

## **EXPERTISE 3 : ANALYSE DES RETOMBÉES DES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE AU NIVEAU COMMUNAL**

### **1. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MISSION**

La création d'une zone d'activité économique sur le territoire d'une commune engendre des conséquences et des retombées pour cette dernière. Toutefois, certaines communes seraient de moins en moins favorables à accueillir des activités économiques sur leur territoire.

L'objectif de cette expertise est de faire l'état des lieux de la question permettant ainsi d'évaluer les principaux impacts issus de l'accueil d'activités économiques, ainsi que de formuler des propositions en vue d'inciter les communes à accueillir ou développer, sur leur territoire, de nouveaux espaces dédiés à l'activité économique. Le rapport de travail est composé de quatre grandes parties :

- L'état de l'art, qui présente de manière synthétique l'état de la réflexion ayant déjà eu lieu sur le thème des zones d'activité économique ;
- L'analyse quantitative, qui évalue les retombées directes des parcs d'activité économique pour la commune d'implantation, à trois niveaux : emploi, retombées fiscales et coûts ;
- L'analyse qualitative, qui évalue les retombées indirectes à travers des enquêtes ;
- Les recommandations, basées sur les enseignements tirés des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> parties, et qui visent à inciter les communes à accueillir de nouvelles zones dédiées à l'activité économique.

### **2. APERÇU GÉNÉRAL DU DÉROULEMENT DES TRAVAUX**

La problématique des retombées communales des activités économiques fut déjà traitée dans le cadre d'une recherche menée par la CPDT dans le programme de la subvention 2009 – 2010 (Vandermotten, Wayens, D'Andrimont, & Kummert, 2010). La réalisation de cette recherche avait été fortement contrariée par le non accès aux données indispensables à sa bonne conduite. Une typologie des parcs, basée sur la nature des activités qu'ils hébergent, a été proposée. Cette typologie a été choisie pour être utilisée à nouveau dans cette expertise, moyennement quelques aménagements. Finalement, 6 catégories de parcs sont dégagées : les parcs industriels, technologiques, mixtes, locaux, logistiques et thématiques.

L'étude de l'emploi au sein des parcs constituait un préalable à la réflexion. En effet, primo, notre objectif fut de quantifier l'importance du nombre de travailleurs au sein des PAE afin d'actualiser les résultats de recherches antérieures et, secundo, cette donnée était indispensable à l'examen de deux aspects de la présente réflexion : d'une part, l'origine des travailleurs et, d'autre part, l'estimation des retombées en matière d'additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques. Dans cette partie, différentes sources de données ont été croisées à l'aide d'une approche méthodologique spécifique : informations en provenance de la DGO6, des IDE, de l'ONSS, du SPF Economie et de l'Administration du Cadastre.

Au total, nous avons constitué un répertoire de 271 zones qui ont toutes été cartographiées à l'aide d'un système d'information géographique (SIG). Malgré la mise en œuvre de nouveaux outils, Bspace en l'occurrence, par le SPW, constituer la base de données des parcs d'activité avec les entreprises et l'emploi reste une opération fastidieuse, constat qui fut avancé dans toutes les réflexions sur ce thème, à commencer par celle menée par l'IGEAT (Vandermotten et al., 2010).

Si, avec 147.900 unités, l'emploi au sein des PAE apparaît avoir enregistré une croissance significative avec un gain de 16 %, par contre, la densité brute, 13 emplois / ha mais avec de grandes disparités, n'a, à priori, que peu augmenté. Dès lors, face à ce constat, les différentes recommandations émises lors des réflexions précédemment menées par la CPDT restent d'actualité (voir, plus particulièrement, Lambotte et al., 2010). Si l'on émet l'hypothèse que seules les activités des secteurs secondaire et tertiaire marchand sont présentes au sein des PAE, ceux-ci accueillent 34 % du total des travailleurs wallons des branches citées. Grâce aux données de l'ONSS, nous avons pu estimer la part de travailleurs des parcs d'activité qui réside dans la commune d'implantation de ceux-ci qui atteint 16 %, avec de grandes disparités en fonction des localisations et structures. Quant à la part de travailleurs provenant d'au-delà des frontières wallonnes, si elle est 19 % en moyenne, elle atteint, respectivement, 58 % et 54 % pour les arrondissements de Mouscron et d'Arlon.

Chaque personne travaillant dans un parc d'activité économique et habitant la commune d'implantation de ce parc génère pour celle-ci des retombées en matière d'additionnels communaux à l'impôt des personnes physiques. Sur base de l'analyse de l'emploi et des données fournies par la DGSIE et par WSE-KUL, nous pouvons estimer ces retombées. Parmi l'ensemble des travailleurs des parcs d'activité économique, 23.646 habitent la commune dans laquelle ils sont actifs. Ces travailleurs génèrent, pour ces communes, des additionnels à l'IPP estimés à 7.435.962€, soit environ 1% du total des additionnels à l'IPP perçus par l'ensemble des communes wallonnes en 2010. Les retombées pour les communes en matière d'additionnels à l'IPP sont relativement faibles. En moyenne, l'additionnel à l'IPP provenant des travailleurs résidant au sein des communes d'implantation des PAE s'élève à 600 € / ha. Toutefois, Il faut rappeler que ces retombées sont extrêmement variables et, en toute logique, liées aux caractéristiques du parc, à l'origine des travailleurs ainsi qu'au niveau de salaire de ceux-ci.

Les additionnels communaux au précompte immobilier représentent la retombée la plus directe pour la commune qui accepte l'implantation sur son territoire d'un PAE. Nos calculs permettent de fournir des estimations relativement fiables de ce que représentent les recettes communales provenant des additionnels au PI. D'après l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), en 2010, les additionnels au précompte immobilier perçus par les communes s'élevaient à 790,8 millions d'euros, tous types de biens confondus (résidentiels, commerciaux, industriels...), ce qui représente 18% des recettes totales des communes l'année considérée. Nos calculs indiquent qu'environ 68 millions d'euros proviendraient des biens situés dans les PAE, soit plus de 8,6% du total des additionnels au PI perçus par les communes.

Avec une moyenne wallonne de 5.514 € / ha, les additionnels communaux au PI générés par les parcs d'activité représentent indéniablement des retombées substantielles pour les communes. Il apparaît néanmoins clairement que ces retombées sont profondément liées au niveau d'équipement plus ou moins lourd des parcelles, c'est-à-dire de la structure du parc. En effet, les chiffres montrent que les bâtiments industriels et les équipements lourds sont, pour une même surface, nettement plus générateurs d'additionnels au PI que les bâtiments et équipements plus « légers ». Cette constatation appelle à la plus grande prudence en matière d'utilisation de ces chiffres à des fins d'extrapolation à de nouveaux parcs. En effet, le phénomène de tertiarisation que connaît depuis plusieurs années la Wallonie implique de faire l'hypothèse qu'un PAE de type industriel nouvellement établi aura plus de difficultés à capter des investissements industriels « lourds ». Ces rendements pourraient d'ailleurs être amenés à diminuer au fil des années, car la désindustrialisation implique également la transformation des équipements industriels présents dans les PAE, qui sont converti ou utilisés pour de l'industrie plus légère ou d'autres activités, comme la logistique.

Par ailleurs, les chiffres exposés tiennent compte des différents statuts d'exonération et d'immunisation des biens soumis au précompte immobilier. Les retombées en matière d'additionnels au PI si ces mesures n'avaient pas existé sont également exposées dans le rapport de travail.

De plus, les coûts liés à l'entretien et à la réfection des voiries des PAE, à charge des communes, ont aussi été estimés. Le solde moyen entre les deux recettes exprimées ci-avant et les coûts liés aux voiries est estimé à 5.144 €/ha.

En ce qui concerne la partie « qualitative », les résultats obtenus par le biais des enquêtes nous permettent d'affirmer que le type de parc influence considérablement la répartition entre les différents statuts socioprofessionnels, ainsi que l'origine des travailleurs. Par ailleurs, une certaine collégialité est à remarquer entre les entreprises au niveau des motivations du choix d'implantation. Celles-ci semblent mettre la priorité sur des raisons qu'on peut qualifier de « pratiques » et de « stratégiques », plutôt que sur des motifs financiers. Cette cohérence peut également être relevée en ce qui concerne les avantages constatés, mais pas en ce qui concerne les inconvénients. A partir de l'enquête à destination du personnel, on peut formuler l'hypothèse, maintes fois confirmée, qu'une majorité écrasante des travailleurs des PAE utilise de manière individuelle la voiture pour se rendre à leur lieu de travail. Cette constatation met en évidence l'importance du choix de la localisation des PAE, souvent mal desservis par les transports en communs. D'autre part, même si on constate des dépenses très réduites en matière de biens ou services au sein des PAE ou dans leurs alentours directs, il s'agit de s'interroger sur l'existence ou non d'une demande de la part des travailleurs, des entreprises et des dirigeants. Certaines observations nous permettent de penser que cette demande est assez présente, particulièrement en matière de services courants.

Enfin, il a été demandé à l'équipe de recherche d'évaluer l'impact de la présence ou de l'implantation d'un PAE sur les valeurs de l'immobilier et du foncier de la commune qui accueille le PAE. Nous avons décidé de traiter cette demande au départ d'une enquête téléphonique auprès de 32 notaires. D'avis général, l'ensemble des notaires est d'accord sur le fait que la présence ou l'implantation d'un PAE influence très peu, voire pas du tout, les valeurs de l'immobilier et du foncier de la commune qui accueille le parc. Ceux-ci identifient néanmoins deux faisceaux de facteurs spécifiques qui peuvent jouer un rôle, difficilement mesurable, dans la fixation des prix de l'immobilier et du foncier : le premier regroupe différents éléments relatifs à la qualité environnementale et aux nuisances, le second concerne les différents avantages liés à la proximité des zones d'activité aux autres fonctions, à commencer par l'habitat.

### **3. PRINCIPAUX RESULTATS**

De manière générale, nous avons démontré que la présence d'un parc d'activité économique constitue une source de recettes financières non négligeable pour la commune d'implantation. Toutefois, ces retombées s'avèrent variables en fonction de nombreux critères, à commencer par la nature des activités présentes et la densité d'occupation. Les retombées indirectes apparaissent nettement plus limitée mais, à nouveau, sont très tributaires des contextes locaux d'implantation.

Une série de recommandations générales et spécifiques ont été formulées au départ des différents enseignements exposés ci-dessus et détaillé dans le rapport de travail. Celles-ci concernent notamment :

- L'optimisation de l'action Bspace au niveau de la mise à jour et du géoréférencement permettrait de disposer d'un réel outil de gestion des PAE qui pourrait être d'une grande utilité pour la DGO4 et la DGO6, tant au niveau de la gestion des parcs actuels que l'évaluation des besoins ;

- La densification des PAE : primo, dans le cadre de programmes de requalification des parcs systématiser les démarches de récupération du foncier « dormant », c'est-à-dire stocké et non utilisé par les entreprises et, secundo, inciter, à travers les mécanismes de subsidiation des intercommunales, des opérations pilotes de mise en œuvre de la vente à réméré autorisée par le Décret Infrastructures du 11 mars 2004 ;
- L'utilisation du levier parcs d'activité : s'il n'existe pas de lien formel entre la croissance l'emploi et la présence d'un PAE, l'observation des contextes locaux montre que les PAE jouent un véritable rôle de catalyseur de l'activité économique, qu'il s'agit, dès lors, de localiser de façon optimale.
- La préservation des recettes fiscales issues du précompte immobilier : principale retombée directe générée par un PAE, extrêmement variable en fonction de la densité d'occupation et de la nature des activités présentes, mais aussi en fonction des mesures d'immunisation et d'exonération dont bénéficient certains biens ;
- L'effet limité de la présence de travailleurs sur les recettes locales : les retombées locales dues aux « travailleurs résidant » s'avèrent limitées. Par ailleurs, la nouvelle clé de répartition du fond des communes ne tient pas compte de l'emploi. Cette situation est évidemment susceptible d'influencer certains choix ou arbitrages locaux en matière de gestion du territoire ;
- L'importance de la densité : un constat général s'impose : plus un parc sera densément occupé, plus son rendement fiscal sera élevé ;
- La mobilité, critère de choix et source de frustration : les éléments qui facilitent la vie de l'entreprise paraissent déterminants en regard de son choix de localisation. Ce sont ces mêmes critères qui sont l'objet des principales critiques, à commencer par la mobilité. On note une attente forte en matière de transports en commun. Or, de manière générale, on sait ceux-ci difficiles à organiser et coûteux à exploiter.
- Utiliser la proximité comme levier : de manière générale, les dépenses des travailleurs en matière de biens ou services au sein des PAE ou dans leurs alentours directs apparaissent très faibles. Seul un rapprochement des parcs des zones d'habitat permettrait de favoriser la consommation locale. Cette recommandation peut également s'appliquer en regard des incidences sur le marché foncier puisque, d'après les notaires consultés, la proximité apparaît, sur le long terme, jugée plutôt vertueuse.

Par ailleurs, cinq recommandations spécifiques sont également formulées :

- En matière de programmation et de contractualisation : nous proposons d'englober sous une démarche globale, unique et transversale, l'étude des besoins et la programmation des futures ZAE et d'en contractualiser la mise en œuvre entre les acteurs du processus, à commencer par la commune et l'intercommunale de développement économique ;
- En matière de budgets communaux : nous proposons l'identification d'une enveloppe spécifiquement dédiée à l'entretien des voiries des PAE en marge des plans triennaux d'investissement des communes. En effet compte tenu du niveau de recettes dégagées par la présence des PAE, l'autorité communale devrait être en mesure d'allouer une partie de celles-ci à cet entretien ;
- Nous proposons la prise en charge des actions relatives à la propreté, la signalétique interne, l'entretien des abords,... au sein des PAE par les IDE à travers des structures spécifiques. Nous recommandons l'étude d'une collaboration entre la commune et l'Ide afin qu'une petite fraction des additionnels au précompte immobilier soit dédiée à la gestion courante des parcs. Cette mission pourrait être prise en charge par des structures spécifiques. Le calcul de l'enveloppe budgétaire pourrait être effectué par la DGO4, ce qui lui permettrait d'optimiser l'information relative aux ZAE mises à sa disposition ;
- En matière de cession du foncier dans les nouveaux PAE, nous proposons l'utilisation du bail emphytéotique avec droit de superficie. Cela doterait les IDE d'une meilleure maîtrise foncière tout en préservant l'autonomie de l'entreprise puisque celle-ci resterait propriétaire de leurs bâtiments. Ce dispositif pourrait être réservé, dans un premier temps, aux sites à fort enjeu à l'échelle régionale.

#### **4. COMPOSITION DE L'ÉQUIPE**

Pilotes : Henry-Jean GATHON (ULg), Bernard JURION (ULg), Jacques TELLER (ULg)

Chercheur(s) : Bruno BIANCHET (ULg – Lepur), Guillaume XHIGNESSE (ULg – Lepur),

#### **5. ANNEXES**

- Annexe RE3.1 : Rapport final

Fichier : CPDT\_rapport-final\_octobre-2012\_Annexe-RE3-1

- Annexe RE3.2 : Rapport final

Fichier : CPDT\_rapport-final\_octobre-2012\_Annexe-RE3-2

- Annexe RE3.3 : Rapport final

Fichier : CPDT\_rapport-final\_octobre-2012\_Annexe-RE3-3