.

Les grandes lignes de la politique économique du gouvernement restent déterminées par les objectifs nationaux de la politique d'expansion économique. Comme le fait remarquer le Professeur JAUMOTTE dans son rapport au 2^{me} congrès des économistes belges de langue française :

« Le Comité ministériel des Affaires régionales reste une émanation du pouvoir central et ses membres sont responsables devant le Parlement national. Le pouvoir réglementaire du C.M.A.R. ne s'exerce que par le biais de l'application de procédures nationales, ce qui ne signifie pas pour autant que la marge de manœuvre dont ce dernier dispose soit insuffisante. Au niveau du Conseil régional, une même relation avec le pouvoir central peut être établie, puisque celui-ci est formé de mandataires élus au niveau national. Les objectifs fondamentaux de la politique régionale

(182) Loi du 1er août 1974 sur la régionalisation à titre préparatoire à l'article 107 *quater* de la Constitution.

— dont la régionalisation n'est encore qu'un élément — restent du ressort du gouvernement central » (183).

2. Les objectifs généraux de la politique économique du Pouvoir Central

2.1. Persistance du schéma keynésien : le structurel est conjoncturel

Tant dans son contenu que dans ses méthodes, la politique économique du pouvoir central ne diffère pas fondamentalement de celle des autres pays européens. Elle s'inscrit dans le schéma de la croissance économique appliqué dans toutes les nations industrialisées. Le gouvernement belge entend « encourager les investissements technologiquement avancés, éléments moteurs d'une économie à croissance rapide » tout en ne « négligeant pas les investissements destinés aux secteurs plus traditionnels qui restent le support principal de l'emploi... » (184).

Dans leur exposé officiel, les objectifs généraux de la politique économique du pouvoir central s'articulent autour de deux axes fondamentaux :

- a) une politique structurelle de développement et de restructuration de l'économie ;
- b) une politique de développement de l'emploi et d'élévation du niveau de vie (revenus) (185).

Pour réaliser sa politique structurelle, le gouvernement dispose des lois d'expansion qui visent à susciter et à accélérer le processus de création des investissements : « Comme les investissements sont un régulateur de l'emploi et un facteur important de la croissance économique, le gouvernement belge a estimé devoir les encourager par l'application des lois d'expansion économique dans le cadre des plans quinquennaux ; en outre, le problème de la répartition régionale des investissements a fait

(183) JAUMOTTE C.R., rapporteur, Rôle et limite des politiques nationales, régionales, supranationales, dans *Economies ouvertes face aux mutations internationales*, CIFOP, Charleroi, 1976, p. 28.

(184) O.C.D.E., *Les politiques industrielles de 14 pays membres*, Publication de l'O.C.D.E., Paris, 1971, p. 56.

(185) O.C.D.E., *op. cit.*, p. 56, et aussi : « L'accord politique de Gouvernement » du 15 janvier 1973, II, Introduction : L'accord met l'accent sur une « orientation adéquate des structures de l'économie et sur une politique visant notamment le plein et le meilleur emploi pour chaque région ».

l'objet de mesures spéciales afin de diminuer les disparités économico-sociales des régions » (186).

Comme le notent M. BARBEAUX et C. HUVENEERS, « la politique de l'Etat tend à favoriser la mobilité du facteur « capital » par une diminution du coût du capital financier » (187).

Les préoccupations régionales ne sont pas étrangères aux intentions officielles du pouvoir central : « les aides sont diversifiées suivant les régions, soit qu'il s'agisse d'industries à forte densité de main-d'œuvre, là où les créations d'emploi s'avèrent chroniquement insuffisantes par rapport aux ressources démographiques, soit qu'il s'agisse d'industries à croissance technologique rapide destinées à éponger une réserve de main-d'œuvre qualifiée rendue possible par la disparition d'activités traditionnelles » (188).

Les lois d'expansion économique sont donc un instrument privilégié de la politique économique du pouvoir central. Elles n'épuisent pas à elles seules les modalités d'interventions de l'Etat dans le domaine économique. La création des marchés publics reste à cet égard un aspect important de la contribution des pouvoirs publics au développement économique. Cependant, les lois d'expansion constituent *un mode concret d'intervention permanente de l'Etat dans le processus de production*. Elles lui fournissent logiquement un outil de contrôle sur l'activité économique.

2.2. Les instruments essentiels de la politique économique du Pouvoir Central

Dès 1959, la législation belge dispose de deux types de lois d'expansion économique :

- une *loi générale* du 17 juillet 1959 dont les modalités d'aides s'appliquent invariablement à l'ensemble du territoire national ;
- des *lois régionales* du 18 juillet 1959 et du 14 juillet 1966 qui s'appliquent limitativement à certaines régions de développement.

La loi générale d'expansion économique fournit des aides d'investissement pour « la création, l'extension, la reconversion ou la modernisation

(186) O.C.D.E., *op. cit.*, p. 63.

(187) BARBEAUX M. et HUVENEERS C., *Les lois belges d'expansion régionale, quelques éléments d'évaluation économique, Reflets et Perspectives de la vie économique, 1975*, pp. 397-424.

(188) O.C.D.E., *op. cit.*, p. 56.

d'entreprises industrielles pour autant qu'elles répondent à l'intérêt économique général » (189).

Ces aides consistent en des prêts à taux d'intérêt réduit, assortis ou non de la garantie de l'Etat, effectués près d'organismes de crédits publics et privés, en l'exonération du précompte immobilier pendant 5 ans minimum et en des avances sans intérêts récupérables, à concurrence de 80 % maximum des dépenses effectuées ou à effectuer pour la recherche ou la mise au point de prototypes ou de produits nouveaux.

Les lois d'aide régionale sont en réalité une excroissance de la loi générale dans la mesure où la politique régionale est menée avec les mêmes instruments que ceux pratiqués sur l'ensemble du territoire, à l'exception des modulations d'intensité spécifiques aux régions qualifiées de régions de développement (190).

En effet, les moyens d'aide prévus dans la loi régionale du 18 juillet 1959 sont comparables à ceux de la loi générale, mais ils sont appliqués dans des conditions plus avantageuses et plus souples dans des régions appelées régions de développement. Celles-ci sont sélectionnées selon quatre critères structurels (191) :

1. Existence d'un chômage structurel.
2. Emigration nette.
3. Flux de navette important.
4. Problèmes de reconversion pouvant entraîner des pertes de revenus.

La politique régionale établie par la loi de 1959 concernait ainsi 15 régions de développement représentant 18,2 % de la population belge et groupant 322 communes.

Pour sa part, la loi de juillet 1966, de nature temporaire, est surtout une extension de la loi régionale de 1959, dans la mesure où elle étend les avantages promulgués par cette loi à diverses régions charbonnières et rurales en voie de mutations structurelles et sectorielles importantes, soit à 679 communes englobant 35,3 % de la population, dans des régions dites de « reconversion et de développement » (192). En outre, par cette

(189) O.C.D.E., *op. cit.*, p. 64.

(190) *Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie*, C.E.E., mai 1973, pp. 213-219.

(191) BARBEAUX et HUVENEERS, *op. cit.*, p. 404.

(192) BAUVIR L. et CARBONNELLE C., *Influence des pouvoirs publics sur la localisation des entreprises et le développement régional*, 1er Congrès des économistes belges de langue française ; rapports préparatoires, pp. 106-172 ; et aussi : *Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté élargie*, C.E.E., mai 1973, pp. 213-219.

loi, le gouvernement a renforcé l'appareil de mesures d'aides, notamment par l'intervention de primes en capital pour la création rapide d'activités industrielles, des mesures d'amortissement accéléré et de réduction de la taxation de plus-values non immunisées.

Enfin, pour compléter le tableau de la législation relative à la politique d'expansion économique, la loi du 30 décembre 1970 abroge les deux lois précitées et définit un nouveau cadre d'application de la politique régionale :

1. Elle détermine de nouveaux critères de désignation des « zones de développement », correspondant mieux à la situation économique objective d'une région :
 - sous-emploi structurel, actuel ou prévisible,
 - déclin réel ou imminent d'activités économiques importantes,
 - niveau de vie anormalement bas,
 - lenteur de la croissance économique.
2. Outre les incitants classiques à l'investissement qu'elle amplifie, la loi instaure des primes d'emplois, même sans investissement aux P.M.E., afin d'encourager les investissements créateurs d'emplois (art. 14 § 1) et étend les mesures d'aides au secteur tertiaire.
3. La loi institue une liaison directe avec la planification économique par la création d'un rapport « contractuel » sur des objectifs spécifiques entre les pouvoirs publics et les entreprises : contrats de promotion de l'administration des entreprises, contrats de promotion technologique, contrats de reconversion et de restructuration des entreprises et, enfin, des contrats de progrès qui visent la rationalisation des secteurs d'activité et la mise en œuvre de programmes d'innovation technologique et de développement industriel et/ou commercial s'étalant sur plusieurs années ⁽¹⁹³⁾.

2.3. Immobilisme politique et incohérence de la politique économique de l'Etat

Il est peut-être trop tôt pour évaluer les résultats de cette dernière loi, mais à la fin 1974, plusieurs innovations prévues par la loi n'avaient guère reçu d'application : c'est le cas des primes d'emploi et des contrats

(193) Pour un exposé plus détaillé de cette loi, cfr. « La nouvelle loi d'expansion économique », *Revue du C.E.W.*, janvier-mars 1971, 98, pp. 13-25.

de progrès. Ceux-ci se limitent à deux seuls contrats signés avant la promulgation de la loi. A cela, il faut ajouter que quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 1970, les gouvernements successifs n'ont pas encore désigné les zones de développement appelées à bénéficier des aides régionales organisées par la loi. La désignation des zones de développement est actuellement encore l'enjeu des rapports de force entre la Flandre et la Wallonie. Théoriquement, la loi du 30 décembre 1970 mentionnait que la population totale des zones de développement ne pouvait dépasser 20 % de la population de la Belgique. En réalité, le *Moniteur belge* du 13 janvier 1971 a publié un arrêté d'application qui maintient en vigueur les arrêtés d'exécution des lois de 1959 et de 1966, c'est-à-dire, prorogeant en fait l'aire géographique des lois anciennes. Pourquoi une telle décision qui, par ailleurs, a fait l'objet d'une opposition de la part de la Commission des Communautés Européennes ? Celle-ci considère que la loi reste appliquée au bénéfice de régions « qui n'ont plus besoin d'être aidées ». Pour la Commission, les zones de développement doivent être choisies dans des arrondissements dont 11 se situant en Flandre et 18 en Wallonie⁽¹⁹⁴⁾. La position des Communautés Européennes se rapproche ainsi de l'étude réalisée par la Fondation André Renard pour le compte du Conseil Economique Wallon. Il ressort de cette étude que, en s'appuyant sur les critères de la loi, les 15 arrondissements les plus mal classés se situent tous en Wallonie⁽¹⁹⁵⁾. Par opposition, l'Economische Raad voor Vlaanderen (Conseil Economique Flamand) transmet un mois plus tard à la Commission un avis selon lequel 70 % des zones de développement devraient se situer en Flandre⁽¹⁹⁶⁾. Le pouvoir central, en maintenant la situation ancienne, semble ne pas vouloir désavantager les régions flamandes, pourtant déjà fort favorisées par les lois de 1959 et de 1966. Les manipulations à peine camouflées du Bureau de Programmation Economique de l'époque en disent long sur l'influence de la Flandre au sein de l'appareil institutionnel du pouvoir central.

En mai 1971, le Bureau de Programmation Economique publie un rapport dans lequel il répartit les zones de développement en privilégiant deux critères sur les quatre prévus par la loi. Selon cette procédure, 57 % de la population des zones de développement seraient encore

(194) ROMUS P., *La politique régionale des Communautés Européennes sous l'angle particulier de ses rapports avec la politique régionale en Belgique*. Rapport non publié, présenté au second Congrès des économistes belges de langue française, novembre 1976.

(195) C.E.W. et F.A.R., *Essai de classification des arrondissements en fonction de la gravité de leurs problèmes économiques et sociaux*, juin 1971.

(196) ROMUS P., *op. cit.*, p. 12.

situées en Wallonie mais, non content de cette répartition, le Bureau propose un choix de zones représentant non pas 20 % de la population, mais 40 % de la population belge. De la sorte, la population des zones de développement aurait été égale en Flandre et en Wallonie.

Ainsi que le note avec beaucoup de justesse Louis BAUVIR : « en pratique la désignation de ces régions est devenue à chaque fois une sorte d'enjeu politique, et par là même, a entraîné une tendance à l'extension et à la dispersion de ces zones, à l'encontre de la sélectivité nécessaire proclamée par ailleurs » (197).

Il existe enfin une incohérence fondamentale dans la politique régionale du gouvernement belge, qu'il importe de relever : la subordination totale des objectifs de la politique régionale à ceux de la politique économique nationale. Le législateur distingue bien l'existence de deux lois, l'une générale et, l'autre, régionale, mais il utilise les mêmes instruments pour les deux politiques. La seule différence entre les deux types de lois est une question d'intensité d'aides comme si la différence entre la logique économique à l'origine des disparités régionales et la politique de développement régional était une simple question d'intensité de mesures. Une politique régionale qui vise l'harmonisation du développement des régions ne doit-elle pas utiliser des instruments qui visent à freiner, voire modifier la logique créatrice des disparités régionales et non permettre à celle-ci de les créer ?

(197) BAUVIR L., *op. cit.*, p. 165.



Chapitre II

La répartition régionale des aides de l'Etat de 1959 à 1973 en application des lois d'expansion

1. L'aide aux investissements en Flandre et en Wallonie : les faits

Les intentions officielles du pouvoir central témoignent d'une volonté de réaliser un développement harmonieux entre les régions, mais les mesures définies par la loi elle-même et son application suggèrent un décalage entre le discours et la réalité. Les résultats concrets des lois d'expansion nous font mieux saisir les mobiles réels de la politique des gouvernements centraux en faveur des régions. Ces résultats sont publiés annuellement par l'Administration des Affaires Economiques. Ils donnent une vision d'ensemble et détaillée de l'évolution de la politique d'aides aux investissements par l'Etat.

Une première constatation s'impose à l'examen de ces aides (Tableau II.1). Leur répartition diffère fortement dans le temps entre la Flandre et la Wallonie. Au début de la période, la part wallonne est plus importante que la part flamande mais, en fin de période, c'est le phénomène inverse qui se produit. Ainsi, en 1960, la Wallonie possède 67,3 % de l'aide globale de l'Etat contre 29,8 % pour la Flandre. En 1963, la part wallonne tombe subitement à 30,1 % et, en 1973, la Flandre obtient 48,6 % d'investissements aidés contre 47,0 % pour la Wallonie.

TABLEAU II.1

Répartition des investissements aidés par l'Etat selon les régions
(en pourcentage)

Année	1959	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	Tot.
Région																
Anvers	9,07	12,63	22,90	16,75	21,80	8,60	28,56	20,14	35,02	16,40	31,53	22,32	22,67	14,94	12,05	20,49
Fl. Occid.	13,21	6,51	8,45	4,68	1,65	4,01	2,95	5,25	3,05	6,99	8,17	4,92	10,05	7,18	7,54	6,51
Fl. Orient.	7,38	8,51	4,69	10,49	10,08	71,41	7,84	15,02	6,37	28,05	12,06	18,06	18,44	15,52	14,44	17,45
Limbourg	0,71	0,48	9,88	2,14	28,15	5,03	23,04	28,78	11,46	3,27	4,92	12,12	7,84	4,93	9,44	9,24
Brab. Flam.	1,99	1,71	6,27	2,21	4,47	0,37	0,49	4,09	1,37	3,53	1,70	3,55	11,70	5,75	5,15	4,22
Hainaut	34,27	16,20	6,07	35,69	18,06	3,45	16,47	6,74	29,08	21,82	17,88	20,94	15,42	30,67	12,80	18,12
Liège	30,12	40,26	29,68	13,51	3,80	5,89	17,69	15,44	6,01	10,56	15,45	8,21	8,09	11,26	21,64	14,40
Luxembourg	0	3,35	0,13	5,88	0,25	0	0,28	0,37	0,60	1,06	0,19	1,53	0,31	0,76	1,90	1,08
Namur	0,26	0,59	1,49	3,17	5,53	0,29	0,40	1,10	4,32	4,90	2,55	0,54	2,00	1,37	7,98	2,83
Brab. Wal.	0,02	6,91	0,82	3,90	2,51	0,95	1,87	2,56	1,83	2,76	5,12	5,56	1,24	6,75	2,73	3,47
Flandre	31,76	29,87	52,21	36,28	66,15	89,43	62,89	73,27	57,26	58,24	58,39	60,98	70,72	48,32	48,62	57,91
Wallonie	64,67	67,34	38,23	62,16	30,17	10,57	36,70	26,22	41,84	41,10	41,19	36,77	27,05	50,82	47,05	39,90
Brux. Cap.	3,57	2,79	9,56	1,55	3,68	0	0,41	0,51	0,89	0,66	0,42	2,25	2,23	0,86	4,33	2,19
N*	4,1	25,1	23,9	13,9	14,5	25,6	18,1	16,8	31,0	38,9	54,1	71,3	53,8	35,7	65,9	493,2

* En milliards de francs.

A cela, il est bon d'ajouter que le montant global des investissements aidés a connu une croissance nettement plus élevée à partir de 1967. D'une moyenne annuelle de 17 milliards de 1959 à 1966, le montant des investissements aidés passe brusquement à 31 milliards en 1967 et à une moyenne annuelle de 58 milliards pour la période de 1968 à 1973. Cette situation accentue la nature et le déséquilibre de la répartition globale des aides entre les régions.

Si nous examinons, en outre, les répartitions à l'intérieur des régions linguistiques, on est aussi frappé par les situations relativement dissemblables entre les provinces. En Flandre, c'est dans les provinces d'Anvers et de la Flandre Orientale que les investissements aidés par le pouvoir central sont les plus nombreux, mais la part du Limbourg n'est toutefois pas négligeable. En Wallonie, par contre, si les provinces de Liège et du Hainaut sont en tête de la région wallonne, leur part respective affecte une tendance plutôt décroissante dans le temps.

L'Etat a tendance à soutenir plus favorablement l'investissement en Flandre qu'en Wallonie, mais ces données ne permettent pas de dégager par elles-mêmes les mobiles qui sous-tendent l'action du pouvoir central. Il est quasi impossible d'en dégager un comportement logique et cohérent tant les variations de la répartition des aides d'un point à l'autre du temps apparaissent fluctuantes. A quelques exceptions près, tels de gros projets d'investissement connus : le développement de la sidérurgie liégeoise en 1959-60 et l'implantation du complexe sidérurgique de SIDMAR (1964), il est pratiquement impossible de discerner au travers de ces fluctuations les mobiles de la décision politique en ce domaine. Tout au plus, pouvons-nous percevoir une contradiction apparente entre les raisons officielles de la création des lois régionales et la décision prise par le pouvoir central. Alors que la loi régionale de 1959 a été créée pour endiguer le chômage en Flandre, la part globale des aides de l'Etat pour la période de 1959 à 1961 est proportionnellement plus importante en Wallonie. Par ailleurs, la loi de juillet 1966 avait été promulguée pour combler la perte d'emploi résultant de la fermeture des charbonnages du Limbourg. De 1966 à 1970, la part flamande est plus élevée que celle de la Wallonie, mais les pôles anversoïis et gantoïis gardent leur position dominante.

Cette constatation confirme la prédominance de la loi générale sur la loi régionale, mais celle-ci n'est encore qu'une conséquence des mécanis-

mes qui gouvernent l'action des pouvoirs publics et non la cause⁽¹⁹⁸⁾.

2. Les pôles de développement sont privilégiés

Les aides du pouvoir central sont orientées vers les pôles de développement régionaux préexistants, à l'exception de la province du Limbourg. En effet, 71 % des investissements aidés vont à des provinces qui possèdent déjà au moins une métropole régionale : par ordre d'importance des aides reçues, il s'agit des provinces d'Anvers, du Hainaut, de Flandre Orientale et de Liège. Les provinces de Flandre Occidentale, de Namur et du Luxembourg sont bien en deçà de la moyenne générale.

Cette tendance favorable aux régions qui possèdent un pôle de développement par rapport aux autres régions est d'ailleurs confirmée par le rapport entre la population des régions concernées et l'investissement aidé :

TABLEAU II.2
Rapport investissements aidés et population
par région

Anvers	1,32
Flandre Occidentale	0,57
Flandre Orientale	1,38
Limbourg	1,46
Hainaut	1,37
Liège	1,15
Luxembourg	0,45
Namur	0,76
Brabant	0,43 ⁽¹⁹⁹⁾

(198) C'est également l'opinion de BARBEAUX M. et HUVENEERS C., *op. cit.*, p. 414, et de M. DUPUIS dont les résultats des calculs de régression montrent que considérés globalement, les trois lois ont surtout agi en faveur de régions déjà en croissance. La variable de bien-être fait passer le R² de 37,6 à 94, *op. cit.*, p. 59. BAUVIR L. constate par ailleurs que sous l'angle de l'analyse stricte des lois régionales, l'entrée en vigueur de la loi de 1966 traduit une réorientation de l'aide vers les régions wallonnes dont la part passe de 30 % (1960 à 1966) à 53 % au cours de la période suivante, *op. cit.*, p. 146.

(199) Le faible indice de la Province de Brabant s'explique par le fait que la région bruxelloise ne tombe pas sous l'application des lois d'expansion régionale et que les aides prévues par la loi générale s'appliquent au secteur industriel et non tertiaire jusqu'en 1970.

On remarque que la situation est nettement plus favorable pour les provinces flamandes, la province de Flandre Occidentale exceptée. Mais il faut également noter la situation tout à fait exceptionnelle de la province du Limbourg qui confirme le caractère induit de l'industrialisation dans cette région.

Du point de vue de l'organisation de l'espace régional, on se trouve en face de deux modèles de développement spatial :

- un développement régional basé sur les échanges intermétropolitains que favorise leur économie externe. Dans ce cas, les modalités de la concurrence déterminent les avantages comparatifs d'une région par rapport à une autre ;
- un développement régional totalement induit par l'investissement dans des régions périphériques. Nous nous trouvons alors en présence d'un milieu construit par l'industrie, mais ce n'est le cas que pour la province du Limbourg (200).

Ces deux modes de développement spatial sont aussi étroitement liés à l'évolution structurelle du capitalisme contemporain. Le développement régional centré sur la croissance des structures urbaines est une caractéristique majeure du capitalisme industriel. La ville s'est développée en relation avec un appareil industriel qui se prêtait mal à la mobilité géographique de ses unités de production. Le développement des secteurs lourds et même de la mécanisation des autres secteurs industriels rendait difficile, une fois l'investissement de départ réalisé, une délocalisation des entreprises. En revanche, la ville a offert un milieu favorable à l'investisseur par les économies externes qu'elle permet de réaliser grâce à l'existence de zones commerciales, d'institutions d'éducation et de formation spécialisées, d'un réseau structuré de télécommunications, de services et bien entendu d'un marché concentré. La politique régionale a donc été fortement conditionnée par la croyance que le développement d'une région était tributaire de la croissance d'une ville-centre et d'échanges inter-métropolitains.

L'internationalisation du capital modifie cependant les données traditionnelles de la théorie de la localisation. Avec l'apparition des sociétés multinationales, les perspectives de mobilité géographique des unités de

(200) Pour d'excellentes synthèses critiques des théories du développement régional, GENDARME René, *L'Analyse économique régionale*, Ed. Cujas, Paris, 1976 ; HOLLAND Stuart, *Capital versus the regions*, The MacMilland Press, London, 1976 ; and *The Regional Problem*, The Mac Milland Press, London, 1976.

production grandissent et leur localisation fait partie d'un calcul d'ensemble dont la variable régionale et même urbaine n'est plus prioritaire. Certes, le choix de la localisation d'une multinationale est toujours conditionné par la recherche d'avantages financiers, mais ceux-ci ne sont pas liés à l'existence d'un site industriel (ex. : proximité d'un charbonnage), mais à la zone la plus favorable aux conditions de la production et de la distribution⁽²⁰¹⁾. En outre, un des postulats de la stratégie d'une multinationale est la possibilité d'implanter ou de supprimer de nouveaux établissements industriels. Dans ce contexte, la structure urbaine possède encore une position avantageuse, mais elle n'est plus *prédéterminante* dans le choix de la localisation. Des régions ne possédant pas de puissants pôles urbains connaissent aussi un développement auparavant inespéré par l'arrivée de sociétés multinationales. Cela semble être le cas de la province du Limbourg en particulier. Il n'en reste pas moins vrai que ce mode de développement spatial s'est concentré et limité à la seule province du Limbourg alors que Sud-Est de la Belgique, qui recouvre le tiers du territoire, n'a pu profiter de cette mobilité dans la localisation des sociétés multinationales.

3. Les aides de l'Etat suivent le mouvement d'implantation des sociétés multinationales

Il est en effet intéressant de mettre en relation ces données régionales relatives à la politique d'expansion économique du pouvoir central avec le mouvement de création des investissements étrangers en Belgique depuis 1959 (Tableau II.2b).

Si un parallélisme strict ne peut être effectué entre ces deux statistiques, nous pouvons néanmoins relever des tendances convergentes fort significatives. L'investissement étranger est nettement plus répandu en Flandre (56,4 %) qu'en Wallonie (27,6 %) (202). Plus particulièrement en Flandre, la part des investissements étrangers de 1959 à 1973 est nettement dominante dans la province d'Anvers : près de 31 % du total des investissements étrangers effectués en Belgique sont localisés dans cette province. La position de la province du Limbourg est aussi tout à

(201) GENDARME R., *op. cit.*, pp. 433-448.

(202) Nous n'avons pas compté la part de la Province du Brabant. La statistique du Ministère des Affaires Economiques n'en fait la distinction sous-régionale qu'à partir de 1973.

fait remarquable : elle totalise, à elle seule, près de 14 % du total des investissements étrangers de cette période. Le développement de cette région est donc fortement déterminé par l'implantation des sociétés multinationales et son avenir dépend de la stratégie financière et industrielle de ces dernières. Enfin, comme pour la politique d'expansion économique du pouvoir central, les investissements étrangers s'effectuent aussi dans des régions qui possèdent au moins une métropole régionale, à l'exception de la province du Limbourg : 81 % des investissements étrangers sont localisés dans ces régions.

Quels que soient les types d'investissement, le développement d'une région apparaît ainsi étroitement lié à l'évolution des formes économiques et à la stratégie industrielle des agents économiques.

TABLEAU II.2b

Répartition des investissements étrangers par province de 1959 à 1973 (en pourcentage)

Anvers	30,9
Flandre Occidentale	2,6
Flandre Orientale	9,1
Limbourg	13,8
Hainaut	15,1
Liège	9,4
Luxembourg	1,0
Namur	1,9
Brabant	16,2
	100

N = 155.606 (millions de F.B.)

Source : Rapports annuels du Ministère des Affaires Economiques sur les investissements étrangers en Belgique de 1959 à 1973.

TABLEAU II.3

Répartition des investissements aidés par l'Etat selon les secteurs industriels
1959-1973 (en pourcentage)

Secteur	Année	1959	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	Tot.
1. Mines- Carrières		0,22	2,32	2,52	0,17	0,16	0	0	1,71	0,44	0,23	0,64	0,38	0,15	2,53	1,04	0,82
2. Energie		3,43	0	0,01	1,07	0	0	0	0	0	0	0,63	0,04	0,30	0,18	0,04	0,19
3. Métallurgie		59,18	56,98	35,15	32,82	12,64	69,13	10,58	13,10	1,95	12,58	26,42	18,32	15,12	15,05	8,91	21,42
4. Fabrications métalliques		8,14	8,39	27,09	12,38	53,82	5,55	62,81	32,45	23,25	13,48	15,93	27,23	17,67	36,20	24,02	23,43
5. Chimie		7,77	13,08	20,42	34,60	9,79	18,48	12,11	34,69	52,58	39,33	33,30	37,57	34,55	12,43	24,93	29,09
6. Textile		6,74	5,69	3,73	5,64	6,27	5,75	6,95	7,19	5,09	9,28	6,31	5,91	6,34	7,54	5,68	6,27
7. Industrie alimentaire		5,10	7,23	6,46	4,02	2,18	0,12	0,24	2,70	3,97	5,58	3,06	3,06	11,77	8,04	10,81	5,79
8. Bois		1,47	1,31	0,97	1,16	2,18	0,38	0,11	1,31	1,50	2,38	2,39	1,47	1,77	2,95	4,08	2,00
9. Construction		6,47	3,10	2,75	4,03	9,82	0,49	6,06	4,42	7,45	11,28	7,12	2,78	4,95	7,69	11,52	6,47
10. Divers dont équipement (**)		1,47	1,89	0,88	4,18	3,13	0,09	1,13	2,41	3,75	5,84	4,19	2,24	7,36	7,37	6,96	4,51

* Dont équipement réalisé par les pouvoirs publics.

4. Le Pouvoir Central favorise les investissements des agents économiques dominants

La répartition des investissements aidés par l'Etat selon les secteurs industriels nous donne une indication sur les catégories d'agents économiques qui ont reçu une aide des pouvoirs publics (Tableau II.3).

Elle révèle, en effet, une tendance très nette du pouvoir central à stimuler les investissements dans *trois secteurs dominants* de l'économie, soit par ordre décroissant : la chimie (29,1 %), les fabrications métalliques (23,4 %) et la métallurgie (21,4 %).

Ces trois secteurs totalisent 74 % de l'ensemble des investissements aidés par le pouvoir central.

Si on compare la répartition sectorielle des investissements aidés à la part régionale de l'emploi dans ces secteurs (à conditions que la répartition se soit faite selon des critères d'équilibre d'emploi), on peut estimer que globalement les investissements sidérurgiques ont été réalisés en Wallonie (Hainaut et Liège) et ceux des fabrications métalliques (secteurs industriels plus dispersés) en partie en Flandre et en partie en Wallonie, tandis que ceux de la chimie le sont principalement en Flandre.

Mais il faut savoir aussi que, pour la sidérurgie, une part importante des investissements aidés a contribué à la création de SIDMAR (ce qui explique que 71 % des aides de l'Etat pour l'année 1964 furent alloués dans la seule province de Flandre Orientale). De plus, l'aide à la sidérurgie diminue progressivement à la faveur de secteurs mieux implantés en Flandre, comme celui de la chimie.

On ne peut que regretter que le ministère des Affaires Economiques ne publie pas ses statistiques sectorielles par région, car la croissance absolue de ces investissements ne cesse d'augmenter d'année en année. Une connaissance de leur localisation géographique donnerait une image plus précise de la nature de l'investissement régional que ne le donne leur comparaison avec l'emploi.

Nous pouvons toutefois faire à nouveau une comparaison entre la politique d'aides du pouvoir central et le mouvement d'implantation des sociétés multinationales. Les investissements étrangers en Belgique de 1959 à 1973 se sont essentiellement concentrés dans les secteurs de la chimie et de la métallurgie : 66 % des investissements étrangers sont

TABLEAU II.4

Part régionale de l'emploi dans les secteurs industriels fortement aidés par l'Etat (1972)

	Métallurgie (1)	Fabrication métallique (1)	Chimie (1)	Total
Anvers	13,5	22,9	30,5	22,3
Fl. Occid.	7,9	11,2	4,4	7,8
Fl. Orient.	6,6	8,8	13,7	9,7
Limbourg	3,3	7,4	4,2	5,0
Hainaut	30,1	12,9	6,9	16,6
Liège	21,2	13,8	6,4	13,8
Luxemb.	1,6	0,3	0,7	0,8
Namur	4,0	2,2	3,1	3,1
	100 %	100 %	100 %	100 %
Flandre	31,3	50,3	52,8	44,8
Wallonie	56,9	29,2	17,1	34,4
Brabant	11,8	20,5	30,1	20,8
	100 %	100 %	100 %	100 %

(1) Source : O.N.S.S., Rapport annuel 1972.

(2) Source : I.N.S., *Bulletin Statistique*, no 10, 1973.

absorbés par la chimie et 30 % par la métallurgie (203). Ensemble, ces deux secteurs totalisent 96 % des investissements étrangers réalisés sur la période 1959-73.

Il est donc plus que probable que la politique économique du pouvoir central ait suivi le mouvement d'évolution des formes économiques. Dans un premier temps, les lois d'expansion auraient soutenu le capitalisme belge en déclin (sidérurgie) pour progressivement s'adapter aux exigences de l'internationalisation du capital qui s'implantait essentiellement en Flandre.

(203) Les rapports du Ministère des Affaires économiques relatifs aux investissements étrangers ne font pas de distinction entre le secteur de la sidérurgie et celui des fabrications métalliques. Toutefois, si l'on ne tient compte que des établissements nouveaux créés par l'investissement étranger et aidé par l'Etat, il se dégage très nettement une prédominance à l'investissement étranger dans le secteur des fabrications métalliques par rapport à celui de la sidérurgie (31 % contre 17 %). Voir Ministère des Affaires économiques, *Les investissements étrangers en Belgique*, année 1973, p. XII.

Chapitre III

Les logiques explicatives de la politique économique régionale en Belgique

INTRODUCTION

Il faut se garder de tirer des conclusions hâtives d'un simple examen des résultats des lois d'expansion économique. Ceux-ci donnent à l'état brut des indications approximatives sur les mobiles qui déterminent le comportement économique des pouvoirs publics. Si l'Etat semble aider plus favorablement les régions déjà développées, et si par ailleurs, sa politique d'aide économique va dans le sens des stratégies d'investissement des agents économiques les plus puissants du pays, ces tendances peuvent néanmoins conduire à des conclusions fort schématiques sur la politique régionale du Pouvoir Central. On pourrait en arriver à conclure à la totale emprise des agents économiques sur la décision politique et négliger les facteurs strictement politiques alors que l'histoire montre fort justement la nécessaire interdépendance de ces diverses dimensions de la réalité sociale. Les relations entre l'Etat et le Capital demandent donc d'être examinées de manière plus systématique. Dans ce chapitre, on se propose de mieux cerner l'influence réelle des agents économiques sur la décision politique de même que l'action de développement économique des gouvernements qui se sont succédés de 1959 à 1973.

Pour réaliser cette analyse, diverses méthodes quantitatives, princi-

palement celles empruntées à l'analyse chronologique, ont été utilisées. Ce chapitre constitue une synthèse des résultats d'une étude que nous avons réalisée dans le cadre d'une recherche doctorale (204). Nous nous limitons à en commenter les apports essentiels ; aussi la lecture de ces chapitres quoique plus abstraits ne nécessite pas une connaissance approfondie des méthodes statistiques. Toutefois, le lecteur plus particulièrement intéressé à l'aspect méthodologique de l'étude peut consulter le texte original de la thèse et il y trouvera une série de réflexions spécifiques aux problèmes que soulève l'utilisation de ces méthodes quantitatives en sociologie.

1. La logique du capital et la politique économique régionale du Pouvoir Central

La relation entre le comportement des agents économiques et celui du Pouvoir Central peut être appréhendée de deux manières différentes à partir de deux questions interreliées.

1. Y a-t-il, dans l'ensemble des régions (205), une relation entre les *décisions d'investir* des agents économiques dans une région et les *décisions d'aides du Pouvoir Central* dans cette région ?
2. Au cours de la même période de temps, y a-t-il à l'intérieur de chacune des régions une relation entre la décision d'investir des agents économiques à un moment déterminé du temps et la décision d'aides du Pouvoir Central ?

1.1. La confirmation du modèle keynésien

Pour répondre à ces deux questions, nous avons recours à deux méthodes de calcul de coefficient de corrélation.

(204) QUEVIT M., *Institutions et Développement Régional*, Analyse des déterminants institutionnels de la politique régionale en Belgique, Thèse doctorale, U.C.L., 1976, Louvain, 460 pp.

(205) Nous n'avons pas tenu compte de la Province du Brabant pour deux raisons majeures : tout d'abord, Bruxelles, qui constitue le pôle de développement de cette région ne tombe pas sous l'application des lois d'expansion régionale et le faible montant d'aides du pouvoir central en application des lois d'expansion pour cette province pourrait faire croire à une absence de développement de cette région. La prise en considération de cette province dans nos calculs de corrélation aurait biaisé ainsi les résultats. De plus, notre réflexion s'articulant sur une approche régionale du développement, il nous est apparu impropre de prendre en considération une statistique provinciale de la région bruxelloise vu que la province de Brabant est composée de Bruxelles et d'une parcelle de la région flamande et de la région wallonne. Une statistique homogène de ces trois sous-régions est actuellement inexistante pour la plupart des variables indépendantes sur une telle période.

Une première méthode, appelée classiquement « *cross-sectionnelle* », donne une tendance générale (trend) de la relation *sur l'ensemble du pays*. La logique de cette méthode consiste à déterminer si, sur l'ensemble du territoire et au cours d'une période déterminée (1959-1973), on constate une relation entre l'investissement industriel réalisé dans une région particulière et l'aide de l'Etat attribuée à cette même région dans le cadre des lois d'expansion économique ⁽²⁰⁶⁾.

Le coefficient de corrélation obtenu par cette méthode est positif et très élevé : $r_s = .95$, significatif à .01 (one tailed test).

Nous constatons donc l'existence *d'une forte relation entre la décision d'investissement (logique du capital) et la décision d'aides du Pouvoir Central*, pour l'ensemble de la période de 1959 à 1973.

Ce résultat n'est, en fait, pas étonnant puisque dans sa philosophie générale, la législation relative à l'expansion économique subordonne l'action du Pouvoir politique à la décision préalable du pouvoir économique : « L'action du secteur privé reste déterminante puisque la décision de rationaliser ou de procéder à des investissements lui appartient ; les pouvoirs publics quant à eux, stimulent les investissements privés en s'inspirant avant tout de la nécessité de restructurer l'ensemble de l'économie » ⁽²⁰⁷⁾.

Cependant, on peut se demander si l'Etat applique une politique sélective des aides selon les régions, en faveur notamment des régions plus défavorisées. Le résultat obtenu suggère simplement qu'il y a convergence entre la politique industrielle et financière des agents économiques et la politique d'expansion économique du pouvoir central.

Une seconde étude susceptible de répondre à cette interrogation consiste à examiner la relation entre l'action de l'Etat et la logique du Capital dans chaque région particulière. La méthode est ici celle de *l'analyse de séries chronologiques* ⁽²⁰⁸⁾.

La logique de cette méthode consiste à déterminer s'il y a, à *chaque*

(206) Nous avons utilisé le coefficient de corrélation de Spearman que nous avons calculé à partir de la moyenne obtenue pour chacune des deux variables (investissements industriels et investissements aidés par l'Etat) pour la période de 1959 à 1973, et cela province par province. Cette méthode nous permet de connaître l'existence d'une tendance générale (trend) ou monotone entre les deux variables. Elle est appropriée pour ce type d'analyse en raison du peu d'observations dont nous disposons (N = 8). Voir SIEGEL S., *Non Parametric Statistics for the Behavioral Sciences*, New York, Mac Graw Hill, 1956, pp. 202-213.

(207) O.C.D.E., Les Politiques industrielles, *op. cit.*, p. 55.

(208) CHRIST C.F., *Econometric Models and Methods*, New York, Wiley, 1966 ; PHILIPS L. et BLOMME R., *Analyse chronologique*, Louvain, Vander, 1973.

point du temps (l'année) une concordance entre la décision d'investir dans la région et le montant de l'aide attribuée par l'Etat à cette région.

TABLEAU III.1

Coefficients de corrélation de Pearson entre les investissements aidés par l'Etat et les investissements privés réalisés, par région, 1959-1973 (N = 15)

Anvers	0,74 *
Fl. Occidentale	0,59 *
Fl. Orientale	0,29
Limbourg	0,73 *
Hainaut	0,67 *
Liège	0,27
Namur	0,43
Luxembourg	0,25

* $p < .05$ test de signification (one tailed).

Par cette méthode, l'examen de la nature de la relation entre le capital et l'Etat s'avère plus intéressante car elle nous introduit directement dans la problématique des déterminants de la politique régionale du pouvoir central.

Comme on pouvait s'y attendre, les résultats du tableau III.1 révèlent une *relation positive* entre les deux variables. Néanmoins, ceux-ci dénotent de fortes différences sous-régionales. Ainsi, la corrélation est significative pour la plupart des provinces flamandes, et plus particulièrement pour les provinces d'Anvers et du Limbourg. En Wallonie, seule la province du Hainaut possède un coefficient élevé et significatif. Dans leur ensemble, les résultats de l'analyse chronologique confirment l'interaction de l'action économique de l'Etat et de la stratégie des investisseurs privés, mais cette relation apparaît plus favorable à la Flandre.

1.2. L'autonomie « relative » de l'économique ?

Toutefois, une question subsiste. La relation n'est pas aussi significative dans certaines régions. Plus particulièrement, les régions où une part importante du capital est concentrée dans le secteur sidérurgique comme

la province de Liège, ont un faible coefficient de corrélation à l'instar des régions périphériques où les secteurs industriels sont peu capitalistiques, telles les provinces de Namur et du Luxembourg. On sait que l'aide publique au secteur sidérurgique a surtout soutenu la création d'investissements de rationalisation en Wallonie. L'Etat a ainsi aidé le capital financier d'une région alors que cette politique s'est avérée peu rentable à moyen terme pour le développement de la région. Il a agi sous la double pression des agents financiers et des mouvements sociaux. Des facteurs strictement politiques interfèrent alors à la décision économique. Les disparités régionales créent inévitablement des conflits entre les régions. Les régions pauvres prennent conscience de leur déclin et veulent prendre en mains elles-mêmes leurs destinées alors que les régions riches jouissent d'un rapport de force politique favorable et entendent défendre leurs privilèges. En Belgique, des tendances électorales centrifuges sont nées de la contestation régionale (apparition du Rassemblement Wallon et résurgence du mouvement nationaliste flamand). Elles ont ébranlé l'équilibre national des grandes formations politiques traditionnelles. Le pouvoir central peut avoir orienté sa politique d'aides afin de se prémunir du succès de ces forces politiques nouvelles. Son intervention a pour but dans ce cas de maintenir la stabilité politique du système social. Les mobiles d'action de l'Etat vis-à-vis des régions peuvent donc être divers et complexes puisque dans le même temps, sa politique peut aussi converger adéquatement avec les intérêts de l'investisseur dans certaines régions. On doit donc cerner de plus près la nature des rapports de forces politiques pour comprendre la politique suivie par l'Etat central.

2. Rapports de force politiques et développement régional

2.1. Le contrôle régional des ministères de 1959 à 1973

Existe-t-il réellement un rapport de force politique favorable à la Flandre ? Une des explications essentielles de la problématique régionale décrite dans cet ouvrage repose sur cette constatation et les données relatives aux aides accordées par l'Etat en faveur de l'expansion économique des régions suggère que des facteurs strictement politiques agissent sur leur affectation. Peut-on vérifier dès lors l'existence d'une prédominance politique de la Flandre dans le contexte de l'application des lois d'expansion économique ?

L'exercice d'un mandat ministériel dans les gouvernements par un mandataire élu d'une région peut contribuer à cerner la réalité des rapports de force entre les régions. Une fonction ministérielle est le reflet de l'accès des régions et des sous-régions au pouvoir central car les ministres sont pour la plupart des parlementaires qui sont élus dans un arrondissement et ils gardent un contact constant avec leur électorat. Dans le système politique belge, le pouvoir d'un ministre est très grand car, *fine finaliter*, la décision politique est prise soit individuellement, soit collectivement par les membres du gouvernement. Les rapports de force politiques doivent nécessairement transparaître au travers des multiples négociations que tisse l'action gouvernementale ⁽²⁰⁹⁾.

2.1.1. La fin du centralisme « national » et l'émergence d'un centralisme régional

La période de 1959 à 1973 est caractérisée par une profonde redistribution des rapports de pouvoir entre les trois grandes régions du pays : la Flandre, la Wallonie et Bruxelles, si l'on en croit l'évolution de la répartition régionale des postes ministériels au sein des gouvernements qui se sont succédés entre 1959 et 1973.

La Flandre maintient de manière quasi constante la prédominance de la représentation ministérielle. Celle-ci reste stable dans le temps à l'exception de deux années (1966 et 1967). La plupart des ministres sont donc flamands.

Mais ce n'est pas là que réside l'intérêt majeur de ces données. On constate, en effet, une progression constante de la représentation wallonne qui passe de 30 % en 1959 à 43 % en 1973. Et chose plus étonnante encore cette progression wallonne n'altère pas la représentation de la Flandre. Elle s'effectue donc au détriment de la région bruxelloise. Aussi peut-on dire que l'on assiste au cours de cette période à la fin d'une centralisation politique « nationale » symbolisée par la capitale au profit d'un centralisme régional. Cette réduction de l'influence politique de la capitale s'est faite à un moment où la Flandre prédominait déjà les rapports de force politiques. C'est entre la Wallonie et Bruxelles que s'est en fait effectuée la re-

(209) Cela n'est pas contradictoire avec l'existence de structures de concertation qui entourent la décision politique. L'influence des partis politiques, l'action des groupes de pression sont aussi conditionnées par le phénomène régional puisque ces organisations agissent en fonction d'une base qui possède une assise régionale. La décision ministérielle traduit aussi la configuration des rapports de force régionaux qui s'est effectuée au travers de leurs influences.

TABLEAU III.2

**Contrôle régional des ministères dans les gouvernements successifs
de 1959 à 1973 (en pourcentage)**

Régions	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Royaume = 100 (en chiffres absolus)
Années				
1959	47	30	23	248
1960	43	32	25	256
1961	41	32	27	264
1962	40	30	30	239
1963	40	30	30	240
1964	40	30	30	240
1965	41	34	24	280
1966	35	39	26	271
1967	36	37	27	266
1968	41	39	20	299
1969	46	39	15	336
1970	46	39	15	336
1971	46	39	15	336
1972	48	38	14	348
1973	43	43	14	422

distribution des relations de pouvoir entre les régions. Comment expliquer que l'on soit arrivé à une telle situation ?

La diminution de l'influence politique de la capitale est depuis toujours un des objectifs majeurs du mouvement flamand. Les hommes politiques flamands ne peuvent qu'acquiescer à l'idée de redistribuer les cartes politiques au détriment de Bruxelles surtout si cette opération n'altère pas leur propre représentation. Bruxelles était d'ailleurs nettement surreprésenté dans les gouvernements. Près de 30 % des mandats ministériels pour une proportion de 15 % de la population, c'est évidemment beaucoup.

Si, par ailleurs, on examine de manière plus approfondie l'évolution du contrôle régional des ministères, on remarque qu'en réalité, la progression de l'influence politique de la Wallonie coïncide avec l'apparition d'un changement profond du comportement électoral des Wallons. Aux élections législatives qui ont eu lieu entre 1965 et 1971, le Rassemblement Wallon connaît un succès grandissant et les partis catholique et socialiste accusent le recul le plus important depuis la seconde guerre mondiale. Pour les deux partis les plus importants des régions, la situation atteint même un seuil critique car leurs revers électoraux s'étendent à l'ensemble du pays. Le C.V.P., aiguillonné par les nationalistes flamands, ne peut lâcher du lest dans les domaines communautaires et institutionnels mais il ne peut pas non plus rester sourd aux mouvements sociaux qui surgissent en Wallonie, au risque de voir se transformer l'équilibre du système politique tout entier.

La solution choisie par les grands partis politiques démontre la capacité adaptative du système politique belge en cette période de déstabilisation ⁽²¹⁰⁾.

Les grands partis traditionnels résistent aux poussées centrifuges des partis régionalistes en intégrant une partie de leurs revendications. C'est à la faveur d'un rééquilibrage des relations de pouvoir entre la représentation régionale de ces partis que s'est opérée la maintenance du système politique. Elle consacre, certes, la fin d'un centralisme « national et unitaire » symbolisé par l'influence politique de Bruxelles mais ces restructurations n'ont pas entamé la prépondérance du pouvoir central sur la décision politique. Dans le concret, l'équilibre du système s'est maintenu grâce à la réintégration du P.S.B. dans le gouvernement en 1968 et le recours

(210) Dans une étude relative à la compétition politique, nous avons constaté dans la période de 1960-1970 l'existence d'une phase d'éclatement à l'intérieur du système politique belge. Entre 1958 et 1971, l'indice de la fractionalisation passe de .57 à .73. Pour une interprétation de ces résultats, voir QUEVIT M. et AIKEN M., *op. cit.*, pp. 40-48.

ensuite à un gouvernement de type « union nationale » regroupant les trois partis traditionnels. Une fois de plus, la suprématie gouvernementale des catholiques (à dominance flamande) — qui est quasi constante depuis le suffrage universel — ne peut suffire à assurer la gestion de l'Etat belge. La participation au pouvoir des socialistes (à dominance wallonne) est à nouveau nécessaire pour surmonter la crise (211). Dans le même temps, la stabilisation du système politique s'est accompagnée d'une multiplication des représentants des sous-régions au sein des équipes gouvernementales. La poussée « inflationniste » des postes ministériels entre 1959 et 1973 est frappante, surtout à partir de 1966.

Dans ce processus, toutes les régions, même les plus périphériques voient s'accroître leur représentation ministérielle mais — fait essentiel — sans que ne se modifie la répartition proportionnelle entre les régions.

2.1.2. Les hommes politiques flamands contrôlent les principaux ministères

Les rapports de forces politiques entre la Flandre et la Wallonie ne sont en fait pas modifiés pour autant car les ministères les plus importants restent contrôlés par des ministres flamands.

TABLEAU III.3

Contrôle régional des ministères par catégories - Période de 1959 à 1973
(en pourcentage)

Régions	Ministères sociaux	Ministères économiq.	Ministères politiques	Ministères culturels	Ministères extérieurs
Flandre	51,5	52,1	50,2	28,6	4,5
Wallonie	43,8	41,0	27,2	35,5	40,6
Bruxelles	4,7	6,9	22,6	35,9	54,9
Royaume	100	100	100	100	100

(211) Les diverses coalitions gouvernementales entre 1958 et 1973 sont intéressantes : durant la crise de 1960 et les grandes révoltes ouvrières qui l'ont accompagnée, le gouvernement était composé du P.S.C. et du P.L.P. (gouvernement Eyskens du 6-11-1958 au 27-3-1961). Il sera suivi en 1961 d'un gouvernement P.S.C.-P.S.B. (gouvernement Lefèvre-Spaak du 25-4-1961 au 24-5-1965 et gouvernement Harmel-Spinoy du 27-7-1965 au 11-2-1966). De 1966 à 1968, nous aurons un gouvernement P.S.C.-P.L.P. C'est aussi à ce moment que la poussée centrifuge se structure et connaît une progression la plus élevée dans les diverses régions du pays. Ainsi, pour assurer une relative stabilité du système, un gouvernement P.S.C.-P.S.B. est mis en place (1968-1973) qui finalement aboutit à un gouvernement tripartite qui marquera la transition des socialistes dans l'opposition. Ces variations mettent en évidence et la fonction de cohésion sociale assurée par l'Etat et la fonction de stabilisation remplie par les socialistes au sein du système politique fortement dominé par les catholiques. Voir à ce sujet, QUEVIT M. et AIKEN M., *op. cit.*, La compétition entre les partis, pp. 33-42.

Le pouvoir réel d'un ministre peut être différent selon la nature du ministère. Un ministre des Travaux publics ou des Finances possède plus de pouvoir qu'un secrétaire d'Etat à la Culture par l'ampleur des budgets qu'il gère et la nature de ses compétences. Or, les flamands contrôlent durant toutes ces périodes à plus de 50 % les trois catégories essentielles de ministères :

- *les ministères à compétences économiques* : c'est-à-dire ceux dont la fonction est directement liée à l'exercice de l'activité économique (ex. ministères des Affaires économiques, des Travaux publics, Transports et Communications, Classes Moyennes, Economie régionale, Agriculture, etc...) ;
- *les ministères à compétences politiques* : c'est-à-dire dont la fonction essentielle est liée à la coordination des divers départements ministériels et au maintien de la cohésion sociale : Premier ministre, ministères des Finances, de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense nationale... ;
- *les ministères à compétences sociales* : c'est-à-dire ceux qui traitent des problèmes sociaux, prévoyance sociale, emploi et travail, santé publique et famille, logement...

La répartition flamande reflète même un équilibre entre les différentes forces sociales qui est conforme au caractère populiste de la société flamande. La Flandre est ainsi capable de répondre aux intérêts des diverses classes sociales de sa région et elle peut mieux se prémunir des conflits qui peuvent surgir entre les classes sociales sur son territoire.

En Wallonie, le contrôle régional est nettement moins bien réparti et il s'exerce essentiellement sur les ministères à compétences sociales, et dans une moindre mesure, sur les ministères à compétences économiques et à compétences extérieures (c'est-à-dire, les Affaires étrangères, le Commerce extérieur, la Coopération au Développement).

Quant à Bruxelles, sa position insignifiante dans les ministères de nature économique et sociale et faible dans les ministères de nature politique traduit bien le déclin de la capitale au sein des mécanismes de la décision politique du pays.

Il est d'ailleurs paradoxal de constater le peu d'importance que les flamands attribuent au contrôle des ministères à objet culturel (ex. Education Nationale, Affaires Culturelles...) alors que toutes les revendications du mouvement flamand s'articulent autour de l'autonomie culturelle du peuple flamand. Les conflits entre les régions ont même souvent été pré-

sentés comme la résultante d'une tension culturelle en Flandre, opposée à une tension économique en Wallonie. En contrôlant les ministères à compétence économique, sociale et politique, les leaders flamands ont bien perçu la nature réelle de la problématique régionale. L'autonomie culturelle est une revendication essentielle pour maintenir l'unité et la cohésion de la communauté flamande, mais l'enjeu réel de la question régionale, c'est avant tout l'exercice du pouvoir dans toutes ses dimensions politique, sociale et économique. En obtenant l'autonomie culturelle par la loi de décembre 1970, il ne restait plus rien au sein de l'Etat belge qui ne soit défavorable au développement global de la Flandre.

2.2. L'impact du contrôle des ministères sur la politique économique régionale

2.2.2. Le pouvoir « inégal » des ministères

La nécessité pour une région d'avoir un rapport de force politique favorable pour son propre développement apparaît plus évidente encore si l'on sait que l'accès au gouvernement central est un facteur essentiel de l'intervention de l'Etat.

TABLEAU III.4

Coefficient de rang de Spearman entre l'aide de l'Etat et le contrôle régional des ministères au sein des gouvernements successifs de 1959 à 1973 (N = 8)

Types de ministères	Contrôle régional
	Aides Etat
Ensemble des ministères	.75 *
Ministères économiques	.79 *
Ministères politiques	.67 *
Ministères sociaux	.66 *
Ministères culturels	.63
Ministères extérieurs	.32
Ministères politiques + économiques	.83 **

* P < .05 test de signification (one tailed).

** P < .01 test de signification (one tailed).

L'analyse de corrélation montre en effet que plus une région contrôle de ministères, plus elle reçoit des aides économiques du pouvoir central dans le cadre des lois d'expansion. Cela ne veut pas dire que l'Etat ne donne pas d'aides aux autres régions, mais son intervention y est nettement plus limitée.

Ainsi, la relation entre l'aide du pouvoir central et le contrôle des ministères est fort significative lorsque le contrôle de la région s'exerce sur l'ensemble des ministères. Dans ce cas, un rapport de force politique semble jouer globalement en faveur de la région. Il est cependant aussi très significatif de constater que les trois catégories de ministères à compétences économiques, politiques et sociales qui sont, aussi, le plus souvent gérés par des ministres flamands, affectent un coefficient élevé. Il est donc nettement plus intéressant pour une région d'occuper des catégories de ministères. Le fait d'avoir un ministre, élu mandataire dans sa région, ne suffit donc pas, encore faut-il pouvoir accéder aux bons postes ministériels. La relation est en effet plus significative encore pour les ministères de nature économique et de nature politique. Or, pour la période de 1959 à 1973, ces ministères sont contrôlés à 51 % du temps par des ministres flamands contre 34 % des ministres wallons et 15 % seulement de la période par des ministres appartenant à la région bruxelloise.

Tous les ministères ne s'égalent pas sous l'angle du développement économique à en juger aussi la faible relation entre les aides et le contrôle des ministères à compétence extérieure. Ce n'est dès lors pas un hasard si ces ministères ne sont contrôlés par des ministres flamands que pour 4 % de la période contre 41 % par des Wallons et 55 % par des Bruxellois.

Il est donc essentiel pour une région de posséder un maximum de ministres dans une équipe gouvernementale, mais il faut aussi que ce soit de préférence dans des ministères vitaux tels que ceux qui ont une incidence directe sur l'action économique de l'Etat ou qui jouent un rôle important dans la coordination de la gestion publique (Premier Ministre, Finances, etc...). Le contrôle majoritaire des ministres flamands dans ces ministères montre que si l'aide de l'Etat s'est orientée plus favorablement vers la Flandre, c'est parce que les rapports de force politiques sont globalement favorables à cette région du pays. Cela lui permet un contrôle plus stable dans le temps aux endroits-clés de la décision politique.

2.2.3. L'autonomie « relative » du politique

L'intervention de l'Etat est certes déterminante pour le développement d'une région, comme en témoigne l'accès à la décision ministérielle. Mais si maintenant, on examine la relation entre le contrôle régional des ministères et l'aide du pouvoir central *à travers le temps* dans chacune des régions du pays, on observe des situations sensiblement différentes selon les régions.

Certes, la relation est positive et elle est plus significative lorsqu'il s'agit du contrôle des ministères économiques et politiques mais on ne peut généraliser cette relation sur l'ensemble des sous-régions. Celle-ci est significative pour la plupart des provinces, surtout celles d'Anvers et de Liège ainsi que le Limbourg, Namur et la Flandre orientale. Mais les coeffi-

TABLEAU III.5

Coefficients de corrélation de Pearson entre l'aide de l'Etat et le contrôle régional des ministères au sein des gouvernements successifs de 1959 à 1973 par région (N = 15)

Provinces	Aides de l'Etat	
	Contrôle régional	
Anvers	.77	** (1)
Fl. Occidentale	.23	(2)
Fl. Orientale	.47	* (2)
Limbourg	.50	* (1)
Hainaut	.29	(1)
Liège	.67	** (1)
Luxembourg	.40	(2)
Namur	.60	* (2)

* P < .05 test de signification (one tailed).

** P < .01 test de signification (one tailed).

(1) Contrôle régional des Ministères économiques et politiques.

(2) Contrôle régional de l'ensemble des Ministères.

cients sont faibles pour la province du Hainaut, de la Flandre occidentale et le Luxembourg. Cette constatation suggère que dans ces provinces, le facteur politique de l'accès au gouvernement n'a pas joué comme dans les autres. S'il y a eu effectivement des aides de l'Etat, d'autres facteurs ont dû intervenir, comme par exemple, l'influence d'une personnalité locale au sein d'un parti politique, d'une administration, ou tout simplement un milieu plus intéressant pour un investisseur potentiel. Nous savons, en effet, que le comportement des agents économiques précède dans de nombreux cas l'intervention de l'Etat. Il apparaît dès lors intéressant de cerner l'impact conjoint des décisions des investisseurs et du contrôle régional des ministères dans la politique d'affectation des aides du pouvoir central. Par l'analyse de régression dont nous reproduisons les résultats en annexe 4, on arrive ainsi à deux constats essentiels :

1. Les deux variables conjuguées expliquent dans de nombreux cas les mobiles de la décision politique dans la politique d'aide économique. Lorsqu'une région conjugue un intérêt économique pour l'investisseur et possède un accès important au pouvoir central, elle reçoit par le fait même le plus d'aides de l'Etat. La région qui accuse le meilleur résultat est la province d'Anvers. Ce n'est pas étonnant car la région anversoise est attractive économiquement par la présence de ses installations maritimes qui n'ont fait que croître depuis le début du siècle. Mais la métropole anversoise, par la stratégie du V.E.V., est aussi le lieu où s'est concentré l'un des noyaux essentiels de la bourgeoisie industrielle flamande, dont on connaît l'influence politique.

2. On cerne mieux aussi la relation conjuguée des deux variables. D'une manière générale, la variable qui refléchit la décision d'investir est plus souvent significative que celle qui refléchit le contrôle politique dans les régions. En réalité, le pouvoir politique assume une double fonction par rapport au développement des formes économiques. Il intervient de *manière compensatoire* pour maintenir la cohésion sociale dans le cas où l'investissement privé fait défaut. Le résultat de la province de Liège est à ce titre révélateur. Son intervention a par contre un effet de *multiplieur* si elle se conjugue avec l'apport d'investissements nouveaux et créateurs d'emplois.

Les résultats obtenus par cette méthode purement quantitative trouvent ainsi leur signification dans l'approche historique du phénomène régional dont les principaux mécanismes sociaux ont été développés dans la première partie de cet ouvrage. Loin d'aboutir à des conclusions opposées, il est intéressant de constater que les deux méthodes conduisent à des inter-

prétations convergentes. Les relations entre l'Etat et le capital constituent un tissu d'interactions complexes qui échappe au simple déterminisme historique de type mécaniste. Cela ne veut pas dire que l'Etat est indépendant vis-à-vis des agents économiques mais que chacun d'eux répond à leur logique propre. La logique de développement des formes économiques répond à des déterminations de profit et de maximisation du capital relatives au champ de la concurrence. La logique du pouvoir politique répond aux intérêts des classes sociales qui le contrôlent ainsi qu'aux nécessités du maintien d'une cohésion sociale capable de garantir la stabilité du système social. Parfois, elles se rencontrent, parfois elles se séparent, le plus souvent cependant, elle se conjuguent aux tendances naturelles de l'évolution économique.

Chapitre IV

Stratégie des agents économiques, politique du Pouvoir Central et développement structurel des régions

La doctrine officielle du pouvoir central attribue un double objectif à la politique régionale des pouvoirs publics. L'aide financière de l'Etat aux investissements doit assurer la mutation structurelle de l'économie tout en supprimant les disparités de développement entre les diverses régions du pays. Autrement dit, l'Etat doit favoriser par sa politique économique une croissance industrielle fondée sur l'interdépendance et non le déséquilibre entre les régions.

Dans la réalité, les résultats des lois d'expansion montrent que l'action de l'Etat converge avec celle des agents économiques sans toutefois que son comportement ne se confonde totalement à celui de l'investisseur. L'Etat répartit aussi ses aides en fonction de critères essentiellement politiques et il applique des politiques différentielles selon les régions. Mais dans quel sens ?

L'analyse des résultats des lois d'expansion réalisée au chapitre précédent cerne mieux les facteurs institutionnels qui agissent sur les décisions économiques du pouvoir central mais les relations constatées ne permettent pas encore de conclure à l'efficacité ou à l'inefficacité de sa politique régionale.

Pour cela, il faut confronter les résultats des lois d'expansion économique à l'évolution de la structure économique et sociale des régions. Le

TABLEAU IV.1

Synthèse des principales variables sélectionnées

Catégorie de variables	Indicateurs utilisés. Données collectées	Sources des données
Décisions des agents économiques	Investissements industries	Bulletin I.N.S.
	Investissements étrangers	Rapport annuel du Service d'Expansion Economique du Ministère des Affaires Economiques
Emploi	Emploi industriel	Rapport annuel O.N.S.S.
	Emploi privé global	Idem
Main-d'œuvre potentielle	Assurés contre le chômage - hommes	Département du Travail - U.C.L.
	Assurés contre le chômage - femmes	Idem
	Assurés contre le chômage (total)	Idem
Salaires-revenus	Gains journaliers moyens - hommes	Département du Travail - U.C.L.
	Gains journaliers moyens - femmes	Idem
	Gains journaliers moyens (total)	Idem
Chômage	Chômage complet	Département du Travail - U.C.L.
	Chômage total (complet + partiel)	Idem
Création - Fermeture d'entreprise	Entreprise de grande dimension (+ 500 ouvriers)	Rapport annuel O.N.S.S.
	P.M.E. (5-499)	Idem
	Nombre total	Idem
Décisions du pouvoir central	Investissements aidés par l'Etat	Rapport annuel aux Chambres législatives de l'application des lois d'expansion économique

gouvernement belge affirme, en effet, appliquer une politique d'aides sélective en fonction de critères de sous-développement tels que le sous-emploi structurel (actuel et prévisible), le déclin réel d'activités économiques, le niveau de vie anormalement bas et la lenteur de la croissance économique. En conséquence, l'action de l'Etat doit, au niveau de chaque région, agir favorablement sur les principaux facteurs structurels qui constituent l'épine dorsale du développement économique tels que, par exemple, l'emploi industriel et tertiaire, la création d'entreprises et l'accroissement des investissements privés (belges et étrangers), la diminution du chômage (partiel ou complet), l'occupation de la main-d'œuvre potentielle et bien sûr, l'élévation des revenus des habitants de la région. Dans ce chapitre, on tentera d'évaluer l'impact de la politique d'expansion économique du pouvoir central sur ces divers facteurs structurels de la région (212).

1. Les investisseurs contribuent au développement différentiel de la Flandre et de la Wallonie

S'il est logique de s'interroger sur l'importance que le pouvoir central attribue au degré de développement d'une région avant de décider de ses aides économiques, il est aussi tout aussi logique de connaître au préalable si cette préoccupation est celle des investisseurs.

Dans le système socio-politique belge, la primauté de l'investisseur sur l'action de l'Etat est un des postulats de base de la politique économique appliquée par les gouvernements. Les détenteurs de capitaux sont aussi les détenteurs de l'initiative industrielle, non que l'Etat ne puisse en avoir les capacités objectives, mais bien parce que tout simplement les législations en matière économique et les institutions créées à cet effet ne lui donnent guère de pouvoir réels en ce domaine.

La philosophie qui a guidé la création de la Société Nationale d'Investissement n'était pas favorable à l'intervention dynamique de l'Etat dans le redéploiement industriel du pays. Des verroux institutionnels pèsent

(212) Nous tenons à remercier l'équipe de recherche du Département du Travail de l'U.C.L. et très particulièrement M. Paul BODSON qui a mis à notre disposition de nombreuses séries statistiques auxquelles il avait été procédé à des ajustements nécessaires. Voir à cet égard, LEROY R., en collaboration avec BODSON P. et LIEVENS J., *Examen de statistique concernant le marché du travail*, OBAP et Département du Travail de l'U.C.L., 1972. Nous remercions également les membres des divers services de l'Institut National des Statistiques qui nous ont aidé à reconstituer des séries temporelles dont certaines années étaient manquantes. Ils nous ont aussi procuré les indices de base utilisés par la comptabilité nationale afin d'ajuster à prix constants les données de nature monétaire (investissement, salaires, ...).

sur le fonctionnement de l'institution et empêchent l'Etat d'exercer une action volontariste sur la politique d'investissement à long terme.

Pour le holding public approuvé par le Sénat le 4 mars 1976, des entraves identiques existent. La possibilité pour l'Etat de créer des initiatives industrielles publiques est liée à l'avis d'un comité d'investissement dont les membres sont choisis parmi des personnalités du monde des affaires. Lorsque l'avis de ce comité est négatif, le recours à l'approbation gouvernementale est exigé⁽²¹³⁾. Les rapports de force économiques s'entremêlent à nouveau aux rapports de force politiques. Et si les statuts du holding public reconnaissent à l'Etat un pouvoir d'initiative lorsque l'intérêt stratégique de l'économie le commande, le fonctionnement de l'institution prive les pouvoirs publics d'une réelle autonomie d'action. En effet, les rapports de forces politiques sont encore à ce point favorables à l'initiative privée qu'il est peu probable qu'un Conseil de Ministres puisse s'opposer sur un projet d'envergure à un avis négatif du comité d'investissement. Depuis la création de cette institution, on ne connaît aucun cas d'initiative industrielle publique décidée par le pouvoir central. Dans le contexte belge, l'action de l'investisseur reste déterminante car il ne se trouve pas de majorité politique suffisamment forte pour doter les pouvoirs publics d'une réelle autonomie dans le domaine économique. La décision de rationaliser ou de procéder à des investissements par le secteur privé joue un rôle capital dans la politique régionale car elle modèle nécessairement le devenir des régions.

Il est, dès lors, essentiel de savoir si le comportement des investisseurs est mû par le souci d'harmoniser et de rééquilibrer les écarts entre les régions. Une manière relativement simple de mesurer ce phénomène est de calculer la corrélation entre les investissements privés réalisés dans une région et les facteurs structurels de l'environnement de cette région (ex. emploi, salaire, chômage, etc...) (214).

(213) Cette procédure est exigée dans les cas suivants :

- la création d'une entreprise publique (participation à 100 %) ;
- prises de participation dépassant 75 % ;
- reprises d'actions existantes sans l'avis du Conseil d'administration de la société intéressée.

(214) Nous avons emprunté à l'analyse de série chronologique la méthode des modèles à retards échelonnés car ils permettent de rendre compte d'une variation non immédiate dans le temps entre la variable dépendante et les diverses variables indépendantes. L'idée de base de cette procédure consiste à reconnaître qu'une variable réagit à une autre sur l'intervalle d'une ou plusieurs années plutôt qu'instantanément ($t - n$). Nous nous limitons à l'examen de l'analyse de corrélation car le nombre limité de points dans le temps ($t = 15$) rend précaire l'utilisation de l'analyse de régression. Chaque décalage augmente la présence de la multicollinéarité ainsi que l'auto-corrélation des erreurs. Pour plus de détails, voir PHILIPS L. et BLOMME R., *op. cit.*, p. 51 ; CHRIST C.F., *Econometric models and methods*, M.Y. Wiley, 1966, pp. 521-531 ; KLEIN C.R., The estimation of distributed lags, *Econometrica*, vol. 6., 1958, pp. 553-565. Nous avons appliqué, ici, l'hypothèse de l'antériorité temporelle des variables structurelles (variables indépendantes) sur la décision d'investir (variable dépendante). Les variables indépendantes ont été décalées d'une et de deux années ($t - 1$ et $t - 2$).

TABLEAU IV 2

Coefficients de corrélation de Pearson entre la décision d'investir et diverses variables structurelles de développement - 1959-1973 (t-1)

Régions	Facteurs structurels								
	Chômage	Emploi industriel	Emploi privé	Main-d'œuvre - Hommes potentielle	Main-d'œuvre - Femmes potentielle	Salaires - Hommes	Salaires - Femmes	Entreprises nouvelles	Chômage complet
Anvers	-.67	.79	.79	.86	.76	.83	.84	.61	-.60
Flandre Occidentale	-.56	.81	.86	.13	.85	.47	.82	.85	-.52
Flandre Orientale	-.63	.72	.78	.80	.73	.79	.79	.61	-.61
Limbourg	-.74	.48	.48	.54	.43	.44	.40	.37	-.44
Hainaut	.14	-.47	.37	.20	.81	.80	.80	.88	.48
Liège	.11	-.08	.07	-.38	.15	.13	.12	.36	.16
Luxembourg	.31	.35	.30	-.13	.03	.08	.12	.20	.20
Namur	.43	-.70	.05	.45	.62	.71	.72	.43	.45
Brabant	-.33	.07	.76	.81	.86	.89	.89	.81	

TABLEAU IV.3

Coefficients de corrélation de Pearson entre la décision d'investir
et diverses variables structurelles de développement - 1959-1973 (t-2)

Régions	Facteurs structurels								
	Chômage	Emploi industriel	Emploi privé	Main-d'œuvre - Hommes potentielle	Main-d'œuvre - Femmes potentielle	Salaires - Hommes	Salaires - Femmes	Entreprises nouvelles	Chômage complet
Anvers	-.66	.74	.73	.82	.74	.81	.82	.48	-.60
Flandre Occidentale	-.54	.64	.63	-.15	.72	.45	.81	.76	-.48
Flandre Orientale	-.71	.79	.75	.79	.75	.77	.77	.43	-.65
Limbourg	-.70	.22	.26	.31	.29	.27	.25	.26	-.31
Hainaut	.35	-.47	.25	.37	.82	.86	.86	.75	.71
Liège	.42	-.19	-.16	-.41	.10	.07	.09	.40	.39
Luxembourg	.53	-.13	-.13	-.21	-.03	.09	.11	-.12	.60
Namur	.48	-.57	.05	.24	.59	.68	.68	.32	.42
Brabant	-.15	.08	.71	.80	.83	.90	.90	.74	

Les résultats obtenus pour la Flandre et pour la Wallonie frappent par leur discordance, et cela pour chacune des provinces de ces deux régions.

Dans les sous-régions wallonnes, la relation entre les décisions des investisseurs et les facteurs structurels de la région sont faibles et les coefficients sont peu significatifs à l'exception de la présence d'une main-d'œuvre féminine qui semble constituer un facteur attractif d'investissement dans les provinces de Namur et du Hainaut. La Wallonie apparaît bien être une région en déclin comparée aux résultats impressionnants de la Flandre. Ceux-ci affichent une relation inverse à ceux de la Wallonie. En Flandre, l'investisseur répond de manière quasi systématique à un milieu favorable à la croissance comme en témoigne le *rapport positif* avec l'emploi tant industriel que global, la main-d'œuvre potentielle tant féminine que masculine, la création d'entreprises nouvelles et le *rapport négatif* avec le chômage tant complet que partiel ⁽²¹⁵⁾.

Le développement différentiel des deux régions est donc une caractéristique essentielle du développement économique de la Belgique, comme le confirme d'ailleurs un indicateur de croissance économique tel que le produit intérieur brut, entre 1959 et 1971. Au cours de cette période, tant la part relative des régions au sein du produit national brut que le taux d'accroissement moyen du P.I.B. de chacune des provinces montre que le développement des provinces flamandes est supérieur à celui des provinces wallonnes. Il est de même pour l'examen du P.I.B. par habitant. (Annexe 5).

En Wallonie, on est donc en présence d'un mode de développement caractérisé par le déclin ou la stagnation économique. En Flandre, nous sommes en présence d'un mode de développement fondé sur la croissance, toutes choses étant égales par ailleurs.

Deux raisons essentielles peuvent expliquer cette situation du point de vue de l'investisseur :

1. La décision d'investir est déterminée avant tout par la rentabilité du capital. Il n'est, en effet, pas dans la logique du raisonnement capitaliste d'investir dans des régions n'offrant pas un milieu favorable à l'accrois-

(215) Le rapport positif de l'investissement et des salaires indique que la croissance des salaires n'influence pas négativement la décision d'investir dans cette région. Il est en outre intéressant de remarquer que les résultats refléchissent les modalités particulières de développement des régions. Ainsi, en Flandre Occidentale, la variable féminine paraît être un facteur attractif plus important que la variable masculine. Néanmoins, nous sommes frappés de l'étonnante homogénéité des résultats obtenus sur l'ensemble des régions flamandes par rapport à ceux de la Wallonie.

sement du taux de profit. En Flandre, la croissance économique joue favorablement sur la stratégie financière des agents économiques. Les investissements réalisés sont des investissements d'expansion tandis qu'en Wallonie, les investissements rationalisent l'appareil de production et ils ont des effets négatifs sur la structure socio-économique de la région. Le déclin et/ou la stagnation qui caractérisent les provinces wallonnes ne semblent pas se modifier par la seule politique d'investissement du secteur privé.

2. Si, en plus, nous tenons compte du fait que la décision d'investir est préalable à toute forme concrète de développement, les résultats comparés de la Flandre et de la Wallonie mettent en évidence le peu d'intérêt des investisseurs privés pour la politique régionale. Les déséquilibres régionaux sont loin d'être une priorité de la stratégie des agents économiques. La recherche de la rentabilité du capital est bien plutôt de nature à créer et à renforcer les disparités régionales plutôt qu'à les supplanter.

Ces constatations sont d'une importance capitale pour estimer l'action de l'Etat car elle confronte les pouvoirs publics à un dilemme fondamental. Ceux-ci dans l'utilisation de l'argent de la collectivité peuvent-ils appliquer une politique régionale qui réduise les disparités entre les régions alors que les moyens légaux et réglementaires ne leur permettent pas d'entraver la primauté décisionnelle des investisseurs privés ? En d'autres termes, face au développement différentiel de la Flandre et de la Wallonie, le pouvoir central a-t-il appliqué une politique d'aides correctives dans le but de réduire les écarts entre les régions ?

2. Le Pouvoir Central suit-il le mouvement naturel des forces économiques ?

Si, à l'instar de l'analyse du comportement des agents économiques, on examine comment le pouvoir central réagit aux facteurs structurels des régions, on constate deux comportements différents dans sa politique d'aides.

L'Etat ne semble pas se comporter de la même manière en Flandre qu'en Wallonie. Dans la plupart des provinces flamandes, la corrélation entre les aides de l'Etat et les variables régionales se rapprochent très fort des résultats obtenus pour les agents économiques.

L'action du pouvoir central va donc dans le sens de la croissance de

TABLEAU IV.4

Coefficients de corrélation de Pearson entre la politique d'expansion économique
du pouvoir central et diverses variables structurelles - 1959-1973 (t-1)

Régions	Investissements créés	Chômage	Emploi Industriel	Emploi privé	Main-d'œuvre potentielle - Hommes	Main-d'œuvre potentielle - Femmes	Salaires - Hommes	Salaires - Femmes	Nouvelles entreprises	Chômage complet
Anvers	.52	-.28	.40	.40	.50	.38	.52	.54	.24	
Flandre Occidentale	.52	-.32	.42	.41	-.21	.50	.47	.70	.61	-.25
Flandre Orientale	.17	-.21	.31	.31	.23	.19	.34	.35	.22	-.34
Limbourg	.39	-.33	.42	.42	.46	.38	.43	.39	.33	-.09
Hainaut	.46	.40	-.48	.15	.39	.68	.69	.71	.50	.74
Liège	-.38	.55	-.26	-.29	.06	.26	.24	.23	.25	.54
Luxembourg	-.42	.28	.03	.10	.06	.20	.23	.20	.26	.46
Namur	.14	-.04	-.48	.13	.33	.61	.62	.61	.44	.43
Brabant	.56	.21	-.47	.35	.54	.65	.66	.66	.71	

TABLEAU IV.5

Coefficients de corrélation de Pearson entre la politique d'expansion économique du pouvoir central et diverses variables structurelles - 1959-1973 (t-2)

Régions	Investissements créés	Chômage	Emploi Industriel	Emploi privé	Main-d'œuvre potentielle - Hommes	Main-d'œuvre potentielle - Femmes	Salaires - Hommes	Salaires - Femmes	Nouvelles entreprises	Chômage complet
Anvers	.62	-.20	.31	.32	.48	.35	.54	.55	.02	-.19
Flandre Occidentale	.30	-.30	.40	.32	-.49	.32	.26	.79	.37	-.27
Flandre Orientale	.48	-.27	.24	.23	.25	.24	.31	.32	.07	-.28
Limbourg	.16	-.07	.25	.25	.30	.27	.35	.33	.13	.18
Hainaut	.29	.37	-.49	.04	.56	.72	.72	.73	.38	.74
Liège	-.49	.68	-.46	-.28	.37	.56	.52	.51	.46	.56
Luxembourg	.02	.47	-.00	.14	.31	.49	.43	.40	.35	.50
Namur	.18	.13	-.03	.47	.58	.56	.57	.56	.54	.06
Brabant	.40	.17	-.19	.45	.63	.67	.76	.77	.54	.54

la Flandre et elle ne diffère pas essentiellement de celle des agents économiques. En Wallonie, il semble que l'existence d'un chômage structurel ait influencé favorablement les décisions du pouvoir central pour les principales provinces wallonnes mais on ne peut pas déduire de cette constatation que les aides de l'Etat ont contribué au renouveau wallon. En effet, l'aide de l'Etat en Wallonie ayant été principalement affectée au secteur sidérurgique et à celui des fabrications métalliques, le volume des aides a pu contribuer à soutenir la politique de rationalisation des holdings privés. Dès lors, même si l'existence d'une pression sociale due à l'existence d'un sous-emploi important a contribué à orienter les aides de l'Etat vers la Wallonie, cette politique peut encore avoir des effets négatifs pour la région. Pour éclaircir cette situation, il faut examiner les effets des lois d'expansion au sein de chaque région afin d'évaluer si la politique suivie a des résultats favorables tant dans les régions en déclin que dans les régions en croissance.

De cette section, on peut toutefois déduire que les investisseurs agissent principalement en fonction de la logique de la rentabilité sans se soucier du problème des disparités régionales. Le pouvoir central, quant à lui, pratique une politique sensiblement différente selon les régions. Il répond positivement à la logique du capital, tant en Flandre qu'en Wallonie mais dans la première région son action s'inscrit dans un contexte de croissance tandis qu'en Wallonie, il réagit aux problèmes de déclin que connaissent certaines provinces wallonnes — surtout le Hainaut et la province de Liège, mais sans que l'on puisse affirmer déjà que son action soit efficace sous l'angle du développement régional.

3. Les effets de la politique régionale du Pouvoir Central sur le devenir des régions

L'efficacité de la politique régionale est fonction de la cohérence entre les objectifs de l'Etat et sa pratique de sélection des aides. Le pouvoir central affirme poursuivre un double objectif complémentaire : la mutation structurelle de l'économie combinée à une harmonisation des disparités régionales. Les diverses régions du pays connaissent des niveaux de développement différentiels qui affectent globalement chacune des deux grandes régions du pays. Les régions flamandes connaissent une croissance constante de leur potentiel économique et social, tandis que les régions wallon-

nes affectent un déclin structurel important dans les régions de vieille industrialisation et une stagnation continue dans les régions à dominance rurale.

La politique régionale doit, si elle veut être efficace, appliquer des aides qui agissent positivement sur les facteurs qui structurent le développement régional. L'analyse du rôle joué par les aides ne peut, en effet, s'effectuer sans référence aux facteurs autres que l'investissement privé. Nous imaginons difficilement une entreprise qui investisse dans une région en fonction uniquement de l'aide maximale qu'elle peut obtenir de l'Etat. C'est d'autant plus vrai pour les régions en déclin, qui n'offrent pas un milieu favorable à la concurrence. Dans leur cas, il est vital que l'Etat rétablisse les conditions favorables à l'investissement par une action volontariste sur les facteurs structurels de la région. Ce n'est qu'alors que l'on peut conclure à l'efficacité d'une politique régionale. Dans le cas de la Belgique, celle-ci doit opérer une modification sensible du mode de développement des régions wallonnes par rapport aux régions flamandes. Concrètement, si on applique l'analyse de corrélation, cela veut dire que son action doit avoir une relation positive avec l'emploi, la main-d'œuvre potentielle et les salaires tout en affectant une relation négative avec le chômage ⁽²¹⁶⁾.

Les résultats obtenus sont frappants. Un simple coup d'œil sur les coefficients par région indique l'existence d'une contradiction profonde dans la politique adoptée par le pouvoir central en Flandre et en Wallonie.

En Flandre, les relations entre l'aide de l'Etat et les facteurs régionaux montrent que la politique gouvernementale agit favorablement sur la croissance de la région tandis qu'en Wallonie, les relations observées indiquent que l'action du pouvoir central n'agit pas à l'encontre de son déclin. En d'autres termes, la politique régionale, parce qu'elle procède d'une législation qui use des mêmes instruments pour chaque région, favorise la croissance économique et sociale de la Flandre tout en maintenant le déclin structurel de la Wallonie.

Pour saisir la nature exacte de cette constatation, examinons plus en détails les résultats région par région, province par province.

(216) Nous appliquons ici l'hypothèse de la postériorité temporelle des facteurs structurels sur les décisions du Pouvoir Central. L'aide de l'Etat est donc, dans ce cas, la variable indépendante que nous avons décalée de une et de deux années et ce dans le but de saisir, au niveau d'une tendance générale, les effets à terme de la politique régionale du Pouvoir Central.

TABLEAU IV.6

Coefficient de corrélation de Pearson entre la déclin du pouvoir central et diverses variables structurelles.
Analyse des effets de la politique du pouvoir central (t-1)

Régions	Investissements créés	Chômage	Emploi industriel	Emploi privé	Main-d'œuvre potentielle - Hommes	Main-d'œuvre potentielle - Femmes	Salaires - Hommes	Salaires - Femmes	Nouvelles entreprises	Chômage complet
Anvers	.58	-.41	.76	.68	.65	.61	.56	.58	.68	-.38
Flandre Occidentale	.66	-.34	.73	.73	.24	.68	.27	.41	.85	-.36
Flandre Orientale	.18	-.46	.43	.43	.47	.39	.34	.35	.37	-.43
Limbourg	.26	-.05	.50	.45	.52	.43	.51	.55	.38	.06
Hainaut	.84	.29	-.44	.46	.17	.71	.17	.22	.77	.43
Liège	.31	-.02	.05	.10	-.38	-.07	.01	.02	.21	-.01
Namur	.81	.33	-.37	-.02	.37	.34	.38	.41	.32	.40
Luxembourg	.32	.09	.17	.10	-.13	.06	.04	.03	.13	-.01
Brabant	.78	.03	-.36		.48	.66	.26	.27	.76	

TABLEAU IV-7

Coefficient de corrélation de Pearson entre la décision du pouvoir central et diverses variables structurelles.
Analyse des effets de la politique du pouvoir central (t-2)

Régions	Investissements créés	Chômage	Emploi Industriel	Emploi privé	Main-d'œuvre potentielle - Hommes	Main-d'œuvre potentielle - Femmes	Salaires - Hommes	Salaires - Femmes	Nouvelles entreprises	Chômage complet
Anvers	.61	-.24	.82	.82	.79	.82	.26	.28	.83	-.25
Flandre Occidentale	.88	-.37	.84	.86	.49	.88	-.08	-.18	.88	-.23
Flandre Orientale	.77	-.54	.57	.56	.53	.52	.14	.15	.48	-.43
Limbourg	.20	.61	.57	.55	.62	.57	.31	.38	.44	.60
Hainaut	.75	.11	-.06	.66	.23	.71	.27	.31	.86	.20
Liège	.53	-.04	.09	.21	-.27	.06	.01	.00	.21	-.08
Namur	.71	.31	.02	.57	.76	.53	.11	.14	.67	.21
Luxembourg	.31	-.24	.17	.09	.05	.05	.14	.12	.19	-.10
Brabant	.66	.35	-.62	.52	.38	.67	-.24	-.21	.72	

En Flandre, l'ensemble des variables réagit selon le rapport attendu. Nous obtenons une relation positive très élevée avec l'emploi industriel et global, la main-d'œuvre féminine et masculine, les salaires féminins et masculins, la création d'entreprises nouvelles et certes, l'investissement réalisé dans la région, surtout pour les provinces d'Anvers et de Flandre occidentale. Dans la province du Limbourg, les relations sont significatives pour les variables essentielles : emploi industriel et global, main-d'œuvre masculine et féminine, salaires tant féminins que masculins.

La situation de la Flandre orientale est cependant particulièrement intéressante. Dans cette région, les résultats sont légèrement plus défavorables dans le sens où nous obtenons les rapports escomptés de la croissance, mais à un degré de signification moindre. Or, il est important de noter qu'une part de la croissance de cette région repose sur le développement de la sidérurgie maritime dont nous savons qu'elle fut la réaction de la bourgeoisie industrielle belge et européenne au déclin du capitalisme industriel basée sur les secteurs d'industries lourdes, déclin qui n'a fait que s'accroître depuis 1965. Il n'est donc pas étonnant que nous obtenions de moins bons résultats pour cette province.

Plus fondamentalement, ces résultats nous suggèrent que la *politique de l'Etat lorsqu'elle s'applique dans un contexte de développement de croissance économique se greffe parfaitement sur la logique du capital*. Cette conclusion apparaît clairement si nous examinons les effets de sa politique à terme (voir tableau IV.7). Les relations constatées demeurent hautement significatives et même s'améliorent pour l'investissement, l'emploi industriel et tertiaire, la main-d'œuvre masculine et féminine et la création d'entreprises nouvelles, autant de facteurs qui réfléchissent la croissance. Par contre, la relation aux salaires, tant masculins que féminins, ainsi qu'au chômage, n'est plus significative. Concrètement, cette tendance suggère qu'à terme, la politique régionale du pouvoir central n'influence plus positivement les revenus et le chômage mais essentiellement des facteurs d'attractivité de l'investisseur et de rentabilité économique.

En Wallonie, d'autre part, les résultats obtenus sont dramatiques. *L'aide de l'Etat ne modifie en aucun cas le mode de développement des provinces wallonnes, même à terme.*

En effet, nous n'obtenons aucune relation significative avec, et le chômage, et l'emploi industriel et global, et la main-d'œuvre potentielle, et les salaires tant féminins que masculins. La seule exception est la relation positive significative avec les variables de l'emploi global, de la main-

d'œuvre féminine et de la création d'entreprises dans la province du Hainaut, ce qui suggère que le développement de la région s'est essentiellement réalisé au profit d'une main-d'œuvre moins chère et plus mobile dans le secteur tertiaire.

Pour l'investissement, les résultats obtenus sont sensiblement différents des autres variables. Nous obtenons une relation positive qui est hautement significative dans les provinces de Namur et du Hainaut et qui le devient à terme dans la province de Liège. Ceci confirme nettement que l'aide de l'Etat vise essentiellement à soutenir la stratégie de rationalisations des agents économiques dominants de la région sans tenir compte des implications à long terme de cette stratégie. Une politique de rationalisation qui ne s'accompagne pas d'une politique de reconversion ne peut être que désastreuse sur les perspectives de l'emploi. L'utilisation de l'emploi féminin est significative de l'extrême dépendance de la politique de l'Etat vis-à-vis des conditions de rentabilité du capital financier. En effet, nous constatons, au tableau IV-7, que l'amélioration de l'emploi en Wallonie, est souvent liée à l'utilisation d'une main-d'œuvre féminine dont les coûts sont moindres et la vulnérabilité plus grande sur le marché du travail (ex. Namur, Luxembourg, Hainaut). La crise économique dès 1975 confirmera la situation précaire du marché du travail dans la mesure où le travail des femmes sera aussi le plus immédiatement touché par le chômage⁽²¹⁷⁾.

4. Conclusions générales

L'analyse de la politique économique régionale du pouvoir central met en évidence deux caractéristiques essentielles du développement régional en Belgique :

1. Le développement inégal des régions belges est marqué par la croissance homogène d'une région au détriment du développement de l'autre. La politique régionale apparaît nettement dominée par le développement économique, social et politique de la Flandre qui s'exerce à l'encontre de la Wallonie.

(217) Voir à ce sujet, LEROY R., Les Femmes : une main-d'œuvre inférieure mais utile. *La Revue Nouvelle*, janvier 1974, pp. 26-34 et du même auteur : *Distribution des revenus et stratification sociale*, Economie et Société, U.C.L., 1974 ; *Les salaires féminins*, E.V.O., Bruxelles, 1976.

2. La décision politique fondée sur la centralisation institutionnelle et l'équilibre des forces économique-sociales ne modifie pas le mouvement inégal du processus de développement régional. En ce sens, nous nous trouvons devant un échec du système de gestion de la société belge en tant que système politique unitaire.

Une première lecture de la réalité peut ainsi amener à penser que l'on se trouve devant un phénomène dont les causes relèvent essentiellement d'une opposition institutionnalisée entre deux communautés régionales. En réalité, l'analyse des causes est plus complexe et elle se trouve, bien plutôt dans une approche du développement des formes économiques et des rapports de forces politiques entre les diverses forces sociales du pays. C'est en fait au niveau d'une approche historique centrée sur l'analyse des déterminants et des composantes institutionnelles de la société belge que nous pouvons saisir avec toute la clarté suffisante l'explication du développement des régions. En nous référant au contexte historique qui entoure la réalisation de la politique régionale, nous constatons aisément que le développement inégal de la Flandre et de la Wallonie réside dans l'articulation d'une double dominance :

— *dominance de la logique de la rentabilité du capital* dont les régions constituent une composante du champ géographique de la concurrence sans toutefois en être le champ organisationnel et institutionnel d'autant plus que la dimension de ce dernier, de nationale est devenue internationale. A ce titre, l'histoire du développement des régions est intrinsèquement liée à celle du capitalisme et à la lutte concurrentielle entre les diverses fractions de la bourgeoisie industrielle qui en est l'agent principal.

— *dominance politique en raison de la relation qu'exercent sur l'appareil de l'Etat les diverses forces sociales.* En Belgique, le rapport de forces institutionnel est favorable au développement de la Flandre en raison de l'unité organique de sa force politique dominante, le C.V.P., qui réunit les intérêts divergents des diverses classes sociales de sa région et a réussi, de la sorte, une stratégie d'accès et de contrôle des mécanismes centraux de la décision politique. Nous avons montré comment au travers de sa stratégie institutionnelle et les diverses structures idéologiques qu'elle a secrétées, cette force politique s'est maintenue et consolidée à travers le temps.

Les résultats de cette partie nous apportent cependant des éléments nouveaux d'appréciation des mécanismes qui sous-tendent la problématique régionale : *l'Etat ne contrôle pas le devenir des régions.*

La politique régionale du pouvoir central a échoué parce qu'elle est restée trop déterminée par la logique du capital financier. L'Etat ne s'est pas doté d'instruments qui contrôlent la stratégie industrielle et financière du secteur privé et qui lui impose un comportement conforme à l'harmonisation des écarts entre les régions. Depuis 1960, la vulnérabilité des régions vis-à-vis du capital financier s'est encore amplifiée dans la mesure où l'économie belge a accru sa dépendance vis-à-vis du capital international. La crise actuelle frappe différemment les régions comme en témoigne la crise de la sidérurgie. Elle manifeste les carences du secteur privé national et l'impuissance grandissante de l'Etat-Nation. En effet, si les sociétés multinationales ont joué un rôle moteur dans les transformations des structures économiques de la Belgique entre 1960 et 1973, et cela avec l'aide des deniers publics, il en découle aussi logiquement que les décisions économiques qui affectent les secteurs les plus dynamiques et rentables de notre économie échappent au contrôle du gouvernement national.

En fait, les décisions du pouvoir central ont été à l'opposé d'une politique régionale authentique. Elles ont contribué à vider la société belge de la maîtrise de la décision économique sur son territoire et c'est d'autant plus vrai que les holdings nationaux tels que la Société Générale et le groupe Bruxelles-Lambert se sont largement adaptés à l'internationalisation du capital.

Dans le même temps, la politique économique de l'Etat vidait le système social de sa capacité d'initiative et de redéploiement industriel en supportant sans contrepartie la rationalisation des secteurs dominants d'un capitalisme belge en déclin. Ainsi, le déclin structurel d'une des plus importantes régions du pays s'accroissait sans que ne furent toutefois desservis les intérêts de la bourgeoisie industrielle qu'elle soit flamande, francophone ou internationale, ou mieux des fractions les plus dirigeantes d'entre elles.

Partie III

Institutions régionales et enjeux de société

**Le cas des sociétés intercommunales
d'expansion économique
et d'aménagement du territoire**



« La sociologie se met au service de l'Etat et des classes dominantes quand elle accepte les catégories de la politique sociale sans en chercher les raisons d'être, et quand elle considère la société comme un ensemble de moyens techniques au service de principes et de valeurs...

» Quand elle donne un rôle central ou indépendant aux décisions et à la gestion du changement, elle est davantage liée aux tendances modernisatrices et réformatrices.

» Quand elle révèle que la société est produite de sa propre action, crée ses orientations et détermine ainsi sa pratique à travers les conflits de classe, elle joue un rôle de critique des idéologies et de l'œuvre d'intégration et de répression menée par la classe dirigeante et l'Etat. Ce rôle critique qui engage la sociologie, lui permet de saisir les rapports sociaux cachés par la domination. L'analyse sociologique ne peut jamais coïncider avec le discours du pouvoir. »

Alain TOURAINE,

« Droite, centre et gauche de la sociologie »
in *Pour la Sociologie*.

Chapitre I

Les origines des sociétés intercommunales de développement économique et leur contexte institutionnel

La création des intercommunales de développement économique est étroitement liée à la promulgation de la loi régionale du 18 juillet 1959. Ainsi que nous l'avons signalé, cette loi est la première à aborder le problème des déséquilibres économiques entre les régions. Elle prévoit la possibilité de créer des « sociétés d'équipement économique régional » dont l'objet consiste à doter les régions d'une infrastructure industrielle, notamment par la création et l'implantation de zonings industriels.

« La tâche de ces sociétés consiste à :

- affecter des terrains à des fins industrielles ;
- y construire des bâtiments industriels ou artisanaux ;
- vendre, concéder ou louer ces terrains ou bâtiments, à des personnes physiques ou morales de droit privé, avec charges de les utiliser aux fins pour lesquelles ils ont été aménagés » ⁽²¹⁸⁾.

La création de zones industrielles est toutefois un objet trop restrictif que pour permettre aux sociétés d'équipement régional de jouer un rôle actif dans la politique régionale. C'est pourquoi la plupart des insti-

(218) Art. 17 de la loi du 18-7-1959. HAUTPHENNE J.P., *Les Associations de communes en Belgique*, Union des Villes et des Communes, 1966.

tutions issues après la loi de 1959 préfèrent recourir aux statuts des intercommunales mixtes tels qu'ils sont définis dans la loi du 1^{er} mars 1922 « relative à l'association des communes dans un but d'utilité publique ». Ces organismes, dans leur forme et leur nature, s'inscrivent donc dans la tradition de coopération intercommunale qui en Belgique est déjà fort ancienne. P. Hautphenne consacre dans son ouvrage : « Les Associations de communes en Belgique », un intéressant chapitre historique qui met en lumière deux controverses essentielles qui depuis la création de l'Etat belge accompagnent le mouvement de création des intercommunales. Celles-ci rendent plus explicites les raisons pour lesquelles le pouvoir central a voulu limiter strictement l'objet de la société d'équipement régional ainsi que le recours des promoteurs de ces sociétés aux statuts de la loi de 1922 relative aux intercommunales mixtes. Une première controverse concerne l'attitude du pouvoir central vis-à-vis de l'autonomie des pouvoirs locaux. La seconde est relative à la participation privée au sein des intercommunales.

1. Des pouvoirs intermédiaires autonomes face à l'hégémonie du Pouvoir Central

La Constitution de 1831 et la loi communale de 1836 qui reconnaissent l'autonomie relative des communes n'ont toutefois pas prévu la possibilité d'une coopération entre plusieurs communes sous forme d'association ou d'accord volontaire.

De telles possibilités n'ont vu le jour que par la loi du 23 septembre 1842 sur l'enseignement primaire. Celle-ci permettait « en cas de nécessité » à deux ou plusieurs communes de se réunir pour fonder ou entretenir une école ⁽²¹⁹⁾. C'est à partir de 1873, date de la création du Crédit Communal, que le mouvement d'intercommunalisation se développe. Le Crédit Communal, véritable banque des communes, se donne, dès sa création, la mission d'organiser le marché des capitaux en faveur des communautés locales dont les ressources fiscales ne suffisent pas au développement de leurs activités.

Dès ce moment, nous assistons à une floraison d'associations inter-

(219) HAUTPHENNE J.P., *op. cit.*, pp. 4-18.

communales dans les domaines les plus divers : création d'hôpitaux intercommunaux (loi du 6 août 1897), exploitation de chemins de fer vicinaux (loi du 1^{er} juillet 1899), établissement de services de distribution d'eau (loi du 18 août 1907), de distribution d'énergie électrique (loi du 10 mars 1925) et du gaz (loi du 12 avril 1965) auxquels ils font ajouter des intercommunales de travaux publics divers (construction de routes, voies navigables, collectes d'immondices, etc...). Mais le pouvoir central craint ces associations. Il y perçoit un danger de création d'un pouvoir intermédiaire entre les provinces et les communautés locales, une sorte d'Etat dans l'Etat. Aussi, le droit pour plusieurs communes de s'associer afin de réaliser un objectif commun fait rapidement l'objet d'une loi spéciale qui limite strictement la mission de la nouvelle association.

Au Parlement, toutefois, les socialistes insistent sur la nécessité de voter une loi à portée générale qui permettrait à chaque commune de s'associer à une autre pour tout objet de nature locale et ce, sans le vote préalable d'une loi spéciale. Déjà en 1903, le député socialiste L. Furnémont dépose une proposition de loi générale qui ne pourra se concrétiser qu'en 1922, par la loi du 1^{er} mars 1922 précitée. En fait, le pouvoir central, contrôlé par la bourgeoisie, craint que le mouvement intercommunal ne donne la possibilité aux socialistes d'acquérir un contrôle plus grand de l'appareil d'Etat par la voie communale, crainte avivée par la percée électorale socialiste aux élections communales entre 1895 et 1911. L'exposé des motifs de la loi relative à la gestion des réseaux de distribution d'eaux de 1907 est révélateur de cet état d'esprit :

« En favorisant les associations de communes, notre droit public ne fait que suivre le mouvement qui a donné une si large extension aux associations de droit privé, et il subit une évolution dont, sans doute, les résultats seront féconds et durables. Mais si leur champ d'action n'était pas strictement limité aux intérêts administratifs, si leur objet n'était point défini avec précision, si les pouvoirs supérieurs qui ont la tutelle des communes, après avoir déterminé les conditions d'existence de ces associations, n'intervenaient pas pour surveiller leur fonctionnement, l'on doit craindre qu'elles deviennent facilement un danger politique et social, tandis que, d'autre part, elles pourraient conduire les communes à leur ruine » (220).

(220) Document parlementaire, *Chambre des Représentants*, 1906-1907, no 223.

L'intercommunale, un instrument possible d'accès au pouvoir pour les socialistes.

Cette méfiance de la bourgeoisie vis-à-vis de la coopération communale, nous la retrouvons lors du débat sur les régies communales d'électricité et sur la conclusion d'accords par plusieurs communes relatifs à la fourniture de courant électrique, sans passer par des contrats avec des sociétés privées.

Les partisans de l'économie libérale y voient une atteinte à la liberté et à l'intérêt général. Dans le débat de la Chambre qui oppose vivement les libéraux et les catholiques conservateurs aux partisans d'une gestion plus collective, à savoir les socialistes, Ch. Woeste, chef de file des catholiques conservateurs, défend de la sorte le maintien de la législation existante :

« Pour que la liberté individuelle existe, il faut que son exercice ne soit pas entravé, c'est-à-dire qu'on laisse à la liberté, à l'activité individuelle la faculté de se déployer librement dans les domaines qui lui appartiennent. Or, si vous donnez à une commune la faculté d'attirer à elle l'éclairage des autres communes, il est certain que vous portez une atteinte directe à la liberté individuelle parce que vous restreignez le champ de l'activité des particuliers » (221).

Pour le Ministre de l'Intérieur, M. J. de Trooz, la notion même d'intérêt communal nécessite l'instrumentalisation de la puissance publique par la bourgeoisie en raison de la logique économique existante.

« On ne peut considérer comme étant d'intérêt communal toutes les opérations, tous les actes qui peuvent procurer quelque bien ou quelque profit à la commune. Un intérêt communal, au sens de la loi, c'est un intérêt public communal, et ce ne peut être un intérêt pécuniaire communal ; c'est un intérêt qui est de nature à satisfaire les besoins de la collectivité et non seulement de procurer quelque aisance ou quelque ampleur au budget communal ou à la caisse communale » (222).

Cette conception de l'intérêt communal exclut pratiquement la possibilité d'une gestion publique autonome et implique une privatisation de la politique communale, puisque, de toute évidence, les besoins communaux

(221) Séance du 22-6-1911, *Chambre des Représentants*.

(222) *Annales parlementaires, Chambre des Représentants, séance du 29-6-1911.*

en matière d'eau, de gaz et d'électricité, pour ne citer que ceux-là, nécessitent, en cas de refus d'autorisation du pouvoir central, le recours à la gestion privée.

C'est dans ce sens que fut motivé l'Arrêté Royal du 18 juin 1919 qui annule un contrat passé entre les conseils communaux de Lauwe et de Wevelgem ⁽²²³⁾. P. Hautphenne le résume comme suit :

- « a) Les compétences de communes sont des compétences d'attribution. Aucune disposition légale ne donne droit aux communes de faire des actes de commerce.
- b) Ce n'est qu'en cas de carence de l'initiative privée que les communes pourraient déployer, à titre accessoire et temporaire, des activités commerciales ; celles-ci devraient toutefois s'exercer exclusivement dans leurs limites territoriales » ⁽²²⁴⁾.

Selon l'auteur, la nouvelle jurisprudence est manifestement née par suite de pressions exercées par les sociétés d'électricité privées. Elle fut toutefois maintenue au cours des années suivantes et abandonnée seulement lorsqu'en 1922 le législateur reconnaît expressément aux communes le droit de conclure des conventions entre elles.

Le contexte socio-politique qui entoure l'origine de la législation relative aux processus de coopération intercommunale met en évidence à un niveau plus limité certes les problématiques spécifiques aux deux logiques qui gouvernent les mouvements de création des institutions en Belgique. D'une part, le *pouvoir central manifeste de la résistance à céder aux communes les pouvoirs de s'autoorganiser* et de s'allier entre elles. De plus, le rapport de force institutionnel favorable aux intérêts de la bourgeoisie oriente *l'organisation et la distribution des biens et des services publics locaux selon une privatisation de la gestion, dans la mesure où toutefois il s'agit de secteurs rentables.*

Par rapport à ce double axe spécifique au processus d'intercommunalisation, quelles seront les innovations apportées par la loi du 1^{er} mars 1922 qui encadre juridiquement la plupart des I.C.D. ? Et pour quelles raisons celles-ci ont-elles préféré ce statut à celui proposé par le pouvoir central dans la loi de 1959 ?

(223) La commune de Wevelgem possédait une usine à gaz dont la production dépassait les besoins de la commune.

(224) HAUTPHENNE J.P., *op. cit.*, pp. 22-30. Pour plus de clarté, nous utiliserons le sigle I.C.D. pour nommer les intercommunales de développement.

L'intercommunale, un outil au service du secteur privé.

La loi de 1922 est le prolongement fortement amendé par la bourgeoisie d'une proposition de loi déposée au Parlement par le député socialiste M. Melckmans le 22 janvier 1920. Cette proposition de loi vise un double objectif :

- elle doit permettre aux communes de s'associer avec l'autorisation du Roi sans que toutefois la reconnaissance de la personnalité civile de la nouvelle association n'impose le recours à une nouvelle loi ;
- elle accorde la possibilité d'association pour tout objet d'utilité publique en y excluant la participation des personnes privées. Dans sa proposition de loi, le député Melckmans souhaitait la création d'un régime général d'intercommunale fondé sur la participation exclusive du secteur public (intercommunale pure) et soustraite d'intention lucrative.

A nouveau, le pouvoir central se sent menacé par la création possible d'un pouvoir intercommunal et même interprovincial (dans la mesure où l'art. 108 de la Constitution permet aussi aux provinces de s'associer), qui risque d'ouvrir la porte à une forme de collectivisation de l'activité économique.

Le directeur général du Ministère de l'Intérieur justifia donc l'inconstitutionnalité de la proposition de loi de la sorte :

« Des associations sans limitation législative de leur but seraient regrettables au point de vue social et iraient à l'encontre de l'esprit de la Constitution. En effet, les communes se livreraient à des activités commerciales ; elles ne tarderaient pas aussi à se syndiquer pour la plupart des objets confiés à leur vigilance et à remettre la gestion de ces objets à l'organisme ainsi créé. Au lieu de communes et de conseils communaux, on aurait alors de petits arrondissements, des conseils intercommunaux qui ne tarderaient pas à absorber les communes... S'il doit être admis que la loi ne dispose plus pour chaque cas, ainsi que cela s'est fait jusqu'à présent, il faut tout au moins qu'elle stipule que l'association ne pourra être admise que pour un objet d'intérêt communal et que cet objet devra chaque fois être nettement déterminé » (225).

(225) SERVAIS J., *Les intercommunales en Belgique*, Bulletin d'information de la Fédération belge de l'Urbanisme, 1962, no 5, p. 12.

Tel est bien le point de vue adopté par le pouvoir central. L'article 1 de la loi de 1922 est libellé de la sorte : « Deux ou plusieurs communes peuvent former des associations pour des objets d'un *intérêt communal bien déterminé* ». Toutefois, il est important de noter que la loi ne pose aucune limite sur la nature de l'objet mais le pouvoir central se réserve le droit de juger si le but poursuivi par une intercommunale qui veut se créer est ou non d'intérêt communal ⁽²²⁶⁾. De plus, dans le second alinéa de l'article premier, la loi prévoit la possibilité pour les organes de tutelle d'être associés à l'institution : « L'Etat et les provinces dans lesquelles les communes sont situées peuvent faire partie de l'association ». Nous pouvons y voir une forme de contrôle.

Quant à l'activité non lucrative des intercommunales et à la participation des personnes privées, le rapporteur de la loi, le député catholique Visart de Bocarmé, considère que « les communes sont obligées de s'intéresser à des entreprises qui présentent nécessairement un caractère commercial et industriel », et il propose de compléter l'article 1^{er} par : « la participation de particuliers et de sociétés peut être autorisée ». Ce que fait le pouvoir central ⁽²²⁷⁾. De plus, afin de permettre une collaboration effective entre le capital privé et les pouvoirs publics, les statuts des intercommunales doivent être conformes aux prescriptions des lois commerciales. Le législateur n'exclut pas qu'elles puissent faire des bénéfices puisqu'il oblige les intercommunales de mentionner la répartition des bénéfices (article 5) et il soumet le compte de profits et pertes à l'approbation du Ministère de l'Intérieur (article 11).

Dans le concret, la participation des sociétés privées ne se présente que dans deux catégories d'intercommunales, celles du secteur de la distribution du gaz et de l'électricité et celles relatives à l'expansion économique et l'aménagement du territoire. Leur participation dans les premières est toutefois sensiblement différente en nature et en intensité par rapport aux secondes.

Dans les sociétés de distribution du gaz et de l'électricité, la participation du secteur privé se résume essentiellement à celle des sociétés à capitaux contrôlées par les holdings et les motifs de leur participation se justifient par la rentabilité du capital au point que dans les régions à faible densité de population et connaissant une faible implantation d'industries, les communes créent des intercommunales pures en faisant appel aux pro-

(226) Article 2 de la loi.

(227) Voir *Annales Parlementaires, Chambre des Représentants*, 1920-21, pp. 2423-2441.

vinces pour une intervention financière. Par contre, là où l'environnement permet une rentabilité du capital, nous voyons se créer des intercommunales mixtes. Sous l'angle de la logique économique capitaliste, il est naturel que les sociétés privées veillent à la rentabilité de leur capital dès que le législateur leur permet fonctionnellement de participer à une société d'intérêt public. Comme le note P. Hautphenne :

« Il est un fait que les intercommunales où le capital privé a un intérêt appréciable poursuivent réellement un but lucratif. Du point de vue de la société privée, c'est tout à fait normal puisqu'elle a été constituée dans ce but. Du point de vue de l'intérêt général, cette situation est moins acceptable si l'on pense que la plus grande partie du bénéfice passe dans certains cas au partenaire privé, de sorte que le bénéfice ne profite pas en grande partie à la communauté » (228).

Dans les sociétés intercommunales d'expansion économique et d'aménagement du territoire, la participation des personnes privées revêt toutefois une configuration différente. Nous y retrouvons *des représentants du monde de l'industrie et de la finance*, le plus souvent possédant des intérêts industriels dans la région (entreprises et succursales de banques). Mais leur participation n'est pas, comme dans les sociétés de distribution du gaz et de l'électricité, motivée par la rentabilité *immédiate* de leur capital puisque l'activité des intercommunales de développement n'est pas directement associée à une activité lucrative. C'est indirectement qu'ils peuvent y être intéressés. Le financement par l'Etat d'une infrastructure socio-économique, de même que la localisation des parcs industriels, constituent des éléments appréciables dans l'appréciation des coûts des facteurs de production pour un investisseur (229). Et à cet égard, les industriels et les financiers ont un intérêt direct à participer aux organes de gestion de ces organismes. Cependant, ils n'en constituent pas les seules catégories d'associés privés au sein de l'intercommunale. En effet, de nombreux *représentants d'associations professionnelles, syndicales et parfois culturelles de la région* participent aux activités des I.C.D. La participation de ces derniers répond à un besoin de légitimation sociale de l'association par rapport au pouvoir central. Ceci introduit à la question des mobiles qui ont accompagné la création des intercommunales de développement et aussi les raisons qui leur ont fait préférer pour la plupart le statut d'intercommunale mixte.

(228) HAUTPHENNE J.P., *op. cit.*, p.

(229) ROMUS P., Les facteurs de localisation industrielle dans le développement régional de la C.E.E., *Cahiers Economiques de Bruxelles*, no 69, 1976, pp. 5-17.

Dénomination	Région-pivot	Initiative	Date de la constitution	Nature de l'association
Flandre Occidentale				
Leidal	Courtrai	Pouvoirs locaux	9- 6-1960	mixte
W.I.H.				pure
W.I.T.A.B.	Province	Pouvoir provincial	30- 5-1964	pure
W.I.E.R.				mixte
Flandre Orientale				
Veneco	Gand-Eeklo	Pouvoirs locaux	4-10-1960	mixte
Land van Aalst	Aalst	Elites régionales	19- 3-1962	mixte
Anvers				
Zuiderkempen	Zuiderkempen	Pouvoirs locaux	22- 9-1962	mixte
Limbourg				
Molimpark	Nord du Limbourg	Pouvoirs locaux	10- 6-1961	pure
I.M.L.	Province	Pouvoirs locaux	5-10-1964	pure
Brabant				
Haviba	Halle-Vilvoorde		24- 3-1965	pure
Interleuven	Louvain	Pouvoir provincial	8- 7-1965	pure
I.B.W.	Nivelles		4- 5-1965	mixte
Hainaut				
I.D.E.A.	Mons	Pouvoirs locaux	15- 9-1961	mixte
A.D.E.C.	Charleroi	Pouvoirs locaux	17- 1-1964	mixte
S.I.D.E.H.O.	Tournai	Pouvoirs locaux	17- 6-1965	mixte
Namur				
Namur	Namur		16-11-1962	mixte
Famenne-Condroz	Marche		19-11-1962	mixte
Entre-Sambre-et-Meuse	Région	Pouvoir provincial	12-12-1962	mixte
Godinne-Semols	Godinne		23-11-1962	mixte
Liège				
S.P.I.	Liège	Pouvoir provincial	17- 2-1962	mixte
Luxembourg				
IDELUX	Province	Pouvoir provincial	5- 4-1962	mixte

1.1. La difficile recherche d'une autonomie sous-régionale

Entre 1960 et 1966, 26 sociétés intercommunales d'expansion économique et d'aménagement du territoire sont créées, qui couvrent la quasi totalité du territoire belge, à l'exception de deux régions qui ne connaissaient pas de problèmes majeurs de développement : Anvers et Bruxelles. A l'exception de la province de Liège et de la province du Luxembourg, toutes les intercommunales se sont structurées sur *une base sous-régionale*. Cette structuration s'explique par la volonté qu'ont ces sous-régions de faire face à leurs propres problèmes de développement.

En effet, comme on le constate dans le tableau III-1, la plupart d'entre elles se sont créées autour d'une « *ville-pivot* » confrontée

- soit au déclin économique en raison d'une structure industrielle vieillissante ou peu développée (ce sera surtout le cas des régions wallonnes) ;
- soit au problème de démarrage de l'industrialisation ou de l'adaptation du tissu régional à des possibilités nouvelles d'implantations industrielles, comme ce sera le cas dans de nombreuses sous-régions flamandes.

Pour la province du Luxembourg, le recours à l'entité provinciale s'explique par sa situation périphérique vis-à-vis de la capitale et par le contrôle fort structuré de cette région par un petit nombre de notables provinciaux que favorisent son homogénéité sociale et politique (230).

La situation de la province de Liège est aussi très particulière. Non seulement la société provinciale d'industrialisation a recours à l'entité provinciale mais *elle est la seule* à avoir adopté les statuts des sociétés d'équipement régional prévus dans la loi de 1959. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce choix. Outre, évidemment, une longue tradition d'autonomie spécifique à la province liégeoise dans le système politique belge, il faut noter que l'initiative de la création de l'intercommunale de développement émane du Gouverneur de la province, M. Clerdent, personnalité centrale

(230) Cette province essentiellement rurale est quasi contrôlée par un seul parti, le P.S.C., depuis 1830. Jusqu'en 1974, le Parti catholique y contrôlait la députation permanente. Au travers des nombreuses interviews que nous avons réalisées auprès des administrateurs et des responsables locaux, il ressortait nettement que le pouvoir provincial, plus que dans d'autres régions, maintenait une autorité et un contrôle très puissant sur la région. Le gouverneur de la Province était identifié à l'image d'un « Vice-Roi ». Dans cette région, toute initiative passe nécessairement par l'entité provinciale : « Le rôle du gouverneur est important car il est nommé à vie, il est bien informé et il contrôle la députation permanente. Formellement, le pouvoir provincial est élu au suffrage universel mais dans les faits, tous les projets importants passent par les mains de 4 à 5 personnes » (c'est-à-dire le gouverneur et les députés provinciaux).

de la région et aussi fortement liée aux milieux industriels et financiers de la sidérurgie liégeoise ⁽²³¹⁾. La création de la S.P.I. est d'ailleurs intimement liée au développement de la sidérurgie de la Basse-Meuse qui manque de terrains disponibles : création de l'infrastructure du complexe de Chertal dont ce sera l'une des premières réalisations ⁽²³²⁾. En outre, les entreprises liégeoises sont éparpillées dans le tissu urbain fort concentré de la ville de Liège et il faut trouver à l'extérieur des terrains disponibles, créer des infrastructures nouvelles. Au départ de la S.P.I., une priorité est donnée au développement de la région liégeoise : Chertal et zoning des Hauts-Sarts (développé grâce à l'aide financière de la C.E.C.A.). Les diverses sous-régions et surtout Verviers, souhaitent la création d'organes sous-régionaux car ils craignent la domination de la région liégeoise ⁽²³³⁾. Il semble toutefois que la forte personnalité du Gouverneur, ainsi que la dominance politique et économique du centre l'aient emporté sur la périphérie de la province.

En réalité, le mouvement de création des I.C.D. se greffe au-delà des particularités socio-politiques sur les déterminants de la problématique régionale. Les sous-régions face à la logique du capitalisme industriel et à la logique de la centralisation du pouvoir politique se sont organisées *autonument* afin de mieux protéger le développement de leur région. Dans le cadre de la région wallonne, ce mouvement d'autonomisation s'est réalisé dans le prolongement de l'action du C.E.W. et de l'action des élites sous-régionales, qui ne peuvent compter que sur leurs propres forces. D'où la multitude des initiatives et la diversification géographique du mouvement de création des intercommunales de développement. Celles-ci s'expliquent par *la méfiance et la compétition* qu'engendre le développement inégal des régions et la suprématie du pouvoir central sur la politique régionale. En effet, le développement inégal des régions crée une méfiance des régions faibles vis-à-vis des régions fortement développées. La centralisation institutionnelle par contre, favorise l'accès à la décision politique des régions fortes par rapport aux autres et elle engendre une compétition dans

(231) Il quittera son mandat de gouverneur de province en 1972 pour accéder au poste de Président du Conseil d'Administration de la S.A. Cockerill-Ougrée.

(232) Voir Rapport du Conseil d'Administration à l'Assemblée Générale de la S.P.I. du 2 mai 1963 : « Pour mieux mesurer le chemin parcouru en un an, permettez-moi de vous rappeler notre principal problème, — mais non le seul pour l'exercice 1961-1962, a été l'équipement de la Basse-Meuse et, principalement, la mise à la disposition de la S.A. Métallurgique d'Espérance-Longdoz, de la zone de développement de Chertal... L'acquisition des terrains est sur le point de s'achever. Au total, 100 actes ont été signés auxquels il y a lieu d'ajouter les conventions passées avec les locataires. Il ne reste qu'un acte à conclure, deux indemnités locatives doivent encore être réglées ».

(233) Il existait des sections sous-régionales des Conseils provinciaux qui réunissaient régulièrement les représentants locaux du monde politique, économique et syndical.

l'acquisition des subsides et aides publiques. Ici, aussi, les rapports inter-régionaux s'évaluent en termes de relation de domination et de subordination que l'on pourrait résumer de la sorte : compétition entre métropoles régionales pour l'accès aux investissements privés et au pouvoir central et méfiance des régions périphériques vis-à-vis de la domination des métropoles régionales. Ainsi la région de Charleroi possédera-t-elle sa propre intercommunale, concurrente de celles du Centre et du Borinage ; les régions rurales et périphériques du Tournaisis et de la Thudinie s'organiseront seules. Liège aura une intercommunale différente de Charleroi. La province de Namur en possédera quatre plus ou moins coordonnées par l'autorité provinciale, etc... De la sorte, chacune des sous-régions se structurera en entité plus ou moins autonome pour réaliser une double stratégie :

1. créer un milieu économique favorable à l'investisseur ;
2. accéder aux mécanismes de la décision politique du pouvoir central.

Ces deux objectifs stratégiques conditionneront non seulement le mouvement de création des intercommunales de développement mais, plus tard, détermineront leur propre fonctionnement. Ils expliquent aussi pourquoi les responsables sous-régionaux ont préféré le statut d'intercommunales mixtes plutôt que celui de la société d'équipement régional prévu par la loi régionale de 1959.

1.2. Eviter la main-mise du Pouvoir Central sur le devenir des régions

Cette loi apparaît après que de nombreuses initiatives locales et sous-régionales de création de zones industrielles ou d'infrastructures socio-économiques ont été réalisées : citons comme exemple les plus significatives en Wallonie : la création de l'intercommunale interboraine (Mons) qui deviendra l'I.D.E.A., la construction des zonings industriels des Hauts-Sarts, de Battice et de Stembert dans la province de Liège qui sont des initiatives locales, la création dans la province du Luxembourg d'un mouvement en faveur du développement du Sud-Luxembourg (négociation avec la Lorraine d'un statut des frontaliers et projet de construction d'un barrage en commun, etc...). Toutes ces initiatives font craindre que la dynamique et l'orientation du développement régional échappent au pouvoir central.

La législation de 1959 par son *caractère restrictif et centralisateur* instaure un contrôle des tendances centrifuges qui se font jour au sein des régions et d'une certaine manière, tente à organiser ces divers mouvements d'autonomisation par l'entremise notamment des autorités provinciales. Il ne faut pas oublier qu'environ 50 % des intercommunales de développement ont été créées à l'initiative des gouvernements provinciaux, les autres étant d'initiatives locale ou régionale. Toutefois, les autorités provinciales ne tentent pas toujours à faire coïncider la sphère de compétence de l'I.C.D. à celle de la province. Parmi les 13 intercommunales issues de l'initiative provinciale, 11 institutions ont une assise sous-régionale et 12 ont un statut qui repose sur la loi de 1922. Néanmoins, en raison de la fonction de tutelle des provinces, aucune intercommunale ne chevauche la frontière entre deux provinces. L'autorité provinciale est fort prudente : elle évite d'exacerber les tensions sous-régionales tout en les contrôlant. En fin de compte, elle consolide son pouvoir de tutelle et sa légitimité institutionnelle en prenant une part active dans la politique régionale.

L'évolution de la fonction des gouvernements provinciaux mériterait une étude spécifique et serait d'un intérêt réel pour la compréhension des relations entre le centre et la périphérie au sein du système politique belge. Rappelons qu'à l'origine du pays, la fonction du gouverneur était, outre son rôle de tutelle, une fonction de contrôle social (par exemple le gouverneur faisait rapport au gouvernement sur l'évolution des résultats électoraux locaux et nationaux, il participait activement à la constitution des listes électorales des partis gouvernementaux et il jouait un rôle de médiation dans les conflits sociaux). Dernièrement, l'accès plus facile des élites régionales au pouvoir central a fortement diminué sa mission et nous avons assisté à une modification importante de son domaine d'action.

- « Au lendemain de la guerre, les gouvernements de province étaient devenus de simples boîtes aux lettres entre le pouvoir central, les commissaires d'arrondissement et les communes. Ils se sont sentis devenir inutiles du point de vue administratif d'autant que le pouvoir central préférerait traiter directement avec les régions ».
- « L'entité provinciale a été remise en question par de nombreuses sous-régions qui se trouvaient mal défendues par le pouvoir provincial. Les gouverneurs ont voulu redorer leur blason en se montrant soucieux du développement économique des régions ».

Une seconde raison qui semble avoir poussé les promoteurs à recourir

aux statuts d'intercommunales mixtes est aussi *la nécessité pour la sous-région d'asseoir sa légitimité sur les forces sociales régionales*. La plupart des intercommunales cooptent au sein de leur Conseil d'Administration des représentants de milieux patronaux, syndicaux et politiques. Pour faire pression sur le pouvoir central, les intercommunales ont besoin de l'appui des forces sociales de la région. En retour, la présence de celles-ci dans les organes de décision permet la création d'un consensus social au sein de la région sur les objectifs majeurs et les grandes orientations de la politique régionale du pouvoir central. En effet, les intercommunales ne remettent pas en cause la politique économique du pouvoir central. Elles agissent dans le cadre de la législation d'expansion économique existante. Un de leurs objectifs majeurs est de faire pression auprès du pouvoir central afin que leur région ne soit pas lésée dans les répartitions budgétaires opérées lors de l'application de ces lois.

Chapitre II

Les intercommunales de développement face à l'évolution des structures économiques

1. Diversification de leur champ d'action et logique de l'implantation industrielle

Le domaine d'action des intercommunales de développement s'est fortement diversifié depuis leur création. Au départ, leur activité majeure était la mise sur pieds de zones industrielles. Progressivement, au fur et à mesure que se sont développées des demandes sociales nouvelles, elles se sont orientées vers la construction de logements, l'aménagement du territoire, la construction de complexes socio-culturels, etc... Toutefois, la réalisation des zonings industriels est demeurée une activité centrale. Même plus, cette dernière, à bien des égards, constitue *l'élément focalisateur de l'action de développement régional* dans la mesure où elle structure l'espace, le modifie et engendre des demandes nouvelles.

1.1. Le comportement des firmes multinationales modifie la théorie de la localisation des entreprises

Ce phénomène d'accumulation de services et de fonctions issu du processus de l'implantation industrielle a été mis en évidence par de nombreuses études sociologiques et économiques, relatives surtout au pro-

cessus de formation de régions métropolitaines (234). Des études récentes mettent cependant l'accent sur l'existence d'éléments nouveaux à prendre en considération dans l'appréhension d'un tel phénomène. Leurs conclusions nous permettent de mieux circonscrire la diversification du champ d'action des intercommunales de développement et leurs zones d'interdépendance vis-à-vis des décideurs économiques.

Jusqu'il y a peu, les théoriciens de la localisation industrielle, reprenant l'idée centrale d'A. Weber, insistaient sur l'avantage d'économie de dimension qu'offre l'agglomération comme facteur essentiel de l'implantation industrielle. Evidemment, les déterminants de ce facteur ont fortement évolué depuis A. Weber (1907). Ce dernier attribuait une importance prépondérante à la suppression de frais de transports. Des auteurs plus récents ont mis l'accent sur l'importance d'un milieu urbain structuré, par exemple, l'insistance de J. Remy sur la ville comme milieu de production de la connaissance. Plus fondamentalement encore, ces recherches vont contribuer à relativiser l'impact du milieu urbain. « C'est dans la mesure où c'est seulement dans un milieu urbain de certaines dimensions et caractéristiques que peut exister cette production, que ce milieu sera le facteur déterminant » (235). Des études entreprises vers les années 60-65 constatent, en effet, l'existence d'une plus grande mobilité ou « liberté » dans le choix de localisations des entreprises. Il en résulte ce que M. Castells appelle *une tendance à l'homogénéisation de l'espace*. Ainsi, Barnaud, dans une étude des motivations des investisseurs dans le choix de la localisation des établissements industriels, constate une certaine indétermination de l'implantation industrielle dans la mesure où les entreprises paraissent pouvoir s'implanter valablement dans de nombreuses régions différentes (236). C'est aussi ce qui se dégage de l'étude de M. Falise et A. Lepas sur la localisation des investissements internationaux dans l'Europe du Nord-Ouest (dans laquelle est inclu le champ d'action géographique des intercommunales) (237). En réalité, cette situation est la résultante directe du développement des sociétés multinationales. La mobilité de la localisa-

(234) Une synthèse de ces études a été réalisée par CASTELLS Manuel, *La question urbaine*, Ed. Maspero, 1972, pp. 170-190 ; aussi, *Sociologie de l'espace industriel*, Editions Anthropos, 1974, pp. 7-47.

(235) CASTELLS M., *Sociologie de l'espace*, op. cit., p. 31 ; REMY J., *La ville, phénomène économique*, Les Editions Vie Ouvrière, Bruxelles, 1966 ; GENDARME R., op. cit., pp. 430-439.

(236) BARNAUD, *Rapport sur les motivations déterminantes dans le choix de la localisation des établissements industriels*, Ministère de la Construction, Paris, 1961, cité par CASTELLS M., *La question urbaine*, op. cit., p. 174.

(237) FALISSE M. et LEPAS A., op. cit., 1970 ; aussi ROMUS P., *Les facteurs de localisation industrielle dans le développement régional de la Communauté Européenne*, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, no 69, 1976, pp. 5-17.

tion est la conséquence — et non la cause, — d'une libération de l'entreprise vis-à-vis des ressources naturelles en raison des progrès technologiques et d'une plus grande spécialisation internationale de la division du travail. Il y a, en effet, une liaison directe entre la diversification de l'implantation industrielle et la naissance de la forme économique issue de l'internationalisation du capital. Cette dernière se caractérise par une modification des centres de décision économique dans le sens d'une concentration plus grande et plus indépendante de l'entité nationale et régionale ainsi que par une organisation sur plusieurs pays des diverses étapes du processus de production selon une stratégie mondiale à long terme (238). Il en résulte pour une région déterminée *une situation contradictoire* : d'une part, un avantage dans la mesure où le champ plus large des possibilités de l'implantation permet aux régions, surtout périphériques, une maximisation plus aisée de leurs atouts et un désavantage et une plus grande vulnérabilité dans la mesure où la mobilité ainsi créée par l'internationalisation du capital rend la région plus à la merci de la fermeture des entreprises.

1.2. L'impact de la mutation des formes économiques sur le processus de création des parcs industriels en Wallonie

On retrouve très directement les implications de cette problématique sur le processus de création des parcs industriels en Wallonie et sur le domaine d'action des intercommunales.

Au départ, nous avons connu une progression surtout importante de zones industrielles autour de grandes métropoles urbaines, notamment Liège, Mons et Charleroi qui connaissaient des problèmes, soit de contraction du tissu urbain, soit de libération de la main-d'œuvre en raison de la fermeture des charbonnages et de la rationalisation du secteur sidérurgique. En région urbaine, une double politique de localisation de zonings industriels a été choisie : d'une part, sous la pression du monde industriel local ou régional, on a transformé à l'intérieur du tissu urbain préexistant des parcelles de terrain en zone industrielle avec l'aide de l'Etat et son pouvoir d'expropriation (ex. extension du complexe sidérurgique de l'Espérance-Longdoz à Chertal), d'autre part, on a créé des zones industrielles à la périphérie de la ville auprès d'axes de communications et de voies d'accès aisés (ex. zones de Ghlin-Baudour à Mons, les Hauts-Sarts à Liège, Petit

(238) CASTELLS M., *Sociologie de l'espace industriel*, op. cit., pp. 13-15.

Rechain à Verviers...). Cette politique visait dans un premier temps à permettre aux industries locales et régionales de se développer, mais parallèlement à la rationalisation des secteurs industriels de base, à attirer les investisseurs extérieurs, principalement multinationaux afin de maintenir un volume d'emploi suffisant.

Les régions rurales ou semi-rurales, quant à elles, sont confrontées à un problème d'émigration de leur population active vers le centre et la problématique d'implantation industrielle y est très différente. Il s'agit de soutenir le développement de poches de main-d'œuvre existantes et de canaliser l'exode rural vers des pôles urbains ou semi-urbains à l'intérieur de la région. Cela donne naissance à une politique de création de zones industrielles plus diversifiée (ex. arrondissement de Tournai et Ath pour le Hainaut, les provinces de Namur et du Luxembourg). Toutefois, nous n'assistons à un développement de certaines régions périphériques que sous l'impulsion du mouvement d'implantation de sociétés multinationales. C'est surtout le cas de la province de Namur qui l'emporte à cet égard, suivie du Brabant Wallon et dans une manière moindre du Hainaut occidental et de la province du Luxembourg.

Le Tableau III-1 donne une répartition pour l'ensemble de la Wallonie des zones industrielles selon la superficie pour chaque intercommunale. Nous constatons immédiatement qu'il n'y a pas de relation exclusive entre le statut de métropole régionale et l'ampleur de l'implantation industrielle. L'importance relative du mouvement de création des parcs industriels refléchit plutôt le processus d'implantation que nous venons de décrire. Nous constatons cependant un pourcentage élevé de superficie disponible (54 %) par rapport à la superficie totale. C'est que la décision de créer un zoning industriel dépend aussi de facteurs politiques tels l'équilibre régional en vertu des oppositions entre les élites sous-régionales, l'influence directe d'un bourgmestre auprès du pouvoir central, etc... Le nombre de zones créées et leur localisation sont aussi déterminés par les configurations politiques intrinsèques à la logique de la centralisation de l'appareil d'Etat. Nous nous y attarderons plus loin. Sous l'angle de la superficie occupée, nous retrouvons les modes d'organisation de l'espace différenciée selon les diverses logiques de développement des formes économiques. C'est à Liège et à Mons que la superficie occupée par les parcs industriels est la plus élevée. La position de la province de Namur est intéressante de même que le Brabant Wallon et le Luxembourg, surtout si on les met

(239) CASTELLS M., *op. cit.*, p. 172.

en rapport avec l'emploi (Tableau III-2). La situation de Charleroi n'est guère avantageuse. Le rapport superficie/emploi y est le plus élevé mais il constitue aussi un facteur très grand de vulnérabilité lorsque l'on sait que ce volume d'emploi dépend principalement de deux sociétés multinationales (Carterpillar et Beecham Limited).

TABLEAU III-1

**Superficies et occupation des zones Industrielles
pour l'ensemble de la Wallonie (par intercommunale de développement)
Situation au 2-2-1974**

Intercommunales	Superficies (en Ha)	Acquise (en %)	Réservée (en %)	Disponible (en %)
INTERSUD Thuin	124,30	5,7 %	—	94,30 %
A.D.E.C. Charleroi	430	41,65 %	4,82 %	47,63 %
IDELUX Luxembourg	475	27,35 %	12,93 %	39,83 %
I.B.W. Nivelles	563	43,29 %	—	56,71 %
S.I.D.E.H.O. Tournai	701,50	24,02 %	7,59 %	55,13 %
B.E.P.N. Namur	1.455,85	23,96 %	12,75 %	59,55 %
S.P.I. Liège	2.152	46 %	12,30 %	41 %
I.D.E.A. Mons	2.651	32,63 %	3,77 %	63,60 %
Total	8.552,85	34 %	8 %	54 %

Source : SPINEUX A., *Les parcs industriels en Wallonie, op. cit.*, pp. 34-36.

TABLEAU III-2

Evolution de l'emploi sur les parcs industriels en Wallonie (situation 1-1-1974)

	Emplois réels	% d'augmentation 1970-1974
INTERSUD	25	0 %
A.D.E.C.	5.107	83 %
IDELUX	2.146	174 %
I.B.W.	3.889	77 %
S.I.D.E.H.O.	2.866	0,3 %
B.E.P.N.	4.489	329 %
S.D.I.	13.494	51 %
I.D.E.A.	13.034	64 %
Total	45.050	69 %

Source : SPINEUX A., *Les parcs industriels en Wallonie, op. cit., p. 41.*

2. La dépendance de l'intercommunale vis-à-vis des impératifs de l'investisseur

C'est certes *au départ de la décision de l'investisseur* qu'il faut trouver les raisons de ces diverses modulations de l'implantation industrielle et les modes d'organisation de l'espace qu'elle entraîne. Comme le note M. Castells, « il est évident que la politique de localisation d'une entreprise industrielle capitaliste sera commandée par une tendance à accroître au maximum le taux de profit. Mais cette affirmation importante reste trop générale, car entre la quête du profit immédiat nécessaire à la survie de la petite entreprise de mécanique, et la normalisation du profit à long terme, dérivée d'une situation de force sur le marché, il y a une différence considérable en ce qui concerne l'organisation de l'espace »⁽²⁴⁰⁾. A cet égard, il serait absurde d'imputer à une intercommunale la responsabilité du développement inégal des régions puisque celui-ci est *déterminé par une logique qui lui échappe* et nous avons vu ce qu'il fallait penser, à un niveau

(240) CASTELLS M., *La question urbaine, op. cit., p. 172.*

macro-sociologique, du pouvoir de contrôle de l'Etat sur le développement régional.

Néanmoins, les intercommunales n'échappent pas à l'influence de ce contexte institutionnel et leur action s'inscrit dans cette problématique générale.

En effet, il est frappant de constater au travers des interviews des responsables et des fonctionnaires de ces institutions qui sont situées pourtant dans des environnements fort différents, une similitude de comportement institutionnel et organisationnel face à la logique de développement des formes économiques. Si les intercommunales n'ont que peu de prise sur l'orientation de cette logique, celle-ci, par contre, entoure presque totalement leur action et cette relation quasi univoque leur impose un mode de fonctionnement et de gestion aux conséquences directes sur la nature du développement régional qu'elle crée. La particularité de la logique du capital du point de vue institutionnel réside dans la primauté décisionnelle et l'autonomie de son action au sein du champ de la concurrence. L'intercommunale se trouve ainsi reliée aux autres intercommunales dans un système de relations qu'elle ne maîtrise pas mais qui la conditionnent. La raison en est simple : son champ d'action constitue une composante du champ géographique de la concurrence sans toutefois en être le champ organisationnel et institutionnel.

Examinons quelques éléments qui régissent ce système d'interactions pour ensuite y discerner les implications sur le fonctionnement de l'organisation :

2.1. La primauté décisionnelle de l'investisseur

Un premier facteur de dépendance réside dans la décision de l'investisseur elle-même. En effet, le plus souvent, la décision de s'implanter dans une région est prise préalablement par le groupe industriel. Le contact avec l'I.C.D. est établi lorsqu'il y a *une volonté de s'implanter dans une région.*

— « Rares sont les investisseurs qui n'ont pas au préalable effectué une étude sur les conditions du marché et les avantages comparatifs des régions. Ces études se font par les services d'études des banques ou des quartiers généraux implantés en Europe pour les multinationales, ou les groupes d'études privés ».

— « Avant de se décider fermement, ils font un tour auprès de diverses I.C.D. qu'ils ont sélectionnées afin de négocier certains avantages ».

- « C'est toujours l'industriel qui choisit. Une fois qu'il a décidé, la décision est pratiquement prise au niveau du Bureau permanent ».
- « Nos propositions sont le plus souvent formulées en termes d'équilibres sous-régionaux car c'est une manière de garder une unanimité au sein des membres du Comité permanent. En définitive, il faut bien se dire que pour le choix d'une localisation dans un zoning déterminé, c'est l'investisseur qui tranche. Nous avons parfois essayé de l'influencer pour équilibrer la région mais nous avons rarement réussi ».

2.2. L'intercommunale, premier interlocuteur de l'investisseur

La négociation sur les conditions d'implantation constitue un autre élément essentiel de la relation de l'organisation à la logique du capital. Elle lui octroie un statut important de médiateur et régulateur de l'organisation économique de la région. Et, à ce titre d'ailleurs, chacune d'elles revendique la qualité d'interlocutrice privilégiée du pouvoir central auprès des régions. De la sorte, d'organe essentiellement opérationnel au départ, elle devient une structure de pouvoir. Nous analyserons plus en détails dans la section suivante cet aspect essentiel de son mode de fonctionnement. Notons toutefois ce rôle essentiel de l'intercommunale dans la négociation et les rapports avec le pouvoir central.

- « Les investisseurs passent de moins en moins directement par le Ministère des Affaires économiques ou le Secrétariat d'Etat à l'Economie régionale. Ils frappent directement à notre porte. Ensuite, ils s'adressent au pouvoir central une fois que la décision est prise et le plus souvent, c'est nous qui nous chargeons des dossiers ».
- « Ils préfèrent négocier directement avec nous car ils savent que nous possédons un arsenal de possibilités que le pouvoir central ne peut donner, par exemple : des terrains communaux à bas prix, des exonérations du précompte immobilier pendant une période limitée, des limitations de taxes communales et aussi toutes les possibilités de « leasing », de construction d'usines « clé sur porte », etc... ».
- « Pour l'investisseur, le passage par le ministère est uniquement déterminé par l'avantage qu'une telle démarche lui procure. Je n'ai jamais vu le pouvoir central refuser une aide ou un subside si un investisseur important a fermement décidé de s'implanter dans une région déterminée ».

Mais la nature de la négociation et surtout ses exigences instrumentales posent des problèmes difficiles aux I.C.D. et limitent fortement leur contrôle et l'harmonisation de leur politique de développement :

— « Nous devons faire à l'investisseur un pont d'or car la concurrence entre les régions est forte. Mais comme les investisseurs connaissent la situation, leurs exigences sont de plus en plus élevées. Elles ne se limitent pas aux seuls avantages liés au zoning, mais aussi à l'environnement : existence de logements confortables pour leurs cadres, d'infrastructures hospitalières modernes, d'installations sportives et de complexes culturels... Il y en a même qui nous demandent si nous disposons, à une dizaine de kilomètres d'ici, d'un petit champ d'aviation pour l'avion particulier du directeur ».

2.3. La concurrence entre les intercommunales et le cloisonnement des régions

De la sorte, chaque région recherche à développer sa plus-value indépendamment des autres. Cela entraîne une *compétition acharnée entre les intercommunales* qui contribuent au niveau de leur structure à cloisonner les diverses organisations. Aussi est-il frappant de constater après plus de dix années d'existence, *l'inexistence de projet commun réalisé entre elles*. Plus de 90 % des fonctionnaires interrogés affirment n'avoir aucun contact avec les fonctionnaires d'autres intercommunales. Les quelques échanges qui s'établissent entre l'une ou l'autre intercommunale se limitent à des informations sur des procédures. Chaque organisation développe ses propres réseaux de communications externes et un « ethnocentrisme » qui se reflète dans les divers prospectus à l'intention des investisseurs :

— « Une province au cœur du Marché Commun ».

— « Une région située au centre d'un rayon de 200 kms rassemblant 36 millions de consommateurs les plus riches d'Europe ».

Chaque sous-région se présente comme le centre de l'univers. Un tel particularisme est la *conséquence des modalités de la concurrence* et c'est important de le noter car la compétition entre les I.C.D. qu'une telle logique entraîne ne favorise nullement le développement harmonieux entre les sous-régions. Au contraire, un *tel processus reproduit et consolide le développement inégal des régions*, car dans la lutte pour l'investisseur, fine finaliter, les régions les plus fortes socialement et économiquement l'emportent. Les régions rurales ou plus faibles quant à elles doivent accep-

ter des exigences dont le coût social est parfois très élevé. Dans le concret, les axes de la compétition entre les I.C.D. passent par une double tension :

- d'un côté, il y a l'opposition entre régions métropolitaines dont l'exemple le plus frappant est l'opposition entre Mons et Charleroi, et celle entre Charleroi et Liège ;
- d'un autre côté, il y a la tension entre les régions périphériques et les métropoles régionales.

L'élément le plus étonnant du système est *l'absence de tout mécanisme de coalitions et d'alliances entre diverses catégories d'I.C.D.* A cet égard, l'entité provinciale joue un rôle important de régulation politique car elle rend quasi impossible une action concertée entre I.C.D. situées en dehors de son territoire en raison du mécanisme de tutelle.

2.4. L'intercommunale n'a aucun pouvoir sur l'agent économique le plus puissant

Enfin, autre aspect du comportement de l'I.C.D. vis-à-vis des investisseurs potentiels, l'attitude de l'I.C.D. par rapport à la lutte sur le champ de la concurrence économique notamment entre les P.M.E. et les grandes entreprises. Chaque I.C.D. prévoit dans ses objectifs un programme d'aide aux P.M.E., notamment dans la confection des dossiers et les procédures d'aides des lois d'expansion. Cependant, le volume d'aide de l'Etat à cette catégorie d'entreprise et les problèmes d'emplois sont tels que les I.C.D. sont amenées à privilégier le développement des grandes entités industrielles.

- « Entre les représentants belges de la grosse industrie et les sociétés multinationales, il n'y a pas de grandes divergences. Les premiers sont surtout désireux d'opérer des rationalisations et ils sont tout heureux de voir s'implanter des sociétés étrangères qui épongent l'offre de main-d'œuvre ainsi libérée. Ces dernières sont en quelque sorte des réservoirs de main-d'œuvre. S'il y a des divergences de vue au sein des milieux industriels, c'est plutôt entre les représentants de la grosse industrie et ceux des P.M.E. Ceux-ci ont tendance à freiner les décisions sur des projets d'implantation de multinationales en raison de la surenchère des salaires. Ils savent que ces sociétés pratiquent une politique de haut salaire et qu'ils devront payer plus cher leurs ouvriers

s'ils veulent les garder. Cette divergence n'est cependant jamais directement formulée dans les organes de décision et elle n'a pas d'effet direct sur la décision de l'I.C.D. car le rapport de force est défavorable aux P.M.E. d'autant que les syndicats ne se prêteraient pas à ce jeu ».

- « En soi, nous ne sommes pas défavorables au développement des P.M.E. Nous les aidons quand nous le pouvons. Mais nous ne pouvons pas centrer nos objectifs sur une politique de développement industriel orientée uniquement sur leur expansion car elles sont de faibles apportatrices d'emplois et aussi moins aidées par l'Etat. A cela, vous devez ajouter que dans la concurrence économique, elles sont plus à la merci des aléas de la conjoncture. C'est aussi pourquoi nous sommes favorables à une « bonne grosse affaire » sûre, porteuse d'emplois et ayant des ressources suffisantes. L'idéal, c'est d'avoir un équilibre entre les deux, mais ici aussi, nous ne sommes pas les maîtres ».

3. La logique du capital, les structures de fonctionnement des intercommunales et le développement des régions

Les déterminations de la concurrence économique et l'ethnocentrisme régional que celle-ci contribue à renforcer ont des effets directs sur l'action et le fonctionnement des intercommunales de développement. Elles mettent en péril la nature sociale de l'enjeu de société que constitue toute action de développement régional ainsi que la cohérence de l'action de ses responsables.

C'est ce qui se dégage immédiatement de la distance entre la doctrine officielle de l'intercommunale sur sa politique de développement et l'examen de ses réalisations concrètes. Cette distance est loin d'être une réalité consciemment perçue par les membres de l'organisation. Elle est avant tout le résultat de mécanismes qui lient l'organisation à la société et qui agissent sur elle au travers de processus qui lui donnent l'apparence d'une structure homogène, un semblant d'équilibre homéostatique. Même plus, l'organisation crée en son sein les mécanismes auto-régulateurs qui cachent la contradiction et lui donnent une perception harmonieuse de son agir.

3.1. La doctrine officielle, les objectifs concrets et l'impossible maîtrise du temps

3.1.1. Le rêve et la réalité

L'examen de la politique générale de l'I.C.D. permet de saisir de manière visible l'incidence de la logique du capital sur l'action de l'organisation. Lorsque l'on interroge les responsables (administrateurs ou fonctionnaires) sur la politique générale suivie (objectifs généraux et orientations), un long moment de silence s'installe dans le dialogue, éclairs d'inquiétude dans les yeux suivis subitement d'un long discours rassurant et harmonisant qui égraine, tel un chapelet, la litanie des objectifs que l'interrogateur ébloui retrouvera, par la suite, in extenso, dans la lecture des statuts de l'organisation. Nous sommes alors noyés dans le discours formel et rituel, mais le rite, de par sa nature même, n'est-il une certaine réponse au désordre ? « Il l'exorcise déjà, ne serait-ce qu'en constituant une séquence rigide d'opérations verbales et gestuelles qui prend l'aspect minutieux d'un programme » (241). L'intercommunale apparaît ici dans sa dimension symbolique et imaginaire. Elle veut « organiser », « rationaliser », « créer » un développement « harmonieux », « global », « équilibré » de la région. La symbolique du développement régional, c'est la *territorialisation du bonheur*, de la liberté, de la qualité de la vie, voire même de l'égalité. L'intercommunale se définit comme l'artisan réaliste de cette symbolique et son champ d'action embrasse tous les domaines de développement, économique, social et même culturel pour *autant qu'il se limite à son territoire*.

« Au cours des prochaines années, il faudra, avec persévérance, ténacité et dans l'ordre, parfaire l'économie nouvelle en créant les 25.000 emplois industriels et de services indispensables.

» Demain, il faudra poursuivre le combat afin que se crée et se développe sur le territoire régional cette infrastructure de route, de fer et d'eau qui doit être l'indispensable support à l'efficacité d'une économie d'échanges.

» Demain, toutes les conditions de la vie collective de nos populations devront être créées. Ainsi, en est-il de l'ensemble des équipements sportifs, culturels et sociaux. Ainsi en est-il aussi de l'organisation du transport qui doit délaissier les sillons creusés par l'épopée

(241) MORIN E., *Le paradigme perdu*, Editions du Seuil, 1973, p. 159.

charbonnière pour respecter les principes directeurs qui guident l'aménagement régional en reliant l'habitat au travail et aux loisirs ».

(Extrait d'un discours du Président d'une I.C.D. dans l'introduction du Rapport d'Activité du Conseil d'Administration).

Mais, entre l'expression d'un désir, même formalisé dans un texte, et la réalité, il y a une marge considérable et la parole est, ici, mélange d'être et de paraître, le discours sur la réalité oscillant entre « ce qu'elle est et ce qu'il voudrait qu'on la croie » (242). Si l'on pousse plus en avant la discussion sur l'analyse des pratiques concrètes de l'organisation, nous obtenons une image toute différente de son action. La plupart des responsables reconnaissent alors qu'il leur est impossible d'avoir une politique d'ensemble du développement régional :

« Nous sommes condamnés à l'empirisme et au pragmatisme parce que notre principal objectif consiste à attirer les investisseurs. Pour cela, il nous faut vendre notre région et développer au maximum notre plus-value... Nous pouvons exploiter au mieux les occasions quand elles se présentent, mais nous ne savons rien faire quand elles sont ailleurs... ».

Nous revenons ainsi au cœur de la problématique régionale et du rapport entre le capital et l'Etat. Comme l'indique fort justement Marc Guillaume dans son ouvrage *Le capital et son double*, nous sommes en présence de deux codes de la réalité qui s'interpénètrent parfois intimement mais qui aussi s'opposent « en ce sens que le premier est un code abstrait, une axiomatique du prix, qui ne territorialise pas, c'est-à-dire qui ne classe pas sur un territoire concret ou abstrait quelconque mais se limite à produire un équivalent général, des objets (leurs prix) et des hommes (leurs revenus). Le second est au contraire un code qui inscrit les hommes et les choses en les fixant dans l'espace, dans le temps, dans la loi... Obéissant à sa logique abstraite, le capitalisme tend à continuer à faire circuler les hommes au gré des opportunités de profit et compte tenu du développement technologique. C'est cette circulation incessante qui menace le principe même du pouvoir d'Etat et qu'il cherche à limiter en fixant les flux par ses divers appareils et ses équipements » (243). Cette fixation de la mobilité des hommes par la création des équipements collectifs est le

(242) GUILLAUME Marc, *Le capital et son double*, Coll. Economie en Liberté, P.U.F., 1973, pp. 14-50.

(243) GUILLAUME M., *op. cit.*, p. 124.

principe de compréhension fondamental de la création et de l'action des intercommunales. Les équipements collectifs que crée le pouvoir politique répondent à son souci de fixer dans l'espace de son territoire la population, source de la légitimité formelle de son pouvoir. Comme le flux de la population est fondamentalement dépendant de la logique du capital qui est *par essence trans-spatiale*, les intercommunales de développement, émanation de pouvoirs politiques concurrents, rivalisent avec les autres régions pour se conformer à la mouvance des déterminations de cette logique. Il s'ensuit parallèlement à une impossibilité de formuler une politique de développement cohérente et globale l'*incapacité de maîtriser le temps* et de situer l'action selon la perspective stratégique du long terme.

3.1.2. La dépendance du court terme

Quel est l'horizon-temps réellement prévisible et maîtrisable par l'intercommunale ? Cette question posée aux fonctionnaires déclenche invariablement la même réponse et aussi les mêmes justifications. Neuf fonctionnaires sur dix considèrent que cet horizon-temps ne peut dépasser l'échelle de 1 à 2 ans maximum et qu'il leur est impossible d'établir un véritable planning d'actions.

- « Nous pouvons avoir un programme de réalisations de zones mais pas de planning car notre action est conditionnée par l'investisseur ».
- « Nous ne savons pas prévoir l'arrivée d'un investisseur et bon nombre de zones sont créées quand il y a une demande précise ».
- « Il vaut mieux ne pas avoir de planning car un investisseur peut venir bousculer vos plans avec un projet qui ne colle pas avec le vôtre ».

A cette raison s'en ajoute une autre tout aussi invariablement présente à chaque intercommunale : la dépendance du pouvoir central. Ce dernier finance ses activités, sur base de projets, au coup par coup, mais il ne s'oppose jamais à un projet d'équipement souhaité par un investisseur important. Et nous y retrouvons le second principe de compréhension complémentaire de leur action. Non seulement, les responsables (administrateurs et élus) intériorisent les choix des producteurs dominants mais aussi le pouvoir central dans « son souci de résister aux risques de fuite hors de son territoire, adapte ses méthodes de contrôle aux nouvelles conditions de la production capitaliste en les assouplissant et en favorisant... une décentralisation et même un certain degré d'autogestion dont il se réserve

seulement de fixer les limites » (244). Cette « autogestion » prend dans le cas de l'intercommunale la forme d'une non-intervention dans sa gestion et aussi dans les décisions de localisation des équipements collectifs.

3.2. La réduction technocratique des enjeux sociétaux et le faux consensus égalitaire

Plus fondamentalement, si l'on se place du point de vue de la finalité du développement régional, on perçoit, dans l'appréciation des projets et réalisations concrètes, ce que l'on peut appeler une *réduction technocratique* qui a des effets directs sur la nature du développement.

Le sociologue A. TOURAINE définit fort judicieusement le concept de technocratie à partir de l'existence dans une décision concrète d'une *rupture entre l'équipement et le service*. « On peut appeler technocrates ceux qui distendent la relation entre ces deux termes au profit de l'équipement, se dévorant lui-même, se transformant en accumulation non rationnelle de la puissance » (245). C'est évidemment ce qui transparait grossièrement derrière des expressions telles que : « il faut développer sa plus-value... », mais plus fondamentalement encore, nous sommes frappés par l'absence de référence aux éléments qualitatifs ou sociaux du développement dans le discours des responsables relatifs aux décisions opérationnelles concrètes (246).

Jamais, il n'a été fait allusion au cours des entretiens au coût social éventuel que peut représenter une implantation industrielle, ni non plus aux conditions de travail ou aux mutations psycho-sociologiques que certaines d'entre elles peuvent entraîner dans la région. Bien au contraire, les intercommunales rivalisent entre elles auprès de l'investisseur pour insister sur les aspects « rentables » de la région : l'existence d'une main-d'œuvre féminine abondante et bon marché, une population active habituée à vivre de peu et à accepter une structure de bas salaire, ou encore l'existence d'une population « docile » au travail et d'un climat social paisible, que l'on s'empressera de prouver à l'aide de statistiques régionales de journées de travail perçues. Lorsqu'une région ne possède pas d'avantages comparatifs dans ces domaines, elle insistera sur l'ardeur au travail (la produc-

(244) GUILLAUME M., *op. cit.*, p. 124.

(245) TOURAINE A., *op. cit.*, p. 70.

(246) Il n'en est évidemment pas de même dans le discours des responsables relatifs à la doctrine officielle.

tivité) de sa population active, la qualification de sa main-d'œuvre ou l'existence d'une demande de consommation importante.

3.2.1. La litanie formelle des chiffres

Cette rupture entre l'équipement et le service s'accompagne de son corrolaire, *la litanie formelle des chiffres*. L'intercommunale développe un langage spécifique, technique, que les administrés ne peuvent comprendre que par initiation. Pour réaliser ce travail, elle est dotée d'un personnel de fonctionnaires hautement qualifiés. Cette organisation possède certainement un degré de spécialisation des plus élevés de l'administration belge : près de la moitié des fonctionnaires sont du niveau enseignement supérieur, le plus souvent universitaire. Leur moyenne d'âge se situe entre 35-45 ans. Chaque intercommunale possède son service d'études fort bien documenté sur les problèmes économiques de la région et les relevés statistiques sont mis à jour annuellement. En outre, elle collabore avec des centres de recherches extérieurs pour la confection de ses projets. L'information et la spécialisation sont certainement deux variables organisationnelles qui jouent un rôle important dans les processus de formulation des objectifs, mais comme nous le verrons plus loin, *il y a un cloisonnement très net entre la structure du pouvoir et les missions des fonctionnaires*. Ceux-ci le plus souvent présentent, argumentent, organisent selon un langage techniciste des décisions prises dans l'univers silencieux et secret d'un Bureau Permanent ou d'un Conseil d'Administration dont ils ne participent pas aux délibérations. Le pouvoir, dans l'organisation, reste aux mains des acteurs institutionnels, mais la technocratie est à son service. Dans les rapports annuels à l'intention des membres de l'Assemblée Générale, les objectifs et les réalisations du Bureau Permanent s'écrasent sous la masse des données quantitatives et des analyses futuristes. Mais celles-ci cachent une grande faiblesse. Elles s'élaborent comme *si les causes et les déterminants profonds du développement régional n'existaient pas*. Même plus, on ne les analyse pas et l'I.C.D. porte ses efforts uniquement sur le traitement des effets du développement inégal des régions. Cette pratique n'est pas spécifique aux seules I.C.D. On la retrouve dans d'autres institutions et sur d'autres problèmes. Analysant le débat, combien fondamental, sur l'énergie, H. HEYVAERT et M. MOLITOR, constatent aussi chez les responsables ce refus d'en analyser les causes et très logiquement, ils en concluent : « Agir sur les effets en se privant d'analyser les

causes procède d'une rationalité très précise : celle du pouvoir dans notre société » (247).

Oui, la logique quantitative du raisonnement chiffré domine le débat politique au sein de l'I.C.D., mais que signifie une politique concrète et le langage chiffré qui l'accompagne ? La réponse à cette question n'est pas toujours aussi claire que voudrait le faire transparaître le code « objectif » et « scientifique » des argumentations statistiques. Ainsi, ce projet de création de logement financé dans le cadre des crédits parallèles qui justifie la nécessité de créer des logements nouveaux à force de statistiques « catastrophées » sur le niveau d'insalubrité et de vétusté du patrimoine immobilier de la région, alors qu'en réalité le projet est destiné à financer des logements pour les cadres moyens des entreprises nouvellement installées. Certes, c'est le droit d'un pouvoir politique de vouloir créer des logements pour cadres mais pourquoi donc le justifier à l'aide de telles données ? Est-ce vraiment les catégories sociales qui vivent dans les logements insalubres et vétustes de la région qui possèdent un revenu de cadre moyen ou qui sont appelées à devenir des cadres ? Si cela est vrai, la question devient sociologiquement intéressante.

En fait, nous sommes au cœur de la signification de l'idéologie technocratique. Le langage des chiffres n'est qu'une instrumentalisation de l'idéologie de la croissance qui cache la domination sociale et crée l'unification idéologique entre les membres. « Tous les partenaires concernés acceptent l'idée d'une croissance postulée comme bénéfique et dont les fruits devront être partagés « équitablement », aux différents échelons d'une stratification sociale qu'ils ne mettent pas en cause » (248).

3.2.2. Une étonnante absence de conflits

L'analyse des conflits au sein des intercommunales est éclairante à cet égard. Nous aurions souhaité, à partir d'une analyse des conflits, dégager les diverses logiques d'action qui réfléchissent les stratégies des acteurs institutionnels (249). Mais quelle ne fut pas notre surprise de constater l'adhésion quasi unanime des administrateurs aux déterminations concrètes de la logique économique. Dans ce domaine, aucun conflit majeur n'a

(247) HEYVAERT H. et MOLITOR M., *Les débats escamotés — Energie, Qui décide en Belgique ?*, *Revue Nouvelle*, février 1975, p. 129.

(248) MBISTER A., *L'inflation créatrice*, Paris, P.U.F., 1975, p. 123.

(249) C'est la méthode qu'a utilisée KARPIK L. pour déterminer les diverses logiques d'action.

été exprimé et les décisions suivent le mouvement naturel des forces économiques.

Le thème de l'emploi et de la croissance unifie le comportement des acteurs :

- « Tout le monde peut se rejoindre sur le thème de la création d'emploi : cela intéresse l'homme politique parce qu'il voit se développer la population de sa commune, l'industriel car il peut trouver une main-d'œuvre diversifiée, le syndicaliste car il doit résoudre les problèmes de chômage qui se posent à sa base. L'emploi est le thème central de la concertation sociale et il est inscrit dans les programmes de tous les partis politiques, qu'ils soient de droite ou de gauche, de tous les syndicats et dans les déclarations des organisations patronales. Il crée nécessairement la cohésion ».
- « Nous étions demandeurs au niveau de la défense de l'emploi. Nous savions que cela n'était possible qu'en misant sur une stratégie commune à l'intérieur de la région. Les dirigeants de l'I.C.D. étaient favorables à nos objectifs de défense de l'emploi. Dès lors, nous avons tout intérêt à faire bloc ensemble. En réalité, pour répondre schématiquement à votre question, je dirais que tout naturellement, notre philosophie nous a amenés à participer à l'action de l'I.C.D. ».

L'idéologie technocratique se fonde ainsi sur la croyance en l'identité de la croissance, de l'emploi et du progrès social. Elle « sert la classe dominante en ce que proclamant l'identité de la croissance et du progrès social, elle identifie du même coup l'intérêt de la société à celui des grandes organisations qui, pour vastes et impersonnelles qu'elles soient, n'en sont pas moins des centres d'intérêts particuliers »⁽²⁵⁰⁾. En effet, sa finalité consiste à cacher l'existence de la domination sociale générale, « l'idéologie technocratique nie toujours le conflit social même si elle reconnaît volontiers l'existence de tensions et de stratégies concurrentes »⁽²⁵¹⁾.

L'analyse des déterminants de la politique régionale et de ses effets sur le développement particulier des régions que nous avons faite dans la seconde partie de cet ouvrage ne fait qu'étayer le fait que les intercommunales de développement malgré leur volonté d'enrayer un processus de dé-

(250) TOURAINE A., *op. cit.*, 1969, pp. 76 et 135 ; voir aussi BOURDIEU P., CHAMBOREDON J.C. et PASSERON J.C., L'illusion de la transparence et le principe de la non-conscience, dans *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton, 1968, pp. 159-172 ; GALBRAITH J.K., *Le nouvel Etat industriel*, Gallimard, 1967, pp. 70-82.

(251) TOURAINE A., *op. cit.*, p. 76.

clin, ne sont pas parvenues à transformer la nature de la domination sociale. Cependant, si nous acceptons de reconnaître l'existence d'une reproduction de la domination sociale au travers de l'action des intercommunales, nous sommes loin de conclure à la nature mécaniciste de la relation de ces institutions à la logique du développement des formes économiques. L'image de l'Etat-arbitre opposée à celle de l'Etat-complice serait une caricature grossière qui ne réfléchirait aucunement le lien de l'intercommunale avec le système social. Elle n'est ni arbitre, ni complice, elle est « instrument » et « organisation » d'un ordre économique inséré dans un système social possédant ses valeurs et ses orientations dominantes. De la sorte, elle secrète en son sein une idéologie qui lui vient du système social lui-même.

L'absence de conflits entre les responsables sur les déterminants économiques du développement régional traduit l'existence d'une structure de pouvoir et de décision qui tire sa force et sa cohésion de l'interdépendance des contraintes et des solidarités, qu'impose la double dépendance de la logique du capital et de la centralisation institutionnelle, toutes deux co-productrices du développement inégal des régions. Cette double logique crée les solidarités régionales par la dépendance mais aussi délimitent le cadre de l'action régionale selon les normes et des règles de fonctionnement de l'équilibre du système social. Le pouvoir au sein de l'intercommunale ne s'analyse pas en termes d'une opposition entre classes sociales ou fractions de classes sociales, mais en termes de pratiques d'une classe dirigeante régionale qui a intériorisé les normes de l'ordre social et qui agit toujours dans le cadre de l'équilibre d'un système social qu'elle veut maintenir avec le souci toutefois de maximiser son propre pouvoir régional. D'une certaine manière, le pouvoir de l'institution est fait d'un système de relation entre divers acteurs institutionnels qui, « au travers d'une collaboration responsable et désirée, se connaissent, parlent le même langage, connaissent les règles du jeu et ont une même manière de faire de la politique malgré leurs divisions, et le même intérêt que la machine sociale continue de tourner comme maintenant » (252). La réponse à la question suivante est éclairante sur le degré d'intériorisation des normes de l'ordre social et de ses règles de fonctionnement par l'intercommunale :

Q. : Selon vous, pour quelles raisons généralement le gouvernement central refuse-t-il un projet ?

R. : « Pour répondre à votre question, il faut faire deux remarques préliminaires. Les relations avec le pouvoir central sont parfois tendues

(252) MEISTER A., *op. cit.*, p. 121.

mais rarement conflictuelles pour deux raisons : tout d'abord, il faut insister sur le fait que tous les projets formulés par les mandataires régionaux ne sont pas présentés automatiquement au pouvoir central. Il y a une sélection réalisée au sein de l'intercommunale en fonction de la concertation régionale et aussi en fonction de la politique générale actuelle du gouvernement. *Il ne faut pas demander à un gouvernement ce qu'il ne peut donner soit en raison des contraintes budgétaires, soit en raison des équilibres politiques du moment.* De plus, il faut tenir compte que l'attitude du pouvoir central sera différente selon la nature du projet. Lorsqu'il s'agit d'un projet d'implantation industrielle, les demandes sont formulées par l'investisseur. Nous servons de courroie de transmission et généralement, nous n'avons aucun accroc avec le pouvoir central. S'il s'agit d'un autre problème non directement lié à une demande explicite d'un investisseur, intervient alors la politique générale du gouvernement vis-à-vis des régions. Celle-ci se pratique en fonction de l'équilibre des rapports de force au sein de l'équipe ministérielle et il nous faut user de l'influence politique et des réseaux de contacts directs que nous sommes parvenus à établir avec le pouvoir central ».

3.3. Structure de pouvoir et limites de l'action des technocrates

L'absence de conflits au sein de l'intercommunale sur la nature des déterminants de la logique du capital suggère l'existence d'une *structure de pouvoir relativement homogène*. L'idéologie technocratique éliminerait-elle les conflits de pouvoir au sein de l'organisation au point d'en faire une structure au fonctionnement « harmonieux » et « unanime » ? La réponse à cette question est négative. L'action de l'intercommunale reste, en fait, mue fondamentalement par un processus politique au travers duquel s'expriment les demandes sociales émanant des acteurs institutionnels. *Le pouvoir au sein de l'organisation reste fondamentalement politique* et le conflit s'y exprime. Toutefois, ce dernier porte sur *l'aspect politique des équipements collectifs*, c'est-à-dire sur leur spatialisation et sur leur production. L'Etat, en effet, finance et fournit les équipements industriels et collectifs contribuant au développement régional. La nature de ces équipements est, nous l'avons vu, le plus souvent déterminée par la logique de l'industrialisation. Ainsi, ceux directement liés à la production industrielle (zonings, transports, communications) se développent plus rapidement que les équipements plus sociaux (crèches, terrains sportifs, loisirs, tourisme...). Les intercommunales de développement sont d'ailleurs de bons exemples de la production sociale de cette dichotomie

entre les équipements industriels et les équipements sociaux. Si l'on examine l'évolution de leur domaine d'action sur 15 années d'existence, on est frappé par le maintien du déséquilibre qui s'explique par la pression du court terme du producteur et l'absence de pression populaire sur l'organisation. Mais quelle que soit la nature des équipements, l'action du pouvoir central est déterminante dans la mesure où c'est lui qui alloue et décide des projets. Le conflit qui peut surgir entre les acteurs institutionnels porte donc sur des demandes sociales dont leur affectation est déterminée aussi par la logique de centralisation institutionnelle et cette détermination crée au sein de l'I.C.D. des mécanismes et processus organisationnels complexes mais intéressants que nous analyserons au chapitre suivant. Cependant, avant d'approfondir cette question, il importe de noter que le rôle central de l'Etat dans le processus d'allocation des ressources et de production des équipements collectifs définit par le fait même la *centralité du pouvoir des acteurs institutionnels* au sein de l'intercommunale par rapport à la pratique technocratique.

En effet, le pouvoir est exercé de manière exclusive par les acteurs institutionnels. Plus de 88 % des fonctionnaires affirment n'avoir jamais assisté aux délibérations du Bureau Permanent et du Conseil d'Administration. A l'exception de deux cas sur 32, les fonctionnaires restant n'y ont participé que très rarement (maximum 2 fois) et pour fournir des éclaircissements d'ordre technique sur une question précise. Le contrôle du pouvoir politique sur la structure organisationnelle se manifeste encore lorsque l'on examine les relations entre les unités organisationnelles. Chaque I.C.D. est régie par *une structure fortement centralisée* au sein de laquelle chaque chef de service rend compte directement au directeur. Aucune réunion d'ensemble n'est prévue entre les chefs de service afin de débattre ou d'échanger des projets communs. Les chefs de service ont des contacts relativement fréquents entre eux individuellement mais lorsqu'ils ont des affaires communes à traiter. La plupart des fonctionnaires se plaignent cependant de n'être pas assez informés sur les activités des autres services sauf sur les questions précises qu'ils ont en commun. Il est en fait étonnant que dans une organisation aussi spécialisée et informée sur l'extérieur, nous nous trouvions en présence d'*une structure intraorganisationnelle aussi cloisonnée*. Un tel cloisonnement contribue au contrôle politique de la structure. En outre, il faut ajouter l'arsenal des mesures qui déterminent les relations des fonctionnaires avec l'extérieur : la délégation de compétences est limitée aux actes de gestion (253). La représentation

(253) A titre d'exemple, décisions administratives, organisations du travail. La plupart des fonctionnaires affirment ne pas pouvoir engager l'organisation pour des montants dépassant 5.000 FB !

« politique », contacts avec les ministres, secrétaires d'Etat, banquiers, groupes industriels est le plus souvent concentrés dans les mains du directeur, si pas des présidents et vice-présidents du Bureau Permanent. Les fonctionnaires ne sont cependant pas cantonnés à l'univers étroit des murs blanchis de leur bureau. Il est impressionnant de constater leur mouvance et leur mobilité au travers des contacts suivis et réguliers qu'ils entretiennent avec les cabinets ministériels et les ministères. Mais ces contacts ne sont jamais de « décision » mais d'exécution.

Pouvons-nous en conclure que les techniciens ne jouent aucun rôle sur les décisions ? La question fut posée et la plupart des fonctionnaires se reconnaissent une certaine « liberté » dans la confection des dossiers ne fut-ce que parce qu'ils possèdent et maîtrisent l'information, mais cette liberté trouve sa limite dans le pouvoir de l'organisation :

- « Le bon dossier, c'est celui qui intègre le rapport de force entre les membres du Bureau Permanent ou du Conseil d'Administration (plus rarement) au langage des chiffres ».
- « Le bon projet est celui qui tient compte des limites budgétaires, des relations de pouvoirs et qui est bien argumenté techniquement ».

En fait, pour reprendre la distinction de M. GUILLAUME, le bon technicien est celui qui intériorise les deux codes essentiels du système social : le code du capital et le code du pouvoir et qui parvient à le présenter sous la version d'un « code de la neutralité ». Le technicien situe son action à l'intérieur de la rationalité du pouvoir à des fins socialement prédéterminés du système. S'il tend à se « définir au-dessus des classes sociales » et use d'un langage « dépolitisé » par la logique du raisonnement chiffré, sa fonction n'en fait pas l'homme de la synthèse et de la réconciliation du quantitatif et du qualitatif, du social et de l'économique. Il ne peut jouer ce rôle car il agit dans le cadre d'un modèle de société qui est le produit des rapports sociaux.

Le rôle du technocrate est-il insignifiant ? Certes non et loin de là. Son travail dans la structure organisationnelle est essentiel car il consiste à médiatiser les intérêts contradictoires et particuliers des acteurs institutionnels avec l'intérêt global, mais il importe d'ajouter que ce dernier est le produit des logiques sociales qui dominent le système social.

Ainsi, l'I.C.D. se présente avant tout comme une structure de décision politique. L'idéologie technocratique qui la traverse et qui n'est d'ailleurs pas que le principe d'identité d'un groupe spécifique (elle traverse de

manière moindre le discours des acteurs institutionnels mais elle y est présente ; de la même manière, le discours politique n'est pas totalement absent du langage des fonctionnaires), n'a d'autre but que de justifier et de donner un sens à l'articulation des pratiques dirigeantes de l'organisation aux impératifs de la production. Elle œuvre à l'intérieur de l'organisation à la manière d'un processus social organisant la réalité sociale en vertu d'une rupture qui la dichotomise et qui voile ainsi à l'intérieur la domination sociale générale qui l'entoure. Elle confère à l'organisation l'image d'un équilibre homéostatique et à ses membres l'apparence d'une unité autour des orientations générales du système social.

Mais, en fait, cette image de l'organisation est d'une fausse « transparence » car dans la réalité, l'organisation est totalement traversée par la problématique du pouvoir et son fonctionnement totalement régi par les mécanismes qui la sous-tendent ⁽²⁵⁴⁾. C'est ce qu'il faut analyser maintenant.

(254) BOURDIEU P., CHAMBOREDON J.C. et PASSERON J.C., *Le métier de sociologue*, op. cit., pp. 27-53.



Chapitre III

La centralisation institutionnelle et la dynamique du pouvoir au sein des intercommunales de développement

1. Pouvoir du capital et pouvoir de décision

Aborder la question du pouvoir une fois posée la relation de l'intercommunale à la logique du développement des formes économiques peut sembler justifier l'idée que le problème du pouvoir est indépendant du fonctionnement de cette logique. Rien n'est évidemment plus faux. *La logique du capital est par essence une logique de pouvoir*, ne fut-ce que par le fait élémentaire mais essentiel de la privatisation du capital. Ceux qui détiennent et gèrent le capital possèdent le pouvoir de créer et d'organiser des modes de production matérielle non sans relation avec les valeurs sociales, la domination sociale et aussi, dans notre objet précis, avec le développement inégal des régions.

La dépendance des intercommunales vis-à-vis des impératifs de l'investissement privé est certes la première manifestation du pouvoir au sein de l'organisation et nous en avons dégagé certains indices essentiels. La primauté décisionnelle de l'investisseur, l'accent sur les équipements industriels plutôt que sociaux, l'existence d'une pratique technocratique et d'une unification idéologique des membres autour du thème de la croissance sont autant d'expressions de ce pouvoir sur leur fonctionnement interne. Néanmoins, celui-ci est aussi externe à l'organisation et son appréhension néces-

site une ouverture de l'approche théorique. En effet, la théorie politique classique approche le problème du pouvoir à partir de l'analyse des processus de décision internes de l'organisation ou du jeu des acteurs décisionnels ⁽²⁵⁵⁾. Cette vision ne donne qu'une connaissance fort approximative du phénomène du pouvoir. Elle postule que le comportement des décideurs est indépendant des déterminations sociales du système social. Or, comme le constate aussi Manuel CASTELLS, lorsqu'il analyse la politique urbaine, l'approche du pouvoir doit être ouverte à l'ensemble de la société car « les problèmes urbains dépassent largement le cadre de la scène politique locale et font entrer en ligne de compte l'ensemble des déterminations de la structure sociale » ⁽²⁵⁶⁾. Il en est de même pour la compréhension du pouvoir dans la politique régionale. Celui-ci est déterminé par le caractère à la fois mobile et englobant du processus de reproduction et d'accumulation du capital. Traduit en terme de pratique politique concrète, l'exemple du groupe industriel multinational et de l'industriel régional peut être éclairant. Lorsque le groupe industriel multinational vient frapper à la porte de l'intercommunale aux fins de s'implanter dans la région, il ne participe pas à ses organes de décision, mais peut-on affirmer pour autant qu'il a moins de pouvoir sur l'action de l'organisation que le promoteur immobilier ou le gérant de la succursale régionale de banque qui y siègent ? Certes, non, il exerce une pression identique sur l'organisation, oriente ses objectifs opérationnels vers des demandes d'équipements industriels ou autres, selon son choix. Nous serions même tentés de dire que, bien qu'il soit à l'extérieur des organes de décision, son pouvoir est plus grand encore dans la mesure où il couple la position dominante sur le marché (du travail autant que du capital) et l'avantage de trans-spatialité qui lui permet de quitter le territoire à contrainte moindre.

L'analyse du pouvoir dépasse ainsi largement le cadre du jeu et des stratégies des acteurs institutionnels agissant à l'intérieur des organes de décision même s'ils représentent d'autres institutions. C'est une des raisons pour lesquelles, plutôt que de nous enfermer dans une problématique théorique qui se fonde sur l'analyse des comportements des acteurs décisionnels, nous avons préféré cerner cette réalité à un niveau certes plus

(255) Pour une synthèse de ces courants, voir EASTON D., *Varieties of Political Theory*, Prentice Hall, 1966, et surtout, l'excellente critique de HAMILTON R.H., *Class and Politics in the United States*, Chap. 2. Theories of Modern Democratic Politics, J. Wiley, New York, 1972, pp. 22-82. Même un auteur aussi ouvert que BANFIELD E. reste prisonnier de cette approche « fermée » du pouvoir, voir BANFIELD E. and WILSON J.Q., *City Politics*, Harvard University Press, 1963 ; BANFIELD E., *Political Influence*, New York, Free Press, 1961.

(256) CASTELLS M., *La question urbaine*, op. cit., p. 312 ; voir aussi AIKEN M., *The Distribution of Community Power : Structural Bases and Social Consequences*, dans *The Structure of Community Power*, Ed. M. Aiken and P. Mott, Ramdon House, 1970, pp. 487-525.

abstrait mais aussi plus global en utilisant le concept de logique de développement des formes économiques (257).

Cet aspect du pouvoir relatif à la logique du capital a suffisamment été mis en évidence dans la section précédente pour que nous nous y attachions encore. Il nous faut préciser néanmoins un point essentiel qui concerne le comportement de l'intercommunale sur le champ concret de la concurrence.

Au niveau de sa doctrine officielle, l'intercommunale ne prend pas position vis-à-vis des déterminations de la concurrence. Elle se dit favorable à tous les investisseurs « sérieux » qu'ils soient propriétaires de P.M.E., de grandes entreprises industrielles nationales ou de grosses sociétés multinationales. Dans la pratique cependant, la réalité structurelle du pouvoir fait que son action ne peut que se confondre à celle de la logique dominante de développement économique. Concrètement, face à une structure industrielle de P.M.E. en position de faiblesse sur le champ de la concurrence et peu soutenue par la politique d'expansion économique de l'Etat (elle-même, conséquence structurelle des relations de pouvoir entre agents économiques et de leur rapport à l'Etat), les intercommunales ont été amenées à œuvrer en faveur de la rationalisation des secteurs industriels en déclin du capitalisme belge. Face à ce déclin, elles ont aussi ouvert leur territoire aux sociétés multinationales, même là où la structure industrielle des P.M.E. était majoritaire en termes d'emplois. Un tel paradoxe ne peut se comprendre que si nous faisons intervenir un second aspect essentiel de la dynamique du pouvoir au sein des intercommunales de développement. Il relève de la nature « étatique » de l'institution qu'il faut saisir dans sa relation avec les autres niveaux de la décision politique à savoir, le pouvoir central et le pouvoir local (tension centre-périphérie). L'intercommunale peut-elle agir en dehors du cadre déterminé de la politique économique du pouvoir central ?

(257) Ce qui ne veut pas dire qu'il faille se désintéresser de l'analyse des processus de prise de décision et ne pas inclure la catégorie des facteurs décisionnels dans le champ de l'observation empirique. Au contraire, une part considérable des résultats de cette recherche nous vient précisément du choix que nous avons fait d'introduire l'interrogation de ces acteurs dans notre stratégie de recherche. Toutefois, nous avons résisté à la tentation de les enfermer dans un système d'action clos que leurs réponses ne nous auraient d'ailleurs pas permis de faire.

2. La crise de l'Etat-Nation et ses retombées sur l'autonomie des intercommunales

Mais, pourquoi cette distinction et ce lien entre l'Etat et le capital dans l'approche du pouvoir ? Serions-nous en présence d'une réalité « Janusienne » à l'image de ce dieu à deux têtes qui, à défaut de regarder ensemble dans une même direction, n'en constitue pas moins une réalité de fusion exemplaire ? La figure est tentante, car elle possède une parcelle de vérité. Elle postule l'autonomie des deux instances dans la complémentarité. Toutefois, elle reste en-deçà de la réalité. Elle en oublie le cœur et la raison. Elle ne tient pas compte du fait qu'une instance peut avoir une supériorité sur l'autre et encore moins qu'elles puissent s'opposer entre elles, auxquels cas, il leur faudrait reconnaître des principes de déterminations différents et procéder, à défaut d'une séparation des corps, à une séparation de raisons, et parfois de cœur. Or, ce qui caractérise l'Etat par rapport au capital dans le développement inégal des régions, c'est justement qu'il peut, *tout en se soumettant aux orientations générales de cette logique, entrer en conflit avec elle sur la question même du pouvoir.*

En effet, l'Etat puise son pouvoir des hommes, le capital, de l'argent. Le premier secrète son autorité de la fixité, l'autre de la mobilité. C'est le propre de l'Etat de fixer les hommes dans l'espace d'un territoire. Pour cela, il leur donne statut, droit, devoirs..., mais pas nécessairement gîte, pain ou liberté, car il n'est pas le pouvoir de tous, mais il s'adresse à tous. L'Etat et le capital ne s'opposent pas *nécessairement*, ils paissent des amours tranquilles tant qu'il y a convergence non seulement sur leur perception du pouvoir social mais aussi sur le cadre géographique de leur pouvoir. N'oublions pas que l'Etat-Nation et le capitalisme industriel sont nés d'un même mouvement de territorialisation des hommes et des choses caractérisé par la juxtaposition de la structure étatique et du cadre institutionnel et organisationnel du capitalisme (nous en avons analysé les causes dans la partie historique). Le pouvoir central, forme suprême du pouvoir de l'Etat, avait pour mission d'organiser les hommes selon les impératifs de cette phase de développement et d'assurer la cohésion sociale. Et, nous l'avons vu, ce ne fut guère toujours facile. Toutefois, dès que le capitalisme industriel se met à décliner et que, pour se restructurer, il doit voguer vers d'autres horizons et terrains, il est logique que des tensions surgissent à l'intérieur du territoire étatique, de même que ce soit contre le pouvoir central et à l'initiative des pouvoirs politiques intermédiaires que ce mouvement d'opposition se développe. Le capital attire les hommes et leur émigration diminue la légitimité du pouvoir politique territorial

(local, régional et même national lorsque le problème est vu sous un angle international). Mais, notons la nature de cette mutation, il s'agit d'un conflit entre des niveaux de pouvoir, c'est-à-dire un conflit relatif à l'organisation de la légitimité du pouvoir de l'Etat et de sa territorialité.

La création des intercommunales de développement s'inscrit naturellement dans cette mouvance socio-économique et il n'est pas surprenant que les premières se soient instituées autour des années 60, époque où l'inadéquation entre le développement des formes économiques et l'organisation géographique du pouvoir de l'Etat commençait à devenir apparente. Il n'est pas étonnant non plus, comme nous pouvons le lire dans les documents officiels, que l'action prioritaire des intercommunales soit subordonnée à cet objectif de territorialisation des hommes, source de légitimité du pouvoir :

- « Il importe de fixer la population ».
- « Comment arrêter l'hémorragie de la population ? La région se dépeuple. L'insuffisance d'emplois qualifiés en particulier provoque une perte de substance qui est d'autant plus grave que ce sont des jeunes actifs qui partent... cette population ne demanderait pas mieux que de trouver un emploi sur place ».
- « La caractéristique principale de notre région est évidemment la disparité qui existe entre sa population active et son emploi sur place... cela a pour conséquence d'entraîner des mouvements de population journaliers extrêmement importants. Pour lutter contre cette situation qui s'aggrave d'année en année, le programme se donne pour objectif la création d'ici 1980 d'un minimum de 21.000 emplois nouveaux... ».
- « Avant tout, fixer notre jeune population... Notre population est jeune, saine et, heureusement, fidèle à sa région. Ce potentiel humain inestimable attend avec impatience l'investissement qui lui permettra de mettre fin au « navettage » journalier très important ».

3. La tension entre le Pouvoir Central et les pouvoirs locaux

3.1. Les équipements collectifs et la logique politique de leur répartition

Les équipements collectifs occupent une place centrale parmi les instruments que le pouvoir politique dispose pour fixer la population sur

son territoire. C'est une première signification de leur création. Quel responsable politique local n'a pas rêvé avoir son « zoning industriel », sa maison de la culture, sa bretelle d'autoroute, son bassin de natation, sa salle omnisport, etc... dans l'espoir légitime de maintenir ou d'accroître la densité de la population sur son territoire ? Leur rareté engendre la compétition mais soulève aussi une question politique :

- « Tout le monde veut sa plaine de sport, sa zone industrielle, son plan d'eau, ... Nous ne pouvons satisfaire tout le monde, dira le responsable de l'Administration Centrale ».
- « Il y a là matière à organisation et à coordination, retorque l'esprit rationnel du technocrate. Et à l'aide d'un système des plus sophistiqués, il vous montrera combien il est aisé de réaliser un « espace régional équilibré et aménagé » pour autant que l'on fasse preuve d'un minimum d'ordre et d'imagination ».

L'intention est louable mais dans la réalité, est-ce bien de la sorte que les choses se passent, car telle est bien la question sociologique centrale. N'est-ce pas oublier que la *distribution des équipements collectifs est aussi traversée par la logique du pouvoir ?*

- « Vous savez, j'ai 40 ans de vie politique communale. Je n'ai jamais vu un seul équipement octroyé sans relation politique personnelle importante ».
- « Si vous vous placez à un niveau d'une ou de plusieurs provinces, vous verrez très rapidement qu'il y a une relation entre le fait d'avoir un ministre dans sa région et des réalisations d'équipement. Tenez, dernièrement, je rencontrais un collègue, le bourgmestre de X et il me disait : « Tu sais, jamais je n'aurais cru avoir autant d'équipements dans ma commune, mais depuis que Y est ministre, ça vient tout seul ».
- « Le refus d'un projet est lié à une question d'hommes. Ainsi, si vous n'avez pas de ministre au gouvernement, c'est plus difficile car il existe une terrible surenchère entre les régions. Il est logique qu'un ministre soit tenté de favoriser sa région plutôt qu'une autre ».

Ces quelques extraits d'interviews mettent en évidence le fait qu'il faille aussi apprécier le processus de création des équipements collectifs selon une problématique de pouvoir. Certes, cela ne veut pas dire que nous nous trouvons dans un système d'anarchie ou d'irrationalité complète, loin de là, mais que nous nous trouvons dans *un système organisé par les rapports de pouvoir*.

Parmi les réponses reçues des mandataires locaux, rarement, il a été fait allusion à l'idée qu'une décision d'équipement était le fait d'une répartition « équilibrée et harmonieuse », même de la part de bourgmestres de communes mieux équipées. Quatre facteurs non exclusifs intervenaient le plus souvent dans les réponses relatives à l'acquisition d'un équipement :

1. L'existence d'un ministre de la région.
2. Le cumul d'un mandat national et local.
3. Une situation électorale stratégique favorable pour un parti (lorsqu'il est au gouvernement).
4. Et, bien sûr, l'heureuse chance de l'investisseur qui vient frapper à votre porte ⁽²⁵⁸⁾.

3.2. Les équipements collectifs, facteurs d'accumulation du pouvoir

Il est aussi une autre signification politique du processus de production des équipements collectifs qui mérite de retenir l'attention. Les équipements sont aussi des *symboles du pouvoir* que traduit fort exactement dans le langage populaire cette expression d'un mandataire communal : « Tout le monde veut avoir une fleur à son chapeau ». Ils sont le signe tangible de l'exercice du pouvoir et cela incite les responsables qui sont dans une position dominante à les accumuler et à les concentrer renforçant ainsi l'écart entre grandes communes et petites communes, régions fortes et régions faibles, sans compter les dépenses de prestige qui entourent très souvent cette volonté de puissance ⁽²⁵⁹⁾. *L'espace régional et interrégional apparaît ainsi fortement hiérarchisé* au profit des zones métropolitaines par rapport aux zones périphériques, des centres de rang supérieur par rapport aux centres de rang inférieur. L'équipement collectif est « le théâtre du pouvoir, de la pyramide du pouvoir allant de la capitale jusqu'aux équipements communaux du plus humble village » ⁽²⁶⁰⁾, sans compter que, bien souvent, s'ils apparaissent comme la propriété de tous, et pro-

(258) Si le lecteur se réfère à la seconde partie de cette étude, il ne pourra pas ne pas être frappé par la convergence des résultats obtenus par la relation entre le ministre régional et les aides à l'expansion économique et les mécanismes ici constatés.

(259) Ce qui ne veut pas dire qu'il ne faille introduire des critères dans la répartition des E.C. Au contraire, mais leur choix est aussi un problème politique, donc de rapports de force et de rapports sociaux. Force nous est de constater que l'opinion dominante en matière de distribution des équipements locaux s'inspire étrangement de cette volonté de créer des communes « dynasutes ». Par exemple, la brochure de l'Union des Villes et de Communes intitulée « Des communes autonomes et fortes dans une Wallonie prospère et vivante » dépeint l'image de la commune idéale d'une manière telle qu'elle légitimise pratiquement la formation de grandes agglomérations, voir pp. 13-18.

(260) GUILLAUME M., *op. cit.*, pp. 147-148.

cèdent de l'idéologie égalitaire de l'Etat, ils ne s'adressent pas de la même manière à tous ⁽²⁶¹⁾.

Ainsi, le développement inégal des équipements collectifs quant à leur nombre, leur nature et leur spatialité, procède le plus souvent d'un rapport de force inégal entre ceux qui les produisent et les gèrent et ceux à qui ils sont sensés s'adresser. Une ville peut s'enorgueillir de posséder une flamboyante maison de la culture, mais si elle sert uniquement à satisfaire les goûts culturels de la bourgeoisie locale ou intellectuelle, quelle est la signification politique de cet enjeu ? La reproduction sociale par les équipements collectifs est un troisième élément d'appréciation fondamental de l'existence de ces équipements ⁽²⁶²⁾. Nous y avons, en partie, répondu en constatant le déséquilibre entre les équipements industriels et sociaux dû à la pression et à la position dominante des producteurs, mais la question est plus vaste et complexe et elle dépasse l'objet de notre étude. Toutefois, il importe que nous la gardions à l'esprit.

3.3. La dépendance financière croissante des pouvoirs locaux vis-à-vis de l'Etat central

Le pouvoir central occupe en Belgique une place prépondérante dans le processus de production et de distribution des équipements collectifs. Les pouvoirs subordonnés, et surtout le pouvoir local, doivent de plus en plus recourir à son aide financière pour se doter d'équipements nouveaux. Dans les budgets communaux, la rubrique des charges afférentes aux emprunts accuse certes une très nette tendance à la hausse et les dépenses d'investissements de l'ensemble du secteur local (communes, provinces, C.A.P., intercommunale) se sont fortement accrues au cours de cette dernière décennie ⁽²⁶³⁾. Mais, ces dépenses ne pourraient être effectuées sans le concours direct du pouvoir central sous la forme de subsides et de sup-

(261) A ce sujet, l'étude de GRELL P. sur les Commissions d'Assistance Publique est éclairante. L'auteur montre par quels mécanismes les objectifs des C.A.P. sont réorientés en fonction de la rentabilité politique. GRELL P., *op. cit.*, pp. 359-395.

(262) BIAREZ S., KUKAWKA P. et MINGASSON C., *Les élus locaux et l'aménagement urbain dans l'agglomération grenobloise*, Université de Grenoble, 1971 ; BOURDIEU P., *L'amour de l'art*, Ed. de Minuit, 1969 ; SELZNICK, T.V.A. *and Grass Roots*, *op. cit.*, 1949.

(263) DEPRE R. et VAN HASSEL Hugo, *La gestion de nos Communes*, Institut Administration-Université, 1969, p. 9. Pour une analyse très détaillée des procédures et processus décisionnels des investissements régionaux et locaux, voir surtout, ORIANNE P. et MERCIER-NELISSE F., *Le processus de décision en matière d'investissements communaux*, I.A.U., 1973. Sur base des données publiées par le Crédit Communal, les dépenses d'investissement du secteur local (Communes, Provinces, C.A.P., Intercommunales) de 13 milliards en 1964, ont atteint 21 milliards en 1969 ; 23 milliards en 1970 et 25,5 milliards en 1971. « Pour juger de l'expansion de ces investissements, il suffira de savoir que leur montant nominal a plus que doublé en 6 ans », *op. cit.*, p. 6.

port des charges d'emprunts ⁽²⁶⁴⁾. Pratiquement, aucune commune ne peut financer un équipement collectif de réelle importance sans cette aide. Cette situation diminue considérablement l'autonomie du pouvoir local et sa liberté d'action car, outre les autorisations de tutelle administrative parfois très lourdes ⁽²⁶⁵⁾, l'octroi de subsides nécessite un accord du pouvoir central *tant sur la nature du projet* que sur le montant des ressources allouées. La relation centre-périphérie peut prendre ainsi *la forme d'un mécanisme de contrôle* très puissant du pouvoir central sur les communautés locales, même dans l'hypothèse d'une relative décentralisation administrative comme c'est le cas actuellement. La production des équipements collectifs revêt de la sorte *une signification de régulation politique* non totalement indépendante des orientations dominantes du système social et cet aspect nous semble très peu mis en évidence dans les études relatives au pouvoir central. Si l'on considère, en outre, que le ministre compétent peut « allouer les crédits discrétionnairement, sans être tenu d'établir au préalable une liste de priorités ou de critères de sélection » (dans les limites toutefois des crédits disponibles de son département) ⁽²⁶⁶⁾, on comprend aisément que l'obtention de subventions soit l'objet *d'une compétition entre les divers pouvoirs subordonnés* et que celle-ci donne lieu à des jeux d'influence multiples, que favorisent l'exercice d'un mandat parlementaire du responsable communal, une nomination dans un cabinet ministériel ou même un statut de fonctionnaire de l'Etat ⁽²⁶⁷⁾. « Les contacts directs peuvent ainsi se trouver favorisés et des facilités, des priorités, sinon des faveurs, peuvent être obtenues » ⁽²⁶⁸⁾. L'accès au pouvoir

(264) « La plus grande partie des fonds, 65 %, provient d'emprunts au Crédit Communal. L'Etat supporte 10 % des charges et a peu près 10 % des investissements sont financés par des subsides de l'Etat sous forme de capital. Ces subsides représentent donc pratiquement 20 %. Par ailleurs, 10 % sont réalisés par autofinancement (vente de propriétés, abatages des arbres) et transferts des services ordinaires. Les grandes villes et les intercommunales font appel au marché des émissions ou des placements auprès d'investisseurs institutionnalisés, par l'intermédiaire du Crédit Communal. En 1967, ce type d'investissement a totalisé 15 % ». DEPRE R. et VAN HASSEL H., *op. cit.*, p. 10. Dans l'étude plus récente de ORIANNE P. et MERCIER-NELISSE F., *op. cit.*, les auteurs constatent que sur un montant d'investissement de 20.252 millions, les subsides aux communes ont représenté en 1971 36 % de la somme. Les auteurs concluent : « Lorsque l'on sait que la subvention n'atteint pratiquement jamais le total du coût des travaux, mais se limite à un pourcentage que l'on peut grossièrement estimer à 50 % en moyenne, on s'aperçoit que 70 % environ du montant total des investissements communaux relèvent de la procédure des travaux subsidiés », p. 15.

(265) « La durée totale des processus, tels qu'on les a observés, va de 6 mois à deux ans pour les travaux non subsidiés et de deux ans et 7 mois à trente-quatre ans, pour les travaux subsidiés ! », ORIANNE P. et MERCIER-NELISSE F., *op. cit.*, p. 122.

(266) ORIANNE P. et MERCIER-NELISSE F., *op. cit.*, p. 16.

(267) DEBUYST F., *La fonction parlementaire en Belgique*, Ed. du CRISP, Bruxelles, 1966. L'auteur y constate que 72,4 % des parlementaires exercent ou ont exercé un mandat communal et il met l'accent aussi sur le fait qu'inversement, du moins jusqu'à cette époque (1966), le mandat communal constituait en lui-même une voie d'accès à un mandat national, pp. 129-138 et 349-354.

(268) ORIANNE P. et MERCIER-NELISSE F., *op. cit.*, p. 19.

central constitue de toute évidence un objectif stratégique essentiel pour le pouvoir local, mais tout aussi évidemment, l'égalité de chances n'est pas la même pour chacune des communes. En ce domaine, la relation centre-périphérie s'évalue aussi en terme de rapports de domination et de subordination (269).

Comment vis-à-vis d'un tel contexte, les intercommunales se situent-elles ?

4. La double stratégie institutionnelle des intercommunales de développement

Les intercommunales de développement situées à l'intersection des relations entre deux pouvoirs (le central et le local) n'échappent pas aux effets de cette double dialectique du contrôle et de la domination. Elles dépendent des ressources du pouvoir central pour la plus grande partie de leurs projets (270) et elles sont l'objet des rapports de forces entre les diverses forces sociales sous-régionales à l'intérieur de leur propre territoire pour la définition des projets et l'allocation des ressources. Elles sont, de la sorte, traversées par les enjeux issus d'une double compétition : *une compétition externe* pour l'obtention de leurs ressources avec les autres intercommunales (et parfois même avec certaines communes importantes) et *une compétition interne* pour l'allocation de ces ressources entre les *diverses forces sociales* intrarégionales. Cette double compétition donne naissance à des mécanismes et processus organisationnels qui s'articulent

(269) Quand on sait qu'il y a en Belgique 2.483 communes (avant les fusions) et 393 parlementaires, on a une idée des déséquilibres d'influence entre les communes sans compter que dans un tel processus, les parlementaires de grandes communes ont plus de chances d'être écoutés. Dans ce même ordre d'idée, nous pouvons nous demander si une des motivations des fusions de communes, au-delà des rationalisations technocratiques, n'a pas pour objectif d'accroître le pouvoir des hommes politiques des communes-centres. Les résultats des élections de 1976 doivent permettre d'avoir une idée plus précise de ce phénomène.

(270) Les I.C.D. ont trois sources de financement principales :

- le capital propre (constitué par les parts souscrites par les associés) ;
- des emprunts au Crédit Communal (sous garantie des Pouvoirs publics) ;
- des subventions du Gouvernement central.

Le capital propre est relativement limitée (entre 20 et 40 millions). Les principales sources de financement sont les subventions du Gouvernement central et les emprunts au Crédit Communal. Les frais de fonctionnement sont souvent financés par la Province. Le budget global annuel des I.C.D. varie suivant leur dimension mais aussi leur environnement. Les I.C.D. des régions à haut degré d'industrialisation ont des budgets nettement plus élevés que celles des régions rurales ou en sous-développement économique. Ces budgets peuvent varier de 1 milliard de FB à 3 milliards de FB par I.C.D. Le taux d'accroissement annuel varie entre 5 et 15 %, suivant les mêmes critères.

les uns aux autres selon l'axe d'une *double stratégie institutionnelle* : une stratégie externe en vue d'accéder au pouvoir central et une stratégie interne relative à la quête d'une légitimation et à la constitution d'une cohésion entre les membres (271). Nous nous trouvons en présence d'un double comportement stratégique de l'institution qui interfère cumulativement. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple des plus typiques, quoique sommaire : l'existence d'une forte légitimation à l'intérieur de la région augmente le crédit de l'intercommunale auprès du pouvoir central, et donc, l'obtention plus facile de ressources ; dans le même mouvement, plus elle aura un accès aisé au pouvoir central, plus les pouvoirs locaux s'adresseront à elle et lui apporteront leur concours.

4.1. Une stratégie en vue d'accéder à la décision politique du Pouvoir Central

Nous avons examiné précédemment les procédures formelles qui fondent la dépendance de l'intercommunale au pouvoir central : cette dépendance est à la fois financière et politique dans la mesure où le gouvernement opère un contrôle sur la nature des projets. Pratiquement, toute aide que l'Etat lui accorde est l'objet d'une décision au niveau le plus élevé du pouvoir central : le Comité Ministériel de Coordination Economique et Sociale (C.M.C.E.S.). De plus, le C.M.C.E.S. n'octroie une aide que sur un projet particulier et donc, quasi, au coup par coup. C'est une des raisons invoquées par les responsables pour justifier l'orientation pragmatiste de l'organisation.

— « Notre politique est fort influencée par la conjoncture politique car nous ne savons dire à l'avance si nous aurons les subsides pour nos projets et nous dépendons beaucoup du facteur politique ».

Par quelles voies et selon quels processus, l'intercommunale organisera-t-elle sa stratégie d'accès à la décision politique du pouvoir central ?

(271) Lorsque nous utilisons le concept de stratégie, nous ne nous référons pas à un comportement perçu de l'organisation qui est susceptible de faire l'objet d'un plan « préconçu » et « délibéré » des responsables, mais plutôt à un comportement de l'organisation qui détermine temporellement son action et qui concerne tant la réalisation de sa politique générale que sa structure. Nous rejoignons plutôt la définition de CHANDLER A.D. et KARPIK L. Tous deux mettent l'accent sur la dimension historique du comportement de l'organisation, le premier insiste sur la relation entre le comportement stratégique et sa composante structurelle, le second réfère au mode d'action collectif que constitue la définition des objectifs et l'allocation des ressources, processus qui peut être consciemment poursuivi ou n'être que la conséquence d'un certain rapport de forces. Voir CHANDLER A.D., *Strategy and Structure*, Chapters in the History of the Industrial Enterprise, Cambridge, M.I.T. Press, 1962 ; KARPIK L., Les politiques et les logiques d'action de la grande entreprise industrielle, *Sociologie du Travail*, janvier 1972, pp. 82-105.

Sur cette question, les avis convergent nettement. Toutes les intercommunales considèrent essentielles *les communications directes avec le pouvoir ministériel*, c'est-à-dire le ministre lui-même ou le cabinet ministériel.

- « C'est à ce niveau que se situe la vraie décision politique. Si on ne pouvait pas y être introduit pour défendre les dossiers, nous pourrions fermer boutique ».
- « Ce sont dans les cabinets que rejaillissent le plus souvent les incidences politiques des décisions et donc les questions d'influence et d'équilibre. Il faut donc y être présent ».
- « Les cabinets sont aussi plus souples vis-à-vis des interprétations à donner à la loi. Ils pèsent plus rapidement le pour et le contre et ensuite, ils décident ».

Cette conviction est d'autant plus enracinée que la plupart des fonctionnaires considèrent que les institutions régionales intermédiaires (C.E. R.W., Conseil Culturel, S.D.R.) sont des organismes-tampons dont le seul but est de servir d'antichambre.

- « On y participe pour être présent parce qu'il le faut ».
- « Il faut y aller pour être informé et savoir ce que les autres sous-régions pensent ».
- « On n'y décide rien, d'où il n'y a guère de conflit. Lorsqu'il faut donner un avis, le Conseil amalgame les demandes des sous-régions et pour les points politiquement chauds, on choisit le plus petit commun dénominateur ».
- « Non, ce n'est vraiment pas là que se situe la décision politique. La vraie décision politique se prend dans les cabinets ou dans le bureau du ministre. Si vous pouvez y être introduit, vous avez plus de chances d'avoir gain de cause. C'est ce niveau qu'il faut viser directement ».

Aussi est-il fréquent qu'une intercommunale cherche à faire nommer un ou plusieurs de ses fonctionnaires au sein des cabinets ministériels. L'utilisation du canal des cabinets ministériels pour accéder aux mécanismes de la décision politique est la pratique la plus utilisée. Les relations entre fonctionnaires des intercommunales et membres de cabinets sont plus que courantes : plus de 90 % des fonctionnaires interrogés y ont des contacts qualifiés de fréquents, sinon de constants et tous mettent l'accent sur l'importance des contacts personnels qui nécessitent des déplacements nombreux. Nous y retrouvons d'ailleurs un indice supplémentaire de la

grande flexibilité de l'organisation dans ses modes de travail. Les fonctionnaires doivent constamment être capables de reconstruire leur capital-relations car le personnel des cabinets est nettement moins stable que celui des administrations. D'autant que la plupart des fonctionnaires reconnaissent que les procédures administratives sont lourdes et que la lenteur bureaucratique des administrations les poussent aussi à s'adresser directement au cabinet (272). Toutefois, tel jugement doit être pondéré. Lorsqu'une intercommunale est bien introduite « politiquement » au sein d'une administration importante, le canal peut être tout aussi efficace. Ainsi, il est apparu clairement qu'une intercommunale a profité d'un effort plus considérable d'investissements étrangers en raison d'une introduction directe dans l'administration du ministère concerné.

Que le lecteur nous permette, ici, une petite parenthèse relative au système d'organisation interne que soulève, entre autre, cette pratique. Les intercommunales ne nous apparaissent pas appartenir à *l'image du modèle d'organisation bureaucratique* au sens routinier et rigide du terme, bien que la centralisation des décisions y soit forte. Nous nous trouvons en face d'un système organisationnel totalement « dichotomisé » par rapport à la définition que CROZIER donne de la bureaucratie. Pour lui, le concept de bureaucratie associe l'idée de routine ou de rigidité structurelle à celle de la centralisation et de la stabilité. Ainsi, selon ce même auteur, « le pouvoir de décision à l'intérieur d'un système d'organisation bureaucratique tend à se situer aux endroits où l'on donnera naturellement la préférence à la stabilité du système interne « politique » sur les buts fonctionnels de l'organisation » (273). C'est exactement ce que nous avons découvert de l'analyse du pouvoir interne des intercommunales. Et pourtant, nous constatons l'existence conjointe d'une très grande flexibilité ou souplesse organisationnelle et d'une très grande concentration et centralisation du pouvoir.

Mais, revenons à notre question précise relative à l'accès au pouvoir central. De tous les facteurs susceptibles de jouer un rôle à cet égard, *la présence d'un ministre de la région au sein du gouvernement* est certes celui qui fut le plus souvent mentionné par les administrateurs et les fonctionnaires.

(272) Ceci confirme ce que nous avons découvert dans une autre recherche relative aux administrations centrales : maintes fois, les directeurs généraux se plaignaient de voir se constituer à côté de leur direction des cabinets plantureux, sortes d'administration parallèle, qui contrôlent et filtrent toutes les décisions et aussi les informations.

(273) CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Ed. du Seuil, 1962, p. 232. Peut-être, cette différence est-elle due au fait que Crozier, contrairement à notre perspective, ne fait pas suffisamment la distinction entre l'aspect institutionnel et l'aspect organisationnel lorsqu'il approche le phénomène de l'organisation.

- « Les ministres favorisent avant tout leur région. C'est une tradition politique dans le système politique belge ».
- « Si les ministres n'aidaient pas leur région, ils seraient sévèrement jugés non seulement par les électeurs mais surtout par les hommes politiques régionaux et locaux ».
- « Quand un ministre n'aide pas sa région, il est considéré comme un arriviste : « Le pouvoir lui a fait tourner la tête ». »
- « L'existence d'un responsable politique de la région au sein de l'équipe gouvernementale est un facteur qui joue incontestablement. Si un ministre n'aide pas sa région, il est jugé par elle et son image en est édulcorée ».

Il est en outre intéressant de noter que pour la majorité des personnes interrogées, l'appartenance au parti du ministre est seconde par rapport à son appartenance régionale. Le régionalisme apparaît être une dimension politique importante dans l'équilibre du système politique belge. Nous reviendrons sur ce point.

- « Pour un ministre, la région passe avant le parti ».

TABLEAU III-3
Pourcentage régional de ministres pour la période 1959-1973
(N = 4369)

Anvers	13,54 %	
Flandre Orientale	11,83 %	
Flandre Occidentale	5,38 %	
Limbourg	6,00 %	
		Flandre : 42,79 %
Liège	14,77 %	
Hainaut	12,24 %	
Namur	6,80 %	
Luxembourg	1,97 %	
		Wallonie : 36,22 %
Bruxelles	20,99 %	
Brabant wallon	0,44 %	
Brabant flamand	6,04 %	
	100,00 %	

Toutefois, toutes les régions ne peuvent autant se réjouir de l'importance de ce facteur. Si nous examinons au tableau III-3 le pourcentage de mois-ministres contrôlé par les régions de 1959 à 1973, nous constatons immédiatement que certaines régions sont nettement privilégiées par rapport aux autres.

La présence d'un ministre de la région au sein du gouvernement n'est cependant pas le seul facteur qui intervient dans la stratégie d'accès au pouvoir central. Il y a aussi *l'influence des responsables patronaux, syndicaux ou de bourgmestres-parlementaires* qui peuvent, une fois réunis, faire pression sur le pouvoir central et il est à cet égard intéressant de constater que le clivage des partis politiques est aisément transcendé une fois posé le problème de la pression sur le pouvoir central. Et, cette transcendence des clivages politiques s'explique parce que le *projet décidé a fait l'objet d'une concertation régionale préalable*.

— « Le clivage politique ne joue guère car tous les partis politiques sont représentés dans le Comité Permanent en raison de l'équilibre des alliances. Cet élément est stratégiquement important car lorsque nous devons faire pression sur un ministre, nous faisons jouer le membre du parti du ministre au pouvoir ».

— « Nous nous entendons au préalable entre mandataires locaux et provinciaux pour faire aboutir un projet ».

Notons cette insistance sur l'accord préalable du Comité Permanent qui prend très souvent une allure « unanimiste » mais qui laisse sous-entendre que les oppositions politiques ne sont pas tout à fait inexistantes.

— « L'appui unanime du Comité Permanent est important parce que le ministre au cas contraire pourrait se demander si ses amis politiques sont d'accord avec le projet ».

— « Si des membres du Comité Permanent ne sont pas d'accord et que le ministre est de leur couleur politique, il y a des chances que le projet soit refusé ou... qu'il traîne, à moins qu'il ne présente un intérêt régional majeur pour le ministre lui-même ».

Dans la pratique, les intercommunales cherchent à présenter leurs décisions comme le résultat d'un vote unanime entre les membres. Cette unanimité, bien évidemment, cache l'existence préalable d'une négociation et d'une situation de rapports de force.

4.2. Un pouvoir élitiste : la cooptation et la stabilité du pouvoir

Quels sont les effets de cette stratégie sur la structure de l'intercommunale ?

C'est bien évidemment au niveau de sa structure de pouvoir qu'ils se situent fondamentalement. Le plus important est certes le souci des responsables d'intégrer dans les organes de décision les « personnalités » les plus influentes de la région. Il existe là un véritable mécanisme de cooptation constamment remis à jour.

SELZNICK définit la cooptation de la manière suivante : « La cooptation est le processus qui consiste à absorber de nouveaux éléments dans la structure de direction ou de décision de la politique générale de l'organisation dans le but d'éviter les menaces sur sa stabilité ou son existence » (274). Ce mécanisme de cooptation appliqué à l'intercommunale a pour but d'asseoir la légitimation de l'institution et il est orienté vers la reconnaissance par le pouvoir central du statut de partenaire privilégié dans la région :

— « L'intercommunale entend réaffirmer sa volonté d'être le seul interlocuteur qualifié de la région... Sa composition en fait l'organisme le plus représentatif des intérêts de la région puisqu'elle associe les pouvoirs communaux et provinciaux ainsi que les organisations des différents secteurs d'activités (professionnel et autres) préoccupés de l'avenir de la région.

Au même titre que les autres intercommunales de la région wallonne, elle entend être, tant auprès de l'Etat que des pouvoirs régionaux, l'organisme privilégié de consultation, de concertation et de réalisation de l'aménagement et du développement de la région ».

(Extrait d'un communiqué de presse d'une intercommunale).

Aussi, si le processus de cooptation traverse les trois niveaux de décision de l'institution, le véritable enjeu se situe essentiellement au sommet, c'est-à-dire au sein du Conseil d'Administration et surtout du Comité Permanent. C'est là que se retrouvent les élites régionales quelque peu influentes. Leur sélection se fait en fonction de deux critères fondamentaux : critère sous-régional (appartenance à une sous-région) ; critère politique (appartenance à un parti politique ou aux milieux économico-sociaux).

(274) SELZNICK Ph., Cooptation, dans *Complex Organizations and Their Environments*, Ed. Bimkerhoff et Kunz, 1972, op. cit., pp. 141-150.

- « Tout d'abord, il faut une représentativité sous-régionale. Les sous-régions sont des entités plus ou moins dépendantes de centres urbains. Leurs bourgmestres ont une plus grande influence car ils sont plus importants politiquement (ex. ancien ministre, sénateur ou député) et puis, ils représentent quelque chose électoralement ».
- « Ensuite, nous devons rechercher aussi une représentativité politique : il faut des représentants des partis les plus importants et des milieux économique-sociaux.
Dans ce groupe, on inclut des députés permanents, des chefs de partis régionaux, des responsables syndicaux, des représentants des milieux financiers et industriels ayant des intérêts économiques dans la région ».
- « En plus du dosage géographique, politique et socio-économique, il y a ceux que j'appellerais « les remuants ». Ceux qui font des critiques et que l'on intègre dans le Comité Permanent. Pour ma part, j'ai été choisi parce que j'étais un peu trop remuant ».

Dans l'esprit de SELZNICK, l'idée de cooptation était associée à l'idée de changement à l'intérieur de la structure (275). Dans le système politique belge, elle doit plutôt être associée avec l'idée de stabilité. En effet, plus on remonte dans la structure hiérarchique de l'intercommunale, plus on retrouve des personnalités régionales dominantes mais plus, nous sommes frappés par la stabilité de la configuration du pouvoir. Cette stabilité pose automatiquement la question de l'instrumentalité de l'organisation : « A qui bénéficient ses réalisations ? ». Elle nous projette ainsi dans le domaine et les dédales de sa stratégie interne.

4.3. Une stratégie à l'intérieur de la région et les dilemmes du pouvoir dans l'institution

4.3.1. La rhétorique institutionnelle et la recherche de la légitimation

L'I.C.D., située à la rencontre de deux sous-systèmes du pouvoir étatique, répond naturellement aux fonctions de l'Etat dans le système social. Mais elle s'institutionnalise par la dialectique des supports qu'elle reçoit et de l'un et de l'autre. Elle est un partenaire et un interlocuteur écouté du pouvoir central si elle est capable d'assumer tout à la fois une fonction

(275) Voir aussi ALLEN M.P., *The Structure of Interorganizational Elite Cooptation : Interlocking Corporate Directorates*, *American Sociological Review*, 1974, Vol. 39, pp. 393-406.

de *cohésion sociale territoriale* et une fonction de *régulation politique des demandes d'équipements* tant dans leur expression que dans leur distribution. Mais, paradoxalement, cette double fonction qui procède de la logique de contrôle social du pouvoir central ne peut se réaliser sans une recherche constante de légitimation sociale. C'est le dilemme du pouvoir dans la démocratie que de concilier ce paradoxe. Pour l'I.C.D., située dans l'axe des rapports « étatiques » du centre et de la périphérie, sa légitimation, elle la cherche et la reçoit des pouvoirs locaux qu'elle réunit en son sein, au-delà de leurs divergences politiques et de leurs situations de puissance réelle. Nous sommes au cœur de la logique formelle de la démocratie. L'Assemblée Générale qui rassemble tous les membres est le lieu d'incarnation du pouvoir formel de l'organisation :

— « L'Assemblée Générale, régulièrement constituée, représente l'universalité des associés. Dans les limites de la loi et des statuts, ses décisions sont obligatoires pour tous. L'Assemblée a les pouvoirs les plus étendus... » (Article des statuts).

Mais, dans la réalité, le pouvoir est ailleurs. Toutes les personnes interrogées reconnaissent à l'Assemblée Générale une fonction d'entérinement des décisions qui sont effectivement prises par un Conseil d'Administration ou même dans le cadre plus restreint d'un Comité Permanent ou de Gérance. C'est le canal privilégié de la décision :

— « Lorsque vous avez un projet, il est important d'en informer trois à quatre personnes du Bureau Permanent. Si vous avez leur appui, vous avez plus de chances d'obtenir la décision du Conseil d'Administration ».

— « Lorsqu'il y a un projet d'investissement en l'air ou, même, des nouveaux crédits disponibles, deux ou trois personnes du Comité Permanent sont généralement au courant. Il est bon de s'informer souvent auprès d'elles car pour éviter la compétition, il vaut mieux divulguer l'existence d'un projet quand l'affaire est mûre ».

Afin d'assurer la cohésion d'un univers aux composantes aussi disparates et de concilier le paradoxe du pouvoir et de sa légitimation, l'organisation doit produire une *réthorique institutionnelle* à la fois conforme aux orientations dominantes de l'ordre social mais aussi aux « aspirations » de sa source de légitimité sociale.

Ce discours institutionnel que l'on retrouve dans les adresses du Conseil d'Administration à l'Assemblée Générale, se combine ainsi avec la

symbolique de la croissance et du progrès, dont elle se considère l'agent efficace :

- « Catalyseur des subsides et organe d'exécution, l'I.C.D. est le moteur du renouveau. Plaise au Ciel qu'en échange d'une action aussi vaste, elle puisse revendiquer de façon légitime le titre d'agent du Progrès au service du Bien Commun ».

Mais, son discours institutionnel possède une particularité complémentaire, conséquence de la dialectique contradictoire de ses supports. Il est *tout à la fois langage d'intégration et langage d'opposition*. La rhétorique institutionnelle de l'I.C.D. intègre paradoxalement l'unité de deux oppositions : la reconnaissance de l'action du pouvoir central comme agent de développement et la connotation « régionaliste » du combat politique :

- « L'action poursuivie par notre intercommunale tant dans le social que dans l'économique, ne peut s'exercer *valablement qu'avec le concours du pouvoir central*. C'est dire que l'expansion de la région dépend de *l'appui* actif et volontariste que nous recevons *des diverses forces régionales toutes unies dans la volonté unanime* d'aboutir au renouveau que nous revendiquons ».
- « Dans le rapport que je vous ai présenté l'année dernière au nom du Conseil d'Administration, je m'étais plu à souligner l'esprit de coopération entre toutes les forces vives de notre province qui n'avait cessé d'animer l'action de l'I.C.D. Cette volonté d'œuvrer en commun, cette confiance réciproque entre les pouvoirs publics et le secteur privé se sont encore renforcées depuis lors. L'I.C.D. constitue ainsi *une force morale non négligeable* ».
- « Le Conseil d'Administration de l'I.C.D. a conscience d'être l'interprète de tous les milieux économiques et sociaux de la province en concluant ce rapport par un appel solennel au Gouvernement pour que les aides, mises par la loi à sa disposition, soient réparties en fonction des besoins réels des régions de ce pays. Ainsi soutenues et grâce à l'énergie de sa population, notre région pourra alors s'engager résolument dans la voie du renouveau ».

4.3.2. Le pouvoir dans l'intercommunale accroît le pouvoir dans la région

Tout discours institutionnel voile le phénomène du pouvoir car il s'adresse au pouvoir formel de l'organisation par la voix de son pouvoir

réel. Mais le discours institutionnel suffit-il pour créer la cohésion entre les membres. Certes non, il y a aussi la pratique sociale qu'il engendre. L'adhésion des membres à une organisation n'est pas une allégeance naïve et la rhétorique institutionnelle ne la postule pas, au contraire. Mais celle-ci ne peut éliminer les rapports de pouvoir qui la traverse. Si l'on examine attentivement les réalisations de l'intercommunale à travers le temps et qu'en même temps, on regarde la composition des organes de décision, on découvre l'existence d'une relation très nette entre les communes ou sous-régions qui y sont représentées et les localisations des équipements réalisés. Et, si nous prolongeons notre interrogation sur la composition de ces organes, nous constatons qu'il s'agit de personnalités politiques qui au-delà de leurs divergences ont un intérêt politique à globaliser l'enjeu politique que constitue le développement de la région. Il y a, certes, les représentants des milieux économiques et sociaux dont la participation varie selon les nécessités (276), mais dans la catégorie des pouvoirs publics qui nous intéresse ici, nous retrouvons toujours majoritairement des représentants de deux fractions importantes :

— des membres du gouvernement provincial (député permanent et conseiller provincial) et

— des représentants des communes les plus importantes de la région, auxquelles s'ajoutent, mais le plus souvent au sein du Conseil d'Administration et selon la conjoncture, des ministres, députés, sénateurs et les responsables régionaux des partis politiques. C'est à ce niveau que s'opère pleinement le mécanisme de la cooptation qui maintient à la fois une stabilité relative dans l'exercice du pouvoir et une concentration de la prise de décision. C'est entre ces acteurs et à ce niveau de décision que se joue le « jeu politique concret ». Le pouvoir prend ainsi sa vraie dimension. L'organisation est instrumentalisée par la logique des rapports de pouvoir tant internes qu'externes. Son action est source de pouvoir et contribue à accroître la puissance de ceux qui dominent la scène régionale. Au langage de la cohésion de la rhétorique institutionnelle se juxtapose alors une pratique justificatrice complémentaire : le choix dans la rareté et la nécessaire détermination des priorités.

Les équipements collectifs sont rares car les moyens de l'Etat sont limités. Il faut choisir en responsable et donc déterminer des priorités.

(276) Ainsi, il est frappant de constater que dans une région où le taux de grève n'est pas important, on ne cooptera pas un représentant syndical à ce niveau si élevé de décision. Par contre, là où il y a une forte population ouvrière et un degré important de conflit social, la présence des leaders syndicaux sera jugée indispensable.

— « L'idéal eut été de pouvoir réaliser tout sur-le-champ. C'était impossible. Il fallait bien se résoudre à de difficiles et cruels choix pour déterminer l'indispensable hiérarchie des urgences ».

La rareté nécessite, certes, un choix judicieux et une action réfléchie. Mais, pourquoi cette action ne s'accorderait-elle pas aussi avec les rapports de pouvoir ? Pourquoi, la hiérarchie des urgences ne correspondrait-elle pas à la hiérarchie inhérente au pouvoir ?

— « Equiper la région pour répondre aux besoins des hommes tout en maintenant la qualité du cadre de vie constitue le principe fondamental de l'action de l'I.C.D. Cette action doit, dans une première phase et sans exclusion, être centrée sur les pôles de développement, X, Y, Z qui, par leur situation géographique privilégiée, seront des pôles attractifs et des moteurs de développement *pour toute la région* ».

Mais, les régions X, Y, Z sont celles où les membres du Comité Permanent ont aussi leur assise politique. Toute la littérature relative aux objectifs des intercommunales de développement est traversée par l'idéal de l'équilibre sous-régional mais il coïncide aussi avec le désir des élites dominantes de concentrer les équipements collectifs sur leur « pôle » électoral et ainsi accroître leur pouvoir. L'analyse des conflits et de ses résolutions est éclairante à cet égard. Elle nous permet aussi de mieux saisir les limites de l'autonomie de l'intercommunale par rapport au système économico-politique.

Conflits, mécanismes auto-régulateurs et limite de l'action de développement des intercommunales.

L'approche du conflit au sein des intercommunales est intéressante car, jusqu'à présent, la lecture des textes officiels ne laissait guère entrevoir une possibilité d'opposition ou de tensions. Et cela se comprend aisément maintenant que nous cernons mieux la signification de son action et la nature de son environnement. Sur quoi porte le conflit au sein de l'intercommunale ? Et s'il y a conflit, comment se résoud-t-il ? Les réponses recueillies nous livrent une part du mystère de la dynamique du pouvoir propre à l'organisation, et, peut-être aussi, de la société.

Le conflit n'est ici jamais un conflit « idéologique » : il ne porte jamais sur la nature de l'équipement collectif et il ne met guère en question les clivages qui divisent la société belge. Au contraire, il les consolide dans la mesure où l'affrontement porte sur la consolidation, dans l'espace,

des positions de pouvoir des acteurs institutionnels qu'exprime avec beaucoup de réalisme cette réflexion d'un membre du Comité Permanent :

— « Qu'il y ait des oppositions entre nous, c'est normal. Chacun est préoccupé de développer son coin sinon à quoi servirait-il encore ? »

En fait, le conflit fondamental au sein de l'intercommunale est toujours essentiellement « instrumental », il porte sur *la localisation des équipements* qui se traduit par une insistance sur la dimension sous-régionale des enjeux plutôt que sur la dimension politique :

— « Au niveau des buts, il y a concordance entre les membres du Bureau Permanent, mais les divergences peuvent naître sur les localisations des équipements. Ce qu'il faut surtout tenir compte, c'est un équilibre entre les sous-régions ».

— « L'appui des partis politiques n'est pas tellement nécessaire pour faire aboutir un projet au Comité Permanent. L'étiquette politique n'intervient qu'indirectement. Il est évident que si un parti politique domine une sous-région, vous trouverez des réalisations plus fréquentes dans les communes où le parti est majoritaire mais dans l'ensemble, s'il y a des oppositions, c'est le plus souvent entre les sous-régions ».

— « Les partis politiques n'interviennent pas. Il ne faut pas mélanger la politique et le développement de la région. S'il y a des oppositions, c'est au niveau des opportunités et des affinités sous-régionales. Nous nous entendons entre mandataires locaux et provinciaux de la sous-région pour faire aboutir un projet ».

Le conflit est ainsi un conflit entre élites, un conflit de classe dirigeante. Mais, en cela, il est aussi un *conflit politique* car s'il ne traverse pas directement les frontières idéologiques des formations politiques, il porte sur le *processus d'accumulation du pouvoir* et, donc, sur les déterminations de la domination sociale. Mais, comme il s'agit d'un conflit entre hommes de pouvoir, il n'est pas insurmontable.

— « Nous arrivons toujours à nous entendre car nous avons tous intérêt à avoir des subsides du pouvoir central et à pouvoir développer des équipements dans nos régions respectives ».

La structure elle-même secrète ses *mécanismes auto-régulateurs*. Ils sont multiples, et certains plus spécifiques à une I.C.D. plutôt qu'à une autre, mais ils convergent tous vers le même but : *l'équilibre des rapports de force entre les membres et la cohésion de sa structure de pouvoir*.

Dans certains cas, il s'agit d'une simple *intérieurisation des règles du jeu* :

- « Nous ne nous opposons pas à un projet d'un membre d'une autre région, car, nous savons qu'un jour, nous viendrons avec notre projet et nous espérons qu'alors, il le soutiendra aussi ».
- « Nous ne mettons pas nos adversaires dans une situation impossible car ce n'est pas « fair-play » ».

Parfois, il s'agira de *créer des commissions* sur des demandes précises exprimées par les membres.

- « Les commissions ont l'avantage d'atténuer les oppositions. Nous pouvons mieux sérier les problèmes et contenter plus facilement tout le monde ».
- « Les commissions sont des procédures qui comptent sur le temps. Le temps résoud bien souvent les choses quand le climat est passionnel ».

Enfin, d'autres, et la plupart, choisiront *l'utilisation de la dimension temporelle* en définissant les lignes de forces de l'organisation sur les dix prochaines années ou la détermination d'un large programme d'action qui amalgame les demandes sociales de chacun, où se retrouve la symbolique institutionnelle de l'équilibre sous-régional et de l'harmonie du développement régional :

- « Quelles sont les grandes options contenues dans ce programme ?
L'objectif fondamental retenu est la recherche constante, par tous les moyens et dans tous les domaines, d'une structure interne équilibrée et harmonieuse.

Cette notion implique trois axes principaux de réflexion, à savoir :

- équilibre ou plus exactement meilleurs rapports entre les diverses tendances au développement des parties subrégionales ;
- équilibre ou plus exactement structure équilibrée, entre population et activités ;
- renforcement des pôles urbains dans la recherche d'une armature urbaine équilibrée.

Ces trois sous-objectifs concernent donc des domaines où des actions volontaristes sont des possibilités réelles d'intervention de la région ».

Mais, derrière cette projection de l'équilibre dans le temps, ne retrouvons-nous pas toute la dialectique de l'autonomie et de la dépendance de l'organisation vis-à-vis du système social. L'autonomie de l'intercommunale, c'est sa capacité de *territorialiser les équipements collectifs selon la dynamique de son pouvoir interne* en soustrayant la question régionale de son débat public. En ce sens, elle répond aux nécessités de la logique de contrôle du pouvoir central, car elle classe les demandes sociales et elle les hiérarchise. Le pouvoir central apparaît ainsi accepter une décentralisation, mais il se réserve encore d'en fixer les limites et la nature. En outre, cette hiérarchisation de l'espace n'est-elle pas aussi en concordance avec la logique du capital ?

La politique de création du « pôle urbain et de développement » rejoint tout à la fois la volonté de puissance du pouvoir politique et le calcul de rentabilité du pouvoir économique.

- « La politique générale à suivre en matière d'emploi doit consister essentiellement en la création de structures d'accueil, le plus rapidement possible opérationnelles. En termes d'aménagement du territoire, cette politique devra satisfaire les objectifs suivants :
 - renforcement de l'armature urbaine par des choix de localisation soit dans le voisinage, soit à l'intérieur des pôles régionaux ;
 - utilisation préférentielle de sites intégrés aux zones urbaines, soit par récupération, soit par assainissement des sites existants ;
 - développement complémentaire et harmonisé de l'emploi, du logement et des communications ».
- « Pour réaliser les objectifs, il apparaît primordial de poursuivre la mise en place des structures d'accueil dans le secteur industriel, destinées à l'investisseur qui désire s'implanter dans nos régions... Pour cela, l'aménagement des zones industrielles doit s'accompagner :
 - d'une mise en place *d'équipements collectifs* (équipements culturels, sportifs, scolaires, hospitaliers, commerciaux, services publics, équipements des zones de services et de loisirs...) ;
 - de la mise à disposition de *logements et de terrains équipés en vue de la construction de logements ; etc..., etc...* ».

Les deux logiques sont appelées de la sorte à se rencontrer, *parfois*, à la croisée des chemins. Mais elles ne se juxtaposent pas car elles ne s'appellent pas mutuellement. L'une est « demandeuse » et l'autre est « of-

freuse ». Et s'il en est en politique comme en économie, la loi de l'offre et de la demande ne réalise son « équilibre parfait » que lorsque les rapports entre les agents sont égaux. C'est le langage de la théorie. Le praticien sait que dans la réalité, il n'en est jamais ainsi. L'essence de son interrogation consiste à savoir qui domine et qui est dominé !



Conclusions générales

Quelles sont les causes du déclin wallon ? Vers quel avenir ou absence d'avenir nous conduit la situation institutionnelle actuelle de la Wallonie au sein de l'Etat unitaire et les mutations internationales du capitalisme contemporain ? A ces questions essentielles, l'histoire du développement de nos régions associée à l'étude du rôle de l'Etat et des rapports sociaux apporte l'esquisse d'une réponse dans la mesure où elle situe mieux la responsabilité du déclin de notre région. C'est la question centrale à laquelle il faut tenter de répondre si l'on veut se donner les moyens théoriques et pratiques de redresser la situation existante.

Le rôle de l'Etat apparaît ici central, car l'Etat unitaire — on l'a vu à maintes reprises — ne permet pas au peuple wallon de se doter d'instruments efficaces capables de redresser sa situation économique. Toutefois, examinant plus en détails le fonctionnement du pouvoir central, on ne peut s'empêcher de se demander si réellement c'est à ce niveau que se situe la responsabilité du développement des régions, de leur croissance comme de leur déclin. L'action de l'Etat sur le développement régional est inefficace, mais la cause en est le peu d'autonomie de l'Etat dans le domaine économique. Le fonctionnement de l'Etat reste avant tout déterminé par la dynamique des rapports sociaux et son action est modelée par les résultats des luttes que se livrent ouvertement — ou indirectement — les classes sociales sur le terrain, tant économique que politique.

En Belgique, plus particulièrement, il est essentiel de remarquer que *l'Etat*, s'il intervient largement dans le domaine économique pour soutenir le capital privé, *n'a pas le contrôle de l'initiative économique.*

Le pouvoir industriel a été et reste fondamentalement détenu par la finance qui établit sa stratégie d'investissement ou de localisation d'en-

treprises selon des critères qui lui garantissent l'accumulation et la rentabilité financière. Or, l'histoire du capitalisme montre que les conditions de la rentabilisation du capital se sont transformées, que les critères de localisation des investissements ont changés et que cela s'applique aussi au contexte de la société belge. Ceci permet de comprendre que le capitalisme industriel qui a succédé au capitalisme marchand des petites entreprises familiales s'est d'abord développé en Wallonie qui offrait, grâce à ses gisements énergétiques, des conditions meilleures qu'en Flandre. Mais nous pouvons aussi mieux comprendre qu'avec les découvertes des charbonnages du Limbourg et la dépendance croissante des matières premières étrangères, le champ de la concurrence se soit décentré vers la Flandre.

Il faut cependant pousser plus en avant la réflexion si l'on veut comprendre comment s'est réalisée l'inversion du développement entre la Flandre et la Wallonie. La lutte concurrentielle sur le champ économique ne peut se limiter à une simple configuration de facteurs strictement économiques, elle est aussi *une lutte de pouvoir*. La concurrence économique oppose entre elles diverses fractions de la bourgeoisie qui cherchent à diriger le processus d'accumulation du capital. De ces luttes naît un noyau qui tente de dominer le champ économique : une classe dirigeante qui a aussi besoin d'être légitimée et reconnue comme telle dans la société. C'est pourquoi la lutte pour le pouvoir économique est aussi une lutte politique car il importe à la classe dirigeante de créer constamment un rapport de force institutionnel qui lui permette un contrôle sur l'Etat et une instrumentalisation de ses décisions selon la logique de ses intérêts.

Le développement des régions est ainsi tributaire des mutations intervenues dans la direction de l'économie car, avec l'évolution du capitalisme, l'initiative économique change de mains.

Les débuts du capitalisme industriel en Belgique ont ainsi été marqués par la naissance d'une bourgeoisie industrielle francophone qui a dominé non seulement le champ économique, mais aussi, créant l'Etat-Nation, les champs politique et idéologique.

Cette nouvelle classe dirigeante largement représentée par quelques holdings tels la Société Générale, la Banque de Belgique (jusqu'en 1885) auxquels se sont adjoints plus tard d'autres groupes financiers comme le groupe Bruxelles-Lambert, le groupe Empain, etc..., ont largement déterminé la politique économique de l'Etat. Prenant pied à la fois dans le Nord et le Sud du pays selon les intérêts du moment, ils ont délaissé le

sillon wallon se montrant ainsi incapables d'assurer la reconversion de l'industrie wallonne.

Le développement de la Flandre sonne cependant le glas de l'hégémonie de la bourgeoisie industrielle francophone. Une nouvelle classe dirigeante flamande se structure sur la lancée du mouvement populiste flamand. Par le suffrage universel, celui-ci inverse le rapport de force institutionnel de la société belge au profit du développement de la Flandre. L'émergence de la problématique régionale en Belgique est ainsi liée à la naissance et à l'ascension politique de cette nouvelle bourgeoisie industrielle spécifiquement flamande qui se dote de structures socio-politiques (ex. le V.E.V. et le C.V.P.) ainsi que financières (via le Boerenbond et la Kredietbank).

Le contrôle que ces classes dirigeantes successives exerce sur la décision politique conduit à envisager sous une autre forme, l'aide et l'action de l'Etat sur le développement économique des régions. Si l'on en reste aux prénotions d'un Etat arbitre et transcendant la société, on ne peut comprendre, en effet, que ses interventions économiques concernent la plupart du temps des secteurs peu rentables ou des aides pour rentabiliser le capital privé, ni que les aides de l'Etat aux régions visent essentiellement la création des conditions exigées par l'investisseur. Seule l'analyse de la fonction de l'Etat dans le système politique permet de comprendre cet état de fait. L'Etat belge apparaît alors comme un enjeu principal des rapports de pouvoir entre les agents économiques. Soumis à leur influence déterminante, il ne peut plus être considéré comme neutre face aux rapports sociaux et absolument autonomes de l'économie.

L'Etat a même accru ses interventions dans le domaine économique ces dernières décennies, puisqu'il aide, sous forme de crédits et de subventions, plus des deux tiers des nouveaux investissements privés depuis 1959. Mais il le fait sans faire preuve de la sélectivité régionale et sectorielle nécessaire au redéploiement économique de l'ensemble du pays. Il n'en contrôle ni les orientations essentielles, ni les instruments institutionnels car chaque fois qu'une réforme importante a été instaurée dans le but de doter l'Etat de moyens d'actions sur la politique industrielle (ex. le plan, le holding public, l'initiative industrielle publique), la classe dirigeante s'est arrangée par l'entremise des formations politiques et même des organes de la concertation pour priver les pouvoirs publics d'une réelle capacité d'initiative dans ce domaine. En réalité, les milieux financiers refusent de reconnaître que nos problèmes économiques sont régionaux, car la straté-

gie industrielle est supra-régionale, voire même de plus en plus supra-nationale.

La croyance en l'efficacité d'une politique économique nationale et autonome exercée par le pouvoir central a été fatale pour la Wallonie. Les symptômes de son déclin étaient déjà apparents avec la crise charbonnière, mais les hommes politiques ont persisté à croire que tout allait être résolu dans le cadre d'un Etat unitaire et par la confiance au « soi-disant dynamisme » du secteur privé. Pendant ce temps, les grands holdings nationaux désertaient la région wallonne pour des raisons de stricte rentabilité financière, laissant l'Etat central supporter les frais de leurs rationalisations sans qu'en contrepartie, ils ne créent les conditions objectives d'un renouveau industriel, créateur d'emplois dans la région. Le poids politique de la Flandre au sein de l'appareil d'Etat, et surtout le contrôle qu'exerce la bourgeoisie industrielle flamande sur le principal parti politique de sa région, le C.V.P., n'ont fait qu'amplifier les disparités entre les deux grandes régions du pays. Ce n'est donc pas dans l'Etat unitaire et par la croyance aveugle aux vertus d'un capitalisme, même rénové, que peut naître la solution du déclin wallon puisque ce sont ces deux facteurs essentiels qui en ont été la cause.

La Wallonie se doit de lutter contre sa minorisation politique au sein de la société belge. Elle doit se doter de structures démocratiques qui garantissent l'autonomie de ses décisions politiques. Mais, elle doit aussi et surtout opter pour une autre politique économique. Le rôle de l'Etat est ici primordial puisqu'il est actuellement le principal créateur de l'initiative industrielle. Pour rendre son action efficace, il faudra pourtant lever le carcan et les verrous institutionnels qui pèsent sur l'initiative industrielle publique. Ce ne sera guère facile car, même dans le cas où la carence du secteur privé peut être aisément démontrée, les pressions de la classe dirigeante resteront fortes pour maintenir intact son pouvoir économique.

L'enjeu est donc politique au sens plénier du terme. Pour réaliser ces mutations, des changements profonds devront intervenir tant dans les mentalités que dans les structures politiques actuelles. En effet, la structuration des partis politiques en « familles spirituelles » contribue à maintenir un rapport de force favorable à la classe dirigeante dans la mesure où elle obscurcit les rapports de classe, freinant ainsi les possibilités concrètes d'un changement structurel de la société. La structuration actuelle des partis engendre des conflits d'intérêt qui masquent l'enjeu économique et polarisent la lutte politique sur des problèmes « déviants » par rapport à un projet de société global et cohérent. Ce fut le cas avec la guerre scolaire,

la question royale et même les conflits linguistiques dans la mesure où ils portaient essentiellement sur la forme de l'Etat et non sur les orientations fondamentales de la société. A cela, il faut ajouter la forte institutionnalisation des conflits sociaux au travers des mécanismes de la concertation sociale. Ceux-ci ont été créés pour faire face au développement d'un mouvement ouvrier fortement organisé et puissant dont on craignait qu'il n'ébranle la stabilité du pouvoir de la classe dirigeante. La concertation sociale a fonctionné sur un compromis qui maintenait le pouvoir d'initiative et de gestion de l'économie dans les mains des groupes financiers. Les syndicats s'occupent du social et de la redistribution des revenus, la Finance garde la direction du processus d'accumulation du capital. C'est une des raisons pour lesquelles les aides de l'Etat ont été dans le sens des conditions exigées par les milieux financiers, sans contrôle, ni projets émanant des pouvoirs publics.

Historiquement, enfin, il est important de noter que le développement du populisme flamand joue un rôle considérable dans le processus d'institutionnalisation des conflits de classe car l'existence d'un mouvement ouvrier divisé rend difficile, voire impossible, un front uni des travailleurs sur base d'une alternative de société claire et cohérente. Le problème se complique encore avec la situation régionale différente de chacun des deux grands syndicats. Tous ces blocages pèsent sur la recherche et la mise sur pied d'une alternative qui donnerait à la Wallonie la possibilité de prendre en mains son propre destin.

La tentation est donc grande de sombrer dans un nationalisme stérile ou dans un anti-flamingantisme sommaire.

La Wallonie doit comprendre que son mal primordial est le désengagement des holdings financiers que la recherche du profit pousse à l'extérieur de la région. Le poids politique de la Flandre y joue certes un rôle important — et nous l'avons montré à maintes reprises — mais l'autonomie de la région wallonne ne suffit pas à jeter les bases d'un redéploiement industriel. Il faut de profondes réformes structurelles qui garantissent à la Wallonie le maintien d'une capacité d'action financière dans le cadre d'une politique industrielle valorisant les ressources humaines, matérielles et technologiques de sa région. Cet objectif est primordial car la logique intrinsèque du capital privé est d'être mobile et de désertter les régions lorsque son intérêt le commande.

La Flandre pourrait connaître le même problème dans la mesure où son économie dépend en grande partie de l'implantation de groupes multinationaux. N'oublions pas que la crise économique que nous connaissons

est avant tout une crise de restructuration et de réorganisation du système capitaliste. C'est la phase « active » de l'internationalisation du capital. Elle génère de nouveaux centres de décision économique et, avec eux, une *nouvelle classe dirigeante* qui se définit selon des critères transnationaux. Pour le peuple wallon, la crise est ressentie durement et pleine d'inquiétudes car elle se couple d'un déclin structurel dont la responsabilité première incombe à l'ancienne classe dirigeante du pays. En Flandre, par contre, elle est perçue surtout comme une crise de « passage » ou de transition et cette croyance est d'autant plus solide qu'existe encore un rapport de force institutionnel favorable à sa croissance. A termes, cependant, rien n'est moins certain car de nombreuses incertitudes pèsent sur l'aboutissement du processus de restructuration du capitalisme international. La croyance en l'adéquation de la croissance économique et du bien-être social pourtant fortement ancrée dans le Nord du pays et entretenue par l'idéologie populiste risque d'être contredite par les faits. Car, comme le note judicieusement A. SAMPSON, « les sociétés multinationales ne peuvent pas, du fait de leur essence même, se poser en gardiennes du bien-être social, de la sécurité des citoyens ou de la qualité de l'environnement ; car la raison d'être de leur existence, c'est la notion de profit et de changement, ce qui implique le rejet des secteurs ou des types d'entreprises qui ne peuvent produire des résultats rentables. Laissées sans contrôle, elles peuvent en pratiquant l'évasion fiscale, en poussant l'inflation, en spéculant sur la monnaie, saper les efforts d'un pays pour améliorer la qualité de la vie de ses citoyens et assurer leur sécurité » (277). Dès lors, se pose pour la Flandre le problème de sa nouvelle dépendance. En effet, dans cette perspective, l'Etat, même dominé par les Flamands, devient un satellite.

Nous partageons l'inquiétude de Marc GUILLAUME lorsqu'il constate que « ce qui menace ainsi la société capitaliste moderne, c'est le renforcement du pouvoir international du capital et du pouvoir national de la bureaucratie » (278).

Devant ce double danger, les intérêts des travailleurs flamands, wallons et bruxellois sont loin d'être divergents. L'exercice d'un pouvoir politique autonome et plus proche des citoyens dans les régions, ainsi qu'une politique régionale inspirée d'un projet de société alternatif face à l'impuissance des holdings financiers, seraient de nature à répondre aux intérêts légitimes des régions, et peut-être aussi à débloquer les nationalismes stériles qui divisent le peuple wallon et le peuple flamand.

(277) SAMPSON Anthony, ITT, *L'Etat souverain*, Ed. Moreau, Paris, 1973, p. 428.

(278) GUILLAUME M., *op. cit.*, p. 155.

Annexes



Annexe I

Répartition des formes économiques par secteur industriel en 1910 (en pourcentage du secteur)

Secteurs Industriels	ENTREPRISES				PERSONNEL OUVRIER			
	Petite industrie	Moyenne industrie	Grande industrie	Très grande industrie	Petite industrie	Moyenne industrie	Grande industrie	Très grande industrie
	0-4	5-49	50-499	500 et +	0-4	5-49	50-499	500 et +
1. Pêche	92,2	7,35	0,41	0,	43,07	44,12	12,80	0,
2. Mines	5,41	19,45	42,36	32,75	0,03	1,00	33,31	65,65
3. Carrières	47,67	40,69	11,50	0,12	2,63	29,34	57,81	10,20
4. Métaux	87,54	9,73	2,42	0,29	6,24	17,69	46,69	31,37
5. Sidérurgie	5,43	14,13	61,95	18,47	0,05	1,21	44,18	54,55
6. Non-ferreux	0,	25,00	50,00	25,00	0,	1,94	36,94	61,11
7. Fabric. métal.	73,82	19,77	5,78	0,55	3,00	17,26	48,01	31,71
8. Céramique	51,70	42,62	5,54	0,11	5,99	43,28	42,76	7,95
9. Verres	18,51	34,25	33,33	13,88	0,17	3,00	33,00	63,81
10. Chimie	62,27	29,65	7,73	0,33	3,85	24,62	53,99	17,52
11. Alimentation	91,88	7,57	0,53	0,01	30,51	40,98	26,16	2,33
12. Textiles	80,17	13,98	5,56	0,26	2,36	18,74	59,57	19,31
13. Vêtements	98,12	1,78	0,09	0,	45,42	35,75	18,81	0,
14. Construction	89,66	9,78	0,53	0,01	27,14	48,40	21,50	2,94
15. Bois	94,50	5,23	0,25	0,01	34,88	43,53	16,90	4,68
16. Peaux et cuirs	96,99	2,53	0,47	0,	1,82	27,86	70,31	0,
17. Tabacs	72,93	23,00	3,99	0,07	5,60	40,34	49,16	4,88
18. Papiers	43,61	43,33	13,05	0,	1,82	27,86	70,31	0,
19. Livres	76,86	21,62	1,52	0,	14,82	58,91	26,67	0,
20. Précision	82,82	16,17	0,99	0,	16,25	54,79	28,95	0,
21. Transport	94,70	4,58	0,67	0,03	12,14	21,80	43,86	22,18
22. Total	92,45	6,48	0,96	0,09	12,02	24,76	39,18	24,01

Source : Recensement de l'Industrie et du Commerce de 1910, I.N.S., Bruxelles.

Annexe 2

Répartition des communes belges selon le parti politique qui contrôle le collège échevinal après les élections communales de 1881

Population	Partis politiques	Libéraux	Catholiques	Neutres ou indépendants	Total
100.000 et +		5	0	0	5
20.000 à 99.999		13	5	0	18
10.000 à 19.999		22	12	3	37
5.000 à 9.999		52	45	7	104
0 à 4.999		830	1.044	373	2.247
		922	1.106	383	2.411

Source : *L'indépendance belge*, du 25 octobre 1881.

Annexe 3

Investissements et croissance de la production et de la productivité par secteur (1955-1968)

	Wallonie			Flandre			Bruxelles + HV		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
Industrie alimentaire	49,0	2,1	1,4	44,4	3,0	2,5	35,1	2,7	2,9
Textile	20,8	1,1	3,7	19,3	3,1	4,9	14,9	1,3	5,9
Vêtement	10,0	1,1	4,0	9,1	6,4	5,1	6,8	0,8	2,2
Meubles et bois	19,2	7,9	10,1	26,3	9,6	8,3	18,7	5,1	7,4
Papier, imprimerie	37,8	5,0	3,2	35,5	4,7	2,4	30,0	4,2	2,6
Chimie	79,2	1,4	2,8	101,8	10,2	7,6	33,9	5,9	5,2
Verre, ciment	39,7	3,0	2,9	30,7	5,2	5,1	36,2	4,4	4,7
Métallurgie		5,2	5,8		8,4	5,4		1,1	1,4
Fabrications métalliques		3,0	3,1		8,7	4,8		4,8	3,4
Métal + fabrications métalliques	36,4	3,9	4,3	33,6	8,6	4,9	15,8	4,7	3,4
Industries diverses	66,1	8,2	3,9	20,3	6,9	2,7	32,9	1,3	0,7
Total	37,4	3,4	3,9	34,0	6,3	5,0	21,8	4,0	3,7

(a) Investissements annuels moyens par travailleur (milliers de F aux prix de 1963), 1955-69.

(b) Taux de croissance annuel moyen de la production, 1955-68 (%).

(c) Taux de croissance annuel moyen de la productivité, 1955-68 (%).

Source : KERYN A., Rapport exploratoire pour un dossier wallon, papier non publié, p. 57.

Annexe 4

Influence de l'investissement privé et du contrôle régional des ministères sur la politique d'aides de l'Etat par région (analyse de regression multiple)

Régions	Constante	Investissements privés	Contrôle régional des ministères	R ²	D.W.
Anvers	— 120 ⁰⁰ (452)	+ .49 (.24)	+ 50.47 ⁰	.70	2.07**
Limbourg	— 717 (125)	+ 1.23 (.43)	+ 64.6 (109)	.54	2.26**
Flandre Orientale	— 313 (526)	— .09 (.64)	+ 291 (196)	.22	2.88
Flandre Occidentale	— 884 (129)	+ .71 ⁰ (.30)	+ 8.77 (37)	.36	1.61
Hainaut	— 259 (507)	+ 1.27 ⁰⁰ (.40)	— 89.8 (134)	.46	2.05**
Liège	325 (347)	+ .22 (.52)	+ 165 ⁰⁰ (56)	.46	1.53**
Namur	— 795 (776)	+ .34 (.47)	+ 60.7 ⁰ (30.5)	.39	1.51**
Luxembourg	714 (274)	+ .36 (.50)	+ 22.87 (16)	.20	2.57**
Brabant	— 230 (835)	+ 1.51 ⁰⁰ (.33)	+ 158 ⁰ (73)	.65	1.94**

Pour le test t de signification, les sigles suivants indiquent :

⁰ t test significatif P < .05

⁰⁰ t test significatif P < .01

⁰⁰⁰ t test significatif P < .005

Pour le test de Durbin-Watson, les sigles suivantes indiquent :

* significatif à P < .05

** significatif à P < .01

Annexe 5

Evolution du produit intérieur brut (1966-1974)

Régions	PRODUIT GLOBAL	
	% d'accroissement moyen 1966-1971 (1)	% d'accroissement moyen 1970-1974 (2)
Flandre	6,1	5,8
Wallonie	3,9	4,4
Bruxelles-Capitale	2,8	3,2

Régions	PRODUIT PAR HABITANT	
	% d'accroissement moyen 1966-1971 (1)	% d'accroissement moyen 1970-1974 (2)
Flandre	5,5	5,3
Wallonie	3,9	4,1
Bruxelles-Capitale	2,7	3,6

(1) Au prix de 1963. Source : I.N.S., Bulletin de Statistiques, no 5, 1973.

(2) Au prix de 1970. Source : I.N.S., Annuaire de Statistiques régionales, 1976.

Annexe 6

Nombre d'entreprises industrielles selon le nombre d'ouvriers occupés
par province, 1880

Nombre d'ouvriers	Régions									
	Anvers	Flandre Occidentale	Flandre Orientale	Brabant	Hainaut	Liège	Limbourg	Luxembourg	Namur	Royaume
0 - 10	1.917	3.879	4.195	2.665	3.983	1.843	980	1.254	1.480	22.196
11 - 50	321	355	435	467	468	525	59	52	226	2.908
51 - 100	55	66	87	74	130	135	5	3	34	589
101 - 200	28	39	69	49	114	90	6	2	18	415
201 - 500	11	21	38	22	92	64	1	3	14	266
501 - 1.000	4	1	6	3	32	21	0	0	5	72
+ 1.000	1	0	5	2	26	9	0	0	0	43
Total	2.337	4.361	4.835	3.282	4.845	2.687	1.051	1.314	1.777	26.489

Source : Recensement de l'industrie et du commerce, 1886, I.N.S., Bruxelles.

Bibliographie

- ALDRICH, H.E., Organizational Boundaries and Interorganizational Conflicts, *Human Relations*, 24, 1971.
- ALDRICH, H.E. et MINOLIN, S., Uncertainty and Dependence : Two Conceptions of Environnement, in *Organizations and Environnements*, Ed. L. Karpik, New York, Russel Sage, 1971.
- AIKEN, M., *The Distribution of Community Power* : structural bases and social consequence, in Aiken and Matt (eds), *The Structure of Community Power*, Ramdon House, 1969.
- ALFORD, R., The Comparative Study of Urban Politics, in Schnore, *Social Science and the City*, F. Praeger, New York, 1968.
- ALLEN, M.P., The Structure of Interorganizational Elite Cooptation : Interlocking Corporate Directorates, *American Sociological Review*, 1974.
- ANSOFF, H.I., *Corporate Strategy*, Mac Graw Hill, 1965.
- ARGYRIS, C., Some Unintended Consequences of Rigourous Research, *Psychological Bulletin*, 1970.
- BANETON, P., *Capital-travail en Belgique*, Une application du modèle de Glyn et Sutcliffe, Mémoire, U.C.L., 1974.
- BANFIELD, E., *Political Influence*, New York, Free Press, 1961.
- BANFIELD, E. and WILSON, J.A., *City Politics*, Harvard University Press, 1963.
- BARBEAUX, M. et HUVENEERS, C., Les lois belges d'expansion régionale, quelques éléments d'évaluation économique, *Reflète et perspectives*, 1975.
- BARNAUD, Rapport sur les motivations déterminantes dans le choix de la localisation des établissements industriels, *Ministère de la Construction*, Paris, 1961.
- BARNARD, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1958.
- BASTIN, M., La démocratie chrétienne politique en Belgique francophone, *La Revue Nouvelle*, n° 10, 1970.
- BAUDHUIN, F., *Le capital de la Belgique et le rendement de son industrie avant la guerre*, Louvain, Ed. R. Fonteyn, 1924.
- BAUDHUIN, F., Le Boerenbond belge, *Revue économique internationale*, janvier 1930.
- BAUDHUIN, F., *Histoire économique de la Belgique — 1914-1918*, T. I et II, Bruxelles, Ed. Bruylant, 1944.
- BAUDHUIN, F., *Histoire économique de la Belgique — 1945-1956*, Bruxelles, Ed. Bruylant, 1958.
- BAUDRILLARD, J., *La société de consommation*, Paris, Gallimard, 1970.

- BAUVIR, L. et CARBONNELLE, C., *Influence des pouvoirs publics sur la localisation des entreprises et le développement régional*, Congrès des économistes belges de langue française, 1975.
- BERHMAN, J.M., *Industrial Integration and the Multinational Enterprises*, *The Annals*, Sept. 1972.
- BERLE, A. et MEANS, G., *The modern Corporation and Private Property*, Horvert, New York, 1932.
- BIAREZ, S., KUKAWKA, P. et MINGASSO, C., *Les élus locaux et l'aménagement urbain dans l'agglomération grenobloise*, Université de Grenoble, 1971.
- BINAME, J.P. et JACQUEMIN, A., *Structures industrielles des régions belges et grandes entreprises*, *Recherches Economiques de Louvain*, 4, 1973.
- BIRNHAUM, P., *La fin du politique*, Paris, Ed. du Seuil, 1975.
- BLOCH-LAINE, F., *Pour une réforme de l'entreprise*, Paris, Ed. du Seuil, 1963.
- BONNAFOUS, A., *La logique de l'investigation économétrique*, Paris, Dunod, 1973.
- BOUDON, R. et LAZARDFELD, P., *L'analyse empirique de la causalité*, Paris, Mouton, 1968.
- BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J.C. et PASSERON, J.C., *Le métier de sociologue*, Paris, Mouton, 1968.
- BOURDIEU, P., *L'amour de l'art*, Paris, Ed. de Minuit, 1969.
- BURNHAM, *Managerial Revolution*, New York, 1941.
- CARTELL, J. et COSSE, J.Y., *La concurrence capitaliste*, Paris, Ed. du Seuil, 1972.
- CARTON de WIART, H., *Beernaert et son temps*, Bruxelles, 1945.
- CASSIERS, I., *Réflexions préliminaires pour une analyse du rôle de l'Etat en Belgique (1850-1914)*, CREHIDES, U.C.L., 1976.
- CASTELLS, M., *Sociologie de l'espace industriel*, Paris, Ed. Anthropos, 1975.
- CASTELLS, M., *La question urbaine*, Paris, Maspero, 1972.
- C.E.E., *Rapport sur les problèmes régionaux de la communauté élargie*, Publications de la C.E.E., mai 1973.
- C.E.W., *La nouvelle loi d'expansion économique*, *Revue du Conseil Economique Wallon*, janvier 1971.
- CHAMBERLIN, E.H., *La théorie de la concurrence monopolistique*, Paris, P.U.F., 1953.
- CHANDLER, R.D., *Strategy and Structure*, M.I.T. Press, 1962.
- CHAPUT, C. et DE FALLEUR, R., *La production et l'investissement des régions flamande, wallonne et bruxelloise*, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, n° 10-11, 1961.
- CHAUMONT, M., *Eléments d'une analyse sociologique des grèves*, *La Revue Nouvelle*, 3, 1961.
- CHLEPNER, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Ed. Institut de Sociologie Solvay, U.L.B., 1944.
- CHLEPNER, B.S., *La banque en Belgique, 1830-1840*, Ed. Institut de Sociologie Solvay, U.L.B., 1919.
- CHLEPNER, B.S., *Le marché financier belge depuis cent ans*, Bruxelles, Falk Fils, 1930.
- CHLEPNER, B.S., *Les débuts du crédit industriel moderne*, *Revue de l'Institut de Sociologie*, U.L.B., 1929.
- CHRIST, C.F., *Econometric Models and Methods*, New York, Wiley, 1966.
- CLAEYS, P.H., *Groupes de pression en Belgique*, Ed. de l'U.L.B. et du C.R.I.S.P., Bruxelles, 1973.
- COBBAUT, R., *La politique des dividendes des entreprises belges et américaines*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1969.
- CRIDE, *Vers une politique fiscale européenne à l'égard des entreprises multinationales*, *Colloque U.C.L.*, 1973.

- CRISP, *Morphologie des groupes financiers*, Bruxelles, 1962.
- CRISP, *Les conférences nationales du travail et les commissions paritaires*, C.H. du CRISP, n° 118-119, 1961.
- CROZIER, M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Ed. du Seuil, 1962.
- CYERT et MARCH, *A Behavioral Theory of The Firm*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1963.
- DEBUYST, F., *La fonction parlementaire en Belgique*, Bruxelles, Ed. du CRISP, 1966.
- DEFAY, J., Le programme belge de réformes de structure de 1954 à l'épreuve de 20 ans de régime néo-capitaliste, in *Stratégie ouvrière vers une société socialiste*, Fondation Renard, 1973.
- DEFAY, J., *Recherches et croissance*, n° 3, SPSS, 1973.
- DEPRE, R. et VAN HASSEL, H., *La gestion de nos communes*, Institut Administration Université, 1969.
- DE STAERCCKE, J., Réflexions sur la crise sociale en 1955, *La Revue Nouvelle*, 6 juin 1956.
- DEVILLE, Ph. et LEROY, R., L'évolution des disparités régionales des salaires, 1950-70, *Recherches Economiques de Louvain*, juin 1973.
- DE VROEY, M. et CARTON, A., *La propriété et la part de marché des principales entreprises industrielles en Belgique*, C.H. du CRISP, Bruxelles, 1970.
- DE VROEY, M., *La structure de propriété des holdings belges*, C.H. du CRISP, 566, Bruxelles, 1973.
- DE VROEY, M., *Propriété et pouvoir dans les grandes entreprises*, Ed. du CRISP, Bruxelles, 1974.
- Documents parlementaires, Séance du 22-6-1911, Séance du 29-6-1911, *Chambre des Représentants*.
- Documents parlementaires, *Chambre des Représentants*, 1906-1907, n° 23.
- DUPUIS, M., *Politique économique régionale*, application critique de l'aide régionale belge, Mémoire FUCAM, Mons, 1972.
- DURBIN, J., Testing for Serial Correlation in Least Squares Regressions are Lagged Dependent Variables, *Econometrica*, Vol. 28, mai 1960.
- DURBIN, J. et WATSON, G.S., Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression, I, *Biometrika*, Vol. 37, 1950 et vol. 38, 1951.
- EASTON, D., *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1966.
- Exposé sur la situation du Royaume, 1870-1880, *Statistiques Générales du Royaume*, Bruxelles, 1885, T. I et II.
- Exposé de la situation du Royaume, 1851-1860, *Statistiques Générales de la Belgique*, Bruxelles, 1865.
- Exposé de la situation du Royaume, 1841-1850, *Statistiques Générales de la Belgique*, Bruxelles, 1852.
- FALISE, M. et LEPAS, A., Les motivations de la localisation des investissements internationaux dans l'Europe du Nord-Ouest, *Revue Economique*, janvier 1970.
- FAYER-WEATHER, J., The Internationalization of Business, *The Annals*, September 1972.
- F.I.B., *Pour une politique d'expansion*, Bruxelles, 1955.
- Fondation Renard, *Stratégie ouvrière vers une société socialiste*, Actes du Colloque de Pont-a-Lesse, 1973.
- Fondation Renard, *Les réformes de structure*, Dix ans après le Congrès Extraordinaire de la F.G.T.B., Journées d'Etudes de Ronchinnes, 1964.
- FRIEDMAN, M., The Methodology of Positive Economics, in *Essays in Positive Economics*, The University of Chicago Press, 1953.
- FROGNIER, A.P., MAC HALE, V. et PARANZINO, D., *Votes, Clivages socio-culturels et Développement régional en Belgique*, Louvain, Vander, 1974.

- GALBRAITH, J.K., *Le nouvel Etat industriel*, Paris, Ed. Gallimard, 1967.
- GELINIER, O., *Morale de l'entreprise et destin de la nation*, Paris, Plon, 1960.
- GORDON, R.A., *Business, Leadership in the Large Corporation*, Berkeley, University of California Press, 1961.
- GUILLAUME, M., *Le capital et son double*, Coll. Economie en Liberté, Paris, P.U.F., 1975.
- HAMILTON, R.H., *Class and Politics in the United States*, in *Theories of Modern Democratic Politics*, New York, J. Wiley, 1972.
- HAUTPHENNE, J.P., *Les associations de communes en Belgique*, Union des villes et des communes, 1966.
- HERREMANS, J., *Le Vlaams Economisch Verbond*, C.H. du CRISP, n° 637, Bruxelles, 1974.
- HEYVAERT, H., *Stratégie et innovation dans l'entreprise*, Leuven, 1973.
- HEYVAERT, H. et MOLITOR, M., *Les débats escamotés*, Energie, Qui décide en Belgique ?, *La Revue Nouvelle*, février 1975.
- HIRSCH, P.M., *Organizational Effectiveness and the Institutional Environment*, *Administrative Science Quarterly*, 1975.
- HOMANS, C.C., *The Nature of Social Science*, New York, Harlinger, 1967.
- HOMANS, C.C., *The Strategy of Industrial Sociology*, *American Journal of Sociology*, n° 54.
- JACQUEMIN, A., *L'entreprise et son pouvoir de marché*, Louvain, Librairie Universitaire, 1967.
- JOYE, P. et LEWIN, R., *L'Eglise et le mouvement ouvrier en Belgique*, Bruxelles, Ed. de la Fondation Jacquotte, 1967.
- JOYE, P., *Les trusts en Belgique*, Bruxelles, Société populaire d'Editions, 1961.
- KARPIK, L., *Le capitalisme technologique*, *Sociologie du Travail*, 1/72, pp. 1-34.
- KARPIK, L., *Les politiques et les logiques d'action de la grande entreprise industrielle*, *Revue française de Sociologie*, 1971.
- KARPIK, L., *Sociologie, économie politique et les buts des organisations de production*, *Revue française de Sociologie*, XIII, 1972.
- KARPIK, L., *Les politiques de la grande entreprise industrielle, définitions et mode d'analyse*, *Sociologie du Travail*, janv.-mars, 1972.
- KARPIK, A., BAUER, CALLON et VIGNOLLE, *Concurrence économique et rapports sociaux*, SCI-CORDES, ronéo, 1975.
- KEYNES, J.M., *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Ed. Payot, 1965.
- KLEIN, L.R., *The Estimation of Distributed Lags*, *Econometrica*, Vol. 26, 1958.
- LADRIERE, J., *Le système politique belge, situation 1970*, C.H. du CRISP, n° 500, 1970.
- LAMALLE, *Histoire des chemins de fer belges*, Bruxelles, 1943.
- LAMFALUSSY, A., *Investment and Growth in Mature Economies : The Case of Belgium*, London, Mac Millan, 1969.
- LALOIRE, M., *Le congrès national de la productivité*, *La Revue Nouvelle*, T. XXV, 7-8, 1956.
- LECAT, E., *Le financement des télégraphes et téléphones*, *Histoire des finances publiques en Belgique*, T. III, Ed. Nicolaï, 1955.
- LECAT, E., *Les chemins de fer de l'Etat en Belgique (1834-1884)*, Bruxelles, 1885.
- LEROY, R., *Les femmes : une main-d'œuvre inférieure mais utile*, *La Revue Nouvelle*, janvier 1974.
- LEROY, R., *Distribution des revenus et stratification sociale*, Economie et Société, U.C.L., 1974.
- LEROY, R., *Le chômage en Belgique, 1921-1970*, Département du Travail, U.C.L., 1973.

- LEROY, R., BODSON, P. et LIEVENS, J., *Examen statistique concernant le marché du travail*, OBAP et Département du Travail, U.C.L., 1972.
- LEVINSON, C., *L'inflation mondiale et les firmes multinationales*, Paris, Ed. du Seuil, 1973.
- LEVY-LEBOYER, M., *Les banques européennes et l'industrialisation internationale dans la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, P.U.F., 1964.
- LITT, J.L., *Structures sociales régionales et développement économique : la population active en Belgique de 1880 à 1961*, Louvain, Centre d'Etudes du Développement régional, U.C.L.
- LORWIN, V., Belgium : religion, class and language in national politics, in DALH (ed) *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- LUYKX, Th., *Politieke Geschiedenis van België*, Amsterdam-Brussel, Elsevier, 1973.
- LUYKX, Th., LAMBERTY, M. et WILDIERS, F., *Geschiedenis van economische bewustwording*, Antwerpen, De Nederlandse Boekhandel, 1967.
- LUYKX, Th., Groei van politieke democratie, in SCHOLL, *150 jaar van katholieke arbeidersbeweging*, Brussel, 1963.
- MABILLE, X. et de WASSEIGE, Y., *La concentration économique*, Dossiers du CRISP, 1973.
- MALOU, J., Dix lettres sur les chemins de fer de l'Etat belge, *Moniteur des Intérêts Matériels*, Bruxelles, 1867.
- MALOU, J., *Notice historique sur la Société Générale*, Bruxelles, Ed. Dick, 1963.
- MARTOU, F., *Stratégie et équilibre des ressources humaines*, doctorat, Louvain, 1973.
- MASSE, P., *Le plan et l'anti-hasard*, Paris, Ed. Gallimard, 1965.
- MEISTER, *L'inflation créatrice*, Paris, P.U.F., 1975.
- MEYNAUD, LADRIERE et PERIN, *La décision politique en Belgique*, Bruxelles, Ed. du CRISP, 1965.
- MICHOTTE, P.L., *Etudes sur les théories économiques en Belgique de 1830 à 1886*, Louvain, Ed. Peeters, 1904.
- MICHOTTE, P.L., Localisation de la grosse sidérurgie belgo-luxembourgeoise avant et après 1830, dans *Bulletin de la Société belge d'études géographiques*, Louvain, 1932.
- MOLITOR, M., *Les conflits sociaux en Belgique, 1969-1973*, Collectif de Sociologie, U.C.L., 1975.
- Moniteur des Intérêts Matériels*, Bruxelles, 25 octobre 1885.
- MORIN, E., *Le paradigme perdu*, Paris, Ed. du Seuil, 1973.
- NABAKOFF, M., Le développement de la Flandre et de la Wallonie, *La Revue Nouvelle*, janvier 1962.
- NEUVILLE, J., *L'évolution des relations industrielles en Belgique*, T. I, Bruxelles, Ed. Vie Ouvrière, 1976.
- NEUVILLE, J., *La condition ouvrière au XIX^e siècle*, T. I et II, Bruxelles, Ed. Vie Ouvrière, 1977.
- NEUVILLE, J., *Le taux de syndicalisation en Belgique*, C.H. du CRISP, 18, 1959 ; 30, 1959 ; 39, 1959 ; 75, 1960 ; 181, 1963 ; 244, 1964 ; 298, 1965 ; 368, 1967.
- O.C.D.E., *Les politiques industrielles des 14 pays membres*, Paris, 1971.
- ORIANNE, P. et MERCIER-NELISSE, *Le processus de décisions en matière d'investissements communaux*, I.A.U., 1973.
- PALLOIX, C., *L'Economie mondiale capitaliste*, Paris, Ed. Maspero, 1971.
- PENROSE, T., *The Theory of the Growth of the Firm*, New York, Wiley, 1959.
- PERRIN, J.C., *Le développement régional*, Paris, P.U.F., 1974.
- PFEFFER, J. and LEBLEBICI, J., The Effect of Competition on Some Dimensions of Organizational Structures, *Social Forces*, 52, 1973.
- PHILIP, A., *Histoire des faits économiques et sociaux*, Paris, Aubier-Montaigne, 1963.

- PHILIPS, L. et BLOMME, R., *Analyse chronologique*, Louvain, Vander, 1973.
- PIRET, R., *L'évolution de législation belge sur les sociétés anonymes*, Tournai, Casterman, 1946.
- QUEVIT, M. et AIKEN, M., *La compétition politique au sein du système politique belge, 1919-1974*, C.H. du CRISP, n° 669-670, 1975.
- Recensement économique et social, INS, 1937, II.
- Recensements de l'industrie et du commerce de 1896 à 1910, INS, Bruxelles.
- REMY, J., *La ville, phénomène économique*, Bruxelles, Ed. Vie Ouvrière, 1966.
- REUSS, C. et autres, *Le progrès économique en sidérurgie, 1830-1955*, Louvain, E. Nauwelaerts, 1960, 458 p.
- REZSOHAZY, R., *Origines et formation du catholicisme social en Belgique, 1842-1909*, Publications Universitaires de Louvain, 1958.
- ROMUS, P., Les facteurs de localisation industrielle dans le développement régional de la Communauté Européenne, *Cahiers Economiques de Bruxelles*, 69, 1976.
- SAMIR AMIN, *Le développement inégal*, Paris, Ed. de Minuit, 1973.
- SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Ed. Payot, 1960.
- SELZNICK, Ph., *T.V.A. and Grass Roots*, New York, Harper Torchbooks, 1966.
- SELZNICK, Ph., Cooptation, dans *Complex Organization and their Environments*, Ed. Brinckerhoff et Kunz, 1972.
- SERVAIS, J., Les intercommunales en Belgique, *Bulletin d'Information de la Fédération belge de l'Urbanisme*, 1962, n° 5.
- SIEGEL, S., *Non Parametric Statistics for the Behavioral Sciences*, New York, Mc Graw Hill, 1956.
- SIMON, C.A., *Le parti catholique belge, 1830-1945*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1958.
- SIMON, C.A., Houding van het Episcopaat, in SCHOLL, *150 jaar van Katholieke Arbeidersbeweging in België*, T. 3, Brussel, 1963.
- SNOY, B., *Politiques fiscales nationales et stratégies des sociétés multinationales*, CRIDE, U.C.L., 1973.
- SPI, Rapports Conseil d'Administration de la SPI, v. p. III, 15.
- STEVART, *La Société Générale et l'Etat belge, Mémoires (1836-1851)*, Bruxelles, 1851.
- STINCHCOMBE, A., Social Structure and Organization, in *Complex Organizations and their Environments*, Ed. M. Brinckerhoff and Kunz, Brown Company Publ., 1972.
- STORMS, B., *Quelques aspects de la politique d'investissement de quelques holdings belges : 1950-1970*, Mémoire, U.C.L., 1972.
- TASSET, P., Les budgets de l'Etat en fonction du rôle linguistique des ministres, *Wallonie* 74, n° 3-4, 1974.
- TOURAINÉ, A., *La société post-industrielle*, Paris, Ed. Denoël, 1969.
- TOURAINÉ, A., *Production de la Société*, Paris Ed. du Seuil, 1973.
- TRENCAVEL, La Belgique, cet Etat de Flandre et de Wallonie, *La Revue Nouvelle*, décembre 1968.
- VANDENBULCKE, D., *De buitenlandse ondernemingen in de Belgische industrie*, 1971.
- VANDEVELDE, *Le rendement des placements — 1865-1939*, Louvain, Librairie St-Pierre, 1944.
- VAN FINDERACHTER, J., *Les entreprises multinationales et la politique régionale communautaire*, CRIDE, U.C.L., 1973.
- VAN KALKEN, F., *Entre deux guerres*, Bruxelles, Office de Publicité, 1945.
- VAN ZEELAND, P., Rapport, *Document parlementaire*, session 1947-48, n° 489.
- VARZIN, A., *Le Boerenbond belge*, Desclée de Brouwer, 1934.
- VERHAEGEN, B., *Contribution à l'histoire économique des Flandres*, 2 vol., Leuven, Ed. Nauwelaerts, 1961.

- VERMEYLEN, A., *Quelques aspects de la question des langues en Belgique*, Bruxelles, 1918.
- VIGNOLLE, J.P., *Environnements, politiques de la grande entreprise et rapports de pouvoir*, Centre de Sociologie de l'Innovation, Paris, 1972.
- WASSEIGE (de), Y., *Les mécanismes de l'entreprise*, Bruxelles, Ed. Vie Ouvrière, 1977.
- WIBAIL, M., L'évolution économique de l'industrie charbonnière belge depuis 1831, *Bulletin de l'Institut des Sciences Economiques*, Louvain, novembre 1934.
- WOOT (de), Ph., *Pour une doctrine de l'entreprise*, Paris, Ed. du Seuil, 1968.
- WOOT (de), Ph., *Stratégie et management*, Paris, Dunod, 1970.
- ZEITLIN, I., *American Society Incorporation*, Chicago, Markham, 1970.



Table des matières



Préface, par Michaël Aiken	9
Avant-propos	21
Introduction : La démarche scientifique et son cadre d'analyse ...	27
1. Le nécessaire dépassement du cloisonnement des sciences humaines	27
2. La démarche scientifique : du fonctionnement des intercommunales de développement économique à la dynamique sociale de la société belge	28
3. Le cadre théorique : les rapports sociaux et le développement régional	30
Partie I : Aperçu historique du développement inégal des régions de 1830 à nos jours	39
Chapitre I : Emergence de la problématique régionale : les disparités industrielles des régions et la logique de la centralisation institutionnelle (1890-1920)	43
1. L'inégalité économique des régions	43
2. Le pouvoir de décision économique au sein de la société belge	50
3. L'Etat dans la société belge et la centralisation du pouvoir politique	62
Chapitre II : Le développement du capitalisme industriel en Flandre et l'enjeu de la politique régionale (1920-1947)	79
Introduction	79
1. Le processus d'industrialisation et l'évolution des disparités régionales	80
2. Les mutations de l'institution économique	84
3. La nouvelle bourgeoisie industrielle flamande prend son autonomie	88
4. La stratégie économique du V.E.V.	91
5. La logique de la centralisation institutionnelle et la stratégie politique du mouvement économique flamand	97
Chapitre III : L'internationalisation du capital et le développement d'un régionalisme centralisé (1947-1970)	109
Introduction	109

1. Le développement régional de la Belgique de 1945 à 1970	112
2. Les centres de décisions économiques et l'incidence régionale des diverses formes économiques	115
3. L'adaptation de l'Etat aux mutations du capitalisme industriel	123
Partie II : La politique économique régionale du Pouvoir Central de 1959 à 1973	153
Introduction	157
Chapitre I : Doctrine officielle et objectifs généraux de la politique régionale du Pouvoir Central	161
1. Les « accords politiques de gouvernement »	161
2. Les objectifs généraux de la politique économique du Pouvoir Central	164
Chapitre II : La répartition régionale des aides de l'Etat de 1959 à 1973 en application des lois d'expansion	171
1. L'aide aux investissements en Flandre et en Wallonie : les faits	171
2. Les pôles de développement sont privilégiés	174
3. Les aides de l'Etat suivent le mouvement d'implantation des sociétés multinationales	176
4. Le Pouvoir Central favorise les investissements des agents économiques dominants	179
Chapitre III : Les logiques explicatives de la politique économique régionale en Belgique	183
Introduction	183
1. La logique du capital et la politique économique régionale du Pouvoir Central	184
2. Rapports de force politiques et développement régional	187
Chapitre IV : Stratégie des agents économiques, politique du Pouvoir Central et développement structurel des régions	199
1. Les investisseurs contribuent au développement différentiel de la Flandre et de la Wallonie	201
2. Le Pouvoir Central suit-il le mouvement naturel des forces économiques ?	206
3. Les effets de la politique régionale du Pouvoir Central sur le devenir des régions	209

4. Conclusions générales	214
Partie III : Institutions régionales et enjeux de société	217
Chapitre I : Les origines des sociétés intercommunales de développement économique et leur contexte institutionnel	221
1. Des pouvoirs intermédiaires autonomes face à l'hégémonie du Pouvoir Central	222
Chapitre II : Les intercommunales de développement face à l'évolution des structures économiques	235
1. Diversification de leur champ d'action et logique de l'implantation industrielle	235
2. La dépendance de l'intercommunale vis-à-vis des impératifs de l'investisseur	240
3. La logique du capital, les structures de fonctionnement des intercommunales et le développement des régions	245
Chapitre III : La centralisation institutionnelle et la dynamique du pouvoir au sein des intercommunales de développement	259
1. Pouvoir du capital et pouvoir de décision	259
2. La crise de l'Etat-Nation et ses retombées sur l'autonomie des intercommunales	262
3. La tension entre le Pouvoir Central et les pouvoirs locaux	263
4. La double stratégie institutionnelle des intercommunales de développement	268
Conclusions générales	285
Annexes	291
Annexe 1 : Répartition des formes économiques par secteur industriel en 1910	293
Annexe 2 : Répartition des communes belges selon le parti politique qui contrôle le collège échevinal (1881)	294
Annexe 3 : Investissements et croissance de la production et de la productivité par secteur (1955-1968)	295
Annexe 4 : Influence de l'investissement privé et du contrôle régional des ministères sur la politique d'aides de l'Etat par région	296
Annexe 5 : Evolution du produit intérieur brut (1966-1974)	297
Annexe 6 : Nombre d'entreprises industrielles selon le nombre d'ouvriers occupés par province, 1880	298
Bibliographie	299

Achévé d'imprimer
sur les presses de
l'imprimerie Vanbrackel
à Mouscron
le 10 mars 1978