

L'avenir des zones d'activités économiques en Wallonie.

Réflexions et propositions

Bernadette MERENNE-SCHOUMAKER

Professeur ordinaire Université de Liège
Département de Géographie, Sart Tilman B11
4000 Liège, Belgique
B.Merenne@ulg.ac.be

Résumé

En Wallonie, les zones d'activités économiques ont été développées depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale et ont toujours contribué à la fois au développement économique et au bon aménagement du territoire. Réservée au départ à l'accueil des grandes industries de type fordiste, la formule s'est élargie aux petites et moyennes entreprises à l'exception du commerce de détail et a même engendré des espaces spécialisés comme les parcs scientifiques, les plateformes multimodales et les parcs d'affaires. Tout au long de son développement le succès des zones et des parcs n'a guère faibli : la région en compte aujourd'hui plus de 200 où se retrouvent plus de 4 500 entreprises totalisant plus de 20 % de l'emploi privé wallon. Les firmes présentes correspondent à l'immense majorité des nouvelles industries et activités du tertiaire lourd et aussi à de très nombreux transferts d'activités jadis localisées dans les agglomérations urbaines. Toutefois l'expansion récente des zones suscite de plus en plus de questions : faut-il continuer à favoriser leur extension ? Faut-il au contraire la freiner par une gestion plus efficace ? L'article se penche sur ces questions et propose des pistes de réflexions et des propositions qui touchent à la fois les zones elles-mêmes et de manière plus globale les politiques d'aménagement et de développement.

Mots-clés : Wallonie, zones d'activités économiques, parcs industriels, aménagement du territoire, développement économique régional

INTRODUCTION

En Wallonie, les Zones d'activités économiques (ZAE) ont été développées depuis le lendemain de la seconde guerre mondiale. Aujourd'hui la région en compte plus de 200 où se retrouvent plus de 4 500 entreprises totalisant plus de 20 % de l'emploi privé wallon. Mais l'extension des zones pose de plus en plus de problèmes et des voix de plus en plus nombreuses s'insurgent contre la tendance à y localiser la majorité des nouveaux développements économiques.

L'objectif de cet article est de chercher à comprendre le bien-fondé des actuelles controverses autour de ces zones, d'en préciser les enjeux et

Abstract

In Wallonia, economic activity zones started to be created since just after the Second World War and have always contributed to both economic development and good regional planning. Originally reserved for large-scale industries of the fordist type, the formula was extended to include small and medium-sized companies, except retail business, and even generated specialised spaces like science parks, multi-modal transport centres and business parks. Throughout its development the success of the zones and the parks has scarcely weakened: there are over 200 in the region today in which over 4,500 companies can be found, totalling over 20% of private employment in Wallonia. Those companies correspond to the large majority of the new industries and activities of the heavy service sector, as well as to a very large number of transfers of activities that were, long ago, located in the urban towns. Nevertheless, the recent expansion of these zones raises an increasing number of questions: should their expansion be encouraged or should it instead be slowed by more efficient management? This article studies these questions and suggests avenues for reflections and suggestions that cross the divide between the zones themselves and, more globally, the planning and development policies.

Key words: Wallonia, economic activity zones, industrial estates, regional planning, regional economic development

de nous interroger sur les éventuelles réorientations des politiques en cette matière. A cette fin, nous chercherons d'abord à comprendre les rôles assignés aux ZAE en replaçant leur mise en place et leur gestion dans le contexte belge et wallon et nous dresserons un bilan en termes de surfaces et d'entreprises accueillies avant de traiter des actuels problèmes et des futurs possibles.

Mais au préalable, quelques précisions étymologiques car le terme ZAE est d'usage récent en Belgique francophone. En effet, longtemps le belgicisme « zoning » a été utilisé pour désigner de telles zones ; en fait le zoning désignait un

espace reconnu par les Pouvoirs Publics avec vocation économique. Le terme « parc industriel » (puis « parc d'activités ») a aussi été utilisé pour mieux départager les espaces réservés à l'industrie (ou à des activités aussi tertiaires) dans les plans d'occupation du sol des terrains aménagés pour accueillir ces entreprises (B. Mérenne-Schoumaker, 1975 : 87-88). Par contre, ZAE n'est vraiment utilisé que depuis quelques années même s'il s'agit du terme officiel utilisé par le plan de secteur (outil à valeur réglementaire de l'aménagement du territoire en Belgique).

1. QUELS RÔLES POUR LES ZAE ?

Pour préciser ces rôles, il convient d'abord de rappeler le cadre législatif qui a encadré leur développement ; il faut ensuite préciser les opérateurs qui se sont chargés de leur mise en place et de leur gestion. Parallèlement, il est utile de montrer comment la formule s'est diversifiée au cours du temps.

1.1. Cadre législatif

La zone industrielle a eu d'abord une signification urbanistique du fait de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 qui reconnaissait à certaines communes la possibilité d'approuver ou de promouvoir des plans d'aménagement communaux comportant notamment des terrains affectés à l'industrie. L'urgence de la reconstruction après la deuxième guerre mondiale explique sans contester la mesure.

La consécration officielle du parc industriel (c'est-à-dire une zone aménagée) comme instrument de développement et de localisation des activités industrielles date de 1959 lors de la mise en œuvre de la politique régionale. En effet, la loi pour l'expansion économique régionale du 18 juillet 1959 a accordé à certaines personnes de droit public, désignées par le Roi, l'autorisation d'exproprier pour cause d'utilité publique afin d'aménager des terrains et des zones industrielles. Cette même loi prévoyait la création d'intercommunales, les sociétés d'équipement économique régional, dont l'objet était d'affecter les terrains à des fins industrielles, de les aménager, de les équiper et de les vendre. Cette attribution aux sociétés intercommunales n'a toutefois pas eu un caractère exclusif de telle sorte que les communes ont pu continuer

à jouer un rôle autonome actif. Il en résulta rapidement une multiplication des zones ce qui a contraint le gouvernement, par l'arrêté royal du 18 avril 1967, à limiter son intervention dans le financement de l'infrastructure et de l'équipement en fonction du statut des zones (intérêt national ou régional).

Les deux lois régionales ultérieures (14 juillet 1966 et 30 décembre 1970) n'ont guère modifié l'instrument parc industriel si ce n'est l'extension depuis 1970 de certains terrains à l'usage de l'artisanat et des services.

Par ailleurs, la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, est à l'origine d'un zonage de l'ensemble du pays via les plans de secteur. Ceux-ci distinguent des zones industrielles réservées aux activités de production et des zones mixtes pouvant accueillir aussi des activités artisanales mais prévoient également que les activités les plus légères puissent être maintenues dans les zones d'habitat. Les zones industrielles des plans de secteur sont soit des zones de fait (où l'on trouve les industries en activité), soit des zones anciennement industrielles (dénommées en Région wallonne depuis 2005 SAR ou Sites à réaménager et, avant, SAED ou Sites d'activité économique désaffectés), soit des espaces réservés pour de nouveaux développements industriels. En outre, des plans particuliers d'aménagement (dénommés aujourd'hui en Wallonie PCA ou Plans communaux d'aménagement) organisent les prescriptions plus précises des zones.

1.2. Deux finalités sous tension

L'implantation des zones et des parcs tant en Belgique qu'en Wallonie relève ainsi d'une double législation : expansion économique régionale et aménagement du territoire. Ces matières furent régionalisées en 1975 ce qui explique que, depuis cette date, ce sont les Régions (Wallonie, Flandre et Région de Bruxelles Capitale) qui sont responsables des ZAE. Toutefois, les finalités de ces dernières n'ont pas changé : assurer conjointement le développement économique et un bon aménagement du territoire.

Mais ces deux rôles sont-ils compatibles ? Nous ne le croyons pas car les deux objectifs sont généralement contradictoires. En effet, si le parc

a pour mission première de favoriser le développement, il ne peut être question de généraliser les zones, mais, au contraire, il faut les limiter aux régions en difficultés. Par contre, s'il doit accueillir des activités incompatibles avec d'autres fonctions (notamment l'habitat), il doit être présent dans tous les documents d'urbanisme locaux et chaque commune devrait disposer d'un ou de plusieurs parcs. Or ce double choix n'a jamais été remis en cause ni par la Belgique ni par la Wallonie, ce qui explique sans aucun doute certaines difficultés actuelles. En outre, comme nous allons le voir, la multiplication des intervenants accroît encore l'incohérence générale.

1.3. Mise en place et gestion

Comme dit plus haut, de nombreux parcs d'activités économiques ont été créés et aménagés par des sociétés d'équipement économique régional, des intercommunales instituées en exécution de la loi de 1959 ; ces Intercommunales de développement économique (IDE) sont au nombre de 8 en Wallonie. Mais les communes (plus nombreuses en Flandre qu'en Wallonie) ont pu et peuvent encore organiser des zones de même que des organismes portuaires (les Ports autonomes) ou encore des firmes privées, notamment des promoteurs immobiliers. Notons que ces derniers sont intervenus beaucoup plus récemment (depuis 1990 le plus souvent) et ont limité leurs interventions aux terrains les mieux situés (comme en Brabant wallon) et souvent à des parcs spécialisés (de bureaux ou de logistique par exemple).

Par ailleurs, au départ et pratiquement jusqu'en 1990, le rôle du Ministère des affaires économiques puis de la Direction générale de l'économie et de l'emploi (DGEE) de la Région wallonne fut déterminant dans la mise en place des zones via notamment la reconnaissance de l'intérêt économique des zones ; ce n'était qu'après la vérification de l'utilité publique de la zone que l'on vérifiait la conformité aux prescrits de l'aménagement du territoire. Mais, suite à la saturation progressive des zones déjà inscrites au plan de secteur et à la nécessité d'en créer des nouvelles, le rôle de la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGATLP) s'est accru : c'est cette dernière, et plus particulièrement la

Direction de l'aménagement du territoire (DAT), qui gère les nouvelles demandes de mise en œuvre des zones économiques et intervient en cas de révision des plans de secteur. Toutefois l'arrêté de reconnaissance de la zone est toujours accordé par la DGEE-DEZI (Direction de l'équipement des zones industrielles) qui finance aussi les équipements. Parallèlement, en 2000, le Ministre de l'aménagement du territoire a lancé le Plan prioritaire d'affectation d'espaces à l'activité économique (Plan ZAE) pour répondre aux nouveaux besoins. Ce plan, adopté par le Gouvernement wallon en mars 2004, prévoit près de 1 500 ha supplémentaires (ce qui correspond à une augmentation de 12% des surfaces) et de 400 millions d'euros de travaux pour l'équipement des nouveaux parcs ; il prévoit aussi de désaffecter environ 570 ha de zones d'activités mal localisées. Le Plan Marshall ou plan stratégique concerté pour le redéploiement économique wallon, adopté par le gouvernement wallon le 30 août 2005, a décidé de poursuivre dans cette voie puisqu'il cherche depuis 2007 à initier les démarches nécessaires à la reconnaissance de plus de 5 000 ha supplémentaires tout en accélérant aussi l'assainissement des anciens sites d'activité et par voie de conséquence le recyclage du sol urbanisé.

1.4. Diversification des zones

Les zones furent, au départ, essentiellement réservées à l'industrie. A partir de 1970, certains terrains purent accueillir des activités artisanales et de services. En outre, la mixité de la plupart des zones industrielles s'est développée avec le temps accompagnant en quelque sorte la tertiarisation de l'économie ; parmi les services les mieux représentés : les transports, le commerce de gros, des services aux entreprises. A l'opposé, le commerce de détail est peu présent car l'Etat belge d'abord, puis la Région wallonne ensuite, n'ont jamais reconnu le concept de zone commerciale et ont freiné l'implantation de grandes surfaces commerciales dans les zones officiellement reconnues et aménagées par les pouvoirs publics.

Aujourd'hui, si ces zones sont diverses par leur taille ou leur localisation, il est souvent difficile de distinguer les zones industrielles des zones de services et d'artisanat. Par contre, une autre distinction s'impose, celle existant entre

les zones généralistes et les zones spécialisées. Les premières regroupent des activités souvent multiples avec parfois des sous-espaces réservés par exemple à des PME ou des activités plus commerciales. Les secondes sont sélectives ; parmi elles, quatre groupes peuvent être individualisés : les parcs scientifiques, les plateformes logistiques, les parcs d'affaires et les autres parcs spécialisés.

Les parcs scientifiques sont les plus anciens : ils ont été créés officiellement au début des années 1970 sur le modèle des « science parks » anglais pour accueillir des sociétés développant des activités de recherche et faciliter les contacts entre les entreprises et les universités ainsi que les transferts de technologie. Aujourd'hui la Wallonie compte six parcs scientifiques regroupés depuis 2002 sous l'appellation SP°W (Science parks of Wallonia). Les plateformes logistiques sont des zones multimodales. Développées depuis moins de dix ans, elles ne bénéficient pas d'une reconnaissance officielle même si la plupart (notamment les huit principales) sont intégrées au sein du Cluster transport et logistique Wallonie-Belgium. Les parcs d'affaires résultent généralement d'une promotion immobilière commune et accueillent des services ; ils sont aussi récents et presque toujours privés. Quant aux autres parcs, ils correspondent le plus souvent à des espaces dédiés par les IDE à des activités spécifiques comme l'agroalimentaire, le bois, la pétrochimie, les sports moteurs, les sports hippiques...

2. BILAN

En l'absence de statistiques spécialisées couvrant l'ensemble des ZAE, il n'est guère aisé de dresser un bilan. On est donc contraint à recourir à des données partielles correspondant le plus souvent aux zones gérées par les intercommunales et à des enquêtes bien spécifiques.

2.1. En termes de surface

Sur la base des données transmises par les IDE à la DGEE-DEZI en octobre 2006, les chercheurs de la CPDT (Conférence permanente du développement territorial) (2007 : 17) ont calculé que les ZAE gérées par les intercommunales représentaient 12 119 ha dont 9 665 de parcs généralistes et 2 454 ha de parcs spécialisés. Ces valeurs correspondent à des données brutes desquelles il faut soustraire les superficies non

utilisables par les entreprises correspondant aux équipements ou servant à des zones d'isolement ou encore n'étant pas constructibles pour des raisons de pente ou de localisation dans des zones inondables ; ces surfaces représentent un total de près de 1 300 ha soit 10,7% du total. Près de 7 500 ha de ces zones sont vendus et plus de 100 occupés par des bâtiments (bâtiments relais et centres d'entreprises) offerts en location par les intercommunales. En 1976, lors d'une enquête que nous avons réalisée sur la totalité des zones belges, nous avons relevé 7 436 ha en Wallonie (B. Mérenne-Schoumaker, 1977a : 47) ce qui signifie qu'en 30 ans, la surface des parcs gérés par les IDE aurait augmenté de 63%.

2.2. En termes d'entreprises et d'emplois

Une enquête réalisée par l'IWEPS en 2000-2001 auprès de toutes les intercommunales fait état d'un peu plus de 4 500 entreprises représentant 115 000 emplois soit une moyenne de 26 travailleurs par entreprise (IWEPS, 2007 : 57). Ces emplois correspondent à un peu plus de 20% de l'emploi privé wallon. Leur répartition sectorielle (tableau 1) montre la grande diversité des activités avec en tête le commerce de gros et la chimie. En ce qui concerne les parcs scientifiques, l'IWEPS (*Ibidem* : 58) comptabilisait en 2000-2001 305 entreprises et plus de 8 100 emplois compris par ailleurs dans les totaux précédents ; dans ce cas, les deux premiers secteurs sont la recherche-développement et les autres services fournis aux entreprises (tableau 2) ; actuellement, ces parcs couvrent 557 ha et abritent 340 firmes qui emploient près de 9 000 personnes (SP°W, 2007).

Par comparaison avec l'étude de 1976 qui indiquait un peu moins de 50 000 emplois et 530 entreprises, la croissance est donc assez spectaculaire surtout en nombre d'entreprises et confirme le rôle majeur joué depuis 30 ans par les ZAE en matière d'accueil des nouvelles localisations.

2.3. Répartition spatiale

La carte, dressée en 2006, à la demande des Services fédéraux pour l'ensemble de la Belgique par notre service d'étude, le SEGEFA, et dont nous n'avons retenu que la partie wallonne, représente l'ensemble des zones ayant statut de zones

Tableau 1 : Répartition sectorielle des entreprises installées dans les parcs wallons (2000 – 2001)

Secteurs d'activités	Entreprises		Emploi	
	Nombre	Proportion du total des entreprises des parcs (en %)	Nombre	Proportion du total des entreprises des parcs (en %)
Commerce de gros et intermédiaire de commerce	870	19,1	10 998	9,6
Industrie chimique	136	3,0	10 472	9,1
Construction	442	9,7	8 251	7,2
Fabrication de machines et équipements	113	2,5	7 886	6,9
Industries alimentaires	157	3,4	6 778	5,9
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	120	2,6	5 958	5,2
Autres services fournis aux entreprises	333	7,3	5 211	4,5
Transports terrestres	175	3,8	5 087	4,4
Industrie du caoutchouc et des plastiques	109	2,4	4 381	3,8
Travail des métaux	243	5,3	4 254	3,7
Fabrication d'autres matériels de transport	11	0,2	3 455	3,0
Commerce et réparation de véhicules automobiles	372	8,1	3 153	2,7
Activités informatiques	128	2,8	2 815	2,5
Santé et action sociale	38	0,8	2 780	2,4
Fabrication de machines et appareils électriques	49	1,1	2 688	2,3
Industrie du papier et du carton	33	0,7	2 635	2,3
Métallurgie	25	0,5	2 635	2,3
Industrie textile	51	1,1	2 498	2,2
<i>Sous-total</i>	<i>3 405</i>	<i>74,4</i>	<i>91 935</i>	<i>80,0</i>
Autres	1 161	25,6	22 940	20,0
Total	4 566	100,0	114 875	100,0

Source : IWEPS, 2007 : 57

Tableau 2 : Répartition sectorielle des entreprises installées dans les parcs scientifiques (2000 – 2001)

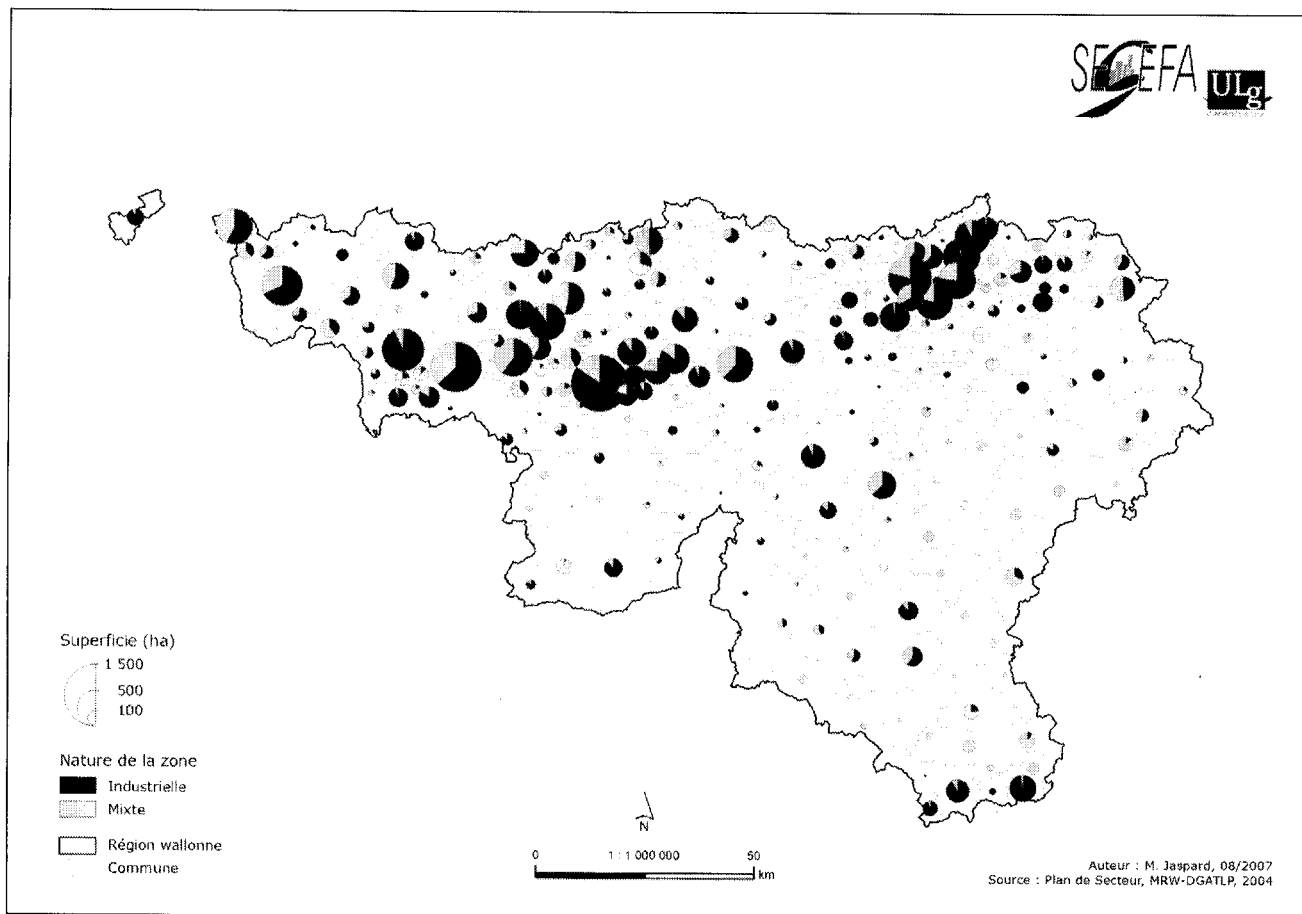
Secteurs d'activités	Entreprises		Emploi	
	Nombre	Proportion du total des entreprises des parcs scientifiques (en %)	Nombre	Proportion du total des entreprises des parcs scientifiques (en %)
Recherche et développement	18	5,9	1 302	16,0
Autres services fournis aux entreprises	73	23,9	1 254	15,4
Activités informatiques	59	19,3	995	12,2
Commerce de gros et intermédiaire de commerce	35	11,5	951	11,7
Industrie chimique	17	5,6	778	9,6
Construction	7	2,3	340	4,2
Fabrication d'instruments médicaux, de précision, d'optique et d'horlogerie	10	3,3	284	3,5
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'eau chaude	1	0,3	264	3,2
Postes et télécommunications	9	3,0	250	3,1
Fabrication de machines et appareils électroniques	4	1,3	243	3,0
<i>Sous-total</i>	<i>233</i>	<i>76,4</i>	<i>6 661</i>	<i>82,0</i>
Autres	72	23,6	1 467	18,0
Total	305	100,0	8 128	100,0

Source : IWEPS, 2007 : 58

industrielles dans les plans de secteur avec au sein des cercles proportionnels aux surfaces par

commune faisant la distinction entre les zones industrielles et les zones mixtes (carte 1).

Carte 1 : Zones d'activités périphériques dans les plans d'aménagement



Les données ayant servi à la réalisation de cette carte ne correspondent donc pas aux données précédentes : elles couvrent en fait des surfaces un peu plus vastes puisque les ZAEI (Zones d'activités économiques industrielles) représentent 17 470 ha et les ZAEM (Zones d'activités économiques mixtes) 7 998 ha ce qui donne un total de 25 468 ha représentant 1,5 % de l'espace wallon.

Deux faits principaux s'en dégagent : une large diffusion des zones dans toute la Wallonie et une concentration très nette des surfaces à proximité des principaux pôles urbains : Liège, Charleroi et Mons ainsi que le long d'axes comme celui allant de La Louvière à Bruxelles ou encore l'E411 de Bruxelles à Arlon via Namur. Cette distribution traduit l'influence conjointe des infrastructures de transport (autoroutes et voies navigables) et des grandes aires urbaines sur les choix de localisation. Dans ce dernier

cas, les zones ont largement contribué à la redistribution des activités à la périphérie des tissus urbains ce qui explique par exemple qu'à Liège, pour la période 2003-2005, les créations représentent moins d'un quart des investissements alors que les transferts atteignent 60% du total et les extensions 18% (SPI+, données inédites).

2.4. Essai d'explication

Le succès des ZAE est évident. Comme nous l'avons montré dans un travail antérieur (B. Mérenne-Schoumaker, 1991 : 152-153), la formule séduit les entreprises par deux avantages majeurs : l'accessibilité, les disponibilités et coûts des terrains ce qui leur permet d'obtenir une surface aux dimensions souhaitées (avec souvent la possibilité d'options pour des extensions ultérieures) ainsi que des terrains aménagés et équipés dans un environnement « professionnel » réduisant les conflits avec le

voisinage. Les firmes peuvent de la sorte aménager des parkings privés, des espaces verts et, de manière plus globale, mettent en place une organisation rationnelle de leurs activités. Certes, la formule a un coût mais celui-ci est toujours plus réduit qu'en milieu urbain.

Comme en outre les ZAE sont largement promotionnées par les pouvoirs publics, tant régionaux que locaux, il est assez logique qu'avec le temps l'implantation en ZAE devienne le choix optimal, non seulement pour les entreprises les plus lourdes générant de gros trafics et mal intégrées dans des tissus urbanisés mais encore pour les petites firmes très légères qui pourraient s'installer ou se relocaliser dans ces tissus.

3. LES ACTUELLES CONTROVERSES

Le succès des ZAE n'est pas sans poser des problèmes. Nous les avons déjà épinglés lors d'un travail de 1977 (B. Mérenne-Schoumaker, 1977b) et il faut convenir que depuis cette date, c'est-à-dire près de 30 ans, rien ou presque n'a été résolu, la seule évolution à souligner étant une plus grande sensibilité aujourd'hui à ces problèmes et plus particulièrement à l'extension des zones au détriment des terres agricoles qui est dénoncée comme contraire au développement durable. Mais avant de traiter de ces questions, il convient de replacer la problématique dans le contexte de la crise économique et urbaine wallonne.

3.1. Un contexte spécifique : une région en crise

Depuis 1947, l'industrie wallonne a perdu plus de 63 % de ses effectifs, soit plus ou moins 400 000 postes de travail (E. Mérenne et B. Mérenne-Schoumaker, 2004). Les causes de ce déclin sont bien connues. La crise trouve en réalité son origine dans des conditions apparues dès le XIX^e siècle (C. Vandermotten, 1984) ; ces conditions sont un vieillissement démographique précoce, des structures sociales rigides (classe ouvrière puissamment structurée, classes moyennes faibles, bourgeoisie de management peu étoffée), une localisation de la direction des affaires hors de la région (à Bruxelles principalement) ainsi que l'absence de développement des industries légères (localisées surtout dès le XIX^e siècle dans l'axe Anvers – Bruxelles).

Cette forte désindustrialisation a largement contribué, d'une part, à la dégradation de nombreux espaces urbanisés où jadis se côtoyaient industries, services et habitat et, d'autre part, à une certaine dualisation de l'espace wallon opposant un axe O.-E., confronté aux fermetures et restructurations, correspondant au sillon (s'étendant de Tournai à Eupen) à un axe N.E.-S.O. allant de Bruxelles à Arlon en forte croissance car peu touché par les crises. Les ZAE n'ont que partiellement réduit les écarts car de nombreuses zones, même dans les vieux bassins, ont presque toujours été localisées à l'écart des vieux sites industriels. Ainsi de nombreuses communes (ou parties de communes) urbaines ont largement perdu le pouvoir d'attraction vis-à-vis des activités en croissance qui cherchent à se relocaliser ou des activités nouvelles qui cherchent à s'installer. Comme parallèlement, il en est de même en termes de population, rien d'étonnant à ce que les disparités s'accroissent à la fois à l'échelle régionale et au sein des grandes agglomérations.

Cette double évolution économique et urbaine n'est sans doute pas étrangère aux critiques récentes adressées aux ZAE.

3.2. Les problèmes soulevés par le succès des ZAE

3.2.1. Une consommation accrue d'espaces

Depuis huit ans, c'est un débat important en Wallonie qui a notamment conduit le Gouvernement à mettre en place le Plan ZAE adopté en 2004 évoqué plus haut. Ce plan n'a toutefois accordé qu'un peu plus de la moitié des demandes des opérateurs (IDE, Ports autonomes, communes...). En outre, fin 2006, le Ministre du développement territorial a confié à la CPDT une mission d'expertise afin de déterminer les besoins pour les dix prochaines années ; en fait, le travail porte sur 17 années, soit les années 2007-2016 ainsi que sur le stock utile en 2016 auxquels s'ajoute la comptabilité des démarches préalables à la commercialisation de terrains soit en moyenne sept ans. Cette étude estime à 4 000 ha les besoins en terrain pour cette période (CPDT, 2007 : 40). En soi, les 12 119 ha aujourd'hui gérés par les intercommunales, les 1 000 ha du Plan prioritaire et les 4 000 ha nécessaires jusqu'en 2016 ne représentent

qu'un peu plus de 17 000 ha soit 1% du territoire wallon. Mais il ne s'agit pas de n'importe quels terrains. La majorité est située, comme nous l'avons vu, le long d'infrastructures coûteuses et beaucoup se retrouvent à la périphérie des agglomérations. Les sites aptes à accueillir de nouveaux parcs sans occasionner des coûts trop élevés notamment en matière de travaux routiers sont rares, et de plus, les terrains pouvant convenir ont souvent une grande valeur agricole, voire environnementale. Il ne peut donc être question de dilapider un tel capital.

3.2.2. Une augmentation de la mobilité voitures et camions

Beaucoup de parcs ne sont pas desservis par les transports en commun : leur localisation, excentrique par rapport au tracé des réseaux ainsi que la faible densité des emplois ne peuvent justifier une telle desserte ; en outre, même quand ils sont desservis, c'est avec une fréquence de passage si faible que l'autobus n'est pas concurrentiel par rapport à la voiture. Il en résulte des déplacements quotidiens des travailleurs avec voiture individuelle et aussi un accès difficile pour les personnes non motorisées ; parallèlement, de nombreux parcs ne sont desservis que par la route ce qui renforce le transport par camions. Dans le contexte récent des coûts croissants des carburants et de la nécessité de réduire les rejets de CO₂, une telle situation est de plus en plus fréquemment dénoncée, d'autant plus qu'elle engendre des surcoûts environnementaux, économiques et sociaux supportés le plus souvent par les Pouvoirs Publics.

3.2.3. Un affaiblissement des espaces urbains et une périurbanisation généralisée

C'est sans doute la thématique qui a été la plus étudiée. Le transfert en périphérie de nombreuses entreprises, de même que l'installation dans ces mêmes périphéries des activités nouvelles, contribuent sans conteste à affaiblir, comme nous l'avons déjà dit, les tissus agglomérés, plus particulièrement les espaces péricentraux et ceux de la première couronne urbaine qui jadis regroupaient de nombreuses entreprises. Cela engendre des friches, une dégradation des cadres de vie et, par voie de conséquence, une perte d'attractivité. Le processus contribue également à accroître les ségrégations économiques et sociales entre les espaces "gagnants" et les espaces "perdants".

Parallèlement, la multiplication des nouvelles polarités économiques en périphérie des villes ou dans des espaces ruraux peu denses entraîne souvent la présence d'autres activités (comme le commerce) et favorise le report en périphérie de l'habitat. Cette croissance anarchique de l'urbanisation contribue plus encore que les ZAE à accroître la consommation d'espace.

4. COMMENT ADAPTER LES POLITIQUES AUX EVOLUTIONS ECONOMIQUES ET URBAINES ?

Depuis quelques années, différentes recherches se sont penchées sur cette question.

Deux grandes voies d'actions se dégagent de ces travaux : agir à l'échelle des parcs eux-mêmes et agir à l'échelle des villes et agglomérations. Comme nous allons le montrer, il ne s'agit pas de mesures contradictoires mais bien de mesures complémentaires.

4.1. A l'échelle des parcs

Si les parcs sont sans conteste la meilleure réponse aux besoins d'entreprises industrielles lourdes ayant de grands besoins en surface, générant du bruit voire de la pollution et engendrant de grands flux de trafic ainsi qu'aux firmes du tertiaire lourd (comme les sociétés de logistique), une part non négligeable de PME ne répondent pas à ces critères. Ainsi l'étude stratégique réalisée dans le cadre du Plan Prioritaire a montré que 15 à 20 % des activités que l'on retrouve en leur sein pourraient parfaitement s'installer dans les noyaux d'habitat : commerces de détail, commerces pour les milieux professionnels, ateliers ou laboratoires, services, PME ou TPE (très petites entreprises de moins de 10 personnes) générant peu de nuisances... (CPDT, 2007 : 47).

Il apparaît donc nécessaire de mieux critérier les besoins et les attentes des entreprises comme le proposent par exemple P. Leblanche et N. Guenancia-Breger (2000 : 16-19) en distinguant trois grandes catégories de clients des parcs : les entreprises en recherche d'accessibilité, les entreprises en recherche de centralité et les entreprises en recherche de proximité. Les premières ont comme priorité la connexion physique au marché et cherchent à échapper aux contraintes de l'urbain via une implantation à proximité d'une quatre-voies ; ce sont

soit des entreprises industrielles ou prestataires de services (comme la maintenance) caractérisées par des flux de personnel, de marchandises ou encore de matériel importants, occupant des parcelles de 5 000 à 20 000 m², soit des entreprises « spacivores » (comme la logistique) visant des parcelles de plus de 3 ha avec une topographie plane et des qualités physiques et géotechniques du sol éprouvées. Les secondes ont comme priorité le dynamisme économique de la ville-centre et cherchent à profiter de son attractivité commerciale, des services qu'elle concentre et de son image via une connexion immédiate à une quatre-voies ; ce sont des activités de commerce de gros ou de services aux entreprises (location de matériel par exemple), des grandes surfaces commerciales ou encore des « techno-tertiaires » (production ou recherche-développement à fort contenu technologique, représentations commerciales de grands groupes, services administratifs...). Les troisièmes ont comme priorité la proximité de leur marché et, s'il s'agit de transferts, la volonté de rester dans leur secteur initial d'implantation ; malgré des besoins fonciers restreints (1 000 à 2 000 m²), la contrainte du prix foncier est souvent déterminante car il s'agit de très petites entreprises (moins de 10 personnes) à caractère artisanal. Sur base de cette typologie, P. Leblanche et N. Guenancia-Breger (*Ibidem* : 35-38) proposent quatre modèles de parcs : les grands parcs périphériques proches des ceintures autoroutières et/ou des grandes pénétrantes urbaines pour les activités du premier groupe, des parcs bien accessibles, plus proches des centres, en position d'interception des clientèles pour les activités commerciales, des parcs également plus proches des centres mais situés dans un environnement urbain de qualité pour les techno-tertiaires et enfin de petites zones disséminées dans l'agglomération pour les firmes micro-locales.

L'optimisation des localisations passe donc par la mise en adéquation des profils de mobilité des entreprises et des profils d'accessibilité des parcs comme l'a proposé un autre travail de la CPDT (2002). Les cinq critères principaux de mobilité sont : l'intensité spatiale des flux de personnes (travailleurs, visiteurs, clients), l'importance des flux de marchandises par rapport aux flux de personnes, la proportion de travailleurs devant régulièrement se déplacer vers

les clients, les profils des usagers (âge, niveau socio-économique... en soulignant notamment qu'en Wallonie 30 % des ménages ne sont pas motorisés) et les horaires de travail. Quant aux critères d'accessibilité, ils sont au nombre de trois : les infrastructures en transport, la desserte ou non en transport en commun avec fréquence et diversité de l'offre (train, tram, autobus...) et les possibilités d'accès à pied.

Mais une sélectivité plus forte des activités ne semble pas pouvoir tout résoudre. Les recherches montrent aussi l'intérêt de mesures visant une utilisation plus parcimonieuse des sols dans les ZAE.

En effet, si la raréfaction des terrains a déjà sensibilisé à cette pratique dans les zones les plus recherchées, la gestion des terrains dans les parcs n'est pas encore totalement optimale.

Pour atteindre cet objectif, les mesures les plus intéressantes (CPDT, 2007 : 53) semblent être la formulation de normes indicatives de densité d'emplois par ha (différenciées en fonction des activités des entreprises), la récupération à l'amiable des vastes réserves foncières des entreprises ayant acquis leurs terrains durant les années 1960-1970 et n'ayant pas de projet de mise en œuvre, une aide au marché de seconde main (c'est-à-dire des réutilisations partielles ou totales de bâtiments libérés) et surtout le refus en parcs de petites et très petites entreprises qui peuvent s'intégrer au milieu urbain et dont l'installation en parcs accroît les besoins en voiries et contribue dès lors à diminuer les surfaces utiles des parcs. On peut parallèlement chercher à optimiser les règles de recul et de coefficient d'emprise au sol, les besoins de parking et limiter des aménagements paysagers trop spacieux. Pourquoi en outre ne pas favoriser, comme c'est souvent le cas aux Pays-Bas, des immeubles semi-mitoyens pour les petites firmes ?

A notre sens, il serait possible de densifier l'occupation des zones puisque actuellement la moyenne n'est que de 15 emplois par ha. Celle-ci pourrait être portée à 30 dans le cas de PME industrielles, voire à 50 pour les activités de services ou de recherche.

Certes, la consommation des sols est largement corrélée à son prix. Or les prix wallons sont plus faibles que ceux des régions limitrophes.

Si c'est largement un avantage comparatif pour la Wallonie au niveau européen, cela engendre aussi des effets pervers comme des déménagements de firmes des pays ou des régions voisines (comme la France dans la région de Mouscron ou la Flandre dans les espaces situés directement au sud de la frontière linguistique) en conservant une grande partie de leur personnel ce qui réduit très fortement les retombées pour les zones d'accueil.

Pour freiner ces transferts purs et simples n'ayant aucune retombée locale (en emplois, en sous-traitance, en services), il faut sans doute réajuster les prix dans les zones proches des frontières et aussi chercher à harmoniser les statuts fiscaux des entreprises et des travailleurs frontaliers (qui favorisent notamment l'embauche de travailleurs français dans les firmes implantées en Belgique au détriment de demandeurs d'emploi wallons).

On pourrait aussi décider de ne plus vendre les terrains mais de les louer avec des baux emphytéotiques comme c'est le cas dans beaucoup de ports (fluviaux ou maritimes) ou encore dans la Région de Bruxelles Capitale. Ajoutons que cet avantage n'a pas le même attrait pour toutes les activités : il touche surtout les firmes qui recherchent de grandes surfaces et sont, à l'opposé, faiblement intensives en matière d'emploi et de valeur ajoutée comme par exemple le stockage, les matériaux de construction...

4.2. A l'échelle des villes et agglomérations urbaines

Les transferts en ZAE sont généralement favorisés par les problèmes rencontrés en « ville », à savoir une implantation globalement plus chère et plus complexe pour l'entreprise en raison des autorisations à obtenir, des oppositions des riverains, des problèmes d'accessibilité.

Si l'on veut freiner les départs et rendre la ville plus attractive et plus compétitive, il faut résoudre de tels problèmes ce qui n'est guère aisé.

Pourtant des pistes existent et rencontrent même à certains endroits du succès (IEW, 2006). Nous épingleons d'abord l'aménagement de mini zones urbaines souvent installées sur d'anciens terrains en friche comme le fait aujourd'hui la SPI⁺, l'IDE en Province de Liège,

non seulement dans les quartiers urbains mais encore au cœur des villages (F. Lejeune, 2005). Ces zones font l'objet d'un traitement urbanistique particulier : bâtiments plus compacts souvent d'au moins deux niveaux, parking commun, traitement des espaces publics... Il est aussi possible de mieux valoriser les entrepôts ou ateliers désaffectés, certaines friches urbaines ou certains terrains pouvant accueillir des activités grâce à une banque de données des espaces disponibles comme le fait depuis 1989 la Région de Bruxelles Capitale, ou comme vient de le mettre en place pour les terrains, le Bureau économique de la Province de Namur.

Mais de telles mesures ne suffisent généralement pas : il faut encore désigner un chef de projet unique qui accompagne l'entreprise dans ses différentes démarches et facilite les contacts avec l'ensemble des interlocuteurs concernés par le projet, repenser la mobilité tant des personnes que des marchandises via un plan intercommunal de mobilité et inscrire le développement économique dans les plans de rénovation urbaine. Une telle opération est par exemple en cours dans le quartier Nord de Liège : un ancien quartier mixte marqué par l'industrialisation du XIX^e siècle où la SPI⁺ est en train d'aménager un espace entreprise et un mini parc urbain de 1,2 ha qui pourra accueillir entre 10 et 20 établissements de production légère, de type artisanal ou de services aux entreprises qui n'ont pas pu trouver leur place dans la zone d'habitat classique ; les premières entreprises de ce parc dénommé Pieper s'installeront dès 2008.

Pour compenser les surcoûts liés à une implantation urbaine, on pourrait également créer, sur base du modèle français bien connu, des zones franches urbaines où les entreprises peuvent bénéficier d'exonérations fiscales et sociales importantes portant sur la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'impôt sur les bénéfices, les cotisations patronales de sécurité sociale et les cotisations sociales personnelles maladie et maternité. En Wallonie, le Plan Marshall évoqué ci-dessus a aussi prévu des zones franches mais la formule n'a pas la même pertinence car elle touche un trop grand nombre de communes (urbaines et rurales), concerne l'ensemble des territoires commu-

naux (donc aussi les parcs périphériques des communes concernées) et ses mesures fiscales sont peu discriminantes. Rien d'étonnant dès lors que l'instrument n'ait guère fonctionné jusqu'à présent.

En fait, la nouvelle politique de maintien et d'accueil des activités dans les tissus urbains plaide pour une *mixité raisonnée* à quatre échelles : le bâtiment, le voisinage, l'îlot et le quartier. A l'échelle du bâtiment comme du voisinage immédiat, il s'agit de favoriser le regroupement d'activités aux profils proches qui peuvent trouver dans ce regroupement un certain intérêt (contacts, partage de coûts collectifs comme le parking et l'entretien d'aménagements intérieurs et extérieurs, réputation du lieu, voire services en commun...) ; la formule est particulièrement indiquée pour les PME et des TPE dont le nombre croît sans cesse. A l'échelle de l'îlot ou du quartier, il convient de faire coexister différentes fonctions de production légère, de services, de commerce avec l'habitat en jouant sur les synergies possibles, la qualité de la desserte, l'accroissement de la sécurité ou encore des emplois de proximité... Cela implique des règles de bon voisinage et une bonne organisation de l'espace bâti et des voiries. Une politique efficace de rénovation urbaine favorisant notamment la réaffectation de sites désaffectés peut souvent largement y contribuer.

CONCLUSION

Les zones d'activités économiques connaissent depuis près de 60 ans un vif succès en Wallonie. Elles ont accueilli l'immense majorité des nou-

velles activités industrielles et du tertiaire lourd et aussi de nombreux transferts de firmes existantes venant pour la plupart des milieux urbanisés. Leurs deux avantages les plus souvent cités : l'accessibilité et les disponibilités foncières. Pour les Pouvoirs Publics qui les ont largement promotionnées et aidées, elles devaient remplir deux rôles : favoriser le développement économique et permettre un aménagement plus rationnel du territoire.

En fait si elles ont contribué à ces deux missions, elles ne les ont pas totalement remplies car la multiplication des zones a limité leur impact en tant qu'instrument d'aide au développement et, de plus, leur succès généralisé a souvent conduit à générer dans les zones de départ des firmes d'importants problèmes de dégradation urbaine et dans les zones d'arrivée une forte progression de l'étalement urbain ou de la rurbanisation des espaces.

La gestion des ZAE doit donc être repensée afin de freiner les consommations d'espace, de réduire les mobilités inutiles, de permettre un renouvellement urbain, de lutter contre la périurbanisation, en un mot d'inscrire la Wallonie dans la perspective du développement durable.

A cette fin, les politiques de développement économique et d'aménagement du territoire doivent certainement être réorientées pour faire face aux évolutions. Les mesures doivent à notre sens toucher non seulement les ZAE mais s'inscrire dans une nouvelle politique urbaine qui réconcilie villes et entreprises et repense la mixité urbaine.

Bibliographie

CPDT (Conférence Permanente du Développement Territorial). (2002). *Etude complémentaire relative aux profils d'accessibilité – profils de mobilité*. Rapport final. Liège. LEPUR.
http://www.lepur.geo.ulg.ac.be/telechargement/recherches/finalisees/subv_01-02/rapport/01-02-etude_compl_profils-de-mobilite.pdf

CPDT (Conférence Permanente du Développement Territorial). (2007). *Evaluation des besoins en matière de zones d'activités économiques*. Mission d'expertise demandée par le gouvernement wallon. Rapport inédit. Louvain-la Neuve et Liège: CREAT et LEPUR.

IWEPS (Institut wallon de l'Evaluation, de la Prospective et de la Statistique). (2007). *Les chiffres-clés de la Wallonie*. 7. Namur.

IEW (Inter Environnement Wallonie). (2006). *Travailler en ville. Comment promouvoir l'activité économique en milieu urbain ?* Dossier. Namur.

LEBLANCHE, Philippe et GUENANCIA-BREGER, Nathalie. (2000). *Les zones d'activités : stratégie d'aménagement et de développement*. Voiron : La Lettre du Cadre territorial, S.E.P.T., Dossier d'experts, 343.

LEJEUNE, Françoise. (2005). *La gestion durable des ZAE, une nouvelle manière de penser l'environnement*, Colloque Travailler en Ville, IEW-SPI+, 5 mars 2005

http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/aerw/cpfd/zonings/cepefedd_zae/pdf/j3/6-spi+.pdf

MERENNE-SCHOUMAKER, Bernadette. (1975). Les zones et les parcs industriels, *La Géographie*. 105, Bruxelles: FEGEPRO. p. 87-110.

MERENNE-SCHOUMAKER, Bernadette. (1977a). Les nouveaux sites industriels en Belgique. *Travaux de l'Institut de Géographie de Reims*. p. 31-32, Reims. p. 35-56.

MERENNE-SCHOUMAKER, Bernadette. (1977b). Localisations industrielles et milieu urbain. *Bulletin de la Société géographique de Liège*. 13. Liège. p. 5-18.

MERENNE-SCHOUMAKER, Bernadette. (1991). Des zones industrielles aux parcs scientifiques, technologiques et d'affaires. Trente ans de mutations des sites d'entreprises. *Régions de fortes densités, Mélanges offerts à A. Gamblin. Hommes et Terres du Nord*. 1991/2-3. Lille. p. 152-157.

MERENNE, Emile. et MERENNE-SCHOUMAKER, Bernadette. (2004). Les cadres territoriaux. In B. DEMOULIN et J.-L. KUPPER. *Histoire de la Wallonie. De la préhistoire au XXI^e siècle*. Toulouse : Editions Privat. p. 13-34.

VANDERMOTTEN, Christian. (1984). Wallonie : des crises emboîtées ? *Revue belge de géographie*, n° 108/2. p. 57-69.

Sites consultés et utilisés:

- Développement territorial : Superficies des affectations des Plans de secteurs :

http://developpement-territorial.wallonie.be/Dwnld/PDS/PdS_Superf_Affect_Com.xls

- SP°W (parcs scientifiques wallons): <http://www.spow.be/fr/spow.htm>

Note

L'auteur remercie Jean-Marc Lambotte, chercheur senior au LEPUR (Laboratoire d'études en planification urbaine et rurale) de l'Université de Liège pour ses remarques et suggestions à la relecture du texte ainsi que Françoise Lejeune, Directrice de la SPI+, pour les données relatives au parc Piper.