

Les parcs d'activité en Wallonie : quels besoins fonciers pour quels développements ?

Activity parks in Wallonia: what land is needed for which developments?

J.-M. Lambotte¹

Un thème récurrent des recherches de la CPDT porte sur l'évaluation des besoins en zones d'activités et à l'estimation du potentiel offert par les plans de secteur en regard des contraintes du territoire. Une analyse récente de la problématique demandée par le Gouvernement wallon a mis en évidence la pénurie en terrains à vendre dont souffrent la plupart des intercommunales de développement dans certaines de leurs sous-régions, elle a mis aussi en lumière divers enjeux relatifs à la conciliation entre la gestion de la ressource foncière liée aux zones d'activités et le développement durable. Elle a aussi permis d'identifier de multiples contraintes à prendre en compte en vue d'une localisation optimale des zones d'activité. Si les plans de secteur comportent encore d'importantes disponibilités foncières, celles-ci ne peuvent que partiellement répondre aux besoins des intercommunales, une fois déduits les terrains couverts par d'importantes contraintes les rendant impropres à l'implantation d'un parc d'activités.

A recurrent theme of the CPDT's research is that of assessing the needs of activity areas and estimating the potential offered by the sector plans in the light of territorial constraints. A recent analysis of the problem, requested by the Walloon Government, has highlighted the shortage of land for sale, from which most inter-communal development organisations are suffering in some their sub-regions, and it has also shed light on various issues relating to the conciliation between activity-area land stock management and sustainable development. It has also identified numerous constraints that need to be taken into account for optimal positioning of the activity areas. Although the sector plans still contain significant quantities of available land, this can only partially meet the needs of the inter-communal organisations, after deduction of land impaired by major constraints that make it unsuitable for the establishment of an activity park.

Mots-clés : zones d'activité économique, plan de secteur, intercommunales de développement économique, dépendance à la voiture, attractivité des territoires, gestion parcimonieuse du sol

Key words: economic activity areas, sector plan, intercommunal economic development companies, car-dependence, territorial attraction, parcimonious land management

¹ Géographe-urbaniste, chercheur CPDT. Université de Liège – LEPUR, Chemin des Chevreuils, 1 B52, 4000 Liège.
Courriel : jm.lambotte@ulg.ac.be

Régulièrement, les intercommunales de développement économique actives en Région wallonne soulignent la saturation progressive de leurs zones d'activité et réclament de nouvelles révisions de plans de secteur. Vou-
lant obtenir une photographie objective de la situation, le Gouvernement wallon a chargé la CPDT de faire la lumière sur :

- les besoins des intercommunales au vu de leur stock de terrains actuel et des perspectives de ventes pour les dix prochaines années ;
- les disponibilités foncières au sein de zones urbanisables couvrant plusieurs affectations des plans de secteur et susceptibles d'être mises en œuvre par les intercommunales en tant que parcs d'activités.

Pour ce second volet, les affectations suivantes ont été analysées :

- les zones d'activités économiques (ZAEM et ZAEI) ;

- les zones d'aménagement communal concerté à caractère industriel (ZACCI) ;
- les zones d'aménagement communal concerté (ZACC) ;
- les zones de services publics et d'équipements communautaires (ZSPEC) ;
- les zones blanches².

Après un inventaire des contraintes qui doivent être prises en compte en vue de la localisation d'un parc d'activité économique, il s'agissait de quantifier par sous-région les disponibilités foncières aptes à accueillir un parc d'activité. Dans ce but, les zones urbanisables des plans de secteur se rapportant à l'une des affectations précitées ont été croisées avec les parcelles non encore urbanisées fournies par le PLI (Plan de localisation informatique) et avec la cartographie des niveaux de contraintes associées à divers critères (LAMBOTTE J.-M. *et al.*, 2007-2, LEPERS E. *et al.*, 2009).



Régulièrement, les intercommunales de développement économique actives en Région wallonne soulignent la saturation progressive de leurs zones d'activité et réclament de nouvelles révisions de plan de secteur. Zoning de Trooz. Photo F. Dor SPW DGO4

² Les zones blanches correspondent à des zones non affectées au plan de secteur. Depuis l'adoption du décret RESA du 27 novembre 2005, elles peuvent être mises en œuvre via l'article 127 du CWATUP. Ces zones couvrent essentiellement des terrains appartenant à la SNCB (dont les anciennes gares de marchandises) et des aérodrômes.

Les enseignements tirés de cette analyse peuvent être répartis entre le court terme (besoins en terrains) et le long terme (besoin en nouvelles modalités de gestion des parcs d'activités). Dans le cadre de cet article, la première partie porte sur la méthodologie et les principaux résultats de l'évaluation des besoins en zones d'activité économique gérées par les intercommunales de développement économique. La seconde partie a pour objet l'évaluation de l'offre mobilisable existant au sein des plans de secteur. Pour ces deux premières parties, les résultats chiffrés précis tirés de cette évaluation ne sont pas divulgués en raison de l'évolution régulière des disponibilités foncières. Or, entre la collecte des données ayant servi à la première expertise et la parution de cet article, un délai supérieur à trois ans s'est déjà écoulé. La troisième partie met en lumière une série d'enjeux relatifs tant à la localisation des parcs d'activité économique qu'à la gestion du stock de terrains qui les composent au regard des principes du développement durable.

Evaluation des besoins en ZAE³

Méthodologie

Les données relatives à l'offre ont été fournies par les intercommunales à la date du 30 juin 2006. Afin de comparer cette offre avec la demande, l'offre commercialisable a été estimée en soustrayant de l'offre brute non encore mise en œuvre les terrains qui seront perdus dans les équipements (voiries, bassins d'orages...) et dans les éventuelles zones d'isolement et aménagements paysagers. Sur base des superficies déclarées par les intercommunales pour les parcs d'activités déjà commercialisés, le différentiel entre l'offre brute et l'offre commercialisable a été estimé en moyenne à 12 %. Il semble toutefois que cette moyenne augmente ces derniers temps suite à l'arrivée massive de PME (elles nécessitent plus de voirie par hectare vendu) et à l'am-

pleur de certaines zones d'isolement et d'aménagements paysagers.

Les intercommunales se caractérisent par des pratiques très différenciées en matière d'options octroyées aux entreprises sur les terrains disponibles à la vente. En effet, certains de ces opérateurs (ceux disposant encore de grandes réserves de terrains) accordent de nombreuses options alors que d'autres ne pratiquent pas de la sorte. La prise en compte (ou non) des superficies concernées par les options dans le potentiel conduit à modifier les résultats de manière relativement significative dans quelques sous-régions. Il a donc été choisi de confronter l'offre à la demande en procédant de deux manières : d'une part, en considérant les options dans l'offre et, d'autre part, en ne tablant pas sur ce potentiel. De même, deux autres scénarios ont été envisagés à propos de sept nouvelles ZAE inscrites en 2004 au plan de secteur à l'occasion du Plan prioritaire d'affectation d'espace à l'activité économique⁴ et qui sont actuellement querellées au Conseil d'Etat⁵.

L'évaluation de la demande a de son côté été établie sur base d'une extrapolation linéaire des ventes réalisées par les intercommunales entre 1995 et 2005⁶. En d'autres termes, l'approche s'est efforcée d'évaluer les besoins en terrains pour un scénario correspondant à une prolongation des tendances récentes.

Cette méthode peut paraître simpliste. Ainsi, elle ne recourt pas à des prévisions sectorielles telles que celles que sort le Bureau du Plan en matière d'évolution du chiffre d'affaires ou de l'emploi. Accomplir une telle démarche aurait imposé de multiplier les hypothèses hasardeuses et aurait été très coûteux en temps. De plus, le lien entre évolution du chiffre d'affaires ou emplois créés et consommation d'espace est très contestable. En réalité, il ne semble pas exister de corrélation temporelle significative entre, d'une part, la croissance de

³ Voir LAMBOTTE J.-M. et al. , 2007-1

⁴ Voir à ce sujet le site de la MRW-DGO4 (<http://mrw.wallonie.be/dgatlp>), rubrique Aménagement et urbanisme / Plans de secteur / Révisions du plan de secteur

⁵ Sur ces 7 recours, le Conseil d'Etat ne s'est prononcé à ce jour que sur trois. Les arrêts n°166.256 du 21/12/2006 relatif au dossier de Theux - Laboru et n°189.044 du 19/12/2008 relatif au dossier d'Oupeye - Hauts Sarts ont pour conséquence l'annulation de ces deux révisions des plans de secteur. A l'opposé, le Conseil d'Etat a confirmé le dossier de La Roche-en-Ardenne - Vecmont.

⁶ Cette extrapolation a été légèrement corrigée vers le haut dans quelques sous-régions ayant connu une forte chute des ventes entre la sous-période 1995-2000 et la sous-période 2001-2005, chute parallèle à une forte pénurie en terrains depuis 2000. Ces corrections ont rajouté 5,5 % aux estimations issues des ventes moyennes réalisées sur l'ensemble de la période 1995-2005.



Projet d'une zone d'activité économique mixte et d'une zone d'activité économique industrielle à Namur (Rhisnes et Suarlée), en extension de la zone d'activité économique de Namur-nord. Photo SPW – 2004

l'activité et, d'autre part, la commercialisation des parcs d'activités économiques. D'ailleurs, le développement des parcs semble d'abord résulter de transferts locaux (ce qui pose d'ailleurs la question de la réoccupation du local originel) qui ne sont pas toujours associés à une création d'emplois.

Un autre choix méthodologique important relatif à la demande correspond à la référence à une période de dix-sept années. L'idée est ici que les intercommunales ne devront pas disposer d'un stock de terrain nul au terme de 2016, mais d'un stock de terrains permettant de répondre à la demande durant la période nécessaire à la mise sur le marché de nouveaux terrains. Cette période a été estimée à sept ans, en référence aux démarches

à remplir avant de procéder à la commercialisation d'un parc d'activité : révision du plan de secteur et reconnaissance de la zone dans le cadre du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, éventuels recours juridiques, adjudication des marchés relatifs aux équipements, viabilisation des terrains... Même si toutes les démarches ne seront pas à remplir pour la totalité des dossiers (notamment les opérations planologiques), considérer un délai moyen de sept ans semble être conforme à l'usage actuel⁷.

L'analyse a privilégié un découpage de la Wallonie en vingt-neuf sous-régions économiques inspiré d'un précédent découpage réalisé en 2001 par l'ex-DGEE-DEZI (actuelle DG06-DEPA) dans le cadre du Plan prioritaire.

⁷ Ce délai de procédure a entre temps été raccourci par le décret RESA Bis (couplage des procédures de modification planologique et de reconnaissance de zone).

Une distinction a été opérée entre les parcs spécialisés (parcs scientifiques, logistiques, liés à la filière bois...) et les parcs généralistes. Cette approche se justifie par le fait qu'une saturation dans un type de parcs ne pourra pas être compensée par l'offre présente dans un autre type de parcs.

Résultats

La moyenne annuelle des ventes se chiffre à 217 hectares de superficie nette pour l'ensemble de la Wallonie. Sur dix-sept années, cela se traduit par une demande évaluée à 3 688 hectares. Il convient toutefois d'ajouter un certain taux de perte, estimé actuellement à 12 %, et dans le futur à 15 %, afin d'obtenir les superficies brutes intégrant les équipements et autres terrains non viabilisables.

Une fois cette demande confrontée à l'offre disponible au 30 juin 2006, il apparaît une pénurie de terrains qui concerne pour l'essentiel les parcs généralistes. Selon le scénario envisagé à propos des options et des recours au Conseil d'Etat, il ressort un besoin estimé pour l'ensemble de la Région wallonne entre 1 016 et 1 572 ha, auxquels il convient d'ajouter depuis lors plusieurs centaines d'hectares. Selon le scénario retenu, de dix-huit à vingt-deux des vingt-neuf sous-régions devaient connaître un relatif déficit en terrains (à la vente) dans un horizon maximal de dix ans à dater de juin 2006. Ce déficit signifie qu'elles devraient disposer à cette échéance d'un solde inférieur à l'équivalent de sept années de ventes, soit la durée moyenne des démarches à entreprendre pour rendre du terrain à l'intercommunale via une modification planologique. Cela ne signifie pas par contre que l'ensemble des terrains vendus par les intercommunales jusqu'ici et d'ici cet horizon de dix ans seront tous couverts de constructions effectives.

Si dans de nombreuses sous-régions, les besoins estimés sont modérés, il en est sept où cette pénurie est aigüe. Ainsi, les sous-régions de Charleroi, de Mouscron, de Malmedy, de Bastogne, le centre du Brabant

wallon, le nord-est et sud-est du Hainaut occidental étaient concernées quel que soit le scénario.

Pour les parcs spécialisés, seules quatre à cinq sous-régions étaient concernées en 2006 par une pénurie attendue à dix ans pour un total compris entre 105 et 116 hectares selon le scénario envisagé.

Par rapport à la situation du 30 juin 2006, ce sont près de 250 hectares par an de terrains qu'il faut rajouter à ces totaux pour connaître la quantité de terrain dont les intercommunales ont besoin pour faire face aux dix prochaines années⁸.

Avant de savoir si les besoins ainsi mis en évidence nécessitent une modification planologique (révision des plans de secteur ou adoption d'un PCAD), il est utile à ce stade de vérifier s'il n'existe pas, au sein des zones urbanisables des plans de secteur, des disponibilités aptes à accueillir ces parcs d'activités.

Estimation de l'offre mobilisable dans les plans de secteur

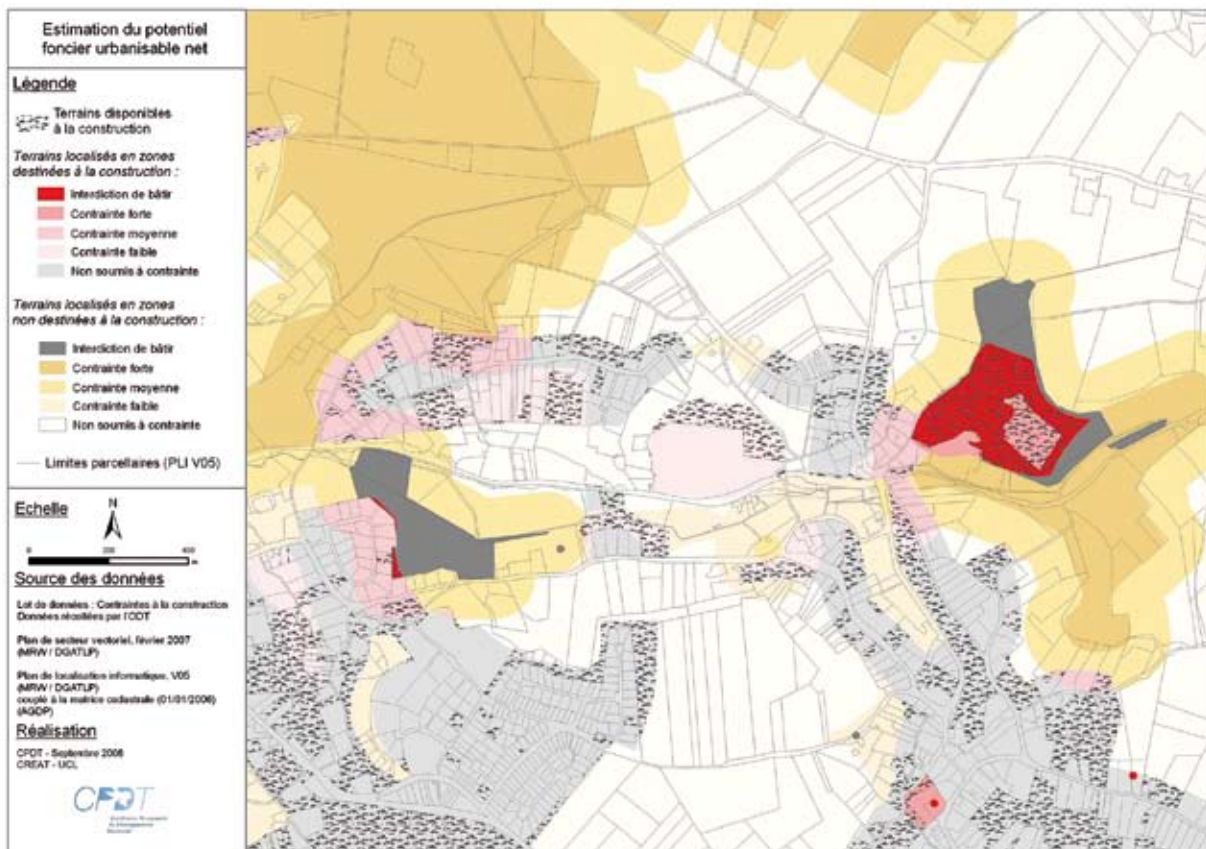
Méthode

Afin de distinguer dans les zones urbanisables que le Gouvernement souhaitait prospecter (ZAE, ZACCI, ZACC, ZSPEC et Zones blanches), les terrains aptes à accueillir un parc d'activité des terrains inaptes, une batterie de critères a été identifiée sur base de précédentes études. Parmi celles-ci figurent notamment la grille d'évaluation des projets de ZAE élaborée à l'occasion de l'étude stratégique du Plan prioritaire initié sous le Gouvernement « arc-en-ciel » (DELOITTE & TOUCHE, 2001)⁹ ainsi que les avis de la CRAT et du CWEDD rendus à propos des projets proposés lors de ce Plan prioritaire.

La trentaine de critères retenus couvre un large spectre de thématiques (contraintes liées aux périmètres de protection de la biodiversité, du paysage ou des biens patrimoniaux, aux risques naturels et géotechniques, à la pente, critères d'accessibilité par divers modes de

⁸ Cette estimation de 250 hectares résulte de l'extrapolation linéaire des ventes pour la période 1995-2005, légèrement corrigée conformément à la note de bas de page n°5 ci-avant (soit 217 hectares/an en moyenne). A ces hectares vendus s'ajoutent les hectares qui seront perdus dans les équipements et les dispositifs d'isolement pour arriver à 250 hectares.

⁹ Soulignons que l'administration a largement contribué à la définition des critères dans le cadre de l'étude stratégique. Elle s'est chargée de les opérationnaliser, les redéfinir, les pondérer et les appliquer. C'est le résultat de l'ensemble de ce processus qui a été pris en compte dans ce travail de la CPDT.



transport, compatibilité avec divers outils communaux et régionaux d'orientation et de planification ...).

Différents types de critères peuvent être identifiés. Certains critères aboutissent, sur base légale, à l'exclusion de certains sites pour l'accueil d'une ZAE. Il s'agit des critères d'exclusion. Dans les terrains soumis à de tels critères d'exclusion, aucune construction n'y est autorisée. Ensuite, il est possible de distinguer les terrains soumis à contraintes. L'urbanisation de ces terrains peut être soit impossible ou difficile en raison de contraintes techniques, soit non autorisée ou soumise à certaines précautions et restrictions. Trois niveaux de contraintes ont été retenus :

- contrainte forte : la présence de la contrainte peut entraver l'implantation d'un parc d'activités ou déboucher sur une interdiction de bâtir ;
- contrainte moyenne : la présence de la contrainte n'entrave pas d'office l'implantation d'un parc et/ou ne débouche pas a priori sur une interdiction de bâtir.

De fortes précautions et/ou restrictions à l'urbanisation doivent toutefois être prises en compte ;

- contrainte faible : la présence de la contrainte n'entrave pas l'implantation d'un parc et/ou ne débouche pas sur une interdiction de bâtir. Quelques précautions et/ou restrictions à l'urbanisation doivent toutefois être prises en compte.

Dans certains cas, des critères n'associent aux portions du territoire qu'une cote positive ou une cote neutre. Ils ont été appelés des potentialités. C'est ainsi le cas de l'accessibilité par la route ou par les alternatives à la voiture. Pour des critères de ce type, il est bien difficile de fixer un seuil uniforme à travers l'ensemble du territoire en deçà duquel la valeur du critère débouche sur une appréciation négative.

Il a été possible d'associer à une dizaine des critères retenus des bases de données cartographiques fiables et couvrant l'ensemble du territoire wallon (ex : périmètres des sites du réseau Natura 2000, périmètres de

protection des eaux souterraines, biens classés...). Ces données cartographiques ont pu être confrontées aux plans de secteur et à l'occupation du sol fournie par le Plan de localisation informatique (PLI) sur base des plans cadastraux pour donner une première appréciation des disponibilités en terrains aptes à accueillir un parc d'activité.

Une fois le croisement de ces bases de données effectué, un des choix fondamentaux opérés fut la fixation du seuil en matière de superficie permettant de retenir un site comme susceptible d'accueillir un parc d'activité. Dans le cadre de travaux menés en parallèle à ceux de la CPDT par les intercommunales en vue d'identifier les sites potentiels à court terme au sein des zones destinées à l'urbanisation, l'ensemble de ces opérateurs ont fixé ce seuil à dix, voire quinze hectares minimum. Dans la présente étude, c'est le seuil de deux hectares qui a été retenu. Avec leur choix, les intercommunales excluaient en effet d'office la possibilité d'intervention sur des sites insérés en milieu urbain ou à son voisinage. Dans leur chef, cette préférence pour un seuil minimal élevé de superficie s'explique par leur volonté de se concentrer sur la création de parcs d'intérêt intercommunal de grande ampleur et d'éviter de multiplier les petites zones. En effet, le montage du dossier pour la création d'un grand parc de cinquante hectares ne demande guère plus d'effort que celui réclamé par l'aménagement d'une zone de cinq hectares.

En première approche, c'est au sein des disponibilités ne faisant jusqu'à présent l'objet d'aucune contrainte cartographiée ou faisant uniquement l'objet d'une ou plusieurs contraintes faibles que devrait se trouver l'essentiel des terrains aptes à accueillir des parcs d'activité. Outre les sites soumis à un critère d'exclusion, l'ensemble des terrains faisant l'objet de contraintes fortes peut être d'ores et déjà exclu des espaces aptes à accueillir un parc. En ce qui concerne les terrains soumis à contraintes moyennes, leur utilisation est à proscrire sauf si d'autres alternatives plus favorables s'avèrent difficiles à trouver. Certaines de ces contraintes risquent en effet de peser sur les entreprises lors de leur implantation, voire lors de leur fonctionnement journalier (normes liées à la protection de captages, impositions dues au voisinage de zones Natura 2000...).

Il semble que les chiffres de disponibilités tirés de cet exercice soient surestimés. En effet, pour identifier les

terrains aptes à accueillir un parc d'activité, l'analyse n'a pas encore intégré un grand nombre de critères risquant de diminuer plus encore le potentiel apte à accueillir une telle infrastructure. Parmi ceux-ci, certains devraient sans doute avoir un impact important sur l'estimation des disponibilités valorisables en tant que parc d'activité :

- les périmètres de protection du paysage ;
- l'accessibilité par la route ;
- la contradiction avec les PCA et autres outils de planification ;
- la rétention foncière de la part d'acteurs économiques non expropriables.

A l'opposé, l'évaluation des disponibilités est sous-estimée du fait de la non prise en compte de la plupart des sites à réaménager (SAR) et d'une partie des sites disponibles en zone blanche. Il faut savoir que la majorité des SAR ne fait pas partie d'une des rubriques cadastrales retenues pour identifier les terrains constructibles au sein du PLI. En ce qui concerne les zones blanches, la superficie des terrains non cadastrés représente 60 % de leur surface totale pour la Wallonie. Un grand nombre d'infrastructures ferroviaires, en ce compris celles aujourd'hui inutilisées par la SNCB, correspondent ainsi à des espaces non cadastrés.

Résultats

Au sein des ZACC, se concentre l'essentiel des disponibilités jugées – à ce stade – aptes à accueillir un parc d'activité (c'est-à-dire concernées par, au plus, une ou plusieurs contraintes faibles). Avec 9 044 hectares, elles représentent 62,5 % des disponibilités exemptes jusqu'à présent de critères d'exclusion et de contraintes fortes ou moyennes. De plus, l'ensemble des sous-régions sont concernées par une grande superficie de disponibilités en ZACC couvertes au plus par une ou plusieurs contraintes faibles.

Il convient cependant de relativiser l'intérêt de ce potentiel en matière d'aptitude à accueillir un parc d'activités. Il faut comprendre que les ZACC ont pour vocation initiale de répondre aux besoins en logement. Il semble d'ailleurs que, pour la plupart des autorités communales, ces ZACC soient avant tout perçues comme des ressources fiscales potentielles via leur lotissement à des fins résidentielles (contrairement aux parcs d'acti-

vités) et comme un moyen de faire face aux besoins en logements et à la pression foncière qui y est associée. De plus, on sait qu'une majorité de ZACC font moins de dix hectares et qu'elles bordent partiellement, voire totalement, des zones d'habitat. Dans un tel contexte, les zones d'isolement rendues nécessaires par ce voisinage impliquent un grand différentiel entre la disponibilité brute (mesurée ici) et la disponibilité commercialisable.

En ce qui concerne les ZAE et ZACCI non gérées par les intercommunales, le potentiel global pour la Wallonie n'étant pas à ce stade couvert par des contraintes fortes ou moyennes s'élève à 3 072 hectares. La distribution de ce potentiel entre les sous-régions fait apparaître de fortes disparités ; trois des vingt-neuf sous-régions (Charleroi, Liège et Namur) concentrent à elles seules 49 % de ce total tandis que quatorze autres en comptabilisent moins de 50 hectares. Signalons qu'une partie importante du stock des régions de Charleroi, Namur et Liège se concentre en bord de voie d'eau, le long de la Sambre d'une part et le long du canal Albert d'autre part. Vu l'importance de préserver les terrains bordant les voies d'eau navigables pour l'accueil des seules entreprises ayant besoin de ce type d'accessibilité, une partie de ces terrains doit être considérée comme une réserve stratégique pour le moyen/long terme. Cette réserve ne peut par conséquent répondre massivement aux besoins des intercommunales ; besoins qui, pour l'essentiel, sont relatifs à des parcs généralistes.

Les terrains constructibles en zone de service public et d'équipement communautaire (ZSPEC) qui sont concernés au plus par une ou plusieurs contrainte(s) faible(s) représentent au total 2 253 hectares, ce qui paraît aussi fort important à première vue. Cependant, la distribution de ce potentiel fait apparaître à nouveau de fortes disparités entre les sous-régions. Seules sept des vingt-neuf sous-régions sont concernées par un potentiel de ce type supérieur à cent hectares. Parmi ces dernières, cinq correspondent cependant à des sous-régions où existent d'importantes bases militaires offrant de grandes disponibilités (Florennes, Beauvechain, SHAPE, Chièvres, Bertrix-Jehonville). Une fois ces sites retirés, il ne reste qu'une quantité limitée de terrains éparpillés le plus souvent en de multiples petits périmètres.

Au sein des zones blanches, seuls 104 hectares de terrains constructibles aptes à accueillir un parc d'activité sont identifiés à ce stade via cette méthode. Même si elle est sans doute sous-estimée vu le fait que les terrains de la SNCB sont en général non cadastrés, cette offre est dispersée en de multiples sites de très faible taille (inférieure à cinq hectares). Les sites de la SNCB les plus aptes à accueillir un parc d'activité sont les anciennes gares de triage, à l'image du site de Ronet à Namur ou de Droixhe à Liège.

Outre certains terrains en zone blanche non cadastrés et une partie des terrains retirés à ce stade de l'analyse car étant couverts par une contrainte moyenne, les sites à réaménager (SAR) de grande dimension pourraient être retenus comme sites aptes à accueillir un parc d'activité. Contrairement aux très nombreux SAR de petite dimension, ils se concentrent dans quelques sous-régions de Wallonie, celles constituant les anciens bassins de tradition charbonnière et/ou sidérurgique. Même au sein des régions de tradition textile, les SAR de grande dimension sont rares.

Les chiffres bruts évoqués ci-dessus laissent à penser que les intercommunales peuvent facilement puiser dans ce stock pour faire face à leurs besoins pendant encore de nombreuses années. Il faut toutefois relativiser cette impression car dans le vaste potentiel recensé lors de cet exercice, près de la moitié de l'offre non couverte par au moins une contrainte moyenne était formée par des sites d'une superficie comprise entre deux et dix hectares. Si de tels sites, surtout ceux bénéficiant d'une bonne accessibilité tant par la route que par les alternatives à la voiture, peuvent accueillir de petits parcs d'activité et répondre ainsi aux besoins des entreprises compatibles avec l'habitat, ils ne peuvent par contre répondre à l'essentiel des besoins en termes de superficie.

De plus, la distribution spatiale de cette offre ne coïncide guère avec la géographie des besoins. Ainsi, dans la région de Mouscron ou dans le Brabant wallon, deux sous-régions où les besoins sont très importants, l'offre apte à accueillir un parc d'activité est à peu près réduite aux seules ZACC (excepté quelques grands SAR en Brabant wallon à l'image des Forges de Clabecq et de la sucrerie de Genappe).

Enjeux relatifs à la conciliation entre gestion de la ressource foncière en ZAE et développement durable

Les réponses apportées dans le cadre de cette recherche avaient pour objectif de servir, à court terme, de base de travail à l'action du Gouvernement face à la pénurie en terrains mise en avant par les intercommunales de développement économique. En complément, la recherche a débouché sur la mise en avant de différents enjeux permanents concernant la façon de concilier la gestion foncière des parcs d'activités et le développement durable.

Le premier de ces enjeux concerne la mobilité durable et la localisation des activités adaptées à un voisinage résidentiel. De précédentes recherches, dont l'étude stratégique du Plan prioritaire (DELOITTE & TOUCHE *et al.*, 2001), avaient mis en évidence la présence massive d'entreprises compatibles avec un voisinage résidentiel au sein des parcs d'activités économiques. Selon cette étude stratégique, 15 à 20 % des activités que l'on retrouve en leur sein pourraient parfaitement convenir aux noyaux d'habitat (commerces de détail, bureaux, services de recherche, PME ou TPE générant peu de nuisances...). Les besoins en ZAE pourraient donc être significativement réduits si l'on ne permet plus aux entreprises compatibles avec un voisinage résidentiel de s'installer dans un parc d'activité périphérique.

Orienter les entreprises compatibles avec la résidence vers les noyaux d'habitat est toutefois une tâche difficile. Cette mixité raisonnée des fonctions nécessitera le développement de solutions alternatives acceptables pour ce type d'entreprises. A moyen-long terme, le défi consiste dans la multiplication des projets fonciers et immobiliers conformes tant aux attentes des entreprises qu'aux objectifs collectifs du développement territorial durable. Cela ne pourra se réaliser sans l'adoption de mesures susceptibles de résoudre les difficultés que rencontrent les opérateurs lorsqu'ils s'intéressent à la réutilisation des friches ou à la densification des ZAE déjà occupées de façon extensive. Ramener ces activités au sein ou au voisinage des principaux noyaux d'habitat nécessite aussi de limiter l'effet Nimby, effet qui tend à renforcer la séparation des fonctions.

Développer la réflexion sur le thème des activités adaptées aux localisations centrales peut s'appuyer sur la grille de lecture consistant à la mise en adéquation du profil d'accessibilité des lieux et du profil de mobilité des entreprises. En vue de s'inscrire dans cette philosophie, un travail de modélisation des comportements de mobilité relatifs aux déplacements domicile – travail a été mené dans le cadre de la CPDT. Le résultat de ce travail, accessible en ligne sur le portail cartographique de la Région wallonne¹⁰, constitue un outil d'aide à la décision pour localiser au mieux les activités économiques en vue de limiter la dépendance à l'automobile (DAXHELET D. ET LAMBOTTE J.-M., 2005). Ces cartes fournissent, en tout point du territoire wallon, une estimation de la proportion de travailleurs susceptibles de se rendre à leur lieu de travail par un des modes alternatifs à la voiture (marche à pied, vélo, bus et train).

Le second enjeu concerne l'arbitrage à trouver entre l'attractivité des parcs d'activités wallons pour les investisseurs notamment étrangers induite par un foncier abondant et l'objectif d'une gestion parcimonieuse du sol. Les intercommunales sont réticentes à ce que l'on renforce davantage les mesures visant à économiser le sol au-delà d'un certain seuil. En leur imposant trop de contraintes, elles craignent que cette restriction réduise l'attractivité de leurs parcs, retarde, voire empêche divers investissements et, au final, freine le développement économique. En effet, ces dernières années, plusieurs de ces opérateurs n'ont pu répondre à certaines demandes d'entreprises étrangères par manque de grandes parcelles (de plus de cinq hectares d'un seul tenant). Ce constat amène à poser une série de questions. Dans la compétition pour l'accueil d'activités et le développement économique entre les régions d'Europe du Nord-Ouest, la possibilité de proposer aux entreprises de vastes terrains bon marché est-il un avantage important à entretenir de façon volontaire ? Au contraire, via la dépendance à l'automobile que cette politique renforce, cela ne conduit-il pas à fragiliser l'économie wallonne, suite notamment aux évolutions attendues relatives au coût de l'énergie ? Par ailleurs, est-il nécessaire que chaque sous-région se dote de grands parcs d'intérêt régional susceptibles d'accueillir les investisseurs étrangers ? Il s'agit là de questions qui mériteraient des investigations complémentaires.

¹⁰ Voir les sites : http://cpdt.wallonie.be/?id_page=73 et <http://cartocit1.wallonie.be/cpdt>

De l'analyse des documents stratégiques de développement spatial pour les régions limitrophes de Flandre, des Pays-Bas, d'Allemagne et du Grand-Duché (LAMBOTTE J.-M., à paraître), il apparaît que la volonté de densifier l'urbanisation – en ce compris les parcs d'activités – est beaucoup plus présente chez nos voisins. Il est donc clair que de nombreuses entreprises trouvent à s'installer en Wallonie plutôt qu'au sein des régions voisines aux parcs souvent plus saturés et plus chers. Néanmoins, il semble que cet avantage comparatif ne s'exerce pas de la même façon sur tous les secteurs d'activités. Les activités les plus sensibles à ce facteur sont faiblement intensives en matière d'emploi et de valeur ajoutée. Par contre, pour les secteurs à haute valeur ajoutée et à forte densité d'emploi, ce facteur de localisation a moins d'importance car les régions concurrentes à la Wallonie demeurent capables de répondre à la demande malgré leurs maigres disponibilités.

Le troisième enjeu concerne le renforcement des outils utilisés par les intercommunales et participant à une gestion parcimonieuse du sol. Ces opérateurs reconnaissent avoir vendu de grandes réserves d'espaces à des entreprises qui n'ont construit que sur une maigre partie du site acquis. Selon eux, ces pratiques ont essentiellement eu cours durant les décennies 60 et 70, époque pendant laquelle on se souciait peu d'environnement. Avec la raréfaction des terrains constituant leur stock, les intercommunales ont ensuite adopté différentes mesures pour limiter la consommation d'espace. De ce point de vue, il faut sans doute éviter d'octroyer trop de nouvelles disponibilités pouvant ainsi conduire à un « relâchement » des efforts. En plus d'être variable dans le temps, le degré de parcimonie des intercommunales est également variable dans l'espace. Les opérateurs ayant dû faire face depuis de nombreuses années à de régulières et intenses pénuries de terrain dans plusieurs de leurs sous-régions sont à cet égard en avance sur leurs homologues.

Dans ce cadre, il s'avérerait utile de renforcer différentes mesures adoptées par les intercommunales afin de limiter la consommation en terres vierges périphériques :

- l'adoption de normes indicatives de densité d'emploi par hectare (différenciées en fonction du type d'entreprise) ;
- l'empêchement de toute tentative de spéculation ou de tout gel prolongé de la construction des terrains

vendus via le rachat des parcelles non bâties au-delà d'un certain délai ;

- la limitation de la quantité de terrains vendus en vue d'extensions ;
- le refus de certains types d'entreprises auparavant accueillies dans les parcs ;
- le rôle d'intermédiaire entre l'offre et la demande sur le marché immobilier de seconde main ;
- la récupération à l'amiable des vastes réserves foncières des entreprises ayant acquis leur terrain il y a de nombreuses années et n'ayant pas de projet de mise en œuvre.

En outre, il semble utile d'approfondir la problématique du ratio entre les surfaces commercialisables et les surfaces brutes (superficies perdues liées aux équipements et aux aménagements paysagers). Les enjeux des emplacements de parking, des règles de recul et des rapports plancher/surface valent aussi la peine d'être mieux connus. Une analyse des bonnes pratiques étrangères semble ici être d'un intérêt potentiel élevé. L'enjeu d'une production d'immeubles (semi-)mitoyens répondant aux besoins des TPE et PME semble aussi mériter une attention spécifique.

Conclusion

L'analyse des besoins en parcs d'activités économiques confiée à la CPDT par le Gouvernement wallon confirme que les intercommunales de développement économique font face dans certaines sous-régions de Wallonie à une pénurie en terrains à vendre. Répondre aux besoins manifestés par ces opérateurs s'avère une nécessité urgente sur le court terme afin de garantir la possibilité d'accueillir à l'avenir les investissements nécessaires au redéploiement économique régional.

A côté de cette action à mener sur le court terme, il apparaît également nécessaire de faire évoluer sur le long terme certaines pratiques relatives à la gestion des parcs d'activité afin de rencontrer plusieurs enjeux du développement durable. Rappelons à ce sujet que la plupart des entreprises qui s'implantent dans un parc d'activité effectuent un transfert. Favoriser la réutilisation du stock de bâtiments voués à l'activité économique rendus inoccupés à l'occasion de ces transferts devient un défi que doivent désormais rencontrer les opérateurs en charge du développement économique. Pour une large partie de la demande issue des PME,

cette offre trop souvent ignorée peut répondre aux besoins pour autant qu'un intermédiaire s'occupe de faciliter cette rencontre entre offre et demande. Pour les intercommunales de développement économique, un tel service rendu gracieusement aux entreprises ne peut être rempli avec efficacité sans y affecter des moyens humains suffisants. Ceci nécessite de leur part un sacrifice financier important. En effet, leur financement dépend pour l'essentiel de la plus-value effectuée lors de la vente aux entreprises des terrains au sein des parcs d'activités. Trouver une solution au financement de cette mission spécifique des intercommunales est un enjeu important si l'on veut éviter de reporter aux générations futures une charge financière croissante en matière de réaménagement de sites d'activité désaffectés.

De plus, une partie importante des sociétés effectuant un transfert vers les parcs d'activités sont des entreprises qui sont compatibles avec un voisinage résidentiel. Afin de lutter contre la dépendance à l'automobile que génère la pratique de la séparation des fonctions, il convient de mettre en œuvre le défi de la mixité rai-

sonnée des fonctions prônée par le SDER. En vue de permettre aux opérateurs de mettre en place des projets fonciers et immobiliers s'inscrivant dans cette logique d'intégration (ou de juxtaposition) des activités au sein même des noyaux d'habitat, il apparaît utile de bien identifier les freins auxquels ils ont affaire lors de telles opérations et de prendre de nouvelles mesures pour les combattre. Une partie de ces difficultés tient à nouveau au mode de financement des intercommunales et à leur dépendance à la plus value effectuée au détriment de la zone agricole. Sans une modification des pratiques en la matière, il n'est en effet guère possible d'envisager sur le long terme une réduction des émissions de CO² dues au transport et la mise en place d'alternatives crédibles à la voiture pour une large part des travailleurs même lorsque sera définitivement révolu le temps du pétrole bon marché. Une sélectivité accrue dans le choix des entreprises à autoriser dans les parcs d'activités périphériques doit enfin être adoptée en parallèle à la mise en place de solutions alternatives plus intégrées aux noyaux d'habitat urbains et ruraux.

Bibliographie :

DELOITTE & TOUCHE, CREAT, INSTITUT WALLON (2001). *Etude stratégique sur l'affectation d'espace à l'activité économique à travers la révision des plans de secteur.*

DAXHELET D., LAMBOTTE J.-M. (2005). *Chapitre 8 : Mesurer l'accessibilité des lieux*, in : Protocole de Kyoto : aménagement du territoire, mobilité et urbanisme – Mesures pour faciliter l'adhésion de la Région wallonne au Protocole de Kyoto et pour limiter les émissions de gaz à effet de serre, Etudes et documents CPDT n°6, MRW-DGATLP, pp. 81-90

LAMBOTTE J.-M., BASTIN A., GUILLAUME N., HILIGSMANN S., LEPERS E., NERI P. (sous la direction scientifique de HALLEUX J.-M. ET HANIN Y.) (2007-1). *Evaluation des besoins en matière de zone d'activité économique*, Notes de recherche CPDT, Mission Expertise, Rapport + Résumé + Annexe (téléchargeable à l'adresse : http://cpdt.wallonie.be/?id_page=6#6).

LAMBOTTE J.-M., BASTIN A., LEPERS E., NERI P. (sous la direction scientifique de HALLEUX J.-M. ET HANIN Y.) (2007-2). *Expertise ZAE II - Identification des localisations optimales des zones d'activité économique*, Mission Expertise, Notification du Gouvernement wallon du 10.05.07, Rapport + Résumé.

LAMBOTTE J.-M. (à paraître). *Les plans stratégiques des régions frontalières, source d'inspiration en cas de révision du SDER*, in : Territoire(s) wallon(s), CPDT.

LEPERS E., NERI P., BREVERS F., BASTIN A., LAMBOTTE J.-M. (2009). *Vers un développement territorial durable : Critères pour la localisation optimale des nouvelles activités*, Note de recherche, CPDT, n°8.

UWE (2008) *Entreprises et développement territorial*, in : Etude sur la situation de l'entreprise – Thème 2008 : Entreprises et développement territorial – Monographies sectorielles, pp. 6-70.