

## **Les politiques d'accueil de l'activité économique : benchmark sur la Wallonie et ses régions/pays limitrophes**

**Travail réalisé à la demande de l'IWEPS dans le cadre de l'accompagnement scientifique et méthodologique de l'analyse évaluative « *terrains mis à disposition des entreprises* » à réaliser pour le programme d'évaluation du Plan Marshall 4.0**

Étude réalisée par  
Jean-Marie Halleux  
Docteur en sciences géographiques  
Professeur à l'ULiège

et par  
Stéphanie Zangl  
Ingénieur en sciences et technologies de l'environnement  
Chercheuse à l'ULiège

**Mars 2018**

# Table des matières

<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>3</b>
Le cadre de la recherche.....	3
Les principaux objectifs du benchmark.....	3
La méthodologie mise en œuvre .....	4
La structure du rapport .....	4
Le canevas des fiches de lecture .....	4
<b>CHAPITRE I. LES POLITIQUES D'ACCUEIL DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE EN WALLONIE .....</b>	<b>6</b>
Introduction .....	6
1. J.-M. Halleux et A. Marsden, 2013.- Rencontrer les besoins quantitatifs et qualitatifs des entreprises en foncier et en immobilier .....	7
2. J.-M. Lambotte et al., 2017.- Rapport final de l'expertise tenant compte des opérateurs ...	19
3. UWE, 2017.- Étude sur l'occupation et la réutilisation des bâtiments dans les Parcs d'Activité Économiques .....	29
4. S. Heindricks et al., 2016.- Systèmes d'informations foncières et politiques publiques .....	35
<b>CHAPITRE II. LES POLITIQUES D'ACCUEIL DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE DANS LES PAYS/REGIONS LIMITROPHES A LA WALLONIE.....</b>	<b>38</b>
Introduction .....	38
1. J.-M. Lambotte et al., 2010.- Gestion des zones d'activités économiques existantes .....	39
2. M.-C. Vandermeer, 2016.- La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ? .....	50
3. M.-C. Vandermeer et J.-M. Halleux, 2017.- Evaluation of the spatial and economic effectiveness of industrial land policies in northwest Europe .....	59
4. V. Loiseau, 2009.- Le changement institutionnel et la politique en matière de parcs d'activité. La situation au Royaume-Uni et aux Pays-Bas .....	63
5. P. Fontaine, 2010.- Les parcs d'activité économique en Flandre .....	68
6. E. van der Krabben, 2009.- Développement par les pouvoirs publics des parcs industriels aux Pays-Bas : débat politique et stratégies alternatives .....	81
7. J. Serrano et C. Demazière, 2009.- Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel. Les tensions au niveau local, le cas de l'agglomération de Tours (France)	87
8. C. Demazière (dir), 2012.- Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre .....	90
9. A Lamy, 2017.- Attractivité territoriale : perspectives pour la métropole liégeoise .....	98
<b>CHAPITRE III. LES POLITIQUES D'ACCUEIL DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE EN ALLEMAGNE.....</b>	<b>104</b>
Introduction .....	104
1. Pink M. et Henn S., 2007.- Reconversion d'anciennes zones industrielles localisées en zone urbaine – l'exemple de Halle-Ost .....	106
2. Dworski M., 2010.- Offre régionale différenciée en terrains à vocation économique : un modèle pour l'analyse, l'évaluation et la représentation de surfaces potentielles pour l'exemple de l'industrie chimique dans la région d'Emscher-Lippe .....	109

3. Greiving S., Neumeyer H.P. et Sondermann C., 2004.- La coopération intercommunale comme approche vers une stratégie budgétaire pour la gestion des ressources en terrains économiques et industriels – l'exemple du Märkischer Kreis .....	112
4. Analyse spécifique sur le Land de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie .....	115
4.1 <i>Les politiques d'aménagement du territoire et leur prise en compte du sujet de la localisation des activités économiques .....</i>	115
4.2 <i>Les acteurs de la production des parcs d'activités économiques.....</i>	124
4.3 <i>Objectivation de l'offre foncière .....</i>	124
CONCLUSION.....	128

**DISCUSSION DES RESULTATS ET CONCLUSIONS GENERALES .....130**

1. Comparaison des régions et des pays analysés.....	130
2. La problématique de la donnée et de l'information .....	134
3. L'importance des stratégies territoriales .....	136
4. L'efficacité économique des politiques de l'accueil physique des entreprises.....	137
5. Thématiques à investiguer plus en détail dans le cadre des autres parties de la recherche	141

## Introduction générale

### ***Le cadre de la recherche***

Ce rapport porte sur les politiques d'accueil physique de l'activité économique en Wallonie et dans ses pays/régions limitrophes. Il s'intègre dans le programme d'évaluation du Plan Marshall 4.0 sollicité par le Gouvernement wallon auprès de l'IWEPS. Ce programme est consacré à différent objets d'analyse, dont le suivant : « *les terrains équipés mis à disposition des entreprises pour favoriser leur développement* ».

L'évaluation sur le foncier à vocation économique dont l'IWEPS est en charge vise à répondre aux questions suivantes :

- sur quels connaissances et diagnostics s'appuie la politique d'infrastructure d'accueil des activités économiques pour cerner les besoins fonciers des entreprises ?
- la politique constitue-t-elle une réponse adéquate aux besoins fonciers des entreprises ?
- la politique d'infrastructures d'accueil des activités économiques permet-elle de maintenir et d'attirer des entreprises sur les terrains mis à disposition ?
- quel est le profil économique de ces entreprises attirées sur les terrains mis à disposition ?

Afin de répondre à ces questions, l'IWEPS a prévu de combiner :

- une analyse documentaire ;
- une exploitation de bases de données ;
- une enquête auprès des entreprises) ;
- des entretiens auprès des opérateurs publics et des promoteurs privés ;
- un *benchmark* sur les politiques d'accueil de l'activité économique en Wallonie et dans ses pays/régions limitrophes.

L'IWEPS a choisi de confier ce travail de *benchmark* au service de géographie de l'Université de Liège (ECOGEO - ULiège). Le présent rapport présente le travail en question.

### ***Les principaux objectifs du benchmark***

Le *benchmark* a été préparé afin de répondre aux questions suivantes :

- quelles sont les politiques menées en Wallonie et dans les régions/pays limitrophes en matière d'accueil physique de l'activité économique ?
- ces politiques sont-elles efficaces sur les plans économiques et spatiaux ?

La notion d'**efficacité économique** renvoie au fait que le premier objectif d'une politique d'accueil physique de l'activité économique est de contribuer au développement régional. Cette contribution à la croissance économique peut passer, d'une part, par le renforcement de l'attractivité du territoire vis-à-vis d'investissements directs étrangers ainsi que, d'autre part, par le renforcement de la compétitivité des firmes du territoire sur les marchés tant extérieurs qu'intérieurs. La notion d'**efficacité spatiale** renvoie, pour sa part, au fait que la politique d'accueil de l'activité économique doive s'intégrer dans les objectifs stratégiques de l'aménagement du territoire (par exemple limiter l'urbanisation des terres vierges, dynamiser les pôles urbains, limiter les besoins en mobilité...).

Le premier objectif opérationnel de ce rapport est d'apporter des réponses aux questions mentionnées ci-dessus afin de formuler des propositions permettant d'améliorer la politique wallonne d'accueil de l'activité économique. En parallèle, le *benchmark* s'intégrant dans un projet de recherche plus vaste, un second objectif opérationnel est d'alimenter les autres approches auquel il est lié. C'est dans cette perspective que le rapport conduit à mettre en avant des questionnements susceptibles d'être traités tant par l'enquête auprès des entreprises que par les entretiens à réaliser auprès des opérateurs publics et des promoteurs privés.

## ***La méthodologie mise en œuvre***

Le travail a reposé sur deux méthodes principales. La première correspond à un recensement et à une analyse des publications scientifiques et techniques consacrées aux politiques d'accueil des activités économiques. Sur la base du relevé effectué, il apparaît que la littérature sur ce sujet est, au final, assez peu développée (voir à ce propos la section 2 du chapitre II). Pour les publications les plus intéressantes, l'analyse de la littérature a pris la forme **de fiches de lecture** afin de communiquer une information structurée aux chercheuses et chercheurs de l'IWEPS.

La seconde méthode mise en œuvre correspond à des investigations de terrain, via des entrevues auprès de témoins privilégiés. L'état de l'art ayant conduit à souligner l'intérêt du contexte allemand, les investigations de terrain y ont été consacrées.

## ***La structure du rapport***

Le rapport est structuré en trois chapitres. Le premier chapitre est consacré aux politiques d'accueil de l'activité économique en Wallonie. Il repose sur une analyse de quatre documents et il permet de jeter les bases du travail comparatif effectué aux chapitres 2 et 3. Le chapitre 2 est dédié à l'analyse de neuf recherches sur les politiques d'accueil de l'activité économique dans les pays/régions limitrophes à la Wallonie. Ces neuf recherches portent sur la Flandre, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Au chapitre 3, nous développons le cas de l'Allemagne avec, d'une part, la présentation de trois fiches de lecture et, d'autre part, une analyse spécifique sur le *Land* de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Le rapport se termine par une conclusion qui apporte des réponses aux questions posées ci-dessus. La conclusion souligne aussi les articulations entre les résultats de l'analyse comparative et les autres phases de l'évaluation (en particulier les enquêtes et les entretiens). Le rapport est accompagné d'une annexe électronique (annexe 1) qui intègre l'ensemble des documents ayant fait l'objet d'une fiche de lecture.

## ***Le canevas des fiches de lecture***

Comme mentionné ci-dessus, les documents consultés les plus intéressants ont fait l'objet de fiches de lecture. Ces fiches suivent le canevas suivant :

**1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

**2. Type de document et contexte du travail**

**3. Zone d'étude**

**4. Lien avec la problématique du rapport**

Évaluation sur 10 vis-à-vis du lien avec les questions au cœur de la problématique étudiée :

- quelles sont les politiques menées en Wallonie et dans les régions/pays limitrophes en matière d'accueil de l'activité économique ?
- ces politiques sont-elles efficaces en matière de développement économique (contribuent-elles au développement économique ?) et d'aménagement du territoire (conduisent-elles à une utilisation parcimonieuse de la ressource foncière ?) ?

Cette évaluation a été utilisée afin de sélectionner les documents pour lesquels il était opportun de réaliser une fiche de lecture.

**5. Résumé**

**6. Questionnements et méthodologies**

**7. Données mobilisées**

**8. Principaux résultats scientifiques**

**9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

Les questions suivantes ont été prises en compte :

- la publication apporte-t-elle des éléments qui permettent de formuler des propositions visant à améliorer l'efficacité de la politique d'accueil de l'activité économique en Wallonie ?
- la publication contient-elle des éléments susceptibles d'être intégrés dans les autres phases de l'évaluation (en particulier les enquêtes et les entretiens) ?

Pour répondre à ces questions, nous nous appuyons bien sûr sur la publication analysée, mais elle est considérée ici comme un point de départ. Pour certaines recherches, cela a impliqué des investigations complémentaires afin de pousser la réflexion le plus loin possible.

**10. Références citées dans la fiche de lecture**

## Chapitre I. Les politiques d'accueil de l'activité économique en Wallonie

### ***Introduction***

L'analyse de la situation en Wallonie s'est appuyée sur trois documents. Les références de ces trois documents sont les suivantes :

Halleux J.-M. et Marsden A., 2013.- *Rencontrer les besoins quantitatifs et qualitatifs des entreprises en foncier et en immobilier*, Horizon 2022 : Rapport scientifique - Version finale, IWEPS, pp. 321-338.

Lambotte J.-M., Maldague H., Copée P., Sandu R., Bianchet B. et Halleux J.-M., 2017.- *Rapport final de l'expertise tenant compte des opérateurs*, Recherche R1 : État du territoire wallon - Expertise complémentaire : Évaluation des besoins en ZAE, CPDT, Lepur.

UWE (Union Wallonne des Entreprises), 2017.- *Étude sur l'occupation des bâtiments dans les Parcs d'Activité Économique*.

Concernant la référence « J.-M. Halleux et A. Marsden, 2013 », nous avons choisi de reproduire l'ensemble du texte. Cela se justifie car ce document correspond à une synthèse bibliographique récente réalisée avec un objectif similaire à celui du présent travail. En outre, ce document développe de nombreuses propositions visant à améliorer la politique foncière et immobilière wallonne en matière d'accueil physique des entreprises. Le travail en question a été préparé en 2012 – et publié en 2013 – dans le cadre du programme « Horizon 2020 ». Ce programme dédié au développement de la Wallonie à l'horizon 2020 a intégré les apports de l'IWEPS, de la société *Roland Berger Strategy Consultants* et d'une vingtaine d'experts universitaires. Précisons encore la numérotation en annexe 1 de ce document : W1 (pour Wallonie 1).

Pour les deux autres références, les documents sont présentés par une fiche de lecture établie sur la base du canevas présenté en introduction générale. Ces documents datent de 2017 et leur prise en compte a notamment permis d'actualiser la synthèse préparée en 2012 par J.-M. Halleux et A. Marsden.

## **1. J.-M. Halleux et A. Marsden, 2013.- Rencontrer les besoins quantitatifs et qualitatifs des entreprises en foncier et en immobilier**

Comme mentionné ci-dessus, nous reproduisons ci-dessous l'ensemble du texte de cette publication :

### **1. Etat des lieux**

#### **1.1. Immobilier d'entreprise et compétitivité des territoires : clarification des notions principales**

La littérature sur le développement économique des territoires est abondante. A quelques nuances près, ce sont les mêmes facteurs de compétitivité qui y sont généralement considérés : le capital humain, le contexte économique, la gouvernance et les configurations territoriales (R. Shearmur, 2006 ; M. Quévit, 2007 ; B. Mérenne-Schoumaker, 2007a). Pour les « configurations territoriales », les analystes différencient généralement la qualité des lieux, la qualité des réseaux de transports et la disponibilité en terrains et bâtiments pour les entreprises. Le sujet de l'immobilier d'entreprise fait précisément référence à cette problématique de la disponibilité en terrains et en bâtiments.

L'immobilier d'entreprise est un domaine de plus en plus complexe (I. Nappi-Choulet, 2010). Il renvoie au fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers relatifs à l'achat, à la vente et à la location de biens destinés aux activités économiques. Il peut s'agir de terrains viabilisés (par exemple au sein des parcs d'activités) ou de locaux (bureaux, bâtiments industriels, entrepôts, etc). En matière, il est donc opportun de différencier deux grands types de production : d'une part, la production foncière, correspondant à la mise sur le marché de terrains constructibles et, d'autre part, la production immobilière, correspondant à la production ou à la réhabilitation de terrains construits, c'est-à-dire de bâtiments.

Les dernières décennies ont été marquées par la professionnalisation de l'immobilier d'entreprise. Les promoteurs – publics et privés, fonciers et immobiliers –, les investisseurs, les agents conseils et autres consultants y sont devenus des acteurs de plus en plus centraux. Sans aucun doute, cette professionnalisation s'accompagne d'une influence croissante de ces acteurs sur la production des espaces à vocation économique (B. Mérenne-Schoumaker, 2002 et 2003). Avant les années soixante, l'immobilier d'entreprise n'était pas structuré et les firmes avaient dès lors à gérer tout le processus de développement (y compris la prospection foncière). À partir des années soixante, le modèle prédominant est celui de l'entreprise qui gère la construction d'un bâtiment après avoir choisi un terrain parmi les offres disponibles en parcs d'activités. Aujourd'hui, les entreprises tendent à limiter leur implication en matière de construction afin de se focaliser sur leur cœur de métier. En effet, elles sont de plus en plus nombreuses à externaliser les tâches afférentes et à solliciter des professionnels susceptibles de leur offrir des solutions immobilières à leurs besoins spécifiques. En parallèle, les mutations de plus en plus rapides de la vie économique ainsi que la complexité croissante des contextes administratifs et juridiques poussent un nombre croissant d'entreprises à choisir une location plutôt qu'une acquisition (L. Batsh, 2006).

Le développement de la flexibilité que l'on observe sur les marchés de l'immobilier professionnel est indissociable d'une évolution où les investissements des entreprises sont de plus en plus volatiles. Avec l'ouverture des frontières et l'éclatement géographique des chaînes de valeurs (les entreprises essaient leurs établissements dans les espaces les plus adéquats), les entreprises sont de plus en plus attentives à leur choix de localisation, mais aussi de délocalisation. Au-delà du sujet de l'immobilier d'entreprise, ce constat de la volatilité croissante des investissements doit être pris en compte par les autorités publiques dans leurs politiques de développement économique et en particulier dans leurs dispositifs d'aides financières à l'investissement.

#### **1.2. Le sujet des parcs d'activités : un bref état des lieux**

En matière de terrains viabilisés, les besoins des entreprises sont étroitement liés au sujet des zones d'activités économiques (ZAE) et des parcs d'activités économiques (PAE). Les ZAE correspondent aux espaces affectés à l'activité économique dans les plans d'aménagement (par exemple les plans de secteur) tandis que les PAE correspondent aux espaces aménagés et équipés pour accueillir des activités économiques. La notion de ZAE fait donc référence à la situation de droit alors que la notion de PAE fait référence à la situation de fait.

Force est de constater le succès des parcs d'activités économiques. Sur base de données au 1<sup>er</sup> janvier 2012 rassemblées par la CPDT (B. Blanchet et al., 2012, p. 15), la Wallonie compterait 231 PAE, au sein desquels seraient concentrés 6 350 entreprises et 147 900 emplois. Cela représente 12 % du total de l'emploi wallon mais 34 % des secteurs secondaires et tertiaire marchand. Ces

chiffres sont impressionnantes mais ils témoignent également du fait que l'essentiel de la valeur ajoutée wallonne continue à être produite en dehors du périmètre des parcs d'activités. Cela atteste du fait qu'il est insuffisant de ne considérer que les PAE si l'on veut traiter du sujet des besoins des entreprises en immobilier.

Les facteurs qui font le succès des parcs d'activités sont bien connus (B. Mérenne-Schoumaker, 2002 et 2003) : un environnement « professionnel » qui réduit les conflits de voisinage, l'accessibilité (auto)routière et également la disponibilité en terrains à des prix peu élevés. Malgré le succès des parcs d'activités, force est de constater que le dispositif suscite de plus en plus de questions. En effet, il renvoie à deux finalités de plus en plus sous tension : d'une part, le développement économique et, d'autre part, l'aménagement du territoire (B. Mérenne-Schoumaker, 2007b). Cette mise sous tension tient au fait que le modèle du parc d'activité périphérique s'accompagne d'une grande consommation d'espaces ouverts et, paradoxalement, comme nous allons le développer ci-dessous, d'une pénurie en terrains réellement disponibles pour accueillir de nouveaux investissements dans certaines parties de la Wallonie.

### **1.3. La disponibilité en terrains et l'attractivité de la Wallonie**

En matière d'attractivité territoriale et de développement économique, il est généralement considéré que la disponibilité en terrains est un atout important pour la Wallonie (en particulier vis-à-vis de la Flandre). À ce propos, nous observons que les IDE (investissements directs étrangers) qui se dirigent vers la Wallonie se localisent très préférentiellement au sein des parcs d'activités (G. Philipkin, en cours). Pourtant, les années 1990 et 2000 ont vu se développer et s'accentuer une pénurie en ZAE au sein de certaines sous-régions wallonnes. Cette pénurie, qui fut mise en avant par les intercommunales de développement économique et objectivée en 2007 par une expertise de la CPDT (J.-M. Lambotte et al., 2007), est à expliquer par la difficulté de mettre en adéquation, d'une part, les besoins des entreprises sur le court terme et, d'autre part, la longueur des procédures administratives. En effet, les délais qu'implique la création ou l'extension d'un PAE sont généralement compris entre 5 et 10 ans. Bien sûr, « *la durée des procédures constituerait un problème moins criant si la Wallonie disposait, comme cela se fait chez certains de nos pays et régions limitrophes, d'une réserve foncière permanente directement commercialisable et affectable à l'activité économique* » (CESW, 2012, p. 4).

Suite aux constats des intercommunales et de la CPDT, l'UWE des entreprises a clairement mis en avant le problème de la disponibilité en terrains dans l'édition 2008 de son « Rapport sur la situation de l'Entreprise » (UWE, 2008). Parallèlement, les autorités régionales ont mis en place différentes mesures permettant d'y apporter des solutions. Fin 2010, une mesure importante a consisté dans le plan prioritaire ZAE visant à mobiliser près de 900 hectares (Gouvernement wallon, 2010)<sup>1</sup>. Parallèlement, l'administration wallonne (la DGO6) a initié un système d'audit permettant d'estimer les risques de déficit à moyen – long terme (voir ci-dessous le point 2.1.2). Des informations issues de ce système d'audit et relatives à l'année 2011 ont été publiées dans le Diagnostic territorial réalisé par la CPDT afin de préparer la révision du SDER (CPDT, 2011, pp. 88-90). Le lecteur intéressé pourra aisément y accéder.

En dépit des mesures adoptées par les gouvernements wallons successifs (en particulier le plan prioritaire ZAE de 2010), le problème de la disponibilité demeure d'actualité, comme le souligne d'ailleurs le Gouvernement wallon : « *La Wallonie manque de disponibilités foncières et immobilières capables de "capter" un grand projet d'investissement lorsqu'il se présente* » (Gouvernement wallon, 2012, p. 18). Le même constat est également dressé par le CESW dans un avis récent : « *Depuis de nombreuses années, la Wallonie, ou à tout le moins certaines de ses sous-régions, accuse un déficit récurrent en matière de disponibilités de terrains à vocation économique adaptés aux besoins des entreprises. Cet état de fait est régulièrement dénoncé par les opérateurs économiques pour des investissements d'entreprises locales mais aussi et surtout pour des projets émanant d'investisseurs étrangers. Alors que plusieurs décisions ont pourtant été prises en la matière par le Gouvernement wallon depuis 2009, de nombreuses procédures tardent à être mises en œuvre pour certaines ou n'avancent pas pour d'autres. La Wallonie risque dès lors de ne pouvoir mobiliser pleinement les outils de la reprise économique dont elle a tant besoin, vu que la disponibilité de terrains destinés à l'activité économique constitue un levier essentiel pour le redéploiement économique régional. Ce constat est d'autant plus préoccupant que la Région doit faire face à l'horizon 2022, en vertu du dernier accord institutionnel, à une décroissance des transferts financiers dont elle bénéficie. Cette échéance, couplée à la longueur des procédures de mise à disposition de terrains nouveaux, met le CESW une nouvelle fois dans l'obligation d'interpeller le Gouvernement wallon quant à l'urgence de mettre le*

<sup>1</sup> Soulignons qu'un premier Plan ZAE avait été mis en place en 2004 en prévoyant 1500 hectares supplémentaires de ZAE.

*développement économique au cœur de toutes ses préoccupations et singulièrement la place qu'on doit lui attribuer sur le territoire » (CESW, 2012, p. 2).*

La position de l'AWEX confirme que la disponibilité en terrains demeure un problème récurrent qui entrave les IDE (A. Marsden, 2012). Pour cette agence, la situation économique de la Wallonie devrait l'inciter à rester dans une position très commerciale et accueillante pour tous les projets de qualité. Pour ce faire, les opérateurs wallons devraient disposer en permanence d'un portefeuille important et diversifié de terrains situés dans toute la région afin de répondre, de manière complète, diversifiée et très rapide (délai de 10 jours) aux premières questions de l'investisseur potentiel. Actuellement, le portefeuille de projets en cours provenant d'investisseurs étrangers comprend une demande que l'AWEX considère être de plus de 150 hectares. Cette demande se répartit comme suit :

- 6 projets souhaitant des terrains de plus de 10 hectares,
- 3 projets souhaitant des terrains compris entre 5 hectares et 10 hectares,
- 9 projets souhaitant des terrains compris entre 5 hectares et 1 hectare,
- 3 projets souhaitant des terrains de moins de 1 hectare.

En outre, plus de 50 clients potentiels n'ont pas encore clarifié leur souhait en termes de terrains à utiliser. Sur cette base, il apparaît que la Wallonie devrait disposer d'un portefeuille constant de 50 à 100 hectares disponibles si l'on veut éviter que certains IDE ne soient entravés par le problème de la disponibilité foncière. Ces réserves de terrain à vocation économique devraient être immédiatement disponibles, de bonne qualité, parfaitement équipées, non contestées par des tiers et équitablement réparties sur tout le territoire wallon.

Pour l'AWEX, l'appariement offre-demande continue à être problématique car les intercommunales de développement ne disposent pas du portefeuille souhaité. En effet, les offres concernant des terrains de qualité tardant à se renouveler, elles sont tentées de mettre sur le marché des terrains de moindre qualité, qui ne répondent pas bien à la conformation souhaitée et qui nécessitent des frais complémentaires importants (pieux, drainage, traitement du sol). Ces frais peuvent amener un investisseur à abandonner son projet, c'est-à-dire, en d'autres termes, à choisir une localisation en dehors de la Wallonie ! Face à ce problème, l'AWEX est amenée à rechercher des terrains de remplacement auprès de propriétaires privés ou auprès d'opérateurs publics alternatifs (Infrabel, Sowaer, Défense nationale). Cela implique des démarches et des procédures longues et d'autant plus difficiles à mener qu'elles ne sont pas habituelles. Cela entraîne également une situation délicate pour l'intercommunale de développement, à laquelle on devrait pouvoir confier les travaux de mise en valeur et d'infrastructure du site concerné, mais qui, en l'occurrence, ne retire aucun bénéfice de la vente.

Comme nous l'avons invoqué ci-dessus, la création ou l'extension d'un PAE nécessite une période généralement comprise entre 5 et 10 ans. Cette durée est à relier au problème de l'insécurité juridique, à la multiplication des recours par les riverains ainsi qu'à la lenteur anormale de certaines procédures. Suite à la montée en puissance du syndrome Nimby, de très nombreux projets de PAE sont contestés, de manière plus ou moins organisée, par des riverains ou voisins. Ces plaintes sont reçues, écoutées et traitées par les services juridiques et techniques des intercommunales qui, très souvent, obtiennent le retrait de la plainte avant qu'elle arrive en justice. Pour autant, il en résulte des retards importants dont on peut penser qu'ils contrarient le redéploiement de l'économie wallonne.

#### **1.4. L'aménagement du territoire**

En plus de poser question en termes de développement économique, les parcs d'activités posent également question en termes d'aménagement du territoire. En effet, leur multiplication lors des dernières décennies a engendré une forte croissance de la consommation d'espace ainsi que la localisation sur sites excentrés d'activités économiques pourtant adaptées aux tissus urbains traditionnels.

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, le succès des PAE tient à la disponibilité en terrains bons marchés ainsi qu'à la bonne accessibilité routière. Ces facteurs de localisation étant particulièrement importants pour les industries, il n'est pas surprenant que l'activité industrielle soit de loin la plus importante dans les PAE wallons : 41 % de l'emploi y sont de nature industrielle et ces emplois représentent près de la moitié de l'emploi industriel wallon (UWE, 2008, p. 26). Bien qu'ils soient en général orientés vers l'industrie, les parcs d'activités sont également occupés par des secteurs qui ne sont pas nécessairement attendus (commerce automobile, santé et action sociale, informatique). Une analyse menée pour l'ensemble de la Wallonie montre que près de 50 % des entreprises et 20 % des emplois situés au sein des PAE correspondent à des activités dont les caractéristiques auraient parfaitement pu convenir aux quartiers urbains centraux (faible nuisance pour le voisinage et nombre important

d'emplois par unité de surface) (Deloitte & Touche et al., 2002, p. 20). Cette situation est problématique du point de vue de la structuration du territoire<sup>2</sup> car elle contribue tant à la dévitalisation des tissus urbains traditionnels qu'à la croissance des besoins en déplacement (consommation énergétique et dépendance à l'automobile). En outre, comme le signale l'UWE (2008, p. 61), cette situation représente également un problème en termes de développement économique. En effet, l'on peut supposer que ces entreprises qui auraient pu se localiser en milieu urbain occupent des terrains qu'il aurait été plus judicieux d'affecter au développement industriel ou au tertiaire lourd<sup>3</sup>.

Concernant le sujet de la consommation d'espace, il apparaît d'un travail récent de la CPDT que la densité d'emploi au sein des parcs d'activités wallons est particulièrement faible (J.-M. Lambotte et al., 2010a et 2010b). Les données utilisées pour cette étude chiffrent à 17 emplois par hectare la densité moyenne au sein des PAE wallons. À titre de comparaison, les moyennes observées dans la province du Limbourg néerlandais et dans la région du Nord – Pas de Calais sont respectivement de 30 et 28,4 emplois par hectare. Bien que les différentiels observés résultent en partie de structures économiques différentes (par exemple l'importance de la logistique en Wallonie), ils sont également liés à une maîtrise insuffisamment rigoureuse de la ressource foncière.

Lors des années deux-mille, la consommation d'espace pour les parcs d'activités wallons a représenté ± 200 hectares par an (J.-M. Lambotte et al., 2007). Sur base des propositions d'objectifs mises en avant dans le cadre de la révision du SDER, il apparaît que la Gouvernement wallon ne souhaite pas réduire cette consommation d'espace : « *l'on veillera à affecter à l'activité économique les espaces permettant de rencontrer les besoins soit de l'ordre de 200 ha nets par an* » (Gouvernement wallon, 2012, p. 19). Nous sommes d'avis qu'il est regrettable de continuer à urbaniser le territoire sur le même rythme car cela risque d'aggraver de nombreux problèmes : la dépendance à l'automobile et la croissance des émissions de gaz à effet de serre, le déficit d'exploitation des TEC vu la faible densité de l'emploi, l'accès difficile aux emplois pour les travailleurs non motorisés, la multiplication des friches tant dans les tissus urbains que dans les parties anciennes des parcs, ... En outre, comme en témoignent les données sur la densité d'occupation des PAE wallons, il existe de nombreuses solutions techniques (voir ci-dessous) qui pourraient permettre d'utiliser la ressource foncière de manière plus parcimonieuse. Par la mise en place d'une politique foncière digne de ce nom, il pourrait donc être possible de mieux conjuguer le développement économique à des objectifs plus ambitieux quant à la limitation de la consommation d'espace.

## 2. Propositions de mesures

Les éléments développés dans l'état des lieux nous poussent à mettre en avant trois temporalités concernant les mesures à adopter afin de rencontrer l'enjeu des besoins quantitatifs et qualitatifs des entreprises en foncier et en immobilier. Il s'agirait de mesure à adopter à court terme (d'ici quelques mois), à moyen terme (d'ici quelques années) et à long terme (à l'horizon des 5 prochaines années).

### 2.1. Propositions de mesures à court terme

Concernant les mesures à adopter à court terme, nous pouvons nous appuyer sur les propositions du CESW (2012, p. 3) relatives à la mise en place d'un tableau de bord ainsi qu'à la dynamisation de la concertation entre les opérateurs concernés par les ZAE. En parallèle, il nous semble que le problème de la lenteur au niveau de l'acquisition pourrait également être pris en compte assez rapidement par les autorités compétentes.

#### 2.1.1. La concertation entre les opérateurs concernés par les ZAE

Comme nous l'avons souligné dans l'état des lieux, la décision du Gouvernement de mobiliser 900 hectares (plan prioritaire) tarde à se concrétiser. D'après les informations recueillies auprès des intercommunales, un premier lot pourrait être mis à disposition des demandeurs dans un délai de 2 à 3 ans et un deuxième lot dans un délai de 6 à 8 ans (requis pour les expropriations, la mise en valeur et l'équipement commun). Dans cette perspective, le CESW « *plaide fortement en faveur d'une concertation à brève échéance des différents opérateurs concernés par la problématique des ZAE (cabinets ministériels, Administration, Wallonie Développement asbl, communes...) en vue d'améliorer leur coordination et d'établir un calendrier serré de lancement ou d'accélération des procédures décidées*

<sup>2</sup> Voir la note relative à l'enjeu du dynamisme et de la qualité de la ville.

<sup>3</sup> Tertiaire lourd : activités du secteur tertiaire (commerces de gros, transport de marchandises, garages pour poids lourds, lavoirs industriels, logistique) qui, par leurs exigences en surface, transport et nuisances (bruits, trafic, pollution...) présentent de nombreuses analogies avec le secteur de la production tout en ayant, comme les services, plus de liens avec leurs clients.

*et ce, afin de progresser plus rapidement et de façon plus efficace vers l'atteinte des objectifs fixés par le Gouvernement en matière d'infrastructures d'accueil des activités économiques » (2012, p. 3).*

### **2.1.2. Mise en place d'un tableau de bord**

Le constat d'un déficit d'informations relatives aux entreprises présentes au sein des parcs d'activités est récurrent au niveau des différentes réflexions sur ce sujet. Par rapport à la situation passée, un cap a toutefois été franchi suite à la mise en place du site Bspace, auquel est accolé une base de données. Toutefois, il s'agit d'un outil essentiellement promotionnel à l'attention des investisseurs plutôt que d'un réel SIG (système d'informations géographiques) permettant la gestion des PAE et l'évaluation des besoins. En outre, il apparaît que la qualité des informations varie en fonction des intercommunales concernées. C'est dans cette perspective qu'il faut entendre la proposition suivante formulée par le CESW : « *Le conseil estime essentiel de pouvoir disposer rapidement d'un tableau de bord de référence relatif aux projets d'infrastructures foncières à vocation économique (ZAE, micro-zones...) ou de requalification d'espaces dédiés à l'activité économique (SAR, SRPE...). Cet outil, mis à jour en temps réel et accessible à tous les opérateurs, reprendrait, à l'échelle des intercommunales de développement économique, différentes données telles que les disponibilités foncières, les décisions gouvernementales prises et les échéances des procédures planologiques et des travaux d'équipement ou d'accessibilité. Pour le CESW, cette concertation et ce tableau de bord sont des éléments indispensables à court terme au volet territorial du processus de redressement de la Wallonie* » (CESW, 2012, p. 3).

### **2.1.3. Renforcer les moyens financiers et humains des comités d'acquisition**

Les nouveaux projets de mise à disposition de ZAE nécessitent souvent de recourir à la procédure d'expropriation que gèrent les Comités d'acquisition du SPF Finances. Ces comités étant notoirement sous-staffés, cela allonge, souvent de manière déraisonnable, et surtout sans visibilité, la durée de la procédure. Pour l'AWEX, tout cela oblige à faire patienter certains investisseurs potentiels et à dépendre ainsi de leur capacité de compréhension. En la matière, une priorité devrait donc être accordée aux dossiers économiques d'intérêt régional.

Sur le même sujet, le CESW « *réclame le renforcement des moyens financiers et humains des comités d'acquisition afin de lever les freins importants liés à la lenteur de l'obtention des estimations, de la négociation des acquisitions et de l'exécution des arrêtés d'expropriation. Il souhaiterait savoir si des contacts ont été pris entre les autorités fédérales et le Gouvernement wallon en vue de trouver des solutions ; il se demande si la mise en place d'un protocole officiel entre les entités fédérale et fédérées ne pourrait pas constituer une solution* » (CESW, 2012, p. 5).

## **2.2. Propositions de mesures à moyen terme : vers une réforme du système de production des espaces à vocation économique**

L'expertise réalisée par la CPDT en 2007 (J.-M. Lambotte et al., 2007) mettait en avant deux conclusions quant aux actions à mener par les autorités publiques en matière de PAE. La première portait sur le court terme et soulignait la nécessité de mobiliser de nouvelles ZAE dans les sous-régions wallonnes affectées par une pénurie en terrains. La seconde conclusion se rapportait davantage au moyen terme, en insistant sur la nécessité de réformer le système de production des espaces à vocation économique. Il apparaît des développements synthétisés dans l'état des lieux que cette conclusion demeure d'actualité. Nous pensons donc qu'il est important de réformer le système de production des espaces à vocation économique. Cela devrait notamment impliquer une réflexion approfondie sur le rôle des opérateurs actifs en matière de parcs d'activités et en particulier sur leurs modes de financement. La CPDT n'est pas la seule institution wallonne à souligner la nécessité d'une telle réforme. En effet, cette recommandation est également mise en avant par l'UWE (2008) et par le CESW (2008 et 2012). C'est en grande partie sur base des propositions de ces organismes que nous dressons ci-dessous les possibles contours de cette réforme.

Concernant la nécessité de revoir le mode de financements des opérateurs actifs en matière de parcs d'activités, épingleons le constat établis par Perspective consulting et al. (2012, p. 104) dans le cadre de l'évaluation du CWATUPE :

Les promoteurs des ZAE « *ont actuellement intérêt à acheter les terrains le moins cher possible (zone agricole ou verte) et à vendre leur terrain le plus rapidement possible (éviter l'immobilisation des capitaux et valoriser leur action en termes de création d'emplois). Dès lors :*

- *la localisation des ZAE n'est pas toujours optimale :*
- *certaines sont occupées par des activités qui pourraient être localisées ailleurs (parking des TEC, siège social d'entreprises publiques, commerces...) ;*

- *l'animation des zones, la mise à disposition de services spécifiques n'est pas considérée comme une priorité des opérateurs, hormis certaines initiatives, ce qui nuit à l'attractivité sur le long terme des ZAE ».*

### **2.2.1. Une stratégie qui clarifie mieux les objectifs à rencontrer par les PAE**

Nous pensons que la stratégie et la ligne directrice à adopter pour la réforme souhaitée devrait s'appuyer sur une clarification des objectifs à rencontrer par les PAE. Comme nous l'avons développé ci-dessus, ces équipements s'inscrivent dans deux finalités de plus en plus sous tension que sont, d'une part, le développement économique et, d'autre part, l'aménagement du territoire.

Sur cette base, il nous semble fondamental de mieux préciser les relations entre la consommation foncière et le développement économique. Le cœur de la problématique nous semble pouvoir être résumé de la manière suivante : dans quelle mesure la disponibilité en terrains peu coûteux et rapidement disponibles est-elle un facteur important pour attirer des IDE en Wallonie, pour soutenir la compétitivité des firmes wallonnes sur les marchés internationaux et pour résister à la concurrence des firmes situées en dehors du territoire régional ? Répondre à cette question devrait permettre de préciser la stratégie de la Wallonie en matière de terrains à vocation économique. Une telle stratégie pourrait, par exemple, mieux intégrer la différenciation entre secteurs d'activités et justifier ainsi la mobilisation de nouveaux terrains pour certains secteurs stratégiques<sup>4</sup>. En parallèle, la réflexion pourrait être affinée sur les indispensables synergies entre les différentes parties du territoire régional. Cela pourrait, par exemple, conduire à accepter une planification moins généreuse en terrains vierges dans certaines sous-régions et, complémentairement, accroître l'offre nouvelle dans les parties de la Wallonie où les besoins sont les plus stratégiques (par exemple parce qu'il s'agit de territoires susceptibles d'attirer des IDE ou parce que les économies d'agglomération y sont particulièrement porteuses<sup>5</sup>). Nous pensons que la stratégie régionale devrait également porter sur les niveaux de prix pratiqués au sein des parcs. En fonction des contextes, il s'agirait d'identifier les prix optimaux permettant de limiter les effets d'aubaine et le gaspillage de la ressource foncière tout en évitant de compromettre la compétitivité des firmes (J.-M. Lambotte et al., 2010a et 2010b).

### **2.2.2. Le niveau d'échelle et la différenciation entre les deux objectifs de l'aménagement et du développement**

À propos de la différenciation entre les deux objectifs de l'aménagement et du développement, nous pouvons faire référence à la recommandation de l'UWE quant à une mise en œuvre des PAE à trois niveaux d'intérêt stratégique :

« *L'ensemble des terrains sont gérés de la même manière, sans distinction de leur niveau d'intérêt stratégique (local, sous-régional, régional). Nous pensons qu'il serait utile de mettre en œuvre une gestion à 3 niveaux :*

- *les terrains stratégiques (aéroports, universités, parcs logistiques, terrains de grande superficie...) et les zones thématiques d'influence régionale ou suprarégionale [...] ;*
- *les parcs généralistes ou spécialistes d'influence sous-régionale [...] ;*
- *les petites zones (ZACC, SAR ou SRPE) »* (UWE, 2008, p. 89).

La proposition de l'UWE met en avant la relation entre le niveau d'échelle et la différenciation entre les deux objectifs de l'aménagement spatial et du développement. Pour les terrains stratégiques pour le développement régional, les gestionnaires des parcs d'activités – les intercommunales de développement, les ports autonomes et la SOWAER – devraient travailler en collaboration étroite avec les acteurs régionaux – le Gouvernement, l'Administration, l'AWEX – afin de veiller à leur meilleur usage dans une optique de croissance régionale.

Pour les petites zones, c'est avec les autorités locales que les gestionnaires de zones devraient prioritairement collaborer. Cette collaboration devrait se développer dans une optique d'aménagement du territoire et d'urbanisme, en veillant tant à la limitation des effets des activités nuisibles pour les voisinages résidentiels qu'à la recherche de la mixité des fonctions favorables à la redynamisation des tissus urbains traditionnels.

#### **a) Comment rencontrer les besoins en développement régional ?**

Concernant le sujet du développement économique, tant l'AWEX que le CESW mettent en avant l'enjeu de la création de zones dites d'intérêt régional, notamment en lien avec le transport et la logistique :

<sup>4</sup> Il y a ici une articulation à développer avec les travaux de la ligne de force « Compétitivité, Politique industrielle, Recherche & Innovation ».

<sup>5</sup> Voir la note relative à l'enjeu du dynamisme et de la qualité de la ville.

*« Se référant à des politiques menées dans d'autres pays, le Conseil plaide pour la création de zones d'intérêt régional (zones aéroportuaires, zones logistiques...) qui contribuerait efficacement au redéploiement économique et social régional. Une approche régionale des terrains stratégiques permettrait d'en préserver la spécificité, d'y valoriser des activités d'ambition suprarégionale et d'en améliorer la visibilité au niveau international avec des conséquences positives pour le développement de l'ensemble de la région. Une concentration des activités est d'autant plus justifiée dans un contexte de crise économique et de raréfaction des surfaces disponibles. Il serait donc particulièrement opportun d'installer des zones d'intérêt régional dans les bassins, en particulier urbains, à haut taux de chômage et à forte disponibilité de main d'œuvre.*

*Le Conseil considère que la Wallonie, en concertation avec les opérateurs, serait la plus apte à définir ces zones (via des critères à déterminer), la gestion opérationnelle étant du ressort des opérateurs. Cette proposition s'inscrit parfaitement dans la logique de gestion parcimonieuse des terrains poursuivie tant par le Gouvernement wallon que par le Conseil » (CESW, 2012, p. 5).*

Il serait utile de constituer des « "zones économique d'intérêt régional", pouvant accueillir des sociétés de taille importante et dont l'intérêt économico-social serait considéré comme majeur. Leur localisation pourrait être jumelée avec un plan de développement d'infrastructure important et permettrait de valoriser celui-ci au maximum. A titre d'exemples, nous pourrions citer une zone de ce type accolée à Trilogiport, une autre en Hainaut, directement liée aux plans de mise en valeur des voies navigables, ou enfin une vaste zone industrielle connectée directement à la plate-forme multimodale de Athus » (A. Marsden, 2012, p. 3).

### **b) Comment rencontrer les besoins en aménagement du territoire ?**

#### Le sujet du financement

Concernant l'objectif de l'aménagement du territoire, nous pensons qu'il est opportun d'invoquer le sujet du financement des intercommunales de développement économique. À l'heure actuelle, comme cela a été rappelé ci-dessus, ce financement demeure trop dépendant de la production foncière sur terre vierge et de la vente de terrains qui en résulte. Si les autorités wallonnes souhaitent que les intercommunales de développement renforcent leur rôle d'aménageur, il faudra les y inciter financièrement en modifiant leurs modes de financement. La réflexion sur le rôle des intercommunales en tant qu'aménageur devrait intégrer la proposition de les transformer en agence de développement territorial, comme nous le suggérons dans la note consacrée à l'enjeu sur le dynamisme et la qualité de la ville.

#### L'utilisation parcimonieuse du sol et la mixité raisonnée

En matière d'aménagement du territoire, deux enjeux majeurs correspondent à l'utilisation parcimonieuse du sol ainsi que la mixité raisonnée, c'est-à-dire l'adéquation entre les types de localisation et les besoins des entreprises (notamment afin d'éviter que des activités adaptées aux milieux urbains ne s'implantent en périphérie). Sur ces sujets, de très nombreuses mesures pourraient être mises en œuvre afin d'améliorer la situation actuelle, comme en témoigne une analyse récente de la CPDT à laquelle nous avons déjà fait référence et pour laquelle une série de recommandations ont été évaluées par un panel d'experts (J.-M. Lambotte et al., 2010a et 2010b). En la matière, nous pensons notamment aux idées de développer de nouvelles mini-zones et de mieux diffuser l'information sur l'offre immobilière de seconde main. Pour de nombreux experts, ces missions pourraient être prises en charge par les intercommunales de développement, à condition toutefois de les y inciter financièrement. Les travaux de la CPDT ont également permis d'identifier de nombreuses mesures susceptibles de contribuer à hausser les densités d'emplois au sein des PAE : faire référence à des indicateurs de densité d'emploi lors de la délivrance des permis, mieux moduler le prix des terrains pour éviter les effets d'aubaine, limiter les terrains pour de futures extensions, réviser les règles relatives au recul et au COS, aider à la production d'immeubles (semi-)mitoyens.

En plus d'être utiles en matière de consommation d'espace, ces mesures liées au développement d'une politique foncière digne de ce nom pourraient également se révéler utiles vis-à-vis de l'objectif du développement économique. En effet, les adopter limiterait les besoins en terrain dans un contexte qui, qu'on le veuille ou non, devient de plus en plus difficile quant au développement de vastes zones d'activités. Comme nous l'avons mis en évidence avec les problèmes rémanents liés aux procédures, tout indique qu'il sera de plus en plus ardu de mobiliser des terrains vierges au sein des régions wallonnes les plus urbanisées, tant parce que les meilleures localisations ont déjà été développées qu'en raison de la dispersion croissante de l'habitat. Suite à cette évolution, les risques de rencontrer des populations hostiles à une modification de leur cadre de vie se renforceront inévitablement. En outre, il est bien avéré que les communes sont de plus en plus réfractaires au développement de nouvelles ZAE. En limitant les besoins en nouveaux terrains, on limite donc tant les risques de pénuries futures que les moyens financiers considérables qu'il sera indispensable de mobiliser afin de créer

des accès routiers ou autoroutiers aux terrains périphériques qui ne sont pas encore suffisamment accessibles.

#### L'attractivité des parcs

La thématique de l'aménagement du territoire renvoie également aux mesures à prendre en matière d'attractivité des parcs d'activité, comme l'illustre le passage ci-dessous rédigés par le CESW : « *Le Conseil rappelle toute l'importance de financer l'aménagement des parcs d'activités pour faire face aux attentes qualitatives des entreprises (fibre optique, réseau de chaleur, verdurisation du site...), sans oublier la nécessité d'organiser une mobilité efficace (avec des transports collectifs partout où c'est possible) vers et en provenance de ces zones se situant généralement en périphérie des centres urbains* » (CESW, 2012, p. 4).

Le sujet de la qualité de l'aménagement des parcs concerne tant les nouveaux développements que les parcs plus anciens. Soulignons ici que pour les PAE les plus anciens, il serait sans doute judicieux de donner les moyens aux intercommunales de reprendre à leur charge des immeubles industriels vétustes (si pas complètement abandonnés), de les démolir et de remettre les terrains sur le marché. Plusieurs sites industriels ont été conçus et construits dans les années soixante, suivant des normes constructives tout à fait obsolètes, notamment évidemment au point de vue énergétique. Certains bâtiments ont été revendus par leur propriétaire original, souvent morcelés et, de transformations en transformations, sont devenus pratiquement inutilisables. De plus, ils constituent une image très négative, en particulier lors de visites des PAE par de potentiels investisseurs étrangers.

Le sujet de l'attractivité des parcs est lié au sujet de la mixité raisonnée des fonctions. En effet, l'implantation de certaines activités adaptées aux localisations urbaines (peu de nuisances et forte densité d'emplois) est parfois justifiée par le fait que ces activités sont susceptibles de répondre à une demande de la part des travailleurs (horeca, salles de sport, crèches...). En la matière, il pourrait être opportun que les gestionnaires de zones étudient la mutualisation de certaines prestations « *à commencer par la livraison de proximité vis-à-vis de demande comme la petite restauration, le nettoyage et repassage de vêtements, ... Celle-ci pourrait être effectuées par des structures du type "titres-services" autonomes à mettre en place par les IDE* » (B. Bianchet et al., 2012, p. 64).

Afin d'améliorer l'attractivité des parcs, outre l'intervention sur certains bâtiments invoquée ci-dessus, il faudra également veiller à améliorer l'entretien des voiries, souvent considéré comme peu satisfaisant par les entreprises, ainsi que la propreté, la signalétique et l'entretien des abords. Ces problématiques ont récemment été investiguées par la CPDT (B. Bianchet et al., 2012, pp. 63-64) qui propose les mesures suivantes :

« *Nous proposons que cet entretien [des voiries] ainsi que les interventions annexes sur la voirie qui sont traditionnellement du ressort de la commune (marquage, curetage des égouts, entretien de l'éclairage, ...) soit clairement identifiés et programmés lors et en parallèle à l'élaboration des plans triennaux des communes. En effet compte tenu du niveau de recettes dégagées par la présence des PAE, l'autorité communale devrait être en mesure d'allouer une partie de celles-ci à cet entretien. Bien évidemment, il sera toujours possible d'inscrire certaines interventions sur les voiries des PAE dans le cadre du plan triennal communal* ».

« *Nous proposons l'étude d'un accord entre les communes et les IDE afin qu'une petite fraction des additionnels au précompte immobilier, par exemple 5 %, ce qui représente un montant total de 3,4 millions d'euros pour la Wallonie, soit spécifiquement dédié à la gestion courante des parcs. Cette mission pourrait être prise en charge par des structures spécifiques constituées sur le modèle de l'économie sociale, ce qui permettrait d'en réduire les coûts de fonctionnement. Le calcul de l'enveloppe budgétaire serait effectué par la DGO6, ce qui lui permettrait d'optimiser l'information relative aux ZAE à sa disposition. L'amélioration de la qualité environnementale des parcs se révèle une attente importante exprimée non seulement par les entreprises mais, également par les communes. Or, celles-ci s'avèrent démunies face à cette question d'où l'intérêt de l'intervention de l'intercommunale concernée. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité pour les parcs situées en bordure de zones d'habitat. A noter que la politique régionale en la matière évolue positivement avec, notamment, le lancement d'expériences-pilotes de requalification de parcs d'activités existant.* »

#### Valoriser les SAR

Le sujet de la dégradation progressive des PAE nous amène tout naturellement à la thématique des friches. En la matière, le CESW « *estime important de renforcer la politique d'assainissement des SAR en vue d'accroître leur réaffectation à l'activité économique. Bien que coûteuse, cette solution présente de nombreux avantages. La présence d'un nombre important de friches industrielles constitue une*

<sup>6</sup> Rappelons que depuis le décret du 11 mars 2004, au préalable à la mise en œuvre d'une ZAE, la commune doit s'engager à reprendre à sa charge l'entretien des voiries.

*atteinte incontestable à l'image de la Région et freine le redéploiement économique local par manque d'attrait pour les candidats investisseurs. L'assainissement des SAR prévient ou corrige les éventuels problèmes d'environnement et de santé publique. L'assainissement de ces derniers améliorerait donc non seulement le cadre de vie de la population mais offrirait également un potentiel en terrains non négligeable. Toutefois, les freins à la réhabilitation des friches sont nombreux (procédure lourde, coût d'acquisition, insécurité juridique...) et par ailleurs, certaines communes se montrent régulièrement peu enclines à orienter les terrains réhabilités vers l'activité économique. Le Conseil estime pourtant important de les analyser rapidement afin de trouver une solution durable aux divers aspects liés à cette problématique. Celle-ci doit nécessairement s'accompagner d'une politique de production foncière ambitieuse et anticipatrice » (CESW, 2012, p. 5).*

Concernant la problématique des terrains pollués, nous constatons aujourd'hui un monopole de la SPAQuE sur les opérations de décontamination menées en Wallonie. En parallèle, nous observons, tant à l'étranger qu'ailleurs en Belgique, le développement de sociétés privées ayant développé une expertise sur ce type d'activités (A. Fabris, 2012). Sur cette base, il nous semble opportun de mener une réflexion visant à évaluer si le recours au marché et à la concurrence pourrait permettre de maximiser les retombées des moyens importants mobilisés par la Wallonie pour assainir ses nombreuses friches industrielles.

### 2.2.3. Procédures et sécurité juridique

Comme nous l'avons souligné dans l'état des lieux, la mise en place des PAE s'accompagne de procédures très longues où les risques de recours peuvent s'avérer très dommageables. Dans cette perspective, il faudra que l'élaboration d'une stratégie visant à mieux clarifier les objectifs à rencontrer par les PAE s'articule à un travail d'analyse des législations afférentes, c'est-à-dire le CWATUPE mais également le décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques. Observons ici que l'existence de cette double législation – et donc la multiplication des intervenants – témoigne du fait que l'outil du PAE a été développé pour assurer conjointement le développement économique et un bon aménagement du territoire. Concernant ce travail d'analyse visant à proposer des modifications législatives au Gouvernement wallon, il va de soi qu'il faut prévoir une articulation au chantier actuel de la réforme du CWATUPE (Perspective Consulting et al., 2012), une réforme qui vise précisément à limiter les lourdeurs administratives associées au droit de l'urbanisme.

Concernant le sujet de la longueur des procédures, une première proposition générale tient à la possibilité que différentes procédures puissent être entreprises en parallèle, tant au stade préparatoire (échanges planologiques, reconnaissance de zone, expropriation, réalisation des travaux d'équipement) qu'au stade de traitement d'un dossier particulier (permis, consultations publiques, avis communal). Concernant la sécurité juridique, un objectif important des réformes à mettre en place serait de mieux limiter les contestations lors de la phase de traitement des dossiers particuliers (par la commune, par le fonctionnaire dirigeant, par des comités locaux ou encore par des particuliers influents). En conséquence, il semble nécessaire de prévoir des mesures permettant de mieux anticiper les problèmes lors des phases préparatoires.

Afin de renforcer la sécurité juridique, nous suggérons que les activités éligibles sur une zone définie soient le plus clairement déterminées en amont de la procédure relative aux dossiers particuliers. En la matière, le CWATUPE devrait permettre de tendre vers une lecture unique par tous les intervenants, ce qui n'est suffisamment pas le cas aujourd'hui. En effet, « les types d'entreprises appelées à s'implanter sur les zones d'activités industrielles ou mixtes ne sont pas clairement définis » (Perspective Consulting et al., 2012, p. 103). Illustrons le propos par l'exemple de certaines ZAE proches de l'aéroport de Liège. Ces zones qui sont directement gérées par la SOWAER sont en principe réservées à des activités « directement liées à l'activité aéronautique », une acceptation qui n'est pas précisément définie et qui laisse donc place à la libre interprétation du fonctionnaire dirigeant local. Un autre exemple correspond à la différenciation entre les « activités de logistique » et les « activités de distribution ». Cette différenciation ne fait l'objet d'aucune clarification officielle alors que les premières peuvent être installées sur des zones industrielles et les secondes en zone mixte. Concernant le sujet des activités admissibles sur les ZAE, il faudrait également mieux préciser si, comme nous l'avons discuté ci-dessus, des activités de services pourtant adaptées aux localisations urbaines peuvent s'y implanter afin de répondre à une demande de la part des travailleurs.

On observe aujourd'hui que de nombreuses communes sont de plus en plus frileuses quant à l'accueil d'activités économiques sur leurs territoires (B. Bianchet et al., 2012). Pour l'AWEX, cette situation devient très problématique lorsque les autorités locales expriment des réserves et formulent des restrictions particulières alors que les certains investisseurs étrangers ont déjà témoigné un intérêt pour une offre précise (et qu'ils se sont parfois déplacés sur le site en question). Nous nous trouvons donc de nouveau avec le constat d'activités éligibles sur une zone définie qui ne sont pas suffisamment

définies en amont des procédures. La réforme du système de production des espaces à vocation économique devrait permettre d'éviter ce genre de situation qui nuit à l'image globale de la Wallonie auprès des investisseurs étrangers. En la matière, nous proposons donc de mieux anticiper en impliquant les communes dans la phase préparatoire en vue de définir plus finement le type d'activités susceptible d'être acceptées.

La réforme de code wallon qui devrait accompagner la réforme du système de production des espaces à vocation économique devrait également intégrer le problème des recours. En la matière, il faudrait que les recours éventuels soient groupés et traités par une procédure unique, sans permettre l'introduction de recours successifs se basant sur des éléments différents et nécessitant à chaque fois le traitement complet du dossier.

Les quelques réflexions que nous venons de présenter sont convergentes avec le point de vue du CESW sur le sujet des procédures et de la sécurité juridique :

*« Le Conseil estime également nécessaire de simplifier la charge administrative des procédures (couplage ou fusion des procédures, intégration des processus liés aux permis, même procédure quelle que soit la nature juridique du demandeur...) en vue d'assurer une réglementation accessible et cohérente pour les opérateurs. De même, la portée des outils locaux et régionaux, contraignants ou indicatifs, doit être recadrée en vue d'une réorganisation ou une suppression de certains d'entre eux.*

*Le Conseil insiste ensuite sur la mise en place, là où c'est possible, de délais de rigueur dans toutes les procédures existantes, imposables à toutes les parties prenantes du projet. Ces délais doivent être formalisés en spécifiant les actes définissant le début du délai de rigueur et les obligations des organes consultatifs. Cette disposition doit s'accompagner si nécessaire d'un renforcement des moyens humains et financiers des administrations compétentes.*

*Le Conseil souhaiterait en tout cas que l'Administration adopte une attitude plus réactive et plus positive dans le suivi des dossiers (guichet unique, project manager par dossier...).*

*Par ailleurs, le Conseil considère également essentiel d'assurer une réelle sécurité juridique des outils et des actes et travaux afin de limiter les dommages en cas de recours » (CESW, 2012, p. 4).*

En matière de procédure, une autre problématique importante correspond au sujet des compensations. Pour le CESW, « *il est urgent que la tâche que le Gouvernement s'est assignée dans le cadre de la DPR, à savoir "préférer les compensations planologiques lors de l'inscription de nouvelles zones urbanisables et baliser les modes de compensation tant planologiques qu'alternatifs", soit menée à son terme. Dans la même logique, le CESW préconise que la procédure retenue privilégie avant tout les compensations planologiques. Il note toutefois que cette formule peut s'avérer irréalisable dans certains cas de figure, nécessitant alors le recours à des compensations alternatives mais dont les modes de détermination doivent être davantage précisés.*

*Concernant ces compensations alternatives, le Conseil insiste également pour que celles-ci n'aient pas pour effet de grignoter des espaces non urbanisés supplémentaires au projet, ce qui serait contraire à l'objectif recherché de la compensation planologique » (CESW, 2012, pp. 4-5).*

Sur le sujet des compensations planologiques, l'AWEX met en avant l'idée qu'elles doivent « *pouvoir s'exercer sur de larges territoires, impliquant plusieurs Intercommunales de développement économiques* » (A. Marsden, 2012, p. 3).

Concernant la lourdeur administrative, beaucoup peut donc être fait pour mettre en place des procédures plus rapides et un aménagement plus efficient. Pour autant, certaines évolutions structurelles font qu'il est illusoire d'espérer une simplification majeure des procédures administratives liées au droit de l'urbanisme (Z. Lejeune et al., 2010). Nous pensons ici tant à la prégnance croissante des enjeux liés à la protection de l'environnement et à l'utilisation parcimonieuse de la ressource foncière qu'aux tendances vers davantage de décentralisation, de participation citoyenne et également de juridisme. En conséquence, la réflexion sur les procédures ne pourra pas faire l'économie d'une analyse sur la création d'un mécanisme de « remplacement automatique » des terrains vendus. Sur base des développements rassemblés ci-dessus, la création de ce mécanisme permettant d'assurer une réserve foncière permanente directement disponible pour l'activité économique nous apparaît particulièrement importante pour les terrains considérés comme stratégiques pour le développement régional. En la matière, force est toutefois de constater que les mutations de l'activité économique rendent les estimations en besoins fonciers de plus en plus difficiles.

### **2.3. Propositions de mesures à long terme**

#### **2.3.1. Des mesures pédagogiques en vue de limiter le syndrome Nimby**

Concernant le syndrome Nimby, des mesures pédagogiques visant à limiter l'ampleur du phénomène devraient être imaginées. Ces mesures pourraient, par exemple, intégrer une campagne collective d'explication et de valorisation du bien commun auprès du grand public.

#### **2.3.2. Approfondir la réflexion sur les relations entre la compétitivité de la Wallonie et l'immobilier d'entreprise**

À ce jour, les recherches et analyses wallonnes consacrées aux relations entre la compétitivité territoriale et l'immobilier d'entreprise se sont essentiellement focalisées sur les sujets des parcs d'activités et de la production foncière (la disponibilité en terrains). Bien que très importante, cette problématique ne recouvre pas complètement le sujet puisque, comme nous l'avons précisé dans l'état des lieux, les entreprises sont de plus en plus exigeantes quant à leurs besoins en bâtiments. Aujourd'hui, la production foncière, par le développement des parcs d'activités, demeure le principal outil wallon de politique économique spatiale. Afin de s'adapter aux besoins changeants des entreprises, il semble donc utile de s'interroger sur l'opportunité de compléter ce type de dispositifs par des outils susceptibles de dynamiser la production et la réhabilitation immobilière.

L'idée de développer des outils permettant de dynamiser la production et la réhabilitation immobilière est à mettre en relation avec l'évolution vers la professionnalisation de l'immobilier d'entreprise décrite ci-dessus. En effet, cela nous pousse à souligner la thèse selon laquelle la compétitivité des firmes et des territoires est de plus en plus influencée par les modalités de la production immobilière (et pas uniquement foncière). Cette thèse est développée par la littérature scientifique internationale depuis maintenant une quinzaine d'années (E. D'Arcy et G. Keogh, 1999). Par ailleurs, elle est soutenue par certains agents immobiliers locaux<sup>7</sup>, pour qui l'immobilier d'entreprise wallon demeure peu efficace en matière de production immobilière : faible transparence, manque de professionnels de qualité, inadaptation de l'offre, absence d'intérêt de la part des investisseurs, non réalisation d'une demande potentielle, ... Pour ces acteurs de terrain, la Wallonie pourrait renforcer son potentiel entrepreneurial si le fonctionnement des marchés immobiliers permettait un appariement plus efficace entre offre et demande immobilières. Dans cette perspective, l'efficacité des marchés de l'immobilier à vocation économique nous semble être une thématique de recherche à développer afin de compléter la réflexion des acteurs wallons sur les relations entre la compétitivité et les structures d'accueil des entreprises.

Deux recherches consacrées au sujet des relations entre compétitivité régionale et production immobilière sont en cours depuis maintenant quelques mois. Elles sont toutes deux financées par la CPDT et correspondent, d'une part, à la recherche doctorale développée à l'ULg par Marie-Caroline Vandermeer sous la direction de Jean-Marie Halleux et, d'autre part, à la recherche de commande « *Analyse des nouvelles formes de développement de l'activité économique et de leur lien au territoire* ». À ce stade, les résultats de ces travaux ne sont malheureusement pas suffisamment avancés pour en induire des conclusions opérationnelles.

#### **Bibliographie citée**

- Batsch L, 2006.- « Immobilier : pourquoi les entreprises veulent devenir locataires ». *Alternatives économiques*, n°251, pp. 70-71.
- D'Arcy E. et Keogh G., 1999.- « The property market and urban competitiveness: a review », *Urban Studies*, Vol. 36, n°5-6, pp. 917-928.
- Bianchet B., Xhignesse G., Gathon H.-J., Jurion B. et Teller J., 2012.- *Retombées des zones d'activités économiques au niveau communal*. Expertise E3, Rapport final de la subvention 2011-2012, CPDT. URL : <http://orbi.ulg.be/handle/2268/132988>
- CPDT, 2011.- *Diagnostic territorial de la Wallonie*, Namur.  
URL : <http://cpdt.wallonie.be/fr/content/diagnostic-territorial-de-la-wallonie>
- CESW, 2008.- *Avis sur les besoins en matière de zones d'activité économique*, n°933.  
URL : [http://www.cesw.be/uploads/fichiers\\_avis/933.pdf](http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/933.pdf)
- CESW, 2012.- *Avis relatif aux zones d'activités économique*, n°1076.  
URL : [http://www.cesw.be/uploads/fichiers\\_avis/1076.pdf](http://www.cesw.be/uploads/fichiers_avis/1076.pdf)

<sup>7</sup> Voir par exemple l'article de presse à l'adresse suivante : <http://www.lalibre.be/actu/gazette-de-liege/article/641749/immobilier-commercial-et-de-bureau-ux-peu-de-nouvelles-offres-a-liege.html>

- Deloitte & Touche, CREAT et Institut Wallon, 2002.- *Etude stratégique visant à éclairer le Gouvernement wallon en matière d'affectation d'espace à l'activité économique dans le cadre de la révision des plans de secteur*. Rapport phase II, inédit.
- Fabris A., 2012.- *Rapport de stage à la SORASI*, Université de Liège, Faculté des Sciences Appliquées, Master Complémentaire en Urbanisme et Aménagement du Territoire, inédit.
- Gouvernement wallon, 2010.- *L'évaluation du plan prioritaire des zones d'activité économique a donné lieu à une décision équilibrée entre la volonté de créer de l'espace pour les entreprises en Wallonie et la nécessité de gérer et repenser la localisation des parcs d'activité économique*, Communiqué de presse du 4 novembre 2010. URL : <http://henry.wallonie.be/l-evaluation-du-plan-prioritaire-des-zae-donne-lieu-une-decision-equilibree-entre-la-volonte-de-creer-de-l-espace-pour-l>
- Gouvernement wallon, 2012.- *Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER). Propositions d'objectifs*, Approuvé par le Gouvernement wallon le 28 juin 2012. URL : <http://henry.wallonie.be/sites/default/files/nodes/story/4306-sderpropositionsobjectifsb.pdf>
- Lejeune Z., Marique A.-F., Teller J., Michel Q. et Halleux J.-M., 2010.- « Des coûts de transaction et de développement incompressibles ? L'exemple du remembrement urbain en Wallonie ». *Etudes foncières*, n°145, pp. 10-12. URL : <http://orbi.ulg.be/handle/2268/31758>
- Lambotte J.-M., Bastin A., Lepers E., Neri P., Halleux J.-M. et Hanin Y., 2007.- *Evaluation des besoins en matière de zones d'activités économiques*. Mission expertise, Décision du Gouvernement wallon du 21-09-06, CPDT. URL : <http://orbi.ulg.be/handle/2268/105360>
- Lambotte J.-M., Halleux J.-M., Girolimeto F et Labbeuw F.-L., 2010a.- *Gestion des zones d'activités économiques existantes. Présentation des résultats et des propositions avant évaluation par les experts* (Thème 1B, Rapport final provisoire), CPDT. URL : <http://orbi.ulg.be/handle/2268/105271>
- Lambotte J.-M., Girolimeto F. et Halleux, J.-M., 2010b.- *Gestion des zones d'activité économique existantes. Synthèse des avis des experts sur le projet de rapport final* (Thème 1B, Rapport final provisoire), CPDT, URL : <http://orbi.ulg.be/handle/2268/112862>
- Marsden A., 2012.- *Mobilisation du territoire. Aspect « attractivité des investissements étrangers »*, Contribution de l'AWEX à la Dynamique « Wallonie 2022 », note de travail du 4 octobre 2012, inédit.
- Mérenne-Schoumaker B., 2007a.- « De la compétitivité à la compétence des territoires. Comment promouvoir le développement économique ? Exposé de synthèse ». *Territoire(s) wallon(s)*, Hors-série, pp. 51-58.
- Mérenne-Schoumaker B., 2007b.- « L'avenir des zones d'activités économiques en Wallonie. Réflexions et propositions ». *Territoire en mouvement*, n°3, pp. 3-14.
- Mérenne-Schoumaker B., 2002.- *La localisation des industries : enjeux et dynamiques*. PUR, Didact Géographie, Rennes.
- Mérenne-Schoumaker B., 2003.- *La localisation des services et des commerces*. PUR, Didact Géographie, Rennes.
- Nappi-Choulet I., 2010.- *L'immobilier d'entreprise*. Economica, Paris.
- Perspective Consulting, CREAT, BOURS&ASSOCIÉS, AXcess sa et Abr Sc, 2012.- *Evaluation du CWATUPE. Rapport de caractérisation des régimes juridiques évalués*. URL : [http://cwatupe.perspective-consulting.eu/wp-content/uploads/2012/07/CWATUPE\\_Rapport-de-caractérisation.pdf](http://cwatupe.perspective-consulting.eu/wp-content/uploads/2012/07/CWATUPE_Rapport-de-caractérisation.pdf)
- Philipkin G., en cours.- *Les IDE en Wallonie*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences Géographiques, Université de Liège, inédit.
- Quévit M., 2007.- « Territoires innovants et compétitivité territoriale : de nouveaux enjeux pour le développement territorial en Wallonie. Exposé de synthèse ». *Territoire(s) wallon(s)*, Hors-série, pp. 59-80.
- Schearmur R., 2006.- « L'aristocratie mobile du savoir et son tapis rouge. Quelques réflexions sur les thèses de Richard Florida ». *La compétitivité urbaine à l'heure de la nouvelle économie* (Tremblay D.-G. et Tremblay R.), Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 285-303.
- UWE (Union Wallonne des Entreprises), 2008.- *Étude sur la situation de l'entreprise. Thème 2008 : entreprises et développement territorial*. URL : <http://www.uwe.be/publications/etudes-rapports-guides-pratiques/rapports-annuels-etudes/etudes-2008-sur-la-situation-de-lentreprise/>

## **2. J.-M. Lambotte et al., 2017.- *Rapport final de l'expertise tenant compte des opérateurs***

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Lambotte J.-M., Maldague H., Copée P., Sandu R., Bianchet B. et Halleux J.-M., 2017.- *Rapport final de l'expertise tenant compte des opérateurs*, Recherche R1 : État du territoire wallon - Expertise complémentaire : Évaluation des besoins en ZAE, CPDT, Lepur.

Le document n'est pas disponible en ligne car il est confidentiel. Le Cabinet du Ministre Di Antonio (personne de contact : Monsieur de Villenfagne) a toutefois autorisé sa communication à l'IWEPS et son utilisation dans le cadre de cette recherche. Précisons que sa communication ultérieure à des tiers nécessitera d'obtenir une nouvelle autorisation auprès des autorités responsables.

Numérotation en annexe 1 : W2

### **2. Type de document et contexte du travail**

Rapport technique réalisé par le Lepur de l'ULiège à la demande du Gouvernement wallon.

### **3. Zone d'étude**

La Wallonie

### **4. Lien avec la problématique du rapport**

8/10

### **5. Résumé**

Ce rapport technique cherche à préciser les besoins en ZAE à l'échelle de la Wallonie pour la période 2016-2026 (donc à l'horizon 2027). Il s'agit en fait de la réactualisation de l'expertise menée en 2007 à laquelle il a été fait référence à la section précédente (voir les points 1.3, 1.4 et 2.2). Le travail a principalement porté sur les ZAE gérées par les opérateurs publics suivants : les 8 intercommunales de développement économique (IDE), les 4 ports autonomes (PA) et la SOWAER.

L'analyse a été réalisée au départ de données collectées auprès des opérateurs publics mentionnés ci-dessus. Ces données sont relatives, d'une part, à l'état d'occupation des parcs d'activités et autres zones portuaires ou aéroportuaires (en vue de l'estimation de l'offre disponible) et, d'autre part, aux ventes et à l'évolution de l'occupation de ces mêmes sites au cours des précédentes années (afin d'estimer la demande future). Les besoins en terrains à l'horizon 2027 ont été déduits de la confrontation entre offre et demande. L'analyse des besoins a également intégré les projets de développement en cours.

Dans le cadre de l'expertise, une base de données des SAR (Sites À Réaménager) a également été analysée, cela afin d'identifier dans quelle mesure la mobilisation de friches pourrait répondre à une partie des besoins en terrains. De même, une réflexion a été menée afin de préciser dans quelle mesure l'offre immobilière de seconde main (bâtiments à vendre/à louer ; dans les parcs d'activités et en dehors) pourrait être mobilisée pour répondre aux besoins des entreprises, dans un souci de gestion parcimonieuse du sol et de prévention de l'inoccupation des bâtiments à vocation économique.

### **6. Questionnements et méthodologie**

La méthodologie est basée sur la différenciation entre les parcs généralistes et les parcs spécialisés (parcs d'affaires, parcs dévolus à la logistique, aux activités scientifiques...). Elle est également basée sur quatre scénarios en termes de ventes futures. Ces scénarios tiennent compte des évolutions probables en matière de conjoncture économique.

Les besoins ainsi estimés à l'horizon 2027 sur la base des quatre scénarios ont été confrontés aux projets actuellement en cours d'examen au niveau de la région, quel que soit le niveau d'avancement de la procédure.

Sur le plan méthodologique, il a été nécessaire d'estimer la durée nécessaire pour acquérir les terrains et pour remplir les procédures administratives. Cette durée a été estimée à sept années même si, pour les opérateurs (IDE, PO, SOWAER), la durée effective se rapproche plutôt des dix années (J.-M. Lambotte et al., 2017, p. 14). Cette question des délais renvoie aux développements présentés ci-dessus à propos de la problématique des procédures nécessaires au développement de PAE (voir les points 1.3 et 2.2.3 de la section précédente).

Concernant la durée relative au développement des espaces à vocation économique, il est intéressant de constater que la période de 10 années est également mise en avant par les acteurs actifs en Flandre :

La période de trois ans est qualifiée de minimum absolu car, dans les faits, les processus de planification sont plus longs que cela. Et donc, idéalement, l'*Ijzerend voorraad* [le sujet de l'*Ijzerend voorraad* est développé à la section 5 du chapitre II] devrait porter sur dix ans s'il devait être tenu compte du laps de temps réel qui s'écoule entre l'expression de la volonté politique de créer des terrains supplémentaires et la possibilité de vendre les parcelles. (P. Fontaine, 2010, p. 77)

## 7. Données mobilisées

Le travail d'acquisition des données a été difficile. Pour les ventes réalisées par les IDE, chaque opérateur a dû être contacté. Concernant les terrains gérés par les ports autonomes, ces derniers « n'ont pu fournir les informations statistiques utiles pour faire des estimations quantitatives quant aux besoins futurs » (J.-M. Lambotte et al., 2017, p. 3).

Ces constats témoignent du fait que la proposition relative à la constitution d'un tableau de bord (voir ci-dessus le point 2.1.2 de la section précédente) n'a pas – encore – été suivie d'effets significatifs. Rappelons que cette proposition relative à la mise sur pied d'un tableau de bord a été formulée par le CESW dans son avis 1076 de 2012. De même, concernant le sujet de l'offre immobilière de seconde main, ce travail récent a de nouveau dû faire face au constat de l'absence de données robustes (*Ibidem*, p. 4). Pourtant, la CPDT recommande depuis près d'une dizaine d'années (J.-M. Lambotte et al., 2010a et 2010b) que les IDE soient chargées de tenir un inventaire permanent de l'offre de seconde main afin de faciliter la rencontre entre l'offre et la demande.

## 8. Principaux résultats

### 8.1. Quantification des besoins en terrains à l'horizon 2027

Comme mentionné ci-dessus, le rapport détaille différents scénarios de demande foncière afin de préciser les besoins en terrains à l'horizon 2027. L'évaluation de ces besoins pour les sous-régions wallonnes prises en compte correspond au principal résultat opérationnel de ce rapport. Vu la complexité du sujet, nous invitons le lecteur intéressé à se référer directement au rapport. En particulier, les résultats relatifs aux besoins sont fortement dépendants du scénario retenu vis-à-vis de l'impact de la conjoncture économique sur la demande.

Sur la base du scénario le plus probable (scénario médian de la prolongation de la demande moyenne exprimée entre 1995-2015), les points suivants peuvent toutefois être mis en avant :

- pour les parcs généralistes, l'offre est dès à présent suffisante dans une sous-région sur trois pour faire face à la demande à l'horizon 2027 ;
- pour les parcs spécialisés, l'offre est dès à présent suffisante dans deux parcs sur trois pour faire face à la demande à l'horizon 2027 ;
- les projets soumis par les IDE sont souvent suffisants et globalement en phase avec les besoins dans la plupart des autres cas ; néanmoins, pour certaines sous-régions, il est urgent de faire aboutir certains projets en cours en développement ;
- pour trois sous-régions, les projets actuels ne seront probablement pas suffisants pour faire face aux besoins en parcs généralistes à l'horizon 2027 ; il s'agit des sous-régions de Mouscron, IDETA Est (Ath-Lessines-Enghien) et Verviers.

Il est frappant de constater que les sous-régions pour lesquels le risque de pénurie est le plus élevé correspondent à des régions où l'habitat dispersé est très important. Cette observation témoigne du fait que l'étalement urbain résidentiel et la dispersion de l'habitat qu'il entraîne complexifient la promotion foncière à vocation économique. En effet, la dispersion de l'habitat limite les opportunités relatives à des grandes emprises foncières demeurées vierges de construction. Comme nous le verrons à la section 5 du chapitre II, ce constat peut être mis en lien avec la situation des parcs d'activités en Flandre, où il est manifestement de plus en plus difficile de développer de nouveaux parcs à partir de terrains vierges. Ce constat peut aussi être mis en lien avec le sujet de l'application du principe de la règle du comblement<sup>8</sup> puisque l'application de ce principe risque de limiter la possibilité de disposer de gisements fonciers vierges de grande superficie.

## **8.2. La croissance du taux de perte entre l'offre brute non mise en œuvre et l'offre nette commercialisable**

Un résultat complémentaire à mettre en exergue correspond à la croissance du taux de perte entre l'offre brute non mise en œuvre et l'offre nette commercialisable :

Ce taux de perte de 15,48% est bien supérieur à celui estimé lors de la précédente expertise en 2007 sur base des mêmes données (12%). Cet accroissement du taux de perte était attendu pour diverses raisons :

- De moins en moins de grandes parcelles commercialisées d'année en année et proportionnellement de plus en plus de petites parcelles vendue alors que chaque parcelle nécessite un accès à une voirie ; cette évolution étant causée par un changement structurel quant au type d'entreprises à la recherche d'un terrain et par les efforts en termes de gestion parcimonieuse opérés par les IDE en lien avec le renchérissement des prix (resserrement des lots) ;
- Besoin d'aménager au sein du périmètre du parc d'activités des bassins d'orage étendus (moins artificiels) et des dispositifs paysagers (impositions pour le respect du voisinage, pour la conservation de la nature, pour la prévention des inondations et pour renforcer l'image de marque du parc d'activités) ;
- Des voiries plus larges que jadis auxquelles il faut ajouter trottoirs / piste cyclable + des noues (18,5 à 22 m de large) ;
- Interdiction de construire à front des voiries régionale hors agglomération...

Comme souligné par le CA [Comité d'Accompagnement], cet accroissement du taux de perte est un phénomène interpellant, voire inquiétant au regard des enjeux liés aux finances publiques (mettre en œuvre 1 ha de foncier net est plus coûteux de ce fait que jadis), à la gestion parcimonieuse du sol et à la préservation des zones non destinées à l'urbanisation. (J.-M. Lambotte et al., 2017, pp. 19-20)

## **8.3. La décroissance des ventes de terrain au sein des parcs gérés par les IDE**

Un autre résultat à souligner correspond au constat de la décroissance des ventes de terrain au sein des parcs gérés par les IDE :

On observe une nette tendance à la décroissance des ventes de terrains dans les PAE suite à la crise intervenue fin 2008 et en 2009. Tandis qu'entre 1995 et 2008, l'ensemble des 8 IDE actives en Wallonie vendaient en moyenne 208,9 ha/an (213,4 ha/an entre 1995 et 2001 contre 204,4 ha entre 2002 et 2008), le total des ventes a ensuite chuté de façon considérable à l'issue de la crise initiée fin 2008. Ainsi sur la période 2009-2015, le total des ventes n'atteint plus que la moyenne de 123,6 ha. (ibidem, p. 22)

---

<sup>8</sup> Voir à ce propos : <https://jacquesteller.wordpress.com/2017/10/02/modification-de-la-regle-du-comblement-8-000-hectares-laches-dans-la-nature/>

Afin d'expliquer cette tendance, le rapport développe l'explication du rôle croissant de l'offre de seconde main :

Depuis la crise entamée en 2008, il semble que la location et l'achat de bâtiments à vocation économique de seconde main par les entreprises connaissent un certain essor du fait de l'abondance de l'offre disponible sur le marché. Ceci a évidemment une influence sur les ventes de terrains neufs en parcs d'activités économiques puisque la demande potentielle pour de tels terrains est davantage détournée vers le stock immobilier existant. De plus, il existe des initiatives visant à la vente ou à la location de parties de grands complexes industriels, comme aux anciennes glacières Saint-Gobain à Sambreville. De l'aveu du BEP, cette commercialisation à un prix raisonnable tend à raréfier le volume des ventes de terrains au sein des parcs d'activités économiques situés dans la Basse Sambre namuroise ces dernières années. Il s'agit donc d'une mouvance à prendre en compte et qui gagnerait peut-être à être organisée et stimulée avec le soutien des intercommunales de développement économique. Parmi les sites que nous avons mis en évidence, certains comportent justement de tels bâtiments imposants. La question va notamment se poser à l'avenir pour le site de Caterpillar à Gosselies. (Ibidem, p. 146)

#### **8.4. Les parcs d'activités privés et l'immobilier de bureau**

L'expertise a également abordé le sujet des parcs d'activités privés et de l'immobilier de bureau. En la matière, le premier constat est l'absence de données robustes :

Quoi qu'il en soit, il semble nécessaire de disposer au niveau wallon d'un inventaire permanent de l'offre immobilière de type bureau disponible à la vente ou à la location afin d'objectiver l'état de ce marché ; inventaire qu'il convient d'actualiser de façon régulière. Cet inventaire devrait selon nous permettre de faire la distinction entre l'offre adaptée aux besoins modernes des entreprises et ceux qui risquent d'être jugés obsolètes, sachant que ce marché de seconde main peut répondre à d'autres besoins (cf. reconversion en logement ou démolition-reconstruction). Pour ce faire, une collaboration étroite avec les agences immobilières actives sur ce marché est nécessaire. (Ibidem, p. 126)

Suivre l'offre immobilière en bureaux apparaît désormais d'autant plus crucial qu'il est probable que les nouvelles formes d'organisation des entreprises conduisent à une réduction ou à une stagnation de la demande :

Il apparaît toutefois que le marché du bureau poursuit sa progression à un rythme ralenti depuis le milieu des années 2000. Cela est à relier à un phénomène de surenchérité qui a amplifié la crise de 2009 qui a davantage concerné le Brabant flamand que le Brabant wallon ou les grandes agglomérations wallonnes. Cela est aussi à relier avec la rationalisation opérée quant au nombre de travailleurs et plus encore du nombre de m<sup>2</sup> occupés dans de nombreuses sociétés actives dans les services aux entreprises ainsi que dans les services publics et parapublics occupant des bureaux. Le développement de nouveaux modes de gestion du travail dans le secteur des services (plus de bureau attribué, dématérialisation, développement du télétravail...) implique une réduction du besoin en m<sup>2</sup> pour un même volume d'emplois. (Ibidem, pp. 125-126).

Un autre constat porte sur la concentration des parcs d'activités privés au sein du Brabant wallon :

Dans un premier temps, a aussi été inventorié l'ensemble des parcs d'activités d'initiative privée en Wallonie dont nous avons connaissance. Ces parcs d'activités privés sont quasi exclusivement présents en Brabant wallon (sous-régions IBW Centre et IBW Ouest) où ils jouent un rôle significatif : parc de l'Alliance et parc de la Graignette à Braine-l'Alleud, Waterloo Office Park, Parc d'affaires de Lasne, Office Park Nysdam à La Hulpe, Axis Park et parc AXA à Mont-St-Guibert...

Ailleurs en Wallonie, ont été intégrés à la liste le Namur Office Park à Loyer, le parc Orion et le site voisin Green Park à Jambes près de la sortie Loyer de la E411 ainsi que le parc Zénobe Gramme à Liège.

A posteriori, nous avons remarqué une omission en région liégeoise dans cette liste : l'Office Park d'Alleur situé à côté de l'échangeur autoroutier de Loncin entre les autoroutes E40-E42 et A602 et la nationale 3.

Il n'y a que dans le Brabant wallon que ces parcs d'affaires d'initiative privée jouent un rôle significatif. En théorie, les besoins auxquels ces sites ont répondu ces trois dernières décennies viennent s'ajouter dans les sous-régions IBW Ouest et IBW Centre à ceux qui trouvent place dans les PAE gérés par l'IBW, parfois en partenariat avec des partenaires privés (Codic dans le parc d'affaires des Collines à Wavre nord et le promoteur de l'Axis Parc dans le Parc de l'Europe à Nivelles). (Ibidem, p. 125)

Cette concentration spatiale en Brabant wallon s'explique par les niveaux de prix immobiliers qui y sont pratiqués. Ces prix élevés, qui permettent la rentabilité d'opération privée visant à produire de l'immobilier d'activité, s'expliquent par les divers facteurs d'attractivité pour les entreprises dont bénéficie le Brabant wallon : proximité de Bruxelles, image positive, main d'œuvre qualifiée, proximité de grandes entreprises dynamiques...

### **8.5. Le financement des IDE**

Comme nous l'avons mentionné à la section précédente (point 2.2), les IDE sont financièrement très dépendantes de la production foncière sur terre vierge et de la vente de terrains qui en résulte. Ce constat est rappelé dans le document analysé en lien avec le sujet de la taille des développements. En effet, la problématique de la rentabilité financière fait en sorte que les IDE ne s'intéressent en général pas aux terrains qui représentent moins de 5 hectares :

Au sujet de la taille minimale des disponibilités subsistant aptes à être valorisées en tant que micro-zone d'activité, IGRETEC souligne : « *L'étude comptabilise et examine de nombreux sites d'un hectare. Cela nous semble une vue de l'esprit fort éloignée de la réalité. Par le passé, il a été communément admis qu'il fallait au moins cinq hectares pour aménager un parc d'activités économiques en regard des coûts d'une telle opération. Aujourd'hui, IGRETEC est confrontée à la concrétisation de divers projets de moins de dix hectares. Il en ressort que ces opérations atteindront difficilement le nécessaire équilibre financier au regard des lourds frais indépendants (ou quasi-indépendants) de la superficie tels que, par exemple, l'élaboration des dossiers administratifs et leur suivi, la création d'un accès sur un axe routier, les mesures d'aménagement paysager et/ou d'isolement...* » (Ibidem, p. 125)

L'argumentation développée par IGRETEC et reprise au point 3.1 du volet 3 ci-avant est à fortiori valable pour expliquer cette forte réticence de la plupart des intercommunales à agir sur des SAR d'une taille inférieure à 5 ha même pour l'aménagement de microzones. Seule la SPI se lance couramment dans ce type de projet pour des sites d'à peine un ou deux hectares alors qu'il s'agit là d'opérations qui ne peuvent que rarement générer un réel bénéfice financier malgré les aides de la Région. Tout comme les responsables de la SPI l'ont soulevé, ceux d'IGRETEC ont souligné le problème suivant : « *Avec la réforme du décret "Infrastructure" et la baisse du taux de subside, la surface minimale de viabilité financière sera mécaniquement relevée.* » (Ibidem, p. 140).

### **8.5. La différenciation entre ZAEI et ZAEM**

Un dernier résultat à mettre en avant correspond à l'évolution de la demande qui se dirige de plus en plus vers des ZAEM (Zone d'Activité Économique Mixte) plutôt que vers des ZAEI (Zone d'Activité Économique Industrielle) :

A la demande de la SPI, pour les parcs généralistes, il a été procédé, tant au niveau de l'offre (donc des données d'occupation du sol) qu'au niveau de la demande (donc des données relatives aux ventes), à une ventilation de l'ensemble des parcs d'activités en deux types de parcs tenant compte de l'affectation au plan de secteur. Le choix d'opérer cette ventilation des parcs d'activités généralistes entre les parcs de type ZAEI et de type ZAEM a été approuvé par chacune des IDE car les 2 types de zones ne permettent pas d'accueillir le même type d'entreprises et les disponibilités en leur sein ne sont donc que partiellement interchangeables. (Ibidem, p. 12)

En effet, dans beaucoup de sous-région, l'offre en parcs d'activités est fortement dominée historiquement par des parcs inscrits en ZAEI au plan de secteur d'où des ventes antérieures dominées par les terrains présents dans ce type de parc. Désormais, l'essentiel de la demande des entreprises auxquelles ils font face est issu de sociétés de type PME ayant une activité légère à localiser de préférence en ZAEM. (Ibidem, p. 14)

## **9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

Le rapport se termine par un chapitre « Recommandations finales ». Deux grands types de recommandations sont différenciés : d'une part, des recommandations relatives à la disponibilité en données sur les besoins en terrains et, d'autre part, des recommandations visant à mieux articuler la gestion des ZAE avec le sujet du développement durable.

### 9.1. Recommandations relatives à la disponibilité en données

Les recommandations relatives à la disponibilité en données s'inscrivent dans l'idée présentée ci-dessus de mettre sur pied un tableau de bord sur le foncier économique :

À l'issue de cette expertise, nous recommandons de :

1) Faire ce type d'évaluation [une confrontation offre-demande] une fois tous les 5 ans en plus du travail de suivi à réaliser une fois par an, notamment afin de tenir compte de l'évolution réelle des projets cités dans l'étude. Ce rythme est justifié afin notamment de tenir compte de la critique soutenue fortement par certaines IDE d'avoir assez de grands terrains en réserve. En effet, en raison d'une ou deux ventes exceptionnelles, l'une ou l'autre sous-région dans laquelle il subsiste a priori un stock suffisant pour faire face aux besoins pendant plus de 10 ans peut se retrouver rapidement en situation de quasi pénurie. De plus, ce rythme de 5 ans est en phase avec ce qui est prévu dans le décret infrastructures.

[...]

3) Approfondir quelques points déficients vis-à-vis des données :

- Recréer un identifiant unique parc par parc (tenant compte du nouveau découpage en sous-région) et appliquer d'office cet identifiant unique à l'ensemble des données transmises par les opérateurs à la DGO6 et, directement ou indirectement, aux autres acteurs tels que la CPDT ou l'IWEPS amené à manipuler ces données territoriales. Trop de temps a été inutilement perdu cette fois pour faire matcher les données de ventes, celles sur l'état d'occupation et les périmètres repris dans les *shapefiles*.

[...]

- Toilettter tous les périmètres de reconnaissance qui n'ont pas été mis en œuvre. A ce sujet le nouveau décret Infrastructure prévoit une abrogation au-delà d'un certain délai quand un tel périmètre n'est pas mis en œuvre. Nous avons pu nous rendre compte qu'un certain nombre de sites sont à ce stade concernés par ce problème (ex : sites à Bouillon, Nassogne, Caster - Visé...).

- Demander à l'avenir davantage d'informations sur l'état d'occupation du sol aux intercommunales concernant les parties de parcs gérées par d'autres opérateurs (pour rappel ceci est une question aigüe en Sud-Hainaut). Il s'agit de clarifier dans quelle mesure ces terrains sont toujours disponibles ou déjà occupés. De même, nous recommandons que soient à l'avenir explicités les raisons sous-jacentes à l'existence de terrains résiduels de plus de 2 hectares au sein de parcs d'activités afin de pouvoir voir si le blocage en question peut être résolu (cf. cas d'un terrain restant à dépolluer) ou si le terrain peut servir éventuellement de compensation planologique en cas de besoin.

- Poursuivre avec l'aide des intercommunales au sein de la DGO6 et/ou DGO4 un inventaire des zones d'activités communales et des parcs d'affaires privés et intégrer ces sites dans l'inventaire permanent de l'offre de seconde main (y compris volet terrain) => remise à jour à un rythme annuel ou plus fréquent par les IDE – surtout IBW et SPI.

- Au niveau des ports autonomes, analyser en concertation entre elles et la DGO6 (et/ou la DGO2), comment combler le manque de données relatives au rythme de commercialisation de leurs zones portuaires, ce qui nécessite de recueillir année après année et site portuaire par site portuaire les nouvelles concessions en distinguant celles qui prennent la place de parcelles déjà préalablement concédées de celles qui sont associées à des parcelles nouvellement viabilisées.

Complémentairement, il serait bon de faire en sorte que tous les ports autonomes + IEG aient les ressources humaines pour gérer en interne les couches SIG reprenant le périmètre de leurs zones ou que ce travail soit sous-traité à un autre opérateur qui dispose des outils et du personnel adéquat. (Ibidem, pp. 147-148)

## 9.2. Recommandations visant à mieux articuler la gestion des ZAE avec le sujet du développement durable

### 9.2.1. Densification des parcs et prévention des SAR

Nous reprenons ci-dessous les principales recommandations relatives à l'objectif de la densification des parcs d'activités :

Vu les difficultés visiblement de plus en plus grandes en vue de trouver de nouveaux sites pour de nouveaux parcs d'activités économiques de grande dimension dans certaines sous-régions (cf. régions de Mouscron, du Brabant wallon, de Liège, de Charleroi ou de Verviers...), vu la charge financière importante que représente l'aménagement de parcs d'activité si ceux-ci ne sont occupés que par des volumes plutôt modestes de travailleurs et vu le fait que la majorité des entreprises qui s'installent dans un parc d'activité effectuent en fait un transfert sans nécessairement créer un volume significatif de nouveaux emplois, il convient selon nous de gérer avec parcimonie l'espace au sein des parcs d'activités. Si de réels efforts ont déjà été notés à cet égard chez beaucoup d'opérateurs, il serait bon de poursuivre dans cette voie.

Il convient également de se soucier davantage à l'avenir de cette offre de seconde main qui est sans cesse générée par les fermetures ou transferts d'entreprises.

À ce sujet, de multiples recommandations ont été formulées par nous lors d'une précédente étude de la CPDT au travers du Thème : **La gestion des parcs d'activité économique existant (subvention 2009-2010)**. Nous suggérons aux opérateurs de prendre en compte les enseignements de cette étude (disponible via la page <http://cpdt.wallonie.be/recherches/annee-2009-2010/les-eco-zoning-les-zones-d-activite-economique-existantes-et-leurs-0>) [cette étude est présentée à la section 1 du chapitre II] et de continuer à s'intéresser aux bonnes pratiques à cet égard dans les régions et pays voisins. En particulier, la question de la mise sur pied d'un inventaire permanent de l'offre en bâtiments à vocation économique à vendre ou à louer mérite selon nous d'être investiguée en concertation entre la région et les 8 intercommunales de développement économique. Mettre au point un service de type *Inventimmo* nécessite toutefois des moyens financiers que ne peuvent mobiliser les intercommunales sans soutien spécifique régional.

La question d'une gestion davantage parcimonieuse du sol se pose avec davantage d'acuité au niveau des PME et TPE, d'une part, au vu de leur taille et au niveau des entreprises davantage tournées vers des activités immatérielles et qui ne génèrent ni une charge importante de transport de marchandises, ni de nuisances particulière dans leur voisinage, d'autre part. En ce qui concerne les PME et TPE, notons que, dans sa thèse de doctorat consacrée au thème : La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie?, M.-C. Vandermeer<sup>9</sup> a réussi à objectiver l'importance des coûts du foncier et de l'immobilier dans le budget des entreprises en distinguant cette charge en fonction de la taille des entreprises [cette étude est présentée à la section 2 du chapitre II]. L'analyse développée se base sur les données comptables d'un panel d'entreprises mono-établissements localisées dans les parcs d'activités économiques wallons. Les résultats suggèrent que les coûts immobiliers sont globalement faibles pour l'ensemble du panel d'entreprises prises en compte dans l'étude et donc situées au sein d'un des PAE géré par une des 8 intercommunales de développement économique. En moyenne, ils représentent 1,4 % des charges d'exploitation et 5,4 % de la valeur ajoutée des entreprises. En comparaison, les coûts de personnel sont huit fois plus élevés.

Pour autant, les coûts immobiliers dépendent largement de l'activité et, plus encore, de la taille des entreprises. Ainsi, tandis que pour les grandes et très grandes entreprises, le loyer fictif moyen que paie annuellement chaque grande entreprise ou entreprise de taille moyenne (> 50 ETP) a pu être estimé à près de 3500 €/ETP, il monte à ± 6000 €/ETP pour les petites entreprises (de 10 à 49 ETP) et même à plus de 14 000 €/ETP chez les TPE (de 1 à 9 ETP).

On peut en déduire que, pour les PME et, plus encore, les TPE, l'installation dans un bâtiment qu'elles font construire elles-mêmes au sein d'un parc d'activité est une formule très coûteuse. Cette formule si souvent proposée par les opérateurs aux PME et TPE consistant à acheter une parcelle et à faire construire leur propre bâtiment impose à ce type d'entreprise de mobiliser une partie importante de leurs fonds propres et de leur capacité d'emprunt pour s'implanter en parc d'activité. Dans une certaine mesure, cette formule en mobilisant une partie importante de leurs capitaux freine leur développement. Face à cette charge très lourde pour ce type d'entreprises, la thèse de M.-C. Vandermeer souligne

<sup>9</sup> Cette thèse a été financée par la Région wallonne dans le cadre de la Chaire en développement territorial au sein de la CPDT. Elle a été menée au sein du Lepur-ULg et avait pour promoteur le Professeur J.-M. Halleux.

l'intérêt de promouvoir les alternatives à la vente de terrains vierges à chaque entreprise dans les parcs d'activités. Parmi celles-ci, figurent notamment les bâtiments relais et centres d'entreprises dont la Wallonie finance la construction depuis plus de 20 ans.

Il est de plus possible de faire l'analogie entre la situation des petits ménages sur le marché du logement (ménages d'une personne ou ménages monoparentaux ou de couples de personnes sans ou avec de faibles revenus du travail) et celui des TPE sur le marché de l'immobilier à vocation économique. Tout comme, pour les petits ménages, la formule la plus adaptée à leurs besoins et à leur budget est l'appartement ou la petite maison mitoyenne qu'on soit sur le marché locatif ou acquisitif, contrairement à celle de l'habitat quatre façades, pour les TPE aussi, aller vers un bâtiment neuf qu'on fait construire au milieu de sa petite parcelle est une formule très onéreuse. Opter pour du seconde main, pour une partie d'un immeuble préexistant est une formule davantage adaptée à leur

C'est pourquoi M.-C. Vandermeer souligne l'intérêt elle aussi de faciliter la rencontre entre l'offre et la demande en immobilier d'entreprise de seconde main à l'image de ce que réalise *CityDev* à Bruxelles avec son inventaire permanent *Inventimmo*. Or, il se fait que, suite à la crise, le stock de bâtiments à vocation économique de seconde main à vendre ou à louer est plutôt abondant tant au sein des parcs d'activités que dans les tissus urbains anciens. Tenir à jour de façon efficace un tel inventaire aurait donc un triple avantage car il participerait à :

- la gestion parcimonieuse du sol ;
- la prévention de l'apparition de friches qui nuisent à l'attractivité du territoire wallon et dont l'assainissement est à charge des pouvoirs publics ;
- une limitation des charges qui pèsent sur le PME au niveau du foncier et de l'immobilier. (*Ibidem*, pp. 148-150)

### **9.2.2. Limitation de la part des terrains perdus dans les équipements**

Comme mentionné ci-dessus, il est établi que la part des terrains perdus dans les équipements est croissante. Face à ce constat, le rapport apporte les éléments conclusifs suivants :

Nous avons mis en évidence combien les nouveaux parcs étaient en moyenne caractérisés par un taux de perte moyen fort élevé (20%). Diverses raisons expliquent cette croissance du taux de perte au niveau des nouveaux parcs d'activités :

- Le resserrement des lots consécutif à l'arrivée de plus en plus fréquente de TPE dans les parcs d'activités, ce qui implique de placer davantage de voirie pour desservir une même surface brute ;
- Le besoin d'aménager au sein du périmètre du parc d'activités des bassins d'orage étendus et des dispositifs paysagers (impositions pour le respect du voisinage, pour la conservation de la nature, pour la prévention des inondations et pour renforcer l'image de marque du parc d'activités) ;
- Des voiries plus larges que jadis auxquelles il faut ajouter trottoirs / piste cyclable + des noues) ;
- L'interdiction de construire à front des voiries régionale hors agglomération.

De tels taux de pertes ont à la fois des conséquences négatives sur la quantité de terrain qui doit *in fine* être prélevé au détriment de la zone agricole et sur les coûts d'équipements des parcs qui se répercutent tant sur le prix de vente supporté par les entreprises que sur les subventions accordées par la Région en vertu du décret infrastructures. Indirectement, la diminution du taux de subside accordé pour la plupart des futurs nouveaux projets de parcs en vertu du nouveau décret trouve pour partie une explication dans le fait qu'en équipant la même quantité brute de terrain qu'hier, on arrive à une moindre quantité d'offre effective de terrain commercialisable. Il serait donc bon de conscientiser l'ensemble des acteurs intervenant dans cette problématique (opérateurs, administrations – DGO6, DGO4, DGO2, DGO3... –, bureaux d'étude agréés en aménagement du territoire...) à la nécessité d'être économique en ressource foncière au niveau de ce qui ne peut être valorisé commercialement par l'opérateur sans nuire à l'attractivité des futurs nouveaux parcs.

On a sans doute beaucoup à apprendre à ce sujet en s'intéressant à la façon dont les néerlandais aménagent leurs parcs d'activité sachant qu'ils sont connus à la fois par leur gestion très parcimonieuse du sol et par l'aspect qualitatif de leurs aménagements, en ce compris au niveau des parcs d'activités. Un des aspects où il est pertinent de s'intéresser à ce que font les néerlandais concerne la question des zones tampons. Ceux-ci prévoient depuis près d'un siècle une zone tampon au voisinage des quartiers d'habitat quand ils aménagent un nouveau parc d'activité mais ces zones tampons sont souvent étroites car ils pratiquent également la logique du zonage environnemental<sup>10</sup> : seules les entreprises peu nuisantes peuvent trouver place au voisinage des quartiers d'habitat tandis que plus

---

<sup>10</sup> Voir à ce sujet le rapport suivant : [http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/1localisation\\_des\\_activites.pdf](http://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/1localisation_des_activites.pdf)

on s'écarte de ceux-ci, plus les entreprises susceptibles de s'installer ont des activités qui génèrent des nuisances. (Ibidem, pp. 150-151)

### **9.2.3. Blocages liés à l'exploitation du potentiel non géré par un opérateur public**

Les propositions portent également sur la problématique des terrains non gérés par un opérateur public :

Ce sujet n'a pu être complètement traité dans le cadre de la présente expertise et mériterait de plus amples développements à l'avenir. Pour ce faire, une analyse davantage qualitative des sites inventoriés aux volets 3.3 et 4 de cette étude en concertation étroite avec les opérateurs pourrait être menée afin d'identifier des recommandations. Cette analyse mériterait aussi d'être confrontée à ce qui se mène sur le même sujet en Flandre et qui est appuyé par des outils d'observation foncière. A ce stade, les futures recommandations pourraient porter sur :

- La mise sur pied de dispositifs d'observation foncière portant sur ce sujet ;
- La mise sur pied de PPP avec des entreprises actuellement propriétaires de grands sites en ZAE (comme le permet le nouveau décret infrastructures) ;
- L'application du droit de préemption sur ce type de site...

Par ailleurs, dans le même ordre d'idée, cette question est aussi à relier avec celle des subsides accordés par la région pour l'acquisition du foncier au sein de zones urbanisable. À ce sujet, Wallonie Développement souligne que le nouveau décret en supprimant l'intervention de la région dans le coût d'acquisition initiale supporté par l'opérateur quand elle s'inscrit dans une zone urbanisable freine fortement ce type d'opération. La DEPA [Direction de l'Équipement des parcs d'activités de la DGO6] nuance toutefois cette critique en soulignant que cette aide à l'acquisition reste possible en cas de projet sortant des crédits ordinaires (cf. les projets associés aux plans prioritaires financés par les plans Marshall successifs).

Nous avons aussi constaté au vu des projets actuellement soumis par les opérateurs combien il était rare de voir des ZACC être retenues afin de répondre aux besoins futurs en parcs d'activité. Ainsi seules Wavre (ZACC de Louvrange) et Comines (ZACC du Bizet) sont concernées par ce type de projet. Pourtant sachant qu'il reste en Wallonie 56 000 ha de terrain non urbanisé en Zone d'habitat et 16 000 ha en ZACC, ces dernières offrent un potentiel qui mérite d'être davantage prospecté pour faire face aux besoins en PAE. Là aussi des freins spécifiques limitent ce type d'opération. (Ibidem, pp. 151-152)

### **9.2.4. Orienter davantage la nouvelle offre foncière vers les tissus urbains et les quartiers de gare**

Un dernier type de proposition concerne l'orientation de la nouvelle offre foncière vers les tissus urbains et les quartiers de gare :

Au vu des localisations actuellement proposées par les intercommunales de développement économique, nous sommes interpellés par le fait qu'en dehors de certains projets multiples insérés dans l'agglomération liégeoise, la plupart des projets [de développements de parcs d'activités] actuellement proposés par les opérateurs restent souvent très à l'écart des tissus urbains et en particulier des sites qui offrent une bonne accessibilité alternative à la voiture que ce soit par la proximité de gares ou de lignes de TC urbains à forte fréquence ou par la proximité immédiate d'importants quartiers d'habitat. Au contraire, beaucoup de parcs envisagés se localisent dans des lieux totalement dépendants de la voiture qu'il sera quasi impossible à desservir efficacement en transport en commun pour un coût raisonnable.

Pourtant, aujourd'hui une partie importante des entreprises qui cherchent à s'implanter dans un PAE ont des activités peu nuisantes qui sont assez compatibles avec un voisinage résidentiel. Il convient selon nous de chercher à permettre à ce type d'entreprises de s'implanter dans des lieux qui davantage renforcent le dynamisme de nos pôles urbains plutôt qu'ils ne les dévitalisent et qui favorisent l'usage des modes alternatifs à la voiture. Privilégier ce type de localisation, c'est aussi rendre physiquement accessible une partie de l'emploi aux très nombreux chômeurs qui ne disposent pas de voiture. Il s'agit donc aussi à travers une telle politique de lutter contre une des principaux pièges à l'emploi.

Insérer des microzones d'activités dans les tissus urbanisés à l'image de ce que réalise régulièrement la SPI et depuis peu IGRETEC est une tendance qui mériterait d'être spécifiquement renforcée et donc soutenue à nos yeux. Elle doit bien entendu trouver sa place en milieu urbain dense via la réhabilitation de SAR. Elle peut aussi s'opérer davantage en milieu périurbain ou rural et autour de petites villes (cf. projets Cour à Marchandises à Comblain-la-Tour, microzone de Comblain-au-Pont, d'Olné...). Les quartiers de gare de localités desservies par les lignes ferroviaires offrent parfois l'opportunité de faire de tels projets que ce soit via l'utilisation de SAR, de ZACC ou via une révision du plan de secteur. Les localités desservies par une gare et situées à proximité des sorties autoroutières s'avèrent bien entendu des localisations privilégiées pour la localisation de ce type d'activités peu nuisantes (cf. Milmort, Liers, Ans, Awans-Bierset, Rhsines, Gembloux, Braine-le-Comte, Aubange, Habay-la-Neuve, Longlier, Aye, Viville, Blaton... (Ibidem, p. 152).

## 10. Références citées dans la fiche de lecture

- Fontaine P., 2010.- *Les parcs d'activité économique en Flandre*, CPDT, Notes de Recherche, n°13.
- Lambotte J.-M., Halleux J.-M., Girolimeto F et Labbeuw F.-L., 2010a.- *Gestion des zones d'activités économiques existantes. Présentation des résultats et des propositions avant évaluation par les experts* (Thème 1B, Rapport final provisoire), CPDT. URL : <http://orbi.ulg.be/handle/2268/105271>
- Lambotte J.-M., Girolimeto F. et Halleux, J.-M., 2010b.- *Gestion des zones d'activité économique existantes. Synthèse des avis des experts sur le projet de rapport final* (Thème 1B, Rapport final provisoire), CPDT, URL : <http://orbi.ulg.be/handle/2268/112862>

### **3. UWE, 2017.- *Étude sur l'occupation et la réutilisation des bâtiments dans les Parcs d'Activité Économiques***

#### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

UWE (Union Wallonne des Entreprises), 2017.- *Étude sur l'occupation des bâtiments dans les Parcs d'Activité Économique*.

Disponible à l'adresse suivante : <http://www.uwe.be/uwe/amenagement-du-territoire/dernieres-infos-sur-ce-theme/etude-sur-l'occupation-et-la-reutilisation-des-batiments-dans-les-parcs-d'activite-economique/>

Numérotation en annexe 1 : W3

#### **2. Type de document et contexte du travail**

Rapport technique réalisé par l'Union Wallonne des Entreprises via sa « Cellule Parcs d'Activité Durables » (CPAD).

La préparation d'un tel document par l'UWE témoigne du fait que cette organisation patronale est sensibilisée au sujet du foncier à vocation économique ou, plus globalement, au sujet de l'immobilier d'entreprise. Nous pouvons en déduire que les entreprises ne sont pas parfaitement satisfaites de la manière dont s'effectue la rencontre offre-demande sur les marchés afférents :

Pour la majorité des parcs d'activité économique wallons, le constat semble être le même : il est de plus en plus difficile d'affecter de l'espace neuf à l'installation et au développement des activités économiques. Cette problématique concerne tant les investisseurs étrangers que les entreprises wallonnes qui souhaitent étendre leurs activités ou simplement investir en Wallonie.

Le manque de terrains vierges disponibles pousse alors les opérateurs publics à créer de nouvelles zones au détriment des parcelles agricoles, également nécessaires à notre économie. Cette tendance entre de plus en plus en conflit avec les principes de développement durable et de gestion parcimonieuse du sol.

Dans les années 60 et 70, les intercommunales ont vendu des terrains de grandes superficies à des entreprises ne construisant parfois que sur une petite partie du site et gardant le reste pour une extension future. A l'époque, les questions relatives à l'aménagement du territoire et la raréfaction des terrains ne se posaient pas.

Face à ce constat, les intercommunales ont alors développé une série de mesures visant à mettre en place une politique de gestion plus parcimonieuse du sol<sup>11</sup> :

- L'adoption de normes indicatives de densité d'emploi par hectare
- L'empêchement de toute tentative de spéculation sur les terrains vendus
- La limitation de vente de terrains en vue d'extensions futures
- La sélectivité des candidats-investisseurs en fonction de leur secteur d'activité
- ...

Ces différentes mesures contribuent à gérer de manière plus efficace le territoire et mériteraient d'être renforcées sur le long terme. D'autres pistes existent. Parmi celles-ci, la réutilisation et la valorisation de l'immobilier conforme existant et singulièrement du stock de bâtiments existants devenus inoccupés pour diverses raisons, nous semble être un des enjeux futurs en matière de développement territorial.

Cependant, cette piste ne pourra pas, à elle seule, répondre aux multiples enjeux liés à la politique foncière. La mise en œuvre combinée de plusieurs mesures sera donc nécessaire pour pouvoir influer positivement sur le développement territorial de la Wallonie. (Union Wallonne des Entreprises, 2017, pp. 3-4)

<sup>11</sup> Conférence Permanente du Développement Territorial – Evaluation des besoins en matière de zones d'activités économiques Missions d'expertise – Janvier 2007.

### 3. Zone d'étude

La Wallonie

### 4. Lien avec la problématique du rapport

8/10

### 5. Résumé

Le point 2 du rapport « **2. Contexte de l'étude** » synthétise la démarche du travail :

Dans un contexte où il est de plus en plus difficile d'affecter de l'espace neuf à l'activité économique et où l'offre en bâtiments de seconde main ne fait que croître, la réutilisation et la valorisation du bâti existant dans les parcs d'activité économique (PAE) semble être une des pistes à envisager pour répondre à la demande en terrains économiques.

L'UWE, via la Cellule Parcs d'Activité Durables (CPAD), a pour ce faire, mené une étude portant sur cette problématique. L'objectif poursuivi est de comprendre les raisons pour lesquelles les entreprises ont tendance à se tourner vers la construction de bâtiments neufs alors que le parc immobilier de seconde main est de plus en plus important. En effet, si l'objectif est de valoriser le bâti existant dans les PAE, il est essentiel de savoir ce dont les entreprises ont réellement besoin et ce que les bâtiments existants doivent présenter comme caractéristiques pour rester attractifs aux yeux des investisseurs potentiels.

L'objectif de l'étude menée dans le cadre des travaux de la CPAD est double :

- Identifier les raisons ayant poussé certaines entreprises à opter pour un bâtiment existant ou, au contraire, un terrain vierge ;
- Proposer un ensemble de pistes de recommandations favorisant la réhabilitation de l'ancien bâti en zones d'activité, et de manière plus générale, tendre vers une gestion encore plus parcimonieuse du sol.

Cette étude s'est déroulée sur une période d'un an, entre le 1er février 2016 et le 31 janvier 2017, et comporte trois volets :

- La réalisation d'une **enquête** auprès des entreprises wallonnes afin d'identifier les raisons les ayant poussées à opter pour un bâtiment existant ou au contraire un terrain vierge dans un parc d'activité économique. Elle permet de tirer des leçons de l'expérience de certaines entreprises ayant été confrontées à cette problématique.
- La réalisation d'**interviews** auprès d'acteurs économiques clés : les 8 intercommunales de développement économique, des représentants d'entreprises, des agences immobilières et des représentants de Wallonie Développement. Ces rencontres nous ont permis d'avoir le point de vue d'acteurs confrontés quotidiennement aux réalités de terrain et de comprendre de manière plus approfondie la problématique étudiée.
- L'organisation d'une **table ronde** réunissant tous les acteurs économiques rencontrés lors des interviews individuelles, l'administration wallonne et le Cabinet du Ministre Maxime Prévot. Cette réunion avait pour objectifs de discuter et valider les résultats issus de l'enquête et ensuite de dégager des pistes de recommandations pour favoriser la réutilisation des bâtiments existants en zone d'activité économique.

Cette synthèse ne se veut pas exhaustive, elle s'appuie sur les résultats de l'enquête menée par la Cellule Parcs d'Activité Durables de l'UWE et sur la littérature existante en la matière. Le document aborde les aspects suivants :

- L'avis des entreprises concernant leurs expériences en matière de réhabilitation (méthodologie de l'enquête, résultats et interprétations) – **Chapitre 3.1**
- Le point de vue de certains acteurs clés en la matière (IDE, entreprises,...) – **Chapitre 3.2**
- Les échanges d'idées et de points de vue lors de la table ronde – **Chapitre 3.3**
- Les pistes de recommandations pour favoriser la remise à disposition de l'ancien bâti et tendre vers une gestion plus parcimonieuse du sol – **Chapitre 3.4** (ibidem, pp. 4-5)

## 6. Questionnements et méthodologie

La méthodologie de l'enquête est basée sur une enquête en ligne transmise aux 3600 contacts de la base de données « Entreprises » de l'UWE. Cette enquête a intégré 10 questions fermées et 163 réponses ont été comptabilisées. Un entretien téléphonique a ensuite été organisé avec une dizaine d'entreprises sélectionnées parmi les 163 répondants. Les entretiens ont permis d'obtenir plus de précisions sur les cas concrets.

Selon les auteurs de l'étude, les résultats de l'enquête sont parfois difficiles à interpréter :

Les résultats ont ensuite été analysés, illustrés sous forme de graphiques et interprétés. Cependant, étant donné que tout travail d'enquête se heurte inévitablement à certaines limites, nous prendrons beaucoup de précaution lors de l'interprétation des résultats.

La première limite rencontrée concerne la taille de l'échantillon. Il est difficile de tirer des conclusions sur une problématique telle que celle-ci, lorsque l'on ne se base que sur une grosse centaine de réponses. Seules certaines tendances pourront être tirées mais devront tout de même être utilisées avec prudence.

La deuxième limite identifiée était de savoir si les répondants avaient bien perçu la signification des questions. Notre base de données de 3600 contacts ne nous permettait pas de réaliser un entretien téléphonique personnalisé. Mais cela nous aurait pourtant permis de vérifier que la personne avait vraiment été impliquée dans le choix de l'option d'implantation et qu'elle avait bien compris l'objet de la question. (Ibidem, 2017, p. 6)

Il est fréquent que les enquêtes relatives aux facteurs de localisation des entreprises donnent des résultats mitigés. Cela s'explique par l'hétérogénéité des situations (les facteurs de localisation sont bien plus variés pour les entreprises que pour les ménages) et par le fait que les répondants aux enquêtes ne connaissent pas nécessairement les logiques sous-jacentes aux choix de l'implantation (B. Mérinne-Schoumaker, 1975).

## 7. Données mobilisées

Les principales données utilisées dans le cadre de l'étude sont issues de l'**enquête** auprès des entreprises et des **interviews** auprès des acteurs économiques.

## 8. Principaux résultats

### 8.1. La problématique des données et de leur centralisation

Les travaux de l'étude de l'UWE confirment qu'il est nécessaire de mettre en place un tableau de bord des ZAE ainsi qu'une base de données portant tant sur les terrains vierges que sur les bâtiments existants. Pour l'UWE, cela se justifie tant en termes de gestion des zones qu'en termes d'attractivité du territoire :

Favoriser la réutilisation du stock en bâtiments voués à l'activité économique et devenus inoccupés semble donc être un réel défi et une véritable opportunité pour ces opérateurs en charge du développement économique [les IDE]. Cependant, il est clair que cette piste ne pourra pas, à elle seule, répondre aux multiples enjeux liés à la politique foncière, mais elle pourrait certainement y contribuer.

Un premier outil qui semblerait efficace pour faire la promotion de ces bâtiments de seconde main, est la création d'une base de données reprenant tant les bâtiments existants que les terrains vierges. Actuellement, chaque intercommunale dispose d'outils différents pour promouvoir ses biens. Voici un aperçu des différentes pratiques rencontrées :

- Base de données en interne (biens appartenant ou non à l'IDE) mais pas de diffusion des informations en ligne ;
- Base de données diffusée en ligne, composée des biens appartenant ou non à l'IDE ;
- Utilisation de l'outil BSPACE pour la promotion des terrains, bâtiments et halls-relais appartenant à l'IDE.

Rares sont les intercommunales qui diffusent ces informations sur leur site internet. La raison principale en est qu'elles craignent de perdre le contact privilégié qu'elles entretiennent avec les candidats investisseurs. De plus, la mise à jour d'une base de données nécessite des moyens humains et donc financiers importants dont elles ne disposent pas. Ainsi, lorsqu'une entreprise est à la recherche d'un bâtiment dans un parc d'activité, l'intercommunale peut extraire de sa base de données les fiches correspondantes aux critères demandés par l'entreprise et les transmet à celle-ci.

La création d'une base de données à l'échelle de la Wallonie avait pourtant été initiée en 2011 : « BSPACE » (et avant elle par l'outil « PARCS »).

Cette base de données, gérée par la Direction de l'Equipement des Parcs d'Activités du Service Public de Wallonie (DGO6) et mise en œuvre par l'Agence Wallonne des Télécommunications (AWT) conjointement avec l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers (AWEX-OFI), a comme vocation de mettre en réseau des opérateurs actifs pour l'accueil des activités économiques et des sociétés désireuses de s'implanter en Wallonie. Malheureusement, elle ne rencontre que très partiellement l'objectif encouru. En effet, cette base de données souffre d'un manque de mise à jour, d'uniformité dans les informations fournies et de participation active de l'ensemble des fournisseurs de terrains. Cependant, certaines intercommunales l'utilisent tout de même pour diffuser leurs offres en bâtiments, terrains et halls-relais.

D'autres exemples de base de données nous ont été présentés lors de nos interviews avec les IDE.

La base de données « **Inventimmo** » développée par Citydev Brussels (ex. SRDB – Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capital) répertorie l'ensemble des biens immobiliers en Région de Bruxelles-Capitale. Elle représente un bon exemple de réussite et pourrait permettre d'améliorer la base de données « BSPACE ».

[...]

L'absence d'un outil centralisant les informations locales entraîne une méconnaissance de l'offre existante en Région wallonne tant pour les investisseurs belges que pour les investisseurs étrangers. Pourtant, la constitution d'une base de données géographiquement référencée reprenant tant les terrains occupés que les terrains disponibles, permettrait aux autorités régionales de disposer d'un outil de gestion en temps réel. Une réflexion doit donc être relancée sur l'outil BSPACE afin de l'améliorer et pouvoir ainsi répondre à la demande des entreprises. (*Ibidem*, pp. 13-15)

Actuellement, chaque intercommunale dispose de ses propres outils de promotion immobilière. De ce fait, un candidat investisseur souhaitant s'implanter en Wallonie ne dispose pas d'une vue globale de l'offre. Une plus grande transparence de l'offre existante semble donc nécessaire. (*Ibidem*, p. 22)

## 8.2. Une négligence des entreprises vis-à-vis des alternatives à la construction d'un bien neuf

Le travail de l'UWE a permis de mettre en avant différentes raisons qui permettent d'expliquer pourquoi certaines entreprises négligent l'option de la réutilisation du stock de bâtiments existants et, au final, choisissent de construire un bien neuf. Parmi ces raisons, nous trouvons tout d'abord le fait que les entreprises ne sont pas nécessairement bien informées des opportunités qu'offrent l'immobilier de seconde main. Il s'agit là d'un constat qui s'inscrit dans la confirmation du point précédent relatif à l'opportunité de mettre en place une base de données sur les bâtiments existants :

D'une manière générale, les entreprises soulèvent le fait qu'elles ne sont pas assez informées sur les opportunités de ventes de bâtiments existants dans les parcs d'activité. Une fois encore, ce constat confirme qu'une meilleure visibilité de l'offre existante favoriserait sans doute la demande. (*Ibidem*, p. 17)

Pour certaines entreprises interrogées, l'option de la construction neuve a été choisie en raison de certains freins à la réhabilitation :

Plusieurs freins à la réhabilitation ont aussi pu être mis en évidence lors de ces interviews. Parmi ceux-ci, deux ressortent particulièrement et semblent être rencontrés par la majorité des entreprises : la **mise en conformité** des bâtiments qui nécessite parfois de gros investissements pour les entreprises et l'éventuelle **pollution du sol** liée à une activité polluante passée. Une réflexion doit donc être menée pour lever ces différents freins et permettre un accès plus facile à la réhabilitation des bâtiments existants pour les entreprises. (*Ibidem*, p. 17)

Un autre facteur explicatif de l'insuffisante attractivité du stock bâti tient dans les difficultés qu'éprouvent les IDE à intervenir sur le marché de l'immobilier de seconde main :

Un deuxième constat issu des rencontres avec les IDE est la difficulté pour elles, de racheter des bâtiments existants en vue de les réhabiliter et de les revendre par après. Cette opération nécessite un financement sur fonds propres dont les IDE ne disposent pas forcément. Un soutien régional pourrait certainement aider les intercommunales dans cette démarche et pourrait leur conférer une meilleure maîtrise de leur foncier.

Il est à noter que cette pratique s'effectue déjà chez certains dans le cadre de la réhabilitation d'anciens bâtiments pour en faire des *Business Center* mis à la location pour des *start-up*, *spin-off*, PME et TPE, par exemple : le Centre Monnet, le Val Benoit, ...

Pour éviter de se voir confronter à cette difficulté, IDELUX-Finance pratique ce que l'on appelle : le leasing immobilier.

Le leasing immobilier est un contrat par lequel une société financière s'engage à acheter ou éventuellement à faire construire un immeuble à usage professionnel (des bureaux, une usine, des bâtiments administratifs, etc.) et à en procurer la jouissance (par exemple par un bail de longue durée) à son cocontractant. Pendant toute la durée du leasing, c'est la société de leasing qui reste propriétaire du bâtiment, l'entreprise qui l'utilise n'étant que « locataire » des biens qu'elle a fait acheter ou ériger.

Cette pratique est avantageuse tant pour l'intercommunale, qui reste propriétaire du bien durant toute la durée du leasing, que pour l'entreprise-locataire qui est exonérée du précompte immobilier et qui pourra acquérir le bien via une option d'achat à la fin de son bail. (*Ibidem*, p. 15)

### **8.3. Le potentiel de la destruction-reconstruction**

L'étude de l'UWE met en avant le potentiel insuffisamment valorisé de l'option de la destruction-reconstruction :

Selon Christophe Nihon, directeur de l'agence immobilière IMMOQUEST, une attention particulière doit être portée sur la démolition-reconstruction des bâtiments semi-industriels. Cette alternative permettrait de remettre sur le marché de grandes superficies de terrains actuellement occupés par de vieux bâtiments souvent non conformes aux nouvelles normes de construction, de sécurité et de durabilité et ne répondant ainsi plus aux exigences de plus en plus strictes des investisseurs :

- Isolation parfois manquante ;
- Normes incendie non conformes ;
- Dimensions du bâtiment inadaptées à l'activité de l'acquéreur (hauteur libre, suivi de la chaîne de production,...) ;
- ...

Selon une étude réalisée par IMMOQUEST, sur un stock de bâtiments logistiques et semi-industriels de 8 millions de m<sup>2</sup> en Wallonie, 1 million de m<sup>2</sup> est non conforme aux nouvelles tendances européennes de durabilité et de sécurité<sup>12</sup>. La démolition de ce vieux bâti pourrait potentiellement libérer 1 million de m<sup>2</sup> de terrains pour de nouvelles constructions.

Malgré cet avantage certain, la démolition nécessite tout de même de prendre en compte quelques éléments pouvant être rédhibitoires :

- Obtention du permis de démolition
- Démolition du bâtiment et évacuation des déchets (dangereux ou non)
- Dépollution du sol si nécessaire
- Adaptation des intrants en fonction des besoins
- ...

Cette procédure doit inévitablement être prise en compte dans le processus d'implantation de l'entreprise qui peut vite se décourager au vu des multiples démarches administratives qu'elle doit entreprendre.

Cette alternative pourrait faire l'objet d'une piste de recommandation future pour favoriser la remise en service de ces larges superficies de terrains. (*Ibidem*, p. 20)

## **9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

Le rapport intègre une section consacrée à des pistes de recommandation où les points suivants sont développés :

- l'élaboration d'une base de données ;
- la maîtrise foncière ;
- les aides octroyées pour le « *revamping* » des PAE ;
- une nouvelle aide financière pour un bâtiment ayant déjà été subsidié ;
- la sensibilisation des acteurs de terrain et des entreprises ;
- la construction de bâtiments modulables ;

---

<sup>12</sup> QuestStudy. L'immobilier semi-industriel sous la loupe – Vers une réurbanisation des zonings : un marché semi-industriel à reconstruire – Mars 2011

- la simplification et l'accélération des procédures administratives ;
- la pollution des terrains ;
- les partenariats public-privé.

Le point relatif à la maîtrise foncière développe les actions potentielles suivantes :

- l'application plus étendue du droit d'emphytéose dans les PAE ;
- l'utilisation du droit de vente à réméré ;
- l'utilisation du droit de préemption ;
- récupération à l'amiable des stocks dormants.

#### **10. Références citées dans la fiche de lecture**

Mérenne-Schoumaker B., 1975.- « L'étude des nouvelles localisations industrielles. Problème de méthodes et de sources », Bulletin de la Société géographique de Liège, n°11, pp. 97-128.  
URL : <https://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/70422>

#### **4. S. Heindricks et al., 2016.- Systèmes d'informations foncières et politiques publiques**

##### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Hendrickx S., Grandjean M., Marlier C., Zangl S., Ruelle C., Copée P., Defourny P. et Halleux J.-M., 2016.- *Systèmes d'informations foncières et politiques publiques*, rapport final de la subvention 2015-2016. CPDT.

Disponible à l'adresse suivante : <https://orbi.uliege.be/handle/2268/206620>

Numérotation en annexe 1 : W4

##### **2. Type de document et contexte du travail**

Rapport de recherche de la CPDT.

##### **3. Zone d'étude**

La Wallonie

##### **4. Lien avec la problématique du rapport**

7/10

##### **5. Résumé**

La recherche « Systèmes d'informations foncières et politiques publiques » a étudié les notions d'information et d'observation foncière afin d'évaluer la prise en compte de celles-ci pour mener à bien une politique d'aménagement du territoire efficace.

La recherche a été développée afin de rencontrer deux objectifs. D'une part, elle a permis d'inventorier et de préciser les besoins en termes d'information foncière pour ensuite confronter ces besoins aux données disponibles, afin d'évaluer les performances de celles-ci pour répondre aux besoins. Cette confrontation a été réalisée pour les thématiques suivantes : la fiscalité, le logement, les activités économiques et l'agriculture

D'autre part, la recherche a porté sur l'opérationnalisation du dispositif d'observatoire. Cette réflexion a permis de déterminer les missions potentielles de l'observatoire, les paramètres à prendre en compte pour l'observation, les aspects techniques pour la mise en œuvre de l'observatoire et les acteurs impliqués au sein de celui-ci.

##### **6. Questionnements et méthodologie**

Concernant le domaine des activités économiques, ce sont principalement des enquêtes auprès de témoins privilégiés qui ont permis d'apporter des réponses aux questions mentionnées ci-dessus.

##### **7. Données mobilisées**

Voir le point 6 ci-dessus

##### **8. Principaux résultats**

S'agissant du secteur des activités économiques, l'étude analysée confirme la nécessité d'améliorer le système d'informations :

Adopté en 2015, le plan Marshall 4.0 se structure autour de 5 axes dont l'un consiste en la « mobilisation du territoire à destination du développement économique » afin de renforcer l'attractivité du territoire. Cet objectif se traduit par différentes actions visant, entre autres, les sites à réaménager et les zones d'activités économiques. Parallèlement, la déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon énonce l'ambition de créer et développer des activités économiques sur le territoire, notamment via une amélioration de l'offre de terrains considérés comme attractifs pour les entreprises.

Ces politiques expriment indirectement le besoin d'une connaissance du foncier à vocation économique sur le territoire wallon. En effet, un inventaire des sites mobilisables à des fins économiques est un atout sérieux pour leur mise en œuvre. Il permet non seulement une meilleure connaissance du territoire concerné et peut alors servir d'outil d'aide à la décision, mais il peut aussi être utilisé à des fins commerciales, en visant un public d'investisseurs potentiels. A titre d'exemple, l'inventaire des terrains de la ville de Stuttgart remplit ces deux objectifs. Les données sur lesquelles repose cet inventaire sont présentées ci-dessous, une description plus complète de son fonctionnement est reprise dans la note de recherche n°54 de la CPDT (Leclercq & Meuris, 2014).

[...]

En région de Bruxelles-Capitale, la base de donnée Inventimmo gérée par Citydev répond de la même manière à ce besoin de connaissance du foncier (S. Hendrickx et al., 206, p. 84).

L'amélioration du système d'informations se justifie notamment vis-à-vis des besoins exprimés par les autorités wallonnes afin d'objectiver les équilibres quantitatifs entre l'offre et la demande. Cette thématique recoupe le sujet de « l'expertise ZAE » développée à la section 2 ci-dessus :

En Wallonie, en 2015, 1,6 % du territoire est inscrit au plan de secteur en tant que zones destinées aux activités économiques. Une majorité de ces zones est gérée par un nombre restreint d'opérateurs : les intercommunales de développement économique et les ports autonomes. Sur certaines parties du territoire régional, les zones d'activité économique présentent un taux d'occupation proche de la saturation. L'objectivation de cette saturation n'est toutefois pas possible « spontanément » pour l'autorité régionale et il lui est nécessaire de passer par des recherches scientifiques, dont une part importante du temps de travail est consacrée à la collecte des données auprès des différents opérateurs. Bien qu'elles soient utiles à plusieurs acteurs, la ponctualité de ces recherches implique que leurs résultats perdent de leur pertinence sur le long terme.

Dans les zones où les taux d'occupation du foncier sont élevés (et donc où les disponibilités sont faibles), plusieurs solutions peuvent être combinées pour permettre de rencontrer la demande en terrains des entreprises. D'une part, la création de nouvelles ZAE, dont il est alors nécessaire de déterminer la localisation optimale. Une telle décision nécessite l'analyse de données micro-spatiales relatives aux zones considérées (accessibilité, incidence sur les zones agricoles, contraintes géotechniques...). D'autre part, la mise en œuvre des potentialités dans les ZAE déjà existantes (sites densifiables, sites inactifs...). L'identification des potentialités en question ne peut se faire sans l'analyse de données relatives à l'occupation du sol dans les ZAE et à l'(in-)activité des entreprises qui y résident. A ce sujet, la Cellule de Développement Territorial a fait part à l'équipe de recherche de son intérêt pour l'utilisation de ratios, tels la superficie occupée par emploi ou bien le rapport de la surface réellement urbanisée sur la surface totale. La volonté de conférer un caractère durable aux nouveaux développements élargit l'éventail de données qu'il est nécessaire de considérer.

Dans le cadre du développement de l'offre foncière, des problèmes d'ordre pratique sont rencontrés par les opérateurs ; problèmes auxquels une meilleure disponibilité d'informations foncières pourrait répondre. Le premier concerne la nécessité de compensations planologiques. Le mécanisme vise à une protection de la superficie non urbanisable du territoire wallon. Dans l'hypothèse où une zone non urbanisable au plan de secteur devait être transformée en zone urbanisable (dans ce contexte, à des fins économiques) il est nécessaire, en échange, de transformer une zone urbanisable en zone non-urbanisable. Or, dans certaines parties du territoire wallon, plus densément urbanisées que d'autres, les disponibilités foncières pour ce genre d'opération sont peu nombreuses. Une fois le terrain identifié, un second problème apparaît puisqu'il est nécessaire d'en contacter le propriétaire et, à ce propos, la qualité de données cadastrales transmises par l'Administration Générale de la Documentation Patrimoniale n'est pas toujours satisfaisante. Après avoir identifié les parcelles qui serviront à la compensation ainsi que les propriétaires de ces parcelles, se pose la question du montant de l'indemnisation qu'ils sont en droit de recevoir. (Ibidem, p. 85)

Un autre élément mis en exergue correspond au sujet de l'information sur l'équipement des zones et sur les liens entre types d'équipements et types d'activités :

Au-delà de caractéristiques directement relatives au foncier, l'attrait d'investisseurs dépend inévitablement de l'équipement qui y est proposé. Le projet du décret infrastructures du Gouvernement wallon (qui fixe des objectifs en termes d'équipements pour les ZAE, mais aussi en termes de gestion durable du foncier) traduit d'ailleurs la conscience de ces enjeux. Une vision d'ensemble de l'état des équipements dans les zones d'activité, une connaissance des zones mieux dotées et de celles qui nécessitent des investissements plus conséquents, serait un atout pour une bonne gestion globale de ces zones.

De plus, une meilleure connaissance des équipements qui accompagnent les terrains, si elle est couplée avec des informations sur les activités qui y prennent place permettrait d'évaluer l'adéquation de l'un avec l'autre. En d'autres mots, les activités qui prennent place dans des zones présentant des caractéristiques spécifiques font-elles usage de ces caractéristiques ? Une étude de 2011 sur l' « identification du potentiel territorial permettant le développement de nouveaux projets le long du réseau wallon des voies navigables » (TELLER J. et al., 2011) mettait en avant le fait que, dans les zones gérées par les Ports Autonomes wallons, certaines concessions sont inactives ou ne font pas utilisation de la voie d'eau. Des exigences plus strictes en matière d'activité sur les sites gérés par les ports pourraient permettre de dégager certaines surfaces stratégiques. Un raisonnement similaire s'applique aux concessions actives mais qui ne font pas utilisation de la voie d'eau et pourraient donc être localisées sur d'autres terrains, générant ainsi des disponibilités pour de potentiels investisseurs dans des activités faisant un usage significatif de la voie d'eau. La bonne utilisation des voies d'eau par les entreprises sur les zones gérées par les Ports Autonomes est d'autant plus importante que ces terrains sont rares et représentent une opportunité pour la Wallonie de profiter de sa position centrale au sein de l'Europe.

L'utilisation de données relatives aux activités des entreprises s'applique également à d'autres situations :

- l'usage du transport ferroviaire par les entreprises présentes sur des terrains connectés au rail ;
- la présence dans les zones d'activités économiques industrielles d'entreprises qui ont effectivement une activité industrielle et non de commerce de détail ;
- ... (Ibidem, pp. 85-86)

Ce travail de la CPDT sur l'information foncière souligne également que la mise en place d'un observatoire est un préalable indispensable à la mise en place d'une stratégie territoriale digne de ce nom :

La centralisation des données relatives au foncier à vocation économique, mais aussi des données concernant les équipements et les activités en lien avec ce foncier, permettrait une identification plus aisée des enjeux régionaux concernant ce type de terrains. L'alimentation de cette base de données mettrait idéalement à contribution les différents acteurs (principalement les IDE et les PA) qui en tirent en retour un avantage via la meilleure visibilité qu'un point de contact unique apporterait au foncier disponible. Cette centralisation de données ne retirerait pas aux opérateurs leurs compétences actuelles, mais un tel mécanisme d'alimentation de la base de données permettrait à l'autorité régionale d'avoir une vision régulièrement mise à jour de la situation sur son territoire.

Un accès plus aisément aux données permettrait également un meilleur suivi de la stratégie mise en place pour répondre aux enjeux préalablement identifiés. S'il est décidé de favoriser un type d'activité donné à un endroit donné du territoire, il est nécessaire de vérifier si les activités qui s'y développent correspondent bien à ce qui était désiré/programmé. Si le suivi réalisé met en évidence un écart trop important entre la situation observée et ce qui avait été programmé, la Région wallonne devrait disposer d'un mécanisme de type « sonnette d'alarme » qu'elle pourrait actionner et qui lui permettrait, à tout le moins, d'attirer l'attention sur la situation en question (par exemple, s'il est constaté que les terrains mouillés sont utilisés par des activités qui ne profitent pas de l'accès du terrain à la voie d'eau, ou bien si trop d'activités de commerce se développent dans les ZAEI). (Ibidem, p. 86)

## **9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

Voir le point 8 ci-dessus.

## **10. Références citées dans la fiche de lecture**

Leclercq A. et Meuris C., 2014.- Méthodologie pour une optimisation du recensement des sites à réaménager : enseignements de la table ronde et perspectives pour la Wallonie, CPDT, Notes de Recherche, n°54.

Teller J., Gathon H.-J., Rigo P., Danoh C., Xhignesse G. et De Wispelare F., 2011.- *Identification du potentiel territorial permettant le développement de nouveaux projets le long du réseau wallon des voies navigables*, Rapport d'expertise de la CPDT.

## Chapitre II. Les politiques d'accueil de l'activité économique dans les pays/régions limitrophes à la Wallonie

### ***Introduction***

L'analyse de la situation dans les pays et régions limitrophes à la Wallonie est présentée par le biais de neuf fiches de lecture. Les références bibliographiques de ces neuf fiches sont les suivantes (par ordre de présentation) :

1. Lambotte J.-M., Halleux J.-M., Girolimeto F et Labbeuw F.-L., 2010.- *Gestion des zones d'activités économiques existantes. Présentation des résultats et des propositions avant évaluation par les experts*, CPDT, Thème 1B.
2. Vandermeer, M.-C., 2016.- *La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ?* Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences, Université de Liège.
3. Vandermeer, M.-C. et Halleux J.-M., 2017.- « Evaluation of the spatial and economic effectiveness of industrial land policies in northwest Europe », *European Planning Studies*, Vol. 25, n°8, pp. 1454-1475.
4. Loiseau V., 2009.- *Le changement institutionnel et la politique en matière de parcs d'activité. La situation au Royaume-Uni et aux Pays-Bas*, Mémoire de Bachelier en Sciences géographiques, Université de Liège, inédit.
5. Fontaine P., 2010.- *Les parcs d'activité économique en Flandre*, CPDT, Notes de Recherche, n°13.
6. van der Krabben E., 2009.- « Développement par les pouvoirs publics des parcs industriels aux Pays-Bas : débat politique et stratégies alternatives », *Territoire(s) wallon(s)*, n°3, pp. 146-158.
7. J. Serrano et Demazière C., 2009.- « Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel. Les tensions au niveau local, le cas de l'agglomération de Tours (France) », *Territoire(s) wallon(s)*, n°3, pp. 123-134.
8. C. Demazière (dir), 2012.- *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, Rapport de recherche pour le PUCA, programme « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires », Université de Tours.
9. Lamy A., 2017.- *Attractivité territoriale : perspectives pour la métropole liégeoise*, Mémoire réalisé en vue de l'obtention du titre de Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.

La sélection de ces travaux s'est opérée sur la base de deux critères principaux. Naturellement, le premier critère sur lequel notre sélection s'est opérée correspond à la concordance avec la problématique du rapport. Au-delà de ce premier critère, la sélection s'est également opérée en privilégiant des documents de synthèse. Par exemple, s'agissant des Pays-Bas et, dans une moindre mesure de l'Angleterre, il existe une littérature relativement abondante et nous n'analysons ici que des documents qui en présentent la synthèse.

## **1. J.-M. Lambotte et al., 2010.- Gestion des zones d'activités économiques existantes**

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Lambotte J.-M., Halleux J.-M., Girolimeto F et Labbeuw F.-L., 2010.- *Gestion des zones d'activités économiques existantes. Présentation des résultats et des propositions avant évaluation par les experts*, CPDT, Thème 1B.

La recherche dont les résultats sont présentés dans le rapport analysé a été réalisée dans le cadre de la CPDT. Elle s'est inscrite dans la thématique de **l'efficacité spatiale des politiques d'accueil de l'activité économique** et elle avait pour objectif de répondre à deux questions liées à la gestion des zones d'activités existantes en Wallonie :

- d'une part, pour le sujet de l'utilisation parcimonieuse du sol : quelles sont les mesures favorisant une densification des parcs d'activités économiques existants tout en assurant le renforcement de leur attractivité ainsi que le développement des entreprises qui s'y trouvent ?
- d'autre part, pour le sujet de la mixité raisonnée des fonctions : comment optimiser le recours aux modes alternatifs et ainsi minimiser la dépendance à la voiture, c'est à dire comment mettre en adéquation le profil de mobilité des entreprises avec le profil d'accessibilité des parcs d'activités existants ?

Afin de répondre à ces questions, des investigations ont été menées en Wallonie et au sein de quatre territoires voisins : les Pays-Bas, la Flandre, le Grand-Duché de Luxembourg.

Le rapport dont la référence est mentionnée compte une quarantaine de pages. Il est accompagné d'un résumé en quatre pages (officiellement, le rapport correspond au résumé ; le rapport en tant que tel correspond lui à une annexe). Ces deux documents sont disponibles à l'adresse suivante : <http://orbi.ulg.be/handle/2268/105271>

Le rapport et son résumé sont accompagnés d'annexes :

- l'annexe 1 correspond à une version longue du rapport ;
- l'annexe 2 porte sur les Pays-Bas ;
- l'annexe 3 porte sur la Flandre
- l'annexe 4 rassemble des exemples de bonnes pratiques ;
- l'annexe 5 porte sur le Nord-Pas-de-Calais ;
- l'annexe 6 porte sur les résultats de l'évaluation de propositions par des experts.

À l'exception de l'annexe 6 (disponible à l'adresse <http://orbi.ulg.be/handle/2268/112862>), les autres annexes ne sont pas disponibles en ligne. Elles ont toutefois été intégrées à l'annexe 1 du présent rapport.

Numérotation en annexe 1 : PRL1

### **2. Type de document et contexte du travail**

Recherche de commande réalisée dans le cadre de la CPDT à la demande du Gouvernement wallon

### **3. Zone d'étude**

Le travail porte sur la Wallonie ainsi que sur plusieurs territoires voisins : la Flandre, les Pays-Bas, le Nord-Pas-de-Calais et le Grand-Duché de Luxembourg.

### **4. Lien avec la problématique du rapport**

8/10

## 5. Résumé

Les objectifs de l'étude sont de deux ordres :

D'une part, il s'agit de réfléchir à la mise en œuvre de diverses mesures favorisant une densification des parcs d'activités économiques existants tout en assurant le renforcement de leur attractivité et en permettant le développement des entreprises qui s'y trouvent. Pour ce faire, une analyse de type *benchmarking* a dû être menée dans les régions voisines avant que les opérateurs de développement économique et les autorités locales ne soient interrogés quant à l'implémentation des mesures identifiées.

D'autre part, il s'agit de réfléchir à la mise en adéquation du profil de mobilité des entreprises avec le profil d'accessibilité des parcs d'activités existants en vue d'optimiser le recours aux modes alternatifs et ainsi de minimiser la dépendance à la voiture. (J.-M. Lambotte et al., 2010, p. 1)

## 6. Questionnements et méthodologie

La préparation du rapport s'est appuyée sur les démarches suivantes :

Pour procéder à ce *benchmarking* [relatif à la densification des parcs d'activités économiques], nous avons réalisé, pour chaque territoire, une analyse des quelques éléments évoqués à ce propos dans leur plan stratégique de développement territorial et à l'analyse de la littérature scientifique (littérature uniquement abondante aux Pays-Bas). Pour approfondir de nombreux aspects, il a fallu contacter divers interlocuteurs s'occupant de la gestion concrète des parcs d'activités et des experts de la thématique au sein du monde scientifique ou de l'administration dans les quatre territoires concernés.

Ce *benchmarking* associé aux résultats de précédents travaux sur le thème des ZAE a permis d'identifier et de préciser un ensemble de mesures permettant aux opérateurs d'inscrire leur gestion des parcs d'activités dans une plus grande parcimonie, sans toutefois porter atteinte à leur attractivité.

La seconde partie de la recherche se rapporte à la mixité des fonctions. Il s'agit de réfléchir à la transposition au sein des parcs d'activités existants wallons des concepts néerlandais de la politique ABC et du zonage environnemental. De la sorte, il s'agit de mettre la bonne entreprise au bon endroit en vue d'une limitation de la dépendance à la voiture tout en limitant les nuisances ressenties par les riverains des quartiers d'habitat voisins.

Les propositions formulées à ce propos ont été ajustées à la réalité du terrain partout en Wallonie, tenant compte de l'offre en alternatives à la voiture et de l'importance de la demande issue des entreprises. Nous avons en effet cherché à moduler ces propositions en vue de se conformer avec l'objectif de renforcer l'attractivité des PAE (ou à tout le moins, éviter de déforcer celle-ci). De plus, vu la demande du comité d'accompagnement de rechercher des pistes en vue d'une meilleure accessibilité des PAE par les alternatives à la voiture, une analyse de cet aspect a dû être menée en ayant recours notamment aux données du Diagnostic fédéral sur les déplacements domicile-travail de 2008 et aux résultats des cartes d'accessibilité<sup>13</sup>. Ces examens ont permis de proposer une méthode pour procéder au découpage des PAE existants selon leur profil d'accessibilité afin de combattre la dépendance à la voiture sans nuire à l'attractivité de ces derniers.

Pour finir, chacune des mesures préconisées en vue de densifier les PAE existants tout en renforçant leur attractivité et les diverses pistes tracées en vue l'implémentation en Wallonie d'une politique visant à mettre la bonne entreprise au bon endroit ont été soumises à l'évaluation des divers experts. A cette occasion des représentants de chacune des 8 intercommunales de développement économique ont été interrogés. De même, des membres du service de l'urbanisme de 5 communes et villes (Charleroi, Verviers, Mouscron, Seraing et Marche-en-Famenne) ont été interrogés. De plus, ont pu nous faire part de leur avis des experts issus de l'AWEX-OFI, de l'UWE, de la DGO3-DPA, de l'ISSEP-Service des risques accidentels, de la SRWT et d'Inter-Environnement Wallonie. Au total, 39 personnes représentant 19 organismes ont été interrogées. (*Ibidem*, pp. 1-2)

## 7. Données mobilisées

Voir le point 6 ci-dessus.

<sup>13</sup> Voir les sites : [http://cpdt.wallonie.be/?id\\_page=73](http://cpdt.wallonie.be/?id_page=73) et <http://cartocit1.wallonie.be/cpdt>

## 8. Principaux résultats

Nous reprenons ci-dessous une synthèse des résultats obtenus dans le cadre du *benchmarking* relatif à la gestion parcimonieuse des zones d'activités économiques :

### L'importance accordée à la thématique dans la politique de développement territorial

Le souci d'une gestion parcimonieuse est peu mis en avant dans la politique sectorielle relative aux zones d'activités dans la plupart des territoires voisins. A cet égard, les Pays-Bas font office d'exception. Bien que dans les trois autres territoires étudiés, les documents stratégiques d'aménagement du territoire prônent de façon très explicite et répétée une densification de l'urbanisation au sens général (en particulier pour le logement), ce souci n'est guère mis en avant dès que l'on aborde la politique sectorielle des zones d'activités. Le souci majeur de la politique sectorielle relative aux ZAE dans les quatre territoires voisins est, comme en Wallonie, d'arriver à mobiliser à temps suffisamment de terrains en ZAE pour répondre aux besoins des entreprises sans freiner le développement économique.

Aux Pays-Bas, la gestion parcimonieuse du sol dans les *bedrijventerreinen* est clairement un objectif important évoqué dans les documents édictés par l'État néerlandais sur la politique de l'aménagement du territoire (cf. *Nota Ruimte*) ou sur la politique sectorielle des ZAE (*Covenant bedrijventerreinen 2010-2020*).

Pour répondre à l'objectif de disposer de suffisamment de terrain tout en assurant une gestion parcimonieuse, trois des quatre territoires analysés se sont dotés d'une comptabilité spatiale ou inventaire de l'offre et de l'occupation au sein des ZAE (seul le Nord-Pas-de-Calais ne dispose d aucun inventaire actualisé). Ce sont toutefois les Pays-Bas, avec leur base de données IBIS, qui offrent de loin le plus d'informations pertinentes et actuelles. Celle-ci est remise à jour annuellement. Elle est alimentée par les communes et coordonnée par les provinces. Elle fournit notamment des données sur les ventes annuelles (volume et prix), sur l'occupation, sur l'importance des terrains à restructurer ou en cours de restructuration...

### Les densités d'emploi et les prix pratiqués au sein des ZAE

Des statistiques relatives à la densité d'emplois par ha au sein des zones d'activités économiques existent aux Pays-Bas et dans la Région du Nord-Pas-de-Calais. La densité d'emploi moyenne au sein des zones d'activités néerlandaises est très élevée (46 travailleurs/ha), en comparaison des valeurs correspondantes en Région wallonne (17 emplois/ha)<sup>14</sup>. La moyenne wallonne est donc près de trois fois inférieure à la moyenne néerlandaise.

Une partie significative du différentiel de densité entre la Wallonie et les Pays-Bas doit tenir dans le fait que des secteurs d'activités très extensifs sur le plan spatial (comme la première transformation du bois ou la sidérurgie) sont fort présents en Région wallonne. De plus, tandis que l'ensemble des *bedrijventerreinen* concentrent 2,1 sur les 7,3 millions d'emplois que compte le territoire néerlandais en 2003 (soit une proportion de 31 %), la proportion équivalente en Région wallonne approche à peine les 12 %. Ce différentiel s'explique lui-même pour une large part par des fortes différences dans la structure économique de ces deux territoires (faible présence d'activités marchandes en Région wallonne, en particulier dans l'industrie et les services aux entreprises). Une autre explication tient dans l'antériorité de la politique d'aménagement du territoire aux Pays-Bas par rapport à la Belgique. Les néerlandais ont plus précocement procédé au découpage de l'urbanisation entre espaces dévolus à l'habitat et espaces affectés à l'industrie. Tandis que les néerlandais planifiaient leur territoire et créaient leurs premiers parcs d'activités dès l'entre-deux-guerres, il a fallu attendre le début des années 60 pour voir les principes du zonage être appliqués en Belgique. Remarquons toutefois que la densité d'emplois aux Pays-Bas ne diminue pas entre 1996 et 2003 (très légère hausse de 46 à 46,5 emplois/ha), ce qui montre que les néerlandais continuent d'assurer une très haute densité au sein des nouveaux parcs d'activités et dans les terrains nouvellement commercialisés au sein des parcs existants.

Notons que la province du Limbourg néerlandais présente une densité de 30,2 emplois/ha. C'est plus encore avec ce chiffre qu'avec la moyenne nationale (46,5 emplois/ha) qu'il convient de comparer la situation des différentes provinces wallonnes (à l'exception peut-être de la Province du Brabant wallon qui mériterait de se comparer avec celle du Noord-Brabant – 44,6 emplois/ha en moyenne – vu la proximité qu'elles ont toutes deux avec de grandes métropoles et vu le développement endogène fortement tourné vers les nouvelles technologies qu'elles connaissent).

<sup>14</sup> La densité d'emploi obtenue au sein des parcs d'activités wallons gérés par les intercommunales de développement économique a été obtenue en croisant le volume de travailleurs recensés au sein de ces parcs d'activités selon Wallonie Développement (127 250 travailleurs) et le nombre d'ha de terrains vendus par les IDE en leur sein au 30 juin 2006 (7477 ha).

En France, dans la Région Nord-Pas-de-Calais, la densité moyenne au sein de l'ensemble des ZAE s'élevait en 2001 à 28,4 emplois/ha occupé, valeur 67 % plus élevée que la moyenne wallonne. Cette valeur est à peine moins élevée que celle obtenue dans la Province du Limbourg néerlandais. Si l'on retire les 20 % de l'ensemble des surfaces des zones d'activités du Nord-Pas-de-Calais qui sont situés dans la métropole lilloise, la densité de l'ensemble du reste des ZAE de la Région diminue clairement. Elle s'élève toutefois toujours dans ce cas aux alentours de 24 emplois/ha, ce qui reste environ 40 % plus élevé que la moyenne pour les PAE wallons.

[...]

La recherche montre clairement l'importance du lien entre les niveaux de prix pratiqués au sein des ZAE, leur éloignement des grands pôles urbains métropolitains et la densité d'emploi en leur sein. Il n'est donc pas étonnant que ce soit aux Pays-Bas que l'on rencontre à la fois les prix de vente moyens au sein des ZAE les plus élevés et la densité d'emploi la plus élevée. A l'intérieur des territoires étudiés, cette relation entre prix des terrains et densité d'emploi est aussi assez nette. Cette observation tend à confirmer l'idée que le fait de pratiquer de bas prix de terrains en ZAE incite une part significative des entreprises à être peu économies en terrains.

Nous n'avons pas pu obtenir de données pertinentes et récentes sur les prix de vente des terrains en ZAE au sein de chacun des quatre territoires voisins étudiés, à l'exception des Pays-Bas. En 2006, le prix moyen des terrains en ZAE s'y élevait à près de 110 €/m<sup>2</sup>. Pour la seule Province du Limbourg, ce chiffre descendait à 95 €/m<sup>2</sup>. Il semble aussi que de tels tarifs voisins de 100 €/m<sup>2</sup> sont également très fréquemment rencontrés dans le *Vlaamse Ruit* (losange flamand reliant Bruxelles, Gand, Anvers et Louvain). En dehors de cet espace flamand où la pénurie persistante en terrains fait grandement grimper les prix, le reste du territoire connaît des prix le plus souvent inférieur à 60 ou 70 €/m<sup>2</sup>. C'est le cas dans le Limbourg, dans le Westhoek et dans quelques autres zones éloignées de Bruxelles mais proches de la frontière linguistique. Dans le Nord-Pas-de-Calais, les chiffres obtenus remontent à la période 2000-2002. A l'époque, les prix moyens montaient à 22,5 €/m<sup>2</sup> pour l'ensemble du territoire. Derrière cette moyenne globale se cachaient les moyennes régionales suivantes : 33,5 €/m<sup>2</sup> dans la métropole lilloise, 17,0 €/m<sup>2</sup> dans le Bassin Minier (Valenciennes, Douai, Lens, Béthune) et 9,0 €/m<sup>2</sup> dans le reste du territoire (hors région côtière : Dunkerque et Calais). De tels prix, vieux d'une dizaine d'années doivent sans doute être aujourd'hui relevés d'au moins quelques dizaines de pourcents. Au Luxembourg, nous n'avons pas pu obtenir de réponses à nos questions à ce sujet.

Dans chaque territoire, les grandes différences de prix des terrains en ZAE caractérisant les diverses sous-régions s'expliquent fortement par l'éloignement des grands pôles urbains. Par ailleurs, ces prix semblent avoir un fort impact sur l'importance relative de la consommation d'espace par travailleur (des prix élevés incitant à plus de parcimonie). Toutefois, cette moindre consommation d'espace en cas de hauts prix de vente s'explique elle-même en partie par une certaine ségrégation spatiale du type d'activité selon leur degré d'intensité spatiale. Au sein des activités les plus intensives spatialement, beaucoup d'entreprises sont assez peu sensibles au prix des terrains mais sont à la recherche d'une proximité avec les pôles urbains, surtout les agglomérations où se concentrent les fonctions métropolitaines comme Bruxelles, la Randstad, Luxembourg, Lille... Ce sont surtout les services aux entreprises, plus précisément le tertiaire industriel de commandement et d'innovation, qui sont attirés par la proximité des grands pôles urbains plutôt que par de bas prix de vente. A l'opposé, un nombre non négligeable d'entreprises relevant d'activités moins intensives spatialement, liées notamment à la logistique et au commerce de gros de marchandises à faible valeur ajoutée, à l'industrie de première transformation du bois... sont très sensibles au facteur prix du terrain. Entre ces deux extrêmes, il semble que l'impact d'écart de prix de quelques 10 ou 30 euros/m<sup>2</sup> sur l'attrait ou non de tel parc d'activités plutôt que tel autre soit relativement modéré pour une très large partie des secteurs d'activités. Il n'existe toutefois pas encore de résultats de recherche probants sur un tel sujet. Le lien entre prix des terrains en parcs d'activité et leur attractivité pour les entreprises vue dans leur diversité est ici un champ de réflexion qui nécessiterait de vastes compléments d'analyse.

Dans tous les territoires étudiés, le prix de vente des terrains en ZAE est nettement inférieur à celui qui est de mise au sein du marché foncier à vocation résidentielle. Il semble d'ailleurs que le décrochage entre prix des terrains en ZAE et en zone d'habitat a eu tendance à se renforcer au cours du temps en Région wallonne et dans la plupart des territoires étudiés. Ainsi, aux Pays-Bas, les prix pratiqués pour le logement sont en moyenne de trois à quatre fois supérieurs à ceux des terrains en ZAE. En Nord-Pas-de-Calais, entre 2000 et 2002, ce différentiel était voisin de 50 %. Pour partie, ce différentiel entre ces deux types de foncier est partout à l'origine d'un surcroit de demandes en terrains au sein des ZAE. En effet, les faibles prix en ZAE renforcent le mouvement de séparation entre activités et logements même pour des activités tout à fait compatibles avec l'habitat. Dans le même temps, ce différentiel incite également des propriétaires d'immeubles à vocation économique situés en centre

urbain à opérer une plus-value en modifiant l'usage de leur immeuble au détriment de l'activité économique.

### **Règles imposées aux entreprises qui s'installent dans un PAE**

Il n'existe nulle part au sein des régions étudiées de règles générales communes à tout le territoire au sujet des prescriptions urbanistiques ayant un impact direct sur la densité d'occupation au sein des PAE. Les règles à ce sujet sont décidées au cas par cas, commune par commune, voire parc d'activités par parc d'activités au travers des règlements associés aux plans communaux d'aménagement, aux plans particuliers d'aménagement ou à travers d'autres types de documents (charte urbanistique...).

Comme en Région wallonne, les règles qui y régissent les PAE imposent très souvent un recul minimal et contrarient donc la possibilité de construire en mitoyen, sauf en cas de dérogation (excepté aux Pays-Bas). Si, comme en Wallonie, ces règles sont très variables d'un PAE à l'autre et attestent parfois d'une absence de préoccupation vis-à-vis de la gestion parcimonieuse du sol, il est fréquent d'y retrouver des règles qui imposent un recul minimal assez réduit. Ainsi, dans le Plan d'aménagement général (PAG) de plusieurs communes luxembourgeoises, il est prévu que la distance des constructions sur les limites de propriété soit égale ou supérieure à la moitié de leur hauteur, avec un minimum de six mètres sur un alignement de voie publique et un minimum de quatre mètres sur les autres limites. Dans le territoire de Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU), le minimum est fixé à seulement 3 mètres. Pour les hauts bâtiments, l'angle entre le point haut du bâtiment et le sol vu depuis la limite de parcelle ne peut excéder 60°. Cet angle assure que le recul minimal soit de peu supérieur à la moitié de leur hauteur. Si le recul minimum est systématiquement évoqué dans les prescriptions, il est plus rare de rencontrer une limite maximale à ce recul vis-à-vis d'une ou plusieurs limites de parcelles.

Dans toutes les régions étudiées, il est par ailleurs fréquent, qu'à côté de ces règles sur le recul minimal, il soit rendu possible de construire sur la limite de parcelle. Dans un tel cas, il est parfois recommandé que les murs mitoyens aient une double peau et soient associés à une hauteur de bâtiments n'excédant pas 5 ou 7 mètres. Au Grand-Duché, il est par ailleurs exigé qu'une convention entre voisins soit signée en cas de construction en limite de parcelle. Aux Pays-Bas, cette possibilité de construction sur la limite de la parcelle est quasi une règle générale. Il est donc très fréquent de rencontrer des entreprises néerlandaises dont un ou deux côtés du bâtiment sont situés à la limite de la parcelle.

Le rapport entre la surface au sol des constructions et la surface totale de la parcelle est en général utilisé sous la dénomination du coefficient d'occupation du sol (ou COS). Le COS maximal est un paramètre qui est souvent imposé au sein des prescriptions urbanistiques en France, en Belgique (Flandre et Wallonie), au Grand-Duché et aux Pays-Bas. Aux Pays-Bas, on a pu trouver des valeurs maximales de 0,75 pour certains PAE. Le Règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune fixe la valeur maximale du COS à 0,8. Toutefois, lorsque ce COS est précisé dans les PAG communaux cette valeur est en général abaissée (65 % ou 50 % par exemple). Dans le cas contraire, c'est bien le COS maximal de 0,8 qui sert de référence au Grand-Duché même s'il est impossible d'atteindre un tel pourcentage de superficie construite en vertu des règles en application relatives au recul vis-à-vis des limites de parcelles.

En Région wallonne, lorsqu'il est spécifié, le COS maximal varie d'un parc à l'autre. Il dépasse rarement 0,6. Il est même, dans certains rares cas, maintenu à une portion de la parcelle bien inférieure (par exemple 30 % dans le cas du Liège Science Park).

Une prescription fréquemment rencontrée dans tous les territoires étudiés concerne la hauteur maximale au niveau du faîte de la toiture. Aux Pays-Bas, les prescriptions accompagnant le plan d'affection relatif au parc d'activité Majoppeveld à Roosendaal prévoient des hauteurs maximales variables en fonction de la proximité ou non des quartiers d'habitat. Tandis que cette hauteur est limitée à 8 mètres aux abords immédiats du tissu résidentiel, elle grimpe à 12 mètres maximum dès que l'on s'en éloigne d'au moins 200 mètres.

Au Luxembourg, il est fréquent d'avoir recours à un Coefficient maximal d'utilisation du sol (CUS maximal), à savoir le rapport entre le volume de la construction et la surface totale de la parcelle. A l'article 23 de ce règlement, le rapport volume sur surface de la parcelle est limité à un maximum de 10 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>. Les divers PAG qui abordent ce paramètre préconisent cependant des valeurs maximales nettement inférieures (4,5, 5, 6 ou 8 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>).

Il est fréquent en France, en Belgique et au Grand-Duché (plus rarement aux Pays-Bas) que les prescriptions urbanistiques relatives aux PAE comportent une obligation de maintenir en tant qu'espace vert une partie de la surface de chaque parcelle. Souvent, cette proportion est limitée à 10 %. Aux Pays-Bas, vu l'absence de telles obligations dans la majorité des parcs d'activités, il est très fréquent

de rencontrer des entreprises où bâtiments, parkings, aires de manœuvre et de stockage couvrent 100 % de la superficie de la parcelle.

Pour la plupart des parcs d'activités, des normes minimales d'offre en parking sont préconisées. Si ces prescriptions ont tendance partout à ne guère s'inscrire dans la perspective d'une gestion parcellaire du sol, c'est en raison du fait que leur objectif est d'éviter la présence de stationnement en voirie, ce qui aurait un impact négatif sur la fluidité du trafic et sur la facilité qu'ont les camions à procéder à leurs manœuvres. Ce n'est qu'en vertu de la politique ABC que certaines communes néerlandaises ont cherché à imposer des normes maximales de stationnement dans les PAE situés aux abords de gares secondaires ou de lignes de tram (soit des sites en zone B). Il semble toutefois qu'elles ont souvent dû revoir leurs prétentions à la baisse par rapport à ce qui était recommandé par le niveau national via le complément à la quatrième note sur l'aménagement du territoire (*VINEX*).

Dans les autres pays, des règles contraignantes à ce propos ne sont mises en avant que dans le cadre de projets d'urbanisation mixtes s'implantant dans des lieux bénéficiant d'une bonne accessibilité en transport en commun (cf. projet de l'Union à Roubaix-Tourcoing).

#### **Mesures prévues pour densifier les PAE une fois les terrains vendus**

En Flandre, nous avons observé une politique volontariste en vue de remobiliser les réserves de terrains disponibles au sein des ZAE (tant celles en possession des entreprises installées dans les PAE ou dans les autres ZAE inscrites au plan de secteurs que les terrains non encore mis en œuvre au sein des ZAE non gérées par un opérateur public). Pour connaître à tout moment l'offre disponible en ZAE, le Gouvernement a mis en place un inventaire dynamique, sous la houlette de l'*Agentschap Ondernemen*<sup>15</sup> en partenariat avec les POM (*Provinciale Ontwikkelings Maatschappij*). L'inventaire comprend, pour chaque parcelle, diverses informations comme la superficie, la disponibilité du terrain et des constructions, l'état du terrain... Un système de codification permet de caractériser chaque parcelle (FONTAINE P., 2010, pp. 68-69).

En 2004, un décret du Gouvernement flamand<sup>16</sup> a reprécisé les missions des POM, soit l'équivalent des Intercommunales de développement économique (IDE). Dans le domaine des ZAE, ce décret précise que les POM interviennent dans :

- le développement de nouveaux terrains industriels ;
- la restructuration de terrains détériorés ou fortement pollués ;
- l'inventorisation des parcelles non utilisées ;
- la gestion durable des terrains industriels (*parkmanagement*).

En ce qui concerne l'inventaire des parcelles non utilisées, des projets *Onderhandelingsteams Onbenutte Bedrijventerreinen* (équipes de négociation), subsidiés par la Région flamande à concurrence de 85 %, ont démarré, dans les POM en 2005, sous la direction de l'*Agenschap Ondernemen*. Ces projets ont comme principaux objectifs :

- une première phase qui consiste en l'établissement d'un inventaire des terrains industriels inoccupés et leur intégration dans la base de données GIS de l'*Agenschap Ondernemen* ;
- une deuxième phase au sein de laquelle diverses actions sont prévues :
  - l'élaboration d'avant-projets d'activation des parcelles « activables » ;
  - la prospection et la négociation avec les propriétaires de parcelles, en collaboration avec les communes ;
  - la mise en place d'un centre de compétence et d'un cadre structurel au sein des POM pour l'activation des parcelles inutilisées.

Pour l'ensemble de la Flandre, ces projets ont permis l'activation<sup>17</sup> de 478 ha de terrains industriels inoccupés sur un total de 2.410 ha répertoriés (août 2010).

L'inventaire de ces parcelles concerne tous les terrains en ZAE gérés par la POM (donc les parcs d'activités) ainsi que les ZAE gérées par d'autres opérateurs ou sans réel gestionnaire (ZAE appartenant historiquement à une entreprise, à une commune ou une intercommunale). Au départ, cet inventaire officiel concernait seulement les parcelles complètement libres ou les bouts de parcelles libres d'au moins 1 ha.

<sup>15</sup> L' « *Agenschap Ondernemen* » (anciennement VLAO) est l'agence officielle du gouvernement flamand, sous la tutelle du Ministre-président et du Ministre de l'Economie, qui a pour mission l'exécution de la politique économique et sa préparation opérationnelle.

<sup>16</sup> <http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/pdf/Mbbs/2005/07/20/88073e.pdf>

<sup>17</sup> L'activation consiste en la (mise en) vente d'un terrain industriel non utilisé.

Dans la Province d'Anvers, l'étude a porté sur les terrains en-deçà des superficies minimales généralement admises (respectivement 1 ha et 0,5 ha<sup>18</sup>) car les contrôles de terrain ont montré que les superficies inférieures à 1 ha pouvaient être valorisées. Un premier inventaire de parcelles et parties de parcelles non utilisées a ainsi été effectué par la POM Antwerpen en 2005-2006. A l'époque, 1602 ha de terrains industriels ont été identifiés comme inutilisés, soit 15 % de la superficie totale au niveau provincial. Au-delà de cet inventaire, en vue de mettre en valeur ces terrains, la POM Antwerpen a lancé en 2006-2007 une deuxième phase visant l'élaboration de projets de restructuration détaillés pour les terrains sélectionnés. Elle a développé un projet impliquant la création de *Onderhandelingsteams* (Equipes de négociation) afin de remettre ces parcelles sur le marché. Une équipe d'une quinzaine de personnes s'est ainsi attachée ces dernières années au redéveloppement des terrains industriels existants. Dans un premier temps, le territoire concerné par cette initiative couvre les arrondissements de Malines et d'Anvers, là où le problème de pénurie est le plus aigu. Dans ces deux arrondissements, 1238 ha de parcelles inutilisées ont été répertoriés en 2008 (soit 19 % de la superficie totale), ce qui représente 1000 parcelles. Après une étude de faisabilité, il s'est avéré que 500 ha (40 %) pouvaient donner lieu à un redéveloppement.

Dans la province du Limbourg, l'inventaire des terrains industriels non utilisés, dont la superficie était égale ou supérieure à 1 ha (limite officielle), a montré que la plupart de ces parcelles étaient aux mains des entreprises (réserves stratégiques des grandes entreprises nationales et internationales). En accord avec l'*Agenschap Ondernemen*, les parcelles dont la superficie était comprise entre 0,5 et 1 ha ont également été prises en compte. Ces terrains représentent 13 % de la superficie totale des terrains inoccupés, soit :

- 780 ha de terrains > 1 ha ;
- 120 ha (373 parcelles) de terrains compris entre 0,5 et 1 ha.

Les grandes superficies (de 4 à 20 ha) représentent à elles seules plus de la moitié de la superficie totale de terrains inoccupés. Les résultats des négociations ont été variables et ce sont surtout les multinationales qui se sont montré les moins coopératives aux propositions d'activation de ces terrains d'autant plus que, dans la majorité des actes de vente, aucun droit de rachat n'était prévu.

Pour la province du Brabant flamand, l'étude a révélé que 1169,4 ha, soit 24 % de la superficie totale, est non utilisée et que la moitié est potentiellement utilisable<sup>19</sup>, l'autre moitié étant rendue inutilisable pour diverses raisons (situation du terrain, inaccessibilité, occupé par une infrastructure, etc.). De l'autre moitié restante, ce qui constitue donc bel et bien ce qui est potentiellement utilisable moyennant conditions, 69 % appartient à des entreprises et 31 % à des particuliers.

### **Politique de restructuration des zones d'activités économiques**

Les Pays-Bas sont le pays en pointe dans le domaine de la restructuration des zones d'activités économiques. Ainsi, la *Nota Ruimte* de 2006 et les divers documents sortis depuis lors à propos de la gestion des ZAE insistent sur la restructuration des terrains d'activités économiques vieillis. Entre 2004 et 2020, ce sont 21 000 ha de ZAE qui doivent faire l'objet d'une restructuration, soit l'équivalent de 20 % de la surface actuelle occupée par les ZAE. Pour aider les communes (ou d'autres autorités) à entreprendre de tels projets, l'État néerlandais, via le Ministère des Affaires Economiques, a consacré une part croissante de ses subsides destinées à des projets d'intérêt national d'équipement des ZAE aux opérations de restructuration. Dans le cadre du dernier programme initié à la suite de la *Nota Ruimte* (programme TOPPER, pour *Topprojecten* ou projets prioritaires), parmi les 49 projets retenus, 60 % consistent en une opération de restructuration contre 40 % de création nouveaux terrains. Ces projets concernent de grands parcs d'activités (superficie de minimum 150 ha bruts) pouvant accueillir des entreprises de catégorie 4 ou supérieure dans le zonage environnemental (c.-à-d. des entreprises plutôt, voire franchement, nuisibles pour leur environnement proche et qu'il convient donc d'écartier des quartiers d'habitat). Pour la période 2010-2013, au travers du programme TOPPER et d'autres sources de financement (dont les fonds FEDER et ceux de la politique de la ville – *GrootStedenBeleid*), c'est un montant de maximum 403,6 millions € qui est dédié aux divers projets de restructuration. Il faut dire que, selon la base de données IBIS, 45 % de la surface des terrains industriels néerlandais étaient en 2006 recensés comme vieillis, du moins partiellement.

Dans le cadre de ce *Benchmarking*, nous nous sommes particulièrement intéressés à 2 projets de restructuration en cours soutenus via le programme TOPPER : Beatrixhaven à Maastricht et Majoppeveld à Roosendaal. Au travers de ces projets, outre la remise en état des équipements publics et la

<sup>18</sup> Soit 5000 m<sup>2</sup>

<sup>19</sup> 9 La superficie totale faisant partie du projet est de 862,92 ha, reprenant les terrains > 0,2 ha (2000 m<sup>2</sup>).

remobilisation de terrains inoccupés, l'assainissement de certains terrains est entrepris. Dans le second cas, la transformation du vaste bâtiment d'une ancienne industrie en un centre d'entreprise destiné aux PME est prévue. De plus, ces projets s'inscrivent dans la perspective de la mise en œuvre du zonage environnemental. Un zonage interne à la zone guide donc désormais le choix des entreprises, tenant compte des nuisances qu'elles génèrent et de la distance de la parcelle convoitée vis-à-vis des quartiers d'habitat voisins.

La politique néerlandaise de restructuration des ZAE fait l'objet de nombreuses études. Au travers de celles-ci, il apparaît qu'il existe trois stratégies de restructuration aux Pays-Bas :

- la revitalisation : réaménagement de l'espace public et amélioration de l'accessibilité (voirie) ;
- le reprofilage : redéveloppement des parcelles vieillies, généralement vides, afin de mettre en place un nouvel environnement industriel plus en corrélation avec les besoins des candidats repreneurs ;
- la transformation : transformation de la parcelle afin d'y recevoir de nouvelles fonctions (habitat, bureau, etc.) avec déménagement éventuel des industries encore présentes.

Actuellement, plus de 90 % des restructurations aboutissent à une revitalisation de l'espace public contre 2 % pour le reprofilage et 6 % pour la transformation, ce qui semble insuffisant au vu des problèmes existants sur ces terrains vieillis. Les bâtiments anciens exigent aussi plus d'attention pour leur redéveloppement ou leur destruction. Les restructurations actuelles conduisent à un gain d'espace minime (entre 5 et 10 %). Le reprofilage engendrerait un gain d'espace plus important mais les coûts élevés et son manque de rentabilité supposée freinent son envol. Malgré les importants subsides du niveau national, depuis 1990, seuls 175 ha/an ont été restructurés et, à ce rythme, la restructuration des terrains déjà vieillis aujourd'hui ne sera finalisée qu'au 22e siècle.

Diverses études mettent en évidence les nombreux freins à de telles opérations de reprofilage et de transformation. Une *taskforce* a d'ailleurs été mise en place par le Ministère des Affaires Economiques, le 28 mars 2008, afin de tirer les leçons des bonnes et mauvaises pratiques du passé en matière de restructuration et de donner son avis aux ministres sur la politique à mener dans ce domaine. Dans un rapport sorti le 9 septembre 2009, cette *THB (Taskforce Herstructureren Bedrijfenterreinen)* fait dix recommandations pour mettre la restructuration sur la voie du succès. Parmi celles-ci, on retrouve notamment l'idée de rehausser les budgets (6,35 milliards € d'ici 2020), relever le prix de vente des terrains neufs en *greenfield*, mettre en avant le rôle des provinces dans le raccourcissement des délais du processus de planification/programmation, d'exécution et de gestion des terrains industriels.

Dans les autres territoires étudiés, la politique de réaffectation de friches se fait quasi uniquement sur des sites industriels anciens exploités en général depuis plus d'un siècle et donc antérieurs à la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire fonctionnaliste consistant en la délimitation de zones réservées à l'activité économique et leur aménagement par un opérateur spécifique sous forme de parcs d'activités. De plus, ces projets visent le plus souvent à recréer des quartiers mixtes logements – activités économiques (cf. projets Belval au Grand-Duché, Uplace à Machelen et Watersite à Vilvoorde, L'Union à Roubaix-Tourcoing ou Vallourec à Anzin-Valenciennes).

En Flandre, au-delà de la remobilisation des réserves non utilisées, la Région se lance désormais, via des partenariats public-privé (PPP) dans la restructuration de ses ZAE vieillies. En mars 2007, la Région flamande a publié un décret relatif aux conventions *Brownfield (Brownfieldconvenanten)*<sup>20</sup> au travers duquel le Gouvernement flamand souhaite stimuler et faciliter le redéveloppement des terrains industriels abandonnés (*Brownfields*)<sup>21</sup> par la mise en place de conventions avec des promoteurs et des investisseurs intéressés.

Ces derniers bénéficient ainsi d'une série d'avantages juridico-administratifs et financiers lors du développement de terrains industriels vacants ou sous-utilisés. Le gouvernement flamand veut ainsi privilégier la réutilisation des *brownfields* plutôt que de nouveaux terrains (*greenfields*) pour le développement des activités économiques, des logements et des activités créatives. En mars 2010, le gouvernement a lancé un deuxième appel à projets à ce sujet et, à ce jour (septembre 2010), 21 conventions ont été signées. Comme pour la plupart des projets de réhabilitation d'anciens terrains en zone d'activité en France, au Luxembourg ou en Région wallonne, la plupart de ces conventions ne visent pas de PAE gérés par un opérateur public mais bien plus d'anciens vastes sites industriels anciens. L'objectif de la plupart de ces projets vise à y créer des quartiers mixtes impliquant le plus souvent logements, commerces et parfois espaces verts et bureaux. Fait toutefois exception à ces

<sup>20</sup> [https://www.vlaio.be/images\\_sub/brownfield/Decreet%20van%2030%20maart%202007\\_BS19062007.pdf](https://www.vlaio.be/images_sub/brownfield/Decreet%20van%2030%20maart%202007_BS19062007.pdf)

<sup>21</sup> Selon ce décret, un *brownfield* est un ensemble de terrains détériorés ou sous-utilisés qui peuvent être réutilisés par des mesures structurelles. Les parcelles sont mitoyennes ou circonscrites dans un territoire défini (ZAE), avec un degré homogène de dégradation et/ou de sous-utilisation.

deux tendances le projet de restructuration du PAE de Willebroek Noord au travers d'un PPP impliquant la POM Antwerpen, la commune, l'OVAM – l'équivalent de la SPAQUE – et un partenaire privé. Dans ce cas, une partie importante du site gardera sa vocation industrielle après restructuration. (Ibidem, pp. 3-10)

## **9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

### **9.1. Vers une utilisation du sol plus parcimonieuse**

À l'aide la méthode décrite ci-avant, les 12 mesures suivantes ont pu être proposées en vue d'une utilisation plus parcimonieuse du sol dans les PAE existants :

- 1) Ébaucher des indicateurs de densité d'emplois par ha (différenciées en fonction du type d'entreprises : selon la nature des activités qu'elles soient industrielles ou de services et selon la taille) ;
- 2) Moduler le prix des terrains au sein des ZAE selon la sous-région concernée et selon le type d'activités concernées ;
- 3) Limiter la proportion de terrains perdus dans les infrastructures de viabilisation et autres aménagements (et donc le différentiel entre la superficie commercialisable et la surface brute des parcs d'activités) ;
- 4) Tenir compte de l'adéquation entre les terrains disponibles et le besoin des entreprises à court ou moyen terme, concernant la quantité de terrains vendus en vue d'extensions ;
- 5) Adapter les règles relatives au recul par rapport aux limites de parcelles, aux rapports surface de plancher/surface au sol ou aux coefficients d'occupation au sol selon le type d'activité, en tenant compte notamment des impératifs liés aux procédés industriels mis en œuvre par les entreprises candidates et aux impératifs de sécurité ;
- 6) Veiller adéquatement au nombre d'emplacements de parking au lieu de travail en tenant compte de l'accessibilité du site ;
- 7) Mettre en place des immeubles (semi-)mitoyens répondant aux besoins des TPE et PME ;
- 8) Bâtir sur plusieurs niveaux les locaux destinés aux fonctions ne nécessitant pas obligatoirement une surface de plain-pied (bureaux, voire parking et stockage de matières manipulées en petites quantités – local d'archives par exemple) ;
- 9) Mettre en commun à plusieurs entreprises diverses services ou fonctions à l'image de ce qui est réalisé au sein des centres d'entreprises ;
- 10) Veiller à limiter la spéculation ou tout gel prolongé de la construction des terrains vendus, notamment par l'application des dispositions offertes actuellement par la législation ;
- 11) La problématique des stocks dormants : compte tenu du besoin des entreprises, récupérer à l'amiable les réserves foncières éventuelles des entreprises d'une taille minimale suffisante ;
- 12) Favoriser le rôle que peuvent jouer les IDE d'intermédiaire entre l'offre et la demande sur le marché immobilier de seconde main.

En ce qui concerne la mixité raisonnée des fonctions, l'étude propose une méthodologie en vue de « placer la bonne entreprise au bon endroit » afin de limiter la dépendance à la voiture (ce qui suppose une relative proximité entre fonction résidentielle et fonction économique) tout en limitant les nuisances subies par les quartiers d'habitat riverains.

Sur la base de la liste fixant pour chaque secteur d'activités sa catégorie environnementale dans le cadre du zonage environnemental néerlandais, les auteurs ont proposé de répartir les entreprises en quatre profils selon leur degré de compatibilité avec la résidence :

- les activités compatibles dont la localisation dans un tissu résidentiel est à promouvoir, car elles sont susceptibles de s'y intégrer sans grande nuisance. Sont reprises dans cette classe les activités de bureaux (notamment les services aux entreprises), la plupart des services aux personnes, le commerce de détail, quelques activités de petite production (bijoux, instruments optiques...), l'Horeca (à l'exception des établissements générant un bruit trop important)... ;
- les activités plutôt compatibles, qui peuvent être localisées à proximité de l'habitat à condition que des mesures soient prises en vue de réduire les nuisances. Cette classe accueille la

plupart des industries légères, la construction et d'autres activités dépendantes de façon modérée du transport routier ;

- les activités plutôt incompatibles, qui génèrent des nuisances relativement importantes, justifiant leur localisation à une certaine distance des zones résidentielles. Cette classe reprend, outre les entreprises induisant d'importants flux routiers de marchandises, des activités productives intermédiaires (des entreprises ayant un caractère plutôt compatible mais produisant à grande échelle ou, à l'inverse, des entreprises ayant un caractère incompatible, mais dont la production est limitée) ;
- les activités incompatibles dont la localisation à proximité des zones d'habitat est à proscrire en raison des fortes nuisances générées et/ou des risques associés. Parmi celles-ci, on peut citer les industries lourdes comme la cokéfaction, la production de fonte, la production de ciment et de chaux, une partie de l'industrie chimique...

Par ailleurs, tenant compte des connaissances sur la distribution des choix modaux liés aux déplacements domicile-travail, les auteurs ont proposé des critères en vue de distinguer trois types de profils d'accessibilité au sein des parcs d'activités existants correspondant aux trois profils de mobilité suivants :

- les (parties de) parcs les plus dépendant(e)s de la voiture dédié(e)s aux seules entreprises (plutôt) incompatibles avec l'habitat ;
- les (parties de) parcs modérément dépendant(e)s de la voiture préférentiellement destiné(e)s aux entreprises (plutôt) compatibles avec l'habitat à l'exclusion de ce qui n'occupe que du bureau ;
- les (parties de) parcs disposant d'une desserte en transport en commun de haute qualité dévolu(e)s aux seules entreprises n'ayant besoin que de bureaux.

Ces critères sont basés sur le volume de logements situés à moins de 700 mètres et sur le temps de parcours à pied et en bus depuis la gare IC ou RER la plus proche.

Les auteurs ont veillé à ce que leur proposition ait la souplesse requise pour garantir que l'offre respectant les critères proposés soit suffisamment abondante pour répondre à temps à la demande pour les entreprises compatibles avec l'habitat. Via cette souplesse, il s'agit d'éviter les causes de l'échec de la politique ABC néerlandaise. Selon les auteurs cette souplesse doit être assurée en développant la fonction résidentielle aux abords des parties de PAE destinées aux entreprises compatibles avec l'habitat :

Suite aux entretiens avec les 39 experts consultés, l'impression générale ressortant de cette évaluation est globalement positive. Ces entrevues ont toutefois permis de mettre en évidence les réticences exprimées par certains acteurs vis-à-vis de certaines propositions, leur crainte que certaines mesures proposées qui sont suggérées d'être appliquées avec souplesse (avec d'éventuelles dérogations donc) soient considérées par d'autres acteurs comme des mesures contraignantes. Différentes suggestions ont également été formulées pour permettre la mise en pratique ou mieux moduler nos propositions. (Ibidem, page 4 du résumé)

## 9.2. La relative ancienneté de l'étude

La principale faiblesse de cette recherche correspond à son ancienneté car elle a été finalisée en 2010 sur la base de données et de sources originales plus anciennes. De ce point de vue, il aurait été utile d'opérer une actualisation. Malheureusement, cela n'a pas été réalisable vu les moyens disponibles pour préparer le présent rapport. En dépit de cette absence de réactualisation, nous pouvons toutefois considérer que les principales conclusions de cette recherche et, surtout, ses principales recommandations, demeurent d'actualité.

L'actualité des conclusions et recommandations est manifeste concernant l'efficacité spatiale de la politique wallonne menée en matière d'accueil de l'activité économique. Sur ce sujet, le rapport analysé a mis en avant, vis-à-vis des régions voisines, la faible densité d'emplois au sein des PAE wallons, avec un indicateur qui affiche une moyenne de 17 emplois par hectare. Il est frappant de constater que l'indicateur semble s'être dégradé pour les PAE récents développés entre 2006 et la mi 2013 dans le cadre des actions du Plan Marshall 1.0. En effet, l'évaluation réalisée sur ce sujet rend compte d'une moyenne de 15 emplois par hectare (IWEPS, 2013, p. 70) ! Force est de constater que cette observation tend à relativiser le discours en provenance des opérateurs selon lequel la gestion foncière des PAE est actuellement plus parcimonieuse que par le passé !

Par ailleurs, sur la base de Lambotte et al. (2017), il apparaît que les actuels projets de développement et d'extension de PAE menés en Wallonie :

restent souvent très à l'écart des tissus urbains et en particulier des sites qui offrent une bonne accessibilité alternative à la voiture que ce soit par la proximité de gares ou de lignes de TC urbains à forte fréquence ou par la proximité immédiate d'importants quartiers d'habitat. Au contraire, beaucoup de parcs envisagés se localisent dans des lieux totalement dépendants de la voiture qu'il sera quasi impossible à desservir efficacement en transport en commun pour un coût raisonnable. (J.-M. Lambotte et al., 2017, p. 152)

## 10. Références citées dans la fiche de lecture

- Fontaine P., 2010.- *Les parcs d'activités économiques en Flandre*, CPDT, Note de recherche n°13.
- IWEPS, 2013.- *Evaluation du Plan Marshall 2.Vert. Evaluation thématique n°5 : Terrains mis à disposition du développement économique. Rapport final*, IWEPS.
- Lambotte J.-M., Maldague H., Copée P., Sandu R., Bianchet B. et Halleux J.-M., 2017.- *Rapport final de l'expertise tenant compte des opérateurs*, Recherche R1 : État du territoire wallon - Expertise complémentaire : Évaluation des besoins en ZAE, CPDT, Liège, Lepur.

## **2. M.-C. Vandermeer, 2016.- *La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ?***

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Vandermeer, M.-C., 2016.- *La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ?* Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences, Université de Liège.

Disponible à l'adresse suivante : <https://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/187449>

Numérotation en annexe 1 : PRL2

### **2. Type de document et contexte du travail**

Thèse de doctorat financée dans le cadre de la CPDT (Conférence Permanente du Développement Territorial)

### **3. Zone d'étude**

La publication couvre deux zones d'études. Dans un premier temps elle se consacre à une analyse qui couvre l'Europe du Nord-Ouest (composée de sept pays – Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Allemagne, France, Luxembourg). Dans un deuxième temps elle se consacre à la Belgique et à la Wallonie.

### **4. Lien avec la problématique du rapport**

9/10

### **5. Résumé**

La thèse de M.-C. Vandermeer s'est appuyé sur les notions **d'efficacité spatiale** et **d'efficacité économique**. Débutons le résumé en précisant comment ces notions y ont été définies :

L'efficacité spatiale doit s'appréhender vis-à-vis de l'objectif aménagiste de la limitation de la consommation d'espace à vocation économique pour l'urbanisation. Ainsi, une politique de production foncière est d'autant plus efficace spatialement qu'elle permet d'induire du développement à partir d'une faible consommation en ressources foncières. L'efficacité économique renvoie au postulat selon lequel une politique de production foncière généreuse en terrains et proposant des prix peu élevés représente un réel atout pour le développement régional. (M.-C. Vandermeer, 2006, p. 14)

Nous reprenons ci-dessous le résumé présenté en pages V et VI de la dissertation doctorale (les styles en gras sont des ajouts de notre part) :

Cette dissertation doctorale porte sur la problématique de la politique de production foncière relative aux terrains à vocation économique en Wallonie. Cette politique correspond à l'aménagement de parcs d'activités par les autorités publiques, via les intercommunales de développement économique, pour y accueillir les entreprises. Elle s'appuie sur l'argument selon lequel la disponibilité en terrains – bon marchés si possible – est un facteur essentiel de l'attractivité et de la compétitivité des territoires. Les réflexions présentées dans cette dissertation tirent leur origine du décalage entre cet argument et la littérature scientifique dédiée au développement régional. En effet, à la différence des élus et des agences de développement économique, les scientifiques actifs dans le champ des sciences régionales n'invoquent que très rarement l'impact des marchés fonciers sur les niveaux de développement. Plutôt que le thème des prix fonciers et de la disponibilité en terrains, ces chercheurs mettent en exergue l'importance de facteurs immatériels tels l'innovation, la formation, l'insertion dans les réseaux, l'identité territoriale, la gestion stratégique ou la gouvernance. Au regard de ce décalage, il nous a semblé opportun **d'évaluer l'efficacité spatiale et économique de la politique de production foncière wallonne relative aux terrains à vocation économique**. Pour ce faire, notre volonté est d'objectiver le rôle réel de la disponibilité et du prix des terrains à vocation économique sur le développement des territoires.

**La première partie** de ce travail développe une réflexion sur la littérature dédiée aux relations entre les marchés fonciers et immobiliers et le développement régional. Elle conduit à souligner la nécessité

de développer les connaissances sur l'impact de ces marchés fonciers et immobiliers sur la compétitivité des entreprises, l'attractivité régionale et le développement économique.

**La deuxième partie** de ce travail est consacrée à l'étude de la disponibilité en foncier à vocation économique. Elle s'attache à évaluer l'efficacité spatiale et économique des politiques qui visent à proposer une offre importante en terrains économiques. Pour ce faire, des analyses statistiques ont été menées sur deux territoires d'étude : l'Europe du Nord-Ouest et la Belgique. Sur le plan de l'efficacité spatiale, les résultats engrangés conduisent, d'une part, à souligner les importants différentiels nationaux en matière de consommation d'espace et, d'autre part, à **épingler l'étalement économique<sup>22</sup> qui caractérise la France et la Belgique**. Concernant l'efficacité économique, nos résultats démontrent que l'impact du développement de parcs d'activités sur la croissance dépend largement des contextes régionaux. Nos analyses ont identifié **trois profils de régions**. Premièrement, les **régions urbaines** [il s'agit des régions qui intègrent des métropoles importantes], dans lesquelles la disponibilité foncière joue un rôle marginal en raison de la présence de nombreuses activités à haute valeur ajoutée peu extensives spatialement. Deuxièmement, les **régions intermédiaires, dans lesquelles la disponibilité foncière a un réel impact sur le développement**. Pour autant, il apparaît que ces régions sont particulièrement adaptées aux activités qui, à l'image de la logistique, génèrent peu d'emplois et de valeur ajoutée par unité de surface. Troisièmement, les **régions rurales**, dans lesquelles l'ouverture de terrains à l'urbanisation n'offre pas les résultats escomptés. Dans ces régions, la disponibilité en terrains n'est pas une condition suffisante à la croissance économique et à la création d'emplois. Ajoutons toutefois que les régions rurales belges s'apparentent plutôt aux régions intermédiaires en raison de leur bonne connectivité vraisemblablement.

**La troisième partie** de ce travail concerne l'étude du prix du foncier à vocation économique et s'attache à évaluer l'impact de ces prix sur la part des coûts immobiliers dans le budget des entreprises. L'analyse développée se base sur les données comptables d'un panel d'entreprises mono-établissements localisées dans les parcs d'activités économiques wallons. **Les résultats suggèrent que les coûts immobiliers sont faibles. Ils représentent, en moyenne, 1,4 % des charges d'exploitation et 5,4 % de la valeur ajoutée des entreprises. En comparaison, les coûts de personnel sont huit fois plus élevés.** Par ailleurs, nos analyses suggèrent qu'une augmentation des prix fonciers n'aurait qu'un impact limité sur les coûts immobiliers. Ces résultats tendent à invalider l'hypothèse selon laquelle de faibles prix fonciers sont un facteur déterminant du développement régional. Pour autant, les coûts immobiliers dépendent largement de l'activité et de la taille des entreprises. Par exemple, **pour les entreprises du secteur de la logistique et pour les petites entreprises, les coûts immobiliers représentent plus de 10 % de leur valeur ajoutée et 2 à 5 % de leurs coûts opérationnels. Ces résultats tendent à souligner que des prix fonciers plus élevés pourraient avoir un impact négatif sur le développement de ces entreprises.**

Finalement, notre conclusion suggère une **adaptation** de la politique de production foncière wallonne en fonction du profil des territoires et du profil des entreprises. En effet, dans les régions urbaines, proposer une importante offre foncière à bas prix apparaît inefficace d'un point de vue économique. Par contre, mener une politique active dans les régions intermédiaires et rurales devrait encourager le développement économique. Par ailleurs, une attention spécifique devrait être portée aux petites entreprises. (ibidem, pp. V-VI)

## 6. Questionnements et méthodologie

La **première partie** consacrée à l'état de l'art (analyse de la littérature) vise à répondre à la question suivante :

- quelles sont les interactions entre l'immobilier d'entreprise, l'aménagement du territoire et le développement régional ?

La **deuxième partie** sur l'impact de la disponibilité en terrains économiques sur le développement des territoires vise à répondre aux questions suivantes :

- comment les régions analysées se différencient-elles en termes de consommation d'espace à vocation économique ?
- y a-t-il une relation entre la consommation d'espace à vocation économique et le niveau de développement régional ?

---

<sup>22</sup> L'étalement économique correspond à cette partie de l'étalement urbain qui est dû non pas au résidentiel mais aux activités économiques (la logistique, le commerce de gros, le commerce de détail, les activités industrielles... (cette note de bas de page est de notre part).

**La deuxième partie** sur l'impact de la disponibilité en terrains économiques sur le développement des territoires développe les méthodes suivantes :

- analyse statistique multi-échelle sur les relations entre la consommation d'espace à vocation économique et le développement régional (échelles de sept pays d'Europe du Nord-Ouest et de la Belgique ; traitement des données à l'échelle des régions NUTS 3 dans les deux cas) ;
- analyse de la productivité spatiale par l'étude de la relation entre la valeur ajoutée et la superficie occupée exprimée en hectares de surface économique par 100 millions d'euros ;
- utilisation des outils statistiques de la corrélation et de la régression simple pour étudier les relations entre la consommation d'espace et le niveau de développement régional (à l'aide de deux indicateurs – PIB et nombre d'emplois).

**La troisième partie** sur l'étude du prix du foncier à vocation économique vise à répondre aux questions suivantes :

- quelle est la part du budget des entreprises consacrée à l'achat de terrains et de bâtiments ?
- quel est l'impact de la politique de production foncière sur les coûts immobiliers des entreprises ?

**La troisième partie** sur l'étude du prix du foncier à vocation économique développe les méthodes suivantes :

- développement d'un modèle statistique explicatif des prix pratiqués sur les marchés de l'immobilier industriel en Wallonie afin de distinguer la part du prix des biens industriels à attribuer au foncier et la part du prix à attribuer à l'immobilier (« comprendre comment se forment les valeurs immobilières sur les marchés de l'immobilier industriel et identifier les caractéristiques qui influencent significativement le prix » (Ibidem, p. 16) ;
- analyse des données comptables des entreprises mono-établissement implantées dans les PAE wallons afin de quantifier la part du budget des entreprises consacrée aux coûts fonciers et immobiliers et afin de déterminer un niveau de prix foncier optimal permettant l'équilibre entre l'utilisation rationnelle de l'espace et la productivité des entreprises ;
- discussions des résultats avec une dizaine d'acteurs économiques wallons et bruxellois afin de les valider et d'évaluer leurs portées.

## 7. Données mobilisées

Comme indiqué ci-dessus, les données statistiques ont été analysées à l'échelle des régions NUTS 3 pour l'ensemble du territoire analysé (Europe du Nord-Ouest), pour chaque pays individuellement ainsi que pour cinq catégories de régions sur la base de leur degré d'urbanisation et de leur éloignement à un centre urbain.

Concernant la consommation d'espace, l'auteure a utilisé les données d'occupation du sol *Corine Land Cover* (CLC) de 2006. Avec l'aide d'un logiciel SIG, les données vectorielles de CLC ont permis de générer les superficies des surfaces économiques (surfaces industrielles et commerciales), résidentielles et artificialisées. Pour la Belgique, M.-C. Vandermeer s'est basée sur les données cadastrales (données Statbel).

Concernant le niveau de développement des régions, l'auteure a utilisé des données Eurostat relatives à deux indicateurs : le PIB et le nombre d'emplois des secteurs secondaires et tertiaires. Ces données étant agrégées par plusieurs sections NACE, elles n'ont pas permis une différenciation pour les secteurs majoritairement présents au sein des PAE.

Concernant le sujet des données, voici comment le travail met en avant les principales limites :

Terminons la présentation de la méthodologie en insistant sur les trois principales limites de notre mode opératoire. La première tient au fait que les données CLC n'identifient pas les surfaces homogènes de moins de 25 hectares. Ainsi, les petites surfaces économiques n'ont pas pu être prises en considération dans les analyses. La deuxième limite se rapporte aux données relatives au PIB et à l'emploi. En effet, les données disponibles concernent l'ensemble des territoires régionaux. Les informations disponibles ne permettent donc pas d'associer les indicateurs de développement à des périmètres bien définis. Comme nous le détaillons ci-dessous, cette caractéristique des données utilisées permet d'expliquer la situation du groupe des régions à prédominance urbaine, pour lesquelles la consommation en terrains à vocation économique n'est pas significativement corrélée à la production

de richesse. En effet, dans ces territoires, la production de valeur est davantage le fait des tissus urbains mixtes et des quartiers d'affaires que des zones spécifiquement dédiées aux activités économiques. La troisième limite concerne les structures économiques. Il est important de garder à l'esprit qu'elles sont spatialement hétérogènes, aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle régionale. Au final, bien que notre approche méthodologique soit limitée par les sources disponibles, nous considérons toutefois qu'elle est suffisamment robuste pour atteindre nos objectifs de base. Il s'agit, rappelons-le, de l'évaluation des politiques de production foncière sur les plans de l'efficacité spatiale et de l'efficacité économique. (Ibidem, p. 59)

## 8. Principaux résultats

Nous présentons ci-dessous les conclusions des trois parties de la dissertation doctorale. Les styles en gras sont des ajouts de notre part.

### 8.1. Résultats de la première partie

Les conclusions de la première partie consacrée à l'état de l'art (analyse de la littérature) sont les suivantes :

Notre revue de la littérature souligne un décalage entre l'idée selon laquelle la disponibilité en terrains peu coûteux est bénéfique pour le développement économique régional et les conclusions des scientifiques actifs dans le champ des sciences régionales. En effet, ceux-ci n'invoquent que très rarement l'impact des marchés fonciers sur les niveaux de développement. Plutôt que le thème des prix fonciers et de la disponibilité en terrains, ces chercheurs mettent en exergue l'importance de facteurs immatériels tels l'innovation, la formation, l'insertion dans les réseaux, l'identité territoriale, la gestion stratégique ou la gouvernance. (Ibidem, p. 213)

### 8.2. Résultats de la deuxième partie

#### 8.2.1. Résultats sur l'efficacité spatiale

Les conclusions de la deuxième partie sur l'efficacité spatiale sont les suivantes :

Il ressort de nos analyses relatives à l'évaluation de l'efficacité spatiale des politiques visant à proposer une offre importante en terrains économiques que la Belgique n'obtient pas de bons résultats. En effet, l'analyse des standards de valeur ajoutée portant sur sept pays d'Europe du Nord-Ouest suggère que la Belgique est – avec la France – **le pays qui consomme la plus grande quantité de terrains économiques (à production de richesse équivalente)**. À l'opposé, trois pays affichent des niveaux très élevés de productivité spatiale. Il s'agit de l'Irlande, du Grand-Duché du Luxembourg et du Royaume-Uni. Les Pays-Bas et l'Allemagne occupent quant à eux une position intermédiaire entre ces deux extrêmes.

Pour expliquer la situation de l'Irlande, du Grand-Duché du Luxembourg et du Royaume-Uni, nous pensons qu'il faut faire référence à la spécialisation de ces États dans des secteurs tertiaires à haute valeur ajoutée plutôt qu'à l'efficacité spatiale des politiques de production foncière. Afin de vérifier cette interprétation, il faudrait toutefois disposer de données qui permettent de localiser finement les emplois et les valeurs ajoutées. Il faudrait en effet être capable de différencier les activités présentes au sein des parcs d'activités des activités présentes au sein des tissus urbains mixtes et des quartiers d'affaires ; différenciation que le niveau de finesse des données actuelles ne permet pas encore.

Concernant les situations belge et française, nous pensons indispensable d'évoquer la faible efficacité spatiale des politiques de production foncière appliquées **dans le contexte des zones d'activités** pour expliquer les faibles niveaux de productivité spatiale. Sur base de la littérature disponible, cette faible efficacité peut être associée à une faible densité d'emplois au sein des PAE – ce qui synonyme d'un gaspillage de la ressource foncière – ainsi qu'à l'accueil au sein de ces parcs d'entreprises susceptibles de se localiser en milieu urbain. Nous pensons ici en particulier au commerce de détail ou, plus généralement, à d'autres activités de services qui, du point de vue d'un aménagement rationnel du territoire, devraient prioritairement trouver leur place au sein des centres urbains traditionnels.

Les résultats de notre étude considérant uniquement le contexte belge corroborent les conclusions relatives aux densités d'emplois au sein des PAE. Il apparaît en effet que la Belgique enregistre **de très faibles densités d'emplois au sein de ses parcs d'activités** : de l'ordre de 15 emplois par hectare de terrain. En ce qui concerne le différentiel Flandre-Wallonie, notre étude souligne que l'inefficacité spatiale des surfaces industrielles est sensiblement similaire dans les deux régions. (Ibidem, pp. 214-215)

### **8.2.2. Résultats sur l'efficacité économique**

Concernant l'efficacité économique, la recherche a consisté dans la préparation d'analyse de régression entre, d'une part, le PIB et les surfaces à vocation économique et, d'autre part, le nombre d'emplois et les surfaces économiques. Cette approche permet de vérifier si, statistiquement parlant, la consommation d'espace à vocation économique explique les niveaux de PIB et les volumes d'emplois. Les tableaux 1 et 2 synthétisent les résultats de l'analyse pour la relation entre l'emploi et les surfaces. Le tableau 1 présente les résultats par type de région et le tableau 2 par pays.

**Tableau 1 – Paramètres des équations de régression entre les SE/HAB et l'EMPL/HAB selon la typologie**

Echelle NUTS 3 - 2006	Nbre de points atypiques	R	R <sup>2</sup>	Pente (b)	Probabilité (p)
<b>Régions urbaines (n = 222)</b>	4	0,05	0,00	3,29	0,41
<b>Régions intermédiaires (n = 307)</b>	2	0,13	0,02	<b>6,62</b>	<b>0,02</b>
<b>Régions rurales, proche d'un centre urbain (n= 175)</b>	12	0,19	0,03	<b>-4,09</b>	<b>0,01</b>
<b>Régions rurales (n= 22)</b>	2	0,30	0,09	8,08	0,18

Source : M.-C. Vandermeer, 2016, p. 68, à partir des données d'Eurostat (2006) et de l'EEA (2006)

**Tableau 2 – Paramètres des équations de régression entre les SE/HAB et l'EMPL/HAB par pays**

Echelle NUTS 3 - 2006	Nbre de points atypiques	R	R <sup>2</sup>	Pente (b)	Probabilité (p)
<b>Allemagne (n = 399)</b>	30	0,11	0,01	4,20	<b>0,02</b>
<b>DE-O (n = 326)</b>	0	0,49	0,24	38,4	<b>0,00</b>
<b>DE-E (n = 103)</b>	0	0,10	0,01	-2,73	0,40
<b>Belgique (n = 43)</b>	1	0,52	0,27	15,69	<b>0,00</b>
<b>Flandre (n = 22)</b>	0	0,30	0,09	8,79	0,16
<b>Wallonie (n = 21)</b>	0	0,62	0,39	17,23	<b>0,00</b>
<b>France (n = 94)</b>	2	0,22	0,05	4,19	<b>0,04</b>
<b>Irlande (n = 8)</b>	/	0,28	0,08	108,7	0,51
<b>Pays-Bas (n = 36)</b>	4	0,33	0,11	-5,93	<b>0,05</b>
<b>Royaume-Uni (n = 123)</b>	5	0,15	0,02	4,88	0,10

Source : M.-C. Vandermeer, 2016, p. 73, à partir des données d'Eurostat (2006) et de l'EEA (2006)

Les commentaires de ces deux tableaux extraits de la thèse sont les suivants :

Les *régions à prédominance urbaine* représentent des territoires qui sont souvent fortement métropolisés. De ce point de vue, l'absence de relations significatives entre la consommation en terrains et le niveau de développement qui les caractérise peut s'expliquer par les spécialisations économiques. En effet, ces territoires accueillent préférentiellement des activités à haute valeur ajoutée généralement peu extensives sur le plan spatial (Fouchier, 2005 ; Halbert, 2010). Cette observation peut être reliée au sujet des économies d'agglomération (voir point 2.3 du premier chapitre). En effet, la spécialisation des grandes régions urbaines dans des secteurs économiques à haute valeur ajoutée est déterminée par des économies d'agglomération variées telles qu'une main d'œuvre abondante et qualifiée, la présence de nombreux fournisseurs et clients, des infrastructures de bon niveau, une intense circulation de l'information et des connaissances. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que nos résultats indiquent que l'ouverture de larges zones à l'industrie et aux services n'apporte qu'un avantage marginal à la production économique.

Dans les *régions intermédiaires*, offrir des terrains aux entreprises semble par contre avoir un effet positif sur le PIB et l'emploi. Cela tient vraisemblablement au fait que ces régions soient adaptées à des implantations qui, à l'image du secteur de la logistique, nécessitent de vastes superficies. Cependant, les coefficients de régression demeurent relativement faibles : 0,52 avec le PIB et 6,62 avec l'emploi.

À l'analyse du graphique 6, nous pouvons mettre en évidence une sous-population de régions NUTS 3 pour lesquelles la mise à disposition de terrains économiques entraîne une croissance plus importante du PIB (en vert). Il s'agit là quasi exclusivement de régions ouest-allemandes. En ne considérant que les régions intermédiaires de la partie ouest de l'Allemagne, nous obtenons un  $R^2$  de 0,47 tant pour la régression visant à expliquer le PIB que pour la régression visant à expliquer le volume d'emplois. **Dans ces régions allemandes, chaque hectare de terrain supplémentaire est à associer à une augmentation du PIB d'approximativement cinq millions d'euros et à la création d'une septantaine d'emplois.**

[...]

En ce qui concerne les *régions rurales proches d'un centre urbain*, les relations entre la consommation d'espace à vocation économique et les niveaux de PIB et d'emplois sont à la fois significatives et négatives. En d'autres termes, une hausse de la consommation de terrains pour les activités économiques s'accompagne d'une baisse de la production de richesse et du volume d'emplois. Au vu du graphique 7, et contrairement à ce qui était observé pour les régions intermédiaires, nous ne discernons pas de sous-population qui s'écarte de cette relation négative et donc contre-intuitive.

En réalité, la situation des régions rurales proches d'un centre urbain nous semble révélatrice de politiques de production foncière économiquement inefficaces. En effet, l'hypothèse que nous pouvons formuler pour expliquer nos résultats est que, dans ce type de régions, les opérateurs fonciers et économiques offrent d'autant plus de terrains que la région est en retard de développement. Au final, l'ouverture à l'urbanisation n'offrirait toutefois pas les résultats escomptés, ce qui témoigne du fait que la disponibilité en terrains n'est pas une condition suffisante pour insuffler une croissance économique notable. (*Ibidem*, pp. 69-71)

L'étude portant sur l'Europe du Nord-Ouest a permis d'identifier **trois profils de régions** : les régions urbaines, les régions intermédiaires et les régions rurales proches d'un centre urbain. Dans les **régions urbaines**, sont présentes de nombreuses activités à haute valeur ajoutée généralement peu extensives sur le plan spatial. Ainsi, la disponibilité foncière n'y joue qu'un rôle marginal. **Dans les régions intermédiaires, par contre, mettre des terrains à disposition des entreprises a un réel impact positif sur le développement. Les régions intermédiaires sont effectivement le lieu d'implantation privilégié d'entreprises qui nécessitent d'importantes surfaces pour développer leurs activités.** Il s'agit, par exemple, d'entreprises du secteur de la logistique. Finalement, dans les **régions rurales**, il apparaît que la disponibilité en terrains n'est pas une condition suffisante à la création d'emplois et au développement économique. (*Ibidem*, p. 216)

À l'échelle des États, les relations entre la consommation d'espace à vocation économique et les niveaux de PIB (tableau 15) et d'emplois (tableau 16) ne sont statistiquement significatives que dans deux ensembles : dans la partie ouest de l'Allemagne et en Wallonie.

[...]

Lorsque les calculs sont réalisés pour expliquer les volumes d'emplois, la relation est également significative pour la France et les Pays-Bas. Dans le cas de la France, la relation est positive tandis que dans le cas des Pays-Bas, la relation est négative. En comparaison des coefficients de régression

relatifs à l'Allemagne de l'Ouest (38,40) et à la Wallonie (17,23), les coefficients relatifs à la France (4,19) et aux Pays-Bas (- 5,93) sont toutefois bien plus faibles.

Dans le cas des Pays-Bas, nous sommes en présence d'une situation comparable à ce qui a été précédemment identifié pour les régions rurales proches d'un centre urbain : une hausse de la consommation de terrains pour les activités économiques s'accompagne d'une baisse du volume d'emplois. Le cas bien documenté des Pays-Bas permet d'interpréter ce résultat (Louw et al., 2012 ; Needham & Louw, 2006 ; Ploegmakers et al., 2013 ; van der Krabben, 2008 [2009]). En effet, on trouve dans ce pays un aménagement foncier qui est piloté par le niveau communal. Il en résulte une concurrence entre opérateurs qui induit une surenchére en terrains économiques, surenchére qui est particulièrement marquée dans les régions du pays – en particulier le Nord – où l'économie est la moins dynamique. En parallèle, cette concurrence entre opérateurs engendre également une détérioration rapide – et donc un abandon – des surfaces plus anciennes [ces sujets sont développés plus en détail à la section 6]

En considérant le nombre d'emplois plutôt que le PIB, les conclusions concernant les *kreise* de l'ouest de l'Allemagne restent inchangées. La relation demeure modérée, avec un R<sup>2</sup> de 0,24 et une p-value de 0,00 ; et chaque hectare de terrains économiques supplémentaire est à associer à près de 40 emplois. À titre de comparaison, rappelons que le paramètre inféré pour la situation des seules régions intermédiaires ouest-allemandes se **chiffrait à plus de 70 emplois**. (Ibidem, pp. 71-73)

### 8.3. Résultats de la troisième partie

Les conclusions de la **troisième partie** sur l'étude du prix du foncier à vocation économique sont les suivantes :

Nous avons analysé les données comptables d'un panel d'entreprises mono-établissements localisées dans les PAE wallons. Il ressort de ces analyses que les coûts immobiliers sont, en moyenne, d'approximativement 4000 euros par ETP. Cela représente 5,4 % de la valeur ajoutée et 1,4 % des charges d'exploitation des entreprises. **Au regard des coûts de personnel, qui représentent 70 % de la valeur ajoutée des entreprises, ces valeurs peuvent paraître marginales.** Pour autant, nos analyses ont également souligné que le coût de l'immobilier représentait une charge financière bien plus importante que ces moyennes dans les entreprises du secteur de la logistique de même que dans les petites entreprises.

La logistique est un secteur d'activité particulièrement extensif spatialement. De ce fait, les entreprises de ce secteur sont spécialement sensibles aux coûts immobiliers. Ces coûts équivalent à plus de 10 % de leur valeur ajoutée et à plus de 5 % de leurs charges d'exploitation. **Sachant que le développement de la logistique figure parmi les priorités des autorités wallonnes, dans le contexte de concurrence actuel, proposer des prix attractifs pour ces entreprises est une stratégie tout à fait appropriée.**

En ce qui concerne les petites entreprises, la charge financière qu'elles supportent pour leur immobilier est tout aussi importante que celle supportée par les entreprises du secteur de la logistique. Bien que la charge immobilière soit très variable d'une petite entreprise à l'autre, il apparaît que l'immobilier représente, en moyenne, 12 % de leur valeur ajoutée et entre 2 % et 4 % de leurs charges d'exploitation. **Sachant que 80 % des entreprises wallonnes comptent moins de 10 ETP, il est primordial de développer une politique de prix adaptée à ce type d'entreprises.** Au regard de ces constats, le développement de bâtiments relais semble pleinement justifiée. Pour autant, la majorité des bâtiments relais étant localisés au sein de PAE, cela incite les petites entreprises à s'excenter alors que le milieu urbain pourrait parfaitement convenir à leur activité. **Rappelons effectivement, qu'au-delà de la similitude de l'importante charge financière de l'immobilier qu'elles supportent, les entreprises de la logistique et les petites entreprises ont des besoins diamétralement opposés en termes de localisation.** Alors que les activités logistiques recherchent préférentiellement des localisations périphériques à proximité d'un axe de communication majeur, les petites entreprises ont bien souvent des activités compatibles avec le milieu urbain. À l'image de ce qui se fait dans le Brabant wallon avec le développement de centres PME à partir d'anciens bâtiments industriels ou bien encore à Liège avec la requalification du site du Val-Benoît, le **développement d'un marché immobilier secondaire structuré – aussi bien locatif qu'acquisitif – pourrait devenir un atout non négligeable pour la région.**

**En dehors des entreprises du secteur de la logistique et des petites entreprises, notre analyse sur les coûts immobiliers conclut que le poids de l'immobilier dans le budget général des entreprises est marginal. Pour ces entreprises, le prix n'est pas considéré comme un facteur d'attractivité. De plus, les scénarios imaginés pour évaluer l'impact d'une variation du prix du foncier (à vocation économique) sur les coûts immobiliers des entreprises concluent que des**

**prix fonciers trois fois plus élevés n'auraient qu'un impact limité sur les coûts immobiliers des entreprises. Ceux-ci seraient encore inférieurs aux coûts que nous observons, à l'heure actuelle, dans les entreprises du secteur de la logistique et dans les petites entreprises.** (Ibidem, pp. 217-218)

## 9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne

Les conclusions de ce travail intègrent une section « *Recommandations* » susceptible d'alimenter la réflexion sur l'évolution de la politique wallonne menée en matière d'accueil physique de l'activité économique (les styles en gras sont des ajouts de notre part) :

Au regard des résultats des différents traitements présentés dans ce travail, nous présumons que proposer des terrains à bas prix, partout en Wallonie, pour tout type d'activité, entraîne incontestablement un manque à gagner pour la Région et une surconsommation foncière. Dès lors, nous suggérons une **adaptation** de la politique de production foncière en fonction du profil des territoires et du profil des entreprises. En ce qui concerne le profil des territoires, nos analyses suggèrent que, dans les régions urbaines, les politiques de production foncière proposant de nombreux terrains à bas prix ne sont pas efficaces d'un point de vue économique. Par contre, dans les régions intermédiaires et, dans une moindre mesure, dans les régions rurales, il apparaît que mettre des terrains peu onéreux à disposition des entreprises induit du développement économique. En ce qui concerne le profil des entreprises, nous pensons qu'il serait intéressant de réfléchir à une manière concrète de moduler le prix des terrains en fonction de l'activité et de la taille des entreprises. En fonction des contextes, il s'agirait d'identifier les prix optimaux permettant de limiter les effets d'aubaine et le gaspillage de la ressource foncière tout en évitant de compromettre la compétitivité des entreprises.

Pour les entreprises peu extensives spatialement, les coûts immobiliers apparaissent négligeables dans leur budget général. Dès lors, augmenter le prix des terrains pour ce type d'entreprises n'aurait qu'un impact très limité sur leur productivité et leur compétitivité. Par contre, pour les entreprises extensives spatialement, nous estimons qu'une augmentation des prix de vente des terrains pourrait leur être néfaste. Nous pensons particulièrement ici aux activités logistiques. Nos analyses suggèrent effectivement que poursuivre dans une politique de prix attractifs pour ce type d'entreprises apparaît pleinement justifié.

Les petites entreprises, comme les entreprises du secteur de la logistique, doivent faire face à d'importantes charges immobilières. Pour autant, leurs besoins ne sont pas les mêmes. Nous supposons effectivement que les petites entreprises s'orientent plus facilement vers la location, en bâtiment relais par exemple. **Bien que des aides spécifiques existent déjà pour les petites entreprises, à l'heure actuelle, cela ne semble pas se répercuter sur leurs coûts.**

En parallèle, selon les deux représentants de l'administration wallonne que nous avons rencontrés, il semblerait que les objectifs de la Région aient évolué ces dernières années. Jusque dans les années 2000, l'objectif était effectivement d'aménager les PAE au maximum. Toutefois, depuis quelques années, l'objectif prioritaire est plutôt de se réapproprier les villes en créant des parcs verticaux et en développant des services aux entreprises. Pour autant, ce changement de priorité ne se répercute pas encore sur les subsides octroyés par la Région. En effet, le budget annuel moyen consacré à l'acquisition de terrains et à l'aménagement des PAE est de 40 millions d'euros pour les années 2014 et 2015 (Parlement wallon, 2014) alors que le budget annuel moyen alloué à la rénovation et à la revitalisation urbaine n'est que de 20 millions d'euros pour les années 2000 à 2014 (Bianchet et al., 2015). Ainsi, un transfert de subsides vers les opérations de renouvellement urbain permettrait certainement de mieux répondre aux besoins des petites entreprises qui représentent plus de 80 % des entreprises wallonnes.

En ce sens, les friches industrielles wallonnes représentent un potentiel en terrains non négligeable : approximativement 7000 hectares sur l'ensemble de la région. À terme, elles pourraient donc devenir un concurrent majeur au foncier disponible dans les PAE. Depuis une dizaine d'années maintenant, les IDE participent plus ou moins activement à la réaffectation des friches et à la reconversion d'anciens bâtiments industriels. Le projet du Val Benoit à Liège compte certainement parmi les plus beaux projets de réhabilitation en Région wallonne. La multiplication de ce type de redéveloppement permettrait certainement de dynamiser la reconversion des friches et le marché immobilier secondaire en attirant des investisseurs privés sur ce type de sites. Toutefois, pour multiplier ce genre d'initiatives, l'administration publique doit s'en donner les moyens. Rappelons en effet que les friches jouent un rôle prépondérant dans la qualité de l'environnement urbain et, si l'image est négative, la viabilisation de nouveaux terrains ou la production de nouveaux bâtiments ne suffira pas à attirer de nouveaux investisseurs et assurer la création de nouvelles activités (D'Arcy & Keogh, 1997).

Finalement, ajoutons encore que plusieurs acteurs économiques wallons que nous avons rencontrés suggèrent une **gestion de la ressource foncière à l'échelle régionale**. Cette proposition permettrait d'avoir une **vision globale du territoire régional, une meilleure gestion de la ressource foncière et par conséquent, une meilleure efficacité spatiale**. Le CESW préconise depuis plusieurs années maintenant la distinction entre les zones d'intérêt régional et les zones d'intérêt local. « *La définition de ces zones serait du ressort de la Région wallonne en concertation avec les opérateurs qui s'occuperaient de la gestion opérationnelle* » (CESRW, 2008, p.20). Il apparaît en effet indispensable de spécialiser les zones. Ainsi, cela pourrait, par exemple, conduire à accepter une planification moins généreuse en terrains vierges dans certaines sous-régions et, complémentairement, accroître l'offre nouvelle dans les parties de la Wallonie qui sont en concurrence avec d'autres régions pour l'accueil d'investisseurs étrangers. (*Ibidem*, pp. 2019-220)

## 10. Références citées dans la fiche de lecture

- Bianchet B., Dagrain M., Lacroix G., May X., et Wilmotte P.-F., 2015.- *Politique de la Ville : Dynamisation des cœurs de ville. Rapport final de la subvention 2014-2015*, CPDT-LEPUR.
- CESRW, 2008.- *Avis sur les besoins en matière de zones d'activité économique. Adopté par le Bureau le 30 juin 2008*.
- D'Arcy E. et Keogh G., 1997.- « Towards a property market paradigm of urban change », *Environment and Planning*, 29, pp. 685-706.
- Fouchier V., 2005.- « Tendances longues de l'évolution économique des métropoles françaises. Un regard sur la notion de "taille critique" », *Terroires 2030*, DATAR, n°1, pp. 29-45.
- Halbert L., 2010.- *L'avantage métropolitain*, Presses Universitaires de France (coll. La Ville en Débat).
- Louw E., van der Krabben E. et van Amsterdam H., 2012.- « The Spatial Productivity of Industrial Land », *Regional Studies*, Vol. 46, n°1, pp. 137-147.
- Needham B. et Louw E., 2006.- « Institutional Economics and Policies for Changing Land Markets : The Case of Industrial Estates in the Netherlands », *Journal of Property Research*, Vol. 23, n°1, pp. 75-90.
- Parlement wallon, 2014.- *Proposition de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015*.
- Ploegmakers H., van der Krabben E. et Buitelaar, E., 2013.- « Understanding industrial land supply: how Dutch municipalities make decisions about supplying serviced building land », *Journal of Property Research*, Vol. 30, n°4, pp. 324-344.
- van der Krabben E., 2009.- « Développement par les pouvoirs publics des parcs industriels aux Pays-Bas : débat politique et stratégies alternatives », *Territoire(s) wallon(s)*, n°3, pp. 146-158.

### **3. M.-C. Vandermeer et J.-M. Halleux, 2017.- *Evaluation of the spatial and economic effectiveness of industrial land policies in northwest Europe***

#### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Vandermeer, M.-C. et Halleux J.-M., 2017.- « Evaluation of the spatial and economic effectiveness of industrial land policies in northwest Europe », *European Planning Studies*, Vol. 25, n°8, pp. 1454-1475.

Disponible à l'adresse suivante : <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2017.1322042>

Numérotation en annexe 1 : PRL3

#### **2. Type de document et contexte du travail**

Article extrait de la dissertation doctorale présentée à la section précédente.

#### **3. Zone d'étude**

La publication se consacre à une analyse qui couvre l'Europe du Nord-Ouest (composée de sept pays – Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Allemagne, France, Luxembourg).

#### **4. Lien avec la problématique du rapport**

8/10

#### **5. Résumé**

Nous reprenons ci-dessous le résumé publié avec l'article :

« This article stems from the discrepancy between the lack of attention paid to industrial land policy by academics and the predominant thought among elected representatives and development agencies, i.e. that industrial land policy plays a key role in the creation of growth and new jobs. The article begins with a reflection on the literature, which stresses the need to develop knowledge on industrial land policies. To help fill this research gap, we have developed an exploratory piece of research on the theme of their 'spatial' and 'economic effectiveness', on the basis of statistical analyses dedicated to seven countries. As regards 'spatial effectiveness', the results underline significant national differentials in terms of land consumption on the one hand, while highlighting the economic sprawl that affects France and Belgium on the other hand. As regards 'economic effectiveness', our results show that the impact of the development of economic estates on growth depends largely on regional contexts. In particular, the 'intermediate regions' in western Germany stand out as belonging to a specific context where land policies seem particularly effective from an economic standpoint. By contrast, the 'economic effectiveness' of industrial land policies requires readjustments in the Netherlands as well as in most 'predominantly rural regions, close to a city'. » (M.-C. Vandermeer et J.-M. Halleux, 2017, p. 1454)

#### **6. Questionnements et méthodologie**

L'article cherche à répondre aux questions suivantes :

- comment les régions analysées se différencient-elles en termes de consommation d'espace à vocation économique ?
- y a-t-il une relation entre la consommation d'espace à vocation économique et le niveau de développement régional ?

Il développe les méthodes suivantes :

- une analyse statistique multi-échelle sur les relations entre la consommation d'espace à vocation économique et le développement régional (échelles de sept pays d'Europe du Nord-Ouest ; traitement des données à l'échelle des régions NUTS 3) ;
- une analyse de la productivité spatiale par l'étude de la relation entre la valeur ajoutée et la superficie occupée exprimée en hectares de surface économique par 100 millions d'euros ;

- l'utilisation des outils statistiques de la corrélation et de la régression simple pour étudier les relations entre la consommation d'espace et le niveau de développement régional (à l'aide de deux indicateurs – PIB et nombre d'emplois).

## 7. Données mobilisées

Voir la fiche précédente.

## 8. Principaux résultats

Vis-à-vis de la dissertation doctorale présentée à la section précédente, l'article met davantage en avant les différences entre les sept pays analysés. C'est cet élément qui justifie pourquoi nous avons préparé une fiche de lecture spécifique (les styles en gras sont des ajouts de notre part).

Les conclusions relatives au sujet de **l'efficacité spatiale** sont les suivantes :

« The 'spatial effectiveness' of the industrial land policies was dealt with through a comparative analysis of the consumption of economic land. This analysis revealed that three countries – Ireland, Luxembourg and the United Kingdom – show very low levels of GDP standards of economic surfaces. However, it is likely that the main factor behind this situation does not correspond to industrial land policies, but rather to the specialization of these states in tertiary sectors with a high added value. In order to verify this interpretation accurately, it would be necessary, as previously mentioned, to have data that can be used to differentiate the economic activities present within economic estates from the economic activities present within mixed urban fabrics and business districts.

In contrast with the three countries we have just mentioned, **France and Belgium consume two to three times more industrial land to produce the same amount of GDP**. For these two countries, such results cannot be fully explained by the effect of economic specializations. Beyond this economic aspect, we believe it is essential to make reference to the low level of 'spatial effectiveness' of the land policies applied in the context of monofunctional economic estates. What we see here is a situation of '**economic sprawl**'. On the basis of the available literature, the low level of 'spatial effectiveness' that affects both countries can be associated with low employment density in economic estates (which is synonymous with a waste in land resources) and with the presence of firms, in these estates, whose characteristics would have been perfectly suited to inner city neighbourhoods. Here, we are referring in particular to retail or, more generally, other service activities which, from the point of view of effective and rational planning, should preferentially be located in traditional urban fabrics.

As for the Netherlands and Germany, they occupy an intermediate position between the two above-mentioned groups of countries. However, if we only consider former East Germany, the situation there is far less favourable. Here, the poor 'spatial efficiency' measured can be explained by a relatively low level of economic development, as well as by a high consumption of industrial land inherited from Communist town planning. » (Ibidem, p. 1471)

Les conclusions relatives au sujet de **l'efficacité économique** sont les suivantes :

« The analyses aimed at identifying the relationships between the consumption of land for economic activities and the regions' level of development have led to the identification of three regional profiles: the 'predominantly urban regions', the 'IR' [intermediate regions] and the 'predominantly rural regions, close to a city'. In the 'predominantly urban regions', land consumption only plays a marginal role, most likely owing to the presence of numerous activities that are not very extensive spatially, yet very productive in terms of added value. By contrast, in the so-called IR, the consumption of industrial and commercial land has a real impact on development. However, the value of the parameters obtained shows that the effective impact remains limited. Thirdly, there are the 'predominantly rural regions, close to a city', where the opening of land to urbanization does not deliver the desired results. Indeed, our results indicate that the development agencies in these regions offer all the more land since the region is lagging behind in terms of development.

**Among the 'IR', the western German regions stand out clearly in comparison with the regions belonging to the other territories. On the basis of the methodology developed, the most economically effective land policies are to be found in these territories.** In fact, this German specificity probably results from a variety of factors combining the economic aspect and the planning aspect. From an economic point of view, Germany is a country whose industrial base remains very solid. Compared to more tertiarized economies, this situation engenders greater land needs. Concerning planning practices in Germany, **we do not have any detailed information on land policies in terms**

**of industrial development.** Unfortunately, this subject is not well documented and various contacts established among German experts did not provide us with any clear explanations.

In comparison with the German case, the Dutch one is far better documented. Many publications on the subject of Dutch economic estates provide an understanding of a **Dutch policy for industrial development that appears more effective spatially than economically**. In terms of 'economic effectiveness', the Netherlands has results similar to those observed in 'predominantly rural regions, close to a city', whereby an increase in the consumption of land for economic activities is accompanied by a decrease in employment numbers. On the basis of the literature, this situation can be explained by **competition between municipalities**, which leads to a significant oversupply of land in the regions of the country where the economy is less dynamic (van der Krabben & Buitelaar, 2010). On the other hand, in terms of 'spatial effectiveness', the Dutch land policies produce better results. Compared with residential urbanization, economic urbanization certainly appears to be less well managed by the Dutch planners but, in comparison with the other countries taken into account, the GDP standard of economic surfaces remains limited (13.7 for the Netherlands compared to 13.9 for the whole area of analysis as mentioned in Table 1). This seems to be linked to quite high employment densities and, as a consequence, to a parsimonious use of ground area in economic estates. » (Ibidem, pp. 1471-1472)

Un autre résultat intéressant de l'article publié par M.-C. Vandermeer et J.-M. Halleux correspond à la réflexion portée sur le faible développement de la littérature scientifique relative aux liens entre le développement économique régional et les logiques foncières et immobilières. L'explication tiendrait ici, d'une part, au fait que les chercheurs actifs dans le domaine des sciences régionales s'intéressent principalement aux facteurs immatériels et que, d'autre part, il est généralement considéré que l'offre foncière et immobilière est censée s'adapter facilement et réagir immédiatement aux évolutions de la demande :

« As previously mentioned, regional development practitioners pay great attention to the factor of the availability of industrial land. However, researchers who are active in the field of regional science only consider this factor to a limited extent (Halbert, Henneberry, & Mouzakis, 2014). D'Arcy and Keogh (1999, p. 925) help explain this dichotomy by emphasizing the fact that the literature on economic development generally considers that the land and property supply is supposed to react immediately to evolutions in demand. In other words, location markets are not supposed to hamper development as they are supposed to operate fairly and effectively. However, all the property and planning specialists know that land and property markets are far from being completely efficient in matching supply and demand (Adams et al., 1994; van der Krabben & Buitelaar, 2010; van der Krabben & van Dinteren, 2010).

In order to explain the very relative interest of regional scientists regarding the land issue, we should also emphasize the predominance of the knowledge-based economy paradigm. We shall illustrate this observation by referring to the typology of competitive regions established by Martin (2003). In this typology, which differentiates three groups of regions, land as an input factor in the economy is only taken into consideration for the first group: the 'regions as production sites'. Regions that draw their competitiveness from the low cost of production factors (labour, capital and land) are integrated into this group. Regarding the other two groups, which represent more economically evolved regions (the 'regions as sources of increasing returns' and the 'regions as hubs of knowledge'), the land problem is overlooked and the emphasis is placed on innovation and 'agglomeration economies' » (Ibidem, pp. 1456)

## 9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne

Voir la section précédente.

## 10. Références citées dans la fiche de lecture

Adams D., Russel L., et Taylor-Russel C., 1994, *Land for industrial development*, E & FN Spon, Londres.

D'Arcy E. et Keogh G., 1999.- « The property market and urban competitiveness: a review », *Urban Studies*, Vol. 36, n°5-6, pp. 917-928.

Halbert, L., Henneberry, J., & Mouzakis, F., 2014.- « Finance, Business Property and Urban and Regional Development », *Regional Studies*, Vol. 48, n°3, pp. 421–424

- Martin R. L., 2003, *A study on the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for the European Commission Directorate-General Regional Policy.* Cambridge.
- van der Krabben E. et van Dinteren J., 2010, « Public development of industrial estates in The Netherlands: undesired market outcomes and policy interventions », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 101, n°1, pp. 91–99.
- van der Krabben E. et Buitelaar E., 2010.- *Industrial land and property markets: market processes, market institutions and market outcomes. The Dutch case*, Nijmegen, Institute for Management Research, Radboud University.

#### **4. V. Loiseau, 2009.- *Le changement institutionnel et la politique en matière de parcs d'activité. La situation au Royaume-Uni et aux Pays-Bas***

##### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Loiseau V., 2009.- *Le changement institutionnel et la politique en matière de parcs d'activité. La situation au Royaume-Uni et aux Pays-Bas*, Mémoire de Bachelier en Sciences géographiques, Université de Liège, inédit.

Le document n'est pas disponible en ligne. Sa version électronique a toutefois été intégrée à l'annexe 1 du présent rapport.

Numérotation en annexe 1 : PRL4

##### **2. Type de document et contexte du travail**

Travail de fin d'études réalisé dans le cadre du diplôme de Bachelier en Sciences géographiques (Université de Liège).

##### **3. Zone d'étude**

Royaume-Uni et Pays-Bas

##### **4. Lien avec la problématique du rapport**

7/10

##### **5. Résumé**

Ce mémoire vise à expliquer les différences entre deux pays européens concernant les politiques de développement des parcs d'activités (promotion foncière). Les pays analysés correspondent au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Il s'agit de deux États où la formule du parc d'activités existe depuis l'entre-deux-guerres. Les deux pays s'opposent sur le fait que, au Royaume-Uni, les autorités ont optés depuis les années quatre-vingt pour une évolution vers la privatisation des promotions foncières à vocation économique. En d'autres termes, ce sont dorénavant des promoteurs fonciers privés qui mettent en place les espaces aménagés pour l'accueil physique des entreprises. Par contre, aux Pays-Bas, nous sommes toujours en présence d'une politique publique de production foncière, même si le gouvernement central a exprimé son souhait d'encourager la privatisation. Aux Pays-Bas, ces sont des opérateurs publics qui continuent à aménager les parcs d'activités. Il s'agit, en général, des municipalités.

Le mémoire développe les éléments suivants :

- les objectifs politiques du développement public des parcs d'activités (favoriser le développement régional et éviter la promiscuité entre des activités économiques nuisibles et d'autres fonctions dont le logement) ;
- la mise en exergue de la différence entre la promotion foncière publique et la promotion foncière privée ;
- une analyse de la notion de privatisation et de son application au sujet de la production de parcs d'activités ;
- la présentation d'un modèle de changement institutionnel ;
- l'application de ce modèle à la problématique du développement des parcs d'activités au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

##### **6. Questionnements et méthodologie**

Les objectifs de l'étude étaient les suivants :

- analyser les objectifs escomptés par la privatisation de la promotion des parcs d'activités ;
- comprendre les circonstances qui ont conduit à un tel changement au Royaume-Uni ;
- comprendre les circonstances qui ont bloqué cette évolution aux Pays-Bas.

La méthode choisie pour cette étude repose principalement sur une analyse bibliographique. Pour ce faire, l'étudiante a rencontré certaines difficultés vu le manque de publications et de documentations sur le sujet. En effet, si le sujet général de la privatisation est bien documenté, il existe par contre peu de littérature qui portent sur la privatisation des développements fonciers à vocation économique. Le travail s'est en réalité basé sur deux références principales :

Jones C., 2004.- « A regional perspective on the impact of the privatisation of the UK public industrial property stock », *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 23, pp. 123-139.

Needham B. et Louw E., 2006, « Institutional Economics and Policies for Changing Land Markets : The Case of Industrial Estates in the Netherlands », *Journal of Property Research*, Vol. 23, n°1, pp. 75-90.

Concernant la méthodologie, attardons-nous sur le modèle de changement institutionnel utilisé (les styles en gras sont des ajouts de notre part) :

Un changement de politique s'accompagne d'un changement institutionnel. Par conséquent, la privatisation de la politique en matière de parcs d'activité au Royaume-Uni peut s'expliquer par un modèle de changement institutionnel. Dans cette section, nous introduisons le modèle institutionnel sur lequel ce travail repose.

Dans leur discussion de 2003, Burch et al. introduisaient **la « rupture » du « sentier institutionnel »**. L'histoire institutionnelle est une succession de périodes de stabilité et de périodes de ruptures institutionnelles. **Pendant les périodes de ruptures, un nouveau sentier institutionnel est créé**. Pour qu'il y ait rupture, des pressions au changement sont nécessaires. Ces pressions peuvent être externes, lorsque la demande de changement est extérieure à l'organisme (par exemple en moment de crise), ou être internes, lorsque la demande au changement provient d'une réflexion critique au sein de l'organisme. Si la pression est suffisante, qu'elle soit interne ou externe, « **le moment critique** » du changement arrive. À ce moment, la possibilité d'un changement institutionnel est perçue et le système institutionnel est remis en question. Le moment critique constitue la première étape vers le changement mais elle n'est pas suffisante. Le changement se réalisera si les deux pressions externes et internes sont suffisamment importantes. Si le changement est réalisé et qu'un nouveau système institutionnel est mis en place, on parle alors de « **jonction critique** ».

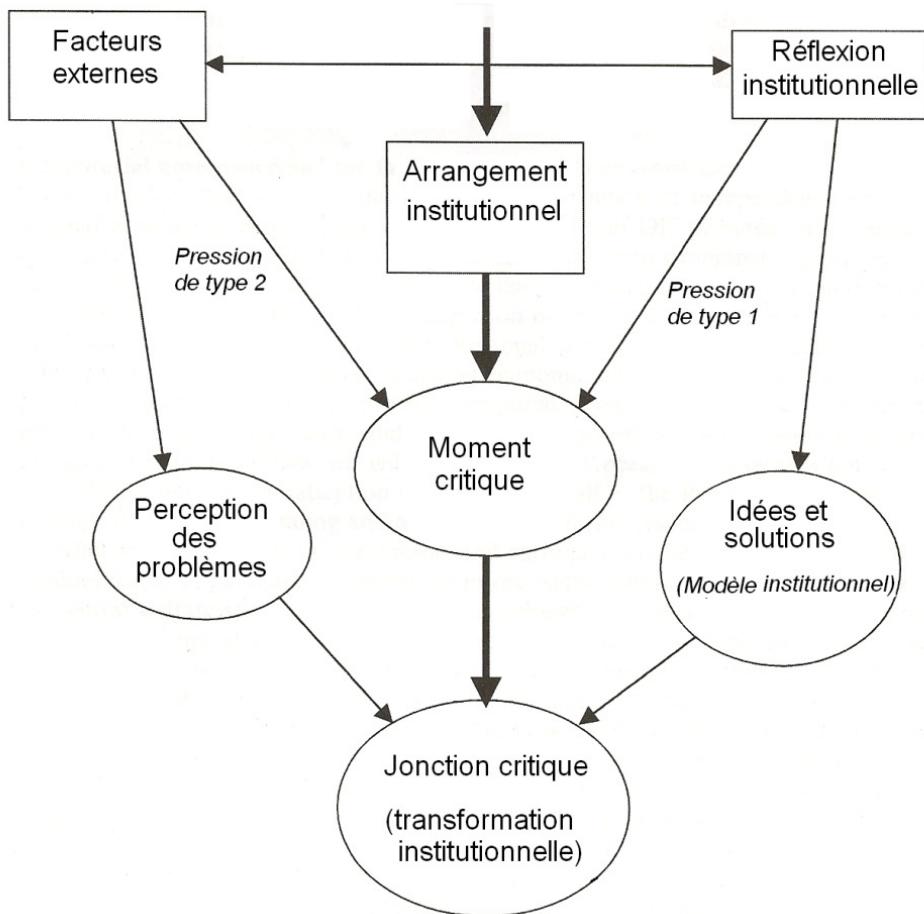
Burch et al. (2003) expliquent les différentes étapes conduisant à la jonction critique. Néanmoins, ils n'identifient pas les conditions sous lesquelles la jonction critique peut être atteinte lorsque le moment critique est atteint. C'est grâce aux travaux de Kingdon (1995) que ce modèle de changement institutionnel est complété. Pour celui-ci, trois conditions sont nécessaires au changement de politique : des problèmes de société importants, des solutions politiques en main (par exemple, des suggestions pour un nouveau modèle institutionnel), l'appui et l'action politique.

En conclusion, le système institutionnel de départ sera modifié uniquement si deux développements liés l'affectent. Le premier est le développement de réflexions, d'idées alternatives et d'actions issues de l'organisation institutionnelle interne. Le second est le développement de la société externe qui perçoit les problèmes et met le système institutionnel sous pression. Le moment critique apparaît lorsqu'un de ces développements ou la combinaison des deux exerce assez de pression pour le changement. Pour qu'il y ait jonction critique, il faut que les deux développements issus des pressions internes et externes soient présents et suffisamment importants pour engendrer un changement.

La théorie du sentier de la dépendance de North [1990] peut être assimilée dans ce modèle. En effet, la théorie de la dépendance explique que, malgré l'envie de changer de modèle institutionnel, aucun changement n'est opéré. Dans ce contexte, la théorie de la dépendance correspond donc à l'étape du moment critique avec des pressions insuffisantes pour arriver à la jonction critique. (V. Loiseau, 2009, p. 11)

Ce modèle, repris sous une forme graphique en figure 1, a été formalisé par E. Buitelaar et al. (2005). Nous considérons qu'il est intéressant de le détailler car la théorie du sentier de dépendance nous semble parfaitement applicable à la politique wallonne menée en matière d'accueil de l'activité économique (voir ci-dessous au point 9).

**Figure 1**  
**Modèle de changement institutionnel**



Traduit de : E. Buitelaar et al., 2005, p. 897.

## 7. Données mobilisées

La recherche ne s'appuie que sur une analyse de la littérature.

## 8. Principaux résultats

Nous présentons ci-dessous les conclusions du travail (les styles en gras sont des ajouts de notre part) :

L'objectif premier de ce travail était d'analyser les objectifs escomptés par la privatisation de la promotion foncière et immobilière des parcs industriels et surtout de comprendre comment et dans quelles circonstances un tel changement peut être réalisé.

Sur base de la théorie du changement institutionnel, nous avons pu établir une comparaison entre l'expérience du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

Le Royaume-Uni a souffert, dès 1973, de la récession économique et de ses conséquences. Les différentes régions du pays n'ont pas pu s'adapter avec la même efficacité à la désindustrialisation de l'économie, ce qui engendra de grandes disparités régionales. Le climat de crise qui s'installe exerce une pression extérieure en faveur du changement institutionnel. De plus, le parti du gouvernement conservateur, leurs réflexions libérales ainsi que leur rigidité à mener à bien leur politique conduisent, dès 1979, à une pression interne suffisamment forte pour induire le changement. **Le moment critique prend place et la réflexion institutionnelle propose une solution. Le nouveau modèle institutionnel doit entraîner une promotion foncière et immobilière privée des parcs d'activité. Le moment critique cède donc sa place, sous de fortes pressions, à la jonction critique.**

Cependant, nous avons vu qu'il n'existe pas de preuves quant à l'augmentation des loyers ou au renforcement de la promotion et des investissements privés. Bien que les institutions formelles aient été changées de manière radicale, les institutions informelles persistent. La privatisation des parcs d'activités ne peut à elle seule résoudre les problèmes du marché et **sans un marché attractif, les promoteurs privés restent absents. Par conséquent, le secteur public reste actif dans les régions en difficultés et de plus en plus de partenariats privés-publics aident à promouvoir les parcs d'activité.**

Au Pays-Bas, la promotion foncière des parcs d'activité publique existe depuis plus de 60 ans. Cependant, nous avons vu qu'actuellement les **réflexions institutionnelles exercent une pression pour que cette politique change**. Comme cela s'est fait au Royaume-Uni, le gouvernement néerlandais **souhaiterait une promotion privée des parcs d'activité**. Les Pays-Bas, bien que connaissant le moment critique depuis plusieurs années, n'ont pas encore vécu la jonction critique qui entraînerait ce changement. North nomme cette incapacité à passer du moment critique à la jonction critique **le sentier de la dépendance**. Pour Needham et Louw, ce phénomène s'explique par les idéologies des municipalités, et donc les institutions informelles, mais également par les faibles loyers des parcs industriels, repoussant les promoteurs privés. Néanmoins, le modèle institutionnel nous permet de comprendre que sans pressions extérieures comme le Royaume-Uni en a connues, la jonction critique est impossible.

Le modèle du changement institutionnel appliqué à la politique des parcs d'activité nous aura donc permis de comprendre, d'une part, pourquoi la privatisation de leurs promotions a abouti au Royaume-Uni et, d'autre part, pourquoi la situation reste bloquée au Pays-Bas. (*Ibidem*, pp. 25-26)

## 9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne

Par rapport à la politique wallonne menée en matière d'accueil de l'activité économique, le travail analysé conduit à souligner deux problématiques. La première est **celle des rôles respectifs des promoteurs publics et privés**. Au Royaume-Uni, le changement institutionnel des années quatre-vingt s'est traduit par une évolution ayant fortement renforcé le poids des acteurs privés (et donc du marché) sur les acteurs publics (et donc de la régulation par les autorités publiques). Il en résulte que, depuis lors, au Royaume-Uni,

« ce sont [principalement] des promoteurs privés qui sont à l'initiative de zones d'activités et qui en assurent le financement » (J. Serrano et C. Demazière, 2016, p. 743).

Vis-à-vis du contexte wallon, cette situation nous pousse à nous interroger sur l'opportunité d'encourager la privatisation du développement des parcs d'activités.

Il s'agit là d'une thématique complexe techniquement et délicate politiquement et il nous semble opportun de la discuter dans le cadre des entretiens à mener auprès des opérateurs publics et des promoteurs privés. Un avantage non négligeable de cette privatisation serait de limiter les moyens publics conséquents que les autorités wallonnes continuent de mobiliser dans leur politique d'équipement des ZAE (M.-C. Vandermeer, 2016, p.6). Pour autant, il est manifeste que, dans les sous-régions wallonnes où le marché demeure insuffisamment attractif, la demande des entreprises ne pourra être rencontrée que par des développements initiés par des opérateurs publics.

En lien avec la politique wallonne menée en matière d'accueil des entreprises, une seconde problématique mise en avant par la comparaison entre les contextes anglais et néerlandais est celle des blocages aux changements et du **sentier de dépendance**. En effet, force est de constater que la Wallonie peine à réformer sa politique en matières de ZAE et de PAE. Sur la base des développements précédents, ce constat renvoie notamment aux observations suivantes :

- la difficulté de mettre en place un système d'observation digne de ce nom (voir par exemple le point 8.1. de la fiche présentée en section 3 du premier chapitre (UWE, 2017)) ;
- la difficulté d'améliorer l'efficacité spatiale des PAE : les localisations des nouvelles implantations demeurent périphériques et les densités d'emplois continuent à être très faibles (voir le point 10. de la fiche J.-M. Lambotte et al., 2010).

À l'instar du sujet relatif aux rôles respectifs des promoteurs publics et privés, le constat de la difficile réforme de la politique wallonne d'accueil des entreprises mériterait d'être discuté avec des témoins privilégiés (entretiens à mener auprès des opérateurs publics et des promoteurs privés).

**10. Références citées dans la fiche de lecture**

- Buitelaar E., Lagendijk A. et Jacobs, W, 2005.- « A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy », *Environment and Planning A*, Vol. 39, pp. 891-908.
- Burch M., Hogwood P., Bulmer S.J., Caitriona C., Gomez R. et Scott A, 2003.- « Charting routine and radical change: a discussion paper' », *Manchester Papers in Politics: Devolution and European Policy Series*, n°6, Department of Government, University of Manchester.
- Jones C., 2004.- « A regional perspective on the impact of the privatisation of the UK public industrial property stock », *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 23, pp. 123-139.
- Kingdon J.W., 1995.- *Agendas, Alternatives and Public Policies*, HarperCollins, New York.
- Lambotte J.-M., Halleux J.-M., Girolimeto F et Labbeuw F.-L., 2010.- *Gestion des zones d'activités économiques existantes. Présentation des résultats et des propositions avant évaluation par les experts*, CPDT, Thème 1B.
- Needham B. et Louw E., 2006, « Institutional Economics and Policies for Changing Land Markets : The Case of Industrial Estates in the Netherlands », *Journal of Property Research*, Vol. 23, n°1, pp. 75-90.
- North, D.C., 1990.- *Institutions, institutional change and the economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- UWE (Union Wallonne des Entreprises), 2017.- *Étude sur l'occupation des bâtiments dans les Parcs d'Activité Économique*.

## **5. P. Fontaine, 2010.- Les parcs d'activité économique en Flandre**

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Fontaine P., 2010.- *Les parcs d'activité économique en Flandre*, CPDT, Notes de Recherche, n°13.

Disponible à l'adresse suivante : <https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/cpdt-13-rapport.pdf>

Numérotation en annexe 1 : PRL5

### **2. Type de document et contexte du travail**

Note de recherches de la CPDT.

### **3. Zone d'étude**

Flandre

### **4. Lien avec la problématique du rapport**

8/10

### **5. Résumé**

Nous reprenons ci-dessous le résumé publié avec la note de recherche :

La note de recherche proposée ici présente une analyse détaillée de la stratégie flamande mise en place dans les années '90 pour répondre, dans une approche territoriale globale, aux besoins en terrains industriels. L'analyse est centrée sur le contenu du schéma stratégique flamand de développement territorial, le *Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen* (RSV), édicté en 1997. Elle décrit les choix politiques qui ont été opérés en vue d'inscrire le développement des activités économiques dans une stratégie territoriale portant sur l'ensemble de la Flandre.

Le document est structuré en cinq chapitres.

Dans le premier est décrit le cadre législatif de l'aménagement du territoire, partie dans laquelle est présentée la spécificité régionale flamande par rapport, notamment, à celle qui prévaut en Région wallonne.

Dans le second sont examinés la philosophie et les principes généraux du RSV adopté en 1997. Un examen particulier est fait de la sélection et de la délimitation des « zones urbaines » (*stedelijke gebieden*) parce que la localisation des nouveaux parcs d'activités économiques doit principalement avoir lieu dans le périmètre des cinquante-sept « zones urbaines » sélectionnées par le RSV. Ce qui illustre la « politique des contours » décidée à travers le RSV.

Le troisième chapitre décrit dans le détail le contenu économique du RSV. Après l'examen des intentions et des moyens de faire exprimés dans ce document, il est fait état des résultats quantitatifs atteints en 2007.

Le quatrième chapitre évoque les débats sur et autour du RSV qui ont cours depuis le début des années 2000 et qui viennent de donner lieu, début 2010, à une proposition de révision partielle du RSV devant prolonger celui-ci jusqu'en 2012. Dans ce chapitre sont notamment décrits le contenu du projet de révision partielle ainsi que les méthodes pour estimer les besoins futurs en ZAE.

Enfin, dans le dernier chapitre est décrit le « stock » de zones d'activité économique, en procédant notamment au calcul de la disponibilité. (P. Fontaine, 2010, p. 1)

### **6. Questionnements et méthodologie**

Ce travail sur les parcs d'activités flamands avait pour objectif d'analyser comment les autorités flamandes cherchent à se faire rencontrer les politiques économiques et les politiques d'aménagement du territoire. En particulier, les investigations ont porté sur les pratiques mises en œuvre afin de permettre à l'offre foncière de répondre à la demande des entreprises. Pour clarifier cette problématique, l'auteur a analysé la littérature disponible, les documents de planification ainsi que les sources officielles consacrées au sujet des équilibres entre l'offre et de la demande en

terrains à vocation économique. La consultation de documents a été complétée par des entretiens auprès de témoins privilégiés.

## 7. Données mobilisées

L'auteur a sollicité les autorités flamandes afin d'obtenir des données quantitatives sur l'offre foncière et sur son évolution.

## 8. Principaux résultats

### 8.1. Le projet du *Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen*

La publication permet de comprendre la philosophie et le contenu du *Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen* (RSV). Le RSV (ou schéma de structure de la Flandre en français) a été adopté en 1997. Il a ensuite fait l'objet d'une révision succincte en 2003. Cette version de 2003 étant celle en vigueur au moment de la recherche, c'est cette version qui a été considérée par P. Fontaine. Précisons qu'il s'agit d'un document très conséquent de 600 pages.

Le RSV a ensuite été réactualisé en 2011. Il est aujourd'hui prévu de le remplacer par un nouveau document dénommé le « *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* » (BRV) ou « Programme de la politique spatiale pour la Flandre ». À ce jour, le BRV n'est pas finalisé mais les autorités flamandes ont publié deux rapports intermédiaires, sous les formes d'un Livre vert (*Groenboek*) (Département Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2012) et d'un Livre blanc (*Witboek*) (Département Ruimte Vlaanderen, 2016). C'est avec la publication du Livre blanc que les autorités flamandes ont mis en avant l'objectif stratégique de tendre vers une consommation foncière nulle à l'horizon 2040. Cette vision politique est communément appelée le « stop béton » ou « *betonstop* » en néerlandais.

#### 8.1.1. La concentration déconcentrée et la différenciation des types d'espaces

Parmi les éléments fondamentaux du RSV, la publication de P. Fontaine développe notamment les deux grands principes suivants :

- la « concentration déconcentrée » (*gedeconcentreerd bundeling*) qui établit l'obligation pour tous les niveaux de pouvoir (régional, provincial, communal) de renforcer les zones urbaines existantes en vue de diminuer la pression sur les espaces ruraux ;
- les « Portes comme moteur de développement » (*Poorten als motor voor ontwikkeling*) : les ports maritimes, les parcs logistiques multimodaux, les gares TGV, l'aéroport de Zaventem sont des éléments fondamentaux pour la croissance économique de la Flandre.

Le RSV a également mis en avant une typologie des espaces :

- **les espaces urbains** (*de stedelijke gebieden*) constituant des territoires densément construits au sein desquels peut être prévue une offre supplémentaire de logements et de terrains à vocation économique (industrielle) ;
- **l'espace extérieur** (*het buitengebied*) ou espace ouvert non bâti (*open ruimte*) incluant l'agriculture, la nature et la forêt et pouvant accueillir lui aussi des zones combinant l'habitat et l'emploi dans les centres ruraux (afin de lutter contre la croissance des constructions dispersées et des rubans) ;
- **les zones d'activités économiques** se composant, d'une part, des « portes » (*poorten*) et, d'autre part, des « nœuds économiques » (*economische knooppunten*). Les portes constituent le moteur du développement économique en Région flamande. Sous ce terme sont regroupés les ports maritimes, les parcs logistiques orientés à l'international, l'aéroport de Zaventem et la gare-TGV d'Anvers. Les « nœuds économiques » sont eux essentiellement des pôles urbains au sein desquels 80 à 85 % des nouveaux terrains industriels devront se situer, et ce afin de lutter contre la dispersion de l'emploi et de l'habitat. (Ibidem, p. 21)

Un « nœud économique » (*economische knooppunten*, NE) est défini comme suit :

« Un nœud économique est un territoire avec une proportion élevée d'emplois. Les nœuds économiques forment avec les "portes" la structure économique existante de la Flandre. Ce sont les endroits où il est souhaitable de concentrer les activités économiques. Le nœud économique est ainsi un concept qui répond à la politique. »

Trois types de nœuds économiques sont définis par le RSV :

- **les zones urbaines** (*stedelijke gebieden*),

- les communes le long du Canal Albert,
- les nœuds économiques spécifiques.

Les « nœuds économiques » ont pour rôle essentiel d'attirer de nouveaux investisseurs.

Ils sont développés par une politique spécifique et sont pourvus des nécessaires possibilités de croissance. (*Ibidem*, p. 38)

La typologie des espaces signifie que la stratégie territoriale prônée par le RSV consiste à appliquer, d'une part, une politique propre aux zones urbaines et, d'autre part, une politique propre à l'espace rural. Cette vision stratégique, liée à l'application du principe de la concentration déconcentrée, nécessite d'établir des limites et des périmètres. Ce processus précis de délimitation est dénommé le « *afbakeningsproces* ». Rappelons que le principe de la concentration déconcentrée, ainsi que le processus de délimitation des espaces urbains qui l'accompagne, vise à lutter contre les phénomènes de dispersion et de déconcentration, tant de la population que de l'emploi :

Cette partie [du RSV] consacre notamment le principe de « concentration déconcentrée » qui établit l'obligation pour tous les niveaux de renforcer les zones urbaines existantes. Par concentration déconcentrée, il faut entendre une concentration sélective de la croissance de l'habitat, des entreprises et d'autres fonctions sociales dans les villes et les pôles ruraux. Il s'agit dès lors de prendre en compte la dispersion existante et la dynamique actuelle des fonctions en Flandre et de sélectionner les zones qui seront renforcées dans leur fonction urbaine (grande ou petite). Cela a conduit le Gouvernement à sélectionner 57 zones, lesquelles font l'objet d'un (long) processus visant en premier lieu à délimiter avec une certaine précision le contour de la zone pour, ensuite, déterminer quelle y sera la politique spatiale spécifique et, partant, quelles seront les zones réservées aux différentes fonctions urbaines. Il s'agit donc bien d'un processus de choix stratégiques. Le Gouvernement a ainsi mis en place une « politique spatiale des contours » [*afbakeningsproces*]. Laquelle, nous l'avons vu, fait plus ou moins fi des frontières administratives des communes concernées (une partie de commune peut être exclue de la zone urbaine). (*Ibidem*, p. 36)

Malgré l'application du principe de la concentration déconcentrée, le RSV prévoit la possibilité d'accueillir une partie des nouveaux développements économiques en dehors des zones urbaines et des nœuds économiques :

Dans les communes qui ne sont pas sélectionnées comme NE [nœuds économiques], il existe tout de même pour les activités économiques existantes (notamment les PME et les entreprises familiales), des possibilités de développement garanties pour :

- le développement d'une « ZAE locale » dans les centres villageois<sup>23</sup> partiellement ou complètement destiné à la relocalisation d'activités existantes
- [...]
- le développement de ZAE pour des « entreprises historiques en croissance » pour la relocalisation d'entreprises historiques en croissance à l'intérieur de la commune, jointif au cœur de village. (*Ibidem*, p. 49)

Sur la base de l'étude analysée, il est impossible de préciser comment les acteurs de terrain se sont saisis des principes spatiaux prônés par le RSV et il est donc impossible de préciser si la mise en avant du principe de la concentration déconcentrée a réellement impacté la géographie des parcs d'activités flamands. En outre, dans son analyse, P. Fontaine (p. 25) précise que le processus de délimitation des zones urbaines a été largement critiqué et qu'il est apparu très difficile à mettre en œuvre sur le terrain :

<sup>23</sup> Un village principal est un noyau d'habitat qui dispose au moins d'un certain degré d'équipement. La liste est basée sur l'étude de M. Goossens et H. Van der Haegen, *De invloedssferen der centra en hun activiteitestructuren* parue dans *Atlas van België*, et sur de H. Van der Haegen, M. Pattyn en S. Rousseau, *De spreiding en het relatiepatroon van de Belgische nederzettingen* in 1980.

Ce sont des processus critiqués, notamment parce qu'ils ignorerait la structure spatiale fonctionnelle<sup>24</sup>, parce que « la ligne coupe la concertation ville-péphérie »<sup>25</sup>. (Ibidem, p. 25)

Nous avons aussi montré que les « processus stratégiques de délimitation » sont cependant des exercices très difficiles à mener. En juillet 2009, ni la Région ni les provinces (qui ont il est vrai commencé plus tardivement) n'ont encore achevé leurs processus respectifs de délimitation. (Ibidem, p. 33)

C'est assurément un processus très lourd qui demande une capacité administrative assez profonde des provinces et surtout des communes. Pour ce qui est de la concrétisation sur le terrain, elle est d'évidence lente à mettre en œuvre. Nous avons par exemple exposé que la Région, qui a la responsabilité de délimiter les territoires des treize grandes zones urbaines sélectionnées dans le RSV, n'avait pas encore abouti dix ans après l'adoption du RSV. (Ibidem, p. 106)

Concernant l'impact effectif du RSV sur la géographie économique de la Flandre, le texte cité ci-dessous, qui est signé en 2014 par des experts de la politique flamande de l'aménagement du territoire, tend à infirmer l'hypothèse selon laquelle ce document stratégique aurait permis de contrer la tendance structurelle vers la déconcentration de l'emploi.

« Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voorzag in de bestemming van ongeveer 7000 ha bijkomende bedrijventerreinen, voor zowel regionale als lokale bedrijven. De hoofdmoot van dit pakket (ongeveer 80%) werd toegewezen aan de zogenaamde economische knooppunten in Vlaanderen. Alle stedelijke gebieden, de gemeenten langs het Albertkanaal, en een 30-tal niet-stedelijke gemeenten werden geselecteerd als knooppunt. Aan deze knooppunten werden taakstellingen verbonden in de afbakening van de stedelijke gebieden voor het realiseren van bedrijventerreinen. Bij deze taakstellingen gold het principe van de stedenhiërarchie: grote steden kregen grote pakketten, kleine steden kleine. Daarnaast konden alle gemeenten zogenaamde lokale bedrijventerreinen aanleggen, met een oppervlakte kleiner dan 5 ha. De lokale overheden hebben dan ook vaak van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, veelal in de hoop om bijkomende werkgelegenheid aan te trekken of om problematische bedrijven op het vlak van milieuoverlast en uitbreiding te kunnen herlocaliseren. Ondanks de reeds erg ruime afbakening van economische knooppunten werd in de actualisatie van het RSV de lijst aangevuld met de zogenaamde bijzondere economische knooppunten. » (T. Coppens et al., 2014, p. 40)

Cette citation fait notamment référence aux « *bijzondere economische knooppunten* ». Cette nouvelle catégorie de nœuds économiques (nœuds économiques spéciaux) a été créée par la révision partielle du RSV de 2009, afin de faciliter le développement de l'offre en terrains à vocation économique en dehors des seuls nœuds sélectionnés en 1997.

### 8.1.2. Différents types de ZAE

La typologie des ZAE (sans prise en compte des ports et de l'aéroport de Zaventem) développée dans le RSV repose sur quatre grandes catégories : les ZAE régionales mixtes, les ZAE régionales spécifiques, les ZAE locales et les ZAE pour entreprises historiques en croissance.

Les ZAE régionales mixtes sont destinées à l'implantation d'entreprises industrielles, incluant les entreprises de construction et de transport. Il peut y être autorisé des entreprises prestataires de services (*dienstverlenende bedrijven*). Les ZAE régionales spécifiques correspondent aux catégories suivantes : les parcs scientifiques, les zones de transport et distribution, les zones activités liées aux voies d'eau, les zones pour activités liées aux aéroports, les zones pour le commerce de détail, les zones de bureaux et services, les zones pour l'agro-industrie, les zones pour traitement des déchets et le recyclage. Cette différenciation se justifie pour les raisons suivantes :

<sup>24</sup> Notamment par P. CABUS, W. VAN HAVERBEKE (2002), *Stedelijk afbakening: planologisch en maatschappelijk legitimeerd?*, Plandag. Dordrecht, Nederland, 2 jun 2002. 22 p., où les auteurs descendent en flèche cette pratique planificatrice en écrivant par exemple en introduction : « Het een illusie is te denken dat men met het tekenen van een lijn de functionele processen inzake wonen en werken kan beheersen ». Ou ailleurs, dans la conclusion : « Uit de analyse van de theoretisch conceptueel onderbouw van het RSV konden we besluiten dat de afbakeningslijn niet meer dan een cartografische illusie die alleen vertrekt van topografisch waarneembare feiten, maar geen rekenschap geeft van de maatschappelijke tendensen die hiervan de oorzaak van zijn ». « De lijn negeert met anderen woorden het genetwerk functioneren van onze maatschappij. Zelden is het ontkennen van een maatschappelijke tendens een goede basis voor een (ruimtelijk) beleid ».

<sup>25</sup> Entretien P. Cabus, février 2009.

La différentiation entre ces différents types de « ZAE régionales » doit permettre la mise en projet optimale des potentiels de chacun des terrains et offrir une valeur spécifique de services et d'équipements collectifs. (Ibidem, p. 56)

Les ZAE locales sont en principe destinées à des « entreprises à vocation locale » (*lokaal verzorgende bedrijven*), à l'exclusion des pures entreprises de commerce de détail (*zuivere kleinhandelsbedrijven*). Les entreprises à vocation locale sont limitées en étendue, doivent avoir un caractère respectueux à l'égard des environs et s'accorder à l'échelle de leur entourage.

La catégorie des ZAE pour entreprises historiques en croissance ne s'inscrit pas dans la différenciation régional-local. Une « entreprise historique en croissance » est définie de la manière suivante :

Elle peut être décrite comme une entreprise régionale (*een regionaal bedrijf*) qui, morphologiquement et au niveau de l'espace, s'imbrique dans son environnement et qui a une relation socio-économique avec celui-ci. Ces ZAE sont délimitées pour que la relocalisation et l'extension des entreprises de ce type soit possible à l'intérieur des communes qui n'ont pas été sélectionnées comme NE [nœud économique]. (Ibidem, p. 57)

## 8.2. L'équilibre offre-demande et la comptabilité spatiale

Plusieurs chapitres du travail réalisé par Pierre Fontaine développent les sujets de l'équilibre offre-demande et de la comptabilité spatiale (*ruimteboekhouding*).

### 8.2.1. Le RSV : un vaste programme de développement phasé des parcs d'activité

La notion de comptabilité spatiale est liée au RSV et à la volonté exprimée dans ce document de traduire des options quantitatives relatives à l'utilisation de l'espace pour les différentes catégories du plan de secteur. Cette comptabilité prend en compte une situation initiale au 1<sup>er</sup> janvier 1994. À l'époque, les périmètres des zones d'activités économiques (ZAE) des plans de secteur flamands correspondent à 56 300 ha (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017, p. 366). Par rapport à ce total, le RSV met en avant la volonté d'accroître ces superficies de ± 10 000 ha à l'horizon 2007, soit ± 66 000 ha. Dans cette perspective, le RSV est à considérer comme un vaste programme de créations de terrains industriels et économiques.

Un des principes adoptés dans le RSV à propos de l'équilibre entre l'offre et la demande de terrains à vocation économique est de travailler sur la base d'un développement phasé des parcs d'activités :

Le RSV énonce que les changements structurels de l'économie et la dépendance de l'économie flamande par rapport au développement international rendent quasi impossible de dire comment l'économie flamande sera en 2007 et comment les besoins en ZAE vont évoluer. Il précise que se baser sur un seul scénario ou uniquement sur une extrapolation de l'évolution récente des demandes de ZAE est risqué et peut mener à des choix erronés.

En raison de ce haut degré d'incertitude a été mise en place par le RSV une « flexibilité contrôlée » (*een gecontroleerde flexibiliteit vooropgesteld*) entre autres via,

- d'un côté, la délimitation de fait des zones et,
- d'un autre côté, la création de réserves.

Le contrôle se fait via inventaire.

La flexibilité prend forme dans un système de phasage et dans des critères qui doivent permettre de répondre à une éventuelle demande supplémentaire de ZAE objectivement mesurée (via notamment le taux d'occupation, le désenclavement...).

Les besoins à pourvoir en ZAE jusqu'en 2007 ont été estimés à 10 000 ha.

[...]

Le RSV précise que la mise en œuvre des réserves n'est possible que quand un ensemble de conditions annexes sont remplies (taux d'occupation, désenclavement...) en lien avec le « taux de réalisation » des zones effectives des environs du NE (voir plus loin) [il s'agit du taux de réalisation des objectifs quantifiés du RSV]. Ces conditions annexes seront notamment basées sur des principes d'usage économe de l'espace et le degré réel d'occupation par les entreprises existantes. De plus, les

réserves détenues par des entreprises devront concorder avec l'environnement existant, avec les possibilités de développement de l'entreprise et avec les prescriptions relatives à la sécurité (SEVESO...). (Ibidem, p. 49)

Afin de gérer le développement phasé voulu par le RSV, le Gouvernement flamand a mis en place un inventaire dynamique des zones d'activités :

L'inventaire ne doit pas seulement comprendre des données sur les superficies ou des données semblables (données quantitatives), mais aussi des informations sur la disponibilité de constructions, l'état du terrain et des données similaires (données quantitatives).

Le RSV précise qu'un contrôle systématique est nécessaire.

L'inventaire doit fournir des informations jugées importantes et relatives à la réaffectation (réemploi) prioritaire de zones d'entreprises existantes. Il fournit aussi une image de la relation entre les réemplois et l'utilisation de nouveaux terrains supplémentaires pour des activités économiques.

Une politique de développement dynamique doit prendre en compte le fait que les bâtiments industriels abandonnés (situés sur des ZAE) peuvent être mis à disposition et ces terrains peuvent être achetés et disponibles à des prix concurrentiels.

Les terrains et bâtiments temporairement ou définitivement non réalisables devront à terme être désaffectés. (Ibidem, p. 50)

Les travaux réalisés dans le cadre du RSV ont procédé de la sorte afin de préciser les besoins en terrain à l'horizon 2007. Sur la base d'informations relatives à l'année 1992, il est apparu que, à l'intérieur des périmètres des ZAE, 4286 hectares étaient alors disponibles à la construction. À l'horizon 2007, le Gouvernement flamand a estimé la demande à 10 000 hectares. Compte tenu de l'impossibilité de quantifier la demande future de manière précise, ce chiffre s'apparente à une décision politique plutôt qu'au résultat d'analyses scientifiques. En confrontant l'offre (4286 ha) à la demande (10 000 ha), la balance spatiale a été estimée à 5714 hectares. En considérant ensuite les pertes de terrain sur la base d'un ratio de 20 % (notamment pour les voiries autres infrastructures), il en a résulté une estimation des besoins à 6964 hectares, à arrondir à ± 7000 hectares. Sur la base d'une étude plus précise réalisée en 2004, les besoins à l'horizon 2007 ont finalement été estimés à 6428 hectares bruts et à 7714 hectares nets. Par rapport au chiffre de 10 000 ha mis en avant par le RSV en 1997, ce chiffre indique que ± 2000 hectares sont, dans une logique de développement phasé, à intégrer parmi les réserves.

Les évaluations menées dans le cadre du RSV ont été élaborées à l'échelle de la Flandre, mais également à l'échelle des provinces et des nœuds économiques. L'affinage spatial de l'analyse montre qu'il faut prévoir des extensions de ZAE dans les différentes provinces flamandes, à l'exception toutefois du Limbourg. Des données récentes confirment d'ailleurs que c'est au sein de la province du Limbourg que l'offre disponible est la plus importante (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017, p. 369).

Au premier janvier 2017, les zones d'activités économiques reprises au sein des plans de secteur flamands représentent ± 62 700 ha (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017, p. 366). Ce chiffre est à comparer à l'objectif de 66 000 ha mis en avant par le RSV en 1997. Par rapport aux objectifs formulés par le RSV en 1997, l'objectif a donc été rempli aux deux-tiers, mais en deux décennies plutôt qu'en une. Cette observation témoigne de la difficulté éprouvée en Flandre afin de créer de nouvelles zones d'activités.

## 8.2.2. Le débat des années 2000 sur les réserves stratégiques

Au cours des années 2000, les tensions persistantes sur les marchés du foncier économique ont conduit à de nouvelles réflexions de la part des acteurs flamands. Ces réflexions ont été développées dans des travaux initiés par le VOKA<sup>26</sup> (2006), par le SERV<sup>27</sup> (2008), ainsi que via l'entremise du programme de recherche « SPRE » auquel ont notamment participé P. Cabus et W. Van Haverbeke (2004). Le principal objectif de ces réflexions a été de proposer des méthodes efficaces de planification de l'offre en terrains. Au sein du rapport élaboré par P. Fontaine, les

<sup>26</sup> Le VOKA est la principale organisation patronale flamande (<https://www.voka.be/>)

<sup>27</sup> Le SERV est le Conseil économique et social de la Flandre (<http://www.serv.be/serv>)

pages 70 à 76 sont consacrées aux grands principes de ces différentes méthodes. Nous ne détaillerons pas cette discussion méthodologique dans ce rapport mais la prise en compte des pages en question pourrait s'avérer très utile pour la réflexion de fond à mener en Wallonie sur l'information foncière à vocation économique. Ce sujet recoupe la proposition précédemment discutée relative à la création d'un observatoire foncier sur le sujet des terrains et bâtiments à vocation économique (voir ci-dessus les sections 1 et 2 du chapitre I).

Les réflexions sur les méthodes des années 2000 ont conduit à l'adoption par les autorités flamandes de la méthode de l' « *IJzerend voorraad* » pour l'établissement des besoins en fonciers vierges :

Le concept « *Ijzerend voorraad* » – à traduire par « fonds de réserve » ou « réserve stratégique » – fait désormais partie, en Flandre, du jargon du développement territorial<sup>28</sup>. Le principe est certes simple, mais pas la quantification des besoins ni, ensuite, la mise en œuvre de cette stratégie<sup>29</sup>.

Il consiste à mettre en place un système opérationnel de gestion de l'offre en terrains industriels permettant de continuellement avoir une réserve foncière de trois à cinq ans. Les Pays-Bas, notamment, ont mis en place ce mode de gestion<sup>30</sup>. Le fonds de réserve doit comprendre à la fois des terrains équipés (*bouwrijpe voorrad*) – prêts à l'emploi – mais aussi des terrains à équiper, c'est-à-dire déjà délimités planologiquement (*bestemde voorraad*).

La méthode a pour ambition de mettre l'autorité en capacité de répondre à tout besoin (et demande) à court terme de terrain. Ce qui nécessite de pouvoir faire face aux pics de demande qui peuvent se produire à certains moments, parfois de manière très localisée dans une sous-région déterminée et parfois aussi dans un secteur spécifique nécessitant tel ou tel type de terrain.

Avec le système de double fonds de réserve, lorsque le choc se produit, les autorités, parce qu'elles possèdent un stock de terrains disponibles ainsi que d'un stock de terrains « à équiper », sont en principe en mesure de réagir et de prendre les mesures adéquates pour équiper rapidement les terrains manquants<sup>31</sup>. Si la demande est plus faible que prévu, le programme d'équipement pourra dans ce cas être ralenti.

Bien entendu, cette méthode doit s'inscrire dans une vision stratégique globale, tenant compte de la structure économique existante, de la localisation actuelle et future des infrastructures, de la localisation des centres urbains... et, *in fine*, des choix politiques du Gouvernement. En particulier ceux formulés dans le RSV.

Les bases de la détermination du fonds de réserve ont été exposées dans une étude publiée fin 2006 et commandée par le VOKA, le « *Vlaams netwerk van ondernemingen* ». (Ibidem, pp. 76-77)

### **8.2.3. Une problématique complexe et une pénurie apparemment croissante**

Les analyses de Pierre Fontaine illustrent que le sujet de la quantification des besoins en foncier économique a fait l'objet en Flandre d'analyses sophistiquées. Malgré ces analyses et leur sophistication, la complexité de la thématique fait en sorte que la situation reste difficile à objectiver.

Face à la masse et à la diversité des informations à traiter, mais aussi devant le manque de données produites par les autorités, notamment en termes d'évaluation du RSV, l'examen de la stratégie et la quantification des résultats engrangés ne furent pas aisés. (Ibidem, p. 106)

Sur la base des informations disponibles, il apparaît toutefois que la Flandre se caractérise par des difficultés significatives – et semble-t-il croissantes – dans sa réponse aux besoins des entreprises en terrains :

<sup>28</sup> Par exemple, le SERA y consacre ses pages 409-424 [référence : SERV, 2007]

<sup>29</sup> Nous utilisons ici la publication de P. CABUS, W. VAN HAVERBEKE (2006), *Ruimte om te ondernemen. Model voor implementatie van de Ijzeren Voorraad en langetermijn behoeftraming 2006-2021*, Studie in opdracht van VOKA, 9, juin 2006, 94 p. Le VOKA a utilisé celle-ci pour produire une publication plus officielle dans laquelle il a ajouté différents éléments, dont la méthode ROTO et des recommandations politiques. Cf. VOKA, *Ruimte om te ondernemen. Op zoek naar bedrijventerrein in Vlaanderen*, VOKA-Studie n° 5, déc. 2006, 107 p.

<sup>30</sup> Sur la méthode et la critique qui en est faite, voir J. KNOBEN, M. TRAA (2008), De bedrijfslocatiemonitor. Kritiek, alternatieven en aanpassingen, Ruimtelijk Planbureau, La Haye, 102 p.

<sup>31</sup> Il est estimé qu'il faut en moyenne trois ans pour passer du stade « terrain délimité mais non équipé » au stade « terrain équipé ». Délai auquel il faut ajouter – si l'on se place du point de vue de l'entreprise – l'obtention des permis et le délai pour construire, ce qui n'est pas pris en compte dans l'*Ijzerend voorraad*.

Pour ce qui est des 7000 ha à créer, les données de fin 2006 indiquent qu'une petite moitié du travail était alors accomplie. Depuis lors, le pourcentage a bien entendu augmenté. Mais, en 2009, l'objectif n'a pas été atteint et nécessitera probablement encore plusieurs années d'efforts. Concernant le stock de terrains disponibles en 2008, le pourcentage régional moyen est de 4,8 %. Il a été procédé à l'exercice de quantification pour chaque commune et [nous] avons montré que certaines sous-régions ont des taux très faibles de disponibilité immédiate et à court terme. Il apparaît ainsi que, malgré l'existence depuis 1997 d'un vaste programme de créations de terrains, la Flandre est, depuis le début des années 2000, dans une tendance continue à la baisse du taux de disponibilité des espaces spécifiquement voués à l'activité économique. (*Ibidem*, p. 107)

En conclusion, le taux régional de disponibilité à court terme en 2008 est, selon ce calcul, de 4,8 %, alors qu'il était encore en 2006 de 5,6 %. Il s'agit donc d'une baisse de 14 % en deux ans. La superficie disponible en Flandre est de 1917 ha, parmi lesquels seuls 44 % (848 ha) sont immédiatement utilisables par une entreprise (catégorie « constructibles »). Et de ces 848 ha directement disponibles, le Limbourg se taille la part du lion avec 431 ha. Ce constat montre que la situation en Flandre est critique malgré les créations prévues dans le RSV. (*Ibidem*, p. 101)

#### **8.2.4. Qu'en est-il de la situation actuelle ?**

Les investigations menées afin d'actualiser le sujet de l'équilibre offre-demande sur les marchés fonciers flamands concordent avec les conclusions avancées en 2010 par Pierre Fontaine. En effet, elles tendent à indiquer que, d'une part, certaines régions flamandes sont en déficit d'offre et que, d'autre part, le sujet de la comptabilité spatiale demeure à la fois opaque et politiquement très sensible.

Nous reprenons ci-dessous, en encadré 1, un texte publié sur le site internet du VOKA en juin 2017. Ce texte synthétise le point de vue de cette organisation patronale sur le sujet de la disponibilité foncière. Le VOKA apparaît ici à la fois très critique et très pessimiste. Il est très critique vis-à-vis des autorités flamandes en soulignant l'opacité de l'information et l'absence de bases de données robustes sur les terrains à vocation économique. Alors que le gouvernement affiche une comptabilité spatiale avec une offre suffisante, le VOKA considère que cette comptabilité est irréaliste car elle prend insuffisamment en compte certaines contraintes environnementales et de localisation. De nombreux terrains répertoriés comme disponibles ne le seraient donc pas dans la réalité. Pour le VOKA, la situation actuelle est plutôt une situation de pénurie, ce qui représente une menace pour l'accueil des investissements et, plus globalement, pour la prospérité de la Flandre. Dans sa position, le VOKA souligne également la nécessité d'appliquer rigoureusement la méthode de l' « *IJzerend voorraad* ». En outre, l'organisation critique le Livre blanc de 2016 car il aborderait la problématique des terrains à vocation économique de manière insuffisamment circonstanciée.

Il est frappant de constater le décalage entre, d'un côté, la vision du VOKA et, d'un autre côté, la vision exprimée par les experts et universitaires flamands rassemblés dans le programme de recherche « *Steunpunt Ruimte* ». En 2014, une publication issue de ce programme a clairement remis en cause l' « *IJzerend voorraad* ». Dans cette publication, qui nous semble illustrative de la vision des acteurs de l'aménagement du territoire, l'application d'une telle méthode est dénoncée car elle induit une situation de surenchérissement qui ne ferait que perpétuer le gaspillage de la ressource foncière :

« Hoewel de verspreide ruimtelijke structuur uiteraard historische wortels heeft, is het ruimtelijke beleid van de afgelopen jaren voor een groot stuk verantwoordelijk. Samen met de uitbreiding van de economische knooppunten werd het principe van de "IJzeren voorraad" ingevoerd. De studie van het SPRE legde immers bloot dat er regionaal sterke tekorten kunnen bestaan aan beschikbare bedrijfsgronden, waardoor bedrijven geen locatie zouden vinden, en dus hun investeringen verplaatsen naar andere regio's of landen. Het concept "IJzeren voorraad" houdt in dat op elk moment voldoende bedrijventerreinen bestemd en bouwrijp moeten zijn, zodat op elk moment vragen van bedrijven kunnen geaccommodeerd worden. De "IJzeren voorraad" zou theoretisch zo ongeveer 3 tot 5 jaar de jaarlijkse uitgifte aan bedrijventerreinen moeten bedragen. Vanuit de methodiek van de "IJzeren voorraad" is vervolgens gebleken dat er grote regionale tekorten zouden zijn, zeker in het meest centrale gebied van Vlaanderen. De Vlaamse overheid nam vervolgens in de actualisering van het RSV het engagement om 7000ha bijkomende industrieterreinen te bestemmen.

## Encadré 1 : La position du VOKA en juin 2017 sur la disponibilité en terrain à vocation économique

### Ruimte geven om te ondernemen

28/06/2017, Steven Betz - Milieu en Ruimtelijke Ordening

Om onze economie in Vlaanderen te laten floreren, moeten we over voldoende bedrijventerreinen beschikken die goed ingericht en beheerd worden. Hoewel iedereen dat principe onderschrijft, moeten we vandaag vaststellen dat bepaalde regio's kampen met een structureel tekort aan ruimte om te ondernemen en we lopen dus het risico dat we investeringen mislopen. Als de filosofie van de ijzeren voorraad volledig wordt verlaten, dreigt dat tekort nog groter te worden.

**Voka is er van overtuigd dat er altijd een nood zal zijn aan een goed geografisch verspreide voorraad aan bedrijventerreinen.**

Voor de helft van de zogenaamde 'bestemmingsvoorraad' van onbenutte bedrijventerreinen is het hoogst onzeker of ze ooit benut kunnen worden.

Er is geen publiek toegankelijke databank van de 'ijzeren voorraad' aan terreinen bestemd voor ondernemingen.

De risico's op een tekort aan bedrijventerreinen nemen alleen maar toe.

Verwarrend is dat de Vlaamse regering regelmatig signalen uitstuurt die suggereren dat we in Vlaanderen over meer dan voldoende bedrijventerreinen zouden beschikken. Mensen uit de praktijk reageren op zo'n verklaringen dan weer vol onbegrip. Nuancering van de gehanteerde cijfers dringt zich daarom op.

Het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) wijst er op dat in 2014 de bestemmingsvoorraad van onbenutte bedrijventerreinen ruim 10.000 hectare bedroeg. Minder dan een vijfde daarvan zou actief aangeboden worden, maar dat aanbod is niet geografisch verspreid. Soms staan bedrijfspanden leeg omdat ze totaal onaantrekkelijk zijn geworden omwille van de ligging, de prijs, of doordat er te beperkende (milieu)voorschriften gelden. Ongeveer bij de helft van voornoemde 10.000 hectare is het hoogst onzeker of ze ooit benut kunnen worden door bedrijven. Een correcte monitoring is daarom noodzakelijk waarbij beschikbare én ontwikkelbare oppervlakte aan bedrijventerreinen correct in kaart worden gebracht. Hoe kan je het immers eens geraken over wat nodig is, als er geen duidelijkheid bestaat over wat er is?

#### **De filosofie van de ijzeren voorraad**

Eigenlijk moest deze monitoring al lang op punt staan en zo de basis vormen voor de filosofie van de ijzeren voorraad zoals opgenomen in het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen (RSV) uit 1997 en zoals bevestigd in het Pact 2020 uit 2009. Het doel van deze voorraad is om ten allen tijde een buffer te voorzien van 1.400 hectare bestemde oppervlakte aan bedrijventerreinen, aangevuld met een oppervlakte van minimaal 1.400 hectare bestemde en onmiddellijk ontwikkelbare bedrijventerreinen. Beide uiteraard evenwichtig verdeeld over Vlaanderen. Zo'n systeem moet voorkomen dat bepaalde regio's kampen met een tekort aan ruimte om te ondernemen. Ook deze 'buffer' moet daarom permanent opgevolgd worden vermits er - zodra er subregionaal een tekort optreedt - een signaal moet verzonden worden naar de ruimtelijke planners om via een nieuw planningsinitiatief de ijzeren voorraad opnieuw aan te vullen.

Maar... tot op heden is er geen publiek toegankelijke en overzichtelijke databank ter beschikking. En de vaststelling blijft dat bepaalde regio's blijven klagen over een tekort aan ruimte om te ondernemen.

#### **Minimumvoorraad blijft steeds noodzakelijk**

Het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) stelt dat de ijzeren voorraad van bedrijventerreinen zal evolueren naar een aanbodbeheer dat proactief rendement en verhogende investeringen begeleidt. In hun gezamenlijk advies van 22 februari 2017 over het witboek pleitten de Vlaamse Milieu- en Natuurraad (Mina-Raad) en de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening (SARO) "voor een doordacht transitieproces vermits het belangrijk is dat economische opportuniteiten kunnen worden benut als deze zich aanbieden. Lopende initiatieven tot verbetering en versnelling van vergunnings- en planningsprocessen hebben uiteraard een rechtstreekse impact op dit aanbodbeheer en zullen het aanbod faciliteren. Probleem is uiteraard dat dit vandaag nog niet het geval is waardoor een geleidelijke evolutie naar een proactief aanbodbeheer wenselijk is."

Het maatschappelijk middenveld is m.a.w. eensgezind dat een abrupte stopzetting van de ijzerenvoorraadfilosofie moet vermeden worden. Voka is er van overtuigd dat er altijd een nood zal zijn om een goed geografisch verspreide voorraad aan bedrijventerreinen te behouden. Dat deze misschien van een andere grootteorde mag zijn dan ten tijde van het RSV, valt eventueel nog te bespreken. Maar een minimum aan voorraad zal altijd noodzakelijk blijven.

Daarbij komt dat de risico's op tekorten aan bedrijventerreinen alleen maar toenemen doordat het witboek BRV voorstelt dat er geen afzonderlijke oppervlaktedoelen worden bepaald voor bestemmingen die ruimtebeslag impliceren (huizen, industrie, wegen, ... maar ook parken, tuinen en recreatiegebieden). Hierdoor is het risico reëel dat de resterende hectaren voor bedrijventerreinen opgesoupeerd worden door andere bestemmingen. Als dat gebeurt, rest er geen ruimte meer voor economische ontwikkeling en zullen job- en welvaartverlies het gevolg zijn. Daarom blijft Voka pleiten om de nodige hectaren te reserveren voor bedrijven, met toepassing van de filosofie van de ijzeren voorraad.

Source : <https://www.voka.be/nieuws/ruimte-geven-om-te-ondernemen> (consulté en janvier 2018)

Hoewel het idee van de "IJzeren voorraad" op het eerste zicht economisch zinvol lijkt, werkt het veeleer verspilling en onderbenutting in de hand. De term "IJzeren voorraad" suggerert immers een permanent beschikbaar aanbod op elk moment en gaat daarmee regelrecht in tegen de gedachte dat ruimte in principe een eindig goed is. Bij een permanent overaanbod zullen overheden, noch bedrijven weinig prikkels hebben om spaarzaam met de beschikbare ruimte om te gaan. » (T. Coppens et al., 2014, pp. 43-44)

Les experts rassemblés dans le programme « *Steunpunt Ruimte* » ont également abordé la problématique des prix en constatant que la politique de production foncière conduit à une offre très – trop – bon marché. Le diagnostic est ici que les entreprises peuvent acheter des terrains périphériques à des prix très faibles et que cela les poussent à déserter les tissus urbains traditionnels alors que certaines d'entre elles sont pourtant bien adaptées à une mixité avec l'habitat :

« Uiteraard is het noodzakelijk om te beschikken over een strategische aanbod voor buitenlandse investeringen, maar het beleid vandaag is teveel gericht op de productie van goedkope greenfields voor bedrijven. Een systeem gebaseerd op een "IJzeren voorraad" zal tot een onverantwoord ruimtebeslag leiden omdat het veeleer een vraag naar bedrijventerreinen induceert dan wel inlost. Zoals blijkt uit bevragingen is het voor een individueel bedrijf vaak interessant om de eigen locatie in woongebied in te ruilen voor een goedkoper perceel op een bedrijventerrein (Cabus et al., 2008): geen overlast van de buren, ruime uitbreidingsmogelijkheden, en indien de oude locatie kan ontwikkeld worden is de verhuis zelfs een zeer lucratieve onderneming. De vraag naar vrijstaande bedrijfskavels op greenfields zal echter nagenoeg onverzadigbaar zijn indien we vandaag de 80% verweven bedrijven wensen te herhuisvesten naar de bedrijventerreinen. Een dergelijk beleid zal leiden tot een verdere functiescheiding binnen onze ruimtelijke structuur. Nochtans 45 zou verwevenheid van woon- en werkplekken in het beleid moeten voorop staan, en zou scheiding de uitzondering moeten zijn. Verwevenheid leidt immers tot minder verplaatsingbehoeften, meer synergie tussen verschillende types van functies en meer omgevingskwaliteit.. » (T. Coppens et al., 2014, pp. 44-45)

À propos de la situation en Flandre, précisons encore que, dans le cadre d'une étude ayant analysé 5 pays et régions (la Flandre, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni), le bureau de consultance néerlandais Stogo a conclu sur le fait que les équilibres offre-demande sur les marchés du foncier économique ne sont problématiques qu'en Flandre. En effet, la Flandre se caractérise par « la reconnaissance d'une pénurie » alors que les terrains disponibles sont jugés suffisants au sein des autres contextes investigués :

Belangrijk aandachtspunt in Vlaanderen is het opheffen van het gevoelde tekort aan bedrijventerreinen (Stogo, 2007, p. 8)

## **9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

La situation flamande recèle de nombreuses similitudes avec la situation wallonne. Une première similitude tient au fait que les acteurs principaux sont des organismes du même type, dont le fonctionnement est lié à une logique d'intercommunalité sectorielle. Il s'agit, en Wallonie, des intercommunales de développement économique et, en Flandre, des agences de développement provinciales (les POM ou *Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij*s). Cette première similitude tient à l'origine commune de ces organisations, créées à partir des années soixante à la suite de la loi pour l'expansion économique régionale :

La consécration officielle du parc industriel comme instrument de développement et d'expansion économique ne date toutefois que de 1959. En effet, la loi pour l'expansion économique régionale du 18 juillet 1959 accorde à certaines personnes de droit public, désigné par le Roi, l'autorisation d'exproprier pour cause d'utilité publique afin d'aménager des terrains et des zones industrielles. Cette même loi prévoit la création d'intercommunales, les sociétés d'équipement économique régional, dont l'objet est d'affecter les terrains à des fins industrielles, de les aménager, de les équiper et de les vendre. (B. Mérenne-Schoumaker et C. Vandermotten, 1992, p. 387).

Un deuxième point commun entre la Flandre et la Wallonie correspond au fait que la problématique de la disponibilité en terrains à vocation économique soit un sujet délicat tant économiquement que politiquement. Pour la Flandre, nous venons de constater l'opposition entre la vision du VOKA et la vision du monde de l'aménagement du territoire illustrée par la publication de T. Coppens et de ses collègues (2014). En Wallonie, bien que les pénuries soient sans doute moins

problématiques qu'en Flandre, nous avons vu ci-dessus (voir le point 8.1 de la section 2 du chapitre I) qu'elles sont avérées dans certaines parties de la région. En outre, le sujet y est également politiquement délicat. Une sortie dans la presse de certains responsables de l'AWEX à propos de besoins insatisfaits l'a illustré tout dernièrement :

D'après l'Awex, la Wallonie aurait loupé quelques grands projets d'investissement par manque de terrains disponibles. La situation est particulièrement préoccupante à Liège. (L'Echo du 8 janvier 2018)<sup>32</sup>

Le constat d'une situation politiquement et économiquement aussi délicate des deux côtés de la frontière linguistique mérite réflexion. Afin d'expliquer ce parallélisme, il nous semble opportun de mettre en avant deux grandes pistes explicatives. La première piste est celle d'une concurrence exacerbée entre territoires. En raison des évolutions politiques et institutionnelles, la concurrence pour attirer les investissements – et les emplois – est devenue vive entre la Flandre et la Wallonie. Cette logique de concurrence passe y compris par la problématique foncière. Globalement, nous assistons à une situation où, au nord, la politique foncière vise à éviter tout transferts d'activités vers la Wallonie et où, au sud, la politique foncière cherche à induire de tels transferts ou, pour le moins, à les rendre possible. Cette logique de concurrence entre territoires concerne bien sûr d'autres contextes mais, à l'intérieur du « couple » belge, elle est sans doute exacerbée par la conjonction de la proximité spatiale, d'importants différentiels de développements économiques et, également, du fait que nous continuons à appartenir à un même État. Dans d'autres pays, plus étendus ou moins fragmentés, il est vraisemblable que des transferts d'activités sur quelques kilomètres, ou même quelques dizaines de kilomètres, seraient jugés moins problématiques. En conséquence, il est également vraisemblable que des différentiels inter-régionaux en offres foncières y soient jugés moins stratégiques pour le bon développement territorial.

Une seconde piste que nous voudrions mettre en avant afin d'expliquer l'acuité de la problématique de l'offre foncière économique en Flandre et en Wallonie est celle de l'étalement urbain. Dans les deux grandes régions du pays, nous trouvons tout d'abord un étalement résidentiel très important (J.-M. Halleux et al., 2012). Vraisemblablement, cela complexifie la tâche des promoteurs actifs dans le développement des parcs d'activités. Il s'agit là d'une hypothèse explicative que nous pouvons mettre en lien avec le fait que les pénuries foncières observées en Wallonie sont observées dans des régions où l'habitat dispersé impose des difficultés pour la création de PAE de grandes superficies (voir le point 8.1 de la section 2 du chapitre I). De même, en Flandre comme en Wallonie, il semble que la gestion foncière des PAE se traduise par de larges consommations foncières. En d'autres termes, l'étalement économique y est également important et l'extension spatiale des PAE mis en place lors des six dernières décennies fait en sorte que les terrains les plus facilement mobilisables soient déjà été utilisés et « consommés ».

Différents éléments étaient l'idée que l'étalement économique soit important tant en Flandre qu'en Wallonie. À propos de la Wallonie, nous avons vu ci-dessus que la gestion foncière des PAE pose question, tant en termes de densité d'emploi qu'en termes de sélectivité vis-à-vis des entreprises qui s'y localisent :

Bien qu'ils soient en général orientés vers l'industrie, les parcs d'activités sont également occupés par des secteurs qui ne sont pas nécessairement attendus (commerce automobile, santé et action sociale, informatique). Une analyse menée pour l'ensemble de la Wallonie montre que près de 50 % des entreprises et 20 % des emplois situés au sein des PAE correspondraient à des activités dont les caractéristiques auraient parfaitement pu convenir aux quartiers urbains centraux (faible nuisance pour le voisinage et nombre important d'emplois par unité de surface) (Deloitte & Touche et al., 2002, p. 20). (J.-M. Halleux et A. Marsden, 2013, p. 325)

Sur la base des analyses de T. Coppens et al. (2014), il semble que la mauvaise gestion foncière qui caractérise la Wallonie soit également à dénoncer pour la Flandre. Les mêmes problèmes de sélectivité et de faible densité sont en effet mis en exergue dans la citation suivante :

<sup>32</sup> <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique-wallonie/Un-geant-informatique-stoppe-dans-son-investissement-en-Wallonie/9969893> et [https://www.rtbf.be/auvio/detail\\_debats-premiere?id=2298145](https://www.rtbf.be/auvio/detail_debats-premiere?id=2298145)

« Hoewel bedrijventerreinen in principe vooral bedoeld zijn voor producerende bedrijven, die omwille van hinder moeten worden afgezonderd, zien we dat de invulling van bedrijventerreinen ook steeds meer door atypische in principe verweefbare functies gebeurt. Zo valt het op dat bedrijventerreinen naast grootschalige detailhandel, vaak ook kantoren of andere diensten bevatten. En hoewel de laatste jaren verschillende overheden tot een meer intensief ruimtegebruik trachten te komen is de ruimtelijke benutting en kwaliteit van vele bedrijventerreinen nog steeds ondermaats. Lage dichtheden en vloerindexen, overmaatse wegeninfrastructuren, grote reserveterreinen, opslag in open ruimte en inspiratieloze bufferzones blijven de regel eerder dan de uitzondering. » (T. Coppens et al., 2014, p. 43)

Concernant la problématique de l'étalement économique en Flandre et en Wallonie, précisons encore que les analyses menées par M.-C. Vandermeer (2016) confirment ce constat. Sur la base de ce travail, la faiblesse de l'efficacité spatiale marque les deux régions de manière similaire (les deux régions se caractérisent par des valeurs proches du point de vue des standards de valeur ajoutée des surfaces économiques). Sur la base des chiffres de M.-C. Vandermeer, l'étalement économique atteint des niveaux comparables en Flandre, en France et en Wallonie :

Concernant les situations belge et française, nous pensons indispensable d'évoquer la faible efficacité spatiale des politiques de production foncière appliquées **dans le contexte des zones d'activités** pour expliquer les faibles niveaux de productivité spatiale. Sur base de la littérature disponible, cette faible efficacité peut être associée à une faible densité d'emplois au sein des PAE – ce qui synonyme d'un gaspillage de la ressource foncière – ainsi qu'à l'accueil au sein de ces parcs d'entreprises susceptibles de se localiser en milieu urbain. Nous pensons ici en particulier au commerce de détail ou, plus généralement, à d'autres activités de services qui, du point de vue d'un aménagement rationnel du territoire, devraient prioritairement trouver leur place au sein des centres urbains traditionnels.

Les résultats de notre étude considérant uniquement le contexte belge corroborent les conclusions relatives aux densités d'emplois au sein des PAE. Il apparaît en effet que la Belgique enregistre **de très faibles densités d'emplois au sein de ses parcs d'activités** : de l'ordre de 15 emplois par hectare de terrain. En ce qui concerne le différentiel Flandre-Wallonie, notre étude souligne que l'inefficacité spatiale des surfaces industrielles est sensiblement similaire dans les deux régions. (M.-C. Vandermeer, 2016, pp. 214-215)

## 10. Références citées dans la fiche de lecture

- Cabus P. et Van Haverbeke W., 2004.- *Strategisch Plan Ruimtelijk Economie. Eindrapport: ruimte en economie in Vlaanderen*, Gand.
- Cabus P. et Van Haverbeke W., 2006.- *Ruimte om te ondernemen. Model voor implementatie van de IJzeren Voorraad en langetermijn behoeftraming 2006-2021*, Studie in opdracht van VOKA.
- Cabus P., Horemans E. et Van Haverbeke W., 2008.- *Vestigingsgedrag van bedrijven in Vlaanderen*, Administratie Ruimtelijke Economie, Bruxelles.
- Coppens T., Allaert G., Boudry L., Celen G., Gulinck H. et Lauwers D., 2014.- *Strategische alianties en territoriale pacten voor een duurzame Vlaamse ruimte: visie van het expertenforum Ruimte Vlaanderen*, Academia Pres, Gand.
- Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2012.- *Groenboek: Vlaanderen in 2050: mensen-maat in een metropool?*
- Departement Ruimte Vlaanderen, 2016.- *Witboeck: Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*
- Halleux, J.-M., Marcinczak, S., & van der Krabben, E. (2012).- « The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland », *Land Use Policy*, Vol. 29, n°4, pp. 887–898.
- Halleux J.-M. et Marsden A., 2013.- *Rencontrer les besoins quantitatifs et qualitatifs des entreprises en foncier et en immobilier*, Horizon 2022 : Rapport scientifique - Version finale, IWEPS, pp. 321-338.
- Mérenne-Schoumaker B. et Vandermotten C., 1992.- « L'industrie », *Géographie de la Belgique* (sous la direction de Denis J.), Crédit Communal de Belgique, Bruxelles, pp. 358-397.

- Studiedienst Vlaamse Regering, 2017.- *VRIND 2017: Vlaamse Regionale Indicatoren*.
- SERV, 2007.- *Sociaal-economisch rapport Vlaanderen 2007*, Bruxelles.
- SERV, 2008.- *Aanbeveling over de actuele problematiek van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*.
- Stogo, 2007.- *Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk*, Stogo onderzoek + advise, Utrecht.
- VOKA, 2006.- *Ruimte om te ondernemen. Op zoek naar bedrijventerrein in Vlaanderen*.
- Vandermeer, M.-C., 2016.- *La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ?* Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences, Université de Liège.

## **6. E. van der Krabben, 2009.- Développement par les pouvoirs publics des parcs industriels aux Pays-Bas : débat politique et stratégies alternatives**

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

van der Krabben E., 2009.- « Développement par les pouvoirs publics des parcs industriels aux Pays-Bas : débat politique et stratégies alternatives », *Territoire(s) wallon(s)*, n°3, pp. 146-158. Disponible à l'adresse suivante : [https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/15\\_van\\_der\\_krabben.pdf](https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/15_van_der_krabben.pdf)

Numérotation en annexe 1 : PRL6

### **2. Type de document et contexte du travail**

L'article préparé par E. van der Krabben a été publié pour un lectorat francophone (wallon) dans la revue *Territoire(s) wallon(s)*. Cet article a été préparé à la suite d'un séminaire organisé dans le cadre de la Chaire CPDT. Ce séminaire eu lieu le 8 mai 2007 à l'Université de Liège. Il avait pour titre : « Les espaces d'activités à travers le prisme des espaces ouverts : quels aménagements pour quels dynamiques économiques ? ». Le programme de l'activité en question est disponible à l'adresse suivante :

[http://archivesweb.wallonie.be/archives/cpdt\\_20110920/cpdt.wallonie.be/indexb9ba.html?id\\_page=3532](http://archivesweb.wallonie.be/archives/cpdt_20110920/cpdt.wallonie.be/indexb9ba.html?id_page=3532)

### **3. Zone d'étude**

Pays-Bas

### **4. Lien avec la problématique du rapport**

8/10

### **5. Résumé**

Nous reprenons ci-dessous le résumé publié avec l'article :

Vu sous un angle international, le marché néerlandais du développement des parcs industriels peut être considéré comme un cas à part. Contrairement aux caractéristiques de ces marchés aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, par exemple, (mais comme en Belgique et en France), le marché des terrains destinés aux parcs industriels aux Pays-Bas est dominé par les municipalités, qui se sont toujours senties obligées de fournir suffisamment de sites industriels, dans un contexte de concurrence avec d'autres municipalités. Par conséquent, les municipalités détiennent aujourd'hui un monopole sur les marchés locaux dont les promoteurs immobiliers privés sont pratiquement absents. Récemment, plusieurs problèmes d'efficacité sont apparus sur ce marché, qui peut d'une certaine façon être assimilé au modèle de développement des espaces publics. Le présent document traite de ces problèmes d'efficacité et les met en rapport avec le contexte institutionnel actuel pour ce segment de marché. Par la suite, différentes interventions suggérées en vue de changer ces problèmes d'efficacité ont été prises en compte. (E. van der Krabben, 2007, p. 146)

### **6. Questionnements et méthodologie**

L'article présente un aperçu des problèmes d'efficacité apparus sur le marché de l'immobilier industriel néerlandais. Deux problèmes inter-reliés y sont particulièrement mis en avant. Il s'agit, d'une part, de la surenchére en terrains industriels et il s'agit, d'autre part, de la dégradation rapide de nombreux PAE. Pour l'auteur, ces problématiques sont liées au fait que l'aménagement des PAE est du ressort des municipalités et que ces dernières se font concurrence pour attirer les entreprises. L'article vise à affiner ce constat par l'analyse du contexte institutionnel des marchés néerlandais de l'immobilier d'entreprise. Il cherche également à explorer des solutions afin de rendre ces marchés plus efficaces.

## 7. Données mobilisées

L'auteur s'appuie sur la littérature – relativement abondante – consacrée aux PAE néerlandais. Il s'appuie également sur des données issues de la base de données IBIS dont nous avons parlé ci-dessus (voir ci-dessus le point 8 de la première section). Les données utilisées sont relatives à l'âge des parcs d'activités, à la proportion de parcs dégradés, à l'offre en terrains disponibles, aux prix pratiqués, aux poids relatifs des promoteurs publics et privés...

## 8. Principaux résultats

L'article permet de comprendre les principales caractéristiques de la politique d'accueil physique des activités économiques mise en place aux Pays-Bas. Cette politique s'appuie principalement sur l'aménagement de PAE par les autorités communales :

Les municipalités achètent des terrains (agricoles), et les lotissent en mettant en place la viabilisation (infrastructures) et en produisant des lots directement constructibles destinés aux futurs utilisateurs. Étant donné que les municipalités perçoivent la concurrence d'autres municipalités, presque chacune d'entre elles se livre à de telles pratiques, ce qui a pour conséquence une sur offre de terrains à usage industriel et de faibles valeurs des terrains et des biens dans la plupart des régions. Par conséquent, les développeurs privés ne se montrent généralement pas intéressés par le développement de parcs industriels, ni par la vente de terrains à bâtir aux utilisateurs finaux (entreprises), ni par le développement de biens industriels en vue de les louer aux utilisateurs finaux (et de vendre par la suite les biens à un investisseur institutionnel). De plus, la situation actuelle n'encourage pas les utilisateurs finaux à construire des installations durables ou à réaménager leur bien industriel, puisque l'on trouve suffisamment de terrains bon marché et « frais » disponibles ailleurs.

[...]

Le résultat des stratégies municipales est que les terrains industriels ne sont pas rares et que leurs prix sont bas (tableau 6). Les municipalités ajustent les prix demandés à ceux que demandent les municipalités voisines. Elles hésitent à demander davantage car cela pourrait entraîner un désavantage compétitif. (*Ibidem*, p. 153).

Pour l'auteur, la politique actuelle induit un problème important d'étalement économique :

Dans ce contexte, aux Pays-Bas des discussions sont en cours qui mettent l'accent sur les externalités négatives induites par cette situation (problèmes d'étalement urbain). Le Ministère de l'Aménagement du Territoire considère le développement actuel des parcs industriels comme un problème : « Le paysage disponible néerlandais est sous pression. Le long des autoroutes et en particulier à la sortie des villes, un développement qui semble anarchique bouche l'horizon autrefois dégagé. Cela donne au paysage un aspect fragmenté et urbanisé, que nous appelons la dénaturation du paysage. (...) Malgré que ce terme soit difficile à définir, chacun comprend plus ou moins ce que cela signifie : le paysage dégagé est envahi par des « blocs d'activités », des serres, des éoliennes, des sites de démolition, des antennes, des sites de motocross, des terrains de camping, des pépinières, etc. » (MinVROM, 2008, p.1).

La densité de population aux Pays-Bas et le niveau de développement atteint par ce pays expliquent les problèmes d'étalement urbain mis en exergue ci-dessus. Pour autant, il est important de rappeler que la gestion foncière des PAE y limite la consommation d'espace grâce à des densités d'emploi relativement importantes (voir ci-dessus le point 8 de la section 1).

L'article souligne la source des problèmes de l'étalement économique et de la dégradation des PAE. Pour l'auteur, ces problèmes sont induits par des prix faibles et par une situation de sur offre :

L'utilisation extensive de terrains rares est le résultat de stratégies d'utilisateurs finaux qui achètent davantage de terrains qu'ils n'en ont besoin, car les terrains industriels sont relativement bon marché. Louw *et al.* (2004) affirment, par exemple, que les augmentations moyennes du prix des terrains industriels sont bien plus faibles comparées aux augmentations du prix des terrains destinés aux habitations (voir aussi le tableau 3.2). Les utilisateurs finaux argumentent en disant qu'ils pourraient avoir besoin de ce terrain plus tard pour leur expansion et que, d'autre part, cela leur offre suffisamment d'emplacements de parking (voir I.e. Louw *et al.*, 2004 ; Louw & Bontekoning, 2007). (*Ibidem*, p. 149)

Le processus de détérioration des parcs industriels est probablement supérieur dans les régions marquées par une suroffre de terrains industriels et les entreprises peuvent aisément s'installer dans un nouveau parc industriel. (Ibidem, p. 155).

Même si un certain nombre de problèmes se posent aussi au sein de notre région, il nous semble que le problème de la dégradation des PAE demeure moins grave en Wallonie qu'aux Pays-Bas. Pour l'expliquer, rappelons que le développement des premiers PAE date de l'Entre-deux-Guerres aux Pays-Bas et des années 1960 en Wallonie. En outre, la densité des PAE néerlandais et la proximité entre les bâtiments qui l'accompagne tendent à y renforcer l'impression de dégradation.

L'article souligne que la demande des entreprises ne se limite pas à des terrains et qu'il faudrait mieux prendre en compte les besoins en locaux d'activités (en immobilier). Selon E. van der Krabben, le contexte institutionnel lié aux marchés fonciers (marché des terrains) crée un problème pour le bon fonctionnement des marchés immobiliers (marchés des locaux) et, en particulier, pour le bon fonctionnement des marchés locatifs :

Étant donné qu'il n'y a presque plus d'offre de biens industriels nouvellement construits (terrains + bâtiments), par rapport à l'offre considérable de terrains, le choix de concepts d'hébergements pour les entreprises est bien souvent limité. Le marché actuel pour les nouveaux biens industriels loués (de haute qualité), appartenant à des investisseurs institutionnels, est d'une ampleur limitée, ce qui signifie que la plupart des entreprises n'ont que peu voire pas d'options en matière de location de biens industriels. (ibidem, pp. 149-150)

Ce constat apparaît d'autant plus problématique qu'il semble y avoir une importante demande latente pour de l'immobilier locatif qui n'est pas rencontrée par l'offre existante :

Une étude menée parmi les « utilisateurs » de biens industriels aux Pays-Bas révèle qu'un nombre relativement important de firmes seraient intéressées par la location de biens industriels. 28 % de toutes les entreprises auraient envisagé la location dans la mesure du possible (StecGroep, 2005). Pour les entreprises de plus grande envergure (plus de cent employés), 70 % auraient envisagé cette option. Jusqu'ici, le marché de la location pour les nouveaux biens industriels est (pratiquement) inexistant. (Ibidem, pp. 156-157)

Suit à ces constats, l'auteur conseille d'affiner l'analyse par type de marché sur la base de la segmentation présentée au tableau 3 ci-dessous :

**Tableau 3 : Segments du marché des terrains et des biens industriels**

Segments de marché	Taille et caractéristiques du marché	Offre	Demande
<b>• Terrain</b>			
Marché des terrains à bâtir dans des parcs industriels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grand marché ; disponibilité limitée dans certaines régions</li> <li>Marchés locaux ; concurrence régionale limitée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principalement des municipalités (monopoles locaux)</li> <li>Petite proportion de promoteurs privés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entreprises de fabrication</li> <li>Entreprises actives dans le secteur des services et des services aux consommateurs (pour autant qu'elles soient autorisées par les municipalités)</li> <li>Principalement une relocalisation d'entreprises ; déjà situées dans la même municipalité</li> </ul>
<b>• Biens</b>			
Marché des nouveaux biens industriels en location	<ul style="list-style-type: none"> <li>Petit marché</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investisseurs institutionnels</li> <li>Fonds d'investissement immobiliers spécialisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principalement limité aux entreprises actives dans le secteur de la logistique</li> <li>Besoin latent d'autres firmes de fabrication</li> </ul>
Marché des nouveaux biens industriels, à vendre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marché non existant</li> </ul>	--	<ul style="list-style-type: none"> <li>Besoin latent d'autres firmes de fabrication</li> </ul>
Marché des biens industriels en location de seconde main	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grand marché : disponible dans les parcs industriels existants</li> <li>Biens principalement de faible qualité ; faibles niveaux locatifs</li> <li>Taux d'inoccupation élevés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entreprises de fabrication ; déménagement vers un nouveau site</li> <li>(Petites) sociétés d'investissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entreprises de fabrication recherchant des espaces (temporaires) de fabrication ou de stockage</li> <li>Petite entreprises, lançant de nouvelles activités</li> </ul>
Marché des biens industriels de seconde main, à vendre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Petit marché</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entreprises de fabrication ; déménagement vers un nouveau site</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entreprises de fabrication recherchant des espaces (temporaires) de fabrication ou de stockage</li> <li>Petite entreprises, lançant de nouvelles activités</li> </ul>

Source : Ibidem, p. 152

L'article met également en avant les solutions imaginées par les autorités néerlandaises afin d'améliorer la situation :

Très récemment, le Cabinet néerlandais, conseillé par une taskforce nationale qui a exploré les interventions possibles visant à résoudre les problèmes dans ce segment de marché (THB, 2008), a annoncé plusieurs mesures de politique drastiques (TK, 2008). Premièrement, une somme substantielle, pouvant s'élever à € 1 milliard pour les cinq prochaines années (et davantage encore), a été allouée à l'amélioration de la qualité des parcs industriels détériorés (budgets nationaux, provinciaux et municipaux). Deuxièmement, les provinces sont invitées à renforcer leur rôle de coordination sur le marché des terrains, de façon à réduire l'allocation des terrains à usage industriel par les municipalités. Troisièmement, le gouvernement national a entamé des discussions avec le secteur privé sur la manière d'augmenter leur implication dans le développement et le redéveloppement de terrains et de biens industriels. (Ibidem, p. 155)

Pour l'auteur, ces mesures ne vont pas suffisamment loin et il conseille de modifier l'organisation des marchés par les mesures suivantes :

J'ai suggéré dans le présent document, en ce qui concerne le marché des terrains à bâtir, (1) d'introduire des droits de redéveloppement lors du développement de nouveaux parcs industriels, (2) de mettre en œuvre une nouvelle réglementation afférente au contenu des plans d'affectation des sols pour les parcs industriels, (3) de limiter l'offre par une réglementation plus stricte du nombre et de la taille des parcs industriels et (4) de réduire l'implication des autorités publiques dans leur développement (ce qui va plus loin que la seule stimulation de l'implication du secteur privé). En ce qui concerne le marché des biens industriels, j'ai suggéré (1) d'augmenter la transparence pour les investisseurs institutionnels en améliorant le système de *benchmarking* des investissements dans des biens industriels, (2) de développer de nouveaux emplacements de haute qualité où il existe un contrôle à long terme de la qualité et (3) d'inciter les investisseurs institutionnels à investir dans les biens industriels (et non dans le développement de parcs industriels). (Ibidem, p. 157-158)

## **9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

Vis-à-vis de la situation en Wallonie, les analyses développées par E. van der Krabben sont à apprêhender en deux temps. Dans un premier temps, il nous semble opportun de vérifier la transférabilité des diagnostics vers la Wallonie en cherchant à répondre aux questions suivantes :

- les PAE wallons sont-ils en train de se dégrader aussi rapidement que les PAE néerlandais ?
- les nouveaux PAE wallons accueillent-ils des transferts depuis des PAE plus anciens ?
- les entreprises wallonnes sont-elles pénalisées par le dysfonctionnement des quatre marchés relatifs aux biens immobiliers (marché des nouveaux biens industriels à louer, marché des nouveaux biens industriels à vendre, marché des biens industriels de seconde main à louer, marché des biens industriels de seconde main à vendre) ?
- le parcours résidentiel des entreprises serait-il facilité par le développement de l'offre locative ?
- est-il opportun de s'orienter vers une privatisation des développements fonciers à vocation économique afin de stimuler l'activité des promoteurs privés ?

Dans un second temps, s'il s'avère qu'il faut répondre par l'affirmative à certaines de ces questions, il sera alors opportun d'analyser l'opportunité de transférer certaines des propositions formulées par l'article.

Vis-à-vis de la Wallonie, l'article rédigé par E. van der Krabben conduit aussi, une nouvelle fois, à mettre en avant l'enjeu de l'information. En effet, tant les réflexions développées par l'auteur que les mesures adoptées par les autorités néerlandaises sont clairement liées à un système d'information performant qui permet une analyse fine des problématiques.

Un dernier point que nous inspire l'article d'E. van der Krabben vis-à-vis de la politique menée en Wallonie se rapporte au sujet de l'avantage comparatif de la disponibilité en terrains. En effet, il ressort très clairement de l'article qu'il ne faut pas considérer que la Wallonie serait mieux dotée en terrains que les Pays-Bas puisque, comme nous l'avons vu, de très nombreuses régions néerlandaises se caractérisent par une suroffre. Au contraire, selon les dires récents de l'AWEX, les Pays-Bas bénéficient d'un avantage sur la Wallonie concernant les grands terrains<sup>33</sup>.

## **10. Références citées dans la fiche de lecture**

- Louw E., Needham B., Olden H. et Pen, C.J., 2004.- *Planning van bedrijventerreinen*, Sdu uitgevers, La Haye.
- Louw E et Bontekoning Y., 2007.- « Planning of industrial land in the Netherlands: its rationales and consequences », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 98, n°1, pp. 121–129.
- MinVROM, 2008.- *Landscape Cluttering*
- Stec Groep, 2005, *Bedrijfsruimtegebruikers in beeld*, NVB, Voorburg.
- TK, 2008.- *Kabinetreactie Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen*, Tweede Kamer 2007-2008, pp. 31253-8.

<sup>33</sup> <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique-wallonie/Un-geant-informatique-stoppe-dans-son-investissement-en-Wallonie/9969893?ckc=1&ts=1515481669> (publié le 9 janvier 2018)

THB, 2008.- *Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingstrategie voor bedrijventerreinen*, Advies van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen aan Minister van VROM en Minister van EZ, La Haye.

## **7. J. Serrano et C. Demazière, 2009.- Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel. Les tensions au niveau local, le cas de l'agglomération de Tours (France)**

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Serrano J. et Demazière C., 2009.- « Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel. Les tensions au niveau local, le cas de l'agglomération de Tours (France) », *Territoire(s) wallon(s)*, n°3, pp. 123-134.

Disponible à l'adresse suivante : [https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/13\\_serrano.pdf](https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/13_serrano.pdf)

Numérotation en annexe 1 : PRL7

### **2. Type de document et contexte du travail**

L'article préparé par J. Serrano et C. Demazière a été publié dans le même volume que l'article d'E. van der Krabben présenté à la section précédente. Cela tient au fait que cet article fait également suite à une intervention lors du séminaire organisé le 8 mai 2007 à Liège sur « Les espaces d'activités à travers le prisme des espaces ouverts : quels aménagements pour quels dynamismes économiques ? ».

### **3. Zone d'étude**

L'article développe une analyse sur la région de Tours. Toutefois, en préalable, il présente la politique menée en France en matière de PAE avec, en particulier, la prise en compte de l'impact du développement de la coopération intercommunale sur cette politique. En France, la coopération intercommunale prend la forme de nouvelles structures variées que l'on regroupe sous l'appellation EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale).

### **4. Lien avec la problématique du rapport**

7/10

### **5. Résumé**

Nous reprenons ci-dessous le résumé publié avec l'article :

En France, les zones d'activité sont un instrument de développement économique et d'aménagement du territoire privilégié par les communes et leurs groupements. L'objectif de cet article est de faire la lumière sur les tensions entre développement économique et gestion de l'espace sous-tendues par l'utilisation de cet instrument. L'article s'intéresse en particulier aux zones périurbaines qui connaissent une croissance démographique et économique soutenue. La première section retrace le processus de décentralisation qui a abouti à doter les établissements publics de coopération intercommunale de prérogatives économiques affirmées. Nous y exposerons les préférences des acteurs locaux en matière d'outils de développement économique. Puis, à partir du cas tourangeau nous montrerons comment les élus localisent leurs zones d'activité économique. Ceci révèlera la valeur attribuée aux espaces ouverts. (J. Serrano et C. Demazière, 2009, p. 123)

L'article est structuré en deux parties (sections) principales :

La première section retracera le processus d'organisation institutionnelle qui a abouti à doter les établissements publics de coopération intercommunale [les EPCI] de prérogatives économiques affirmées. Puis, à partir du cas d'espaces périurbains entourant une agglomération moyenne, Tours (380 000 habitants), nous dévoilerons la valeur effective attribuée par les élus aux espaces agricoles et naturels. (Ibidem, p. 123)

### **6. Questionnements et méthodologie**

L'article part du double constat de la décentralisation de l'État français et de l'importance de l'impost sur les activités économiques pour le budget des autorités locales françaises (la taxe professionnelle). Dans ce cadre, il s'interroge sur les logiques qui conduisent à la multiplication des PAE au sein des espaces périurbains :

Pays marqué historiquement par une très forte centralisation, non seulement administrative, mais aussi économique et culturelle, la France est entrée en décentralisation il y a vingt-cinq ans. Parmi toutes les interventions publiques locales, celles en direction des entreprises occupent une place de choix car elles ont, par le mécanisme de l'impôt, une incidence forte sur les ressources des collectivités locales. L'essor de la coopération intercommunale, depuis les années 1990, devait, du point de vue du législateur, produire un interventionnisme économique local plus efficient. En tant que chercheurs en aménagement du territoire, nous serons conduits à interroger la cohérence des outils du développement économique local, notamment les zones d'activité, par rapport à des objectifs d'aménagement durable du territoire. L'objectif de cet article est de faire la lumière sur les logiques sous-tendues par l'utilisation des zones d'activité dans les zones périurbaines, ces espaces ouverts en transformation rapide du fait de la croissance démographique et économique. Pourquoi ces projets se multiplient-ils, au détriment des espaces ouverts ? Nous verrons que le processus de création de zones d'activité ne laisse apparemment pas place à une réflexion sur d'autres usages possibles de l'espace, à commencer par la fonction agricole. (*Ibidem*, p. 124)

## 7. Données mobilisées

Les auteurs s'appuient sur la littérature consacrée aux politiques françaises en faveur de l'intercommunalité ainsi que sur leur connaissance des mécanismes en œuvre au niveau de la région de Tours (les deux auteurs sont basés à l'Université François-Rabelais de Tours).

## 8. Principaux résultats

L'article permet de comprendre les liens entre la politique d'accueil physique des activités économiques et le développement des structures intercommunales (les EPCI) :

Historiquement, les communes urbaines – d'abord les villes-centre mais aussi des communes de première ou deuxième couronne – se sont impliquées dans l'accueil d'entreprises, tandis que les communes rurales restaient focalisées sur la gestion de services traditionnels. Les communes ont intérêt à mettre en place des outils permettant l'accueil d'entreprises, car ceux-ci sont une condition de l'attractivité. Mais l'intervention publique est également marquée par une forte incertitude sur les résultats. En effet, la création d'espaces à vocation économique ne garantit nullement l'implantation d'entreprises, car les porteurs de projets économiques d'envergure opèrent souvent une mise en concurrence des territoires, parfois à l'échelle nationale, voire au-delà. Se pose le problème de la coordination des acteurs publics, de la complémentarité de leurs actions. L'action économique est devenue l'apanage des communautés (de communes, d'agglomération ou urbaines), car les communes maniant la plupart du temps les mêmes outils (zones d'activité, exemption de taxe professionnelle...), le législateur a décidé qu'il devrait s'agir de la première compétence obligatoire des structures intercommunales. Mais la concurrence entre communes pour la taxe professionnelle risque alors de se muer en une lutte entre communautés pour la taxe professionnelle unique. Dans le cas des communautés de communes (au nombre de 2400 et regroupant 30 000 communes), on peut se demander si l'objectif du développement économique à tout prix n'occulte pas celui d'un aménagement durable de l'espace. Il nous semble déceler une tension entre une logique budgétaire (accroître les ressources de la structure pour faire face à ses compétences) et une logique de préservation d'un équilibre entre les différentes fonctions du territoire (activités économiques, agriculture, espaces naturels...). (*Ibidem*, p. 125)

Selon la loi du 12 juillet 1999, la communauté de communes exerce de plein droit deux compétences obligatoires. La première énoncée est le développement économique, ainsi libellée : « création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique communautaire ». On peut y lire le souhait d'un aménagement concerté de zones d'activité, rompant avec la concurrence entre communes en vigueur jusqu'alors. Toutefois, si l'outil zones d'activité est probablement utile dans la panoplie de l'interventionnisme économique, son utilisation reste coûteuse à l'échelle intercommunale et ne garantit pas le développement. De nombreux départements français comptent des centaines d'hectares de zones d'activité disponibles. Il n'est pas rare que ce stock représente plus d'un demi-siècle de commercialisation. Avec la montée en puissance de l'intercommunalité, la production de zones d'activité, loin de se réduire, semble s'accentuer. (*Ibidem*, p. 126)

Comme en témoigne les passages ci-dessus, la concurrence qui existait entre communes pour accueillir les activités économiques s'est muée en une concurrence entre EPCI (en particulier entre communautés de communes). Nous constatons donc un changement d'échelle mais les

problèmes associés à la concurrence persistent car, généralement, les communautés de communes ne sont compétentes que sur une partie des aires urbaines. Pour de nombreuses aires urbaines françaises, nous trouvons un EPCI qui regroupe la ville centrale ainsi que les communes de la première couronne et, au-delà, d'autres EPCI qui couvrent les espaces périurbains.

Les problèmes induits par la concurrence entre EPCI sont proches des problèmes mis en exergue par E. van der Krabben pour le contexte des Pays-Bas. Nous trouvons, d'une part, de nombreuses régions marquées par une suroffre en terrains à vocation économique et, d'autre part, un étalement économique très important. Ce constat de l'étalement économique qui affecte la France concorde avec les éléments mis en avant ci-dessus à propos du travail de thèse de M.-C. Vandermeer (M.-C. Vandermeer, 2016 ; M.-C. Vandermeer et J.-M. Halleux, 2017).

Dans sa conclusion, l'article souligne que la cause fondamentale du problème de l'étalement économique tient à la faible valeur attribuée à la consommation pour l'urbanisation des terres agricoles :

Pour le législateur, la coopération intercommunale était censée apporter une rationalisation dans l'action publique locale. Mais en fait, le problème de la concurrence entre collectivités n'est pas résolu ; il est simplement déplacé à un niveau supérieur. Il persiste bien un déséquilibre dans la répartition des compétences. Le développement économique est au niveau intercommunal alors que la compétence aménagement est restée au niveau communal. Mettre les deux au niveau intercommunal ne modifierait pas grand-chose, car la propension à consommer des espaces agricoles est sous-tendue par la faible valeur qui leur est attribuée. (J. Serrano et C. Demazière, 2009, p. 123)

## 9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne

La problématique de la concurrence entre les communes et les intercommunalités françaises ne s'applique pas réellement à la Wallonie puisque les opérateurs principaux en matière de développement des PAE – les intercommunales de développement économique – sont généralement en charge de périmètres plus vastes (globalement, l'échelle des provinces). Cette situation limite donc les problèmes de concurrence. Pour autant, les problèmes d'étalement économique mis en avant pour le contexte français apparaissent de la même ampleur en Wallonie (M.-C. Vandermeer, 2016 ; M.-C. Vandermeer et J.-M. Halleux, 2017). Dans les deux contextes, nous sommes face à une situation où les décideurs publics – les intercommunalités en France et les IDE en Wallonie – contribuent à l'étalement économique.

Face à ce constat, il nous semble important de revenir sur la conclusion de J. Serrano et de C. Demazière selon laquelle la cause fondamentale de l'étalement économique (en d'autres termes, la faible efficacité spatiale de la politique des PAE) correspond à la faible valeur que les décideurs publics attribuent aux espaces agricoles ou, plus généralement, aux espaces ouverts.

## 10. Références citées dans la fiche de lecture

- Vandermeer, M.-C., 2016.- *La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ?* Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences, Université de Liège.
- Vandermeer, M.-C. et Halleux J.-M., 2017.- « Evaluation of the spatial and economic effectiveness of industrial land policies in northwest Europe », *European Planning Studies*, Vol. 25, n°8, pp. 1454-1475.

## **8. C. Demazière (dir), 2012.- *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre***

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

C. Demazière (dir), 2012.- *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, Rapport de recherche pour le PUCA, programme « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires », Université de Tours.

Disponible à l'adresse suivante : <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/activites/rapport-viabilite-economie-productive.pdf>

Numérotation en annexe 1 : PRL8

La recherche développée dans le rapport cité ci-dessus a fait l'objet d'autres publications plus synthétiques. Les versions électroniques de ces autres publications sont également disponibles en annexe 1. Il s'agit de :

Demazière C. et Hall S., 2014.- « Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre », *Programme de recherche : localisation des activités économiques et développement durable des territoires*, PUCA, pp. 93-94.

Disponible à l'adresse suivante : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/synthese-eco-developpement-durable.pdf>

Demazière C., 2016.- « Réformes de la planification spatiale et gestion "durable" des grandes agglomérations. Les cas de l'Angleterre et de la France », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°4, pp. 81-99.

Disponible à l'adresse suivante : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-1-page-81.htm>

J. Serrano et Demazière C., 2016.- « Le foncier des espaces périurbains dans la planification spatiale : une construction intercommunale et interterritoriale », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°4, pp. 737-765

Disponible à l'adresse suivante : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-4-page-737.htm>

### **2. Type de document et contexte du travail**

La recherche a été développée dans le cadre d'un programme de recherche du PUCA (<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/>). Ce programme portait sur le lien entre les objectifs du développement durable et la problématique de la localisation des activités économiques.

Le projet, piloté par C. Demazière, a analysé les liens entre le foncier à vocation économique et la planification à l'échelle des régions urbaines. Ce travail a été effectué sur quatre villes françaises et quatre villes anglaises. Les principaux résultats de ce projet ont ensuite été publiés dans deux articles de la Revue d'Économie Régionale et Urbaine (RERU).

### **3. Zone d'étude**

La recherche a analysé les régions urbaines suivantes :

- Marseille – Aix, Nantes – Saint-Nazaire, Rennes et Tours en France ;
- Sheffield, Birmingham, Bristol et Newcastle en Angleterre.

Précisons que les analyses sur les villes françaises ont été plus approfondies que les analyses sur les villes anglaises, dont la prise en compte avait pour objectif une mise en perspective plutôt qu'une comparaison point par point.

#### 4. Lien avec la problématique du rapport

8/10

#### 5. Résumé

Nous reprenons ci-dessous le résumé des deux articles publié dans la Revue d'Économie Régionale et Urbaine :

Cet article analyse, dans le cas français, le traitement du foncier dédié aux zones d'activités économiques dans les documents de planification territoriale de grandes agglomérations. Il relie la variabilité du traitement de cette question aux caractéristiques institutionnelles et politiques des territoires, notamment aux processus de coopération intercommunale. Dans quatre grandes régions urbaines (Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes, Tours), nous avons étudié le contenu des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et mené des entretiens auprès de techniciens. La section 2 de l'article rappelle les intentions du législateur en matière de planification spatiale et de construction intercommunale depuis le début des années 2000. C'est dans ce cadre que s'élaborent les stratégies de développement économique et les documents de planification. La section 3 présente le cadre de la recherche, les terrains et le dispositif méthodologique. La section 4 présente les résultats et la section 5 les met en perspective. On conclut que, sur un territoire, le contenu d'un plan est lié au degré d'avancement de la construction intercommunale. (J. Serrano et C. Demazière, 2016, p. 738)

Le développement durable est devenu, depuis deux décennies, un référentiel prégnant pour l'action publique. Son introduction dans la planification spatiale a amené de nouveaux objectifs, de nouveaux modes d'élaboration et promu de nouvelles échelles spatiales. Cet article retrace de façon comparative ces évolutions, en Angleterre et en France. Puis il analyse les effets de ces réformes : comment le « verdissement » de la planification se confronte-t-il aux systèmes institutionnels, qui évoluent dans un temps long ? La France illustre un cas de forte décentralisation des décisions en matière de planification, où la recherche de cohérence et de durabilité reste réduite. En Angleterre, les orientations nationales sont plus fidèlement retranscrites dans les plans. On conclut que l'hétéronomie des collectivités locales est un élément important pour la déclinaison territoriale des principes du développement durable. (C. Demazière, 2016, p. 82)

#### 6. Questionnements et méthodologie

L'objectif principal de la recherche a été d'analyser, au travers de la politique d'accueil de l'activité économique, comment les préoccupations économiques et environnementales sont combinées dans la planification de l'usage des sols :

Cet article s'appuie sur une recherche menée de 2010 à 2012 pour le Ministère français de l'Énergie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (Plan Urbanisme Construction Architecture) (DEMAZIÈRE, 2012). La recherche visait à établir si les stratégies de développement économique formulées par les élus et les acteurs économiques respectent les règles nationales qui demandent de mieux articuler développement économique et prise en compte de l'environnement dans la planification. Par exemple, les espaces soumis à des risques naturels et les périmètres de protection de la faune et de la flore sont-ils pris en compte dans les choix de localisation des zones d'activités ? Les plans visent-ils à consommer moins de foncier, quitte à modifier le contenu des stratégies de développement économique ?

Selon les territoires considérés, la relation entre le développement économique et les questions environnementales est traitée de façon variable dans les documents de planification stratégique territoriale. Comment l'expliquer ? (J. Serrano et C. Demazière, 2016, p. 739)

#### 7. Données mobilisées

Pour chacune des aires urbaines françaises analysées, la recherche s'est appuyée sur l'analyse des documents de planification (notamment les SCOTs), sur des dires d'experts ainsi que sur des données spatialisées relatives à l'étalement économique (mesure de l'emprise des zones d'activités économiques, calcul des densités d'emplois par hectare). Pour les aires urbaines anglaises, le travail a consisté à interroger des experts (témoins privilégiés) et à analyser les documents de planification.

## 8. Principaux résultats

### 8.1. Principaux résultats pour la France

Pour les cas français, la recherche permet de confirmer l'exacerbation de la concurrence entre territoires pour l'accueil des activités économiques. Il s'agit là d'un résultat qui confirme les éléments développés à la section précédente :

La fiscalité locale, dépendante de la présence et de l'attractivité des entreprises, au travers de la perception de la taxe professionnelle, a pendant longtemps été au cœur des compétitions de proximité entre communes. En prétendant réguler cette concurrence fiscale, la loi Chevènement l'a en fait exacerbée, la faisant passer du niveau communal au niveau intercommunal. (*Ibidem*, p. 742).

Les EPCI centraux cherchent également à accueillir des entreprises en ouvrant de nouveaux sites d'activités, contribuant ainsi à l'extension de la tâche urbaine. Les raisons peuvent être que le besoin d'espaces d'entreprises « espacivores » a été identifié et jugé légitime, comme à Rennes. Mais le plus souvent, les EPCI centraux redoutent une éviction des entreprises vers des EPCI voisins proposant du foncier moins cher. Les EPCI centres de taille métropolitaine ont tendance à pratiquer un équilibre entre projets en centre d'agglomération et nouvelles zones d'activités en périphérie de leur territoire. Le cas de Marseille-Provence-Métropole est significatif de ce point de vue : la spatialisation du développement économique au niveau intercommunal amène à une répartition de l'effort d'aménagement entre le projet Euroméditerranée en zone centrale et de nouvelles zones d'activités en périphérie (Les Florides à Marignane, Athélia à La Ciotat). (*Ibidem*, p. 751)

Un résultat intéressant de l'étude pilotée par C. Demazière correspond à la hausse des densités d'emplois pour les zones d'activités économiques développées entre 1998 et 2008 (en comparaison de la densité moyenne en 2000) au sein des aires urbaines de Marseille, Nantes et Rennes (mais pas de Tours). Cette hausse des densités tient au développement de grands projets urbains centraux de reconquêtes d'espaces en friches. Ces projets ont accueillis de l'immobilier résidentiel mais également de l'immobilier d'activités sous la forme principalement de bureaux. Il s'agit de l'opération « Euroméditerranée » pour Marseille, de l'opération « Ile de Nantes » pour Nantes et de l'opération « la Courrouze » pour Rennes. La recherche démontre que la réussite de telles opérations nécessite certaines conditions, tant en termes de volontarisme des autorités (les EPCI) que de dynamisme des marchés immobiliers :

L'action économique des EPCI centraux se distingue de celle des EPCI périphériques. Elle concerne à la fois les espaces centraux à travers des opérations de reconquête des espaces en friche et les espaces périphériques (*cf. Tableau 3*). Les opérations d'Euroméditerranée, d'Ile de Nantes, de la Courrouze ou des Magasins généraux [projet non réalisé qui concerne la région de Tours] pour chaque EPCI étudié permettent de reconvertis des friches grâce à la création de logements et de bureaux. Ces projets sont présentés comme étant une mise en œuvre des principes de la « ville compacte » et une opportunité de hisser le rayonnement économique national voire international de l'agglomération. Ils nécessitent néanmoins une volonté locale allant bien au-delà de la recherche d'une réduction des externalités environnementales négatives. Entre autres conditions, figure la possibilité que le marché immobilier local puisse absorber le coût engendré par la requalification. Ce n'est pas toujours le cas, comme le montrent, à Tours, l'abandon du projet des Magasins généraux, mais aussi les projets jamais aboutis d'immeubles de bureaux sur une dalle enjambant les voies ferrées jouxtant la gare de Tours, ou encore le projet de « pont habité » sur la Loire. (*Ibidem*, p. 751)

Parmi les villes étudiées, le cas de Rennes correspond clairement à celui pour lequel nous sommes en présence des meilleures pratiques :

Le SCOT du Pays de Rennes, qui associe une communauté d'agglomération et 4 communautés de communes est le plus prescriptif. Il met en avant l'organisation polycentrique de la trame urbaine et présente la trame verte et bleue comme son pendant [*le concept de « ville-archipel résume cette vision territoriale*]. Sur le plan du développement économique, les zones d'activités existantes et en projet sont cartographiées, ainsi que leurs surfaces. Celles-ci épargnent la trame verte et bleue. Par ailleurs, les espaces agricoles à préserver de toute urbanisation sont délimités. Champs urbains et espaces de visibilité constituent une ceinture verte destinée à prévenir une jonction des espaces bâties. La distinction des espaces agricoles dans une ceinture verte du reste de l'espace agricole est fondamentale pour rendre opérante la ceinture verte : elle permet de soustraire des espaces agricoles et naturels de l'urbanisation tout en laissant la possibilité d'en artificialiser d'autres (*Ibidem*, p. 759)

À Rennes, une cartographie et des chiffres<sup>34</sup> précisent les réserves foncières qui seront allouées pour les activités économiques dans les dix prochaines années sur le territoire du Pays de Rennes. Le caractère prescriptif y est davantage montré. Surtout, la réflexion du SCOT a conduit les décideurs à rechercher une spatialisation plus systématique, par l'identification de sites de développement stratégiques qui sont nommés et quantifiés, et qui figurent dans le document. La définition d'objectifs chiffrés repose sur l'élaboration d'indicateurs qui renseignent l'offre foncière encore disponible sur le territoire et la demande. Pour celle-ci, quatre types de besoins ont été distingués : les activités commerciales, les activités tertiaires, celles liées à un marché de proximité et les activités « espacivores ». Le service économique de Rennes Métropole peut, en connaissance de cause, orienter géographiquement et quantitativement l'offre foncière<sup>35</sup>. À l'analyse économique sont ajoutées des exigences environnementales. Les nouvelles zones d'activités économiques doivent répondre à des exigences en matière d'intégration paysagère et doivent s'insérer dans des logiques économiques et d'accessibilité d'ensemble<sup>36</sup>. Ces lieux désignés par le SCOT constituent un cadre plus précis pour limiter l'étalement économique, d'autant plus que ces réserves foncières ont été déterminées et situées en fonction des corridors écologiques, en particulier en confrontation avec la trame verte et bleue. Enfin, une dernière particularité du SCOT de Rennes métropole est la définition de « champs urbains » et de cônes de visibilité qui sont des espaces inconstructibles destinés à éviter une jonction des tissus urbains. Par son volontarisme et sa précision, le territoire rennais se distingue des trois autres. (*Ibidem*, pp. 755-756)

Parmi nos terrains d'enquête, Rennes est le seul cas où des entreprises aient été interrogées – par questionnaire – sur leurs facteurs de localisation. Sur cette base, le document d'orientations prévoit une offre de sites différenciée selon les besoins de centralité ou d'accessibilité exprimés. Sur les autres territoires, le fait que la Chambre de commerce et d'industrie soit personne publique associée a paru suffisant aux élus et techniciens pilotes des SCOT. En conséquence de cette faible ouverture de la planification aux réseaux économiques, les représentants consulaires accordent généralement une valeur faible au SCOT, vécu comme un exercice technocratique pouvant brider les volontés entrepreneuriales. (*Ibidem*, p. 758)

La dernière loi sur les métropoles ne devrait pas changer la donne. Elle renforce les compétences des EPCI mais ne résout pas le problème de la concurrence entre EPCI ou à l'intérieur de ceux-ci, faute de s'attaquer au mode d'élection des conseillers métropolitains. Le pays de Rennes montre qu'une mutualisation du développement est possible. Le pays de Rennes réussit à construire un discours explicatif du territoire qui propose une identité commune, qui préserve les spécificités en tirant parti des complémentarités. L'attractivité du territoire rennais et son dynamisme donnent raison à cette stratégie. Ils montrent que l'action intercommunale permet une efficacité supérieure à celle des communes seules. Ce gain politique permet de pallier le morcellement communal et de progresser dans la construction intercommunale. (*Ibidem*, p. 762)

## 8.2. Principaux résultats pour l'Angleterre

Le travail piloté par C. Demazière a également permis d'apporter des résultats intéressants quant à la comparaison entre le France et l'Angleterre. Parmi ces résultats, nous trouvons le fait que les problématiques de la surabondance foncière et de l'étalement économiques sont moins marquées Outre-Manche. Il apparaît que cette situation est liée, d'une part, au rôle limité de la fiscalité sur les activités économiques pour le budget des autorités locales anglaises et, d'autre part, à la faible implication de ces autorités dans la production foncière à vocation économique :

En Angleterre, le développement économique est tout autant la priorité des collectivités locales (au nom de l'emploi et de la création de richesse, en particulier), mais le fait que le gouvernement anglais fixe le *business rate* limite la concurrence entre collectivités. (C. Demazière, 2016, p. 97)

En Angleterre, le gouvernement anglais fixe le *business rate* et, par manque de moyens, l'acquisition foncière est très peu fréquente pour une collectivité locale. Il y a offre foncière publique uniquement

<sup>34</sup> Syndicat mixte du Scot du pays de Rennes, 2007a, *Schéma de Cohérence Territoriale Pays de Rennes, Projet d'Aménagement et de Développement Durables*, Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération Rennaise, p. 26 et Syndicat mixte du Scot du pays de Rennes, 2007b, *Schéma de Cohérence Territoriale pays de Rennes, Document d'orientations générales*, Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération Rennaise, p. 31-39.

<sup>35</sup> Entretien chargé de mission développement économique de Rennes-Métropole, 24 août 2011.

<sup>36</sup> Syndicat mixte du Scot du pays de Rennes, 2007b, *op cit.*, p. 32.

en situation de dépression économique prolongée, comme à Newcastle ou Sheffield (DEMAZIÈRE, 2012). Dans les territoires en croissance, comme à Bristol, ou en secteur périurbain de Birmingham, seuls les opérateurs privés agissent. En France, par contre, la prise en charge des opérations d'aménagement par les collectivités locales est une constante. À l'échelle des SCOT et de chaque région urbaine, l'excès d'offre foncière disponible ou contenue dans les plans est net. Il est parfois très élevé au regard de la demande. En Angleterre, le fait que les projets soient menés par des promoteurs privés conduit à ce que la collectivité locale ait pour mission essentielle leur instruction. Les projets présentés s'adressent à une demande cernée de la façon la plus précise possible, car les promoteurs prennent un risque économique. Même s'il y a une marge d'erreur, celle-ci semble moins élevée qu'en France, où de l'argent public est engagé. De plus, dans l'instruction de la demande, la collectivité locale anglaise est obligée de respecter la priorité nationale donnée au renouvellement urbain, retranscrite dans le plan local. Suivant cette même priorité, la collectivité mène obligatoirement une analyse des effets du développement projeté en matière de trame verte et bleue, de mixité des usages, de risque d'inondation, de desserte par les transports collectifs... Au total, et au-delà des plans, l'urbanisme durable appliqué aux projets économiques chemine plus rapidement en Angleterre qu'en France. (Ibidem, p. 96)

Un autre enseignement de la recherche dirigée par C. Demazière correspond au fait que les décisions prises par les autorités anglaises en matière de foncier économique s'appuient sur des données relativement fines quant aux relations entre les deux composantes de l'offre et de la demande grâce à un *Employment Land Review* :

Par ailleurs, le système de planification contient des procédures qui régulent l'intervention économique locale. Ainsi, un *Employment Land Review* doit être mené en suivant une méthodologie nationale et en consultant les acteurs privés, pour justifier que les surfaces réservées au futur développement économique dans le plan correspondent à l'état de l'économie locale et à ses perspectives. De plus, les acteurs locaux doivent respecter des orientations normatives nationales, comme la localisation préférentielle d'activités économiques sur des friches industrielles. (Ibidem, p. 97)

### 8.3. La mise en avant du rôle des politiques d'aménagement

Les résultats engrangés par C. Demazière et ses collègues mettent en avant le rôle des politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Le lien entre ces politiques et la politique d'accueil de l'activité économique s'opère de manière assez différente en France d'une part et en Angleterre d'autre part. En Angleterre, nous trouvons une situation d'hétéronomie où les politiques locales sont fortement dépendantes des directives issues du niveau central. Les orientations nationales relatives aux objectifs de durabilité et, en particulier, à la limitation de la consommation foncière et à la lutte contre l'étalement urbain, y sont fidèlement retranscrites dans les plans d'aménagement. Les constats de C. Demazière et de ses collègues sont ici en adéquation avec les résultats de M.-C. Vandermeer (2016) quant à l'efficacité spatiale de la politique des PAE en Angleterre. À l'opposé, le cas de la France est illustratif d'une forte décentralisation des décisions en matière de planification. Il en résulte des situations variées et une opposition marquée entre, d'une part, de nombreuses régions où l'étalement économique prospère et, d'autre part, des régions moins nombreuses où la recherche de la cohérence et de la durabilité est plus poussée (à l'image de la région de Rennes) :

À propos du cas anglais, les travaux de C. Demazière et de son équipe confirment le rôle majeur du marché puisque l'essentiel des PAE est mis en place par des promoteurs privés. Pour autant, il ne faut pas en déduire que les interventions publiques soient marginales. En effet, la possibilité pour les promoteurs privés de développer de nouveaux espaces à vocation économique dépend du système d'aménagement et des autorisations à obtenir dans ce cadre. Or, comme nous venons de la constater, il existe une politique stricte d'endiguement de l'urbanisation et ces autorisations ne seront délivrées que si elles se justifient par des besoins économiques clairement objectivés.

## 9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne

### 9.1. L'absence de prise en compte de l'enjeu du développement économique

À l'analyse des travaux développés par C. Demazière et ses collègues, nous avons été frappés par le fait que ces travaux n'ont pas intégré le sujet de l'efficacité économique. En particulier,

s'agissant du cas anglais, il aurait été intéressant de vérifier si les politiques strictes d'aménagement du territoire représentent une entrave au développement des entreprises. Bien que cette hypothèse ne puisse pas être complètement écartée, les éléments en notre possession tendent plutôt à l'infirmer.

Un premier élément allant dans le sens de la non-vérification de l'hypothèse correspond aux résultats de l'étude menée par le consultant néerlandais Stogo. Pour rappel (voir en section 5), ce travail a consisté dans l'analyse de l'accueil des activités économiques au sein de cinq pays et régions (la Flandre, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni). Sur la base des investigations menées, les équilibres offre-demande sur les marchés du foncier économique ne sont pas perçus Outre-Manche comme un frein au développement économique. Rappelons que cela tranche avec la situation en Flandre où les autorités sont particulièrement sensibilisées au risque d'une pénurie en terrain.

Un second élément allant dans le sens de la non-vérification de l'hypothèse tient au fait que le sujet du foncier à vocation économique est quasi absent de la littérature britannique sur le développement économique régional. Nous pouvons déduire de cette absence que la problématique est jugée marginale par le monde de la recherche. Le constat de l'absence de travaux sur le rôle des politiques d'aménagement sur l'accueil physique des entreprises est par exemple clairement mis en avant par John Henneberry et ses collègues dans une publication de 2005 dont le propos reste manifestement d'actualité :

« Despite the pervasiveness of planning intervention in the land and property market, the economic effects of the planning system have been little researched. While there is a growing body of work addressing this issue in the housing sector, similar work considering the business sector is marked only by its absence. » (J. Henneberry et al., 2005, p. 471)

## **9.2. La situation en Wallonie : des liens ténus entre la politique d'aménagement du territoire et la politique d'accueil de l'activité économique**

Au regard des travaux synthétisés ci-dessus, il apparaît que le contexte wallon se caractérise par des liens ténus – trop ténus – entre la politique d'aménagement du territoire et la politique d'accueil de l'activité économique. En Wallonie, la mission principale confiée à la politique d'aménagement est d'éviter une pénurie en terrains juridiquement constructibles. C'est par exemple dans cette perspective qu'il faut analyser la récente expertise ZAE réalisée par la CPDT (J.-M. Lambotte et al., 2017) (voir ci-dessus la section 2 du premier chapitre).

En Wallonie, nous ne trouvons pas, comme en Angleterre, des directives nationales (régionales) d'aménagement qui dictent leurs décisions aux autorités locales et dont le premier objectif serait de limiter la consommation en foncier vierge. En outre, par rapport au cas français, force est de constater l'absence de documents stratégiques qui, à l'image des SCOTs, permettraient de penser de manière cohérente l'accueil de l'activité économique à l'échelle d'une région urbaine. En la matière, la planification stratégique wallonne demeure balbutiante même si les deux principales régions urbaines de la région se sont lancées dans des démarches de schémas de développement territorial<sup>37</sup>

Vis-vis du contexte français, nous sommes également frappés par le fait que les grandes villes wallonnes ne puissent pas se targuer de projets urbains aussi emblématique que leurs homologues françaises. Ces projets urbains étant associés à des projets de bureaux plutôt qu'à des activités « espacivores », cette problématique renvoie au sujet du développement des services supérieurs en Wallonie (M. Bourgeois et al., 2015). En la matière, une analyse récente a montré que des politiques immobilières et d'urbanisme inadaptées représentent un frein au développement de la Wallonie dans ce secteur porteur :

Les interlocuteurs confirment le constat avancé dans l'état de l'art selon lequel l'immobilier de bureau wallon demeure peu performant, en particulier dans certaines grandes villes qui pourraient recevoir

---

<sup>37</sup> Pour Liège, nous trouvons le schéma de développement de l'arrondissement ainsi que le schéma provincial de développement territorial. À Charleroi, nous trouvons la démarche du schéma de développement territorial du bassin de Charleroi.

plus d'investissements si l'appariement offre-demande était meilleur. Un intervenant souligne que le problème n'est pas tant l'absence de professionnels privés qualifiés, mais plutôt leur désintérêt. Quoi qu'il en soit, trop de situations surviennent dans lesquelles une entreprise de services supérieurs manifeste le souhait de se développer dans une ville donnée et se heurte à l'absence d'immeubles de bureaux disponibles pour ce faire. Sur ce sujet, certaines autorités locales sont clairement critiquées et il est fait référence aux bonnes pratiques de la ville de Courtrai qui, à la différence de certaines municipalités wallonnes, développe une politique performante pour répondre aux attentes des firmes de services. C'est donc ici une absence de vision claire de certaines autorités locales qui est stigmatisée (même si la situation est en passe d'évoluer positivement dans certaines villes).

De manière générale, la plupart des intervenants ont souligné l'opportunité d'une politique d'aménagement du territoire favorable à la concentration des services supérieurs. La nécessité d'une masse critique de prestataires, compte tenu de l'étroitesse du marché et de la complexité des services de ce type, plaide en défaveur de la dispersion et en faveur de l'émergence d'espaces concentrant soit les services supérieurs au sens large, soit même certains services donnés, et ce dans le même quartier d'une ville donnée ou dans un espace précis de sa périphérie.

La concentration invoquée devrait se faire tant au niveau régional qu'au niveau local. À l'échelle de la Wallonie, il s'agirait de privilégier certains pôles du Brabant wallon ainsi que certaines grandes villes, de manière à rencontrer l'exigence de « masse critique » évoquée déjà ci-avant. Pour certains interlocuteurs, la concentration devrait se faire au sein d'une seule ou, au maximum, au sein deux grandes villes wallonnes. Bien sûr, nous sommes ici face au problème d'un territoire wallon multipolaire et très fragmenté.

Pour l'échelle locale, il faudrait ici viser une concentration autour des espaces les plus accessibles, tels que les gares et les aéroports. Concernant le sujet des quartiers de gare, des bureaux seraient à développer à proximité des gares centrales, mais il ne faut pas pour autant négliger l'opportunité de certaines gares périphériques qui bénéficient tant d'une bonne accessibilité voiture que d'une bonne accessibilité par les transports alternatifs à la voiture. Ce type de localisation est idéal pour implanter des entreprises où travaillent tant des employés sédentaires que des cadres et commerciaux qui doivent fréquemment se déplacer. Développer de grands projets autour des gares, qu'elles soient centrales ou semi-périphériques, devrait permettre d'éviter les situations observées où certains implantations ne se concrétisent pas en raison de la conjonction de l'indisponibilité d'immeubles de bureau en milieu urbain et du refus de certaines intercommunales de voir des activités spatialement intensives (beaucoup d'emplois par superficie) se localiser dans des parcs d'activités périphériques.

En matière urbanistique, les témoins interrogés soulignent la nécessité de sécuriser davantage les engagements pris par les pouvoirs publics quant à l'aménagement des espaces voués à l'activité économique, de manière à les rendre plus attractifs pour les entreprises de services supérieurs et pour leurs travailleurs. D'après nos discussions, certaines entreprises de services supérieurs qui désirent étendre leurs activités en Wallonie et qui engagent un dialogue avec les pouvoirs publics compétents (d'abord et avant tout communaux) se heurtent trop souvent, au mieux, à des réponses évasives, au pire, à l'absence de réponse.

Beaucoup épinglent l'absence de vision urbanistique claire et cohérente. En la matière, les politiques communales ne semblent pas toujours en phase avec les politiques régionales d'attractivité. L'impression se dégage souvent qu'une stratégie globale et intégrée pour l'ensemble de la Wallonie fait défaut. Nos interlocuteurs se plaignent également des délais nécessaires pour des prises de décisions nettes quant aux aménagements à réaliser. Trop d'acteurs seraient impliqués et certains d'entre eux n'agissent pas toujours avec le professionnalisme attendu ni avec un comportement « *business-minded* ». Autrement dit, les temps d'attente et d'incertitude par rapport aux décisions à prendre sont trop longs, ce qui n'engendre pas la confiance souhaitable. Ces constats et ces critiques adressées en particulier à l'encontre de certaines autorités locales poussent certains experts interrogés à proposer de renforcer le pilotage de certaines opérations stratégiques de développement par le niveau régional. (M. Bourgeois et al., 2015, pp. 41-42)

## 10. Références citées dans la fiche de lecture

Bourgeois M., Halleux J.-M., Pagano G., Brunet S. et Guyot J.-L., 2015.- *Amélioration de l'attractivité et de la compétitivité du territoire wallon pour le secteur des services supérieurs : étude stratégique exploratoire*, Rapport de recherche de l'IWEPS, n°14.

- Demazière C. (dir), 2012.- *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigation à partir de la planification stratégique. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, Rapport de recherche pour le PUCA, programme « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires », Université de Tours.
- Henneberry J., McGough T. et Mouzakis F, 2005.- « The impact of planning on local business rents », *Urban Studies*, Vol. 42, n°3, pp. 471-502.
- Lambotte J.-M., Maldague H., Copée P., Sandu R., Bianchet B. et Halleux J.-M., 2017.- *Rapport final de l'expertise tenant compte des opérateurs*, Recherche R1 : État du territoire wallon - Expertise complémentaire : Évaluation des besoins en ZAE, CPDT, Lepur.
- Stogo, 2007.- *Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk*, Stogo onderzoek + advise, Utrecht.
- Vandermeer, M.-C., 2016.- *La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ?* Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences, Université de Liège.

## **9. A Lamy, 2017.- Attractivité territoriale : perspectives pour la métropole liégeoise**

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Lamy A., 2017.- *Attractivité territoriale : perspectives pour la métropole liégeoise*, Mémoire réalisé en vue de l'obtention du titre de Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire, Université de Liège, inédit.

Le document n'est pas disponible en ligne.

Numérotation en annexe 1 : PRL9

### **2. Type de document et contexte du travail**

Travail de fin d'études réalisé dans le cadre du diplôme de Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire (Université de Liège).

### **3. Zone d'étude**

La recherche a analysé les régions urbaines suivantes :

- Dunkerque, Lille et Nantes en France ;
- Charleroi et Liège en Belgique.

### **4. Lien avec la problématique du rapport**

8/10

### **5. Résumé**

Le mémoire débute par à un état de l'art sur trois thématiques : le phénomène de métropolisation, l'enjeu de l'attractivité territoriale et l'analyse des facteurs de localisation des entreprises. Il développe ensuite cinq études de cas sur les stratégies mises en œuvre par les villes afin de valoriser leurs atouts et de capter les investissements étrangers. Ces études de cas ont été consacrées à Dunkerque, Lille, Nantes, Charleroi et Liège.

### **6. Questionnements et méthodologie**

Le travail vise à évaluer les stratégies d'attractivité des villes. Il est basé sur cinq études de cas. Sur cette base, une réflexion est également menée sur la capacité de la métropole liégeoise à capter des investissements directs étrangers (IDE) :

Dans le cadre d'une étude de cas, nous analyserons les stratégies mises en œuvre par des métropoles pour développer leur attractivité. Nous passerons en revue les arguments qu'elles mettent en valeur pour se démarquer de leurs concurrentes, les secteurs économiques qu'elles développent en particulier, les zones géographiques qu'elles ciblent afin d'y faire connaître leurs avantages, etc. Pour ce faire, sur la base des éléments théoriques préalablement présentés, une matrice sera réalisée et complétée sur la base des données collectées pour chaque territoire. Cette matrice devra permettre de comparer les éléments d'attractivité mis en avant par chaque territoire et, le cas échéant, de pointer les éléments de différenciation qui leur permettent de se démarquer.

Sur cette base, les bonnes pratiques seront mises en évidence et, après analyse de la situation en matière d'attractivité en région liégeoise, des pistes d'actions seront proposées. (A Lamy, 2017, pp. 8-9)

### **7. Données mobilisées**

Les données ont été collectées via la littérature, via les sites internet d'organismes actifs en matière d'attractivité territoriale ainsi que via des rencontres avec des témoins privilégiés.

## 8. Principaux résultats

### 8.1. Le besoin d'une agence d'attractivité métropolitaine

Les réflexions d'A. Lamy aboutissent à la conclusion que l'attractivité de la région liégeoise – ainsi que, vraisemblablement, l'attractivité de la région de Charleroi – pourraient être améliorée(s) par l'action d'une agence d'attractivité métropolitaine :

Parmi les mesures opérationnelles, la plupart des métropoles se sont dotées d'un nouvel outil matérialisé par les agences de développement économique [agence d'attractivité métropolitaine]. Ces structures, en général de petite taille, ont pour vocation d'être le guichet unique auquel peut s'adresser l'investisseur potentiel. Elles ont également une mission de prospection économique, de valorisation des avantages de la métropole, d'accompagnement dans les démarches administratives, de montage de projet, d'analyse du *business model* de la société, etc. Elles fournissent des services que la plupart des PME seraient bien en peine de développer en interne et à ce titre, agissent autant comme promoteurs du territoire que comme facilitateurs à l'établissement sur celui-ci. Elles veillent à comprendre la demande de l'investisseur pour y adapter l'offre de territoire et ce de manière très personnalisée au sein d'une relation d'échange et de confiance entre les parties.

Ces agences complètent le paysage institutionnel existant [le rôle de l'AWEX et des IDE en Wallonie]. En vertu du principe de subsidiarité, elles sont les plus à même de connaître leur territoire et d'en valoriser les caractéristiques. Elles peuvent ainsi nourrir les organismes régionaux et nationaux en charge du commerce extérieur, en leur fournissant une description plus fine du projet de territoire de la métropole et de ses avantages concurrentiels.

Parmi les missions confiées à ces agences, il y a la bonne compréhension des logiques des entreprises lorsqu'elles recherchent un territoire où s'établir ou se développer. En effet, une série de facteurs peuvent altérer la perception qu'a une entreprise d'un territoire ou même de son propre besoin en termes de localisation. Après être entrées en contact avec l'entreprise ciblée, l'agence devra l'accompagner dans la définition de son besoin, de ses attentes afin d'éviter d'une part une erreur de localisation et d'autre part de fournir l'option territoriale/immobilière la mieux adaptée. (Ibidem, p. 67)

Dans chaque cas analysé, il existe déjà des structures de promotion du commerce extérieur et de l'attractivité à des échelles de territoire supérieures : Nord France Invest en Région Hauts de France, Agence Régionale Pays de Loire, Business France, Agence (nationale) pour le commerce extérieur, AWEX, etc. Le développement d'Agences métropolitaines d'attractivité économique a permis de compléter ce réseau, en application du principe de subsidiarité. Etant au plus près du territoire à promouvoir, ces agences sont les plus à même de fournir les autres niveaux de pouvoir en données locales. Il ne s'agit donc pas de rivaliser avec l'existant mais de l'optimiser. (Ibidem, p. 67)

Pour les trois régions françaises analysées, les agences d'attractivité métropolitaines sont les suivantes : Dunkerque Promotion (<http://www.dunkerquepromotion.org>), Lille's Agency (<http://www.lillesagency.com/>) et Nantes Saint-Nazaire Développement (<https://www.nantes-saintnazaire.fr/>). Une des missions importantes de ces agences est de s'assurer que le fonctionnement des marchés locaux de l'immobilier d'activités n'entrave pas les projets d'investissements.

### 8.2. La coordination entre les politiques d'attractivité et les politiques foncières et immobilière

Au sein des trois régions françaises analysées, les politiques foncières et immobilières sont pleinement intégrées aux politiques d'attractivité. Cette intégration passe d'ailleurs par l'action des agences d'attractivité métropolitaine.

Pour Dunkerque, la composante foncière de la politique d'attractivité est liée aux atouts logistiques de la ville avec, en particulier, la présence d'un important hub ferroviaire et, surtout, d'un port maritime :

L'ampleur du foncier disponible est un véritable élément d'attraction à l'heure où les principaux autres grands ports tels que Rotterdam ou Anvers se retrouvent progressivement à l'étroit avec de moins en moins de possibilités d'extension.

Notons toutefois que cette situation foncière dunkerquoise ne doit rien au hasard : c'est en éradiquant les friches industrielles dans les années 90 et 2000 que Dunkerque a transformé un inconvénient, un poids, en un atout. Cela a demandé un effort particulier aux autorités publiques, qui ont mené ces

actions dans le cadre plus large d'une vision à moyen terme du développement de leur territoire, développée et mise en forme via un SCoT. (Ibidem, pp. 77-78)

Pour Lille, la composante foncière de la politique d'attractivité s'inscrit dans le projet de renforcer le rayonnement international de la métropole :

Le cas de la métropole lilloise des années 90 est un bon exemple de la mobilisation du foncier pour développer des projets d'envergure afin d'améliorer le rayonnement international de la ville. En effet, si, vu de 2017, cela a été éclipsé par l'événement « Lille capitale européenne de la culture 2004 », il est bon de se rappeler que le premier projet d'envergure du projet Lille Métropole a été l'édification d'un « 11ème quartier de Lille » autour du « Centre international d'affaires Euralille » : quartier d'affaires, gare TGV, logements, commerces, hôtels, palais des congrès, etc. (Rosemberg, 2000).

Précisons que la quasi-totalité des activités économiques accueillies sur le territoire de la métropole le sont sur d'anciennes friches reconvertis (Toursel, communication personnelle, 2017).

La requalification urbaine est envisagée comme une action globale de « renouvellement de la ville » : réhabilitation de logements, traitement des friches, rénovation de lieux et bâtiments publics, développement économique.

La communication mise en place par l'Agence [*Lille 's Agency*] valorise systématiquement les différents parcs d'activité économique, leurs caractéristiques propres, leur surface totale et/ou le solde encore non-occupé.

Notons également que quasi tous les parcs d'activité économique ont bénéficié d'une politique de *branding* : un nom particulier leur a été donné afin de créer une identité propre. Ce nom peut être lié à une spécialisation du parc ou simplement à un lieu-dit historique. (Ibidem, p. 89)

Pour Nantes, il est frappant de constater que le sujet des prix est mis en avant de manière différenciée pour le foncier et pour l'immobilier :

L'argument du prix de vente est utilisé pour l'immobilier et en particulier l'immobilier tertiaire. Il s'agit de mobiliser ce facteur pour attirer des entreprises actuellement localisées dans des métropoles où le coût est plus élevé. La figure ci-dessous contient d'ailleurs une comparaison avec les prix en vigueur à Paris et à Lyon.

[...]

Quant au foncier proprement dit, c'est essentiellement sa disponibilité, et en particulier dans des parcs thématiques, qui est mise en valeur. Le prix au m<sup>2</sup> de terrain industriel n'apparaît que très rarement dans les argumentaires d'attractivité. (Ibidem, p. 115)

### **8.3. Liège et Charleroi : le constat de la sectorialisation de l'information sur les offres foncières et immobilières**

En plus de s'être dotées d'agence d'attractivité métropolitaine, les régions françaises analysées se sont également dotées d'observatoires fonciers permettant de centraliser l'information sur les offres foncières et immobilières à vocation économique. Il s'agit là d'une situation qui tranche avec la situation observée au sein des deux régions de Liège et de Charleroi, où force est d'y constater une sectorialisation de l'information :

L'offre de terrains et d'immeubles aptes à accueillir de l'activité économique est extrêmement fragmentée [en région liégeoise]. Elle est structurée en fonction de l'organisation interne wallonne. Il a été décidé de créer une série d'organismes spécialisés thématiquement : voie d'eau, transport aérien, parcs d'activités économique, reconversion sidérurgique etc. Chacun est compétent pour son savoir-faire mais également pour le support qui doit accueillir ses activités, que ce soit le foncier ou l'immobilier.

De plus, ces organismes évaluent en partie leur performance à l'aune du taux de remplissage de leurs espaces disponibles, voir du nombre d'ha utilisés. Il y a donc un véritable risque que le principe du « premier arrivé, premier servi » soit appliqué. Or, si l'on prend l'exemple de l'aéroport ou du Port, les terrains à proximité des pistes d'atterrissage ou de la voie d'eau constituent une ressource rare. Les affecter à des activités ne requérant pas l'utilisation du transport aérien ou fluvial serait un véritable gaspillage de ressources.

Le problème est la sectorialisation de l'offre et de l'attractivité économique en fonction de cette répartition interne des compétences. Le Port prospecte auprès des acteurs du secteur, idem pour l'aéroport, l'intercommunale cherche à attirer tous types de sociétés, les communes cherchent à réutiliser au mieux leurs SAR, la SPAQuE a pour objectif de réinjecter ses terrains dans le circuit économique, etc.

mais il n'y a pas de véritable coordination transversale de la capacité d'accueil économique du territoire de la province.

Chaque organisme communique directement via son réseau thématique. Cela n'est pas ou peu intégré dans une communication plus globale des services qu'offre le bassin liégeois (Slangen, communication personnelle, 21 janvier 2017).

La conséquence est qu'actuellement, il est impossible d'avoir une image complète, exhaustive des possibilités d'établissement en région liégeoise, ou plus largement en province de Liège. Et par conséquent une impossibilité à promouvoir l'ensemble de ce potentiel.

Ce constat est partagé par plusieurs acteurs du monde économique.

Emile-Louis Bertrand affirmait en septembre 2016 qu'il est nécessaire « *d'avoir une réflexion globale sur une vision cohérente du territoire à plus longue échéance (...). Tout cela doit se faire dans une logique de coordination de l'ensemble des acteurs politiques et économiques de la région* ». (CESW, 2016, p.48). 142

Philippe Adam, directeur de la SPAQuE, affirme « *qu'un autre défi consiste à développer davantage les synergies et les partenariats entre les différents acteurs (y compris du secteur privé), de manière à pouvoir agir ensemble sur les projets à mener, en rationalisant au maximum les coûts* ». (CESW, 2016, p.53).

Ce constat est également partagé par le Gouvernement wallon, qui a décidé de prendre des mesures pour y remédier. C'est ainsi que le Monsieur le Ministre Marcourt, en réponse à une question parlementaire, précisait début 2017 qu' « (...) afin d'assurer la coordination et la concertation de tous les acteurs œuvrant en faveur du développement économique et de l'accueil des entreprises en Province de Liège, le Gouvernement wallon a, en date du 20 juillet 2016, approuvé la réalisation d'une étude par la SPI. Un Comité de pilotage regroupant les différents opérateurs publics en Province de Liège, à savoir : la SPI, la SOWAER, Liège Airport, le Port autonome de Liège, la SPAQuE, la SOGEPA et la Foncière liégeoise a été institué afin de garantir la bonne exécution de l'étude et l'implémentation des résultats de celle-ci. » (Parlement wallon, 2017).

Ce comité de pilotage a pour objectif d'organiser la coordination et la concertation des acteurs œuvrant au développement économique et à l'accueil des entreprises. La SPI est en charge de cette mission qui devra fournir, selon la SPI :

- Une analyse de l'offre et de la demande et termes de terrains à vocation économique ;
- Une méthode de concertation des acteurs et de coordination des projets économiques afin notamment de permettre des synergies entre les développements d'infrastructure d'accueil d'entreprises ;
- Une proposition de stratégie d'accueil des activités économiques dont les IDE et le tertiaire. (Ibidem, p. 141-142)

IGRETEC n'est qu'un acteur parmi d'autres du foncier et de l'immobilier à vocation économique. Il est également nécessaire d'intégrer l'offre des communes (SAR), de la SOWAER (terrains à proximité de Charleroi), du PAC (Port Autonome de Charleroi), de la SPAQuE (Société Publique d'Aide à la Qualité de l'Environnement), etc. pour disposer d'une offre coordonnée exhaustive des possibilités d'établissement/d'investissement en métropole carolo. (Ibidem, p. 102)

La problématique du fonctionnement insatisfaisant de la base de données B-Space a précédemment été relevé (voir les sections 1 et 3 du chapitre I). Cette situation, qui contribue à la fragmentation de l'information, est confirmée par les analyses d'A. Lamy :

L'AWEX ne possède pas de terrains. Elle fait la promotion des terrains appartenant à d'autres organismes. Pour ce faire, elle dispose de sa propre base de donnée, appelée B-Space. Elle couvre l'ensemble de la Wallonie et est approvisionnée directement en informations par les intercommunales de développement économique et les ports autonomes. De cette situation, on peut déduire deux conclusions :

- Si les intercommunales ne mettent pas à jour les données qu'elles ont fournies à l'AWEX, la base de données B-space sera dépassée ou incomplète. Cela est notamment vrai pour le taux d'occupation des parcs d'activité économique. De nombreuses fiches présentes sur B-Space datent de 2012 ;
- B-Space ne représente pas l'ensemble du disponible foncier et immobilier. De nombreux terrains et immeubles à vocation économique ne dépendent pas des intercommunales : les sites à réaménager dépendent des communes, les sites dépollués sont gérés par la SPAQuE, les sites sidérurgiques relèvent de la Foncière etc. Ce sont autant de possibilités d'investissement qui ne se retrouvent pas systématiquement dans la base de données B-Space. (Ibidem, p. 131)

## **9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

Sur la base des éléments développés ci-dessus, A. Lamy souligne la nécessité de mieux gérer l'information. S'agissant du cas de la région liégeoise, il suggère la création d'une base de données exhaustive des disponibilités foncières et immobilières ainsi que des grands projets :

Si l'on souhaite promouvoir le territoire et développer son attractivité, la première étape et de recenser exactement la capacité d'accueil des investissements, les disponibilités foncières et immobilières actuelles ainsi que les perspectives.

Avec la description des différents organismes en charge du développement économique en Province de Liège, nous avons constaté que l'offre n'était pas centralisée mais était le reflet de l'organisation interne des compétences.

La mission confiée à la SPI de réunir les différents organismes afin de réaliser une base de donnée commune et standardisée rencontre un véritable besoin. Cette démarche doit être poursuivie, amplifiée et surtout devenir pérenne.

La mise à jour régulière de cette base de données est également essentielle. Un mécanisme fluide devra être proposé afin que chaque organisme puisse s'assurer que les données annoncées (disponibilité, date de mise à disposition, caractéristiques du bien) sont conformes à la réalité.

Dans un second temps, il est suggéré d'intégrer également dans cette base de données les grands projets immobiliers. En effet, des appels à projets pour de grands projets urbains sont également de nature à donner de la visibilité à la future métropole liégeoise, à l'image de Nantes qui communique systématiquement lors de chaque nouveau développement de quartier.

Il est également proposé d'y intégrer les projets et nouvelles offres en matière de bureaux. Plusieurs grands projets sont en cours de développement, dont l'un d'entre eux prévoit 11 700 m<sup>2</sup> en face de la gare des Guillemins. Ce type d'offre est développé par le secteur privé, contrairement à l'équipement des zones d'activités économiques. Valoriser une offre importante de bureaux permettrait à Liège de se positionner en tant qu'alternative à Bruxelles pour l'accueil de tertiaire. Les secteurs public et privé ont donc tout à gagner à proposer une offre et une communication intégrée.

La base de données devra avoir une double fonction. En interne de la métropole, elle doit permettre aux autorités de gérer au mieux le stock de terrains et d'immobilier à vocation économique et ainsi assurer la bonne localisation pour la bonne activité. D'un point de vue externe, elle permettra à l'investisseur potentiel de se rendre compte aisément de la diversité et de la disponibilité des installations, terrains et bâtiments. (*Ibidem*, p. 155)

À l'image des développements de la section précédente, les analyses d'A. Lamy soulignent les besoins d'une meilleure articulation entre la politique d'aménagement et la politique d'accueil de l'activité économique. La problématique de l'insuffisance de l'information sur les offres foncières et immobilières nous apparaît ici révélatrice de l'insuffisante capacité de la Wallonie et de ses différentes sous-régions à s'inscrire dans une logique d'aménagement stratégique. À l'instar d'Emile-Louis Bertrand ci-dessus, nous constatons la faiblesse de la réflexion globale et l'absence d'une vision territoriale prospective ayant intégré la dimension du développement économique.

Certes, il existe en Wallonie des démarches d'aménagement stratégique. Pour autant, force est de constater que leur impact sur les décisions relatives à l'accueil physique des entreprises demeure extrêmement limité. Par exemple, nous n'observons pas en Wallonie la réflexion menée à Rennes sur la spatialisation des besoins des entreprises en types principaux (par exemple : les activités commerciales, les activités tertiaires, celles liées à un marché de proximité et les activités « espacivores »). Dans la même perspective, tant au niveau régional qu'aux niveaux supralocal et local, nous n'observons pas que les stratégies de développement économiques soient intégrées aux enjeux des trames vertes et bleues voire même aux enjeux de la limitation de la demande en mobilité.

**10. Références citées dans la fiche de lecture**

- CESW, 2016 (septembre).- *Wallonie, revue du Conseil économique et social de Wallonie*, n°131. Liège.
- Parlement de Wallonie, 2017.- Question écrite n°227 : « l'avenir d'Arcelormittal ». En ligne : [https://www.parlement-wallonie.be/content/print.php?print=interp-questions-voir.php&id\\_doc=77270&type=all](https://www.parlement-wallonie.be/content/print.php?print=interp-questions-voir.php&id_doc=77270&type=all) (consulté en mars 2017).
- Rosemberg M, 2000.- *Le Marketing Urbain en Question. Production d'espace et de discours dans projets de ville*, Editions Economica, Paris.

## Chapitre III. Les politiques d'accueil de l'activité économique en Allemagne

### **Introduction**

Ce chapitre est consacré aux politiques d'accueil de l'activité économique en Allemagne. Nous avons choisi de développer un chapitre consacré à la situation allemande pour deux raisons principales. La première est que les matériaux en notre possession sur les comparaisons internationales ne sont pas très fournis sur le cas de l'Allemagne. Nous pensons ici, en particulier, au travail de la CPDT sur la gestion des zones d'activités économiques existantes (voir la fiche de lecture *J.-M. Lambotte et al., 2010.- Gestion des zones d'activités économiques existantes* dans la première section du chapitre II). Une seconde raison nous ayant poussé à développer un focus sur l'Allemagne correspond aux conclusions de la thèse de doctorat de M.-C. Vandermeer (voir au chapitre II les fiches de lecture ***Erreur ! Source du renvoi introuvable.*** *M.-C. Vandermeer, 2016.- La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ?* et *M.-C. Vandermeer et J.-M. Halleux, 2017.- Evaluation of the spatial and economic effectiveness of industrial land policies in northwest Europe*). En effet, ce travail montre que l'Allemagne – plus précisément ses régions intermédiaires au sein de l'ex Allemagne de l'Ouest – est dotée de PAE dont l'efficacité économique est particulièrement élevée. Dans cette perspective, nos investigations sur l'Allemagne visent en particulier à préciser les causes de ce niveau d'efficacité économique.

Rappelons que le travail de M.-C. Vandermeer repose sur des analyses de régression avec, d'une part, le nombre d'emplois et le PIB comme variable dépendante et, d'autre part, les surfaces occupées par les PAE comme variable explicative. Ces analyses témoignent d'une spécificité des régions intermédiaires ouest-allemandes, pour lesquelles la mise à disposition de terrains à vocation économique est associée à un PIB et à un volume d'emploi très importants. S'agissant par exemple des chiffres relatifs aux volumes d'emplois, nous trouvons les résultats suivants : un hectare supplémentaire de PAE est associé à 70 emplois au sein des régions intermédiaires ouest-allemandes contre, en moyenne, 6,6 emplois pour l'ensemble des régions intermédiaires de la zone analysée.

Le travail sur l'Allemagne a intégré un recensement de la littérature ainsi que des analyses spécifiques focalisées sur le *Land* de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (RNW). Le choix de ce *Land* se justifie par sa proximité spatiale avec la Wallonie. En outre, certains territoires de la RNW sont, à l'instar de nombreux bassins wallons, des régions de tradition industrielle.

Le recensement de la littérature nous a conduit à prendre en compte les sept documents suivants :

- Beckord C. et Jurcek P., 2002.- *Gewerbestandortanalyse Südwestsachsen. Potenzial für ein regionales Gewerbeflächenmanagement. Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung*, n°39.
- Domhardt H.-J. et Hilligardt J., 2000.- « Das “Gewerbeflächenpotenzialmodell Saarland” ». *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 58, n°1, pp. 24-34.
- Dworski M., 2010.- *Regional differenziertes Gewerbeflächenangebot*. Mémoire de fin d'étude, Faculté de développement territorial, Université technologique de Dortmund, Dortmund.
- Greiving S., Neumeyer H. P. et Sondermann C., 2004.- « Ein revolvierendes Gewerbeflächen-system in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen », *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 62, n°4, pp. 249-259.
- Pink M. et Henn S., 2007.- « Struktureller Wandel innerstädtischer Industriegebiete. Das Beispiel Halle-Ost ». *Hallesche Diskussionsbeiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeographie*, n°12, pp. 1-29.

Ramms T., 2011.- *Konzeption für die Gewerbeflächenentwicklung und –vermarktung im Landkreis Wesermarsch*. Gutachten im Auftrag des Landkreises Wesermarsch und der Wirtschaftsförderung Wesermarsch GmbH.

Schultz B., Dosch F., 2005.- « Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland ». *disP – The Planning Review*, n°160, pp. 5-15

À la suite de leur analyse vis-à-vis du lien avec la problématique du rapport (point 4 des fiches de lecture), nous avons décidé de préparer une fiche de lecture pour les trois références suivantes : M. Pink et S. Henn S., 2007 ; M. Dworski, 2010 et S. Greiving et al., 2004. Nous n'avons pas tenu à développer les autres documents car les relations avec nos préoccupations sont trop ténues. Le recensement de la littérature montre que la problématique de l'accueil physique des entreprises n'est pas un domaine très prospecté en Allemagne. Ce constat a d'ailleurs été vérifié lorsque nous avons cherché à identifier des chercheurs spécialisés sur ces matières. Par exemple, les contacts établis avec la RWTH d'Aix-la-Chapelle ont montré que les chercheurs relevant du domaine de la géographie économique s'intéressent aux facteurs immatériels du développement (l'innovation technologique, les réseaux d'entreprises...) plutôt qu'aux facteurs matériels tels que les terrains ou les infrastructures. De même, les contacts pris auprès de la faculté d'aménagement de l'Université technique de Dortmund n'ont pas permis d'identifier des chercheurs ayant travaillé sur les thématiques investiguées.

La suite du chapitre est structurée en quatre sections. Les trois premières sections correspondent aux fiches de lecture des trois documents venant d'être mentionnés. Ensuite, en quatrième section, nous développons l'analyse spécifique sur le *Land* de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

## **1. Pink M. et Henn S., 2007.- Reconversion d'anciennes zones industrielles localisées en zone urbaine – l'exemple de Halle-Ost**

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Pink M. et Henn S., 2007.- « Struktureller Wandel innerstädtischer Industriegebiete. Das Beispiel Halle-Ost », *Hallesche Diskussionsbeiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeographie*, n°12, pp. 1-29.

Disponible à l'adresse suivante : <http://public.bibliothek.uni-halle.de/index.php/hdwiso/article/view/401>

Numérotation en annexe 1 : A1

### **2. Type de document et contexte du travail**

Article scientifique publié dans la revue « *Hallesche Diskussionsbeiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeographie* ». Il s'agit d'une revue qui relève du domaine de la géographie économique et sociale. Elle est publiée par l'Institut des Sciences géographiques de l'Université de Halle-Wittenberg.

### **3. Zone d'étude**

Halle-Ost, partie est de la ville de Halle, située dans le sud-est de l'ancienne Allemagne de l'Est.

### **4. Lien avec la problématique du rapport**

6/10

### **5. Résumé**

La publication analyse la problématique des changements structurels qui ont eu lieu au sein des zones industrielles intra-urbaines, entre leur ancien rôle et les développements récents, depuis la réunification (anciens sites industriels, marqués par la fermeture massive d'usines et le transfert des activités économiques vers de nouvelles ZAE en périphérie mieux desservies et mieux équipées). Cette analyse se base sur l'exemple de la ZAE de Halle-Ost.

Le contexte actuel est marqué par les aspects suivants :

- la demande en terrains pour l'activité économique diminue ; dès lors l'offre dépasse la demande (pour la ville de Halle les terrains disponibles dépassent la demande pour les 5 à 10 années à venir) ;
- les terrains en zone urbaine sont souvent moins bien découpés au niveau parcellaire, moins bien desservis et moins attractifs pour de gros investisseurs qui recherchent plutôt une connexion autoroutière ainsi que des terrains d'un seul tenant ;
- en général, les communes ne disposent pas de stratégie politique pour la gestion des friches – vu l'offre abondante en terrains, il n'y a pas d'incitant pour la revitalisation et la réactivation de friches pour une utilisation à vocation économique (toutefois, les auteurs considèrent que c'est une problématique pour laquelle des stratégies devraient être développées) ;
- la ZAE Halle-Ost n'est occupée qu'à 75 %, ce qui représente plus de 75 ha de terrains disponibles.

### **6. Questionnements et méthodologie**

Le travail se structure en deux étapes. Tout d'abord, les auteurs ont effectués une analyse de la situation existante de la ZAE de Halle-Ost sur la base des aspects suivants :

- structure de l'occupation du sol ;
- structure socio-démographique ;
- structures des entreprises (types de secteurs, taille des entreprises etc.) ;

- importance de facteurs de localisation régionaux et locaux.

Ensuite, ils ont évalué une sélection de tendances de développement afin de conclure sur les perspectives ainsi que sur la formulation de recommandations pour la zone étudiée. Cette zone étudiée a été délimitée sur la base d'anciennes études et en fonction du maillage administratif afin de pouvoir accéder aux données correspondantes.

La localisation des entreprises au sein du parc d'activités a été cartographiée par des étudiants en géographie économique. En parallèle, une enquête standardisée a été effectuée auprès des entreprises. Cette étape devait permettre de collecter des caractéristiques propres aux entreprises (secteur, nombre de travailleurs etc.) ainsi que des caractéristiques concernant la localisation (facteurs de localisation, présence de sols pollués etc.). Les entreprises étaient, entre autres, amenées à exprimer l'importance et l'appréciation des facteurs de localisation, ce qui a permis de créer une grille d'évaluation pour déterminer les forces, les faiblesses et les enjeux problématiques du site, différenciés par secteur d'activité.

Au total 445 entreprises ont été répertoriées, dont 185 ont répondu au questionnaire. La perception de la localisation par les acteurs a été approfondie dans le cadre de quatre interviews axées sur les avantages et les inconvénients des sites d'implantation.

## 7. Données mobilisées

Les données utilisées sont les données empiriques décrites ci-dessus ainsi que des données statistiques et administratives.

## 8. Principaux résultats

Les principaux résultats de la recherche sont représentés sous la forme d'une analyse des forces et faiblesses de la zone d'étude. Ceux-ci découlent principalement des besoins des entreprises ainsi que des entretiens avec les témoins privilégiés. Dans la représentation des résultats, les auteurs différencient les forces et faiblesses selon les acteurs. Les discours des acteurs sont analysés en différenciant les acteurs qui sont susceptibles d'être à la fois juges et parties (acteurs communaux, opérateurs de développement économique etc.) des autres acteurs dont on peut supposer un discours sans influence (tableau 4).

**Tableau 4 : Forces et faiblesses de la zone d'étude « Halle-Ost »**

	Avis potentiellement biaisé	Avis sans influence
<b>Forces</b>	Niveau de prix pour loyers et ressource foncière Connection au réseau routier suprarégional	Connection aéroportuaire Proximité aux fournisseurs
<b>Faiblesses</b>	Connection au réseau routier local Image du site	Disponibilité de programmes de soutien régional au développement économique Taille du marché

Les forces identifiées concernent surtout la connexion aéroportuaire et la proximité avec les fournisseurs. En ce qui concerne les connexions aux réseaux routiers, les auteurs soulignent que le réseau suprarégional est considéré comme bon et qu'à travers une amélioration du chaînon manquant au niveau local, le site pourrait gagner considérablement en attractivité. Pour cet aspect les exigences du secteur de la logistique devraient particulièrement être prises en compte (par exemple en ce qui concerne les largeurs minimales des routes et les hauteurs minimales des ponts).

En ce qui concerne le niveau de prix des terrains et des locations déjà relativement faible, il pourrait être davantage abaissé par la mise à disposition de terrains supplémentaires.

De manière générale, les auteurs recommandent que toutes les forces identifiées dans le cadre de la recherche soient communiquées de manière plus offensive par les acteurs du développement économique local afin d'attirer l'attention des entreprises. Dans ce contexte, il apparaît particulièrement intéressant de souligner la proximité avec le centre-ville en même temps que la proximité avec l'autoroute. Ceci est particulièrement valable pour les entreprises du secteur de la logistique, dont les clients se situent souvent au centre-ville et pour lesquelles la localisation du site pourrait représenter un avantage concurrentiel.

Les principales faiblesses identifiées concernent quant à elles le manque de disponibilité de programmes de soutien au développement économique régional ainsi que la taille du marché considérée comme trop petite. Ces deux aspects ne peuvent toutefois pas être influencés par les acteurs locaux. En conséquence, ils ne font pas l'objet de recommandations.

Par contre, l'image du site, perçue comme négative, ainsi que les faiblesses du réseau routier local peuvent être améliorées grâce à l'intervention des acteurs locaux. Le réseau routier local est ainsi principalement critiqué pour le mauvais état du revêtement des dessertes internes du site. Cela pose problème pour le transport des marchandises et cela affecte la bonne accessibilité au réseau routier régional. Une amélioration de la situation locale permettrait de renforcer l'avantage de ce dernier. Concernant l'amélioration de l'image du site, celle-ci pourrait être améliorée en attirant des entreprises pouvant apporter une image plus positive ainsi qu'en aménageant des espaces verts le long de l'axe central.

En conclusion, les auteurs considèrent que pour promouvoir le site de manière efficace, il est d'abord nécessaire d'en déterminer le profil à l'aide des forces et faiblesses identifiées dans le cadre de la recherche. Ainsi, celle-ci a permis d'identifier un profil potentiel orienté vers le secteur de la logistique. Outre le fait qu'il y ait déjà un nombre important d'entreprises actives dans ce secteur qui soit situées au sein de la zone d'étude, DHL prévoit la mise en place d'une plaque tournante à l'aéroport de Leipzig-Halle. De plus, l'attractivité pour ce secteur pourrait encore être améliorée à travers les projets d'extension de la gare de fret à la limite ouest de la zone d'étude.

## **9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

Vu la spécificité du contexte socio-économique décrit dans l'étude, un transfert des résultats pour améliorer la situation wallonne paraît difficile, d'autant plus que la suroffre en terrains n'est pas transposable pour le contexte régional wallon.

Concernant les questions pouvant inspirer les travaux d'analyse, les facteurs de localisation paraissent également trop spécifiques et différents de ceux qui caractérisent la Wallonie. Toutefois, le retour des entreprises sur les facteurs de localisation de manière générale et selon leur secteur peut s'avérer intéressant.

## **10. Références citées dans la fiche de lecture**

La fiche de lecture ne contient pas de nouvelles références.

## **2. Dworski M., 2010.- Offre régionale différenciée en terrains à vocation économique : un modèle pour l'analyse, l'évaluation et la représentation de surfaces potentielles pour l'exemple de l'industrie chimique dans la région d'Emscher-Lippe**

### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Dworski M., 2010.- *Regional differenziertes Gewerbeflächenangebot: Ein Modell zur branchen-spezifischen Ermittlung, Bewertung und Darstellung von Potenzialflächen am Beispiel der chemischen Industrie in der Emscher-Lippe-Region*, Mémoire de fin d'étude, Faculté de développement territorial, Université technologique de Dortmund, inédit.

Disponible à l'adresse suivante : [http://cms.kartenportal.org/fileadmin/chemieatlas/pressematerial/diplomarbeit\\_martin\\_dworski.pdf](http://cms.kartenportal.org/fileadmin/chemieatlas/pressematerial/diplomarbeit_martin_dworski.pdf)

Numérotation en annexe 1 : A2

### **2. Type de document et contexte du travail**

Mémoire de fin d'études.

### **3. Zone d'étude**

Région d'Emscher-Lippe (région de tradition industrielle au nord de la Ruhr)

### **4. Lien avec la problématique du rapport**

6/10

### **5. Résumé**

La recherche présentée part du constat de l'inadéquation entre, d'une part, l'offre en terrains à vocation économique et, d'autre part, les besoins des entreprises. Partant de ce constat, l'auteur a souhaité développer un modèle pouvant déterminer le potentiel en terrains disponibles et de qualité adaptés aux besoins de l'industrie chimique pour la région d'Emscher-Lippe (région de tradition industrielle au nord de la Ruhr).

Dans la situation actuelle, les communes ont tendances à entrer en concurrence à travers une sur offre en terrains afin d'essayer d'attirer les entreprises. Toutefois, cette offre est basée sur le critère de la quantité et non de la qualité. En réalité, elle prend insuffisamment en compte les besoins spécifiques de certaines entreprises et de certains secteurs d'activité. Le résultat de cette politique est la création de terrains à vocation économique qui ne correspondent pas aux critères de localisation ou d'équipement des entreprises. De plus, elle est en inadéquation avec les objectifs politiques d'un développement régional soutenable qui vise une utilisation rationnelle des ressources et une réduction de l'artificialisation des sols.

L'exemple de l'industrie chimique permet d'aborder cette problématique sous l'angle d'un secteur ayant des besoins relativement spécifiques concernant les terrains à occuper (activités polluantes, facteurs de localisation spécifiques, restrictions sécuritaires et environnementales).

La littérature ne reprend actuellement pas encore suffisamment la problématique de la nécessité de développer une offre régionale différenciée en terrains selon les besoins et la demande des entreprises qui souhaitent s'y installer. Pour l'instant, les publications se concentrent sur l'analyse plutôt générale des facteurs de localisation mentionnés par les entreprises ainsi que sur les méthodes de gestion de l'offre en terrains, leur promotion et leur monitoring (analyse des disponibilités et des besoins).

L'industrie chimique ne fait dès lors pas encore l'objet d'une analyse approfondie des besoins en terrains actuels et futurs et de l'offre adéquate au niveau régional.

## 6. Questionnements et méthodologie

Le but de la recherche a été de développer un modèle qui analyse, évalue et représente l'offre régionale adaptée aux besoins de l'industrie chimique pour la région d'Emscher-Lippe. La recherche devait répondre aux questions suivantes :

- quelles sont les exigences pour l'offre de ce type de terrains ?
- à travers quelles méthodes et instruments le potentiel en terrains peut-il être analysé, évalué et représenté ?
- quels terrains à vocation économique et industrielle dans la région d'Emscher-Lippe sont adaptés à l'industrie chimique ?

L'approche méthodologique utilisée pour répondre à ces questions a été tout d'abord d'établir un état de l'art théorique nécessaire à la définition des objectifs de la recherche. Sur la base d'une recherche bibliographique et d'entretiens avec des experts, celui-ci se compose de trois parties :

- description des développements actuels en termes de terrains à vocation économique en Allemagne ainsi que discussion de la nécessité pour une offre régionale différenciée en terrains à vocation économique ;
- élaboration d'un aperçu de l'industrie chimique en Allemagne ainsi que de ses besoins de localisation spécifiques ; identification des critères que devraient remplir les terrains spécifiques mis à sa disposition ;
- présentation des méthodes existantes pour l'étude, l'évaluation et la représentation de terrains potentiels ainsi qu'une illustration à l'aide d'un exemple ; une attention particulière est portée sur les possibilités d'application d'un système SIG dans le cadre de l'analyse du potentiel en terrains à vocation économique.

Sur la base de l'état de l'art, l'auteur a développé un modèle permettant de définir une « valeur utile » d'un terrain afin de pouvoir en déterminer l'adéquation par rapport aux besoins des entreprises. Sur cette base, il a ensuite analysé le potentiel en terrains adaptés aux besoins de l'industrie chimique pour la région d'Emscher-Lippe. Les outils utilisés étaient également une recherche bibliographique, des entretiens, une enquête en ligne auprès de certaines entreprises ainsi qu'une analyse sur la base de SIG.

## 7. Données mobilisées

Données statistiques et de SIG ainsi que données issues des entretiens et de l'enquête en ligne.

## 8. Principaux résultats

Le développement actuel des terrains à vocation économique est marqué par des objectifs à priori contradictoires. Tandis que, d'une part, on aspire à un développement régional durable qui inclut la réduction de surfaces artificialisées pour une utilisation économique et industrielle, d'autre part, la compétitivité régionale des entreprises doit être renforcée à travers une offre foncière suffisante et de qualité.

La création d'une offre régionale différenciée en terrains économiques représente une solution potentielle pouvant limiter cette contradiction. En classant l'offre des terrains selon la demande des entreprises et adaptés à leurs critères de localisation, des terrains sur mesures peuvent plus facilement être identifiés. Ceux-ci permettent de rencontrer les besoins spécifiques de certains secteurs présents dans une région. En incluant des terrains existants mais non utilisés dans cette offre, on peut également contribuer à une gestion durable du développement en terrains économiques.

Une offre en terrains qui s'adapte ainsi aux besoins de certains secteurs devrait dès lors s'orienter principalement vers des secteurs à haute valeur ajoutée et avec des besoins en terrains importants (ce qui est le cas pour l'industrie chimique qui a fait l'objet de l'analyse dans le cadre de la recherche). Par exemple, pour le cas de l'industrie chimique, il s'agit de différencier les besoins des entreprises actives dans la chimie de base de ceux des entreprises de transformation. Pour

les premières, une localisation au sein de parcs industriels spécifiques est adéquate, tandis que pour les secondes, une localisation au sein d'un PAE plus mixte peut tout à fait être envisageable.

La recherche s'est appuyée sur des modèles existants qui permettent la détermination du potentiel en terrains économiques en fonction d'une analyse de leur utilité (ces modèles ont été développés dans le cadre d'autres projets de recherche). Ainsi, une « valeur utile » est définie pour chaque terrain qui permet une comparaison en vue des demandes et des objectifs à atteindre. Cette valeur est déterminée à travers la définition d'une localisation idéale, d'une localisation qui n'est pas adaptée du tout et des terrains réellement disponibles et potentiellement adéquats. L'application de ce modèle a permis d'identifier des terrains pour les besoins de l'industrie chimique en général mais aussi pour certaines branches plus spécifiques.

L'auteur souligne que le modèle pourrait être amélioré afin de le rendre applicable aux terrains existants en vue d'une utilisation parcimonieuse du sol, au lieu de tenir à disposition une offre large en terrains mais non adaptée aux demandes spécifiques. Toutefois, une telle démarche nécessiterait l'adaptation des critères d'évaluation relatifs à la sécurité et à l'environnement qui peuvent être différents pour les terrains existants.

Les résultats obtenus dans le cadre de cette recherche pourraient également être appliqués à un territoire plus large (comme par exemple la région de la Ruhr). Cela permettrait de contribuer à la compétitivité à une plus vaste échelle. L'auteur suggère également que la représentation des résultats se fasse à l'aide d'une application en ligne. Cette application serait dédiée à l'industrie chimique et elle permettrait d'intégrer une base de données sur les terrains adaptés et disponibles. De même, une application des résultats à d'autres secteurs est envisageable en utilisant des critères d'évaluation et des facteurs de localisation adaptés.

Les auteurs concluent que l'application des résultats à une plus grande échelle géographique et à l'ensemble des secteurs concernés pourrait permettre une planification spatiale efficace, différenciée et évolutive.

## 9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne

Les problématiques et propositions mises en avant par le travail de M. Dworski tendent à confirmer l'importance d'enjeux précédemment souligné. Nous pensons en particulier à la problématique de l'information et à l'importance de pouvoir appuyer la prise de décision sur un tableau de bord robuste. Ce tableau de bord devrait, en particulier, permettre d'assurer le suivi des équilibres entre l'offre et la demande en terrains et en locaux d'activités. Ce sujet a déjà été mis en avant à différentes reprises ci-dessus (voir entre autres la fiche de lecture *J.-M. Halleux et A. Marsden, 2013.- Rencontrer les besoins quantitatifs et qualitatifs des entreprises en foncier et en immobilier*).

Les recommandations politiques qui concernent la nécessité de développer une offre en adéquation avec la demande et les besoins spécifiques des entreprises et/ou de certains secteurs sont également transposables au contexte wallon. Elles rejoignent les conclusions de M.-C. Vandermeer (2016) quant à l'utilité de mieux moduler la politique d'accueil – y compris en termes de prix – des entreprises en fonction du profil des firmes.

## 10. Références citées dans la fiche de lecture

Vandermeer, M.-C., 2016.- *La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ?* Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences, Université de Liège.

### **3. Greiving S., Neumeyer H.P. et Sondermann C., 2004.- La coopération intercommunale comme approche vers une stratégie budgétaire pour la gestion des ressources en terrains économiques et industriels – l'exemple du Märkischer Kreis**

#### **1. Référence bibliographique, adresse internet et numérotation en annexe 1**

Greiving S., Neumeyer H.P. et Sondermann C., 2004.- « Ein revolvierendes Gewerbeflächensystem in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen », *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 62, n°4, pp. 249-259.

Disponible à l'adresse suivante : <http://link.springer.com/article/10.1007%2FBF03184517?LI=true>

Numérotation en annexe 1 : A3

#### **2. Type de document et contexte du travail**

Article publié dans une revue scientifique.

#### **3. Zone d'étude**

Le *Märkischer Kreis* se situe au sud-est de la région de la Ruhr. Il se compose de 15 villes et communes. Sa structure peut être qualifiée de « majoritairement rurale » avec une densité de population relativement faible (144 habitants par km<sup>2</sup>).

#### **4. Lien avec la problématique du rapport**

8/10

#### **5. Résumé**

Nous reprenons ci-dessous le résumé publié avec l'article :

« This article discusses the question of the possible contribution towards the reduction of land consumption which might be achieved through intermunicipal co-operation in the acquisition, designation (for planning purposes) and in the marketing of commercial sites. By way of an example, the authors take as the basis for their study a status quo analysis of local-authority policy on commercial sites and land-use designation in the Märkischer Kreis. In their findings they are able to identify considerable inefficiencies in both the designation and the utilisation of sites. These findings can be seen as largely representative of other regions exhibiting similar structures. On this argumentational basis, the authors develop an instrument based upon a jointly-managed land pool; here sites are "booked in"; earmarked for planning purposes, and serviced for subsequent development. This pool also includes brownfields. The aim is to minimise the amount of open space being redesignated for commercial use, and to enable access to the most suitable locations at an intermunicipal level, which can then be put to efficient utilisation. » (S. Greiving, H.P. Neumeyer et C. Sondermann, 2004 p. 249)

#### **6. Questionnements et méthodologie**

Il existe à l'heure actuelle de nombreuses réflexions quant à la limitation de la consommation d'espace par l'urbanisation. Les préoccupations au centre des discussions se focalisent toutefois sur les constructions résidentielles plutôt que sur les constructions liées aux espaces dédiés à l'activité économique.

Le constat est fait que le développement de la consommation d'espace est loin d'être en accord avec les objectifs politiques d'une utilisation parcimonieuse et durable du sol. Bien que, de manière générale, on puisse observer une réduction de la consommation d'espace, le niveau absolu reste important (117 ha par jour en 2002 en Allemagne). En particulier, l'augmentation des surfaces artificialisées non résidentielles en dehors des centres est très notable. Cela indique que

les nouveaux terrains à vocation économique se situent principalement en zone libre et que l'espace suburbain est particulièrement touché.

Il n'y a pour l'instant aucun incitant pour la gestion parcimonieuse du sol dans la plupart des communes. Au contraire, les communes se positionnent plutôt en concurrence et essaient d'attirer un maximum d'entreprises. Pour ce faire, elles mettent à leur disposition de larges disponibilités foncières qui sont souvent surabondantes vis-à-vis de la demande.

Pour le *Märkischer Kreis*, la problématique identifiée fait état d'autres facteurs qui influencent la demande en terrains adéquats. En effet, il a été constaté que les nouvelles occupations de terrains étaient majoritairement dues à des transferts de localisation d'entreprises déjà présentes sur la commune ou sur une commune voisine. Ces transferts dépassent largement les nouvelles installations d'entreprises quant à l'occupation de nouveaux terrains.

Dans ce contexte, la recherche vise à préciser si la coopération intercommunale peut réduire la consommation d'espace pour l'urbanisation à vocation économique.

L'approche méthodologique utilisée s'articule en trois étapes :

- I. Analyse de la politique communale et des instruments planologiques concernant les terrains à vocation économique pour le *Märkischer Kreis* à l'aide d'une évaluation des plans d'aménagement communaux pour la période 1990 – 2001.
- II. Développement de recommandations pour la mise en œuvre d'une coopération intercommunale en vue d'une utilisation rationnelle et durable de l'espace.
- III. Développement d'un instrument permettant la gestion commune d'un pool de terrains à vocation économique incluant les friches.

## 7. Données mobilisées

Les données utilisées pour la recherche sont principalement issues de documents provenant des autorités publiques et/ou de groupement d'intérêt, comme par exemple la chambre d'industrie et de commerce. En particulier, les auteurs ont analysé les plans communaux d'aménagement par rapport aux types de surfaces afin de déterminer les surfaces à vocation économique selon leurs différents types (terrains équipés, terrains réservés, surfaces compensatoires). Cette démarche a été complétée par des analyses d'orthophotoplans ainsi que par des visites de terrains. Par ailleurs, des données statistiques nationales et régionales ont également été utilisées (données relatives aux communes et à l'activité économique).

## 8. Principaux résultats

Les travaux ont pu démontrer que la mise en place d'une gestion stratégique des terrains à vocation économique a de l'intérêt pour la quasi-totalité des territoires pris en compte. Cette gestion permettrait une utilisation plus parcimonieuse des ressources foncières à vocation économique. Néanmoins, cette approche nécessite la mise en place d'un suivi et d'un monitoring du développement en terrains économiques car seule une base de données continuellement actualisée permettrait de mettre en place une référence solide pour la planification spatiale.

Idéalement, cette base de données devrait être étendue à l'ensemble des terrains en incluant les réserves foncières (telles que des constructions existantes, des zones réservées au sein des documents de planification spatiale ou à l'intérieur d'îlots ou encore des friches industrielles) afin d'obtenir un aperçu encore plus complet des terrains au sein de la zone d'étude.

La mise en place d'un système de gestion continue des terrains à vocation économique offre aux acteurs impliqués l'opportunité importante de pouvoir accorder des objectifs à priori contradictoires :

- la mise à disposition socialement et économiquement durable de terrains économiques ;
- la possibilité de satisfaire les exigences des investisseurs concernant la qualité des sites ;
- la réalisation d'une utilisation parcimonieuse et respectueuse des sols en tant que ressource foncière.

Les possibilités de réduire la consommation en terrains sont en effet particulièrement élevées dans ces formes de coopération et d'organisation car elles augmentent de manière substantielle les chances de réaffecter et de revaloriser des friches. De plus, cela permet également de réduire les besoins en terrains nécessaires à la mise en place d'infrastructures supplémentaires. Un autre avantage consiste dans la possibilité d'accueillir des entreprises adaptées à la localisation dont les besoins en terrains sont en adéquation avec les caractéristiques des terrains existants. Il est également possible d'engendrer des effets de synergie pour les entreprises qui peuvent être regroupées dans le cadre de mesures de densification (par exemple à travers la mise à disposition commune d'infrastructure de production ou de stockage).

Les auteurs rappellent que la mise en place d'un système de gestion continue de terrains économiques n'est possible que si tous les opérateurs locaux donnent leur accord consensuel. Il s'agit dès lors prioritairement de convaincre les villes et communes de l'utilité et de l'intérêt d'un tel système.

## **9. Discussion des résultats et perspectives pour la politique wallonne**

La recherche s'est concentrée sur une situation dans un milieu péri-urbain, où les communes entrent en concurrence vis-à-vis de l'implantation de l'activité économique. Les résultats ne peuvent donc pas être extrapolés à l'implantation d'activités économiques en milieu urbain ou à proximité d'une métropole par exemple.

Cette publication témoigne du fait que l'efficacité spatiale de la politique d'accueil de l'activité économique nécessite un bon système d'informations sur les deux composantes de l'offre et de la demande. Il s'agit là d'un résultat qui confirme l'intérêt de développer un observatoire sur le foncier et l'immobilier à vocation économique.

La publication témoigne aussi du fait que le système wallon basé sur des opérateurs qui agissent à une échelle supra-communale (les intercommunales de développement économique) est une bonne chose car elle permet de limiter les logiques de concurrence entre communes.

## **10. Références citées dans la fiche de lecture**

La fiche de lecture ne contient pas de nouvelles références.

## **4. Analyse spécifique sur le Land de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie**

Le chapitre dédié à la situation allemande va se poursuivre par une analyse des pratiques développées au sein du *Land* de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (RNW). Cette analyse a été réalisée sur la base, d'une part, de contacts auprès d'experts<sup>38</sup> et, d'autre part, de l'examen de documents de planification. Trois points principaux vont y être développés :

- les politiques et les pratiques en matière d'aménagement du territoire ;
- les acteurs de la production des parcs d'activités ;
- l'objectivation de l'offre foncière disponible.

En raison des moyens disponibles, le travail spécifique sur l'Allemagne et la RNW n'est pas très développé. Sans conteste, ce contexte mériterait des investigations plus détaillées. Pour autant, les matériaux rassemblés sont suffisants pour témoigner de la forte intégration de la question du développement économique dans les pratiques des aménageurs.

### **4.1 Les politiques d'aménagement du territoire et leur prise en compte du sujet de la localisation des activités économiques**

#### **4.1.1 Un système hiérarchique multi-niveau**

La politique allemande de l'aménagement du territoire se structure selon les différents niveaux institutionnels. Ces niveaux institutionnels sont variables en fonction des *Länder* et l'administration territoriale de l'Allemagne se caractérise par l'existence de plusieurs échelons locaux dont certains n'existent pas sur tout le territoire national. Chacun de ces niveaux est chargé de tâches distinctes et doté d'outils de planification adaptés à leur échelle, comme le détaille la figure 2 pour le cas du *Land* de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

Au sein de ce *Land*, le fonctionnement des dispositifs de l'aménagement du territoire repose sur la différenciation entre l'aménagement régional (*Raumordnung*) et l'aménagement local (*komмунальne Planung*). La notion d'aménagement régional renvoie ici à des dispositifs et à des pratiques d'aménagement stratégiques dont l'objectif principal est de définir le projet de territoire. Pour sa part, la notion d'aménagement local renvoie plutôt à des dispositifs règlementaires qui vont jusqu'à définir le droit des sols à l'échelle de la parcelle.

Les niveaux concernés par l'aménagement régional correspondent au niveau national (ou fédéral), au niveau régional (ici en l'occurrence le *Land* de la RNW) et aux niveaux des districts (les *Regierungsbezirke* ou *RVR*). Le *Land* de la RNW est ainsi subdivisé en districts et ces districts sont eux-mêmes subdivisés en arrondissements (*Kreise*) et communautés urbaines (*kreisfreie Städte*). À la différence de ces divisions territoriales, les districts (les *RVR*) ne sont pas gérés par des personnes élues, mais désignées par le gouvernement du *Land*. Le *Land* de la RNW est composé des six districts suivants : Cologne, Düsseldorf, Ruhr, Münster, Arnsberg et Detmold.

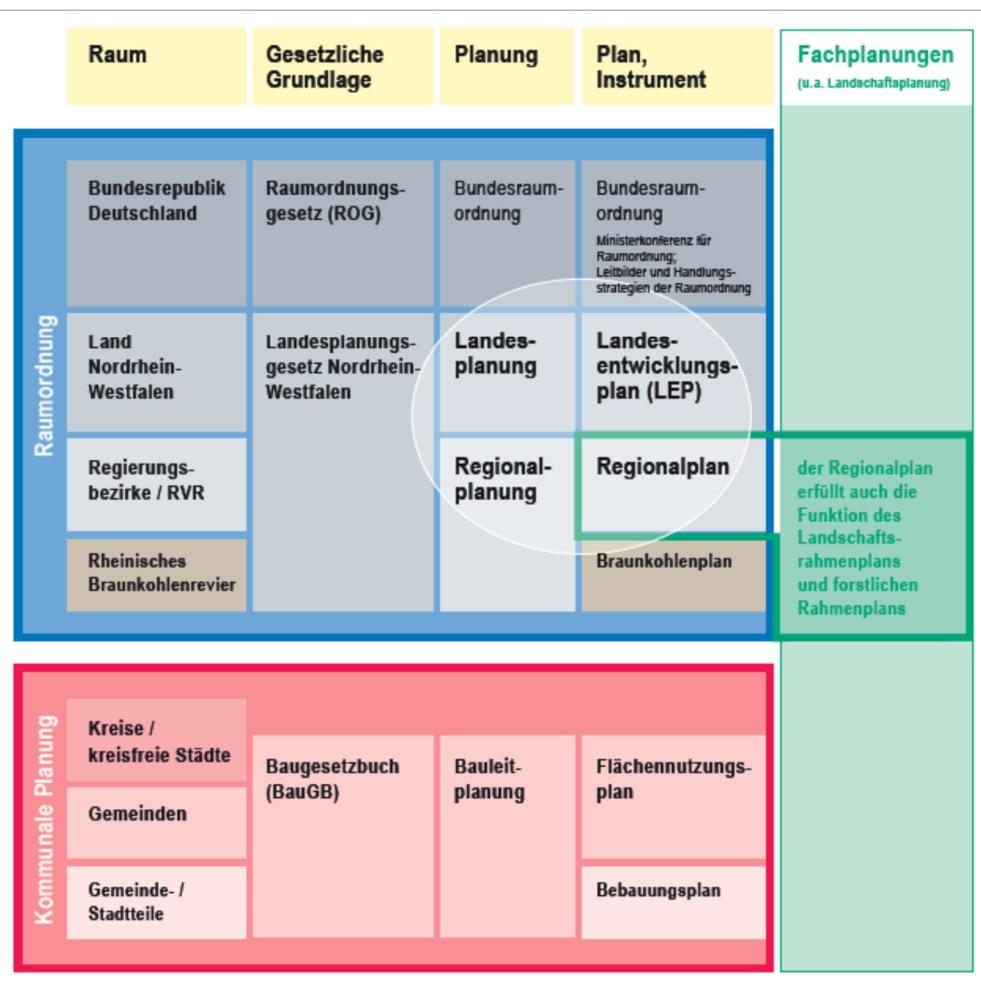
En Allemagne, l'aménagement du territoire est organisé hiérarchiquement. Bien que le niveau fédéral représente le sommet de ce système hiérarchisé, l'État, via le Ministère fédéral des Transports et de la Construction, n'exerce pas de compétences directes et son rôle consiste à préciser les grands principes de la politique et le cadre au sein duquel les niveaux inférieurs vont exercer leurs compétences. La précision de ce cadre passe notamment par la Loi sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz*).

Au niveau du *Land* et des *Regierungsbezirke*, les pratiques de l'aménagement régional consistent dans la préparation de documents stratégiques, comme nous le détaillerons ci-dessous. Par exemple, le *Land* de la RNW s'est doté d'un schéma stratégique de développement régional (*Landesentwicklungsplan* ou *LEP*) entré en vigueur le 8 février 2017 (NRW, 2016). Au niveau des districts (*RVR*), nous trouvons ici des plans régionaux (*Regionalplan*, anciennement *Gebietsentwicklungsplan*).

<sup>38</sup> Les personnes suivantes ont été contactées : Prof. Martina Fromhold-Eisebith de la RWTH Aachen, Frank Osterhage de l'ILS ainsi que Ralf Meyer de l'AGIT.

Comme l'indique la figure 2, le niveau communal différencie deux étages : d'une part, le niveau des communes (*Gemeinden*) et, d'autre part, le niveau des structures supra-communales que sont les communautés urbaines (*kreisfreie Städte*) et les arrondissements (*Kreise*). Deux dispositifs principaux existent à ces échelles. Il s'agit d'abord du *Flächennutzungsplan*, qui est un plan d'occupation des sols réalisé à l'échelle de l'ensemble du territoire (communal ou supra-communal). Il s'agit ensuite du *Bebauungsplan*, qui est lui développé à l'échelle du quartier. Le *Bebauungsplan* est le document le plus précis et il porte y compris sur les modalités de construction. Le *Flächennutzungsplan*, qui porte sur des espaces plus vastes, précise également les affectations (zonage), mais de manière moins détaillée.

**Figure 2**  
**La planification spatiale en RNW selon les différents niveaux institutionnels**



Adapté de : [https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/lep\\_nrw\\_14-12-16.pdf](https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_14-12-16.pdf) (document non daté consulté en février 2018)

Concernant le sujet des espaces à vocation économique, le rôle des *Regionalpläne* est de préciser les lignes stratégiques et de déterminer les zones qu'il faut réservé aux activités économiques. Il s'agit alors de représenter le zonage de manière générale (documents préparés à l'échelle du 1 / 50 000) et le zonage à l'échelle des parcelles sera ensuite précisé par les *Flächennutzungspläne*. Lors de la mise en place des développements, il faudra respecter les *Flächennutzungspläne*, mais il faudra également respecter les *Bebauungspläne* établis à l'échelle du quartier.

Nous pouvons conclure de ce bref descriptif que les pratiques allemandes en matière d'aménagement du territoire s'intègrent dans un système sophistiqué de « gouvernance multi-niveau »,

ce qui pourrait être une première explication au niveau d'efficacité économique élevé des espaces alloués au développement économique.

#### **4.1.2 Le schéma stratégique de développement régional (*Landes-entwicklungsplan ou LEP*)**

Comme indiqué ci-dessus, le *LEP NRW* est entré en vigueur récemment (le 8 février 2017), après avoir été soumis à une large consultation publique et institutionnelle. Il remplace l'ancien schéma stratégique de développement régional datant de 1995 et il intègre la stratégie régionale concernant la protection contre les nuisances aériennes, un schéma de développement commercial ainsi que le programme stratégique de développement régional arrivé à échéance fin 2011.

Notons que le *LEP* est publié sur le site internet du Ministère régional de l'économie. Cela témoigne du fait que la matière de l'aménagement du territoire est intimement liée à la matière du développement économique<sup>39</sup>. En outre, la création d'un cadre qui permette un développement économique durable fait partie des « nouveaux défis » auxquels la stratégie de développement régional doit faire face (voir ci-après). Dans ce contexte, le *LEP NRW* souligne différentes particularités du *Land* :

- l'économie de la RNW se situerait au 18<sup>ème</sup> rang mondial s'il s'agissait d'un État indépendant ; comparée aux autres *Länder*, l'économie de la RNW se caractérise par un haut degré d'internationalisation ;
- avec ses 11 millions d'habitants, la région métropolitaine Rhin-Ruhr constitue la plus grande aire métropolitaine d'Europe et, dès lors, un marché important pour les investisseurs nationaux et étrangers ;
- la force productive de l'industrie se situe à parts égales dans les zones fortement urbanisées et dans les zones rurales où sont traditionnellement localisées beaucoup d'entreprises ;
- l'industrie innovante, les services aux entreprises et le commerce forment la colonne vertébrale de la force économique de la RNW. Dans ce contexte il faut tenir compte du fait que la majorité de l'activité économique se compose souvent de PME familiales gérées par le propriétaire et attachées à leur localisation ;
- la RNW comprend, en comparaison avec les autres *Länder*, une grande partie de surfaces artificialisées mais aussi une des plus hautes productivités spatiale (5<sup>ème</sup> place avec 77 millions d'euros de PIB par km<sup>2</sup> de surface artificialisée).

Le schéma fixe les grandes lignes et objectifs pour l'aménagement durable du territoire régional à moyen- et long-terme. Ces grandes lignes et objectifs sont à prendre en compte dans les documents stratégiques et planologiques des niveaux inférieurs. Leur détermination est influencée par trois défis principaux : s'adapter au changement démographique (baisse de la population), permettre un développement économique durable (y compris dans le commerce de détail) et protéger la nature, les ressources et le climat.

Dans ce cadre le schéma fixe des orientations stratégiques transversales pour les domaines suivants :

1. La structure spatiale du *Land*
2. La protection et le développement des ensembles paysagers
3. La protection du climat et l'adaptation aux changements climatiques
4. La coopération régionale et transfrontalière

Suivent ensuite les orientations stratégiques pour les domaines spécifiques des espaces urbanisés et artificialisés, des espaces non artificialisés, de la mobilité et des infrastructures technologiques, de l'approvisionnement en matières premières et en énergies.

<sup>39</sup> Précisons que la page internet à partir de laquelle le *LEP* est disponible permet d'accéder à des informations relatives à d'autres types de documents et politiques en lien avec le développement économique : le soutien au développement économique (*Wirtschaftsförderung*), le commerce extérieur, la coopération européenne dans le cadre d'INTERREG et le droit européen en matière de subventions.

En ce qui concerne les terrains pour l'activité économique, notons que la structure spatiale générale du *Land* s'articule autour des noyaux centraux (*zentrale Orte*) organisés en trois niveaux (centre supérieur, centre moyen et centre inférieur). Depuis la réforme des communes dans les années septante, l'ensemble des 396 communes sont à considérer comme des noyaux centraux.

Les noyaux centraux permettent la concentration efficace d'infrastructures et de services. Ils sont par ailleurs interconnectés à travers un réseau de transport et de communication performant. Cela permet, entre autres, aux acteurs économiques de disposer d'un cadre fiable pour leur choix de localisation et d'investissement. L'objectif est ici, d'une part, de faire face au déclin démographique (ce qui nécessite une concentration des infrastructures et des services) et, d'autre part, de concentrer les activités et besoins consommant de l'espace afin de maintenir suffisamment d'espaces libres destinés à la conservation de la nature, au tourisme, à la récréation, ....

En ce qui concerne les espaces artificialisés, notons ici quelques principes d'aménagement et de développement généraux qui sont aussi d'application pour la localisation des activités économiques :

- artificialisation adaptée aux besoins et économe en consommation d'espace ;
- utilisation parcimonieuse du sol (*flächensparende Siedlungsentwicklung*) avec pour objectif de limiter la croissance journalière de surfaces artificialisées à 5 ha jusqu'en 2020 et à 0 ha à long-terme ;
- concentration décentralisée (*dezentrale Konzentration*) sur base de la structure des noyaux centraux décrite ci-avant ;
- pas d'étalement urbain ni d'urbanisation en ruban ;
- référence au modèle de la ville européenne durable (urbanisation compacte et qui renforce les centres respectifs) ;
- priorité au développement intra-urbain<sup>40</sup> (*Innenentwicklung*) ;
- réutilisation et revitalisation de friches (*Brachflächen*).

Subordonné à ce cadre général, les zones dédiées à l'activité économique et industrielle font l'objet d'objectifs et de lignes-guides spécifiques :

- prévoir des surfaces pour les activités industrielles polluantes au sein des *Regionalpläne* et des documents de l'aménagement local ;
- éviter que les possibilités de développement des entreprises polluantes ne soient compromises à l'intérieur des zones prévues à cet effet par d'autres « utilisateurs » qui s'en rapprochent de plus en plus ;
- définir de nouvelles zones destinées aux activités économiques en contiguïté aux zones déjà artificialisées ;
- privilégier la coopération inter-communale pour assurer la disponibilité en terrains ;
- privilégier les localisations disposant de raccords courts vers les réseaux d'infrastructure existants et à haute capacité (les interfaces multimodaux sont à réservé de manière prioritaire pour des activités du secteur de la logistique) ;
- privilégier les localisations permettant l'utilisation de réseaux de chaleur et d'énergies renouvelables.

Les projets de grande envergure et d'importance régionale font également l'objet d'une section propre au sein du *LEP*. Il s'agit ici de projets industriels d'une importance particulière pour le développement économique de la RNW et nécessitant au moins 80 ha de surface pour la phase terminale du projet. Pour ce type de projets, des sites potentiels sont à identifier et des terrains à réservé par le *Land* et les communes. De plus, le *LEP* souligne que le développement de ces

<sup>40</sup> Dans cette logique les projets de densification urbaine auront la priorité devant les projets nécessitant des surfaces encore non artificialisées. Cela comprend un renforcement des centres urbains avec une planification optimisée pour l'habitat, les infrastructures et services ainsi que les lieux de travail de manière à en garantir une bonne accessibilité et une qualité de vie satisfaisante. Les grands ensembles urbains devront se doter d'espaces verts et non construits permettant une « aération » suffisante.

sites implique des partenariats avec une multiplicité d'acteurs, tant privés que publics. Cette logique de partenariat n'est pas neuve. Elle apparaît comme une nécessité afin de maintenir sur le territoire les grandes entreprises qui constituent sa base économique.

Dans le *LEP NRW* de 2016, quatre sites sont définis comme réserve stratégique dans ce cadre. Leur taille varie de 220 ha à 330 ha. Pour trois d'entre eux, des initiatives de développement existent déjà mais les sites nécessitent un aménagement approprié, notamment en termes de réseaux de transports et d'infrastructures.

L'importance de ces sites pour le développement économique se caractérise par des projets qui doivent :

- contribuer de manière significative à la création ou à la sécurisation d'emplois ;
- avoir de l'importance pour l'industrie présente (activités de fourniture et de transformation pour les industries automobile, mécanique, pharmaceutique, chimique et des produits dérivés du pétrole, énergétique et de régulation ainsi que pour les entreprises de logistique) ;
- contribuer au renforcement de la force innovatrice du *Land*.

#### 4.1.3 La stratégie régionale (*Regionalplan*) pour la région d'Aix-la-Chapelle

En complément à l'analyse du *LEP NRW* de 2016, nous avons analysé le *Regionalplan* du district (*Regierungsbezirk*) de Cologne pour sa partie dédiée à la région d'Aix-la-Chapelle (Bezirksregierung Köln, 2016).

Le document de référence date de 2003 mais il a été notamment réactualisé en octobre 2016. Il se compose d'une partie littérale et d'une partie graphique. La partie littérale consacre un chapitre spécifique sur le sujet de la mise à disposition de terrains urbanisables pour l'activité économique. Nous y trouvons une réflexion sur les types d'offres foncières et l'analyse souligne les enjeux relatifs aux activités nécessitant des surfaces importantes et des zones tampons en raison de leur nature polluante. Pour ces deux types d'activités, il est convenu que leurs critères de localisation fassent en sorte qu'elles ne peuvent être intégrées dans les zones urbanisables réservées à l'habitat.

La partie graphique présente des documents préparés à l'échelle du 1 / 50 000. Les limites contenues dans cette partie graphique sont dès lors claires par rapport aux zones qu'elles couvrent (représentation en règle générale à partir d'une taille de 10 ha) mais pas en ce qui concerne les limites parcellaires (l'affectation de parcelles individuelles peut dès lors encore varier aux alentours des limites). La partie graphique du document en question est disponible à partir du lien suivant :

[https://www.bezreg-koeln.nrw.de/extra/regionalplanung/zeichdar\\_aachen/zeichnung/karten/uebersicht.html](https://www.bezreg-koeln.nrw.de/extra/regionalplanung/zeichdar_aachen/zeichnung/karten/uebersicht.html)

La sélection des terrains proposés pour l'urbanisation économique dans la partie graphique s'appuie sur les principes énoncés dans la partie littérale. Dans cette partie graphique, nous trouvons une différenciation entre, d'une part, les terrains à mobiliser le plus rapidement possible et, d'autre part, des réserves pour le moyen terme.

#### 4.1.4 L'aménagement local pour la Ville d'Aix-la-Chapelle

Afin d'illustrer le sujet de l'aménagement local, nous avons choisi de présenter le contexte de la Ville d'Aix-la-Chapelle. Il s'agit, en l'occurrence, d'une *kreisfreie Stadt*, c'est-à-dire d'une ville suffisamment importante pour correspondre à un arrondissement (à un *Kreis*).

La stratégie de la Ville d'Aix-la-Chapelle est basée sur un *Masterplan* adopté en 2012. Ce *Masterplan* est un document de planification stratégique officieux, dans le sens où il n'est pas prévu par la législation (à la différence du *Landesentwicklungsplan* ou du *Regionalplan*). Les responsables de la Ville d'Aix-la-Chapelle ont identifié le besoin d'élaborer un *Masterplan* afin de faire face au développement dynamique qu'elle connaît. Il se veut représenter un projet général pour l'ensemble de la ville qui sert de cadre aux orientations pour son développement.

Le *Masterplan* intègre 11 cartes thématiques. Chacune de ces cartes est accompagnée d'une légende exhaustive comprenant les objectifs et sous-objectifs ainsi que les autres objectifs thématiques pouvant comporter des synergies ou des conflits. Ces cartes portent sur les sujets suivants :

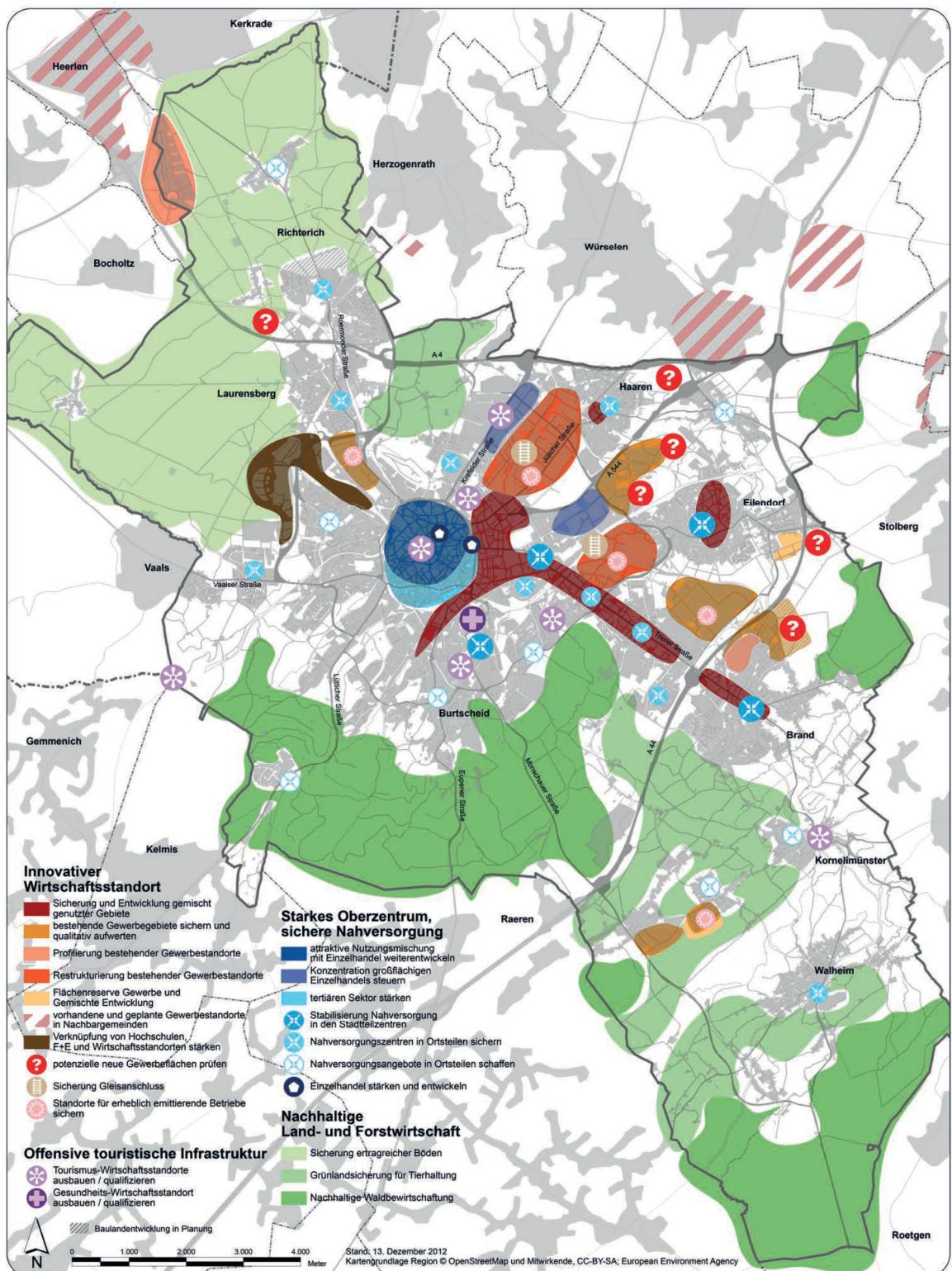
1. Habitat
2. Activités économiques
3. Hautes écoles
4. Services / infrastructures
5. Mobilité
6. Culture urbaine et urbanistique
7. Espaces verts / publics
8. Nature et environnement 1 (sol, eau, climat)
9. Nature et environnement 2 (faune, flore, biodiversité)
10. Adaptation au changement climatique
11. Coopération avec la région transfrontalière

Nous reprenons en figure 3 la carte consacrée au sujet des activités économiques. La figure 4 complète la figure 3 en détaillant les objectifs principaux relatifs aux différentes catégories de la légende. La figure 3 témoigne du fait que la question de la localisation des activités économiques a fait l'objet d'une réflexion approfondie de la part des responsables de la Ville d'Aix-la-Chapelle. Par exemple, cette carte exprime clairement l'idée que les gestionnaires urbains souhaitent que les activités liées à l'innovation s'implantent le long d'un axe structurant entre le centre-ville et le quartier de Brand au sud-est. En parallèle, le document exprime également clairement la volonté de concentrer les activités du tertiaire supérieur dans la zone centrale de l'agglomération.

Le *Masterplan* n'a pas de valeur règlementaire, au contraire du *Flächennutzungsplan*, c'est-à-dire le plan d'occupation des sols. À Aix-la-Chapelle, le *Flächennutzungsplan* en vigueur a plus de 30 ans. Il se base sur des données des années septante et il a déjà connu plus de 70 révisions partielles afin de s'adapter aux nouveaux besoins. Une révision totale s'est dès lors imposée afin d'aboutir à un nouveau document.

Vu les relations étroites entre le *Masterplan* et le *Flächennutzungsplan*, les responsables de la Ville ont décidé de les élaborer conjointement. Ce travail est en cours depuis avril 2010 sous le titre *Aachen\*2030*. Le *Masterplan* a ainsi été adopté en décembre 2012 par le Conseil communal. Le *Flächennutzungsplan*, quant à lui, en est au stade d'avant-projet et il doit encore être soumis à une large consultation (figure 5).

**Figure 3**  
**Carte du Masterplan d'Aix-la-Chapelle (Aachen\*2030) consacrée au thème des activités économiques**



Source : [http://www.aachen.de/DE/stadt\\_buerger/planen\\_bauen/stadtentwicklung/stadt/aachen2030/ueberblick/index.html](http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/planen_bauen/stadtentwicklung/stadt/aachen2030/ueberblick/index.html)  
 (consulté en février 2018)

**Figure 4**

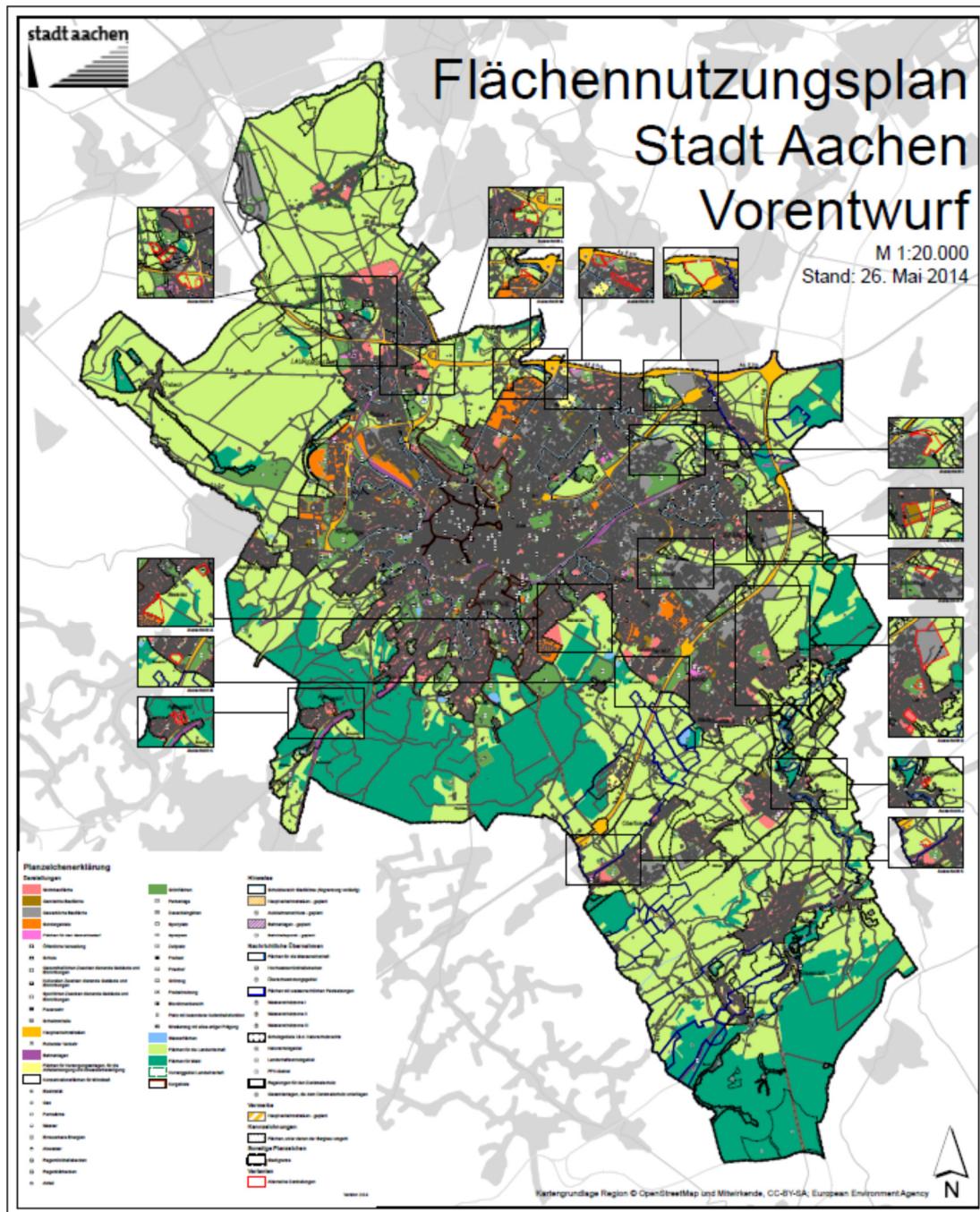
**Objectifs principaux relatifs aux différentes catégories de la légende de la carte du *Masterplan d'Aix-la-Chapelle (Aachen\*2030)* consacrée au thème des activités économiques**

OBERZIELE	A Innovativer Wirtschaftsstandort	B Starkes Oberzentrum, sichere Nahversorgung	C Offensive touristische Infrastruktur	D Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft
ZIELE	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Profilierung / Restrukturierung vorhandener Industrie- und Gewerbestandorte</li> <li>* Standortsicherung für erheblich emittierende Betriebe/der industriellen Fertigung</li> <li>* Gewerbefflächenpotenziale im Bestand aktivieren</li> <li>* Sicherung und Fortentwicklung von Arbeitsplätzen: wohnnah in gemischt genutzten Gebieten sowie für Ältere und sozial Benachteiligte</li> <li>* Verknüpfung von Hochschul-, F+E- und Wirtschaftsstandorten stärken</li> <li>* Sicherung bimodaler Standort-Potenziale (Bombardier, Rothe Erde)</li> <li>* (städt.-)regionale Kooperation bei der Neubegründung und Fortentwicklung von Wirtschaftsstandorten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Stärkung/Attraktivierung des Einzelhandelsstandortes Innenstadt (Qualität und Vielfalt)</li> <li>* Stadt kern mit attraktivem Nutzungsmix weiterentwickeln</li> <li>* Steuerung des großflächigen Einzelhandels auf integrierten Standorten mit nicht zentren-relevantem Kernsortiment</li> <li>* Stärkung/Attraktivierung der Stadtteilzentren</li> <li>* Wohnungnahe Versorgung in allen Stadtteilen sichern und entwickeln</li> <li>* (historischen) Stadt kern als attraktives Umfeld für den Einzelhandel baulich hochwertig weiter entwickeln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ausbau des Kongress- und Tagungstourismus; Standorte sichern, qualifizieren</li> <li>* Geeignete attraktive Räume/Standorte für sportliche und kulturelle Großereignisse anbieten</li> <li>* Weitere In-Wertsetzung des Welterbebezirkes für alle Touristengenerationen</li> <li>* Neue Stadträume für den Stadttourismus erschließen</li> <li>* Qualitative Angebotsvielfalt des Hotel- und Gaststättengewerbes im Stadt kern stärken</li> <li>* Wellness- und Gesundheitstourismus fördern</li> <li>* Reha und Anschlussheilbehandlung in Burtscheid sichern</li> <li>* Wasser in der Stadt sichtbar machen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sicherung ertragreicher Böden als ackerbauliche Produktionsgrundlage</li> <li>* Erhaltung des Grünlands für landwirtschaftliche Tierhaltung</li> <li>* Nachhaltige Bewirtschaftung im Kommunal- und Privatwald</li> </ul>
ZIELSYNERGIEN MIT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wissenschaftsstadt Aachen profilieren</li> <li>Bindung von Einwohnern/Arbeitsplätzen; familiengerechte Stadt</li> <li>Lärmminderung/Immissionsschutz</li> <li>Sanierung/Städtebauliche Aufwertung von Altstandorten</li> <li>Attraktivierung für ansiedlungsbereite Unternehmen</li> <li>Schienenanbindung AVANTIS/Güterverkehr für Straße und Schiene optimieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stadt der kurzen Wege</li> <li>Kompakte und gemischte Stadt</li> <li>Vernetzte Mobilität</li> <li>Demografieangepasste Stadtentwicklung</li> <li>Identität stiftende Stadt</li> <li>pfleglicher Umgang mit und Sichtbarmachung des historischen Erbes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Multifunktionalität öffentlicher Freiräume</li> <li>Welterbeschutz</li> <li>Wissenschaftsstadt Aachen profilieren</li> <li>Kompakte und gemischte Stadt; Stadt der kurzen Wege</li> <li>vernetzte Mobilität</li> <li>Sichtbarmachen des historischen Erbes aller Epochen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schutz der Kulturlandschaft</li> <li>Schutzwürdige Böden erhalten und schonen</li> <li>Biotopverbund</li> <li>Flächeninanspruchnahme reduzieren</li> <li>Freiraum vor weiterer Bebauung sichern</li> <li>Flächen für Kaltluftproduktion und Luftleitbahnen sicherstellen</li> <li>hochwertige urbane Freiräume sichern</li> </ul>
ZIELKONFLIKTE MIT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Standortentwicklungen in der Region</li> <li>Regionalplanung: 30-ha-Ziel</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>zum Teil Freiraumschutz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wohnbauflächenbedarf</li> <li>Freizeit und Naherholung</li> <li>energiewirtschaftliche Anlagen im Außenbereich</li> </ul>

Source : [http://www.aa-chen.de/DE/stadt\\_buerger/planen\\_bauen/stadtentwicklung/stadt/aachen2030/ueberblick/index.html](http://www.aa-chen.de/DE/stadt_buerger/planen_bauen/stadtentwicklung/stadt/aachen2030/ueberblick/index.html)  
 (consulté en février 2018)

## Figure 5

### **Avant-projet du plan d'affectation (*Flächennutzungsplan*) pour la ville d'Aix-la-Chapelle (datant du 26 mai 2014)**



Source : [http://www.aachen.de/DE/stadt\\_buerger/planen\\_bauen/stadtentwicklung/stadt/aachen2030/ueberblick/index.html](http://www.aachen.de/DE/stadt_buerger/planen_bauen/stadtentwicklung/stadt/aachen2030/ueberblick/index.html)  
(consulté en février 2018)

## 4.2 Les acteurs de la production des parcs d'activités économiques

Afin de préciser le sujet de la production des espaces à vocation économique en RNW, appuyons-nous sur le passage suivant extrait d'un rapport européen sur le sujet de la régénération des friches :

En Europe continentale, ce sont les organismes publics qui fournissent les terrains destinés aux espaces d'activités pour plusieurs raisons. D'une part, cela facilite le développement régional et la création d'emploi. D'autre part, les municipalités fournissent des terrains disponibles à la promotion pour attirer l'activité économique sur leur territoire, car leurs revenus dépendent largement de cette ressource fiscale, comme c'est le cas en France et en Allemagne. Ces motivations expliquent aussi le comportement des promoteurs publics qui commercialisent des sites à bas prix auprès des entreprises (grâce aux subventions et réductions des coûts de transaction dont ils bénéficient). Les acteurs privés étant contraints de respecter les prix fixés par ces organismes publics, le marché des espaces d'activités est peu attrayant pour les sociétés qui voudraient tirer profit du développement de tels espaces. En conséquence, les initiatives privées sont généralement limitées à la promotion de biens immobiliers de très forte densité, comme les parcs d'affaires.

En Rhénanie du Nord Westphalie et dans la région de la Ruhr, le secteur privé est néanmoins plus actif dans la régénération des friches industrielles. Ces opérations impliquent généralement les gros propriétaires terriens, comme les filiales des industries du charbon et de l'acier, qui disposent des terrains, et les sociétés privées qui développent et vendent/ louent des parcelles destinées à des fonctions spécifiques. Elles sont rejoints par des promoteurs semi-publics (*Landes-entwicklungsgeellschaft* ou LEG) qui sont des sociétés détenues par l'Etat fédéral, mais qui agissent comme des entreprises privées. Bon nombre de projets impliquant des friches industrielles dans la région de la Ruhr sont financés par l'Etat fédéral (et l'Union européenne). En effet, la conjonction de faibles valeurs foncières et de coûts élevés de régénération ne permet pas de rentabiliser l'opération (J. Henneberry et J.M. Halleux, 2008, p. 28).

À l'image des Pays-Bas, le centre de gravité de la production des PAE repose en RNW sur le niveau communal (par niveau communal, il faut entendre les communes (*Gemeinden*) mais également les arrondissements (*Kreise*) et les communautés urbaines (*kreisfreie Städte*). Comme nous l'avons vu ci-dessus (voir la section 3), cette situation peut engendrer des situations de suroffre au sein des territoires ruraux (S. Greiving et al., 2004). À la différence des Pays-Bas, nous trouvons toutefois en Allemagne, et en RNW en particulier, des logiques de coopération intercommunale. Ces coopérations visent à limiter les logiques de concurrence mais elles visent également à assurer une offre suffisante et adaptée aux besoins des acteurs économiques.

## 4.3 Objectivation de l'offre foncière

### 4.3.1 La comptabilité spatiale à l'échelle régionale

Afin de mener à bien sa politique en matière d'espaces à vocation économique (objectif économique de l'accueil des entreprises et objectif spatial de la limitation de la consommation d'espace), les autorités de la RNW se sont dotées d'une comptabilité spatiale (*Siedlungsflächenmonitoring*) en 2015. Cette démarche est liée au constat de la nécessité d'évaluer, d'une part, les besoins spatiaux futurs et, d'autre part, les réserves planologiques au sein des *Flächennutzungspläne*.

Le recensement de réserves foncières (« monitoring ») existe depuis de nombreuses années dans différentes sous-régions de la RNW. Toutefois, les données n'étaient pas suffisamment homogènes et, afin d'obtenir une plus grande transparence, les autorités régionales et sous-régionales ont élaborés un système de recensement uniforme pour l'ensemble du *Land*. L'objectif sous-jacent est de planifier les espaces à vocation économique en traitant les différents territoires de manière équitable, cela en vue d'obtenir une meilleure acceptation de nouveaux PAE et en vue également de faciliter la collaboration intercommunale et régionale.

Un autre objectif de la démarche est d'identifier certaines pénuries, ce qui devrait alors conduire à une modification des affectations, dans le cadre des *Regionalpläne* dans un premier temps et des *Flächennutzungspläne* dans un second temps.

Cette initiative a conduit à la publication d'un rapport basé sur la situation en 2014 et préparé par l'ILS (*Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung*<sup>41</sup>) (ILS, 2015). Le rapport contient un aperçu synthétisé des surfaces disponibles pour le logement et pour l'activité économique dans la région et ses entités. Il a permis de disposer de résultats à l'échelle du *Land* concernant le *monitoring* des réserves planologiques au sein des *Flächennutzungspläne*. Le public cible du rapport inclut les acteurs du secteur du logement et du développement économique, les investisseurs potentiels, les bureaux d'étude et de conseil ainsi que les acteurs scientifiques et politiques.

Le travail mené par l'ILS a porté sur les terrains à vocation économique, mais également sur les terrains résidentiels. La démarche n'a porté que sur la composante de l'offre et le rapport ne développe pas d'analyse sur la demande et sur ses probables évolutions. En ce sens, il s'agit d'une étape initiale dans une démarche globale visant à confronter les disponibilités de l'offre aux besoins attendus.

Les données utilisées proviennent des différents acteurs institutionnels impliqués dans la planification territoriale (autorités régionales et communales avec le soutien de prestataires de service externes). La banque de données ainsi élaborée s'appuie sur l'utilisation d'un outil informatique développé spécifiquement et utilisant des données géoréférencées via une approche SIG. Cette approche repose sur une récolte des données par les différents acteurs de manière homogène et cohérente et les questionnements suivants ont été pris en compte :

- Le terrain est-il disponible ? Les raisons potentielles pour lesquelles un terrain pourrait ne pas être disponible sont les suivantes : il n'est pas disponible pour l'acquisition et/ou le projet imaginé n'est pas en concordance avec l'affectation planologique.
- Le terrain est-il lié à une entreprise ? Par exemple, un terrain peut être réservé pour des projets d'extension d'une entreprise.
- Le terrain est-il disponible sur le marché ? Le rapport différencie la disponibilité immédiate, à court-terme (jusqu'à deux ans), à moyen-terme (entre 2 et 5 ans) et à long-terme (entre 5 et 10 ans). Les raisons pour une disponibilité restreinte peuvent être : le fait que les propriétaires ne souhaitent pas vendre, pas de base légale pour l'utilisation projetée, possibilité d'équipement et d'aménagement incertaine.
- Quelle partie du terrain est prise en compte dans le cadre du *monitoring* ? Les catégories proposées correspondent aux superficies constructibles d'une part et aux superficies qui devront être réservés aux infrastructures (voies, espaces verts...) d'autre part.

Les surfaces prises en compte concernent seulement les réserves planologiques des plans d'occupation du sol préparé à l'échelle (supra-)locale (les *Flächennutzungspläne*). D'autres réserves foncières potentielles contenues dans les outils de planification supérieurs n'ont pas été pris en compte, à savoir les terrains urbanisables au sein des *Regionalpläne* n'ayant pas encore été considérés comme constructibles dans les *Flächennutzungspläne*. Par ailleurs, l'approche est purement juridique (situation de droit) et certains terrains qui pourraient parfaitement convenir aux activités économiques mais qui ne correspondent pas à ce type d'affectation n'ont pas été pris en compte (certaines dents creuses, certaines friches polluées devant encore être assainies...). En d'autres termes, la méthodologie adoptée conduit à des résultats où l'offre est considérée de manière restrictive, en ne tenant compte que d'une offre mobilisable relativement rapidement.

Sur la base du dépouillement des *Flächennutzungspläne*, l'ILS a répertorié 17 529 ha de réserves pour des utilisations économiques futures, répartis sur 8 948 terrains différenciés sur la base de trois critères : leur taille, leur état de friche dû à une activité antérieure ainsi que leur statut de réserve propre à une entreprise<sup>42</sup>.

Parmi les types de propriétaires, nous trouvons de nombreuses entreprises existantes, ce qui signifie que les terrains ne vont probablement pas rapidement alimenter les marchés. Les auteurs

<sup>41</sup> L'ILS est un organisme de recherche qui dépend du *Land* et qui est spécialisé dans les problématiques territoriales et urbaines.

<sup>42</sup> En vue d'une extension potentielle des activités sur site.

du rapport ont calculé que, pour l'ensemble de la région, la part des réserves foncières appartenant à des entreprises existantes se monte à 24 % des réserves en terrains pouvant être utilisés pour l'activité économique. Pour certains *Kreise* et certaines *kreisfreie Städte*, cet indicateur dépasse les 40 %.

En ce qui concerne les terrains à considérer comme des friches, leur importance varie fortement selon la localisation. Logiquement, ce sont les communes appartenant à la Ruhr et la région de Düsseldorf qui en contiennent le plus. Pour la région de la Ruhr, 80 % des réserves pour des utilisations économiques futures ont été identifiées comme des friches.

Le rapport souligne également que ce sont les arrondissements les moins densément peuplés qui comptabilisent les plus grandes surfaces de réserves foncières – autant en chiffres absolus qu'en chiffres relatifs par habitant ou par emploi. On notera que la région d'Aix-la-Chapelle a des disponibilités moyennes (entre 30 et 45 m<sup>2</sup> par employé) alors que la Ruhr et Düsseldorf n'en ont que très peu (moins de 15 m<sup>2</sup> par employé).

Le rapport ne fait pas état d'une crainte relative à la pénurie de terrains. Cela pourrait amener à la conclusion que le peu de réserves de certaines sous-régions n'est pas perçu comme un problème. Néanmoins, les opérateurs de développement économique de certaines régions offrent une autre perspective sur le sujet et ils peuvent parfois être plus craintifs vis-à-vis d'éventuelles pénuries (voir ci-dessous au point 4.3.2). En outre, le rapport souligne qu'il ne fait que synthétiser les résultats d'un exercice de recensement et qu'il ne met pas les résultats en relation avec la demande.

Un deuxième recensement spatial était prévu pour un état de la situation à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017, avec une publication des résultats dans le courant du premier semestre 2018. De plus, l'outil est amené à évoluer vers un outil de comptabilité et d'observation foncière (au lieu du recensement ponctuel actuel), mais les réflexions quant au système d'informations à mettre en œuvre étaient toujours en cours lorsque nous avons réalisé nos investigations.

#### 4.3.2 La comptabilité spatiale à l'échelle sous-régionale

##### *Le Regierungsbezirk Köln*

Le rapport de 2015 présenté ci-avant (ILS, 2015) a été évalué par les autorités sous-régionales à l'échelle du *Regierungsbezirk* de Cologne (Regionalrat, 2016). Pour cette entité les conclusions sont claires et, même si certaines sous-zones ne disposent que de peu de réserves, la disponibilité en terrains à vocation économique est largement suffisante pour une grande partie de la région considérée. Globalement, cela implique qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des modifications substantielles au niveau du zonage du *Regionalplan*. Précisons toutefois que, le travail de l'ILS ne prenant pas en compte les besoins futurs, cet aspect des choses devra être approfondi afin de préparer le nouveau *Regionalplan*.

Au sein des territoires ne disposant que de peu de réserves, les autorités du *Regierungsbezirk* de Cologne ne préconisent pas d'automatiquement créer de nouvelles zones. Par contre, elles préconisent de renforcer les collaborations entre entités voisines.

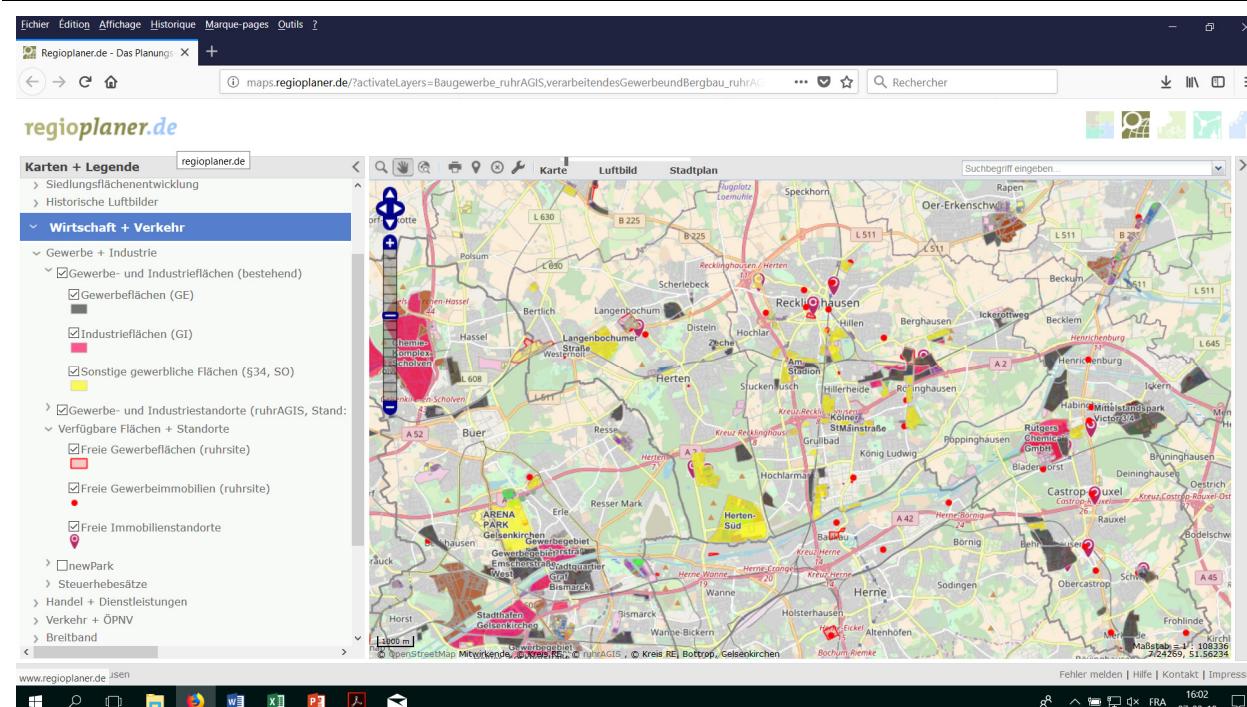
##### *La Région de Emscher Lippe*

En raison de leur passé de tradition industrielle, certaines parties du *Land* de la RNW continuent à être affecté par une situation économique difficile. Il s'agit, par exemple, de la région Emscher-Lippe, où l'on trouve un taux de chômage élevé et un déclin industriel prononcé. Il est frappant de constater que l'agence de développement de cette partie de la Ruhr, la WiN Emscher Lippe GmbH, a développé une politique visant à développer de nouvelles surfaces destinées à l'activité économique (WiN, 2015). Cette politique est basée sur le constat qu'il est important de développer des capacités d'accueil pour l'activité économique afin de faire face au déclin économique et afin d'éviter une pénurie prévisible en terrains. Selon les estimations, les réserves au sein de la région suffiraient encore pour une douzaine d'années, mais les grands terrains manqueraient déjà à l'heure actuelle.

De manière générale, la pénurie en terrains ne semble pas être considérée comme un problème au sein du *Land* de la RNW. Pour autant, comme l'illustre le cas de la région de l'Emscher-Lippe, les acteurs qui doivent faire face à des situations difficiles en termes de redéploiement économique semblent particulièrement sensibles à cette problématique. Il s'agit là d'une observation qui mérite d'être mise en parallèle avec la situation observée en Wallonie. En effet, il est probable que les acteurs en charge du redéploiement économique wallon seraient moins préoccupés par la problématique foncière si l'économie productive wallonne affichait de meilleurs indicateurs. De même, la situation de l'Emscher-Lippe peut être rapprochée des observations de M.-C. Vandermeer et J.-M. Halleux (2017) selon lesquelles le développement des parcs d'activités économiques est particulièrement recherché au sein des régions rurales les plus en retard de développement.

Concernant la région de l'Emscher-Lippe, notons encore qu'un portail<sup>43</sup> a été développé pour cette région (plus précisément pour le *Kreis* Recklinghausen, Bottrop et Gelsenkirchen). Ce portail permet, entre autre, d'identifier les disponibilités pour les biens fonciers et immobiliers susceptibles d'accueillir des activités économiques (figure 6). Cela est organisé par une application cartographique<sup>44</sup> qui permet d'accéder aux informations relatives aux documents stratégiques et planologiques.

**Figure 6**  
**Capture d'écran de l'application cartographique sur l'offre foncière et immobilière susceptible d'accueillir des activités économiques dans la région de l'Emscher-Lippe**



Source : [http://maps.regioplaner.de/?activateLayers=Baugewerbe\\_ruhrAGIS,verarbeitendesGewerbeundBergbau\\_ruhrAGIS,Dienstleistung\\_ruhrAGIS,NachrichtenVerkehr\\_ruhrAGIS,LandundForstwirtschaft\\_ruhrAGIS,Kleingewerbe\\_ruhrAGIS,PotenzialeLeerstaendeBrachen\\_ruhrAGIS,BildungQualifizierung\\_ruhrAGIS](http://maps.regioplaner.de/?activateLayers=Baugewerbe_ruhrAGIS,verarbeitendesGewerbeundBergbau_ruhrAGIS,Dienstleistung_ruhrAGIS,NachrichtenVerkehr_ruhrAGIS,LandundForstwirtschaft_ruhrAGIS,Kleingewerbe_ruhrAGIS,PotenzialeLeerstaendeBrachen_ruhrAGIS,BildungQualifizierung_ruhrAGIS) (consulté en février 2018)

<sup>43</sup> <https://www.regioplaner.de/>

<sup>44</sup> <https://www.regioplaner.de/wirtschaft-verkehr/gewerbe-industrie/gewerbe-und-industriestandorte/>

### ***La région d'Aix-la-Chapelle***

À l'échelle de la région d'Aix-la-Chapelle (il s'agit approximativement de la moitié du District de Cologne), l'agence de développement AGIT a également, via une comptabilité spatiale pour comparer l'offre et la demande, mené une réflexion sur le sujet de l'accueil des activités économiques (AGIT, 2010). Cette réflexion s'est basée sur la technique des scénarios et les auteurs de l'étude réalisée dans ce cadre concluent que, dans un scénario « décroissance », les réserves foncières seraient suffisantes pour 22 ans. Par contre, selon les scénarios « légère croissance » et « forte croissance », les réserves suffiraient pour 18 années et 15 années respectivement.

À l'opposé de l'exemple de la région de l'Emscher-Lippe, la pénurie de terrains n'est pas perçue comme un problème pour la région d'Aix-la-Chapelle. Pour autant, l'objectivation des données indique que 6 communes (sur les 46 prises en compte) font état d'une pénurie en terrain. Cette configuration s'oppose à la configuration observée au sein des autres communes où une suroffre est généralement observée, ce qui conduit l'AGIT à recommander le renforcement des collaborations entre communes voisines afin de rétablir les équilibres.

### **CONCLUSION**

Nos investigations sur l'Allemagne et sur le *Land* de la RNW montrent que le sujet de l'accueil des activités économiques est fortement intégré aux pratiques de l'aménagement du territoire et, en particulier, aux pratiques de l'aménagement stratégique. Depuis le niveau du *Land* jusqu'au niveau des villes, en passant par le niveau des districts, nous trouvons des dispositifs stratégiques qui analysent en détail le sujet du développement économique et des terrains susceptibles de répondre aux besoins des entreprises. Pour l'échelle supérieure du *Land*, l'intégration en question passe par des recommandations générales. Par contre, lorsque l'échelle s'affine, nous trouvons des réflexions spatialisées qui s'appuient sur des documents graphiques. Par exemple, à l'échelle d'une ville comme Aix-la-Chapelle, un *Masterplan* détaillé finement l'adéquation souhaitée entre les types d'entreprises et les types d'espaces.

Comme nous l'avons rappelé dans l'introduction de ce chapitre, la réalisation d'une analyse spécifique sur le cas de l'Allemagne se justifie par l'efficacité économique des parcs d'activités particulièrement importante dans ce pays et, en particulier, au sein des régions intermédiaires de l'ex Allemagne de l'Ouest. Vis-à-vis de cette problématique, il apparaît que l'explication se trouve dans la conjonction de raisons liées au développement économique et de raisons liées aux pratiques d'aménagement. D'un côté, nous trouvons en Allemagne une économie performante – en particulier un secteur industriel performant – et, en conséquence, des entreprises qui génèrent de hauts niveaux de valeurs ajoutées. En parallèle, nous trouvons un système d'aménagement sophistiqué qui permet de répondre adéquatement aux besoins en espaces d'accueil de ces entreprises performantes. Ces réponses adéquates reposent en particulier sur des analyses qui cherchent à différencier les besoins des firmes en fonction de leurs caractéristiques.

### **Bibliographie citée**

- AGIT, 2010.- *Regionales Gewerbeblächenkonzept für die Region Aachen*, Aachen, Februar 2010.
- Bezirksregierung Köln, 2016.- *Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln; textliche Darstellung. Teilabschnitt Region Aachen*, Bezirksregierung Köln, Stand Oktober 2016.
- ILS, 2015.- *Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen. Ergebnisbericht. Erhebung der Siedlungsflächenreserven 2014*, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Henneberry J. et Halleux J.-M., 2008.- « Les effets de la qualité paysagère sur les marchés foncier et immobilier », *Creating a Setting for Investment*, Consortium CSI, Sheffield, pp. 26-36.
- NRW, 2016.- *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen*, Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Regionalrat, 2016.- *Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westphalen; Ergebnisbericht und Aussagen für den Regierungsbezirk Köln*, Bezirksregierung Köln, 5 Januar 2016.

Vandermeer, M.-C. et Halleux J.-M., 2017.- « Evaluation of the spatial and economic effectiveness of industrial land policies in northwest Europe », *European Planning Studies*, Vol. 25, n°8, pp. 1454-1475.

WiN, 2015.- *Umbau21: Konzept; regionale Gewerbeflächenentwicklung*, 11 September 2015.

## Discussion des résultats et conclusions générales

Cette dernière partie du rapport développe une discussion sur la base des résultats du travail comparatif. Comme précisé en introduction générale, ce travail comparatif a pour objectif d'apporter des éléments de réponses aux questions suivantes :

- quelles sont les politiques menées en Wallonie et dans les régions/pays limitrophes en matière d'accueil physique de l'activité économique ?
- ces politiques sont-elles efficaces sur les plans économiques et spatiaux ?

La présente conclusion n'est relative qu'au travail de *benchmark*. Les résultats présentés ne correspondent donc qu'aux résultats d'une étape intermédiaire dans un processus de recherche plus large qui intègre également une enquête auprès d'entreprises ainsi que des entretiens auprès d'opérateurs publics et de promoteurs privés. Dans cette perspective, nous énonçons ci-dessous un certain nombre de conclusions qui, pour certaines d'entre-elles, auront à être vérifiées et évaluées dans la suite du processus de recherche.

Notre discussion des résultats est structurée en cinq sections. En première section, nous dressons un comparatif général sur les contextes investigués. Nous poursuivons ensuite avec une réflexion sur les sujets de la donnée et de l'information. Les troisième et quatrième sections développent respectivement la problématique de la stratégie territoriale et le sujet de l'efficacité économique. En cinquième et dernière section, nous listons un certain nombre de questionnements qu'il faudra investiguer plus en détail dans le cadre des autres parties de la recherche.

### 1. COMPARAISON DES REGIONS ET DES PAYS ANALYSES

#### ***Une problématique complexe et des comparaisons délicates***

Le tableau 1 synthétise quelques grands résultats de notre analyse comparative. Il met en avant les principales tendances qui se dégagent des matériaux en notre possession. Ce tableau de synthèse ne doit toutefois pas faire oublier la complexité du sujet ainsi que le fait que la littérature sur l'accueil physique des activités économiques demeure limitée au sein de la plupart des contextes investigués. Cette situation explique pourquoi certaines cases correspondent à des informations « lacunaires » ou « divergentes ». En outre, il faut également rester attentif au fait que, sur le terrain, les réalités à l'échelle locale peuvent parfaitement s'opposer aux réalités prédominantes aux échelons régionaux ou nationaux.

#### ***Les opérateurs prédominants***

En Belgique, tant en Wallonie qu'en Flandre, les acteurs les plus importants pour les développements fonciers à vocation économique sont des organismes liés à une logique d'intercommunalité sectorielle. Il s'agit des intercommunales de développement économique au sud du pays et des agences de développement provinciales au nord (les POM ou *Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen*). Rappelons qu'il s'agit de structures créées dans le courant des années soixante suite aux lois d'expansion économique.

Dans les autres territoires pris en compte, les municipalités sont les acteurs historiques de la politique de l'accueil physique des entreprises et donc du développement des PAE. Aux Pays-Bas et en Allemagne (Rhénanie du Nord Westphalie), les municipalités demeurent les acteurs les plus importants. En France, la taille réduite des communes et l'absence significative de fusions a conduit au développement de structures supracommunales, les EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale), qui sont devenus les opérateurs prédominants.

Au Royaume-Uni, l'évolution n'a pas conduit à la mise en place de promoteurs publics agissant à une échelle supra-locale. Par contre, depuis les années quatre-vingt et nonante du siècle dernier, il s'y est mis en place une évolution vers la privatisation. Aujourd'hui, les PAE y sont principalement développés par des promoteurs privés plutôt que par des collectivités locales.

**Tableau 5 : Comparaison des régions et des pays analysés**

	<b>Opérateurs pré-dominants</b>	<b>Equilibre entre la demande et l'offre foncière</b>	<b>Gestion foncière des PAE</b>	<b>Articulation aménagement / développement</b>
<b>Belgique / Wallonie</b>	Structures d'inter-communalité sectorielle - Intercommunales de développement économique	Informations divergentes mais déficit dans certaines sous-régions La pénurie en terrains apparaît comme une problématique politique	Gestion peu économe en terrains	L'aménagement doit suivre les besoins exprimés par les entreprises
<b>Belgique / Flandre</b>	Structures d'inter-communalité sectorielle - Sociétés provinciales de développement (POM)	Informations divergentes mais déficit dans de nombreuses sous-régions La pénurie en terrains apparaît comme une problématique politique	Gestion peu économe en terrains	Stratégie territoriale favorable au développement des PAE
<b>Pays-Bas</b>	Municipalités	Tendance à la suroffre vu la concurrence entre les municipalités La pénurie en terrains n'apparaît pas comme une problématique politique	Gestion économe en terrains	Variabilité mais prédominance des objectifs économiques
<b>France</b>	Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	Tendance à la suroffre vu la concurrence entre les EPCI La pénurie en terrains n'apparaît pas comme une problématique politique	Gestion peu économe en terrains	Variabilité mais prédominance des objectifs économiques
<b>Royaume-Uni</b>	Promoteurs privés	Les situations de suroffre sont évitées par la privatisation et la politique stricte d'aménagement La pénurie en terrains n'apparaît pas comme une problématique politique	Informations lacunaires mais la gestion en terrains semble économe	Politiques strictes d'endiguement de l'urbanisation
<b>Allemagne / RNW</b>	Municipalités et structures supra-communales	La tendance à la suroffre existe mais elle semble sous contrôle La pénurie en terrains n'apparaît pas comme une problématique politique	Informations lacunaires mais la gestion en terrains semble économe	Forte intégration de la problématique du développement économique dans les pratiques d'aménagement

### ***Le double rôle des autorités publiques***

Il ne faudrait pas déduire de la tendance vers la privatisation qui a caractérisé le Royaume-Uni que le rôle des autorités locales y est désormais négligeable en matière de PAE. En effet, si ces autorités n'interviennent plus directement sur les marchés et dans l'activité de promotion foncière, elles n'en demeurent pas moins très actives en matière de planification. Ce constat nous pousse

à explicitement discerner les deux rôles distincts que peuvent potentiellement assumer les autorités publiques en matière de PAE ou, plus globalement, en matière d'accueil physique des entreprises.

Il s'agit, d'une part, dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire, d'une intervention comme planificateur, au sens tant de l'aménagement stratégique (élaboration des schémas stratégiques) que de l'aménagement réglementaire (délivrance des permis). Il s'agit, d'autre part, ici plutôt dans le cadre de la politique du développement économique, d'une intervention pour améliorer le fonctionnement des marchés des localisations. Cela peut passer par des interventions au titre de promoteur (pour l'offre foncière et/ou pour l'offre immobilière), mais également par des interventions visant à améliorer l'appariement offre-demande (nous pensons, par exemple, à la mise sur pied de bases de données qui répertorient l'ensemble de l'offre en biens fonciers et/ou immobiliers).

L'intervention des autorités dans la planification et la programmation des espaces à vocation économique doit idéalement intégrer les tâches suivantes : la formulation de la politique, la désignation des emplacements, l'échelonnement de la réalisation des plans dans le temps et la préparation des divers dispositifs de zonage et d'aménagement. En parallèle, l'intervention des autorités en tant que promoteur implique l'acquisition des terrains, la production des parcelles viabilisées ou des bâtiments ainsi que leur commercialisation.

### ***Les équilibres entre l'offre et la demande***

Les territoires analysés s'opposent également sur les équilibres généraux entre les composantes de l'offre et de la demande des marchés fonciers à vocation économique. En France et aux Pays-Bas, la littérature comme les analyses quantitatives témoignent d'une tendance à la suroffre, en tout cas au sein des régions rurales. Cela tient notamment aux logiques de concurrence entre les opérateurs prédominants (les EPCI en France et les communes aux Pays-Bas). En Angleterre, le rôle prédominant des promoteurs privés, conjugué à une politique stricte d'endiguement imposée par le niveau central, limite le risque de suroffre dans les territoires où ouvrir de grands PAE ne permettrait de toute manière pas d'apporter de réelles solutions aux déficits d'investissement.

Pour la Belgique, il est au final assez délicat de se prononcer sur les équilibres globaux entre l'offre et la demande. Il est toutefois probable que certaines régions de Flandre soient affectées par une pénurie structurelle en terrains. Cette situation, qui concerne principalement le centre et l'ouest du territoire flamand, est à considérer comme une opportunité pour la croissance wallonne. Pour autant, son impact sur les flux d'investissement demeure vraisemblablement assez limité. En outre, du point de vue du marché de l'emploi, il a été observé que de nombreux travailleurs flamands sont occupés au sein des PAE wallons situés à proximité de la Flandre (CPDT, 2016).

La crainte d'une pénurie foncière n'est significativement mise en exergue qu'en Belgique. Étonnamment, cette crainte n'est pas perceptible en Angleterre, où l'aménagement du territoire est pourtant plus strict. Tant en Flandre qu'en Wallonie, le risque d'une pénurie foncière apparaît comme un sujet politiquement sensible. Afin d'expliquer cette sensibilité, il nous semble opportun d'invoquer, d'une part, une concurrence entre les deux grandes régions du pays pour l'accueil des investissements et, d'autre part, l'impact de l'étalement urbain sur la difficulté d'assembler les parcelles nécessaires au développement de grands PAE.

Il ressort également de nos analyses que la prédominance d'opérateurs publics sur les marchés du foncier à vocation économique est un facteur qui, toutes choses égales par ailleurs, conduit à un développement supplémentaire de l'offre. En effet, en parallèle à l'objectif d'offrir des terrains en suffisance pour le bon développement des entreprises, les organisations publiques qui assurent les activités de promotion vont bénéficier du développement de nouveaux parcs par des effets induits. Pour l'Allemagne, les Pays-Bas et la France, les autorités communales ou supra-communales vont tirer un bénéfice fiscal du développement de PAE. En effet, l'accueil d'entreprises sur le territoire d'une autorité locale va se traduire par un élargissement de la base fiscale. En Belgique, vu la logique d'intercommunalité sectorielle, la problématique est différente puisque

les structures publiques qui gèrent les promotions ne bénéficient pas du pouvoir fiscal. Pour autant, il est manifeste que tant les IDE wallonnes que les POM flamandes vont générer des bénéfices financiers de leur activité de promotion foncière.

### ***La gestion foncière des PAE et sa composante culturelle***

Les analyses sur la Belgique sont convergentes quant au diagnostic d'une gestion foncière peu économique en terrains. Cette problématique, qui est au cœur de l'enjeu de l'efficacité spatiale des politiques d'accueil de l'activité économique, concerne tant la Flandre que la Wallonie. Nous aboutissons à cette conclusion sur la base des informations qualitatives en notre possession, mais également sur la base des données relatives aux densités d'emplois.

Rappelons que la densité d'emploi au sein des PAE wallons est estimée à 17 emplois par hectare. Cette moyenne est faible vis-à-vis des pays voisins et, en outre, contrairement à l'idée généralement véhiculée, il semble que les parcs d'activités récents affichent des niveaux de densité plus faibles encore<sup>45</sup> (cette évolution trouve notamment son origine dans la croissance du taux de perte entre l'offre brute non mise en œuvre et l'offre nette commercialisable). De plus, dans le même ordre d'idée, force est de constater que les nouveaux PAE ne s'implantent pas davantage dans des localisations centrales ou urbaines. Au contraire, les développements récents sont généralement associés à des localisations à l'écart des tissus urbains où la dépendance à l'automobile est patente.

Le même diagnostic d'une gestion foncière peu économique peut être posé pour la France, mais pas pour les Pays-Bas, où le foncier à l'intérieur des périmètres des PAE est géré avec davantage de parcimonie. La spécificité de la situation néerlandaise montre qu'il est opportun de différencier la problématique de la quantité de l'offre d'une part et la problématique de la gestion de l'offre d'autre part. En effet, aux Pays-Bas, l'offre est abondante mais gérée avec parcimonie lorsqu'elle est mise en œuvre.

La problématique de la gestion foncière des PAE implique de considérer deux sujets distincts, sur lesquels il faudrait intervenir conjointement afin d'améliorer la situation. Le premier sujet est celui de la densité au sein des PAE, par exemple la densité exprimée en volumes d'emplois. Sur le terrain, une faible densité peut s'expliquer par de vastes zones de parages et par l'octroi aux entreprises de réserves qu'elles tardent à mettre en œuvre. Les règles relatives au recul des bâtiments vis-à-vis des limites de parcelles et le caractère inhabituel des constructions mitoyennes ou même semi-mitoyennes peuvent également contribuer aux faibles densités. Le second sujet est relatif à l'accueil au sein des PAE d'entreprises qui pourraient convenir à des localisations plus urbaines. Cette problématique de la sélectivité explique vraisemblablement la faible efficacité spatiale des PAE en France. En effet, la grande distribution s'y est massivement implantée dans de vastes zones monofonctionnelles.

Nous considérons que le décalage entre pays du point de vue de la gestion foncière tient à des causes « culturelles » profondément enracinées plutôt qu'à des aspects techniques qui sont eux-mêmes la résultante de la conception prédominante vis-à-vis de la ressource foncière. Rappelons ici comment J. Serrano et C. Demazière interprètent le constat de l'étalement économique qui caractérise de nombreuses régions françaises :

La propension à consommer des espaces agricoles est sous-tendue par la faible valeur qui leur est attribuée. (J. Serrano et C. Demazière, 2009, p. 123)

<sup>45</sup> Voir le point 9.2 de la fiche suivante : J.-M. Lambotte et al., 2010.

Pour la Belgique, il est également bien connu que la source fondamentale des problèmes d'étalement urbain tient au fait que la vision qui prédomine dans ce pays est que le sol n'y est pas considéré comme un bien rare et non reproductible, mais comme :

un bien abondant que l'on peut consommer, ce qui peut engendrer une consommation excessive et un gaspillage de l'espace (R. Acosta, 1995, p.43).

### ***Les articulations entre la politique de l'aménagement du territoire et la politique du développement économique***

Les contextes investigés se différencient également concernant les articulations entre les politiques de l'aménagement du territoire et du développement économique. Nos comparaisons interrégionales et internationales montrent que le contexte wallon se caractérise par des politiques segmentées et par des liens au final assez ténus entre ces politiques. Nous y trouvons surtout une prédominance de la politique du développement et la principale tâche dévolue aux aménageurs est d'éviter qu'une pénurie en offre se développe. La Flandre se caractérise également par une prédominance de la politique du développement sur la politique de l'aménagement. Dans cette région, la politique menée depuis la première publication du RSV dans les années nonante – au moins – correspond à un vaste programme de développement des parcs d'activité.

La situation anglaise semble opposée à la situation belge du point de vue des rapports de force entre les politiques de l'aménagement et du développement. En effet, nous y trouvons des directives nationales d'aménagement du territoire qui s'imposent sur les politiques locales en matière de développement économique. Pour autant, l'outil de l'*Employment Land Review* fait en sorte que l'offre suive la demande dans les territoires en développement.

En France, les matériaux en notre possession témoignent d'une hétérogénéité concernant les modalités d'articulation entre les politiques de l'aménagement et du développement. Cette hétérogénéité s'exprime d'abord en fonction du gradient urbain-rural. Dans de nombreuses régions rurales, l'optique développementaliste induit une offre surabondante que l'on peut considérer comme un gaspillage de la ressource. Par contre, au sein de certaines régions urbaines, les aménageurs ont été capables d'imposer une vision claire et d'accompagner cette vision de stratégies d'aménagement sophistiquées. À Rennes, par exemple, une politique urbaine basée sur des informations fines quant aux besoins des entreprises et sur un projet territorial clair – une ville archipel reposant sur une organisation polycentrique et une logique de trame verte et bleue – a conduit à la mise en place de sites différenciés selon les besoins variés des entreprises en grands terrains ou en centralité urbaine.

L'hétérogénéité des configurations françaises doit également s'appréhender en fonction du caractère plus ou moins central ou périphérique des territoires. En effet, au sein des grandes régions urbaines, nous trouvons, dans les centres, une logique aménagiste qui a permis de donner naissance à de grands projets urbains de réaménagements et, dans les périphéries, une logique développementaliste qui s'accompagne de l'ouverture de vastes zones d'activités.

Les investigations menées sur l'Allemagne et sur le *Land* de la RNW ont, pour leur part, mis en exergue des pratiques d'aménagement qui intègrent le sujet de l'accueil des activités économiques. À l'image de ce que nous venons de rappeler à propos de Rennes, cela permet de spatialiser la réflexion sur les besoins des entreprises grâce à des documents d'aménagement stratégique qui guident les villes et les investisseurs dans les choix de localisation. Sans conteste, cette absence de segmentation entre les politiques de l'aménagement et du développement apparaît comme un facteur explicatif de la forte efficacité spatiale identifiée pour les PAE allemands (en tout cas pour les PAE des régions intermédiaires de l'ex Allemagne de l'Ouest).

## **2. LA PROBLEMATIQUE DE LA DONNEE ET DE L'INFORMATION**

Nous vivons dans un environnement de plus en plus complexe, où les contradictions entre les grands objectifs sectoriels des politiques publiques peuvent être criantes. S'agissant des politiques d'accueil de l'activité économique, force est ici de constater les contradictions croissantes entre les enjeux relatifs aux efficacités économiques d'une part (offrir des terrains aux entreprises)

et spatiales d'autre part (limiter la consommation en terrains). Face à cette situation, il n'est pas étonnant que la problématique de la donnée et de l'information soit un sujet important pour les autorités au sein de l'ensemble des contextes investigués.

Vis-à-vis de la politique wallonne, le constat de la nécessité d'un système d'informations efficace est parfaitement en ligne avec des recommandations déjà anciennes relatives à l'élaboration d'un tableau de bord digne de ce nom. Rappelons à ce sujet l'avis 1076 du CESW (CESW, 2012). Il est ici frappant de constater que cette proposition ancienne ne parvienne pas à se concrétiser en dépit de son importance. Cela doit nous pousser à nous interroger sur les blocages aux changements qui semblent caractériser le système wallon de l'accueil physique des entreprises.

Nous avons rencontré des systèmes d'informations plus ou moins développés au sein des différents contextes analysés :

- en Allemagne, le *Land* de la RNW s'est doté d'un observatoire de l'urbanisation (*Siedlungsflächenmonitoring*) qui analyse l'offre en terrains économiques en fonction de leur taille, de leur type de propriétaire et du fait qu'il s'agisse ou non d'un terrain en friche ayant été préalablement urbanisé ;
- en France, les territoires métropolitains ont mis en place des observatoires fonciers qui permettent de centraliser l'information sur les offres foncières et immobilières à vocation économique ;
- en Angleterre, les décisions des autorités locales en matière d'allocation de terrains pour les entreprises sont dépendantes d'un *Employment Land Review* basé sur les perspectives de l'économie locale mais établis en fonction d'une méthodologie nationale.

Au sein des territoires analysés, le dispositif le plus sophistiqué correspond vraisemblablement au dispositif néerlandais, avec un système centralisé au niveau du pays mais alimenté par les niveaux locaux et provinciaux. Ce système multi-niveau fournit des données sur les ventes (volume et prix), sur l'occupation, sur l'âge des PAE et la proportion de parcs dégradés, sur l'offre disponible, sur le poids relatif des promoteurs publics et privés... La qualité de ce système n'est d'ailleurs pas étrangère au fait que de nombreuses recherches aient été consacrées aux PAE néerlandais, ni au fait que la Flandre s'en soit inspirée dans la mise en place de sa comptabilité spatiale (*ruimteboekhouding*).

Sur la base de nos analyses, il existe de nombreuses raisons qui militent en faveur de la mise en place d'un observatoire wallon du foncier économique digne de ce nom :

- la mise en place et le suivi des stratégies territoriales ;
- la nécessité de vérifier en continu si les besoins estimés pourront être rencontrés par les terrains mobilisables ;
- la nécessité de gérer des compensations planologiques si la rencontre des besoins nécessite de créer de nouvelles zones urbanisables ;
- la gestion de l'adéquation entre les types d'équipements (ex. accès à la voie d'eau) et les types d'entreprises ;
- l'accueil des investisseurs étrangers à la région grâce à une base de données centralisée et à jour ;
- le suivi des marchés du bureau ;
- l'amélioration de la transparence des marchés de seconde main.

Face à ces besoins, force est de constater que le système B-Space, tel qu'il existe à ce jour, n'est pas optimal. Il semble notamment pécher par une insuffisante mise à jour de la part des intercommunales et, en outre, par le fait qu'une partie importante de l'offre ne dépende pas directement de ces opérateurs. En effet, au-delà de la problématique des terrains, il est également nécessaire d'améliorer le système d'informations relatif aux bâtiments (sur le modèle du dispositif bruxellois Inventimmo bien connu) puisque l'immobilier de seconde main joue un rôle de plus en plus important dans l'accueil physique des entreprises.

### 3. L'IMPORTANCE DES STRATEGIES TERRITORIALES

#### ***L'outil du schéma de développement territorial et la vision territoriale prospective***

Idéalement, l'élaboration de schémas stratégiques de développement territorial devrait permettre de limiter les contradictions entre les enjeux économiques et spatiaux de la politique d'accueil physique de l'activité économique. Pour la Wallonie, cela doit passer par un schéma régional mais aussi, sans doute, par des schémas supra-locaux à l'échelle des provinces et/ou des grandes régions urbaines. De nombreux acteurs actifs dans le champ du développement économique appellent de leurs voeux l'élaboration d'une vision territoriale prospective pour la Wallonie<sup>46</sup>. C'est dans le cadre de ces schémas qu'elle devrait être mise en place par co-construction. En la matière, nous devrions sans doute nous inspirer des pratiques allemandes, où l'aménagement du territoire planifie les besoins en terrains par une logique intégrée de « gouvernance multi-niveau ».

Au nord du pays, la réalité des pratiques indique que les grands principes mis en avant par le RSV de 1997 n'ont pas été parfaitement suivis d'effet. Pour autant, concernant l'échelon du schéma régional, les analyses menées sur la Flandre illustrent bien comment la planification régionale est susceptible d'intégrer l'enjeu du foncier économique. S'agissant du cas de la Wallonie, la publication de directives régionales permettrait notamment de faciliter la mise en œuvre d'une gestion différenciant mieux les types de parcs. Sur ce sujet, l'UWE propose depuis longtemps de mieux distinguer les terrains à enjeux régionaux (aéroports, universités, terrains de grande superficie), les parcs généralistes ou spécialistes d'influence sous-régionale et les petites zones (ZACC, SAR...) (UWE, 2008, p. 89).

Il est évident pour beaucoup qu'il faudra, à moyen ou à long terme, mettre fin à la consommation de nouveaux terrains vierges. L'accueil des activités économiques devra alors se faire systématiquement par une logique de recyclage, en « reconstruisant les parcs d'activités sur les parcs d'activités ». Il s'agit de la logique « stop béton » mise en avant au niveau de la Flandre (à l'horizon 2040) et que l'on retrouve également dans le schéma régional publié par le *Land* de la RNW. Mettre en avant la décroissance de la consommation foncière afin d'aboutir à une consommation nulle d'ici quelques décennies est aussi un élément qui devrait être formalisé au niveau d'un schéma territorial régional élaboré pour l'ensemble de la Wallonie. Cela permettra notamment à l'ensemble des IDE wallonnes de s'y préparer.

Sur la base des matériaux recensés dans notre analyse, le cas des villes françaises et du dispositif des SCOT montre que la planification à l'échelon des régions urbaines ou des bassins de vie peut s'avérer fort utile. C'est sans doute à cette échelle qu'il faut chercher à préciser l'adéquation entre le profil des entreprises et le profil des lieux susceptibles de les accueillir : où faut-il accueillir tel type d'entreprise ? Rappelons ici le cas de Rennes, où les aménageurs ont prévu des espaces d'accueil pour les firmes « espacivores », mais également des sites en renouvellement urbain pour des activités susceptibles de profiter des externalités dont bénéficie le cœur de l'agglomération (nous pensons ici au domaine des services aux entreprises). À l'image des pratiques des grandes villes françaises, les autorités des grandes villes wallonnes pourraient également faire en sorte que les stratégies en matière d'accueil physique des entreprises soient, d'une part, mieux intégrées dans de grands projets urbains et, d'autre part, mieux articulées aux enjeux des maillages verts et de la limitation de la demande en mobilité.

#### ***Imiter la Flandre et sa politique de l'« IJzerend voorraad » ?***

Nous avons vu que la Flandre a développé sa politique de l'« *IJzerend voorraad* » – à traduire par « fonds de réserve » ou « réserve stratégique » – afin d'éviter une pénurie en terrains à vocation économique. Cette stratégie a été mise en place en réaction aux problèmes des délais croissants induits par les procédures nécessaires à la création de nouvelles zones d'activités économiques. Fondamentalement, la stratégie en question se base sur la différenciation entre

<sup>46</sup> Voir le point 2.1.1 de la fiche J.-M. Halleux et A. Marsden, 2013 ; le point 9 de la fiche M.-C. Vandermeer, 2016 et le point 8 de la fiche A. Lamy, 2017.

les deux étapes de la planification et de la promotion. Comme nous l'avons rappelé ci-dessus, ces étapes renvoient aux deux rôles distincts que peuvent assumer les autorités publiques en matière d'accueil physique des entreprises.

Transposer la politique de l' « *IJzerend voorraad* » en Wallonie impliquerait de mieux différencier, d'une part, la phase des procédures planologiques nécessaires à la création de nouvelles ZAE et, d'autre part, la phase de développement et de viabilisation lorsqu'une ZAE (situation de droit) devient un PAE (situation de fait), c'est-à-dire un espace aménagé et équipé pour accueillir des activités économiques. Cette différenciation permettrait, grâce à un stock suffisamment important en ZAE, de mieux suivre les fluctuations de la demande en terrains. En effet, passer d'une ZAE non équipée à une ZAE équipée est bien plus rapide qu'organiser de manière conjointe les procédures planologiques et les travaux de viabilisation.

Appliquer l' « *IJzerend voorraad* » en Wallonie devrait permettre d'éviter les risques de pénurie qui ont pu être observés dans certaines sous-régions depuis les années nonante. Toutefois, cette approche n'irait pas sans poser certains problèmes. Un premier problème serait de devoir gérer une discordance croissante entre les situations « de droit » et « de fait », puisque cette politique s'accompagnerait de superficies qui correspondraient à des ZAE sur le plan de l'affectation mais à des zones non urbanisées sur le plan de l'occupation. Ensuite, il est à craindre que prévoir une alimentation continue en stocks de ZAE limite les efforts des acteurs pour utiliser la ressource de manière parcimonieuse. En tout état de cause, il s'agit là d'une critique exprimée à l'encontre de l'actuel système flamand, une critique qui illustre bien les contradictions fondamentales entre les objectifs économiques et spatiaux de la politique d'accueil physique de l'activité économique. En termes d'efficacité économiques, il faut offrir un maximum de terrain ; en termes d'efficacité spatiale, il faut en limiter la consommation.

Afin de limiter le risque de poursuivre le gaspillage de la ressource, il faudrait que l'application en Wallonie d'une politique équivalente à l' « *IJzerend voorraad* » s'accompagne de régulations plus strictes, tant en matière de densité d'emplois qu'en matière de sélectivité des firmes susceptibles de s'implanter en ZAE. En d'autres termes, l'application de l' « *IJzerend voorraad* » impliquerait la mise en place d'un cadre plus strict concernant les objectifs spatiaux de la politique d'accueil de l'activité économique.

#### **4. L'EFFICACITE ECONOMIQUE DES POLITIQUES DE L'ACCUEIL PHYSIQUE DES ENTREPRISES**

Rappelons que le sujet de l'efficacité économique renvoie au fait que le premier objectif des politiques menées en matière d'accueil physique de l'activité économique est de contribuer au développement économique. Sur ce sujet, nous sommes frappés par le décalage entre, d'une part, la littérature scientifique sur le développement territorial et, d'autre part, les idées mises en avant par les acteurs de terrain (en particulier en Belgique). En effet, pour les chercheurs actifs en sciences régionales, le rôle des marchés fonciers et immobiliers est marginal dans les mécanismes de croissance des territoires. En général, ce sujet n'est pris en compte que pour expliquer les mouvements d'exurbanisation vers les périphéries mais pas les différentiels de croissance entre les régions ou entre les États. Pour la communauté scientifique, ce qui fait le développement régional aujourd'hui tient d'abord à des facteurs immatériels tels que la qualité de la main d'œuvre, les réseaux d'entreprises, les capacités d'innovation... Par contre, pour les acteurs « de terrain », à l'image des représentants des entreprises, des collectivités ou des agences de développement, l'enjeu des marchés fonciers est à considérer comme un enjeu fondamental pour le développement régional.

## ***Les terrains : un réel atout pour le redéploiement économique de la Wallonie ?***

Il existe en Wallonie une pensée prédominante qui tend à considérer que la disponibilité en terrains – et en terrains bon marchés en particulier – représente un atout notable pour le redéploiement de l'économie régionale. Afin d'illustrer notre propos, faisons référence à l'interview qu'Yves Prete a accordé au journal « La Libre Belgique » suite à son entrée en fonction à la présidence de l'UWE. Dans l'édition du 11 septembre 2015 de ce journal, M. Prete soulignait clairement l'importance de la thématique foncière :

La Wallonie a ce qu'il faut pour être une *Silicon Valley*. Et le plus fondamental : il nous reste de la surface, de la place. Les investisseurs sont contents de pouvoir en disposer.

À l'issue de notre travail, nous sommes frappés par le décalage entre cette manière de voir les choses et le faible intérêt de la littérature scientifique pour la problématique de l'accueil physique des entreprises. Au final, l'analyse de la littérature scientifique reflète une tendance des spécialistes de l'économie régionale à considérer que l'offre foncière et immobilière est censée s'adapter assez facilement aux évolutions de la demande. En d'autres termes, les marchés des localisations fonctionneraient suffisamment bien dans l'appariement offre-demande pour éviter d'impacter les firmes et d'occasionner des freins à la croissance.

Afin que la disponibilité en terrains corresponde à un atout significatif pour l'économie wallonne, il faudrait que deux conditions soient remplies. La première condition serait que, contrairement à ce que considère la recherche académique relevant du champ de l'économie régionale, le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers impacte significativement la performance des firmes et, en conséquence, la compétitivité des territoires qui les hébergent. Si cette première condition devait être remplie, il faudrait ensuite que l'environnement au sein duquel les firmes wallonnes évoluent soit significativement préférable aux environnements au sein desquels les firmes des régions voisines évoluent. Nous tacherons de voir ce qu'il faut penser de ces deux problématiques à travers les développements de cette section.

### ***La disponibilité en terrains : des effets variables en fonction des contextes régionaux***

Concernant le sujet de l'efficacité économique, repartons des conclusions de la thèse de doctorat de M.-C. Vandermeer (2016). Selon ce travail, l'impact du développement de PAE sur la croissance dépend fortement des contextes régionaux. Au sein des principales régions métropolitaines et des régions rurales, mettre en place des PAE ne jouerait qu'un rôle marginal. Dans les aires métropolitaines, ce caractère marginal s'explique parce que le développement y est principalement induit par des activités à haute valeur ajoutée spatialement peu extensives. Au sein des régions rurales, l'absence d'impact de l'ouverture de PAE sur le développement tient au fait qu'il est inutile d'offrir des terrains si le milieu local n'est pas suffisamment dynamique pour induire une croissance nouvelle.

Les résultats de M.-C. Vandermeer (2016) montrent également que, dans les régions intermédiaires, la disponibilité en terrains est susceptible d'entraîner un impact réel sur le développement. L'impact sur la création de richesse semble toutefois devoir rester limité car cela est principalement dû à des activités qui, à l'image de la logistique, génèrent peu d'emplois et de valeur ajoutée par unité de surface.

### ***L'impact limité des prix***

La thèse de doctorat de M.-C. Vandermeer a permis d'analyser le sujet de la disponibilité en terrains, mais elle a également permis d'analyser le sujet du prix des terrains, c'est-à-dire, en d'autres termes, le sujet des coûts fonciers et immobiliers à assumer par les entreprises. Il est ressorti de cette analyse que ces coûts demeurent en moyenne relativement limités vis-à-vis des autres coûts et, en particulier, vis-à-vis des coûts de main d'œuvre. Pour l'ensemble du panel d'entreprises analysé par M.-C. Vandermeer, les coûts en immobilier représentent 1,4 % des charges d'exploitation et 5,4 % de la valeur ajoutée des entreprises. En comparaison, les coûts de personnel sont huit fois plus élevés.

Face à ces résultats, il nous semble utopique de considérer que la Wallonie se dote d'une meilleure attractivité économique parce que les opérateurs y offrent des terrains peu couteux. En effet, limiter la charge foncière ne peut avoir qu'un impact mineur dans un territoire où les coûts de la main d'œuvre sont parmi les plus élevés d'Europe. Dans cette perspective, nous nous interrogeons sur l'opportunité pour l'AWEX de mettre en avant les faibles niveaux de prix pratiqués en Wallonie, comme c'est actuellement le cas sur son site internet<sup>47</sup>. Face à ce type de statistiques, l'investisseur potentiel ne risque-t-il pas de considérer que ces faibles prix sont à associer à un environnement économique faiblement performant ?

Derrière les moyennes que nous venons de rappeler, les coûts en immobilier assumés par les entreprises varient fortement en fonction du type d'activités. Par exemple, pour un secteur « espacivore » comme la logistique, les coûts en immobilier peuvent monter jusqu'à 5 % des coûts opérationnels. En raison des économies d'échelle, la taille des entreprises intervient également fortement sur les coûts en immobilier. Pour les grandes et très grandes entreprises, le coût par travailleur représente approximativement 3500 €/ETP. Par contre, il monte à ± 6000 €/ETP pour les petites entreprises (de 10 à 49 ETP) et même à plus de 14 000 €/ETP chez les TPE (de 1 à 9 ETP).

### ***Un facteur d'accompagnement du développement économique plutôt qu'un réel facteur d'attractivité***

Les résultats du travail réalisé par M.-C. Vandermeer tendent à fortement relativiser la portée économique des politiques publiques de l'accueil physique des entreprises. De ce point de vue, ils sont à mettre en parallèle avec le fait que les chercheurs actifs dans le domaine du développement économique régional sont assez peu intéressés par la thématique en question. Ces résultats sont également à mettre en lien avec le fait que notre état de l'art n'a pas permis d'identifier d'arguments forts qui vérifieraient l'hypothèse selon laquelle l'intervention des autorités publiques sur les marchés de l'immobilier d'entreprise soit un levier significatif de la croissance économique régionale. Nous l'avons dit, sur la base de la littérature scientifique, la croissance des économies régionales serait aujourd'hui principalement dépendante de facteurs immatériels liés à l'innovation, aux réseaux d'entreprises et, surtout, au capital humain qu'héberge les territoires (son caractère créatif, sa volonté d'entreprendre, son multilinguisme, son ouverture au monde...).

Au sein des différents contextes investigués, nous trouvons des autorités qui restent attentives au sujet de la disponibilité en terrains, comme l'illustre la mise en place de systèmes d'informations (voir ci-dessus). Pour autant, à l'exception du cas belge, nous n'avons pas trouvé traces de discours ou de visions qui considéreraient les terrains comme un facteur vital du développement économique. Même si une pénurie en terrains est susceptible d'entraver certaines opportunités, il semble donc qu'il ne faille pas considérer le facteur de la disponibilité en terrains comme un facteur susceptible de créer la différence en termes d'attractivité. Au final, comme l'illustre notamment le cas allemand, la disponibilité en terrains est à considérer comme un facteur d'accompagnement du développement plutôt que comme un réel facteur d'attractivité et de compétitivité. Il nous semble que cette vision des choses s'oppose aux discours prédominants en Wallonie, où de nombreux responsables et décideurs continuent de mettre en exergue l'importance des développements à attendre de facteurs matériels tels que des infrastructures ou des terrains.

### ***Un contexte belge spécifique***

Comme nous venons de le rappeler, le contexte belge apparaît assez spécifique vis-à-vis du poids que les décideurs publics accordent au rôle des marchés fonciers sur le développement régional. Afin d'expliquer cette situation, il nous semble opportun de mettre en avant deux grandes pistes explicatives. La première piste est celle d'une concurrence exacerbée entre territoires. En raison des évolutions politiques et institutionnelles, la concurrence pour attirer les investissements – et les emplois – est devenue vive entre la Flandre et la Wallonie. Cette concurrence entre territoires, qui passe y compris par la problématique foncière, concerne bien sûr d'autres contextes mais, à l'intérieur du « couple » belge, elle est sans doute exacerbée par

<sup>47</sup> <http://www.investinwallonia.be/wallonie-competitivite/10-bonnes-raisons/immobilier/> (consulté en janvier 2018)

la proximité spatiale, par d'importants différentiels de développements économiques et, également, par le fait que nous continuons à appartenir à un même État.

Une seconde piste explicative que nous voudrions mettre en avant afin d'expliquer l'acuité de la problématique de l'offre foncière économique en Flandre et en Wallonie est celle de l'étalement urbain. Dans les deux grandes régions du pays, nous trouvons tout d'abord un étalement résidentiel très important qui complexifie la tâche des promoteurs actifs dans le développement des parcs d'activités. De même, en Flandre comme en Wallonie, la gestion foncière des PAE se traduit par de larges consommations foncières. Il en résulte que l'étalement économique mis en place lors des six dernières décennies fait en sorte que les terrains les plus facilement mobilisables ont déjà été utilisés et « consommés ».

### ***Une politique foncière mais pas immobilière***

Qu'il s'agisse des politiques menées en Wallonie ou au sein des autres contextes investigues, la politique relative à l'accueil physique des entreprises se focalise sur un segment de marché bien précis, c'est-à-dire le segment des terrains à bâtir au sein des PAE. Certes, il peut aussi exister des promotions immobilières publiques (à l'exemple des bâtiments relais et des centres d'entreprises), mais nous n'avons pas trouvé d'exemples de politiques publiques où des moyens conséquents seraient mobilisés sur ce type de réalisations. Pourtant, les besoins des entreprises sont extrêmement variés et elles n'ont pas toutes vocations à acheter un terrain et à faire construire un bâtiment.

Le constat d'une politique qui privilégie les marchés des terrains à bâtir est à mettre en parallèle avec le déficit de connaissances sur les besoins des entreprises. En effet, nous ignorons si la situation des entreprises pourrait s'améliorer avec des mesures relatives aux autres segments des marchés de l'immobilier d'activité : le marché locatif des nouveaux immeubles, le marché acquisitif des nouveaux immeubles, le marché locatif de seconde main et le marché acquisitif de seconde main. Il s'agit là d'une problématique importante qui mériterait des investigations complémentaires car, comme en témoigne l'évolution des ventes au sein des PAE wallons, les entreprises sont de moins en moins intéressées par le modèle de la construction neuve au sein d'un PAE et de plus en plus intéressées par l'occupation d'un bâtiment de seconde main (UWE, 2017).

### ***Une réelle planification économique et des politiques à mieux cibler***

Notre réflexion sur le sujet de l'efficacité économique indique qu'il faudrait développer une planification économique plus fine. Nous trouvons en Wallonie une politique finalement assez peu différenciée, avec une principale ligne directrice qui est d'offrir suffisamment de terrains à des prix les plus faibles possibles. Cette politique devrait sans doute prendre davantage en compte les différents types d'entreprises et, par exemple, moduler plus finement les prix en fonction des différents secteurs d'activités et des sous-régions. Par exemple, faut-il offrir des terrains aux mêmes conditions à des firmes logistiques, à des firmes industrielles et à des firmes du secteur des services aux entreprises ? De même, une attention spécifique devrait être portée aux petites entreprises mais également aux territoires qui sont proches des sous-régions flamandes où l'offre est la plus limitée et où la disponibilité en terrains pourrait avoir les impacts les plus notables sur les flux d'investissements.

Nous voyons ici, avec ces quelques réflexions, combien la planification économique et la planification spatiale sont intimement liées. Face à ce constat, il nous semble opportun de mieux les intégrer grâce, comme nous l'avons détaillé ci-dessus, à l'outil du schéma stratégique de développement territorial.

## 5. THEMATIQUES A INVESTIGUER PLUS EN DETAIL DANS LE CADRE DES AUTRES PARTIES DE LA RECHERCHE

### ***Enquête auprès des entreprises***

Vis-à-vis de l'état de la connaissance que nous présentons dans ce rapport, il demeure de grandes zones d'ombre quant à la manière dont les marchés fonciers et immobiliers impactent le fonctionnement des entreprises. Dans cette perspective, l'enquête à réaliser auprès des entreprises pourrait permettre d'apporter des éclairages sur les sujets suivants :

- que représentent les coûts en foncier et en immobilier dans les dépenses des entreprises ?
- les coûts en foncier et en immobilier annoncés par les entreprises sont-ils cohérents vis-à-vis des ordres de grandeur établis par la littérature et par le travail de M.-C. Vandermeer sur la Wallonie ?
- les entreprises propriétaires auraient-elles préféré être locataire ?
- les entreprises considèrent-elles que les mutations de plus en plus rapides de la vie économique les poussent à s'orienter vers la location ?
- le parcours résidentiel des entreprises serait-il facilité par le développement de l'offre locative ?
- les entreprises locataires souhaitent-elles devenir propriétaire ?
- les entreprises wallonnes sont-elles pénalisées par le dysfonctionnement des quatre marchés relatifs aux biens immobiliers (marché des nouveaux biens industriels à louer, marché des nouveaux biens industriels à vendre, marché des biens industriels de seconde main à louer, marché des biens industriels de seconde main à vendre) ?
- les entreprises considèrent-elles qu'elles disposent d'informations suffisantes lorsqu'elles souhaitent modifier leur(s) implantation(s) ?
- les entreprises considèrent-elles que leur développement est entravé par l'absence d'une offre foncière ou immobilière adaptée ?
- les entreprises tendent-elles à externaliser les tâches relatives à leur(s) implantation(s) et à solliciter des professionnels susceptibles de leur offrir des solutions immobilières à leurs besoins spécifiques ?

### ***Entrevue auprès des témoins privilégiés***

Le présent travail, grâce à sa logique comparative, a permis la mise en évidence d'éléments relatifs à l'efficacité spatiale et à l'efficacité économique des politiques de l'accueil physique des entreprises. Parmi ces éléments, un certain nombre mériterait d'être discuté avec des témoins privilégiés représentatifs (entretiens à mener auprès des opérateurs publics et des acteurs privés).

Un premier grand domaine qui devrait être discuté avec les témoins privilégiés est relatif aux sujets des systèmes d'informations et des planifications spatiale et économique. Dans ce cadre, les questionnements suivants pourraient être abordés :

- comment faudrait-il organiser le système d'information relatif au domaine du foncier et de l'immobilier d'entreprise ?
- pourquoi est-il si difficile de constituer un système d'informations performant sur le sujet du foncier et de l'immobilier d'entreprise ? Est-ce lié au système institutionnel ?
- pour l'AWEX, de quels types de terrain la Wallonie devrait-elle disposer afin d'accueillir tous les investissements de qualité ?
- quels sont les éléments à formaliser dans le cadre d'une planification régionale relative à la politique de l'accueil physique des activités économiques ? Comment faut-il améliorer les synergies entre les différentes parties du territoire régional ? Faut-il mieux hiérarchiser la gestion des PAE (niveau régional, supra-local et local) ?
- faut-il une stratégie spécifique afin de profiter des transferts d'activités depuis la Flandre ?

- quelle est la temporalité adéquate pour planifier un arrêt complet de l'urbanisation économique sur terre vierge ?
- quels sont les éléments à formaliser dans le cadre d'une planification supra-locale ou provinciale relative à la politique de l'accueil physique des activités économiques ?
- quelle sélectivité faut-il appliquer dans l'accueil des entreprises au sein des PAE ? Comment faut-il éviter l'implantation d'activités adaptées aux tissus urbains ?
- faut-il modifier la politique des prix fonciers afin de limiter les effets d'aubaine et le gaspillage de la ressource foncière ?
- est-il opportun de développer une stratégie comparable à la stratégie flamande de l' « *IJzerend voorraad* » ?

En parallèle aux problématiques des systèmes d'informations et de la stratégie, le point de vue des témoins privilégiés devrait également être recensé vis-à-vis des aspects opérationnels liés au développement d'espaces d'accueil pour les entreprises :

- faut-il renforcer les moyens financiers et humains des comités d'acquisition afin d'accélérer les procédures ?
- faut-il modifier le système de production des espaces à vocation économique en modifiant les modes de financement des intercommunales de développement économique (IDE) ?
- est-il opportun de s'orienter vers une privatisation des développements fonciers à vocation économique afin de stimuler l'activité des promoteurs privés ?
- comment est-il possible de limiter la dépendance financière des intercommunales de développement économique vis-à-vis de la production foncière sur terre vierge ?
- comment est-il possible de faire en sorte que les IDE (ou d'autres opérateurs) s'intéressent davantage à la réhabilitation, à la destruction-reconstruction, aux petits terrains (moins de 5 hectares), aux tissus urbains et aux quartiers de gare ?
- la réforme du CoDT a-t-elle permis une amélioration notable concernant les procédures ?
- la dispersion de l'habitat complexifie-t-elle la production foncière de grands PAE ? Dans cette perspective, l'application de la règle du comblement est-elle à éviter ?
- quels sont les outils fonciers à utiliser afin de valoriser les potentiels fonciers qui ne sont pas gérés par des opérateurs publics ?
- comment faut-il expliquer que les indicateurs relatifs à la densité d'emplois au sein des PAE ne semblent pas s'améliorer alors que les opérateurs disent avoir modifié leurs pratiques suite aux problèmes de pénurie foncière ? Est-ce lié au système institutionnel et au système de financement des intercommunales de développement économique ?
- faut-il consacrer de nouveaux moyens budgétaires afin d'éviter la dégradation des PAE ?
- le développement de nouveaux PAE ne risque-t-il pas d'induire des transferts depuis des PAE dégradés ?

## BIBLIOGRAPHIE CITEE DANS LE CHAPITRE

- Acosta R., 1995.- *Politiques foncières comparées. Belgique*, ADEF, Paris.
- CESW, 2012.- *Avis relatif aux zones d'activités économique*, n°1076.
- CPDT, 2016.- *État du territoire wallon*, Recherche R1 de la subvention 2015-2016.
- Serrano J. et Demazière C., 2009.- « Développement économique et gestion de l'espace agricole et naturel. Les tensions au niveau local, le cas de l'agglomération de Tours (France) », *Territoire(s) wallon(s)*, n°3, pp. 123-134.
- UWE (Union Wallonne des Entreprises), 2008.- *Étude sur la situation de l'entreprise. Thème 2008 : entreprises et développement territorial*.
- UWE (Union Wallonne des Entreprises), 2017.- *Étude sur l'occupation des bâtiments dans les Parcs d'Activité Économique*.

Vandermeer, M.-C., 2016.- *La disponibilité et le prix du foncier à vocation économique : quel impact sur le développement économique en Wallonie ?* Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences, Université de Liège.