



Avis A. 1076

Relatif aux zones d'activités économiques

Adopté par le Bureau le 18 juin 2012

2012/A.1076

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 développement économique au cœur de toutes ses préoccupations et singulièrement la place qu'on doit lui attribuer sur le territoire.

Le CESW s'est déjà prononcé sur la question cruciale des besoins en matière de ZAE dans deux avis adressés au Gouvernement wallon en 2008 et en 2010. Dans le premier (A.933 du 30 juin 2008), il avançait 8 axes pour assurer une adéquation entre offre et demande des entreprises en matière de ZAE. Dans le second (A.1007 du 28 juin 2010), le CESW réinterpellait le Gouvernement wallon sur l'urgence à résoudre cette problématique et ciblait plus spécifiquement 3 points pour garantir la disponibilité de ZAE au service du redéploiement régional.

Le CESW constate que la grande majorité de ces recommandations demeurent sans suite. Pour rappel, en 2008, le CESW insistait déjà sur la nécessité de :

- prendre conscience de l'offre en matière de terrains réellement et immédiatement commercialisables ;
- assurer une visibilité de l'offre via une base de données en permanence actualisée ;
- proposer des terrains aux entreprises en adéquation avec leurs besoins avérés (en termes de surface, de localisation, de mobilité, d'énergie,...) dans une logique de gestion parcimonieuse du sol ;
- renforcer la politique d'assainissement de SAR en vue de leur réaffectation à l'activité économique ;
- améliorer les délais de commercialisation des sites dédiés à l'activité économique ;
- inciter les communes à mener une politique responsable en matière d'affectation des ZACC, conciliant besoins en zones d'habitat et besoins en ZAE ;
- créer des zones d'intérêt régional réservées à certaines activités, notamment en lien avec le transport et la logistique ;
- garantir la disponibilité d'une réserve permanente de terrains immédiatement disponibles.

Dans la foulée de cet avis, le CESW relançait en 2010 la question du manque d'espace pour accueillir des entreprises, toujours criant en dépit de l'adoption des plans prioritaires. Il mettait à nouveau l'accent sur l'impérieuse réduction des délais de commercialisation des parcs d'activité économique, qui nécessite la levée des incertitudes juridiques en matière de compensations et le renforcement de la sécurité juridique des projets de nouvelles ZAE. Il réitérait également sa demande d'une réserve permanente de terrains immédiatement disponibles et sa proposition relative à la création de zones d'intérêt régional.

A l'heure actuelle, le CESW regrette le fait que les plans prioritaires successivement adoptés, évalués, confirmés pour partie et complétés par les gouvernements des deux dernières législatures, tardent toujours à se voir concrétisés pour diverses raisons. Il a dès lors tenu à entendre dans ses commissions en charge de l'économie et de l'aménagement du territoire les représentants des Ministres Henry et Marcourt et de Wallonie Développement, afin de pouvoir identifier les causes des

retards dans la mise à disposition de terrains. Le CESW a ainsi pu se forger sa propre opinion et tient à adresser une nouvelle fois au Gouvernement sa vive inquiétude sur la question des ZAE, en l'invitant à y réserver, dans les plus brefs délais, les suites qui s'imposent.

Pour le CESW, les mesures à prendre impérativement pour concrétiser ou accélérer les projets sur la table se déclinent en :

- mesures de court terme, qui ne nécessitent pas de modifier les procédures et visent à relancer des projets enlisés sans raison objective. Elles appellent à la nécessaire collaboration entre les acteurs concernés et à la mise au point d'un tableau de bord actualisé en continu dressant un état des lieux et clarifiant la situation ;
- mesures de moyen terme, qui requièrent des actions plus lourdes touchant aux dispositifs en matière d'aménagement du territoire. Le CESW rappelle ou précise ici des recommandations déjà formulées dans des avis précédents. Elles portent sur des modifications de procédures ou de gestion administrative destinées à réduire les délais et renforcer la sécurité juridique, sur une clarification des procédures de compensation, sur un renforcement de la politique de réhabilitation des friches, sur la création de zones d'intérêt régional ou encore sur la mise en œuvre d'une réelle politique foncière en la matière.

La démarche du CESW sur cette problématique se veut résolument constructive. Elle ne consiste donc pas à identifier les responsabilités respectives des différents opérateurs concernés. Elle a pour ambition d'inciter le Gouvernement wallon à prendre les décisions qui s'imposent afin d'assurer, sur le court et moyen termes, une disponibilité de terrains suffisante à la Wallonie.

Recommandations à court terme

Le Conseil 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 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.

Par ailleurs, 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.

Recommandations à moyen terme

Procédures et sécurité juridique

Aujourd'hui, la complexité et la longueur excessive des procédures liées d'une part, à l'élaboration et/ou à la révision de plans communaux d'aménagement et de plans de secteur et, d'autre part, aux étapes de création d'une ZAE empêchent d'avancer au rythme adéquat et, partant, constituent un frein au redéploiement économique de la Wallonie. Cette situation est inacceptable, en particulier dans le contexte actuel où tout doit être mis en place pour relancer l'activité économique.

Afin de pallier en partie ce handicap, plusieurs leviers d'action doivent être mobilisés simultanément.

Tout d'abord, le Conseil relève que 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, ce qui ne semble pas être le cas du millier d'ha considérés aujourd'hui comme commercialisables.

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.

Enfin, il tient à attirer l'attention sur le fait que certaines intercommunales de développement économique inscrivent de nouvelles ZAE dans des schémas de structure sans référence à l'évaluation des besoins réalisée par la CPDT en 2006 à la demande du Gouvernement. Si cette manière de procéder permet aux IDE de raccourcir la procédure classique, elle peut porter préjudice à la logique des plans prioritaires en matière de ZAE.

Attractivité des zones d'activité économique

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.

Principe de compensation

Pour le Conseil, 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.

Réaffectation accrue des sites à réaménager en espaces dédiés à l'activité économique

Le Conseil 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 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 (voir infra).

Création de zones dites d'intérêt régional

Se référant à des politiques menées dans d'autres pays, le Conseil plaide pour la création de zones dites d'intérêt régional (zones aéroportuaires, zones logistiques,...) qui contribueraient 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.

Production d'une politique foncière régionale

Le Conseil estime qu'il ne saurait y avoir de véritable politique publique en matière d'activité économique, répondant aux besoins d'implantation des entreprises, sans une maîtrise rigoureuse du foncier permettant de disposer de terrains à bâtir à des coûts non productifs.

Le Conseil regrette que les dispositions retenues dans la DPR d'examiner la mise en œuvre d'une politique foncière régionale au travers d'un fonds spécialisé pour les acquisitions et expropriations et d'un recours accru du droit de préemption et autres outils fonciers ne soient pas encore concrétisées.

Le Conseil 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.

Le Conseil demande que les expropriations et les acquisitions aient lieu le plus rapidement possible après décision de révision de plan de secteur, de manière à ce que les expropriés (agriculteurs,...) ne doivent plus attendre plusieurs années avant de connaître leur sort et puissent se réorganiser en connaissance de cause.

Une Commission wallonne des Transactions immobilières a été instituée par le décret du 30 avril 2009. Le Conseil souhaiterait être informé du rôle qui sera dévolu à cette Commission pour ces matières et savoir quand elle pourra être opérationnelle.

Des modifications du paysage institutionnel belge sont en cours. Le Conseil souhaiterait également être informé des éventuelles conséquences que ces modifications pourraient avoir sur la répartition des compétences en matière de maîtrise foncière.
