

Les dynamiques économiques et les choix de localisation des entreprises et services. Atelier 2

The economic dynamics and the choices for locating businesses and services. Workshop 2

B. Mérenne¹

Quel rôle les communes peuvent-elles ou doivent-elles jouer dans les nouveaux choix de localisation des entreprises de production et de service ? De quels outils disposent-elles pour intervenir ? Comment articuler les options communales avec celles des communes proches qui font partie du même bassin de vie ? Comment encore intégrer dans les choix communaux les options d'aménagement et de développement de la Région wallonne ? Voici, en vrac, les questions assignées à l'atelier 2 et le résumé des réponses apportées par les quatre interventions.

What role can or should municipalities play in the new choices for locating manufacturing and service companies? What tools do they have at their disposal? How can the municipal options be brought in line with those of neighbouring municipalities in the same life area? And how can the Walloon Region's options for town and country planning and development be integrated in the municipal choices? These are the questions entrusted to workshop 2 and the summary of the answers given by the four speakers.

Mots-clés : entreprises, localisation, développement économique, zonage

Key words: businesses, location, economic development, zoning

Pour répondre à ces questions, quatre interventions étaient prévues. La première (celle du Professeur B. Mérenne de l'ULg) visait à introduire la problématique en rappelant les nouvelles tendances des localisations ainsi que les contraintes et opportunités qui en découlent, et cherchait à proposer des réponses réalistes à cette nouvelle problématique. Deux cas furent ensuite présentés : le schéma directeur d'aménagement spatial, *partim* développement économique, du Brabant flamand (par T. Lagast, chef de service de l'aménage-

ment du territoire de la Province du Brabant flamand) et l'action de l'Agence de Développement Local de Sambreville (par B. Lionnet, directeur de cette agence). Enfin, A. Bastin (chercheuse CPDT au LEPUR) a posé le problème de la mixité fonctionnelle et a présenté une nouvelle pratique développée aux Pays-Bas : le zonage environnemental.

Que retenir de ces quatre exposés ?

¹ Bernadette Mérenne-Schoumaker est géographe et professeur ordinaire à l'Université de Liège. Elle dirige le SEGEFA (Service d'étude en géographie économique fondamentale et appliquée - Département de Géographie, Sart Tilman-B11, 4000 Liège) et le LEPUR (Laboratoire d'études en planification urbaine et rurale - Sart Tilman-B38, 4000 Liège). Courriel : b.merenne@ulg.ac.be.



De g. à dr. : Bruno Lionnet, T. Lagast, Bernadette Mérenne et Aurore Bastin.

Les communes face aux nouvelles logiques de localisation des activités

Pour comprendre les changements intervenus dans les choix de localisation, il convient d'abord d'en évoquer les causes. Celles-ci peuvent être classées en quatre catégories : acteurs, produits et services, modes de production, de gestion et de vente et nouvelles valeurs. En effet, depuis les années 1960, point de départ des mutations qui ont touché nos économies et nos sociétés, les acteurs ont bien changé : de grands groupes de plus en plus internationaux contrôlent de nombreuses activités, des PME et des TPE nouvelles ont émergé en parallèle, les professionnels de l'immobilier interviennent un peu partout pour organiser le marché des biens fonciers et surtout immobiliers, et les clients eux-mêmes sont de plus en plus multiples et mobiles. De même, les produits et services se sont diversifiés et standardisés tandis que l'innovation est devenue un facteur clé du développement des entreprises. Les modes de production, de gestion et de vente ont aussi beaucoup évolué : l'automatisation et l'informatisation sont généralisées tandis que de nombreuses tâches ont été externalisées ; les espaces de production et de vente ont été souvent réorganisés pour rencontrer de nouvelles attentes (comme le libre-service en matière commerciale) et

le développement de la logistique a provoqué une toute nouvelle gestion tant des flux entrants que sortants et de l'organisation interne des entreprises. Enfin, de nouvelles valeurs s'imposent de plus en plus : un cadre vert, le « quatre façades » et la volonté d'un zonage fonctionnel où, quelle que soit la fonction, l'adage roi est « qui se ressemble, s'assemble ».

Aujourd'hui, les choix de localisation à l'échelle locale ou supra locale reposent en fait sur trois grands paramètres : l'accessibilité (des marchandises, des personnes, de l'information), les caractéristiques du terrain ou du bâtiment (surface, coût, qualité, flexibilité) et l'environnement (le voisinage, la réputation et le cadre de vie).

Une analyse de ces choix amène à quatre observations majeures :

- le zonage monofonctionnel domine (pôles commerciaux, ZAE...),
- beaucoup d'activités se sont transférées ou développées en périphérie des espaces urbanisés,
- la périurbanisation très forte des ménages a favorisé quant à elle celle de nombreux services,
- partout de telles localisations (tant des ménages que des entreprises) ont engendré une forte dépendance à la voiture (et au camion).

Le modèle d'organisation de l'espace qui en résulte est dès lors peu compatible avec le développement durable.

Ces changements de localisation engendrent sans conteste de nouvelles contraintes et opportunités. Parmi les contraintes, citons : de nouvelles concurrences, l'affaiblissement du principe de proximité, une dualisation croissante des populations et des territoires (avec risque de fracture sociale et gestion territoriale de plus en plus difficile et coûteuse), de grandes difficultés pour réduire les consommations énergétiques et les rejets de CO₂. Parallèlement ces contraintes s'avèrent de plus en plus difficiles à gérer car les pouvoirs publics voient leurs moyens se restreindre et doivent de plus en plus s'engager dans des partenariats public-privé où ils doivent souvent composer avec le monde des entreprises. Mais des opportunités apparaissent : le rôle croissant dans les choix de localisation des compétences humaines et des organisations performantes (lié à la mutation d'un monde de biens matériels vers un monde de services), la prise de conscience un peu partout de la nécessité d'un développement territorial durable, le développement de nouveaux outils par la Région wallonne pour organiser le futur (SDER, Contrat d'Avenir, plan Marshall...) et une plus grande autonomie communale, voire la possibilité pour des communes proches de développer ensemble des projets.

Que peut donc faire une commune et comment le faire ? Cinq conditions semblent indispensables pour mener à bien une nouvelle politique en matière d'accueil des activités :

- pas de développement possible sans une vision stratégique à long terme (dix à vingt ans au minimum),
- sans transversalité, aucune efficacité (d'où nécessité de croiser les politiques de transport, logement, fiscalité, foncières...),
- pas de réponse optimale sans un large consensus et la mise en place d'une nouvelle gouvernance,
- pas d'inflexion possible sans des changements de comportements et de valeurs (d'où nécessité d'informer et de former),
- peu ou pas d'actions efficaces sans l'intercommunalité tant dans les régions urbaines que rurales car les cadres administratifs actuels sont souvent inadéquats et les concurrences entre communes inutiles voire nuisibles.

Trois grands principes devraient donc guider les nouveaux choix spatiaux en termes de localisation des activités :

1. veiller à une meilleure adéquation entre accessibilité et mobilité, ce qui implique des choix de localisation davantage liés aux profils de mobilité des activités et aux profils d'accessibilité des lieux notamment par transports en commun ;
2. développer des noyaux multifonctionnels autour des pôles de transport collectifs sur le modèle nouveau du village urbain (encore dénommé Transit Village ou TOD pour Transit Oriented Development) ;
3. favoriser une mixité raisonnée, c'est-à-dire une mixité fonctionnelle relative des activités assurant leur compatibilité et de préférence leur complémentarité, mais aussi une mixité non seulement des activités économiques entre elles mais des activités et des logements, en évitant bien sûr de recréer la promiscuité activités-habitat du passé.

De nouvelles aires d'activités intégrées dans un schéma de développement économique régional. L'exemple du Brabant flamand

La province du Brabant flamand a décidé de se doter d'un schéma directeur d'aménagement spatial et a confié ce travail à son administration. Le schéma a été élaboré de 1997 à 2004 et repose sur les neuf principes suivants : prendre en compte les souhaits et besoins des entreprises, favoriser la mixité des activités où cela est possible, optimiser l'occupation des sites existants, échelonner dans le temps le développement de nouveaux sites, gérer les sites d'une manière durable, différencier les critères de localisation selon le type des activités, réserver de l'espace pour des activités économiques extensives, réserver de l'espace pour les jeunes entrepreneurs et développer une stratégie particulière pour les commerces de grande surface. L'optimisation de l'occupation des sites est par ailleurs un moyen très efficace car il permet dans certains cas de gagner 30 % de surface mais cela impose, en l'absence d'un cadre légal contraignant, de contacter les entreprises qui ont des réserves non utilisées depuis vingt ans et de négocier avec elles la cession des terrains.

Par ailleurs, les besoins spatiaux ont été estimés aux trois niveaux de responsabilité de mise en œuvre : 475 hectares au niveau de la Région flamande pour des dé-

veloppements autour de Louvain et dans les espaces urbanisés autour de Bruxelles, 461 hectares (dont 218 de réserve) au niveau de la Province pour des développements dans les petites villes (Aarschot, Asse, Diest, Halle, Tirlemont et réseau de la vallée de la Senne) et les nœuds économiques de Londerzeel et de Ternat et 295 hectares au niveau des communes pour du développement local. Au total, le schéma prévoit donc 1.232 hectares à affecter aux activités économiques.

Un exemple a ensuite été développé : celui de la reconversion d'une ancienne zone d'activités située à proximité de la gare de Diest. Ce projet qui a été inscrit comme prioritaire dans le schéma directeur a nécessité une coopération particulière entre la Ville, la SNCB et De Lijn. Pour mener à bien le projet, un concours a été lancé et a abouti à un plan majeur avec contrat de coopération où sont définis les travaux prioritaires et les responsabilités de chacun en matière financière. L'exécution du plan est, en effet, de la responsabilité des partenaires, la Province n'étant responsable que de la coordination générale. Le succès de l'opération a largement profité d'un partenariat très clair, d'une information fréquente aux habitants et à la presse et bien sûr de financements extérieurs. L'exemple traduit en outre la volonté de la Province du Brabant flamand de valoriser au maximum des sites bien desservis par des modes alternatifs à la voiture.

L'Agence de Développement Local comme outil de dynamique économique et de choix de localisation. L'exemple de Sambreville

Les mandataires communaux de Sambreville – comme ceux de beaucoup d'autres communes wallonnes – doivent gérer les besoins et les attentes tant des entreprises que des commerces et des services ainsi que de la population. Pour concilier les demandes des différents secteurs, articuler la stratégie communale avec celle de la Région et forcer en quelque sorte un développement durable, la commune de Sambreville a fait le choix de développer une agence de développement local (ADL) et d'en faire un outil de démocratie participative sectorielle, un outil technique de développement de stratégies et un outil de développement durable.

De manière concrète, l'ADL conseille une plateforme stratégique rassemblant des groupes sectoriels et non sectoriels qui adresse des propositions au Collège communal. L'ADL est en fait une structure élargie qui

comprend le bourgmestre, l'Échevin du Commerce, le secrétaire communal, les deux agents de développement local, le coordinateur et le chargé de mission de la cellule URBAN/Projet de Ville. La plateforme stratégique regroupe, pour sa part, outre les membres de l'ADL élargie, quatre représentants du Conseil communal et le représentant des neuf groupes de travail permanents, à savoir : Entreprises, Commerce local, Économie (banques, assurances), Agriculture, Formation-Emploi, Affaires sociales (CPAS, associations caritatives), Environnement, Associations et Citoyens. La création de ces neuf groupes a permis de dresser certains constats en matière d'attentes et de besoins de localisation et de mettre en évidence des similarités et des complémentarités parmi les attentes. La transversalité sectorielle facilite quant à elle le travail de décision des élus communaux puisqu'elle permet de mettre en place des solutions adaptées répondant au mieux aux desiderata de l'ensemble des acteurs concernés.

C'est à cette structure que l'on doit le nouveau plan de réaménagement d'Auvelais-Tamines qui s'articule autour de deux axes N-S et un axe de transition. Ce plan prévoit 125 hectares de nouvelles zones économiques, la création d'une zone de services dans chaque centre ainsi que des zones plus spécifiquement réservées aux grandes surfaces.



Bruno Lionnet, directeur de l'Agence de Développement Local de Sambreville ■



Le zonage environnemental prend en considération une série de nuisances (bruits, odeurs, poussières, trafic...) et la distance minimale à laquelle l'entreprise doit se trouver par rapport aux habitations. Ici, une scierie à Stavelot. Photo : MRW - Drrcom

Développer des projets mixtes grâce à la pratique du zonage environnemental

Renforcer l'intégration des activités économiques au sein des tissus urbanisés traditionnels est aujourd'hui un enjeu majeur du développement économique durable. Mais cela impose une mixité raisonnée des fonctions qui suscite de nombreuses questions : quelles sont les activités compatibles avec la résidence, comment prévenir les réactions de type NIMBY de plus en plus présentes, comment attirer les entreprises dans ces petits parcs, comment gérer les conflits de voisinage... Autant de questions auxquelles tente de répondre la CPDT².

Une première ébauche de réponse a été trouvée dans la pratique du zonage environnemental développée aux Pays-Bas. Au carrefour de l'environnement et de l'aménagement du territoire, cet instrument vise à assurer

une séparation spatiale suffisante entre les entreprises nuisibles et les zones sensibles du point de vue environnemental, séparation variable selon l'ampleur des nuisances générées. Ce zonage s'opère sur base d'une liste des activités dans laquelle est identifiée, suite à la prise en considération d'une série de nuisances (bruits, odeurs, poussières, risques, trafic, impact visuel), la distance minimale à laquelle l'entreprise doit se trouver par rapport à une zone d'habitation calme pour que les impacts sur le voisinage soient considérés comme tolérables. Si les entreprises engendrent des nuisances de différentes natures, c'est la nuisance la plus aiguë qui détermine la catégorie environnementale à laquelle l'entreprise appartient.

Bien sûr, il s'agit là de distances théoriques, obtenues à partir d'une entreprise « moyenne ». Si les activités de l'entreprise sont réellement connues, il est conseillé

² Activités économiques et intérêt local : identification des localisations optimales des activités économiques locales.

d'adapter les distances en conséquence afin d'approcher au mieux la réalité. De la même manière, le zonage environnemental ne se veut pas figé ; il doit intégrer le caractère dynamique des activités et du cadre dans lequel elles s'inscrivent (extension, développements technologiques, évolution des normes...). Des corrections de distances sont également possibles pour intégrer les sensibilités des différents milieux (zone naturelle, d'habitat dense, de loisirs...).

A partir de cette grille d'analyse, les autorités communales peuvent prendre les mesures planologiques qui s'imposent afin de garantir un développement harmonieux des deux fonctions urbaines que sont l'habitat et l'activité économique (par exemple : zonage des entreprises au sein d'une nouvelle zone d'activités pour tenir compte des nuisances sur la zone habitat voisine). Certaines communes néerlandaises utilisent cette liste d'activités comme référence pour définir, au sein des plans d'affectation du sol, les activités tolérées en fonction du type de zone. A Eindhoven par exemple, les

nouvelles entreprises de catégorie environnementale 1 et 2 sont directement admises dans les zones centrales et mixtes. L'outil du zonage environnemental semble toutefois plus pertinent dans le cas de nouveaux développements que de diagnostic de situations existantes ; les programmes de réduction des nuisances sont généralement plus coûteux que ce que les finances communales peuvent supporter et ils peuvent avoir de lourdes conséquences économiques.

Les travaux de la CPDT visent actuellement à analyser des cas concrets d'association de résidences et activités légères par l'étude d'expériences wallonnes et étrangères. L'objectif final de la recherche est d'aboutir à la rédaction d'une publication de type « guide de bonnes pratiques en matière de mixité fonctionnelle » afin que tous les acteurs concernés puissent gérer au mieux la cohabitation complexe entre activités économiques et résidences et amoindrir les réticences des riverains lors du développement d'un petit parc local inséré ou accolé à un noyau d'habitat.