

Développement par les pouvoirs publics des parcs industriels aux Pays-Bas : débat politique et stratégies alternatives

Public development of industrial estates in the Netherlands: political debate and alternative strategies

E. van der Krabben¹

Vu sous un angle international, le marché néerlandais du développement des parcs industriels peut être considéré comme un cas à part. Contrairement aux caractéristiques de ces marchés aux États-Unis et en Grande-Bretagne, par exemple, (mais comme en Belgique et en France), le marché des terrains destinés aux parcs industriels aux Pays-Bas est dominé par les municipalités, qui se sont toujours senties obligées de fournir suffisamment de sites industriels, dans un contexte de concurrence avec d'autres municipalités. Par conséquent, les municipalités détiennent aujourd'hui un monopole sur les marchés locaux dont les promoteurs immobiliers privés sont pratiquement absents. Récemment, plusieurs problèmes d'efficacité sont apparus sur ce marché, qui peut d'une certaine façon être assimilé au modèle de développement des espaces publics.

Le présent document traite de ces problèmes d'efficacité et les met en rapport avec le contexte institutionnel actuel pour ce segment de marché. Par la suite, différentes interventions suggérées en vue de changer ces problèmes d'efficacité ont été prises en compte.

From an international perspective the Dutch development market for industrial estates can be considered as a special case. As opposed to the characteristics of those markets in for instance the United States and Great Britain (but similar to Belgium and France), the Dutch land market for industrial estates is dominated by municipalities who have always felt responsible for supplying sufficient industrial sites at all times, in the light of competition with other municipalities. As a result, municipalities have a monopoly on local markets; private developers are almost absent. Currently, a number of undesired market outcomes have occurred on this market that can be related to the public land development model.

This paper discusses those undesired market outcomes and relates them to the present institutional order for this market segment. Subsequently, several suggested interventions to change those market outcomes are considered.

Mots-clés : Parcs industriels, marché néerlandais, municipalités, modèle de développement

Key words: Industrial estates, Dutch market, municipalities, development model

¹ Erwin van der Krabben, Institut de Recherche en Management, Département Aménagement du Territoire, Postbus 9108, 6500 HK, Nijmegen. 00 31 (0)24 3611254 ; 00 31 (0)24 3611841 (fax) ; e-mail: e.vanderkrabben@fm.ru.nl

Le développement des parcs industriels aux Pays-Bas a toujours été de la responsabilité du secteur public. En fait, les municipalités néerlandaises se sentent obligées de fournir des sites industriels en abondance à tout moment, afin de faciliter et de promouvoir de nouveaux développements économiques. L'insatisfaction grandit – particulièrement de la part de différentes agences gouvernementales au niveau national – concernant le développement public des parcs industriels (MinEZ, 2004 ; VROM Raad, 2006 ; Ruimtelijk Planbureau, 2006 ; THB, 2008). Deux problèmes semblent être intimement liés. D'une part, l'abondance de sites industriels nouvellement développés et utilisés de manière extensive et d'autre part la détérioration rapide du stock existant. Dans cet article, ces problèmes d'efficacité seront liés à la réglementation actuelle. En outre, les changements (suggérés) dans la réglementation, visant à « améliorer » les problèmes d'efficacité, seront explorés.

Cet article s'articule de la façon suivante. La section 2 présente un aperçu des problèmes d'efficacité apparus sur le marché de l'immobilier industriel néerlandais. La section 3 s'intéressera au contexte institutionnel actuel pour ce segment de marché. La section 4 explorera plusieurs interventions suggérées dans cette réglementation. La section 5 reprend une série de conclusions.

Développement par les pouvoirs publics des parcs industriels aux Pays-Bas : problèmes d'efficacité

Les problèmes d'efficacité du marché néerlandais des terrains et des biens industriels peuvent être rangés dans les catégories suivantes. Tout d'abord, de nombreux parcs industriels créés après la seconde guerre mondiale sont aujourd'hui confrontés à de sérieux problèmes de détérioration des biens (détenus par les utilisateurs finaux) et de moins bonne qualité des espaces publics (détenus par les municipalités). La base de données nationale des parcs industriels fait apparaître que 33 % de la superficie totale des parcs industriels

existants ont été qualifiés de « détériorés », ce qui signifie que des investissements sont nécessaires pour porter la qualité fonctionnelle et/ou spatiale à un niveau acceptable (IBIS, 2008)². On ignore si le problème de dégradation des parcs industriels doit être simplement considéré comme une problématique de cycle de vie (la plupart des parcs industriels détériorés ont été développés dans les années 1950 et 1960 et ont à présent atteint la fin de leur cycle de vie) ou s'il s'agit d'un problème structurel. Le tableau 1 indique toutefois que les parcs industriels détériorés ne sont pas uniquement limités à la catégorie des parcs industriels développés avant 1990, mais qu'une partie non négligeable des parcs industriels développée après 1990 sont également confrontés à des problèmes de détérioration. Une analyse plus approfondie révèle que 38,8 % des parcs industriels détériorés ont été développés après 1990 (IBIS, 2008), ce qui indique que le processus de détérioration de ces parcs industriels ne peut pas uniquement être considéré comme un problème de cycle de vie.

Les stratégies visant à « solutionner » les problèmes n'ont pas vraiment été couronnées de succès jusqu'ici (THB, 2008). THB (2008) fait apparaître qu'entre 1990 et 2006, seuls 200 à 300 hectares de parcs industriels obsolètes ont chaque année traversé un processus d'amélioration ou de régénération. Les ambitions du gouvernement national pour 2009-2013 consistent à améliorer/régénérer 1 600 hectares par an (TK, 2008). Le tableau 2 fait

Tableau 1 : Parcs industriels détériorés: par période de développement et par région ³

	Après 2002	Entre 1991 et 2002	Avant 1991
Nord	0%	5%	5%
Est	6%	21%	34%
Ouest	22%	34%	32%
Sud	6%	22%	28%

Source : IBIS, 2008; retravaillé par l'auteur

² Les infos contenues dans IBIS sont fournies par les municipalités. Certaines discussions sont en cours au sujet de l'exactitude des données, car les municipalités semblent parfois exagérer la problématique des parcs industriels détériorés pour des raisons stratégiques (ex. pour recevoir davantage de subsides des pouvoirs publics nationaux).

³ Le « Nord » comprend les provinces de Groningen, Friesland, Drenthe ; l'« Est » englobe les provinces de Overijssel et Gelderland ; l'« Ouest » comprend les provinces de Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht et Flevoland ; et le « Sud » se compose des provinces de Zeeland, du Brabant et du Limburg.

Tableau 2 : Plans de revitalisation et de redéveloppement pour les parcs industriels (chiffres 2007)

	Nombre de parcs industriels	Proportion dans le nombre total de parcs industriels
Plan de revitalisation (usage industriel)	115	4.0%
Plan de redéveloppement (usage résidentiel)	114	3.9%
Plan de redéveloppement (usage mixte)	121	4.2%
Aucun plan disponible	2,556	88.0%
Total	2,906	100.0%

Source: Planbureau (à venir)

toutefois apparaît que pour 4 % seulement des parcs industriels, des plans de revitalisation ont été préparés, tandis que 8 % de ces plans ont été élaborés en vue de redévelopper les sites à d'autres fins.

Deuxièmement, il semblerait que le pays connaisse une sur-offre de nouveaux terrains industriels ainsi qu'une augmentation rapide de leur nombre (tableau 3 ; figure 1). Le tableau 3 indique que la quantité de terrains industriels disponibles dans toutes les régions pourrait être suffisante pour les dix à vingt prochaines années (voire davantage si l'on tient compte de la baisse de la demande escomptée pour les parcs industriels dans un proche avenir ; voir également THB, 2008). Dans ce contexte, aux Pays-Bas des discussions sont en cours qui mettent l'accent sur les externalités négatives induites par cette situation (problèmes d'étalement urbain). Le Ministère de l'Aménagement du Territoire considère

le développement actuel des parcs industriels comme un problème : « Le paysage disponible néerlandais est sous pression. Le long des autoroutes et en particulier à la sortie des villes, un développement qui semble anarchique bouche l'horizon autrefois dégagé. Cela donne au paysage un aspect fragmenté et urbanisé, que nous appelons la dénaturation du paysage. (...) Malgré que ce terme soit difficile à définir, chacun comprend plus ou moins ce que cela signifie : le paysage dégagé est envahi par des « blocs d'activités », des serres, des éoliennes, des sites de démolition, des antennes, des sites de motocross, des terrains de camping, des pépinières, etc. » (MinVROM, 2008 : p.1). Les données de la figure 1 indiquent que, en termes relatifs, la contribution du secteur industriel dans l'étalement urbain au cours des cinquante dernières années a été sensiblement plus importante que celle du secteur résidentiel.

Tableau 3 : Coefficient offre-demande des parcs industriels, par province

	Offre (terrains disponibles)			Demande (terrains industriels vendus)			Coefficient offre-demande		
	1994	2000	2007	1994	2000	2007	1994	2000	2007
Nombre total d'hectares									
Nord	2,698	2,513	2,350	123	267	193	5%	11%	8%
Est	1,995	2,486	2,594	213	280	181	11%	11%	7%
Ouest	3,210	3,369	4,169	256	286	200	8%	9%	5%
Sud	4,068	3,253	2,714	367	507	267	10%	16%	10%
Total	11,971	11,621	11,827	959	1340	841	8%	12%	7%

Source: IBIS, 2008; retravaillé par l'auteur

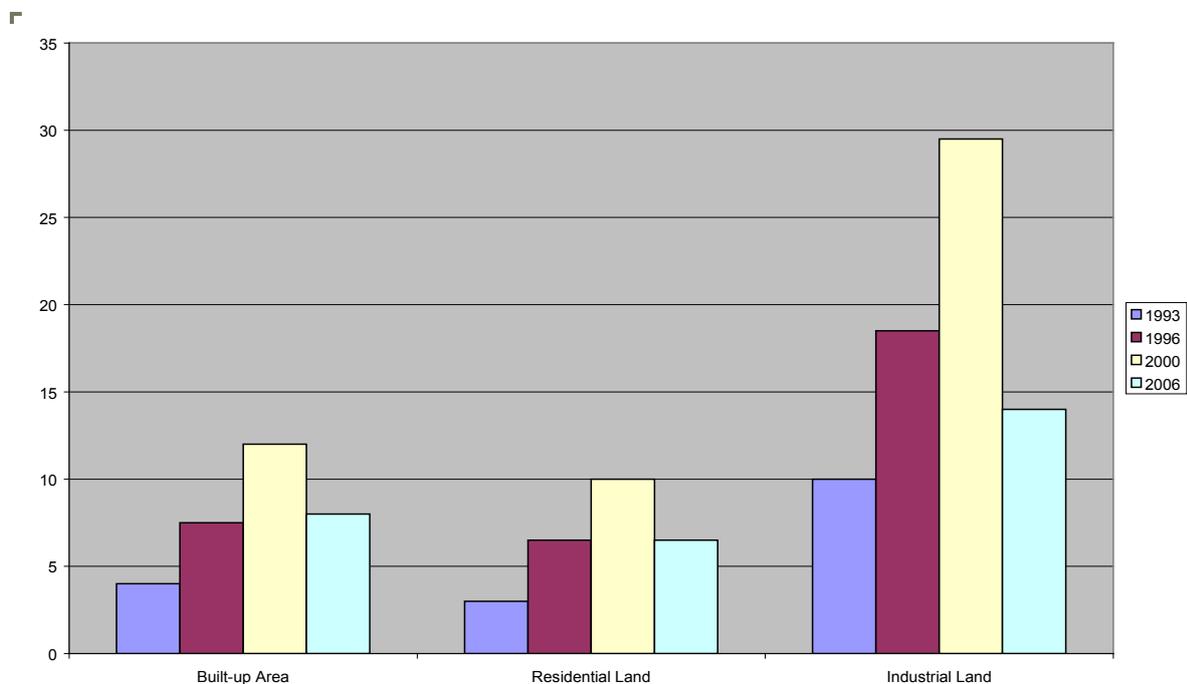


Figure 1 : Expansion des zones construites, par segment (1993-2006)

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

Troisièmement, la plupart des entreprises de production n'ont que des choix limités en ce qui concerne l'offreur qu'elles souhaitent sélectionner, car la majeure partie des terrains à bâtir disponibles appartiennent aux municipalités, et parce que les entreprises déménagent souvent au sein de la même municipalité⁴. VAN OORT *et*

al. (2007) font apparaître que 75 % de toutes les entreprises déménageant leurs installations trouvent un nouveau site dans la même municipalité. Étant donné que, dans la plupart des municipalités, la municipalité elle-même est le seul offreur de terrains industriels, il existe un monopole public au niveau de l'offre sur le marché des terrains industriels (tableau 4). Les municipalités agissent avec des « contraintes budgétaires douces » - par rapport aux acteurs privés - ce qui leur permet d'offrir des terrains à des prix inférieurs à ceux des autres offreurs potentiels (MACLENNAN & MORE, 1997). Dans la plupart des théories du marché, un grand nombre d'offeurs est l'une des conditions essentielles d'un marché efficace.

Quatrièmement, étant donné qu'il n'y a presque plus d'offre de biens industriels nouvellement construits (terrains + bâtiments), par rapport à l'offre considérable de terrains, le choix de concepts d'hébergements pour les entreprises est bien souvent limité. Le marché ac-

⁴ Au 1-1-2007, 84% de tous les terrains disponibles dans les parcs industriels appartenaient aux municipalités. Seuls 16% des terrains à bâtir disponibles appartenaient à des entreprises privées (Gordijn *et al.*, 2009, forthcoming).

Tableau 4 : Nombre de parcs industriels disponibles pour les entreprises, par municipalité (chiffres 2007)

	Total	Municipalité	Propriétaire privé	Partenariat public-privé
Municipalités sans parcs industriels disponibles	170			
Municipalités avec un parc industriel disponible	149	75%	14%	11%
Municipalités avec deux parcs industriels disponibles	57	71%	20%	9%
Municipalités avec trois parcs industriels disponibles	46	65%	9%	16%
Municipalités avec quatre ou cinq parcs industriels disponibles	6	83%	17%	0%
Municipalités avec plus de cinq parcs industriels disponibles	15	84%	8%	8%
Nombre total de municipalités aux Pays-Bas	443			

Source: IBIS, 2008; retravaillé par l'auteur

tuel pour les nouveaux biens industriels loués (de haute qualité), appartenant à des investisseurs institutionnels, est d'une ampleur limitée, ce qui signifie que la plupart des entreprises n'ont que peu voire pas d'options en matière de location de biens industriels. La figure 2.2 fait apparaître que 27 % des louent leurs installations. Toutefois, seuls 8 % de tous les espaces industriels loués le sont par des investisseurs institutionnels professionnels (principalement des biens immobiliers pour la logistique). Pour les 92 % restants de l'espace industriel en location, les propriétaires sont bien souvent de petites entreprises devenues propriétaires plus ou moins par hasard⁵. Cela signifie que 2 % environ seulement de

l'ensemble de l'espace industriel appartient et est loué par des investisseurs institutionnels (Stec Groep, 2005). Cinquièmement, la transférabilité des biens industriels est limitée (environ 600 transactions par an seulement, pour l'ensemble du pays ; Strabo, 2008), en raison de la conception/ des spécifications de la plupart des installations industrielles (conçues pour une propre utilisation) et du fait qu'il est relativement intéressant pour les d'acheter un terrain à bâtir sur ses propres installations⁶. Qui plus est, ces transactions concernent principalement les biens de petite taille (figure 3). En raison de cette transférabilité limitée, les valeurs des biens sur ce segment de marché sont relativement faibles (figure 4).

⁵ Cela ne signifie pas que ces biens ne satisfont pas la demande des entreprises. Toutefois, nous supposons que la qualité de la majeure partie de ces biens est relativement médiocre. Cette allégation est soutenue par des preuves émanant des niveaux de location sur le marché des biens industriels (pour 42% des biens industriels en location, les niveaux de location sont même en-deçà des €50 par m², par an) (Stec Groep, 2005).

⁶ Des recherches antérieures ont fait apparaître qu'en moyenne, les investissements dans les terrains et les biens représentent uniquement 1,8% du montant total des investissements des entreprises (CBS, 2004).

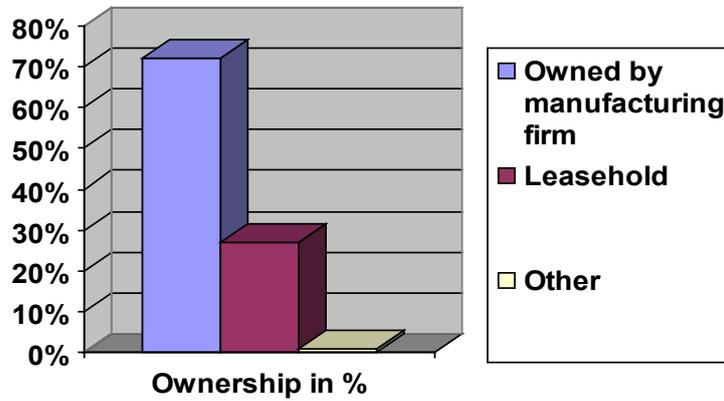


Figure 2 : Entreprises : Appartenance des espaces industriels (chiffres 2005)

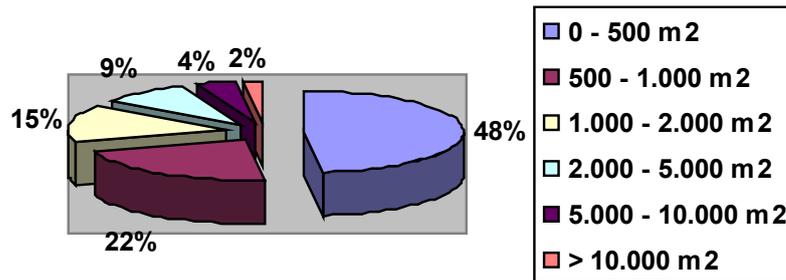


Figure 3 : Transactions de biens industriels par taille (chiffres juillet 2007- juillet 2008)

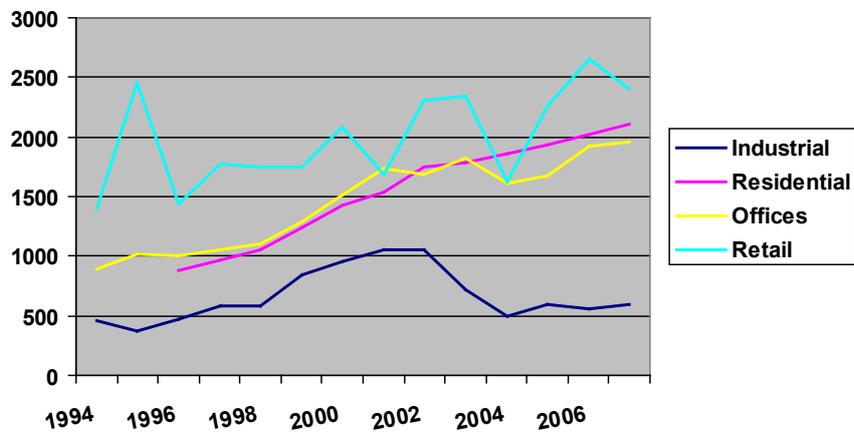


Figure 4 : Valeur par m²: Résidentiel, bureaux, retail et industriel (1994-2007)

Le développement des parcs industriels : contexte institutionnel actuel

Le « marché industriel » comprend différents segments de marché étroitement liés, dans lesquels différents biens sont produits, chaque segment ayant sa propre

conception institutionnelle. Le marché néerlandais des terrains industriels et des parcs industriels peut être subdivisé en cinq segments (tableau 5), pouvant être regroupés dans un marché des terrains (terrains à bâtir) et un marché des biens (industriels).

Tableau 5 : Segments du marché des terrains et des biens industriels

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

Marché des terrains à bâtir dans des parcs industriels

Depuis la seconde guerre mondiale, le développement des parcs industriels aux Pays-Bas a surtout été l'affaire du secteur public. Le lien entre développement public et problèmes d'efficacité pour les Pays-Bas se présente comme suit (voir aussi NEEDHAM & LOUW, 2006). En fait, les municipalités néerlandaises se sentent tenues de fournir des sites industriels en abondance à tout moment, afin de faciliter et de promouvoir de nouveaux développements économiques. Dans la situation actuelle, les provinces ou le gouvernement national ne leur imposent presque aucune restriction en la matière. Les municipalités achètent des terrains (agricoles), et les lotissent en mettant en place la viabilisation (infrastructures) et en produisant des lots directement constructibles destinés aux futurs utilisateurs. Étant donné que les municipalités perçoivent la concurrence d'autres municipalités, presque chacune d'entre elles se livre à de telles pratiques, ce qui a pour conséquence une sur-offre de terrains à usage industriel et de faibles valeurs des terrains et des biens dans la plupart des régions. Par conséquent, les développeurs privés ne se montrent généralement pas intéressés par le développement de parcs industriels, ni par la vente de terrains à bâtir aux utilisateurs finaux (en-

treprises), ni par le développement de biens industriels en vue de les louer aux utilisateurs finaux (et de vendre par la suite les biens à un investisseur institutionnel). De plus, la situation actuelle n'encourage pas les utilisateurs finaux à construire des installations durables ou à réaménager leur bien industriel, puisque l'on trouve suffisamment de terrains bon marché et «frais» disponibles ailleurs.

Les utilisateurs finaux prennent leurs propres dispositions avec des entreprises de construction afin de développer leurs propres biens. Généralement, le prix de vente des terrains à bâtir couvre l'ensemble des coûts liés aux plans publics.

Le résultat des stratégies municipales est que les terrains industriels ne sont pas rares et que leurs prix sont bas (tableau 6). Les municipalités ajustent les prix demandés à ceux que demandent les municipalités voisines. Elles hésitent à demander davantage car cela pourrait entraîner un désavantage compétitif. En ce qui concerne les autres utilisations des terrains, les municipalités utilisent généralement la méthode du prix résiduel du terrain, ce qui signifie que les prix des terrains sont dérivés des bénéfices escomptés, moins les coûts de l'utilisation des terrains.

Tableau 6 : Prix au mètre carré de terrain viabilisé pour des usages résidentiels et industriels en 2007 par province⁷

	Prix des terrains pour les habitations		Prix des terrains pour les parcs industriels	
	2007	Augmentation 2003-2007	2007	Augmentation 2003-2007
Groningen	182	25%	42	22%
Friesland	178	28%	46	19%
Drenthe	180	20%	58	18%
Overijssel	266	6%	69	-16%
Flevoland	227	30%	80	-6%
Gelderland	400	30%	145	51%
Utrecht	638	28%	202	4%
Noord – Holland	552	40%	123	-9%
Zuid – Holland	529	40%	217	25%
Noord – Brabant	225	33%	69	34%
Limburg	354	14%	88	24%
Pays-Bas	348	26%	104	17%

Source: IBIS, 2008; retravaillé par l'auteur

⁷ Ces données doivent être interprétées avec soin. Ces deux catégories comprennent les prix que les acheteurs individuels (entreprises et ménages) paient à la municipalité, c'est-à-dire lorsque les terrains appartiennent aux municipalités, qu'elles les viabilisent et les revendent. Les prix des terrains pour les parcs industriels reposent sur la base de données nationale (IBIS), dont les données sont fournies

Les municipalités ont l'habitude d'acheter du terrain agricole pour créer de futurs parcs industriels, parfois à un stade très précoce du projet (quand une opportunité se présente) et même avant que le terrain ne soit destiné à un usage industriel. Aucune restriction (légale) ne les empêche de pratiquer de la sorte. Souvent, elles utilisent ce droit d'acheter du terrain (agricole) afin de le garder en réserve jusqu'à ce qu'on en ait besoin pour de nouveaux parcs industriels. Les promoteurs immobiliers peuvent également acheter des terrains agricoles ou des terrains destinés à un usage industriel quand ils le souhaitent, mais ils ne sont pas en possession des mêmes informations que les municipalités sur les futurs plans d'attribution des terrains et ils ne disposent pas

des mêmes instruments légaux que les municipalités. Et même s'ils possèdent l'information, la valeur escomptée du terrain ou du terrain destiné à un usage industriel n'incite pas vraiment les développeurs privés à acheter ledit terrain.

Les informations de la base de données nationale sur les parcs industriels font apparaître que 73 % de l'ensemble des terrains à bâtir disponibles appartiennent et sont développés par les municipalités, tandis que les développeurs privés et les sociétés de développement régional semi-publics possèdent en respectivement 13 % et 14 % (tableau 7).

Tableau 7 : Terrains disponibles dans les parcs industriels : développement public, privé et semi-public par région (chiffres 2007)

	Municipalité	Promoteur privé	Partenariat public-privé/ semi-public
Terrains disponibles (en hectares)			
Nord	1,987 (87%)	204 (9%)	106 (4%)
Est	1,782 (76%)	241 (10%)	327 (14%)
Ouest	2,639 (70%)	550 (15%)	578 (15%)
Sud	1,514 (63%)	435 (18%)	473 (20%)
Total pour les Pays-Bas	7,922 (73%)	1,430 (13%)	1,484 (14%)

Source: IBIS, 2008; retravaillé par l'auteur

Le modèle de développement pour les parcs industriels développés par le privé est généralement identique à celui du modèle de développement par les pouvoirs publics. Les terrains à bâtir sont vendus aux entreprises.

Segment du marché des biens

En outre, quatre autres segments de marché (existants et potentiels) peuvent être identifiés. En premier lieu, un petit marché pour les biens industriels nouvellement loués existe, principalement limité au secteur de la logistique (investisseurs institutionnels en tant que propriétaires). Les investisseurs institutionnels ne montrent qu'un intérêt limité pour l'acquisition des biens industriels. La proportion de biens industriels dans les por-

tefeuilles immobiliers ne s'élève qu'à 2,5 % seulement (pour 43 % de résidentiel, 28 % de commerces de détail, 24 % de bureaux et plus de 2 % à usage mixte, voir IVBN, 2006). Deuxièmement, il pourrait en principe exister un marché pour les nouveaux biens industriels à vendre. Toutefois, actuellement, ce marché n'existe pas et l'on peut supposer que ce segment de marché ne se développera pas de manière significative à l'avenir. La raison en est que l'on peut s'attendre à ce qu'il ne soit pas en mesure de rivaliser avec le marché des terrains à bâtir (les utilisateurs finaux développent leurs propres installations). Troisièmement, il existe un important marché pour les biens industriels en location de seconde main. Le stock de biens industriels cédés à bail se compose principalement de biens de seconde main,

par les municipalités. Ces données sont des moyennes par province des prix maximum demandés (donc pas les prix réels) de toutes les municipalités de la province. Les prix des transactions sont probablement inférieurs suite aux négociations et aux conditions additionnelles. Les prix des terrains résidentiels sont les prix moyens des transactions des terrains viabilisés passant des municipalités aux ménages individuels.

appartenant encore assez souvent à des entreprises qui utilisaient par le passé ce même bien. Et enfin, il existe un marché pour les biens industriels de seconde main à vendre.

Analyser et changer le contexte institutionnel actuel

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

Bien que les mesures de politique annoncées règlent assurément (une partie) des problèmes d'efficacité, il est possible qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des aspects de la réglementation actuelle qui semble être à l'origine de ces problèmes. Dans cette section, j'adopte une perspective différente vis-à-vis des interventions possibles, commençant par les « déficits » du contexte institutionnel actuel.

Le marché des terrains à bâtir dans des complexes industriels

Sur la base de la série d'arguments exposés dans les sections précédentes, deux interventions sont envisagées pour ce segment de marché : l'internalisation des externalités et l'augmentation du nombre d'offres.

Internalisation des externalités

Les problèmes d'étalement urbain, comme le rythme auquel se déroule la détérioration des parcs industriels existants (voir section 2), peuvent être considérés comme des externalités négatives. Dans la section 3, il a été

allégué que la structure actuelle du marché des biens industriels débouche sur l'allocation de plus de terrains à usage industriel que ce qui est nécessaire. En termes économiques, nous considérons cette contribution à l'étalement urbain comme une externalité survenant sur le marché des terrains agricoles. De la même manière, l'accentuation de la détérioration des biens industriels existants peut également être considérée comme une externalité causée par le développement de nouveaux parcs industriels (car plus rien n'incite les entreprises à redévelopper leurs biens). Les coûts de ces deux externalités devraient être « internalisés » (à savoir payés par les acteurs qui en sont responsables). En ce qui concerne les externalités d'étalement urbain, les arguments sont les suivants. Les coûts de développement des emplacements causant des externalités considérables (emplacements dans des régions marquées par une sur-offre substantielle ou emplacements attenants à des zones naturelles vulnérables) seraient plus élevés, afin de réduire les effets des externalités, que ceux des emplacements ne causant que de rares externalités limitées, tandis que les prix du marché pour les terrains à bâtir se situent à un niveau similaire. Le promoteur (généralement la municipalité) s'efforcera alors de réduire les externalités, au travers d'investissements additionnels dans l'aménagement paysager par exemple, ou décidera de rechercher des emplacements alternatifs (en fonction des coûts de réduction des externalités). Une série d'arguments similaires peuvent être suivis pour les externalités de « détérioration ». Le processus de détérioration des parcs industriels est probablement supérieur dans les régions marquées par une sur-offre de terrains industriels et les entreprises peuvent aisément s'installer dans un nouveau parc industriel. À nouveau, les coûts de développement d'emplacements causant des externalités considérables (dans des régions déjà caractérisées par une sur-offre de terrains industriels) seront supérieurs à ceux des régions sans sur-offre.

Le principal obstacle à l'internalisation des externalités réside probablement dans la difficulté à en déterminer le prix. Il existe différentes manières de traiter ce problème. Tout d'abord, les promoteurs pourraient être obligés de payer un droit de redéveloppement pour un nouveau parc industriel, destiné à financer (en partie) les coûts de restructuration des parcs industriels obsolètes. Il est probable que les coûts de développement des parcs industriels vont augmenter. Toutefois, pour couvrir ces coûts, les promoteurs peuvent augmenter

les prix des terrains de construction pour les utilisateurs finaux (aussi longtemps qu'il s'agit d'une règle générale, pour l'ensemble des nouveaux développements). Deuxièmement, une mesure de politique gouvernementale nationale pourrait constituer en l'introduction de nouvelles réglementations liées au contenu des plans locaux d'affectation des sols (de façon à augmenter la qualité spatiale et la qualité des constructions de façon telle que les externalités survenant dans le marché des terres agricoles diminuent) ou en l'encouragement des municipalités à développer des parcs industriels dans des zones urbaines existantes uniquement (objectif brownfield). Ces mesures n'encourageront pas les promoteurs publics ou privés à développer des parcs industriels dans des zones « vulnérables », car les coûts de minimisation (des effets des) problèmes d'externalité rendraient l'opération peu attrayante.

L'un des effets indirects serait que la compétitivité des biens sur les parcs industriels existants s'améliorerait, encourageant les entreprises à investir dans l'embellissement de leurs biens existants, au lieu de déménager vers un nouveau parc industriel.

Comment changer d'offreurs ?

L'une des façons de caractériser le marché des parcs industriels aux Pays-Bas (à l'image d'ailleurs de nombreux autres pays européens) consiste à affirmer que la production de parcs industriels (et de terrains à bâtir) correspond à la mise en place de biens semi-publics. Pour les biens privés, deux conditions doivent être remplies : l'excludabilité de l'offre et la rivalité dans la consommation. En ce qui concerne les parcs industriels, leur utilisation par le marché afférent n'est apparemment pas suffisamment vaste pour attirer de nombreux promoteurs privés. Différentes interventions dans la réglementation peuvent ainsi être envisagées pour améliorer la « rivalité » sur le marché des parcs industriels. La première consiste à limiter l'offre, augmentant ainsi la rareté, par une régulation plus stricte du nombre et de la taille des parcs. Pour atteindre cet objectif, la responsabilité en matière de planification de nouveaux parcs

devrait être transférée des municipalités aux provinces (THB, 2008). D'aucuns supposent, probablement à raison, que les prix des terrains à bâtir vont alors grimper, ce qui pourrait attirer davantage de promoteurs privés pour le développement de parcs industriels.

Ensuite, il pourrait être également utile que les autorités publiques se montrent moins activement impliquées dans l'offre de terrains. En raison de la perception susmentionnée de la concurrence inter-municipale et aux « contraintes budgétaires douces » des organisations publiques, les municipalités proposent des terrains à des prix inférieurs à ce que les entreprises sont en mesure de payer. Cette pratique entraîne une distorsion du fonctionnement du marché. Les promoteurs privés proposeraient des terrains seulement si les avantages dépassent les coûts. Selon toute évidence, les prix seraient à la hausse, ce qui est désavantageux pour les entreprises souhaitant acquérir des terrains à bâtir. Toutefois, le prix pourrait constituer un meilleur mécanisme pour trouver un compromis entre les préférences des demandeurs (les entreprises) et celles des offreurs (les promoteurs privés).

Le marché des biens industriels

Le marché des biens industriels se compose de quatre segments différents (section 3), mais l'on suppose ici que, potentiellement, les entreprises seront d'abord intéressées par une augmentation des opportunités en matière de location de nouveaux biens industriels. Enfin, la situation au R-U suggère que, dans différentes circonstances, l'on peut noter une demande substantielle pour des biens industriels commerciaux⁸. Une étude menée parmi les « utilisateurs » de biens industriels aux Pays-Bas révèle qu'un nombre relativement important de firmes seraient intéressées par la location de biens industriels. 28 % de toutes les entreprises auraient envisagé la location dans la mesure du possible (Stec Groep, 2005). Pour les entreprises de plus grande envergure (plus de cent employés), 70 % auraient envisagé cette option. Jusqu'ici, le marché de la location pour les nouveaux biens industriels est (pratiquement)

⁸ Dans l'index IPD pour les Pays-Bas, les investissements dans les biens industriels ne représentent que seulement 2,5% (€ 1,110 millions) de tous les investissements immobiliers enregistrés dans l'index (ROZ/IPD, 2008). Dans l'index IPD pour le R-U, 14,6% (€ 28.630 millions) de l'ensemble des investissements enregistrés sont des investissements dans des biens industriels (IPD, 2008). Cela démontre au moins que le marché des biens industriels cédés à bail au R-U est un marché nettement plus mûr, par rapport au marché des biens industriels cédés à bail aux Pays-Bas.

inexistant. Pour créer un marché pour les nouveaux biens industriels, l'on suppose ici que des interventions dans le contexte institutionnel sont nécessaires en vue de créer les conditions appropriées, à savoir la suppression des obstacles à l'échange.

Cette série d'arguments laisse entendre qu'une augmentation de la demande n'entraîne pas automatiquement une augmentation de l'offre de biens industriels cédés à bail. Toutefois, des marchés peuvent être créés en instaurant les bonnes conditions institutionnelles pour ces derniers. La première condition est que le nombre d'offeurs soit suffisant. En principe, les investisseurs institutionnels néerlandais et étrangers et les fonds d'investissement combleront cette lacune, étant donné que l'investissement dans les biens industriels est, dans les grandes lignes, similaire aux investissements dans les segments immobiliers alternatifs. Des valeurs de terrains et de biens plus élevées en sont la clé.

La seconde condition est que des informations suffisantes sur les marchés soient à leur disposition, de façon à réduire les incertitudes et à améliorer la transparence. Une partie de cette transparence est déjà fournie au travers de l'index ROZ/IPD, et du benchmark (inter)national pour les investissements dans des biens commerciaux (ROZ/IPD, 2008).

La troisième condition est l'amélioration de la transférabilité des biens industriels. Étant donné que les processus de standardisation des constructions afférents aux biens industriels sont moins développés par rapport aux marchés des biens résidentiels, des bureaux et du commerce de détail, les offreurs de biens industriels sont généralement confrontés à des risques de re-location plus élevés. Needham (2006) laisse entendre que les conditions reprises dans les contrats de location relatives à la sous-location – souvent exclue dans les contrats de location – peuvent être tenues pour responsables de la courte durée générale des contrats portant sur les biens industriels ; ce sont généralement des contrats de cinq à dix ans, au lieu de vingt à vingt-cinq ans pour les contrats portant sur les biens industriels en Grande-Bretagne, par exemple.

Enfin, la condition sans doute la plus critique à remplir n'est autre que la disponibilité d'emplacements de haute qualité, où un contrôle à long terme existe sur cette qualité. Selon ce modèle de développement,

un promoteur privé ou public-privé développe la zone dans son intégralité, viabilise les terrains et prend soin de l'infrastructure et autres commodités, construit les installations dans le respect de certains principes, attire les entreprises préférant un contrat à bail et vend les biens à un ou plusieurs investisseurs institutionnels pour autant que les installations soient maintenues à un niveau particulier. Le(s) investisseur(s) institutionnel(s) sera/seront responsable(s) de la gestion de l'emplacement et des bâtiments. Dans de tels emplacements, les investisseurs institutionnels peuvent être certains que tant l'emplacement que les biens avoisinants seront gérés de manière professionnelle, garantissant des valeurs de bien stables à long terme. Pour stimuler ce type de développement, une approche régionale semble nécessaire, étant donné que le marché des biens industriels commerciaux est limité et que seuls quelques biens industriels haut de gamme de ce genre peuvent être développés. Un plan de construction de bâtiments solide doit faire en sorte que les principes de conception seront mis en œuvre dans l'ensemble des terrains.

Conclusions

Je conclurai par une petite comparaison des mesures de politique récentes adoptées par le Cabinet néerlandais et les interventions dans la réglementation suggérées dans le présent document.

Le Cabinet (1) augmentera les budgets pour la restructuration des parcs détériorés, (2) envisage de mettre en œuvre une structure de gouvernance régionale pour l'affectation des terres à usage industriel et (3) souhaite accroître l'implication du secteur privé dans ce segment de marché (sans spécifier leur rôle de prédilection). J'ai suggéré dans le présent document, en ce qui concerne le marché des terrains à bâtir, (1) d'introduire des droits de redéveloppement lors du développement de nouveaux parcs industriels, (2) de mettre en œuvre une nouvelle réglementation afférente au contenu des plans d'affectation des sols pour les parcs industriels, (3) de limiter l'offre par une réglementation plus stricte du nombre et de la taille des parcs industriels et (4) de réduire l'implication des autorités publiques dans leur développement (ce qui va plus loin que la seule stimulation de l'implication du secteur privé). En ce qui concerne le marché des biens industriels, j'ai suggéré (1) d'augmenter la transparence pour les investisseurs institutionnels en améliorant le système de benchmar-

king des investissements dans des biens industriels, (2) de développer de nouveaux emplacements de haute qualité où il existe un contrôle à long terme de la qualité et (3) d'inciter les investisseurs institutionnels à investir dans les biens industriels (et non dans le développement de parcs industriels).

Les interventions suggérées dans le présent document ne sont pas en contradiction avec les mesures de politique annoncées, mais ont, en sus de ces mesures, une incidence plus structurelle sur la réglementation dans ce segment de marché. Ce qui peut découler des sections précédentes, c'est que ni les terrains industriels, ni les

biens industriels ne soient évalués de manière élevée. C'est la raison pour laquelle ces deux segments de marché ne fonctionnent pas comme il se doit : le marché des biens industriels existe à peine et le marché des terrains industriels est dominé par les autorités locales, qui apportent les terrains mais ne tiennent pas suffisamment compte des externalités négatives de leurs actions. Mais il existe également un vice versa : étant donné que ces marchés sont mal définis, les biens (terrains et bâtiments) n'ont qu'une faible valeur. Les changements structurels peuvent contribuer à la création d'un marché fonctionnant de manière plus efficace.

Références

- GORDIJN, H. et al. (2009, forthcoming) *Toekomst van Bedrijventerreinen*. Den Haag : Planbureau voor de Leefomgeving.
- IBIS (2008) *IBIS Werklocaties*. MinVROM, Den Haag.
- IVBN (2006) *De vastgoedbeleggingsmarkt in Nederland in 2006*. IVBN, Voorburg.
- LOUW, E., NEEDHAM, B., OLDEN, H. AND PEN, C.J. (2004) *Planning van bedrijventerreinen*. Sdu uitgevers, Den Haag.
- LOUW, E & Y. BONTEKONING (2007) *Planning of industrial land in the netherlands: its rationales and consequences*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Vol. 98 (1), 121–129.
- MinEZ (2004) *Actieplan bedrijventerreinen*. Ministerie Economische Zaken, Den Haag.
- MinVROM (2008) *Landscape Cluttering*. www.vrom.nl/pagina.html?id=37396.
- MinVROM (2007) *Een structuurvisie voor de 'Panorama's en de snelwegzone'*. Brief aan Tweede Kamer der Staten Generaal.
- NEEDHAM, B (2006) *Een andere taakverdeling. Privaatrechtelijke regels voor bedrijventerreinen*, S&RO, Vol. 87, No. 3, pp. 40-43.
- NEEDHAM, B. & LOUW, E. (2006) *Institutional Economics and Policies for Changing Land Markets: The Case of Industrial Estates in the Netherlands*, Journal of Property Research, Vol. 23(1): 75-90.
- ROZ/IPD (2008) *Vastgoed Jaarindex 2007*. www.rozindex.nl.
- Ruimtelijk Planbureau (2006) *Bloeiende bermten. Verstedelijking langs de snelweg*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Stec Groep (2005) *Bedrijfsruimtegebruikers in beeld*. NVB, Voorburg.
- Strabo (2008) *Vastgoedtransactie Informatiesysteem*. www.strabo.nl.
- THB (2008) *Kansen voor Kwaliteit, een ontwikkelingstrategie voor bedrijventerreinen*. Advies van de Taskforce (her) ontwikkeling bedrijventerreinen aan Minister van VROM en Minister van EZ. Den Haag.
- TK (2008) *Kabinetsreactie Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen*. Tweede Kamer 2007-2008, 31253-8.
- Ruimtelijk Planbureau (2008) *Ruimtemonitor*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- VAN OORT, F., PONDS, R., VAN VLIET, J., VAN AMSTERDAM, H., DECLERCK, S., KNOBEN, J., PELLENBARG, P. & WELTEVREDEN, J. (2007) *Achtergronden: Verhuizing van bedrijven en groei van werkgelegenheid*. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- VROM-raad (2006) *Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen*. VROM-raad, Den Haag.