



Cour des comptes



Les parcs d'activités économiques en Région wallonne



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon
Bruxelles, mars 2023



Cour des comptes

Les parcs d'activités économiques en Région wallonne



Rapport approuvé le 7 mars 2023 par la chambre française de la Cour des comptes

Les parcs d'activités économiques en Région wallonne

La Cour des comptes a audité la politique wallonne relative aux parcs d'activités économiques. Un des rôles de la Région wallonne en la matière consiste à délimiter le périmètre des parcs d'activités économiques par un arrêté de reconnaissance et à subventionner les travaux d'équipement et de réhabilitation qui sont exécutés par des opérateurs reconnus. L'audit de la Cour comporte deux volets. D'une part, la Cour a évalué la politique publique suivant quatre thèmes : la vision du développement des parcs d'activités économiques, le soutien au développement de l'activité économique, l'interdépendance avec la politique d'aménagement du territoire et la promotion du développement durable. D'autre part, elle a examiné le subventionnement des parcs d'activités économiques par la Région wallonne.

Évaluation de la politique publique

La Cour des comptes constate que la création des parcs d'activités économiques ne s'inscrit pas dans une vision du développement économique au niveau régional. Les outils d'aménagement du territoire qui en définissent les lignes directrices n'ont pas été actualisés depuis plus de 20 ans. De plus, la Région wallonne ne dispose pas d'une maîtrise suffisante de l'information sur les parcs d'activités économiques pour lui permettre d'analyser et de piloter la politique publique en la matière. En l'absence d'une stratégie régionale, le pilotage de la politique consiste à répondre à des problèmes ponctuels sous la forme de plans prioritaires et d'appels à projets. Il repose donc plus sur le pouvoir discrétionnaire du gouvernement que sur une approche méthodologique et objective.

La Cour des comptes a identifié plusieurs freins au développement de l'activité économique au sein des parcs d'activités économiques. Tout d'abord, la capacité d'accueil de grandes entreprises est limitée, ce qui nuit aux objectifs du gouvernement en matière de réindustrialisation. Ensuite, le stock de terrains disponibles ne peut pas être adapté rapidement à une demande accrue ou spécifique en raison du délai nécessaire à la mise en œuvre de nouveaux parcs d'activités économiques. Des opportunités risquent donc d'être manquées par défaut de terrains adaptés aux besoins. Enfin, les entreprises intéressées ne disposent pas d'un accès à une offre centralisée de terrains disponibles en Wallonie. Chaque opérateur est libre de diffuser son offre selon le support, la forme et le contenu qu'il souhaite, de sorte que la publicité de l'offre est parsemée, incomplète et inégale.

La Cour des comptes a évalué l'impact de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols sur les parcs d'activités économiques. La mise en œuvre de cet objectif devrait se traduire par une priorité accrue à la réhabilitation et la réaffectation de sites à réaménager pour l'aménagement de nouveaux parcs d'activités économiques. La Cour a relevé plusieurs difficultés susceptibles de compromettre la réalisation de cet objectif. Tout d'abord, le potentiel de reconversion des sites à réaménager en parc d'activités économiques n'est pas évalué. Il n'est donc pas aisé d'identifier les sites qui présentent le profil adéquat. Ensuite, la réhabilitation d'un site à réaménager est plus longue, plus coûteuse et plus complexe que l'aménagement d'un terrain qui n'a jamais été artificialisé. Les opérateurs continuent donc à privilégier cette seconde option chaque fois que c'est possible.

En matière de promotion du développement durable, la Cour des comptes considère que le dispositif incitatif consistant à octroyer une majoration de subvention pour équipements durables est inefficace.

En effet, le montant de cette majoration peut, dans certains cas, dépasser le surcoût généré par le choix d'équipements durables. La Cour constate également que les opérateurs ne disposent pas des outils juridiques nécessaires pour récupérer les terrains inoccupés auprès des entreprises. Il leur est donc difficile de rencontrer l'objectif de densification des parcs d'activités qui doit également contribuer à une gestion plus durable. Elle considère enfin que l'absence de gestion collective des parcs par les occupants ne favorise pas l'émergence d'initiatives de mutualisation d'infrastructures et de services.

Examen du subventionnement des parcs d'activités économiques

L'examen du subventionnement des parcs d'activités économiques a donné lieu à plusieurs constats.

Tout d'abord, le suivi financier est lacunaire et ne permet pas d'établir le montant total des subventions attribué à chaque parc d'activités économiques.

Ensuite, la création de parcs d'activités économiques constitue une activité immobilière lucrative pour les opérateurs. L'intensité de la subvention leur permet de dégager un profit lors de la vente des terrains équipés aux entreprises, qui leur reste acquis en l'absence de mécanisme de récupération sur recettes. Les subventions destinées à l'équipement des parcs d'activités servent donc pour partie à d'autres finalités que celles pour lesquelles elles ont été octroyées.

La Cour des comptes a également constaté que certaines subventions ont été octroyées de manière irrégulière. Elle relève enfin que les délais de paiement de certaines subventions sont anormalement longs.

Sur la base de ces constats, la Cour des comptes a formulé douze recommandations adressées, pour partie, au gouvernement wallon et, pour partie, à l'administration.

Chapitre 1

Introduction	8
1.1 Contexte	8
1.2 Thèmes d'audit	9
1.3 Portée de l'audit	9
1.4 Acteurs et responsabilités	10
1.4.1 Opérateurs	10
1.4.2 SPW Économie, Emploi et Recherche (SPW EER)	11
1.4.3 SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie (SPW TLPE)	11
1.4.4 SPW Finances	12
1.4.5 Communes	12
1.4.6 Autres	13
1.5 Normes	13
1.6 Méthodes d'audit	14
1.7 Calendrier	14
1.8 Réponse des audités	14

Chapitre 2

Politique des parcs d'activités économiques	15
2.1 Vision du développement des parcs d'activités économiques	15
2.1.1 Connaissance de l'existant	15
2.1.2 Évaluation des besoins	18
2.1.3 Prospective territoriale	20
2.1.4 Gouvernance des parcs d'activités économiques	23
2.1.5 Conclusions	24
2.2 Soutien au développement de l'activité économique	25
2.2.1 Offre de terrains	25
2.2.2 Réactivité de l'adaptation de l'offre	27
2.2.3 Visibilité de l'offre	28
2.2.4 Attractivité des parcs d'activités économiques	30
2.2.5 Syndrome Nimby	30
2.2.6 Conclusions	31
2.3 Interdépendance avec la politique d'aménagement du territoire	32
2.3.1 Objectifs de la politique d'aménagement du territoire	32
2.3.2 Création de parcs sur du greenfield	32
2.3.3 Création de parcs sur des sites à réaménager	34
2.3.4 Conclusions	40
2.4 Promotion du développement durable	41
2.4.1 Équipement durable des périmètres de reconnaissance	41
2.4.2 Densification des parcs	42
2.4.3 Mutualisation d'infrastructures et services	44
2.4.4 Conclusions	45

Chapitre 3**Subventionnement des parcs d'activités économiques 46****3.1 Transparence de l'utilisation des deniers publics 46**

3.1.1 Suivi financier des PAE 46

3.1.2 Utilisation du budget 47

3.2 Légalité/Régularité des subventions 48

3.2.1 Rappel des principes généraux 48

3.2.2 Résultats de l'examen d'un échantillon de dossiers 49

3.3 Délais de traitement 52**3.4 Conclusions 54****Chapitre 4****Conclusions et recommandations 55****4.1 Conclusions 55**

Vision du développement des parcs d'activités économiques 55

Soutien au développement de l'activité économique 55

Interdépendance avec la politique d'aménagement du territoire 56

Promotion du développement durable 56

Transparence de l'utilisation des deniers publics 57

Légalité et régularité des subventions 57

Délais de traitement 57

4.2 Recommandations 58**Annexe Réponse du ministre 59**

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

Le concept de parc industriel en tant que zone aménagée à des fins de développement et de localisation des activités industrielles est apparu avec la première loi dite d'expansion économique du 18 juillet 1959¹. Il a évolué au fil des législations successives, notamment les lois du 14 juillet 1966² et du 30 décembre 1970³, et est aujourd'hui connu sous le nom de parc d'activités économiques. Il s'agit d'une compétence régionalisée depuis 1975.

Les intercommunales de développement économique ont, dès 1959, reçu la compétence d'affecter les terrains à des fins industrielles, de les aménager, de les équiper et de les vendre. Elles sont identifiées dans la réglementation comme les « opérateurs ».

La disponibilité de biens immobiliers – terrains et bâtiments – affectés à un usage économique est une condition nécessaire pour permettre l'implantation et/ou le développement d'entreprises sur le territoire wallon. La création de parcs d'activités économiques (PAE) alimente l'offre de ce type de biens et contribue ainsi à créer un environnement favorable au développement économique régional. Il ne s'agit toutefois pas d'une condition suffisante. L'implantation et le développement d'entreprises résultent en effet de la combinaison d'une multitude de facteurs dont il est difficile d'isoler les impacts. L'innovation, la disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, l'accès au financement, la concurrence, l'insertion dans les réseaux, l'attractivité du territoire, la gouvernance en sont autant d'exemples.

Instruments de politique économique, les parcs d'activités économiques se situent à la frontière de la politique d'aménagement du territoire. La création d'un parc nécessite en effet l'affectation d'une partie du territoire à l'activité économique au détriment d'autres affectations. Les objectifs poursuivis par ces deux politiques semblent a priori difficiles à concilier. L'objectif de développement économique a primé pendant de nombreuses années, car les zonings contribuaient à l'essor économique et à la reconstruction après la guerre. Les priorités ont évolué au fil des années, de sorte que le gouvernement wallon accorde aujourd'hui une importance accrue à la maîtrise du phénomène d'étalement urbain et d'artificialisation du territoire, et au développement de synergies entre les fonctions. La politique de création de parcs d'activités économiques s'inscrit donc davantage dans la recherche d'un équilibre entre le soutien au développement économique de la Région et l'utilisation rationnelle du sol.

Le gouvernement wallon a réaffirmé dans sa déclaration de politique régionale 2019-2024 les ambitions de la Wallonie dans les trois dimensions constitutives du développement durable : sociale,

¹ Loi du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions.

² Loi du 14 juillet 1966 instaurant temporairement des aides exceptionnelles en vue d'accélérer la reconversion et le développement économique des régions charbonnières et de certaines régions confrontées avec des problèmes aigus et urgents.

³ Loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique.

environnementale et économique. Il s'est engagé à ce que l'ensemble des politiques qu'il mènera au cours de la législature contribuent à faire de la Région wallonne un modèle de développement durable au cœur de l'Europe. Le ministre de l'Économie a inscrit les parcs d'activités économiques dans cette dynamique.

1.2 Thèmes d'audit

La Cour des comptes a examiné la politique des parcs d'activités économiques en Région wallonne.

L'audit comporte deux volets. Le premier est consacré à une évaluation de la politique des parcs d'activités économiques suivant quatre thèmes :

- la vision du développement des parcs d'activités économiques ;
- le soutien au développement de l'activité économique ;
- l'interdépendance avec la politique d'aménagement du territoire ;
- la promotion du développement durable.

Le second volet est consacré à un examen du subventionnement des parcs d'activités économiques sous l'angle de la légalité, de la régularité et de la bonne gestion.

1.3 Portée de l'audit

La notion de parc d'activités économiques ne se réfère pas de manière univoque à un instrument de politique publique. Sous cette appellation se cachent différents types d'infrastructures : les parcs mis en œuvre par les intercommunales de développement économique et subventionnés par la Région, les parcs communaux non subventionnés par la Région, les parcs gérés par les ports autonomes et les aéroports, les parcs d'initiative privée, etc.

Le présent audit est centré sur les parcs qui s'inscrivent dans la lignée des parcs industriels apparus en 1959, et qui relèvent à présent du décret du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques et son arrêté d'exécution du 11 mai 2017. Il s'agit de parcs mis en œuvre par des opérateurs reconnus par le décret et subventionnés par la Région. L'administration estime que ceux-ci représentent approximativement la moitié des infrastructures assimilables à des parcs d'activités économiques sur le territoire wallon⁴.

Le décret du 2 février 2017 ne définit pas le concept de parc d'activités économiques. Il est entièrement construit autour de la notion de périmètre de reconnaissance. Il s'agit du « *périmètre qui détermine une portion de territoire où il est opportun d'accueillir, de maintenir et de développer des activités économiques autres que le commerce de détail sauf lorsqu'il en est auxiliaire, en ce compris les biens relevant du domaine public ou destinés à y être incorporés s'ils contribuent à la mise en œuvre du périmètre* ».

Dans le cadre du présent rapport, le terme « parc d'activités économiques » devra être compris comme un périmètre de reconnaissance ayant fait l'objet d'une viabilisation. On entend par viabilisation « *les actes et travaux réalisés sur des biens immobiliers situés dans un périmètre de reconnaissance, afin de permettre l'accueil ou le développement d'activités économiques ou, la création, l'acquisition ou la transformation d'un bâtiment d'accueil temporaire ou d'un centre de services auxiliaires. Peuvent aussi constituer une viabilisation les actes et travaux nécessaires à la mise en*

4 L'autre moitié est principalement constituée des parcs d'activités gérés par les communes, les ports autonomes et les promoteurs privés.

œuvre du périmètre de reconnaissance et réalisés en dehors de celui-ci ». À titre d'exemple, la viabilisation peut comporter la création de voirie et d'un réseau d'impétrants, la pose d'éclairages publics, etc. Les travaux hors périmètre concernent par exemple la création d'une voirie d'accès à partir de voiries existantes, la création d'un rond-point, etc.

1.4 Acteurs et responsabilités

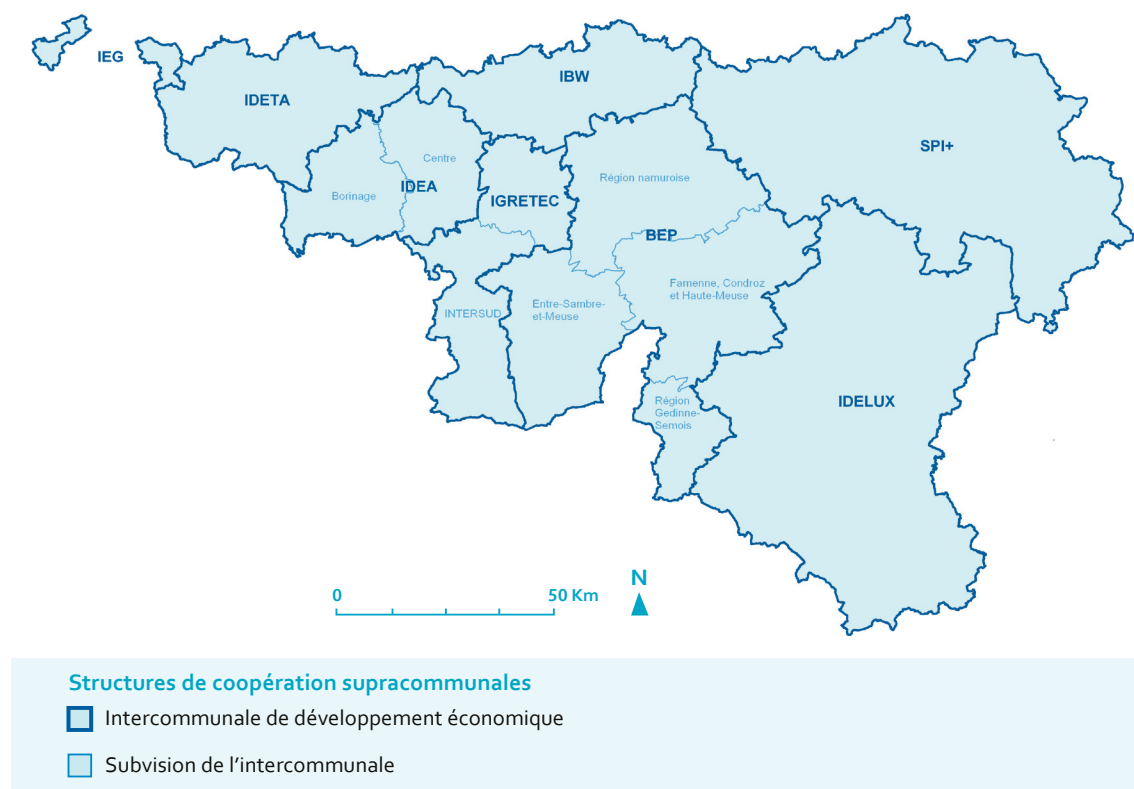
1.4.1 Opérateurs

Selon les dispositions de l'article 3 du décret du 2 février 2017, seuls les opérateurs peuvent solliciter l'adoption de périmètre de reconnaissance, d'expropriation ou de droit de préemption et l'octroi de subsides dans le respect des conditions contenues dans ce même décret.

Dans les faits, les opérateurs interviennent dans toutes les étapes de la vie d'un parc d'activités économiques : montage du projet, acquisition des terrains, réalisation des travaux de viabilisation, vente des terrains équipés, gestion des périmètres, etc.

Les intercommunales de développement économique, parfois également appelées « agences de développement territorial », sont les opérateurs historiques. Au nombre de huit, elles ont une compétence territoriale clairement délimitée comme l'illustre la figure suivante.

Figure 1 – Compétence territoriale des intercommunales de développement économique⁵



Source : *Atlas des dynamiques territoriales*, Conférence permanente du développement territorial (CPDT)

⁵ Cette carte, éditée par la Conférence permanente du développement territorial (CPDT), reflète la répartition territoriale telle qu'elle existait au moment de la publication (septembre 2008). La commune de Pecq est associée depuis 2017 à l'intercommunale IEG.

Les intercommunales agissent sur un territoire dont les limites correspondent à celles des provinces, à l'exception de la province du Hainaut dont le territoire est réparti entre quatre intercommunales.

Chaque intercommunale dispose de sa propre structure décisionnelle et agit de manière indépendante sur son territoire. Cette forme d'organisation favorise le montage de projets adaptés aux besoins locaux, mais peut entraîner une forme de concurrence entre les sous-régions et une prise en considération insuffisante des intérêts régionaux. Les intercommunales se sont associées dans une « coupole » dénommée Wallonie Développement qui n'est néanmoins dotée d'aucun pouvoir de décision.

D'autres opérateurs sont reconnus par le décret : la Société wallonne de gestion des aéroports (Sowaer), la Société wallonne de gestion des participations (Sogepa), la Société publique d'aide à la qualité de l'environnement (Spaque), la Société d'assainissement et de rénovation des sites industriels du Brabant wallon (Sarsi), la Société d'assainissement et de rénovation des sites industriels (Sorasi), les filiales des invests régionaux et, sous certaines conditions, des partenariats entre ces opérateurs (public-public) ou avec le secteur privé (public-privé).

La Cour des comptes relève à ce propos un manque de rigueur légistique. Le décret du 2 février 2017 cite nommément les entités ayant la qualité d'opérateur à l'exception des filiales des invests régionaux pour lesquelles il fait référence à une liste d'entités contenue dans l'article 3, § 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public. Des modifications survenues ultérieurement dans l'ordre des entités de ladite liste n'ont pas été reportées dans le décret du 2 février 2017 de sorte que les filiales des invests régionaux ont juridiquement perdu la qualité d'opérateurs au profit d'autres entités sans lien avec la politique des parcs d'activités économiques. L'administration précise que cette erreur matérielle a depuis lors été corrigée par une disposition du décret du 21 décembre 2022 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2023. La Cour souligne toutefois que le recours à un cavalier budgétaire est inapproprié et recommande de pérenniser les modifications par la voie décrétole classique.

1.4.2 SPW Économie, Emploi et Recherche (SPW EER)

La direction de l'équipement des parcs d'activités (Depa) du SPW EER est l'administration fonctionnelle compétente en matière de parcs d'activités économiques. Elle est chargée du traitement des demandes de reconnaissance de périmètre, d'expropriation, d'octroi d'un droit de préemption et d'octroi de subsides. Dans ce cadre, elle est amenée à analyser les dossiers y relatifs, émettre des avis, rédiger des projets d'arrêtés (de reconnaissance, d'expropriation, d'octroi d'un droit de préemption et d'octroi de subsides), contrôler les déclarations de créances des opérateurs, liquider les subsides, etc.

1.4.3 SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie (SPW TLPE)

Le périmètre de reconnaissance est un instrument de politique économique sans effet sur l'aménagement du territoire. C'est le plan de secteur, outil réglementaire d'aménagement du territoire et d'urbanisme, qui organise l'espace territorial et en définit les différentes affectations afin d'assurer le développement des activités humaines de manière harmonieuse et d'éviter la

consommation abusive de territoire⁶. L'aménagement du territoire est, dans le cadre des parcs d'activités, un préalable à la politique économique.

Lorsqu'un opérateur projette de développer un parc d'activités économiques sur une portion de territoire non affectée à l'exercice d'activités économiques, il sollicite une révision du plan de secteur selon une procédure fixée par le code du développement territorial (CODT), en plus de la demande de reconnaissance du périmètre. Les demandes sont en principe traitées de manière séquentielle (en premier lieu la révision du plan de secteur), chacune donnant lieu à un arrêté distinct. La législation autorise toutefois, sous certaines conditions, l'instruction simultanée des dossiers, qui donne alors lieu à un arrêté unique portant à la fois modification du plan de secteur et reconnaissance du périmètre.

Le SPW TLPE est compétent pour traiter les demandes de modification des plans de secteur. La reconnaissance de périmètre est, quant à elle, traitée par le SPW EER. Ces deux administrations se concertent pendant l'instruction des dossiers.

Le SPW TLPE intervient à d'autres moments de la vie d'un parc d'activités économiques dans le cadre de l'exercice de ses compétences, notamment pour l'octroi de permis d'urbanisme, de permis d'environnement, etc. Il est également compétent pour la reconnaissance des sites à réaménager (SAR) et l'octroi de subventions pour des actes et travaux de réhabilitation, de rénovation, de construction ou de reconstruction sur ces sites.

1.4.4 SPW Finances

Les comités d'acquisition du SPW Finances peuvent être chargés de missions d'évaluation, d'acquisition ou d'échange de biens immobiliers dans le cadre des procédures d'expropriation et de droit de préemption résultant de la reconnaissance d'un périmètre. Les opérateurs peuvent décider de ne pas faire appel au comité d'acquisition aux conditions fixées par la réglementation⁷.

L'audit ne s'est pas intéressé à l'exécution des arrêtés d'expropriation et des droits de préemption.

1.4.5 Communes

La situation des communes a évolué au fil du temps. Autrefois reconnues comme opérateurs, elles ne le sont plus depuis le décret du 2 février 2017. L'exposé des motifs du décret mentionne que l'intention du législateur était de promouvoir une stratégie régionale de développement des parcs d'activités et d'éviter le saupoudrage des moyens à travers le financement de micro-parcs répondant exclusivement à des besoins locaux. Les demandes de reconnaissance de périmètres doivent dorénavant être accompagnées d'une évaluation de l'opportunité socio-économique du projet qui démontre que l'offre de terrains résultant de la mise en œuvre du périmètre répond à des besoins identifiés à l'échelle de plusieurs communes.

L'exclusion des communes de la liste des opérateurs reconnus soulève toutefois la question de l'avenir des périmètres reconnus à la demande d'une commune sous une législation précédente.

⁶ C'est la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 qui est à l'origine d'un zonage de l'ensemble du pays par le biais des plans de secteur.

⁷ Il s'agit par exemple de l'obligation de recourir à un collège d'au moins trois notaires dans le cadre des procédures d'expropriation.

Les communes ne peuvent par exemple pas prétendre à des subsides pour mener des opérations de redynamisation. Elles échappent également aux dispositions du décret relatives au rapportage et à la gestion des périmètres de reconnaissance.

Même si elles ne sont plus reconnues comme opérateurs à part entière, les communes restent des partenaires privilégiés des intercommunales de développement économique dans lesquelles elles siègent. Elles disposent également de compétences en matière d'aménagement du territoire, notamment dans la définition des prescriptions urbanistiques applicables aux périmètres de reconnaissance.

Enfin, les communes sont un acteur incontournable dans la gestion courante des parcs d'activités économiques, indépendamment de l'opérateur. En effet, une fois les travaux de viabilisation achevés, les voiries situées dans le domaine public sont cédées aux communes qui doivent en assurer l'entretien. Elles assument également un rôle en matière de sécurité et de maintien de l'ordre public.

1.4.6 Autres

D'autres acteurs publics (et privés) peuvent également être mobilisés dans des projets spécifiques tels que les opérations de réhabilitation d'anciens sites industriels. La Sogepa et la Spaque sont régulièrement impliquées dans l'acquisition d'anciens sites industriels et leur assainissement. Nombre d'autres acteurs peuvent intervenir, particulièrement dans les projets de réhabilitation qui prévoient une mixité de fonctions.

1.5 Normes

Les parcs d'activités économiques ont été réglementés au fil du temps par une succession de textes dont le dernier en vigueur est le décret wallon du 2 février 2017 relatif au développement des parcs d'activités économiques (ci-après dénommé « le décret ») et son arrêté d'exécution du 11 mai 2017. Compte tenu du délai nécessaire à la mise en œuvre des parcs d'activités économiques, bon nombre de dossiers de subsides clôturés au cours des deux dernières années relevaient encore du cadre réglementaire précédent. La Cour des comptes a donc étendu son analyse au décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et son arrêté d'exécution du 2 octobre 2004.

Les principes et outils relevant de la politique d'aménagement du territoire abordés dans le cadre de cet audit trouvent leur fondement juridique dans le décret du 20 juillet 2016 formant le code du développement territorial⁸ (CODT) et l'arrêté du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire de ce code.

Le décret « WBFIn » du 15 décembre 2011⁹ énonce, quant à lui, les principes généraux applicables en matière d'octroi des subventions.

L'audit repose enfin sur les normes et principes de bonne gestion.

8 Décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129quater à 184 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (Cwatup), abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129quater à 184 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et formant le code du développement territorial (CODT).

9 Décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

1.6 Méthodes d'audit

Les travaux d'audit ont consisté en l'analyse de nombreux documents (études, recherches, processus internes de l'administration, documents budgétaires et parlementaires, réglementation, etc.). Ces analyses ont été complétées par des entretiens avec des représentants de l'administration (SPW EER et SPW TLPE), des intercommunales de développement économique et de l'Agence wallonne à l'exportation (Awex).

La particularité de l'audit réside dans le fait que la mise en œuvre de la politique publique repose en grande partie sur l'action des intercommunales de développement économique sur lesquelles la Cour des comptes ne dispose pas de compétence de contrôle. Elles ont accepté de répondre aux questions de la Cour et se sont exprimées de manière collégiale à l'occasion de réunions plénières.

Le contrôle de légalité/régularité et de bonne gestion repose sur une analyse de dossiers. Le contrôle des dossiers de subvention a été réalisé sur un échantillon non statistique. La sélection a été effectuée en ciblant les dossiers présentant un décompte final en 2020 et 2021 à partir d'une liste de dossiers établie par l'administration. Pour les dossiers de reconnaissance, l'examen a porté sur toutes les demandes ayant donné lieu à l'adoption d'un arrêté de reconnaissance en 2021.

1.7 Calendrier

16 février 2022	Annonce de l'audit au vice-président du gouvernement wallon et ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire, de l'IFAPME et des centres de compétence, et à la directrice générale du SPW EER
Février – août 2022	Travaux d'audit
20 septembre 2022	Réunion de clôture avec le SPW EER
6 décembre 2022	Envoi du projet de rapport au vice-président du gouvernement wallon et ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire, de l'IFAPME et des centres de compétence, et à la directrice générale du SPW EER
6 février 2023	Réception des réponses du vice-président du gouvernement wallon et ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire, de l'IFAPME et des centres de compétence, et de la directrice générale du SPW EER

1.8 Réponse des audités

La réponse du SPW EER adressée à la Cour des comptes contient, sous forme d'annexe, les commentaires formulés par le SPW TLPE sur les observations en lien avec ses compétences.

Ce rapport intègre les éléments de cette réponse jugés pertinents. La réponse est attribuée à l'administration dans son ensemble, à quelques exceptions près pour lesquelles il est opportun de préciser l'administration à l'origine du commentaire.

Le ministre indique dans sa réponse qu'il partage en grande partie l'analyse effectuée par son administration, qu'il annexe en copie, et s'engage à donner suite aux constats et recommandations formulés par la Cour des comptes. Cette réponse est reprise en [annexe](#) du rapport.

Chapitre 2

Politique des parcs d'activités économiques

2.1 Vision du développement des parcs d'activités économiques

2.1.1 Connaissance de l'existant

La direction de l'équipement des parcs d'activités (Depa) n'est pas dotée d'un système d'information¹⁰ soutenant de manière appropriée l'exercice de ses missions. Les principales données à gérer sont celles relatives :

- aux périmètres de reconnaissance et à leur occupation ;
- aux bâtiments d'accueil temporaire et ceux hébergeant des pépinières d'entreprises ;
- aux droits de préemption ;
- aux expropriations.

L'absence de système d'information prive la Depa d'outils permettant d'exploiter ses propres données. À titre d'illustration, il n'est pas possible de dresser une liste comportant les informations essentielles des périmètres de reconnaissance sans nécessiter de travail de collationnement à partir des dossiers papier, alors qu'il s'agit du métier de base de la Depa.

Le pilotage de la politique publique et l'analyse des demandes de reconnaissance de périmètres nécessitent par ailleurs l'accès à des données qui ne relèvent pas des activités propres de la Depa et sur lesquelles elle n'a pas la maîtrise. Il s'agit notamment des informations relatives à l'occupation des parcs, à leur coût de mise en œuvre, aux recettes générées par la mise à disposition de terrains et de bâtiments à des entreprises, etc. Ces informations sont détenues par les opérateurs chargés de viabiliser et de commercialiser les terrains équipés.

Le décret leur impose de communiquer annuellement au fonctionnaire dirigeant du SPW EER une série de données par parc d'activités économiques à l'aide d'un formulaire standardisé dont la forme et le contenu sont définis dans l'annexe IX de l'arrêté du 11 mai 2017. Les opérateurs s'acquittent de cette obligation, parfois après un rappel de l'administration, mais les données sont peu exploitées. Le décret charge par ailleurs le gouvernement d'établir une banque de données des terrains, bâtiments d'accueil temporaires et centres de service auxiliaires à partir des informations contenues dans lesdits rapports annuels. À ce jour, le gouvernement n'a pas constitué cette banque de données.

Le principal frein à l'utilisation des données est le mode de collecte mis en œuvre. Compte tenu des ressources à sa disposition et de son interprétation des contraintes imposées par le décret, l'administration recourt à un tableur Excel en mettant l'accent sur le mimétisme avec l'annexe IX

¹⁰ Un système d'information (SI) peut être défini comme un ensemble de ressources et de dispositifs permettant de collecter, stocker, traiter et diffuser les informations nécessaires au fonctionnement d'une organisation.

au niveau de la forme et du contenu. Ce tableur n'a toutefois pas été conçu de manière à permettre l'automatisation du traitement de son contenu. L'exploitation des données nécessiterait donc de traiter manuellement chaque rapport annuel, soit environ 250 fichiers¹¹, et de reporter les données qu'il contient dans une base de données centralisée. Ce travail de dépouillement est disproportionné et incompatible avec les ressources humaines et informatiques dont dispose l'administration. Il en résulte que les rapports annuels ne sont actuellement exploités que de manière ponctuelle, au cas par cas, et ne permettent pas de réaliser un travail d'analyse portant sur l'ensemble des parcs d'activités.

L'administration a par ailleurs relevé un défaut de qualité et d'exhaustivité des données contenues dans les rapports annuels. Les faiblesses identifiées concernent principalement l'occupation des parcs, qui peut plus facilement faire l'objet d'un croisement avec d'autres sources d'informations. Les données financières sont également souvent lacunaires. La Cour des comptes a dressé les mêmes constats lors d'un examen sommaire de quelques rapports annuels.

L'administration considère que les problèmes de qualité des données résultent en partie de divergences d'interprétation quant aux informations à communiquer¹² et d'un manque de rigueur de certains opérateurs lors du remplissage des tableurs¹³. Elle relève en outre que les opérateurs ne disposent pas de toutes les informations demandées et qu'ils s'interrogent sur la nécessité de mettre en place une collecte alors que certaines de ces informations pourraient être obtenues par l'administration auprès de sources authentiques¹⁴. Enfin, les opérateurs se montrent réticents à communiquer certaines informations qu'ils jugent sensibles par crainte de l'utilisation et de la publicité qui pourraient en être faites par l'administration.

La Cour des comptes ne dispose pas d'informations sur les outils et processus mis en œuvre par les opérateurs pour produire, traiter et conserver ces informations. La Cour a néanmoins constaté que chaque opérateur travaille de manière indépendante et qu'il n'existe pas de partage spontané des outils et des informations entre eux, pas plus que vis-à-vis de la coupole Wallonie Développement.

L'absence de système d'information réduit les capacités d'analyse et de pilotage de la politique d'équipement des parcs d'activités économiques par l'administration et, par extension, par le gouvernement wallon. Elle réduit également l'efficacité du travail de l'administration au quotidien, car elle ne peut se reposer sur des données complètes, fiables et rapidement disponibles pour analyser et remettre un avis circonstancié sur l'opportunité des demandes de reconnaissance de périmètres introduites par les opérateurs.

Consciente de cette faiblesse déjà relevée par différentes études au cours des dernières années, l'administration a confié une mission d'analyse fonctionnelle à un consultant externe. Ce travail

¹¹ Théoriquement, ce nombre devrait être environ 3 fois plus élevé mais les opérateurs procèdent à des regroupements de périmètres de reconnaissance pour transmettre les données, par exemple en cas d'extension d'un périmètre initial.

¹² Un problème fréquent est que certains opérateurs communiquent les informations pour des parcs d'activités dont le périmètre ne correspond pas à un périmètre de reconnaissance arrêté par l'administration. Ainsi, les extensions successives d'un périmètre initial sont considérées par l'administration comme des périmètres distincts alors que les opérateurs considèrent qu'il s'agit d'un seul et même parc.

¹³ Les opérateurs doivent communiquer toutes les informations chaque année, y compris les informations déjà connues de l'administration. Le rapport annuel d'une année est donc souvent élaboré à partir d'un copier-coller de celui de l'année précédente sans actualiser certaines informations.

¹⁴ À titre d'exemple, le nombre de personnes occupées par les entreprises.

était toujours en cours lors de la clôture des travaux d'audit. La Cour des comptes a identifié deux facteurs critiques de succès principaux lors de ses échanges avec l'administration et le consultant :

- *L'octroi des moyens budgétaires nécessaires au développement de la base de données*
La mission actuelle du consultant externe est limitée à l'élaboration d'un modèle conceptuel de base de données. La concrétisation de son développement reste à ce stade hypothétique et sera dépendante des arbitrages budgétaires à réaliser entre les différents projets informatiques.
- *La révision des dispositions réglementaires relatives au rapportage*
La mise en œuvre d'une méthode de collecte de l'information permettant une automatisation du traitement des données et favorisant la simplification administrative nécessite une flexibilité que le cadre réglementaire actuel ne permet pas.

La Cour des comptes rejoint par ailleurs l'avis du consultant externe sur l'intérêt de développer simultanément une base de données maître des entreprises (Master Data), connectée à diverses sources authentiques, et qui pourrait utilement supporter d'autres métiers au sein du SPW EER, tels que l'octroi d'aides à l'investissement, d'aides à la recherche, etc. Une telle base de données permettrait :

- de capitaliser la connaissance de l'administration sur les entreprises et d'optimiser le travail des agents en évitant de répéter des recherches sur des informations déjà connues par ailleurs ;
- d'identifier l'ensemble des transactions entre l'administration wallonne et les entreprises (octroi de subsides, paiements...). La connaissance de cette information est notamment nécessaire pour garantir le respect des conditions d'octroi des aides *de minimis*¹⁵.

Enfin, il est important de rappeler que l'obligation de rapportage ne s'applique qu'aux opérateurs reconnus par le décret du 2 février 2017. L'administration estime qu'environ 50 % des infrastructures destinées à accueillir des activités économiques ne relèvent pas du champ d'application du décret et échappent donc à toute forme de recensement. La Cour des comptes considère qu'une connaissance de ces infrastructures hors décret, a minima pour celles gérées par un acteur public, serait utile au pilotage de la politique publique.

Dans sa réponse, l'administration reconnaît l'absence de système d'informations global et intégré, mais signale qu'elle dispose d'outils fractionnaires qui permettent la gestion et le suivi des dossiers et la production de données à la demande.

Elle collabore activement à la mise en place de nouveaux outils informatiques conçus à l'échelle de la direction générale dans le cadre de la mise en œuvre du plan de transformation digitale du SPW EER. Ce plan devrait couvrir, selon les priorités retenues, les différents dispositifs gérés par la direction de l'équipement des parcs d'activités. La gestion de ce projet global ne relève toutefois pas de la compétence de cette dernière.

L'administration convient que le recours aux sources authentiques présente des avantages en matière de connaissance des parcs d'activités économiques et s'inscrit dans cette démarche. Elle

¹⁵ Il s'agit de l'octroi d'aides limitées que l'Union européenne permet aux pouvoirs publics sans communication ou approbation de la Commission européenne en vertu du règlement (UE) n°1407/2013 d'application du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020 et prolongé jusqu'à fin 2023 par le [règlement \(UE\) n° 2020/972 de la Commission du 2 juillet 2020](#). Le montant total des aides *de minimis* versées à une entreprise ne peut excéder 200.000 euros sur une période de trois exercices fiscaux. Voir Commission européenne, [Règlement n° 1407/2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis](#), Bruxelles, 18 décembre 2013. Voir aussi le Journal officiel de l'UE du 24 décembre 2013, [L 352/1](#).

ajoute toutefois que le respect du RGPD constitue souvent une barrière difficile à lever dans ses contacts avec les administrations propriétaires des données. Elle fait également remarquer que les sources authentiques ne présentent pas toujours le niveau de précision et/ou de complétude requis.

Concernant la collecte des données relatives aux parcs d'activités qui ne sont pas gérés par des opérateurs reconnus par le décret, la position de l'administration est nuancée. Elle se dit favorable à une maîtrise très large de l'information, qui pourrait s'étendre aux entreprises situées dans des parcs d'activités privés, voire hors des parcs. Dans le même temps, elle attire néanmoins l'attention sur la difficulté de mise en place d'un cadre structurel permettant d'effectuer une collecte et un traitement des informations de manière efficiente et collaborative. L'administration indique qu'il s'agit en outre d'un travail de longue haleine à réaliser dans un contexte de ressources limitées affectées en premier lieu au traitement des dossiers entrants. La priorité est donc mise sur le développement d'une solution informatique qui permettra dans un premier temps de gérer les données visées par le rapportage prévu par le décret. Cette base de données sera toutefois conçue de manière à pouvoir soutenir les évolutions futures (intégration de données additionnelles, extension du périmètre, connexion aux sources authentiques, etc.).

2.1.2 Évaluation des besoins

L'aménagement d'un nouveau PAE est un processus long¹⁶ qui est de plus soumis à divers aléas (délais des procédures administratives, recours, délais d'exécution des marchés, etc.). Cette réalité impose aux opérateurs de constituer des stocks de terrains équipés immédiatement disponibles qui leur permettent de répondre rapidement à la demande des entreprises à la recherche d'une solution d'implantation. Dans ce contexte, la création de nouveaux PAE a pour objectif principal de (re)constituer un stock en vue de répondre aux besoins futurs et non aux besoins à court terme (sauf rares exceptions).

Chaque opérateur gère son stock et détermine selon sa propre méthode les besoins en création de nouveaux parcs. La Cour des comptes n'a pas eu connaissance des méthodes mises en œuvre par les différents opérateurs dans le cadre de cet audit. L'enjeu pour l'administration consiste à pouvoir évaluer la pertinence des besoins déclarés par les opérateurs dans les demandes de reconnaissance de périmètres dans une perspective d'utilisation rationnelle du sol et des deniers publics. Cette évaluation devrait permettre de prioriser les projets et, le cas échéant, d'en suspendre certains.

La première difficulté à laquelle est confrontée l'administration est la connaissance insuffisante de l'état du stock de terrains disponibles (voir le [point 2.1.1](#)).

Le taux d'occupation des parcs est un indicateur régulièrement mis en avant, notamment dans les débats parlementaires, pour objectiver la pénurie de terrains et justifier la nécessité de créer de nouveaux parcs. Cet indicateur ne fait toutefois pas l'objet d'une définition, ni d'une mesure officielle. Sa valeur diffère selon que l'on prend en considération les terrains vendus ou occupés, les options d'achat, les surfaces bâties/non bâties, les superficies non valorisables (par exemple :

¹⁶ Les opérateurs estiment que la durée d'aménagement d'un parc sur un terrain non artificialisé (terre cultivée, pré et pâture, forêt...) se situe entre 10 et 15 ans. Cette durée est beaucoup plus aléatoire en cas de réhabilitation de friche industrielle dont la réalisation peut parfois s'étendre sur plusieurs décennies.

bassin d'orage), etc. Le taux d'occupation exprimé en pourcents est par ailleurs un indicateur peu approprié, car il ne donne aucune indication sur les superficies disponibles en hectares.

La seconde difficulté est l'absence de consensus entre le gouvernement wallon, l'administration et les opérateurs sur une méthode permettant d'objectiver les besoins futurs.

À deux reprises, la Conférence permanente du développement territorial (ci-après dénommée « CPDT ») s'est vue confier une mission d'expertise sur cette thématique. La seconde mission, dont le rapport a été finalisé en avril 2017, visait à évaluer les besoins en zones d'activités économiques sur une période de 10 ans (de 2016 à 2026) pour les huit intercommunales de développement économique, les quatre ports autonomes et la Sowaer. Le gouvernement wallon n'a toutefois pas approuvé les résultats de cette seconde mission pour des motifs dont la Cour des comptes n'a pas connaissance. Il en résulte que le rapport n'a pas fait l'objet d'une publication officielle et que l'administration ne peut s'appuyer sur les informations qu'il contient pour motiver ses avis.

La Cour des comptes a examiné une copie du rapport final de cette mission d'expertise. La Cour a constaté que la CPDT avait réalisé une évaluation des besoins établie sur une approche méthodologique chiffrée qui tient compte du stock de terrains disponibles, d'un délai de reconstitution théorique et d'une extrapolation des ventes annuelles de terrains établie sur l'historique des ventes antérieures. Cette évaluation débouche sur un ensemble de recommandations, dont une priorisation des projets dans les différentes sous-régions.

Questionnés à ce sujet, les opérateurs n'en valident pas les résultats. Ils considèrent que l'étude comporte des biais méthodologiques¹⁷ qui peuvent aboutir à sous-estimer les besoins. Selon leur point de vue, cette sous-estimation mène à un risque de pénurie de terrains dans certaines sous-régions. De manière plus générale, ils peinent à concevoir que l'évaluation des besoins puisse résulter d'une approche méthodologique standardisée, et estiment qu'ils sont les mieux placés pour évaluer correctement les besoins compte tenu de leur implication au quotidien dans la gestion des parcs. Ils perçoivent donc négativement l'idée d'un cadrage plus normatif par le gouvernement wallon et/ou l'administration.

La Cour des comptes constate que l'administration est peu outillée pour rendre un avis motivé sur l'opportunité des demandes de reconnaissance de périmètres et prioriser les projets. La Cour recommande que la Région se dote d'une méthodologie d'évaluation des besoins qui pourrait servir de fondement à la négociation de trajectoires concertées avec les opérateurs.

La Cour des comptes considère par ailleurs que la disponibilité et les besoins devraient être appréciés en prenant en considération une caractérisation des terrains qui n'existe pas actuellement. Celle-ci devrait notamment permettre d'identifier les terrains disposant de spécificités qui justifient de les réserver aux entreprises qui en ont l'utilité (terrains de grande superficie, accès à une voie d'eau, multimodalité, accès au haut débit, etc.) ou qui, au contraire, les rendent plus difficilement exploitables (dénivelé important, zone inondable, pollution du sol, etc.).

¹⁷ La Cour des comptes a choisi de ne pas relayer de manière plus détaillée les arguments des opérateurs, car certains d'entre eux sont en contradiction avec des informations qu'elle a obtenues au cours d'entretiens avec l'administration ou dans la documentation de l'audit. Les informations en sa possession ne lui permettent toutefois pas de prendre position sur ces arguments contradictoires.

L'administration signale que, bien que le gouvernement n'ait pas approuvé le rapport 2017 de la CPDT, il a tenu compte de ses conclusions lors de l'élaboration des plans d'équipement prioritaires qu'il a adoptés. Elle reconnaît néanmoins que cette étude n'a pas débouché sur l'adoption d'une méthode permettant l'actualisation périodique des besoins, comme le préconisait le rapport de la CPDT.

Dans sa réponse, l'administration admet que la stratégie actuelle de développement des parcs d'activités économiques est davantage ascendante que l'inverse. Elle considère que les acteurs locaux, communes et intercommunales, disposent d'une meilleure perception des besoins à l'échelle de leur territoire et sont dès lors mieux placés pour évaluer les besoins et porter les projets de création de parcs d'activités économiques. Elle considère en outre que la Région n'est pas habilitée à mener des projets d'ampleur régionale et d'initier elle-même des procédures de reconnaissance de périmètres et/ou d'expropriation. La Cour des comptes estime que l'administration témoigne de la sorte d'une vision limitative et peu ambitieuse des prérogatives régionales.

En matière de taux d'occupation, l'administration considère que les données fournies par les opérateurs dans le cadre du rapportage prévu par le décret sont assez détaillées pour créer différents indicateurs, et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de fixer une définition officielle. La Cour des comptes rappelle néanmoins que la production de tels indicateurs est purement théorique et non réalisable en l'absence de consolidation de ces données. L'administration insiste en outre sur la nécessité de fonder les indicateurs sur des données de qualité sans préciser les mesures qu'elle compte mettre en œuvre pour s'en assurer.

Concernant la méthode d'objectivation des besoins, la Depa rappelle que la création de parcs d'activités s'inscrit actuellement dans une logique de reconstitution de stock de terrains disponibles de manière à permettre de répondre rapidement aux besoins des entreprises. Elle se rallie à l'avis de la Cour des comptes sur la nécessité de procéder à intervalle régulier à une réévaluation globale des besoins selon des modalités qui restent à définir. L'administration de l'aménagement du territoire rappelle à ce propos que la gestion du stock de terrains affectés à l'activités économique au plan de secteur et non encore mis en œuvre ou à réhabiliter relève de sa compétence. Elle souhaite dès lors être partie prenante à l'évaluation des besoins.

L'administration signale enfin qu'un processus de catégorisation et de réservation de terrains à certaines activités multimodales est actuellement à l'étude au sein du SPW Mobilité et Infrastructures, avec la collaboration d'autres administrations. La Cour des comptes relève toutefois que ce projet ne répond que très partiellement et de manière ciblée à la problématique de l'objectivation des terrains disponibles visée par la caractérisation.

2.1.3 Prospective territoriale

Le livre II du CODT contient les principes généraux applicables en matière de planification du territoire. Il définit les différents outils de planification, leur contenu, les procédures d'élaboration et de révision, la hiérarchie des outils, etc. Le niveau de planification le plus élevé au niveau régional est le schéma de développement territorial (ci-après dénommé « SDT »). Comme tous les autres schémas¹⁸, le SDT a une valeur indicative.

¹⁸ Le schéma de développement pluricommunal qui s'applique à tout ou partie des territoires de plusieurs communes, le schéma de développement communal qui s'applique à l'ensemble du territoire communal et le schéma de développement local qui s'applique à une partie du territoire communal.

Le CODT dispose que « le SDT définit la stratégie territoriale pour la Wallonie sur la base d'une analyse contextuelle, à l'échelle régionale. L'analyse contextuelle comporte les principaux enjeux territoriaux, les perspectives et les besoins en termes sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité ainsi que les potentialités et les contraintes du territoire ». Il précise en outre que la stratégie territoriale définit les objectifs régionaux de développement territorial et d'aménagement du territoire, les principes de mise en œuvre de ces objectifs et la structure territoriale. Le SDT constitue donc l'outil de référence en matière de prospective territoriale au niveau régional.

Les dispositions transitoires contenues dans le CODT prévoient que le schéma de développement de l'espace régional (SDER)¹⁹, adopté par le gouvernement wallon le 27 mai 1999 et en vigueur avant la date d'entrée en vigueur du CODT, devient le SDT. Cinq ans après l'entrée en vigueur du CODT (1^{er} juin 2017), ce premier SDT, héritage du SDER de 1999, constitue toujours le document de référence. Pour mémoire, un processus de révision du SDER de 1999 avait été initié en 2010, sans résultat.

Le gouvernement précédent a adopté le 16 mai 2019²⁰ une révision du SDT (ci-après dénommée « l'arrêté du 16 mai 2019 »), qui était le fruit d'un processus de révision entamé lors de l'adoption du CODT, mais sans fixer sa date d'entrée en vigueur.

Le gouvernement actuel n'y a pas donné suite et a lancé un nouveau processus d'actualisation du SDT²¹ pour les raisons suivantes :

- La ville d'Andenne a introduit le 6 février 2020 un recours en annulation au Conseil d'État à l'encontre de l'arrêté du 16 mai 2019. Le Conseil d'État n'a pas statué sur ce recours, mais le rapport de l'auditeur du 8 octobre 2020 propose d'annuler l'arrêté pour divers motifs liés au classement des communes comme pôles.
- Le gouvernement Di Rupo III a considéré que le SDT de 2019, approuvé par le précédent exécutif, ne répond pas à l'ensemble des objectifs qu'il s'est fixé dans sa déclaration de politique régionale, notamment ceux liés à la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de l'artificialisation des sols.

Selon le calendrier prévisionnel annoncé par le ministre de l'Aménagement du territoire en juillet 2022, l'actualisation du SDT devrait être achevée à l'été 2023.

La Cour des comptes constate que l'absence d'un consensus et d'une vision à long terme de l'aménagement du territoire a conduit au maintien du SDER de 1999 pendant une durée supérieure à 20 ans. Cet état de fait s'est avéré contre-productif, car certains de ses objectifs sont aujourd'hui devenus totalement obsolètes de l'avis même du ministre.

¹⁹ Le SDER remplissait la fonction d'outil de prospective territoriale dans le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Cwatup). Il a été remplacé par le SDT dans le CODT.

²⁰ Arrêté du gouvernement wallon du 16 mai 2019 adoptant la révision du schéma de développement du territoire adopté par le gouvernement wallon le 27 mai 1999.

²¹ Arrêté du gouvernement wallon du 9 février 2022 retirant l'arrêté du gouvernement wallon du 16 mai 2019 adoptant la révision du schéma de développement du territoire adopté par le gouvernement wallon le 27 mai 1999.

La Cour des comptes recommande d'adopter rapidement la révision du SDT et de procéder périodiquement²² à son actualisation. Elle estime par ailleurs qu'une réflexion devrait être menée sur les options permettant d'améliorer la sécurité juridique des décisions stratégiques d'intérêt régional.

Le plan de secteur constitue un second outil de planification de référence au niveau régional. Il détermine les différentes affectations du territoire qu'il couvre. Il comporte des zones destinées à l'urbanisation (habitat, loisirs, activités économiques, services publics et équipements communautaires, etc.) et des zones non destinées à l'urbanisation (zone agricole, forêts, espaces verts, zone naturelle, etc.). En principe, l'affectation du territoire dans les plans de secteur doit s'inspirer des orientations stratégiques du SDT. Contrairement au SDT, les plans de secteur ont une valeur réglementaire.

La Région wallonne est couverte par 23 plans de secteur adoptés entre 1977 et 1987. Ces plans ont depuis lors fait l'objet de nombreuses modifications au coup par coup dans le but de permettre la réalisation de projets ou d'objectifs précis²³. Le gouvernement n'a jamais entrepris une révision globale des plans de secteur. L'administration considère qu'une telle révision n'est pas réalisable compte tenu notamment de la lourdeur de la procédure de révision et de l'ampleur croissante de l'opposition citoyenne aux projets visant à modifier l'affectation du territoire. La Cour des comptes constate par ailleurs que la procédure de révision prévue au CODT n'envisage pas la possibilité que le gouvernement puisse adopter un nouveau plan de secteur en remplacement d'un plan existant qui serait considéré comme obsolète. La révision doit obligatoirement s'envisager comme une évolution d'un plan existant assortie d'un ensemble de contraintes, notamment en matière de compensations pour les changements d'affectation.

Dans ces conditions, il est difficile de considérer que les plans de secteur traduisent et déclinent la vision prospective de l'aménagement du territoire contenue dans le SDT. L'administration de l'aménagement du territoire estime à ce propos que la réserve foncière en zones destinées à l'urbanisation reste trop élevée et n'est pas compatible avec la trajectoire de réduction de l'artificialisation fixée par le gouvernement. Elle envisage un ajustement progressif au fil des révisions successives des plans de secteur selon une méthode qui reste à définir.

L'absence de déclinaison de l'approche prospective dans les plans de secteur conduit les opérateurs à leur donner une valeur indicative. L'ajustement du plan de secteur à partir du projet d'implantation d'un nouveau parc d'activités économiques devient progressivement la norme alors que ce devrait être l'inverse. La Cour des comptes estime par ailleurs que l'absence d'alignement entre les plans de secteur et le SDT fait courir le risque que des projets compatibles avec les plans de secteur mais ne s'inscrivant pas dans la vision du SDT soient approuvés, mettant ainsi à mal la concrétisation de la stratégie territoriale de la Région.

L'administration rejoint l'avis de la Cour des comptes quant à la nécessité d'adopter rapidement une révision du SDT et de procéder périodiquement à son actualisation. Elle précise que le processus de révision est entamé et doit aboutir fin 2023, selon l'actualisation du calendrier prévisionnel de janvier 2023.

²² L'administration de l'aménagement du territoire estime qu'une périodicité de 10 à 15 ans serait indiquée.

²³ Par exemple : la construction d'une nouvelle route, l'aménagement d'un lotissement destiné à l'habitat, la création d'un parc d'activités économiques, etc.

2.1.4 Gouvernance des parcs d'activités économiques

Selon l'exposé des motifs du décret du 2 février 2017, l'un des objectifs de la réforme est de mettre en œuvre une stratégie régionale en matière de parcs d'activités économiques. Le décret n'organise toutefois pas l'élaboration de cette stratégie, ni sa déclinaison auprès des opérateurs.

Le décret impose aux opérateurs de communiquer tous les 5 ans au gouvernement un programme pluriannuel d'investissements infrastructurels portant sur les cinq prochaines années. Ce programme est actualisé par les opérateurs au 1^{er} janvier de chaque année. Le décret prévoit que le gouvernement vise le programme pluriannuel de chaque opérateur s'il en approuve les objectifs et la liste des investissements projetés. Le visa du gouvernement n'emporte aucun engagement de celui-ci quant à l'approbation des périmètres ou l'octroi des subsides sollicités par l'opérateur.

Ce dispositif de programmation présente plusieurs limites :

- Ni le décret ni son arrêté d'exécution ne prévoient que les plans pluriannuels dressés par les opérateurs doivent contribuer à la réalisation d'une stratégie régionale. Dans les faits, aucune stratégie régionale, dans laquelle s'inscrit l'élaboration des plans pluriannuels, n'a été définie. La programmation au niveau régional résulte donc d'une agrégation de plans dont les objectifs sont définis par les opérateurs en réponse à des besoins identifiés sur leurs territoires respectifs.
- L'avis rendu par l'administration sur les plans pluriannuels est purement formel. Il ne repose sur aucune analyse des objectifs poursuivis, des investissements projetés par les opérateurs, de leur priorisation, et de la cohérence avec les outils de planification du territoire. L'administration considère que les plans pluriannuels ont pour seul objectif d'inciter les opérateurs à avoir une réflexion à plus long terme sur le développement de leurs parcs et limite son rôle d'analyse aux demandes de reconnaissance de périmètres. La Cour des comptes constate que le niveau de détail actuel des plans pluriannuels est insuffisant pour mener une analyse plus approfondie. L'absence d'actualisation des outils de prospective territoriale (voir le [point 2.1.3](#)) limite également les possibilités d'analyse.
- Les plans pluriannuels ne sont pas exploités dans le cadre de l'élaboration des propositions budgétaires. L'administration précise à ce propos que les estimations budgétaires contenues dans les plans pluriannuels sont souvent très imprécises et qu'il n'est pas rare que des projets soient abandonnés ou que de nouveaux projets soient ajoutés. Il lui semble donc peu pertinent d'élaborer ses propres propositions budgétaires sur cette base.
- L'horizon temporel de la programmation traduit une vision politique limitée à la législature. En effet, le plan pluriannuel porte initialement sur une période de 5 ans qui se réduit d'année en année jusqu'à l'élaboration d'un nouveau plan. Il serait plus pertinent dans une perspective de bonne gestion d'avoir une programmation pluriannuelle sur une période glissante.
- Les plans pluriannuels ne font l'objet d'aucun suivi par l'administration, que ce soit en matière de finalisation effective des projets annoncés, de coût de mise en œuvre, ou d'atteinte des objectifs annoncés.

La Cour des comptes considère qu'une programmation pluriannuelle fait sens dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie régionale des parcs d'activités. La Cour attire néanmoins l'attention sur la conception actuelle de cette programmation qui la rend inefficace, voire inutile. En tout état de cause, l'absence de stratégie limite l'intérêt de cette démarche.

À défaut de dispositif soutenant de manière pérenne la mise en œuvre d'une stratégie régionale, le pilotage de la politique des parcs d'activités économiques au cours des dernières années s'est inscrit dans une logique de plans prioritaires et d'appels à projets visant à répondre à des situations

considérées comme problématiques. Ce même mode d'action semble privilégié pour les mesures du plan de relance de la Wallonie relatives aux parcs d'activités économiques. Les arbitrages menés, tant pour la définition des objectifs poursuivis que pour la sélection des projets, relèvent souvent du pouvoir discrétionnaire du gouvernement. La Cour des comptes n'a par ailleurs eu connaissance d'aucune évaluation des plans prioritaires, ni des appels à projets.

Depuis plusieurs années, le gouvernement s'est également fixé pour objectif d'affecter 200 hectares nets par an à l'activité économique. L'administration n'a pas connaissance de la méthode qui a présidé à la fixation de cet objectif quantitatif. Celui-ci n'est par ailleurs pas ventilé entre les différents territoires, ce qui en limite l'intérêt d'autant que les opérateurs restent actuellement à l'initiative des projets. La CPDT estime, dans sa deuxième mission d'expertise clôturée en 2017, que cet objectif est en phase avec la moyenne des ventes annuelles effectuées par les seules intercommunales sur la période 1995-2015, soit 180,5 ha/an²⁴. Le rapport CPDT souligne toutefois que cette moyenne n'était plus que de 123,6 ha/an sur la période 2009-2015. L'objectif de 200 ha/an pourrait donc être excessif si cette tendance se confirme. Ces éléments mettent en évidence l'intérêt et la nécessité de la maîtrise de l'information dans le cadre du pilotage.

Dans sa réponse, l'administration reconnaît que les plans pluriannuels sont des documents synthétiques auxquels elle confère un caractère prospectif. Elle en retire des informations sur les objectifs socio-économiques poursuivis par les opérateurs et les développements de parcs ou les projets d'infrastructures programmés ou souhaités. Elle précise néanmoins que l'élaboration et le traitement actuels des plans pluriannuels sont conformes aux dispositions décrétales. Elle signale enfin que les données contenues dans ces plans devaient être intégrées dans la base de données actuellement à l'étude, permettant ainsi une exploitation plus large dans le cadre d'analyses et de l'élaboration de tableaux de bord.

Concernant l'objectif quantitatif de 200 hectares nets par an, l'administration rappelle que l'étude de la CPDT est une analyse prospective fondée sur une méthode choisie, des paramètres parfois fixés conventionnellement et contenant certains biais. Ce modèle contient par nature un certain degré d'incertitude²⁵ qu'il convient de garder à l'esprit lors de l'exploitation des résultats. L'administration attire notamment l'attention sur le fait que la capacité de réajustement de l'offre a été surestimée par la prise en considération de délais de mise en œuvre opérationnelle des PAE fixés de manière optimiste par rapport à la réalité de terrain.

L'administration signale enfin que les données de l'étude ont fait l'objet d'une actualisation dans le contexte des travaux de mise à jour du SDT.

2.1.5 Conclusions

Les capacités d'analyse et de pilotage de la politique publique sont réduites par le manque de maîtrise de l'information. Celui-ci résulte notamment de l'absence d'un système d'information supportant adéquatement le métier de l'administration, de choix inappropriés dans la collecte et le traitement de l'information auprès des opérateurs et d'un manque de qualité des données fournies

²⁴ Il faut y ajouter les ventes effectuées par les communes, les ports autonomes et la Sowaer dont les données ne figurent pas dans le rapport.

²⁵ À titre d'exemple, l'impact de la crise financière de 2008 est un élément qui peut difficilement être modélisé dans des études prospectives.

par ces derniers. Aucune collecte d'information n'est par ailleurs organisée sur les infrastructures d'accueil pour les entreprises qui ne relèvent pas du décret.

Il n'existe pas de consensus entre l'administration et les opérateurs sur une méthode permettant d'évaluer et d'objectiver les besoins futurs en terrains. Chaque opérateur dispose d'une méthode propre et l'administration wallonne est démunie lorsqu'il s'agit d'émettre un avis d'opportunité sur les demandes de reconnaissance de nouveaux périmètres.

Depuis 1999, aucun des gouvernements successifs n'a actualisé les outils d'aménagement du territoire qui doivent refléter sa stratégie territoriale. Ces documents ne traduisent aucune vision à long terme du développement de l'activité économique sur son territoire et ne permettent dès lors pas de soutenir leur mise en œuvre.

Un des objectifs poursuivis par le décret du 2 février 2017 était de promouvoir une stratégie régionale en matière de parcs d'activités économiques. Le dispositif de programmation pluriannuelle introduit par le décret présente de nombreuses limites qui le rendent inefficace à soutenir la mise en œuvre d'une telle stratégie. Le pilotage reste largement fondé sur une logique de plans et d'appels à projets adoptés en réponse à des problèmes ponctuels et qui laissent une large place au pouvoir discrétionnaire du gouvernement.

Au vu de ces éléments, la Cour des comptes considère que la gestion de la politique des parcs d'activités économiques ne s'inscrit pas dans une vision du développement économique régional.

2.2 Soutien au développement de l'activité économique

2.2.1 Offre de terrains

Les parcs d'activités économiques soutiennent le développement économique de la Région wallonne en permettant aux entreprises de s'installer sur le territoire ou de consolider leur ancrage et de se développer. L'efficacité du soutien au développement économique régional dépend donc de la disponibilité d'une offre immobilière adaptée aux besoins des entreprises et cohérente avec les objectifs de développement économique de la Région.

Faute d'un inventaire centralisé (voir le [point 2.1.1](#)), la Région laisse aux seuls opérateurs le soin de gérer l'offre de terrains qui conditionne largement son développement économique. Par leur découpage territorial et leur structure décisionnelle, les intercommunales de développement économique sont davantage sensibilisées aux besoins des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) implantées dans leur zone d'action respective. Elles ont dès lors très largement axé la création de nouveaux PAE sur les besoins de ces catégories d'entreprises. Ceci n'exclut pas l'existence de zones qui subissent une pression foncière plus élevée et dans lesquelles la disponibilité de terrains devient ou pourrait devenir problématique. L'administration n'est toutefois pas outillée pour détecter ces situations et objectiver la priorisation de projets situés dans les zones où la pression foncière est la plus élevée.

Si les besoins des TPE et PME sont globalement bien pris en considération, il n'en va pas de même de ceux des grandes entreprises. L'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements

étrangers (Awex) considère à ce propos que la Région connaît depuis de nombreuses années une situation de pénurie de terrains de grande superficie²⁶.

Selon l'Awex, cette pénurie de terrains de grande dimension a une double conséquence :

- Il n'est matériellement pas possible de répondre favorablement à la demande de candidats investisseurs étrangers qui sont à la recherche d'une solution d'implantation en Wallonie²⁷. L'Awex reconnaît que la disponibilité de terrains ne suffirait pas à garantir le succès de l'implantation de ces entreprises sur le sol wallon, mais la pénurie tue dans l'œuf toute initiative, car la disponibilité d'un terrain constitue une condition préliminaire au montage de tout projet d'implantation.
- La crédibilité de la Wallonie sur le marché international est affectée par la discordance entre le message institutionnel qui prône l'accueil d'entreprises étrangères, notamment lors de la participation à des foires ou à des missions économiques, et la difficulté d'offrir des solutions concrètes aux candidats investisseurs lorsqu'ils se présentent.

L'Awex considère que les longs délais de mise en œuvre constituent un facteur handicapant supplémentaire, car ils ne permettent généralement pas de répondre à un besoin existant avec des terrains dont l'équipement est en projet ou en cours de réalisation.

Selon la Cour des comptes, plusieurs facteurs ont contribué à ce désinvestissement dans les terrains de grande superficie :

- L'action des opérateurs est centrée sur le tissu économique local, et ils n'ont que peu ou pas de contacts avec les investisseurs étrangers potentiels. Dans ces conditions, ils peuvent rencontrer des difficultés à mesurer l'intérêt des entreprises étrangères pour une implantation sur le sol wallon ou avoir une perception incorrecte des priorités recherchées par ce type d'investisseur.
- Les terrains de grande superficie nécessitent souvent de mobiliser des ressources financières plus importantes pendant une période prolongée. Le coût d'équipement est proportionnel à la superficie du parc d'activités et il n'est pas toujours possible de procéder à un phasage des travaux qui permettrait d'étaler l'investissement dans le temps. Le cycle de commercialisation des grands terrains peut être plus long en raison du nombre limité de projets. Ceci impose aux opérateurs de conserver des actifs immobilisés pendant une période prolongée au détriment de terrains plus faciles à commercialiser, ce qui peut réduire leur capacité d'action.
- Dans un contexte de ressources humaines et financières limitées, les opérateurs sont contraints de prioriser les projets.
- L'attention croissante portée à la préservation de la qualité de vie peut conduire les communes à se désintéresser de l'accueil de grandes entreprises sur leur territoire, car elles estiment que la balance nuisances/bénéfices est défavorable pour leur population.

Ni les opérateurs, ni l'administration ne remettent en question le constat de l'offre limitée de terrains de grande superficie. L'administration ne partage toutefois pas l'analyse de l'Awex quant à l'existence d'une pénurie. Elle en veut pour preuve que les quelques terrains encore disponibles peinent à trouver acquéreur et donne en exemple le site de Caterpillar à Gosselies, pourtant bien situé, dont la reconversion devra finalement reposer sur une activité de loisirs. Selon elle, l'offre est en phase avec le tissu économique wallon qui est majoritairement composé de TPE et PME.

²⁶ Elle définit cette pénurie par le nombre très réduit de terrains d'une superficie d'au moins 10 ha d'un seul tenant immédiatement disponibles.

²⁷ L'Awex reçoit en moyenne une dizaine de demandes par an, dont quatre considérées comme sérieuses.

Elle signale toutefois qu'un appel à projets pour la création de parcs de grande superficie devrait être lancé à l'initiative du gouvernement dans le cadre du plan de relance de la Wallonie.

La Cour des comptes considère que ces divergences d'opinions démontrent l'importance de l'objectivation des besoins et de l'adoption d'une stratégie régionale en matière de parcs d'activités économiques. Sa mise en œuvre devrait en outre être pilotée et coordonnée à un niveau supérieur à celui des opérateurs afin notamment de garantir la cohérence avec la stratégie territoriale qui sera adoptée et d'éviter les phénomènes de concurrence entre sous-régions. La Cour estime en outre que le développement d'une offre de terrains de grande superficie constitue un enjeu d'intérêt régional au vu de l'objectif de réindustrialisation de la Wallonie porté par le gouvernement wallon et dont la concrétisation ne pourra reposer sur les seules PME.

2.2.2 Réactivité de l'adaptation de l'offre

Selon les opérateurs, la durée de mise en œuvre d'un nouveau parc d'activités économiques sur un terrain non bâti se situe entre 10 et 15 ans. Ce délai résulte en partie de la longueur des procédures administratives²⁸ :

- *La révision de plan de secteur*

Cette procédure préliminaire et indépendante de la procédure de reconnaissance du périmètre est de plus en plus souvent incontournable, car les plans de secteur originaux sont devenus obsolètes et ne correspondent plus à une vision prospective de l'aménagement du territoire (voir le [point 2.1.3](#)). Les zones non bâties consacrées à l'activité économique y sont soit trop peu nombreuses, soit mal situées. Cette situation provient en partie du fait que de nombreuses zones destinées à l'activité économique au plan de secteur correspondent à d'anciens sites industriels aujourd'hui désaffectés. La réhabilitation de ces sites dispenserait d'une révision de plan de secteur mais s'accompagnerait d'autres difficultés (voir le [point 2.3.3](#)). La réhabilitation en activités économiques n'est par ailleurs pas toujours l'option la plus pertinente. Le SPW TLPE estime que la révision d'un plan de secteur prend en moyenne 5 ans.

- *La reconnaissance du périmètre*

Il s'agit de la procédure de base prévue dans le décret du 2 février 2017 et son arrêté d'exécution du 11 mai 2017, sans laquelle il n'est pas possible de créer un parc d'activités économiques²⁹. Le décret fixe la durée maximale de la procédure de reconnaissance à 105 jours à dater de la réception de la demande. Sur un échantillon de 20 arrêtés pris entre le 7 mai 2019 et le 23 juin 2022, la Cour des comptes a constaté qu'un délai moyen de 443 jours, soit 4 fois le délai prévu par le décret, s'était écoulé entre la date de la demande et la date de l'arrêté de reconnaissance. L'administration assure pourtant avoir des contacts préliminaires avec les opérateurs pour les assister dans le montage de leur dossier de demande, qui est donc déjà en partie connu de l'administration à son dépôt.

²⁸ La procédure d'expropriation n'est pas mentionnée ici, car elle n'est pas spécifique aux parcs d'activités économiques et n'a pas été examinée dans le cadre de l'audit.

²⁹ Pour mémoire, rien n'empêche un promoteur public ou privé de créer un parc d'activités économiques en dehors du cadre du décret du 2 février 2017, et donc sans reconnaissance préalable d'un périmètre, mais il ne peut dans ce cas prétendre aux subventions régionales.

La Cour des comptes ne dispose pas des informations utiles pour identifier les causes de ces dépassements de délai. L'administration estime toutefois que les délais prévus sont trop courts pour diverses raisons :

- Les ressources dont elle dispose sont limitées. Ce problème est accentué par les ruptures de charges causées par l'adoption de plans d'équipement prioritaires et d'appels à projets par le gouvernement wallon occasionnant des goulots d'étranglement.
- Les dossiers de demande de reconnaissance avec expropriation peuvent se révéler complexes et, parfois, nécessiter la recherche de solutions concertées.
- L'administration est confrontée à une charge de travail supplémentaire liée à la gestion des dossiers d'expropriations relevant du nouveau décret sur l'expropriation du 22 novembre 2018 dont le traitement doit être intercalé dans la gestion des autres dossiers en raison des délais de rigueur imposés.

De manière plus générale, l'administration considère que la rigueur et la précision dans la rédaction et la motivation des actes doit primer sur le respect des délais afin de limiter les risques de contestations.

- *L'octroi de la subvention*

Il intervient après la reconnaissance du périmètre et l'introduction d'une demande de subvention par l'opérateur. Cette demande fait l'objet d'une analyse par l'administration qui porte notamment sur la régularité du(des) marché(s) public(s) passé(s) par l'opérateur et au cours de laquelle le montant du subside est fixé. La Cour des comptes ne dispose pas de statistiques sur la durée moyenne de la procédure d'octroi de la subvention.

Le cadre réglementaire prévoit la possibilité d'une instruction simultanée des procédures de révision de plan de secteur et de reconnaissance du périmètre. Cette instruction simultanée permet d'entamer la procédure de reconnaissance du périmètre sans attendre la finalisation de la révision du plan de secteur et devrait donc permettre de réduire la durée totale de création d'un parc d'activités économiques.

Des instructions simultanées ont été réalisées avec succès par le passé. Les difficultés liées à leur mise en œuvre, notamment en cas de recours, ont toutefois amené les administrations de l'aménagement du territoire et de l'économie à ne plus recourir à cette faculté.

Les opérateurs sont par ailleurs soumis à la réglementation sur les marchés publics, qui peut avoir pour effet d'allonger le temps consacré à la phase d'équipement des parcs d'activités économiques.

La Cour des comptes constate que les délais globaux de mise en œuvre ne permettent pas de mettre rapidement sur le marché des terrains équipés en réponse à des besoins nouveaux et imprévus, ou à des pénuries existantes (ou annoncées). La capacité d'anticipation des besoins constitue aussi un enjeu majeur. Selon l'administration, une comparaison avec quelques pays limitrophes a montré des délais sensiblement identiques.

2.2.3 Visibilité de l'offre

La visibilité de l'offre en terrains équipés et en bâtiments d'accueil temporaire repose principalement sur la publicité faite par chaque opérateur, soit via des canaux propres – typiquement leur site internet – soit via des médias spécialisés. La forme et le contenu de la communication varient d'un opérateur à l'autre. Il n'est pas aisé pour les investisseurs potentiels, belges et étrangers, d'avoir une vision globale de l'offre immobilière à vocation économique sur le territoire régional. Le ciblage à l'aide d'une recherche multicritères est limité, voire impossible.

En 2011, le ministre de l'Économie a inauguré la plateforme internet « Bspace » dont le développement avait été financé par la Région. Ce projet avait pour objectif de rassembler sur un site unique l'ensemble de l'offre immobilière à destination de l'activité économique disponible en Wallonie, que ce soit dans un parc d'activités économiques ou dans une zone portuaire. Le site recense sous un format standardisé l'offre en terrains et en immeubles inoccupés, et fournit un ensemble d'informations sur l'implantation (superficie, etc.) et l'environnement direct (proximité d'autoroute, de gare, etc.). Il était initialement prévu que le site puisse également accueillir l'offre immobilière d'autres opérateurs publics (aéroports par exemple) ou privés. Une page du site est également consacrée à la promotion de la Wallonie.

Le site internet était toujours en ligne à la clôture des travaux d'audit, mais il est devenu presque totalement inutilisable faute de budget alloué à sa maintenance et son contenu n'est plus actualisé par les opérateurs. La Cour des comptes considère que le maintien du site dans son état actuel est contre-productif et est susceptible de nuire à l'image de la Wallonie auprès des candidats investisseurs.

L'administration précise que la reconfiguration du site internet « Bspace » et sa mise aux standards informatiques actuels serait une opération coûteuse. L'option actuellement envisagée est l'abandon du projet et la fermeture du site.

Les opérateurs se montrent globalement favorables à l'idée de centraliser et de diffuser l'offre immobilière sur une plateforme unique, inspirée ou non du site « Bspace »³⁰. Certains d'entre eux évoquent toutefois le risque que les candidats investisseurs s'orientent prioritairement vers les terrains les mieux situés et les mieux équipés alors qu'un terrain a priori moins « intéressant » pourrait rencontrer leurs besoins. Cela pourrait conduire à une utilisation non optimale des terrains disposant de caractéristiques spécifiques (par exemple : accès à la voie d'eau ou au transport par chemin de fer) et à l'accumulation de terrains moins prisés. Ils estiment donc nécessaire de garder la prérogative de pouvoir sélectionner le bien qu'ils proposent à la vente après évaluation des besoins. Les opérateurs souhaitent également être parties prenantes au développement d'une nouvelle solution afin notamment de veiller à ce que le processus d'actualisation soit compatible avec leurs contraintes organisationnelles.

L'Awex considère pour sa part qu'une telle plateforme peut simplifier son travail de veille sur l'offre immobilière et faciliter la recherche de solutions d'implantation au profit d'investisseurs étrangers. La diffusion sur internet présente néanmoins le risque que des investisseurs étrangers se détournent de la Wallonie si aucun bien ne correspond à leurs attentes, alors que des solutions non répertoriées peuvent exister³¹. Il est donc important que cette plateforme soit la plus exhaustive possible et puisse, par exemple, inclure l'offre de promoteurs privés.

L'administration reconnaît que la fermeture du site « Bspace » constituera une perte de visibilité pour la Wallonie et est favorable à l'idée de son remplacement par un autre outil visant un objectif similaire. Elle soulève toutefois la question de savoir si ce type de développement devrait relever

³⁰ Les opérateurs évoquent comme alternative possible le site transfrontalier « [The locator](#) » cofinancé par l'Union européenne et actuellement centré sur l'Euregio Meuse-Rhin. La Société provinciale d'industrialisation (SPI – Agence de développement économique pour la province de Liège) est partenaire du projet et y renseigne actuellement son offre.

³¹ L'Awex évoque notamment le fait que des services publics ou entreprises publiques (par exemple : la Défense, SNCB) disposent d'une réserve immobilière importante dont il n'existe pas d'inventaire centralisé et qui pourrait dans certains cas être mobilisée pour y développer de l'activité économique.

de son initiative et être financé par la Région. D'autres considérations doivent également être analysées au préalable comme l'identification des parties prenantes et de leurs besoins, le lien éventuel entre cet outil et les rapports annuels rendus par les opérateurs dans une perspective de simplification administrative, la charge de travail liée à la gestion des contenus, la responsabilité de l'administration sur les contenus publiés par des tiers, la gratuité pour les annonceurs, etc.

2.2.4 Attractivité des parcs d'activités économiques

Les parcs d'activités économiques comportent des espaces relevant du domaine public qui sont cédés à la commune une fois l'équipement du parc achevé. Cette dernière est donc responsable de la maintenance courante de ces espaces et du maintien de l'ordre et de la sécurité publique. Les opérateurs signalent qu'ils reçoivent de manière régulière des doléances des entreprises installées dans leurs parcs à propos de missions qui relèvent selon eux de la compétence communale. Il s'agit par exemple d'un défaut d'entretien des voiries, de dépôts clandestins d'immondices, d'occupations par les gens du voyage, ou encore d'activités illicites qui engendrent un sentiment d'insécurité (rodéo urbain, commerce de stupéfiants, etc.).

Ces nuisances réduisent l'attractivité des parcs et peuvent avoir une incidence sur le développement économique de différentes façons :

- perte de clientèle pour les entreprises installées dans les parcs ;
- difficultés de recrutement résultant de la mauvaise image des entreprises ;
- difficulté de commercialisation des lots inoccupés.

Les opérateurs considèrent que les ressources limitées des communes leur imposent de réaliser des arbitrages et que ces dernières tendent à concentrer leurs efforts sur les centres urbains et les lieux à plus forte densité de population. Les opérateurs ne sont pas opposés à l'idée d'être davantage responsabilisés dans la maintenance courante des parcs à la condition d'être financés pour le faire.

2.2.5 Syndrome Nimby

Le terme « syndrome Nimby³² » désigne généralement l'opposition de résidents à un projet local dont ils considèrent qu'ils subiront les nuisances. On le rencontre fréquemment lors de la construction d'une ligne haute tension, d'éoliennes, etc. Dans le cas des parcs d'activités économiques, l'opposition citoyenne peut porter sur la création (ou l'extension) du parc ou sur l'implantation de certaines entreprises. Les nuisances invoquées peuvent être liées à l'augmentation du charroi, la pollution (sonore, aérienne, des eaux, du sol, production de déchets), la diminution de la valeur des habitations, etc.

La généralisation de l'usage des réseaux sociaux se traduit par une intensification du phénomène *Nimby* et une opposition qui est de plus en plus structurée et coordonnée (en collectifs citoyens par exemple). L'opposition citoyenne reçoit aussi parfois l'appui des autorités communales, qui peuvent trouver un intérêt à s'opposer aux décisions prises par l'autorité régionale.

³² *Not in my backyard*. Cet acronyme a plusieurs traductions en français, dont « pas dans mon jardin » ou « pas près de chez moi ».

Exemples

- En 2019, des citoyens ont manifesté leur opposition à la création d'un parc d'activités économiques sur la commune d'Erezée (Briscol).
- Un collectif citoyen Vigilance-Pollution-Santé Ghlin s'est opposé à l'implantation d'une entreprise de recyclage de plomb en 2021/2022.
- Des citoyens se sont opposés en 2020 à l'extension d'une entreprise sur le parc d'activités économiques de Frameries. Afin d'éviter toute extension ou installation d'une grande entreprise, les riverains et la commune ont par ailleurs entamé une procédure de modification du plan de secteur pour changer l'affectation en zone artisanale.

La Cour des comptes estime que la prise en considération de l'acceptabilité sociale est dès à présent un enjeu pour le succès des politiques publiques. Elle pourrait en outre conduire à devoir s'écarter de certaines orientations privilégiées pour répondre à des objectifs ciblés. À titre d'exemple, l'aménagement de zones de recul végétalisées par rapport aux habitations peut faciliter l'acceptation du projet d'implantation d'un parc d'activités en zone urbaine mais a pour conséquence de réduire le rapport entre la surface brute artificialisée et la surface nette affectée à l'activité économique (et donc la densification du périmètre). Ceci illustre la nécessité de concevoir une stratégie et de fixer des objectifs multidimensionnels.

2.2.6 Conclusions

Les opérateurs gèrent l'offre de biens immobiliers à destination économique sans supervision ni pilotage par la Région, qui n'est par ailleurs pas outillée pour le faire. Par leur taille et leur localisation, les biens actuellement disponibles sont majoritairement centrés sur les besoins des TPE et PME avec un ancrage local. L'offre de terrains de grande superficie est très limitée, ce qui réduit les possibilités d'accueil de ce type d'entreprises sur le territoire et, selon l'Awex, rend vains les efforts qu'elle déploie pour tenter d'attirer les investisseurs étrangers. La concrétisation de l'objectif de réindustrialisation de la Wallonie pourrait également en être affectée. L'existence d'une véritable pénurie de terrains de grande superficie fait toutefois débat, les différents acteurs ayant une perception divergente des besoins.

Le dimensionnement correct de la réserve de terrains, qui constitue l'offre, est un enjeu d'autant plus important que les délais globaux de mise en œuvre ne permettent pas de mettre rapidement sur le marché des terrains équipés en réponse à des besoins nouveaux, imprévus ou mal estimés.

La publicité de l'offre de terrains repose essentiellement sur les initiatives prises par les opérateurs et ne fait l'objet d'aucune centralisation. Les candidats investisseurs n'ont pas la possibilité d'obtenir rapidement un aperçu des biens répondant à leurs critères sur l'ensemble du territoire wallon.

L'attractivité de certains parcs est réduite en raison d'un défaut d'entretien et de sécurisation par les communes. Le manque d'attractivité peut avoir un impact sur la (re)vente des biens immobiliers inoccupés ainsi que sur l'activité et le développement des entreprises installées dans les parcs.

Les phénomènes d'opposition citoyenne à la création de parcs ou à l'implantation d'entreprises peuvent freiner le développement de l'activité économique, en particulier s'ils ne sont pas correctement gérés et anticipés.

2.3 Interdépendance avec la politique d'aménagement du territoire

2.3.1 Objectifs de la politique d'aménagement du territoire

La création de parcs d'activités économiques est étroitement liée à la politique d'aménagement du territoire. La déclaration de politique régionale (DPR) 2019-2024 annonce dans ce cadre la volonté du gouvernement de réduire la consommation des terres non artificialisées et d'y mettre fin d'ici 2050. Pour y parvenir, il prévoit de mettre l'accent sur les objectifs suivants à court terme :

- réduire la consommation des terres non artificialisées en la plafonnant d'ici 2025 ;
- préserver au maximum les surfaces agricoles ;
- maintenir, réutiliser ou rénover le bâti existant.

Pour ce dernier objectif, une reconversion de 100 hectares de bâti existant par an était reprise dans la révision du SDT adoptée le 16 mai 2019. Si celle-ci a été annulée (voir le [point 2.1.3](#)), l'objectif a été conservé de manière informelle et est régulièrement rappelé par le ministre en charge de l'Aménagement du territoire dans ses réponses parlementaires et ses communiqués de presse. Selon le SDT, les 100 hectares visés concernaient aussi bien les activités économiques que le logement ou d'autres fonctions du territoire. Le SDT préconisait également de développer 30 % des nouveaux parcs d'activités économiques sur des terres déjà artificialisées à l'horizon 2030 et 100 % à l'horizon 2050. Ces deux derniers objectifs semblent avoir été écartés lors du retrait de l'arrêté adoptant la révision du SDT, créant une incertitude quant aux objectifs poursuivis par le gouvernement en matière de reconversion du bâti existant.

Le gouvernement n'a adopté aucune mesure structurelle pour atteindre l'objectif de réduction de l'artificialisation dans le cadre de l'aménagement des parcs d'activités économiques. Les projets de reconversion du bâti existant en parcs d'activités économiques relèvent entièrement de l'initiative des opérateurs.

2.3.2 Création de parcs sur du *greenfield*

L'absence de mesures contraignantes visant à réduire l'artificialisation incite les opérateurs à privilégier la création de parcs d'activités économiques sur du *greenfield*³³. En effet, l'aménagement d'un PAE sur un *greenfield* présente quatre avantages par rapport à l'aménagement sur un *brownfield*³⁴ :

- Facilité de mise en œuvre : un terrain vierge laisse la possibilité aux opérateurs de disposer le PAE de manière à en faciliter la mise en œuvre et l'exploitation. A contrario, un opérateur devra s'adapter aux possibilités laissées par un terrain qui a déjà connu une première affectation.
- Coût : un terrain vierge est moins coûteux à mettre en œuvre puisqu'il ne nécessite pas de frais d'analyse de la pollution, d'étude des bâtiments (stabilité, etc.), de démolition, de réhabilitation et de dépollution. Un terrain vierge représente donc une charge plus faible pour la collectivité.
- Risque : un terrain vierge présente moins d'inconnues quant à son aménagement puisqu'il ne présentera normalement pas de pollution du sol ni la présence d'impétrants.
- Délai d'aménagement : il est plus rapide d'aménager un PAE sur un terrain vierge puisque les opérateurs peuvent directement solliciter la reconnaissance du périmètre sans devoir procéder à des études voire à un assainissement préalable du terrain.

33 Le terme *greenfield* provient d'Angleterre où il est utilisé pour désigner un terrain qui n'a jamais été utilisé auparavant pour la construction (*Definition of greenfield from the Cambridge Business English Dictionary* © Cambridge University Press).

34 Par opposition au *greenfield*, le *brownfield* désigne une zone qui a été utilisée dans le passé pour des usines ou des bureaux, et qui pourrait maintenant être utilisée pour le développement de nouveaux bâtiments (*Definition of brownfield from the Cambridge Business English Dictionary* © Cambridge University Press).

Si, au plan de secteur, la fonction du site visé n'est pas l'activité économique, les opérateurs doivent en solliciter la modification préalablement à la demande de reconnaissance de périmètre (voir le [point 2.2.2](#)). Dans la majorité des cas, il s'agit de changer la destination de terrains agricoles en terrains à destination économique. L'article D.II.45 du CODT prévoit que, lorsqu'une modification de terrain non destiné à l'urbanisation vers du terrain destiné à l'urbanisation est opérée, la superficie de terrain qui n'était pas destinée à l'urbanisation doit faire l'objet d'une compensation proportionnelle.

Il existe deux types de compensations, qui peuvent être employées de manière individuelle ou complémentaire. La première, la compensation planologique, est la plus répandue. Elle consiste à modifier l'affectation de terrains destinés à l'urbanisation en terrains non destinés à l'urbanisation. La fonction des terrains qui ne seront plus urbanisables ne doit pas forcément être de l'activité économique, mais le nombre d'hectares de terrain à compenser doit être identique. Les opérateurs peuvent proposer les zones pouvant faire l'objet d'une compensation, mais le gouvernement se réserve le droit de compenser avec d'autres zones que celles proposées.

Le second type de compensation, la compensation alternative, consiste à limiter ou éviter les conséquences non négligeables³⁵ de l'urbanisation identifiées dans le rapport sur les incidences environnementales (RIE)³⁶. Cette compensation doit être proportionnelle aux conséquences identifiées et ne doit pas forcément se limiter au territoire de la zone à compenser. Les compensations alternatives sont de quatre types :

- Opérationnelle : il s'agit des actes et travaux spécifiques réalisés au sein d'un site à réaménager pour le rendre urbanisable.
- Environnementale : ce sont les mesures de protection de l'environnement au sens large (espaces de transition pour les espèces, recréer des vues exceptionnelles, etc.).
- Énergétique : ce sont les mesures visant à diminuer les consommations énergétiques.
- Mobilité : ce sont les mesures visant à répondre à des besoins ou à améliorer les solutions existantes en matière de mobilité telles que la mise en place d'une ligne de bus.

Selon l'administration de l'aménagement du territoire, les plans de secteur contiennent une réserve d'environ 50.000 hectares de terrains destinés à l'urbanisation en zone d'habitat et en zone d'habitat à caractère rural. L'administration n'a pas communiqué à la Cour des comptes la superficie de terrains destinés à l'urbanisation en réserve pour de l'activité économique. La situation géographique des terrains à destination économique a été définie lors de l'adoption des plans de secteur entre 1977 et 1987. Depuis lors, la situation économique a évolué et d'anciens projets de développement économique identifiés à cette période n'ont plus de raison d'être. Il en découle que des terrains destinés à l'urbanisation pour de l'activité économique ne sont plus adéquatement situés aujourd'hui. Ces terrains sont donc des cibles de choix dans le cadre de la compensation planologique.

³⁵ Il s'agit des « effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs », *Rapport sur les incidences environnementales du schéma de développement du territoire de la Wallonie*, mars 2018, Stratec, p. 10.

³⁶ Conformément à l'Art.D.VIII.33 du CODT, lorsqu'une révision de plan de secteur est sollicitée, un rapport d'incidences environnementales doit être établi par l'auteur du projet. Ce rapport doit décrire et évaluer « les incidences non négligeables probables de la mise en œuvre du plan ou du schéma, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan de secteur concerné ».

La réserve de terrains destinés à l'urbanisation est suffisante pour mettre en œuvre le principe de compensation planologique. Si celui-ci permet d'éviter l'augmentation des superficies artificialisables, il n'a pas pour objectif de réduire l'artificialisation. Il maintient l'équilibre entre les différentes fonctions au sein des plans de secteurs. Le maintien de cet équilibre est évalué dans le cadre du RIE afin de s'assurer qu'aucune fonction du territoire n'est mise à mal par la compensation. Par exemple, créer un déséquilibre important entre les zones à caractère d'habitat et les zones à destination économique. La compensation planologique maintient à niveau le stock de terrains artificialisables.

L'administration précise dans sa réponse que, dans le cadre du projet de réforme du CODT adopté en première lecture, le gouvernement wallon prévoit la modification de l'article D.11.45, § 3, pour y insérer que la compensation planologique doit couvrir au moins 85 % de la superficie de la nouvelle zone destinée à l'urbanisation. Ce projet de modification donne la primauté à la compensation planologique sur la compensation alternative cette modification s'inscrivant dans un objectif de limitation de l'artificialisation des terres.

2.3.3 Création de parcs sur des sites à réaménager

La notion de site à réaménager (SAR) est introduite en 2006 par une modification³⁷ des articles 167 à 169 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Cwatup). Elle a remplacé les notions de sites d'activités économiques désaffectés (SAED) et de sites d'activités économiques à réhabiliter (SAER). Cette nouvelle terminologie n'entendait plus s'appliquer uniquement aux sites d'activités économiques mais également aux autres activités non résidentielles. La définition d'un SAR n'a pas été modifiée lors du remplacement du Cwatup par le CODT. Ainsi, l'article D.V.1 du CODT reproduit la définition de l'article 167 du Cwatup.

Un SAR est défini comme « *un bien immobilier ou un ensemble de biens immobiliers qui a été ou qui était destiné à accueillir une activité autre que le logement et dont le maintien dans son état actuel est contraire au bon aménagement des lieux ou constitue une déstructuration du tissu urbanisé* »³⁸.

Il existe deux types de SAR :

- Les SAR de fait : il s'agit de tout site répondant à la définition du CODT d'un SAR.
- Les SAR de droit : il s'agit des SAR qui ont fait l'objet d'un arrêté de reconnaissance délimitant un périmètre opérationnel officiel. Cette reconnaissance ouvre le droit à un subventionnement pour l'acquisition ou le réaménagement, et elle permet également de déroger au plan de secteur. Le périmètre est dès lors considéré comme une zone blanche sur laquelle n'importe quelle fonction peut être développée (habitat, commerce, activité économique, etc.).

2.3.3.1 Potentiel de reconversion des sites à réaménager

La Région wallonne dispose d'un inventaire des sites à réaménager qui comprend les SAR de droit, les SAR de fait ainsi que des sites à surveiller. Ces derniers sont des sites qui pourraient rapidement tomber dans la définition des SAR ou au contraire rapidement s'en éloigner par un réaménagement léger³⁹. Si la dernière actualisation globale des données date de 2014, l'inventaire des sites

³⁷ Décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon.

³⁸ Article D.V.1, 1°, du CODT.

³⁹ Dans le cadre de l'audit, la Cour des comptes n'a pas pris en compte les sites à surveiller. Les commentaires du présent rapport concernent donc uniquement les SAR de droit et les SAR de fait qui sont rassemblés sous l'appellation SAR.

à réaménager fait l'objet d'actualisations ponctuelles. Cependant, la méthode d'actualisation de l'inventaire et les ressources qui y sont consacrées ne permettent de garantir ni son exhaustivité ni son exactitude. Une vérification réalisée par la Cour des comptes sur quelques sites montre que plusieurs SAR ont déjà fait l'objet d'une reconversion et/ou abritent toujours une activité.

Les actualisations successives de l'inventaire ont régulièrement été accompagnées d'un élargissement des caractéristiques des sites à réaménager à prendre en considération. Ainsi, l'inventaire comprend des sites de natures variées (par exemple, des églises, des stations-service, etc.) et, par conséquent, des sites présentant des superficies de toutes tailles, dont de très petites.

Selon la Depa, la superficie minimale pour l'aménagement d'un parc d'activités économiques est de deux hectares. Le tableau suivant présente la ventilation des SAR selon leur superficie.

Tableau 1 – Classement des SAR de droit et des SAR de fait selon la superficie (en pourcents)

Classes de superficie	SAR de droit	SAR de fait	SAR de droit & de fait
0-2 ha	43,81 %	83,87 %	79,01 %
2-10 ha	33,81 %	12,24 %	14,86 %
10-50 ha	20,48 %	3,49 %	5,55 %
50-100 ha	1,90 %	0,26 %	0,46 %
+ de 100 ha	0,00 %	0,13 %	0,12 %
Total général	100 %	100 %	100 %

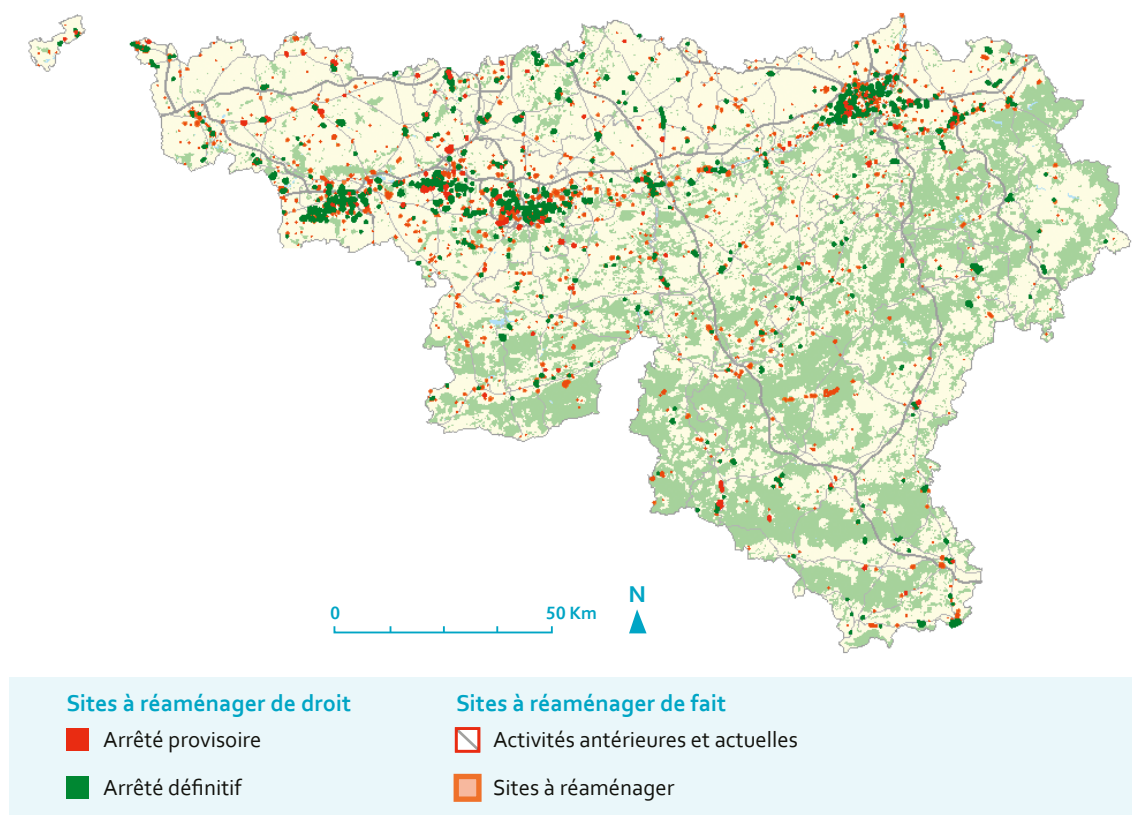
Source : Tableau établi par la Cour des comptes sur la base de l'inventaire des SAR transmis par le SPW TLPE

Seul un SAR sur cinq repris dans l'inventaire dispose de la superficie minimale requise (2 ha) pour être converti en parc d'activités économiques. La proportion est toutefois plus élevée dans les SAR de droit (56 %) que dans les SAR de fait (16 %). Les SAR de plus de deux hectares représentent par ailleurs près de 87 % de la superficie brute cumulée.

D'autres critères que la taille d'un SAR interviennent pour déterminer son potentiel de reconversion en PAE. En effet, les caractéristiques topographiques d'un site peuvent l'exclure des possibilités de reconversion en PAE. Par exemple, une ancienne carrière qui consiste en un creusement conséquent ou un ancien terroir qui présente un dénivelé trop important.

La localisation des SAR est également un critère important. Les SAR sont répartis de manière hétérogène (voir [figure 2](#)) sur le territoire wallon de sorte que tous les opérateurs ne disposent pas d'une réserve de terrains valorisables. Certains peuvent être trop éloignés des réseaux structurants (autoroutes, transports en commun, impétrants, etc.), trop éloignés de la main-d'œuvre disponible ou des clients potentiels ou, à l'inverse, trop imbriqués dans des centres urbains densément peuplés.

Figure 2 – Répartition géographique des SAR de droit et de fait



Source : SPW, IGN via le site WalOnMap⁴⁰

Par ailleurs, les SAR répertoriés appartiennent parfois à des propriétaires privés qui ne sont pas disposés à revendre leur bien, qui ont leur propre projet de reconversion, ou encore qui préfèrent conserver leur bien pour des raisons stratégiques. À ce propos, l'administration estime que la pression fiscale exercée sur les sites inoccupés n'est pas assez forte pour inciter les propriétaires à réaménager ou revendre leur bien.

Ensuite, certains SAR peuvent présenter des contraintes d'aménagement en raison de la présence d'un bâti à conserver pour des raisons esthétiques et/ou historiques. Ces contraintes peuvent avoir une incidence sur la superficie nette disponible.

Enfin, certains sites hébergent toujours une activité.

Exemple

L'intercommunale namuroise de développement économique BEP a réalisé une analyse des 571 SAR situés sur son territoire et n'en a identifié que 15 pouvant être réaménagés en parc d'activités économiques, soit une proportion de 2,6 %.

⁴⁰ La carte dynamique est directement accessible sur le site de WalOnMap via le lien internet suivant : [Cartographie de la répartition des SAR](#).

L'inventaire comporte un indicateur sur le potentiel de reconversion des sites. Celui-ci est classé en activités légères et lourdes, bureaux, logement, commerces, équipements communautaires, espaces verts et autres orientations. Pour chaque type de reconversion envisagée, le site est catégorisé en « à favoriser », « à envisager/neutre » et « à éviter »⁴¹. La catégorisation est réalisée à la suite d'une visite de terrain plus ou moins approfondie⁴². La localisation du site par rapport à une série de variables⁴³ est par ailleurs visualisée sur un logiciel de cartographie.

La catégorisation du potentiel de reconversion n'est pas établie de manière objective. Elle ne repose pas sur une analyse des besoins dans les différentes fonctions du territoire (habitat, commerce, économie, etc.) et n'évalue pas la faisabilité de la reconversion proposée.

Les reconversions envisagées dans l'inventaire ne permettent pas d'identifier spécifiquement les sites à réaménager qui disposent du potentiel de reconversion nécessaire pour être réhabilités en parcs d'activités économiques.

L'inventaire ne permet pas non plus d'identifier des sites adjacents de taille réduite qui peuvent être rassemblés en un seul site de plus grande taille. Une telle identification pourrait être réalisée via une analyse cartographique.

La Cour des comptes considère qu'une évaluation objective du potentiel de reconversion des SAR en PAE devrait être réalisée, en priorité pour les SAR de grande taille. Cette évaluation devrait se fonder sur une catégorisation des sites en fonction de leurs caractéristiques, qui peuvent influencer sur le type d'entreprise qui pourrait s'y installer⁴⁴.

Dans sa réponse, l'administration admet les limites soulevées par la Cour des comptes. Elle signale que l'objectif d'exhaustivité et d'exactitude de l'inventaire des SAR est difficile à atteindre car les sites sont en constante évolution. La méthode d'actualisation évolue au fil du temps et repose à présent sur un service de détection des signes d'activités dans les SAR à l'aide de photos satellites développé par l'Institut scientifique wallon de surveillance, de sûreté et de recherche et développement en environnement (Issep). Ce service permet d'orienter et d'optimiser le travail des agents responsables de la mise à jour de l'inventaire en donnant la priorité à leurs déplacements sur des SAR qui présentent des indications de changement probable. L'information obtenue sur l'évolution du site depuis la dernière mise à jour est également reprise dans l'inventaire.

L'administration se dit en outre attentive à identifier les sites adjacents pour les intégrer dans une réflexion globale de réaffectation de zones. Ces zones ont été récemment cartographiées et peuvent donc être visualisées simplement.

Concernant l'évaluation du potentiel de reconversion des SAR, l'administration reconnaît que les informations contenues dans l'inventaire constituent un point de vue subjectif. Elle estime que les données disponibles par ailleurs, notamment sur le portail cartographique de la Wallonie,

⁴¹ La première catégorisation a été réalisée en 2014 par des universitaires dans le cadre d'un marché public attribué à un consortium composé de Lepur (ULiège), Convento et Walphot qui avait pour objet l'actualisation de l'inventaire des SAR. Depuis lors, la mise à jour de l'ensemble des informations reprises dans l'inventaire est réalisée par le SPW TLPE.

⁴² Parfois, la visite se limite à une évaluation visuelle depuis le portail fermé du site.

⁴³ Les variables observées sont par exemple la proximité des transports en commun, la proximité de la concentration d'habitat, etc.

⁴⁴ Par exemple, la présence d'une voie d'eau, d'une ligne de chemin de fer, d'un réseau de transport en commun, du type d'impétrants éventuellement présents, etc.

permettent aux opérateurs de croiser les périmètres SAR avec l'ensemble des données territoriales disponibles et d'évaluer eux-mêmes le potentiel de reconversion des SAR. La Cour des comptes observe que l'administration n'a pas défini clairement le rôle qu'elle entend jouer dans la réaffectation des SAR.

L'administration signale enfin que, de son point de vue, les sites identifiés comme SAR sont souvent des sites dont la destination initiale ne correspond plus aux besoins actuels.

2.3.3.2 Contraintes spécifiques aux SAR

Les SAR, qui par définition ont déjà connu au moins une exploitation, présentent des contraintes liées à la présence d'infrastructures sur le site (bâtiments, voiries, impétrants, etc.) ou à une pollution des sols et sous-sols. Ces contraintes engendrent des étapes supplémentaires à l'aménagement d'un PAE et alourdissent les coûts.

Durée de mise en œuvre

La Cour des comptes a calculé la durée moyenne d'une procédure de reconnaissance d'un SAR de droit à partir de 120 dossiers traités entre mars 2008 et août 2020. Celle-ci est de 857 jours calendrier⁴⁵. Lorsqu'un SAR de droit est reconnu, une procédure de révision de plan de secteur⁴⁶ n'est pas nécessaire puisque le site est considéré comme une « zone blanche » sur laquelle n'importe quelle fonction peut être implantée (logement, commerce, économique, etc.).

Dans sa réponse, l'administration précise que la durée moyenne d'une procédure de reconnaissance calculée par la Cour des comptes résulte pour partie de délais de réponse parfois élevés des opérateurs qui engendrent des retards importants dans le traitement des dossiers.

Comme évoqué ci-avant, le réaménagement d'un SAR en PAE est plus long que l'aménagement d'un terrain vierge, en raison notamment des étapes préalables à l'aménagement du PAE. Ces étapes peuvent consister en l'analyse des sols, la dépollution, le désamiantage, la démolition, etc. Elles constituent des obligations imposées par le décret Sols⁴⁷ pour connaître l'état réel du sol et, le cas échéant, l'assainir.

Des contraintes supplémentaires peuvent s'ajouter lorsque le projet concerne une friche industrielle de grande superficie. Tout d'abord, lorsqu'il s'agit d'une ancienne décharge ou d'une friche industrielle, la Spaque peut intervenir⁴⁸, que ce soit sur un site appartenant à la Région wallonne ou sur un site privé. En cas d'acquisition du site pollué par la Région wallonne, cette procédure d'achat ainsi que celle de revente qui suit la dépollution allongent sensiblement les délais. Par ailleurs, la Spaque est soumise aux règles en matière de marchés publics et à des contraintes budgétaires, ce qui peut aussi avoir une incidence sur les délais d'intervention.

⁴⁵ Dans le cadre de l'aménagement d'un SAR en parcs d'activités économiques, ce délai s'ajoute au délai moyen de la procédure d'adoption du périmètre de reconnaissance qui s'élève à 495 jours selon le calcul de la Cour des comptes (voir le [point 2.2.2](#)) puisque l'adoption d'un périmètre de reconnaissance est également nécessaire.

⁴⁶ Selon l'administration, la durée moyenne d'une procédure de révision de plan de secteur est de 5 ans.

⁴⁷ Décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols.

⁴⁸ Article 39 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

Ensuite, le montage de projets sur des friches de grande dimension implique la participation d'un nombre important d'acteurs, particulièrement lorsqu'une mixité des fonctions est prévue (bureaux d'étude, SPW TLPE, SPW EER, province, communes, intercommunales, promoteurs immobiliers, etc.). Les projets doivent faire l'objet de phases de négociation, de consultation, de validation, etc. avant d'être mis en œuvre.

Aussi, les grands sites appartiennent parfois à plusieurs propriétaires avec lesquels les opérateurs doivent négocier la valorisation du terrain et le coût de la dépollution.

De plus, les contraintes habituellement rencontrées sur des projets de réhabilitation de sites à réaménager sont proportionnelles à la taille du site.

Enfin, les éventuels recours sont susceptibles d'allonger les délais, voire de mettre en péril la réalisation du projet.

Exemple

Le masterplan « porte ouest » de Charleroi, initié en 2020, est une illustration de ces nombreuses contraintes. Le bureau d'études estime en effet que le site pourra être partiellement mis à disposition à l'horizon 2050 et ne fournit pas de perspective temporelle pour la réhabilitation complète.

Coûts d'aménagement

Les coûts liés à l'aménagement des SAR sont de deux types.

Premièrement, les coûts de gestion de la pollution. Celle-ci présente un risque financier important lorsque le niveau de pollution n'est pas connu a priori. Par ailleurs, le niveau de dépollution exigé⁴⁹ dépend de la nouvelle activité prévue sur le site. Par exemple, le niveau de dépollution requis sera moins élevé pour un projet de renaturation du site que pour l'aménagement en une zone d'activités économiques. Ces dernières nécessitent en effet les niveaux de dépollution parmi les plus exigeants. Les propriétaires de terrains pollués sont tentés de privilégier des aménagements alternatifs, tels que des parkings ou des zones de stockage, qui exigent une dépollution moins importante.

Deuxièmement, les coûts de réaménagement d'un SAR (démolition des bâtiments, extirpation des fondations et des réseaux d'impétrants, etc.). Ils peuvent, selon l'administration, représenter de 3 à 5 fois les coûts de dépollution.

Lorsqu'un SAR est reconnu par un arrêté ministériel, un subventionnement peut être sollicité pour son aménagement. Tant les personnes morales que les personnes physiques, ou encore un partenariat public-privé peuvent solliciter cette reconnaissance et les subsides y liés. Les modalités, les postes subsidiés et les montants diffèrent selon le statut du demandeur. Les intercommunales de développement économique peuvent solliciter un subside pour l'acquisition du site à concurrence de 60 % de la valeur d'acquisition et des subsides pour les actes et travaux à hauteur de 80 % de la 1^{re} tranche d'un million d'euros et 50 % du solde⁵⁰.

⁴⁹ Articles 47 à 51 du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols.

⁵⁰ Les actes et travaux concernent également l'assainissement des sols et les études qui s'y rapportent.

De plus, dans le cadre du décret Sols, une subvention supplémentaire peut être accordée par le gouvernement au propriétaire d'un terrain pour réaliser une étude d'orientation, une étude de caractérisation, un projet d'assainissement ou des actes et travaux d'assainissement. Cette subvention s'élève à un euro pour trois euros investis.

Malgré ces subventions, les opérateurs sont réticents à aménager un parc d'activités économiques sur un SAR en raison des coûts d'aménagements plus élevés et moins contrôlables. Ils n'ont pas la certitude que le total des subsides reçus et des montants issus de la vente des terrains suffira à compenser les coûts d'acquisition et de réaménagement du site. Ce risque est bien moins présent dans le cadre de l'aménagement de terrains vierges puisque le prix d'acquisition est moins élevé et les coûts d'assainissement inexistant.

Les contraintes budgétaires régionales peuvent aussi conduire à une priorisation des projets et/ou un phasage des dépenses dans le temps et ajouter de ce fait une pression financière et temporelle sur les opérateurs qui se lanceraient dans la réhabilitation d'un SAR.

Dans sa réponse, l'administration précise que le gouvernement a prévu deux appels à projets concernant la reconversion de friches industrielles. Il s'agit du projet 143 du plan de relance wallon et de la mesure 12 de la programmation Feder 2021-2027.

2.3.4 Conclusions

Le gouvernement a établi des objectifs politiques en matière d'aménagement du territoire qui visent, d'une part, à réduire l'artificialisation des terres et, d'autre part, à réhabiliter les sites à réaménager. Ces objectifs généraux de réduction de l'artificialisation ne sont toutefois pas traduits en mesures concrètes. Par exemple, si le principe de compensation planologique permet de contrebalancer l'urbanisation de nouveaux terrains, il ne permet cependant pas de freiner l'artificialisation. Le retrait de l'arrêté adoptant la révision du schéma de développement territorial a également engendré une incertitude sur les objectifs poursuivis.

Les opérateurs de développement économique privilégient la création de parcs d'activités économiques sur des terrains vierges plutôt que sur des sites à réaménager en raison de l'absence de contraintes liées à la présence d'infrastructures passées ou de pollution des sols qui impactent la facilité et la durée de mise en œuvre, le coût et le risque financier auquel s'expose l'opérateur.

L'administration tient un inventaire des sites à réaménager. Celui-ci ne comprend toutefois pas d'indicateur objectif relatif au potentiel de reconversion de ces sites en parcs d'activités économiques. Il ne permet pas non plus d'identifier les éventuels sites adjacents de petite taille qui pourraient être rassemblés en un parc d'activités économiques de taille suffisante.

La reconversion d'un site à réaménager en parc d'activités économiques est accompagnée de nombreuses contraintes qui ont une incidence sur le délai de réalisation et le coût total du projet, plus élevés que l'aménagement d'un parc sur un terrain vierge. Ces contraintes sont amplifiées lorsqu'il s'agit d'une friche industrielle de grande superficie.

2.4 Promotion du développement durable

Le gouvernement wallon s'est engagé à faire du développement durable une préoccupation transversale à l'ensemble de ses politiques. L'audit n'a pas pour objet d'examiner l'impact direct ou indirect de chacune d'entre elles sur les parcs d'activités économiques. La Cour des comptes a donc ciblé son analyse sur trois thématiques pour lesquelles des actions spécifiques aux parcs d'activités économiques peuvent être menées, et qui relèvent de la compétence du ministre ayant l'économie et l'aménagement du territoire dans ses attributions :

- l'équipement durable des périmètres de reconnaissance ;
- la densification des parcs ;
- la mutualisation d'infrastructures et de services.

2.4.1 Équipement durable des périmètres de reconnaissance

Le décret du 2 février 2017 contient deux types de dispositions visant à promouvoir l'équipement durable des périmètres de reconnaissance :

- Des dispositions contraignantes qui fixent un cadre minimum à respecter lors de la viabilisation d'un nouveau périmètre. Il s'agit par exemple de l'obligation de prévoir, dans toute demande de reconnaissance d'un périmètre, des équipements éco-performants et de haute qualité⁵¹ et un cahier spécial des charges pour les marchés de travaux contenant des clauses sociales et environnementales. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par le refus du dossier par le gouvernement.
- Une disposition incitative qui prend la forme d'une majoration de subvention de 5 % accordée aux parcs dits « durables »⁵².

L'analyse de ces dispositions mène à diverses observations.

Tout d'abord, la Cour des comptes constate qu'elles ne s'appliquent qu'aux nouveaux périmètres de reconnaissance. La redynamisation⁵³ des parcs existants n'est pas cadrée et est laissée à l'initiative des opérateurs. L'administration estime sur ce point que les opérateurs sont déjà largement sensibilisés à la problématique du développement durable et appliquent de leur propre initiative aux opérations de redynamisation des exigences similaires, voire supérieures, à celles imposées pour les nouveaux périmètres. Elle est peu favorable à l'ajout de dispositions contraignantes spécifiques aux dossiers de redynamisation qui se traduirait inévitablement par une lourdeur administrative supplémentaire, au risque d'allonger les délais. La Cour estime qu'il conviendrait que la Région définisse les orientations qu'elle entend soutenir en matière de redynamisation des parcs d'activités existants, ainsi que les exigences minimales à rencontrer. La réalisation d'un état des lieux des parcs permettrait en outre d'identifier les besoins et de prioriser les projets.

Concernant la majoration de subvention, le choix du mode d'intervention pourrait ne pas soutenir l'objectif recherché de la manière la plus économique. La majoration s'applique en effet à l'ensemble des dépenses de viabilisation et non aux seuls équipements durables, indépendamment de

⁵¹ Les conditions à respecter pour rencontrer ce critère sont fixées par l'article 6, § 2, de l'arrêté du 11 mai 2017.

⁵² Les conditions à respecter pour qu'un parc soit qualifié de parc durable sont fixées par l'article 38, § 6, de l'arrêté du 11 mai 2017.

⁵³ La redynamisation est définie par le décret comme les actes et travaux réalisés pour permettre la rénovation ou l'amélioration des équipements favorisant l'accueil ou le développement d'activités économiques, sur des biens immobiliers situés dans un périmètre de reconnaissance ou nécessaires à la mise en œuvre d'un tel périmètre, destinés à l'activité économique depuis au moins 20 ans et relevant du domaine public ou destinés à y être incorporés.

la part que ceux-ci représentent dans le coût total de viabilisation. La Cour des comptes a en effet calculé que le taux réel de subventionnement du surcoût lié aux équipements durables dépasse les 100 %, dès le moment où ce surcoût est inférieur à 16,7 % du coût d'équipement du parc⁵⁴. Le système retenu présente néanmoins l'avantage de la simplicité de mise en œuvre et de l'absence de surcharge administrative.

Cette observation n'est pas spécifique à la majoration pour parc durable. Le décret prévoit en effet cinq autres situations⁵⁵ pouvant donner lieu à une majoration de subvention selon un mécanisme similaire. Les majorations peuvent être cumulées à hauteur de maximum 20 % des dépenses totales éligibles. Une éventuelle révision du mécanisme d'intervention devrait donc être élargie à l'ensemble de ces majorations.

Toujours à ce propos, la Cour des comptes estime que la liste des équipements, aménagements et installations éligibles pour l'octroi du taux majoré⁵⁶ devrait être revue. En effet, celle-ci comporte l'éclairage public LED, qui est à présent devenu la norme, et l'installation d'une station de carburant au gaz naturel comprimé ou liquéfié⁵⁷, qui ne constitue plus un équipement durable compte tenu de la fin programmée de la commercialisation des véhicules à moteur thermique. Une réflexion sur l'impact en matière de développement durable des équipements repris dans cette liste pourrait par ailleurs utilement être menée et certains d'entre eux pourraient être rendus obligatoires.

2.4.2 Densification des parcs

La densification des parcs, qui consiste à faire cohabiter un nombre plus important d'entreprises sur une même superficie, est un enjeu de développement durable. Elle permet en effet d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes et ainsi de limiter la création de nouveaux parcs. Il n'existe actuellement ni mesure ni indicateur permettant d'objectiver le niveau de densification des parcs⁵⁸. Les opérateurs ont indiqué à la Cour des comptes qu'ils ne collectent actuellement pas les données nécessaires à l'élaboration d'un tel indicateur. Ils reconnaissent toutefois l'existence de situations dans lesquelles l'utilisation du sol est sous-optimale. La majorité de ces situations remontent, selon eux, à une époque où les ventes de terrains aux entreprises étaient dépourvues de contraintes.

Le décret du 2 février 2017 impose aux opérateurs de joindre à toute nouvelle demande de reconnaissance de périmètre une charte urbanistique et environnementale qui doit entre autres viser une densification du périmètre et un taux d'occupation élevé en fonction de la nature des activités. Ce document comporte notamment des éléments d'urbanisme et d'architecture tels que les surfaces constructibles, le gabarit des constructions, les matériaux et couleurs, les aménagements extérieurs, etc.

⁵⁴ Ce calcul est fondé sur l'hypothèse d'un taux de base de 65 % et d'une seule majoration de 5 %.

⁵⁵ Le décret prévoit six situations qui peuvent donner lieu à une majoration de subvention : parc régional, parc spécialisé, parc public-privé ou public-public, parc SAR, parc 2020 et parc durable.

⁵⁶ L'article 38, § 6, de l'arrêté du 11 mai 2017 détermine trois situations qui permettent l'octroi d'une majoration de taux pour parc durable. L'une d'elles concerne les périmètres qui mettent en œuvre au moins cinq des équipements, aménagements ou installations visés à l'article 6, § 2, alinéa 2, dudit arrêté. La Cour des comptes relève à ce propos qu'une erreur matérielle dans l'arrêté renvoie à l'article 5, § 2, alinéa 2 au lieu de l'article 6, § 2, alinéa 2.

⁵⁷ L'administration précise qu'aucune station de carburant au gaz naturel ou liquéfié n'a été installée à ce jour par les opérateurs dans les PAE relevant du décret.

⁵⁸ Le taux d'occupation ne permet pas de mesurer le niveau de densification des parcs, car il reflète les superficies vendues, qu'elles soient bâties ou non.

La portée de cette charte est toutefois limitée, car ce sont les dispositions contenues dans les divers outils d'urbanisme et d'aménagement du territoire⁵⁹ qui priment lors de l'examen des demandes de permis d'urbanisme. Selon l'administration, les opérateurs se limitent donc généralement à reporter dans la charte les dispositions qui existent par ailleurs. Il en résulte qu'une mobilisation et une coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'élaboration des dispositions contenues dans les outils d'aménagement du territoire, dont les communes, sont nécessaires en vue de rencontrer l'objectif de densification des parcs d'activités économiques.

Les opérateurs se disent aujourd'hui attentifs à la problématique de la densification des périmètres. Ils déclarent agir en amont en procédant à une analyse minutieuse des besoins réels des candidats acquéreurs de manière à ne vendre que les superficies nécessaires et en adaptant si nécessaire le parcellaire pour optimiser l'utilisation du sol. Ils tentent par ailleurs d'améliorer la densification des périmètres existants par une récupération foncière de terrains et/ou bâtiments inoccupés auprès des entreprises. L'issue des négociations menées en ce sens est toutefois largement dépendante de la bonne volonté des entreprises. Les opérateurs ne disposent pas des outils juridiques pour procéder à la récupération forcée lorsque le propriétaire refuse de céder son bien⁶⁰. Les opérateurs signalent en outre que les prestations liées à la récupération foncière ne sont pas rentables pour eux car effectuées à titre gratuit. Ils n'agissent en effet pas en qualité d'agents immobiliers rémunérés par une commission sur la vente.

D'autres dispositions imposées aux entreprises comme l'obligation de construire dans un délai déterminé et de respecter un nombre minimum d'emplois à l'hectare contribuent également à la densification des parcs.

L'administration signale que les objectifs de développement durable peuvent être mutuellement concurrents. Ainsi, l'accent mis au cours des dernières années sur l'équipement durable des parcs d'activités économiques s'est traduit par une augmentation significative des superficies perdues qui représentent aujourd'hui en moyenne 25 % de la superficie brute des parcs, contre 15 % auparavant. Il s'agit de superficies retirées de l'activité économique pour être affectées à des infrastructures telles que des pistes cyclables en site propre, des bassins d'orage, des zones vertes, des zones tampon avec les habitations, etc. L'investissement dans des infrastructures durables augmenterait donc la consommation en terres pour une même superficie consacrée à l'activité économique. L'administration estime qu'une réflexion doit être menée sur la manière de mesurer l'artificialisation et de fixer les objectifs qui favorisent la recherche d'un équilibre entre les différentes initiatives en matière de développement durable. La Cour des comptes est également d'avis que la recherche d'un tel équilibre est au cœur de la philosophie poursuivie par le développement durable.

⁵⁹ CODT, guide régional d'urbanisme, plans communaux d'aménagement, guide communal d'urbanisme, etc.

⁶⁰ Le décret du 2 février 2017 définit des clauses qui doivent obligatoirement se retrouver dans les conventions de cession de droits relative à un bien situé dans un périmètre de reconnaissance. En cas de non-respect de certaines de ces clauses ou en cas de cessation de l'activité, le décret dispose que l'opérateur peut procéder au rachat forcé du bien. Les opérateurs signalent cependant que l'application de ces dispositions est problématique et ouvre la voie à d'éventuels recours en raison du manque de précision de la législation.

2.4.3 Mutualisation d'infrastructures et services

La mutualisation d'infrastructures et de services constitue un des objectifs à poursuivre dans le cadre d'une politique de soutien au développement durable. En fonction de leur nature, les projets permettent en effet de contribuer à une utilisation plus rationnelle des ressources, à une réduction des déchets et de la pollution, etc. Les parcs d'activités économiques sont un environnement propice au développement de ce type de projet compte tenu de la concentration d'entreprises dans un périmètre restreint.

Le cadre réglementaire actuel ne contient pas de dispositions spécifiquement destinées à promouvoir les initiatives de mutualisation dans les parcs d'activités économiques. Le décret du 2 février 2017 autorise néanmoins le financement de certains types d'infrastructures mutualisées dans le cadre général du subventionnement de la viabilisation des périmètres de reconnaissance. Les parcs des communes, qui ne sont plus des opérateurs reconnus par le décret, sont donc exclus de l'accès au subventionnement.

Le projet Zelda (zonings à énergie locale durable) qui vise à développer des communautés d'énergie renouvelable dans les parcs d'activités économiques constitue le principal projet d'envergure qui s'inscrit dans la logique de mutualisation. Ce projet, porté de manière transversale par l'ensemble des opérateurs et soutenu financièrement par les ministres de l'Économie et de l'Énergie, devrait à terme concerner plusieurs milliers d'entreprises. Le retard pris dans l'adoption du cadre réglementaire en freine toutefois la concrétisation.

La Cour des comptes est d'avis que l'élargissement des initiatives de mutualisation dans les parcs nécessite l'implication des entreprises qui y sont installées. Les opérateurs ont en effet un champ d'action limité au domaine public et aux parcelles dont ils sont toujours propriétaires. Ils n'ont par ailleurs pas toujours une connaissance suffisante du fonctionnement des entreprises pour identifier les potentialités de mutualisation et la faisabilité des projets. Il existe toutefois plusieurs freins à l'émergence de projets collaboratifs entre les entreprises, notamment :

- L'absence de culture de communication et d'échange entre les entreprises : le partage d'informations peut être perçu comme un risque dans un contexte concurrentiel ;
- La perception insuffisante des bénéfices potentiels liés à la mutualisation d'infrastructures et de services ;
- L'existence d'un seuil critique à atteindre pour assurer la rentabilité économique des projets de mutualisation : toutes les entreprises ne s'installent pas au même moment dans un parc d'activités économiques. Les premières à s'installer n'ont pas d'intérêt économique à investir dans des équipements mutualisés, car le nombre d'utilisateurs est insuffisant pour qu'ils soient rentables. Lorsque le seuil critique est atteint, les entreprises déjà installées qui ont investi dans des équipements individuels préféreront rentabiliser ces derniers plutôt que participer à un projet de mutualisation nécessitant de réinvestir. L'utilisation des équipements existants s'inscrit par ailleurs aussi dans une logique de développement durable ;
- L'absence d'un acteur (personne ou entité) jouant le rôle d'initiateur et de fédérateur ;
- L'impact éventuel de la mutualisation sur l'organisation et les processus internes des entreprises ;
- La problématique de la propriété, de la gestion et de l'entretien des infrastructures mutualisées.

La Cour des comptes estime que la mise en place d'une gestion collective dans les parcs d'activités économiques doit constituer le socle d'une politique visant à promouvoir la mutualisation d'infrastructures et de services dans les parcs d'activités économiques. Elle permettrait aussi de soutenir d'autres objectifs notamment en matière d'économie circulaire, ou d'amélioration de la

fonctionnalité et de l'attractivité des parcs. Le financement de missions d'accompagnement et de conseil et le préfinancement d'infrastructures⁶¹ constituent d'autres pistes de réflexion à envisager pour lever les freins identifiés.

L'administration signale que des initiatives régionales ont été prises notamment au travers de l'Union wallonne des entreprises (UWE) en vue de favoriser le développement de clubs d'entreprises structurés favorisant aussi les échanges entre entreprises au sein d'un PAE. Selon la Depa, il serait nécessaire de créer un cadre légal pour la gestion des parcs d'activités économiques existants de tous types, via notamment une professionnalisation accrue et thématisée, ou en passant par un système avantageux d'implication des entreprises présentes sur les zones d'activités.

2.4.4 Conclusions

Le décret contient des dispositions qui visent à favoriser l'équipement durable des parcs d'activités économiques. Au-delà des aspects contraignants, les opérateurs peuvent prétendre à une majoration de subvention pour parc durable sous certaines conditions. Ce mode d'intervention est inefficace, car le complément de subvention octroyé est calculé sur l'ensemble des dépenses d'équipement et non sur le surcoût lié à la mise en œuvre d'équipements durables.

La densification des parcs d'activités économiques fait partie des stratégies qui contribuent à une gestion plus durable. Le niveau de densification est toutefois déterminé par les dispositions contenues dans les différents outils d'aménagement du territoire auxquelles les chartes urbanistiques et environnementales des parcs d'activités économiques ne peuvent déroger. L'atteinte de l'objectif de densification nécessite donc une concertation et une coordination entre les différents acteurs impliqués dans la définition des règles urbanistiques.

La densification des parcs suppose aussi une récupération foncière de terrains et/ou bâtiments inoccupés. Les opérateurs sont toutefois juridiquement peu outillés pour procéder à la récupération forcée lorsque le propriétaire refuse de céder son bien. Il s'agit d'opérations à l'issue incertaine, souvent lourdes à gérer et dans lesquelles les opérateurs n'ont aucun intérêt financier.

La mutualisation des infrastructures et services dans les parcs est également un objectif à poursuivre. La Cour des comptes est d'avis que la mobilisation des entreprises installées dans les parcs est nécessaire pour exploiter pleinement les potentialités de la mutualisation. L'absence de gestion collective des parcs et d'initiateur/fédérateur constitue toutefois un frein à l'émergence de ce type d'initiative.

⁶¹ Dans la limite des règles européennes en matière d'aides d'État.

Chapitre 3

Subventionnement des parcs d'activités économiques

3.1 Transparence de l'utilisation des deniers publics

3.1.1 Suivi financier des PAE

L'équipement d'un parc peut donner lieu à l'octroi de plusieurs subventions, pour l'acquisition des terrains, le phasage et l'allotissement des marchés, l'ajout d'équipements, les extensions, la redynamisation, etc. L'administration n'organise toutefois pas le suivi financier par parc. Elle le limite en effet au traitement individualisé des dossiers de subventions, de sorte qu'il n'est pas possible de connaître le montant total de l'intervention publique pour chaque parc⁶².

L'administration considère qu'un suivi par parc n'est pas réalisable, ou à tout le moins pas pertinent, pour divers motifs :

- Elle ne dispose pas des données nécessaires pour un certain nombre de parcs, dont ceux qui ont été entièrement ou partiellement équipés avant la régionalisation de la compétence.
- La dépréciation de la valeur de l'argent ne permet pas de sommer et de comparer des investissements étalés sur une longue période.
- L'absence de comptabilité analytique au sein du SPW nécessiterait de mettre en place des outils extracomptables pour réaliser un suivi par parc.
- La réalisation de ce suivi via des outils extracomptables impliquerait une charge de travail supplémentaire dans un contexte de ressources limitées.

La Cour des comptes estime que l'absence de données historiques n'empêche pas la mise en place d'un suivi financier qui porterait a minima sur les subventions octroyées depuis la régionalisation. La Cour fait par ailleurs remarquer que l'application de méthode d'actualisation permet si nécessaire d'effectuer des comparaisons en euros constants.

La Cour des comptes considère que l'organisation d'un suivi financier par parc apporterait davantage de visibilité sur l'utilisation des deniers publics. Elle permettrait en outre de réaliser des analyses financières telles que l'étude comparative et évolutive des coûts moyens d'équipement au mètre carré, l'impact financier de certains choix, par exemple en matière de développement durable, le taux moyen d'écart par rapport aux métrés dans les marchés publics, etc.

La Cour des comptes est également d'avis que le suivi financier des parcs d'activités économiques devrait mettre en lumière le bilan financier dans le chef des opérateurs en prenant en considération les recettes générées par la vente des terrains équipés. Les opérateurs reconnaissent en effet que le subventionnement de l'équipement des parcs d'activités leur permet de réduire le coût

⁶² Le système de référencement des dossiers de subventions permet de retrouver tous les dossiers relatifs à un même parc mais la recherche et la sommation nécessitent un traitement manuel.

de revient des terrains équipés et, ainsi, de dégager un bénéfice lors de leur commercialisation. Les opérateurs disposent librement de ce bénéfice qui peut être affecté au financement d'autres missions. Le respect du principe général selon lequel les subventions doivent être utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été accordées n'est donc pas garanti.

Le bilan financier devrait permettre d'alimenter la réflexion sur le niveau adéquat de subventionnement des travaux de viabilisation et, éventuellement, sur d'autres modes de financement⁶³.

L'administration fait remarquer que l'élaboration d'un tel bilan financier n'est pas sans difficultés. Tout d'abord, elle n'a pas accès aux données financières relatives aux recettes des opérateurs. Ensuite, la commercialisation des terrains d'un parc peut s'étaler sur une très longue période. L'introduction d'une forme de récupération des subsides à partir du seuil de rentabilité imposerait enfin de maintenir les dossiers ouverts de manière presque perpétuelle et constituerait une charge de travail additionnelle. La Depa estime qu'une adaptation des taux de subvention existant et une simplification, voire une suppression, de certaines majorations de subvention constituerait une solution plus efficace et rapide pour adapter le niveau de subvention adéquat des opérateurs. Elle considère qu'une actualisation de l'analyse des prix du marché pratiqués dans les pays et régions limitrophes pourrait éclairer le gouvernement à ce sujet.

3.1.2 Utilisation du budget

La Cour des comptes relève que les crédits budgétaires consacrés à l'aménagement de parcs d'activités économiques sont partiellement utilisés pour le financement de travaux relevant de la compétence du ministre de la Mobilité et des Infrastructures, en méconnaissance du principe de spécialité du budget. Le gouvernement consacre en effet une partie de ce budget au financement de chantiers routiers réalisés par le SPW Mobilité et Infrastructures (MI) tels que des voies de contournement de villes, des accès autoroutiers, etc. Dans ce cadre, une répartition du subventionnement entre le SPW EER et le SPW MI est opérée selon une clé 80-20, 80 % étant à charge du budget de la Depa et 20 % à charge du SPW MI. Les opérateurs ne sont pas consultés quant à la pertinence des travaux envisagés et regrettent que l'enveloppe consacrée aux parcs d'activités soit ainsi ponctionnée.

Le gouvernement justifie le recours aux crédits affectés aux parcs d'activités au prétexte que les travaux financés répondent à des besoins en mobilité nés de la présence d'un PAE.

La Cour des comptes estime, pour sa part, que les infrastructures qui ne sont pas directement situées sur une voie d'accès à un parc d'activités économiques servent l'intérêt général et que leur financement ne relève donc pas des crédits affectés à la politique des parcs d'activités économiques. La Cour fait en outre remarquer que des décisions contradictoires quant à la réalisation du contournement de Perwez ont conduit au financement de travaux inutiles⁶⁴.

⁶³ Par exemple, des avances récupérables liées à un fonds budgétaire.

⁶⁴ Il s'agit en l'espèce de la construction d'un pont qui devait se situer sur le tracé du contournement, mais qui n'est relié à aucune voirie en raison de l'abandon du projet.

3.2 Légalité/Régularité des subventions

3.2.1 Rappel des principes généraux

Les subventions sont soumises à un cadre normatif et budgétaire spécifique, notamment dans le décret WBFIn :

Art. 58. Une subvention ne peut être octroyée que sur la base d'un décret ou d'une disposition spéciale figurant dans le budget des dépenses. Ces subventions peuvent être octroyées aux conditions fixées par le gouvernement.

Dans le cadre de la compétence d'exécution qui lui est attribuée par le décret WBFIn, le gouvernement wallon est chargé de préciser les conditions d'octroi spécifiques à chaque subvention. En outre, les lois organiques régissant chaque subvention peuvent également déléguer au gouvernement certaines compétences relatives à l'exécution de ces subventions ; par exemple de préciser les détails relatifs au montant, à l'étendue ou aux activités subsidiées. Par ailleurs, le gouvernement wallon dispose d'une compétence générale d'exécution de la législation wallonne, conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 sur les réformes institutionnelles (LSRI).

Cependant, cette compétence d'exécution du gouvernement wallon, en matière de subventions, comporte également des limitations importantes. Tout d'abord, dans le cadre de sa mission d'exécution des décrets, le gouvernement est tenu d'agir par voie d'arrêté, conformément aux articles 20 et 84 de la LSRI. Le projet d'arrêté du gouvernement doit être soumis à l'avis préalable de la section Législation du Conseil d'État, et l'arrêté adopté doit être publié au Moniteur belge dès qu'il présente un caractère d'utilité publique.

Ensuite, il est requis que les éléments essentiels de la subvention soient fixés par le législateur. Il s'agit d'un principe constitutionnel, consacré notamment dans la jurisprudence du Conseil d'État, qui précise ainsi que « *l'établissement d'un régime organique de subventions implique que le législateur définisse lui-même les bénéficiaires, l'objet et les activités ou faits pour lesquels la subvention est octroyée, de même que les éléments essentiels qui déterminent le montant et les règles essentielles d'octroi de celle-ci* ».

Le pouvoir d'octroyer la subvention est le plus souvent « sous-délégué », par le gouvernement, à un ministre particulier, de sorte que la décision de subventionnement prend, en principe, la forme d'un arrêté ministériel d'octroi. Puisque la compétence d'exécution est attribuée au seul gouvernement, et non à un ministre en particulier, un arrêté ministériel (AM) doit toujours se fonder sur une délégation prévue dans un arrêté du gouvernement (AGW) antérieur. De plus, afin de respecter le principe de légalité – et la hiérarchie des normes qui en découle – les dispositions de l'arrêté ministériel d'octroi d'une subvention devront toujours être compatibles avec les normes de rang supérieur, et en particulier l'AGW et le décret sur lesquels il se fonde.

D'un point de vue budgétaire, une subvention ne pourra être octroyée qu'à la condition nécessaire – mais non suffisante – qu'une disposition du budget de l'année concernée prévoit et autorise cette dépense. Cette inscription budgétaire préalable et obligatoire ne doit pas être confondue avec le régime des subventions facultatives. En effet, il arrive régulièrement que le budget autorise une dépense publique pour l'octroi d'une subvention, mais sans qu'il existe une réglementation organique dans laquelle seraient fixés les éléments essentiels relatifs aux modalités et conditions de subventionnement. Or, comme cité ci-avant, toute subvention doit être prévue par une loi qui

doit fixer ses éléments essentiels, alors que le budget, bien qu'adopté par le Parlement, n'est pas considéré comme une loi, au sens normatif, mais comme un acte législatif formel. C'est pourquoi, conformément à l'article 58 du décret WBFIn et à l'article 3 de la loi du 16 mai 2003, fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, il est imposé « qu'à défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de ladite allocation ». Cette disposition spéciale prend alors la forme d'un cavalier budgétaire, c'est-à-dire une disposition légale à caractère normatif, mais insérée dans un budget. Les subventions prévues par disposition spéciale insérée dans un budget sont généralement appelées « subventions facultatives », et l'habilitation d'octroyer cette subvention ne vaut donc que pour l'année budgétaire concernée, sans garantie de reconduction, puisque cette disposition spéciale revêt une nature budgétaire et demeure ainsi soumise au principe d'annualité.

3.2.2 Résultats de l'examen d'un échantillon de dossiers

La Cour des comptes a examiné un échantillon non représentatif de douze dossiers de subvention⁶⁵ représentant un total de 2.438.445,27 euros liquidés au cours des années 2020 et 2021. Le montant liquidé correspond le plus souvent à la dernière tranche (solde) de la subvention. Le contrôle a toutefois été étendu à toutes les tranches pour ces dossiers, ce qui représente un montant total de 10.071.972,87 euros⁶⁶. La Cour a constaté des irrégularités dans deux situations.

Appels à projets de redynamisation

La première situation concerne les subventions octroyées dans le cadre d'un appel à projets lancé en vue de mener des opérations de redynamisation des parcs d'activités économiques. Pour mémoire, le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et son arrêté d'exécution du 2 octobre 2004 ne prévoyaient pas la possibilité de subventionner des opérations de redynamisation des parcs existants⁶⁷. Face au constat de la détérioration des infrastructures, le gouvernement wallon a décidé de subventionner des opérations de redynamisation dans le cadre d'appels à projets. Un des dossiers examinés relève de l'appel à projets qui a donné lieu à l'adoption d'arrêtés ministériels d'octroi de subventions en 2014. La Cour des comptes constate que ces arrêtés sont viciés par plusieurs motifs d'illégalité :

- *Absence de fondement légal et réglementaire*

Le fondement légal évoqué dans les arrêtés ministériels d'octroi de subventions est le décret budgétaire pour l'année 2012. Il n'est pas admissible puisque les arrêtés ont été pris en 2014 et le décret budgétaire ne produit ses effets que durant la période budgétaire concernée. L'allocation de base du budget 2014 auquel l'AM fait référence ne présente par ailleurs pas la disposition spéciale requise pour permettre l'octroi d'un quelconque subsidie à destination des PAE.

⁶⁵ La sélection a été effectuée en ciblant les dossiers présentant un décompte final en 2020 et 2021 à partir d'une liste de dossiers établie par l'administration.

⁶⁶ À titre indicatif, le montant total des crédits d'engagement inscrits au budget ajusté 2022 pour le financement de l'équipement de parcs d'activités économiques s'élève à 97 millions d'euros. Ce montant ne tient pas compte du remboursement des annuités pour les projets ayant bénéficié d'un financement alternatif Sowafinal dont le montant s'élève à 34 millions d'euros.

⁶⁷ Cette possibilité est à présent intégrée dans le décret du 2 février 2017.

- *Incompétence de l'auteur de l'acte en raison de l'absence de délégation du gouvernement*
Le préambule de l'arrêté ministériel ne fait état d'aucune délégation du gouvernement wallon qui octroie au ministre le pouvoir d'octroyer la subvention. L'AGW du 17 juillet 2009 portant règlement du fonctionnement du gouvernement wallon, ainsi que l'AGW du 15 décembre 2011 répartissant les compétences entre ministres, cités parmi les fondements réglementaires de l'AM, ne sont pas constitutifs d'une quelconque délégation à un ministre particulier relativement à l'octroi de subvention.
- *Incompatibilité avec les dispositions de l'AGW du 21 octobre 2004 qui n'inclut pas les travaux de redynamisation dans les opérations subsidiables*
Tout arrêté doit être compatible avec les normes supérieures applicables. En l'espèce, le décret du 11 mars 2004 et l'AGW du 21 octobre 2004, continuent à s'appliquer à toute nouvelle subvention accordée à un PAE, dont le périmètre de reconnaissance a été arrêté conformément à leurs dispositions. Or, les travaux de redynamisation, dans un périmètre de reconnaissance déjà établi, ne sont pas prévus dans la liste des opérations subsidiables. Une autorité qui accomplit un acte individuel doit respecter ses propres textes réglementaires qu'elle a adoptés antérieurement. Le cas échéant, et pour autant que le décret du 11 mars 2004 le permettait, il aurait donc fallu, au préalable, modifier les règles fixées dans l'AGW existant du 21 octobre 2004, afin de permettre le subventionnement des travaux de redynamisation sur des périmètres de reconnaissance déjà établis.

Le texte de l'appel à projets et la notification du gouvernement, en tant que tels, n'ont pas la même valeur juridique qu'un arrêté du gouvernement (AGW), bien que ces documents aient été préalablement soumis à concertation au sein du gouvernement wallon. En effet, ces documents n'ont aucun effet juridique, conformément à l'article 20 (LSRI) qui précise que l'exécution des décrets se fait uniquement par voie d'arrêté. Ces exigences formelles pourraient paraître purement accessoires, mais il n'en est rien, car il s'agit bien d'obligations juridiques essentielles au respect du principe de légalité, qui vise notamment à assurer un contrôle efficace de l'action du gouvernement. Les documents de l'appel à projets, bien que présentant des aspects normatifs susceptibles d'intéresser la généralité des citoyens, n'ont jamais été publiés au Moniteur belge. Par ailleurs, tout projet d'arrêté à caractère réglementaire doit être soumis à l'avis de la section législation du Conseil d'État, formalité obligatoire dont la violation peut entraîner l'annulation de l'acte. En l'espèce, les documents concernés n'ont pas été soumis pour avis au Conseil d'État.

Compte tenu de ces éléments, les sommes liquidées dans les deux dossiers examinés, à hauteur de 64.548,61 euros, au profit de l'Ideta constituent des subventions octroyées de manière irrégulière. Par extension, cette irrégularité concerne les dix-sept subventions octroyées dans le cadre de cet appel à projets pour un montant total de 6,1 millions d'euros⁶⁸.

PAE vertical du Val Benoît

La seconde situation concerne l'aménagement d'un PAE « vertical » sur le site du Val Benoît à Liège. Ce concept, qui consiste à assimiler un bâtiment à plusieurs étages à un PAE, n'est défini, ni même simplement mentionné, dans aucun texte de nature réglementaire ou législative en matière de subventions. Il a été introduit dans le préambule de l'arrêté ministériel du 8 mai 2014 qui arrête le périmètre de reconnaissance et d'expropriation du Val Benoît. Ce document stipule que

⁶⁸ Ce montant est estimé d'après les arrêtés de subvention pris lors de l'octroi des subventions. Le montant définitif ne peut toutefois être établi que d'après les décomptes finaux de l'ensemble des subventions, dont la Cour des comptes ne dispose pas.

l'acquisition du bâtiment est assimilée à celle d'un terrain, les couloirs intérieurs du bâtiment à des voiries extérieures, les évacuations d'eaux de pluies et usées à de l'égouttage, les gaines techniques à des impétrants, etc.

L'examen de l'arrêté ministériel du 8 mai 2014 donne lieu aux observations suivantes :

- L'espace vertical n'est pas repris dans le périmètre de reconnaissance établi dans le « plan d'expropriation et de reconnaissance » annexé à l'arrêté.

Selon l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 8 mai 2014, le périmètre de reconnaissance est délimité par les terrains repris dans le « plan d'expropriation et de reconnaissance » annexé à cet arrêté ministériel. Ce plan est toutefois fondé sur le plan parcellaire cadastral, et ne reprend donc que les surfaces au sol. Le préambule de cet arrêté ministériel, présentant les bâtiments comme assimilables à des terrains, au motif qu'il s'agirait d'un « parc d'activités économiques vertical », est donc en contradiction avec les dispositions de ce même arrêté qui établit les terrains relevant du périmètre de reconnaissance comme constitué des seules surfaces au sol.

- Assimiler un bâtiment construit à un terrain est contraire aux articles 552 de l'ancien code civil et 3.63 du nouveau code civil.

La notion de terrain ne saurait être assimilée à un bâtiment construit, puisque toute surface au sol délimitée selon le plan parcellaire cadastral, ne peut constituer qu'un seul et même terrain, et ce peu importe le nombre ou la taille des immeubles construits sur cette surface. Selon le droit commun, « *la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* » (article 552 de l'ancien code civil, article 3.63 du nouveau code civil), de sorte qu'il n'est pas possible que des surfaces superposées à l'intérieur d'un bâtiment constituent chacune un terrain séparé.

- Non-conformité avec les AGW du 21 octobre 2004 et du 11 mai 2017 (applicable à partir de septembre 2017), qui ne permettent pas de subsidier les travaux réalisés à l'intérieur d'un bâtiment destiné à un usage privatif.

Les textes précités excluent de la liste des opérations subsidiées, par principe, les travaux réalisés en dehors de la voirie publique, et surtout dans un bâtiment destiné à un usage privatif. Or, tout arrêté ministériel est tenu de se conformer aux normes supérieures, et ne saurait donc permettre une interprétation extensive susceptible de modifier le sens et la portée de dispositions issues d'un AGW. Un arrêté ministériel ne peut contenir des éléments normatifs réglant de manière générale et abstraite l'exécution d'une norme supérieure (AGW ou décret), contrairement à un arrêté réglementaire soumis à l'avis préalable de la section législation du Conseil d'État.

- Risque de requalification en aides d'État des subventions octroyées dans le cadre d'un « parc économique vertical », et visant à financer la rénovation de bâtiments susceptibles d'être revendus avec plus-value, au bénéfice d'opérateurs publics.

Contrairement à des investissements sur le domaine public, subventionner la rénovation de bâtiments susceptibles d'être revendus avec plus-value pourrait constituer un avantage, en faveur d'une activité économique, octroyé par l'État de manière sélective.

Compte tenu de ces éléments, la reconnaissance du périmètre est entachée d'irrégularités. Par conséquent, les soldes de deux dossiers liquidés au profit de la SPI pour un montant de 578.591,66 euros correspondent à des subventions octroyées de manière irrégulière. Par extension, cette conclusion s'applique à toutes les subventions octroyées sur ce même périmètre dont le montant total est estimé à 15,2 millions d'euros d'après un relevé établi par le SPW EER⁶⁹.

⁶⁹ La Cour ne dispose pas des informations permettant d'établir de manière certaine le montant total des subventions octroyées sur le périmètre du Val Benoît.

3.3 Délais de traitement

La liquidation de la subvention est régie par les AGW du 21 octobre 2004 ou du 11 mai 2017, selon le décret dont relève l'arrêté d'octroi. Les deux AGW disposent toutefois des mêmes conditions de liquidation en ce qui concerne le subventionnement des actes et travaux. Les subsides sont libérés selon quatre tranches, pour autant que certaines conditions soient respectées :

- La première tranche, de 30 % du montant du subside, est libérée sur production de la lettre de l'opérateur qui notifie l'ordre de commencer les travaux à l'entrepreneur.
- La seconde tranche, de 30 % du montant du subside, est libérée lorsque le montant cumulé des travaux atteint 30 % du montant des travaux subsidiés.
- La troisième tranche, de 20 % du montant du subside, est libérée lorsque le montant cumulé des travaux atteint 60 % du montant des travaux subsidiés.
- La quatrième tranche correspond au solde du subside. Il est libéré sur présentation du décompte final de l'ensemble des travaux.

Lorsque les conditions pour la réception d'une tranche de subside sont remplies, les opérateurs adressent une déclaration de créance au SPW EER. La Depa vérifie l'atteinte du seuil pour libérer le paiement à la lumière des états d'avancements remis par l'opérateur. Ceux-ci listent les travaux effectués depuis le précédent état d'avancement. Les montants déclarés dans les états d'avancement sont justifiés par les factures adressées à l'opérateur dans le cadre des travaux subsidiés. Le contrôle de la Depa porte notamment sur l'éligibilité des travaux réalisés.

La Depa encode des déclarations de créance entrantes dans une base de données Access. La Cour des comptes a consulté une extraction de l'encours et a constaté que 103 déclarations de créance étaient en attente de paiement, dont 40 % reçues depuis plus d'un an.

Selon l'administration, aucune norme n'a été définie en matière de délai de traitement des dossiers. Elle précise que les trois premières tranches sont généralement libérées plus rapidement que le décompte final. L'administration réalise en effet uniquement un contrôle sommaire visant essentiellement à s'assurer de la notification à l'entrepreneur de l'ordre de commencer les travaux en ce qui concerne la 1^{re} tranche, et à vérifier que le montant cumulé des travaux éligibles atteint les seuils déterminés pour les tranches 2 et 3. Il arrive toutefois que le paiement des tranches soit retardé pour diverses raisons :

- Les pièces justificatives des montants déclarés n'ont pas été transmises à l'administration.
- Le montant cumulé des travaux est revu à la baisse en raison de l'écartement de travaux non éligibles, avec pour effet de ne plus atteindre le seuil requis pour la libération de la tranche concernée.
- La Depa présente un retard de traitement des déclarations de créance en raison d'une surcharge de travail ou de l'indisponibilité temporaire de personnel.
- La Depa bloque la libération de la 3^e tranche, car elle suspecte que le montant total des travaux sera inférieur à 80 % du montant des travaux subsidiés. En procédant de la sorte, elle évite de devoir mettre en œuvre une procédure de récupération des indus. La Depa fonde généralement sa suspicion sur des déclarations faites lors des réunions de suivi de chantier quant à des diminutions importantes de quantités, des abandons de postes ou d'avenants au marché.

Concernant plus spécifiquement les dossiers de l'échantillon, la Depa avance diverses explications pour justifier les délais de paiement de certains d'entre eux :

- Neuf dossiers concernent des états d'avancement (et non des déclarations de créance) qui se sont retrouvés dans la liste en raison d'une erreur d'encodage.
- Vingt-deux dossiers ont été envoyés pour paiement au SPW Finances, mais le statut du paiement était toujours inconnu en raison de difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du nouveau logiciel comptable à partir du 1^{er} janvier 2022.
- Une vingtaine de dossiers étaient en attente de signature chez le directeur de la Depa, qui effectue un contrôle des décomptes réalisés par les agents traitants avant de libérer les paiements. Le délai de traitement des dossiers dépend donc directement de la charge de travail du directeur.
- Un dossier est en attente d'une décision dans le cadre d'un litige relatif à l'exécution du marché.

L'administration signale en outre que l'allongement des délais de paiement peut résulter d'un manque de complétude de certains dossiers de déclarations de créance qui nécessite des échanges parfois longs avec les opérateurs pour obtenir toutes les pièces justificatives requises. Certains retards résultent également du fait que les opérateurs ont entamé des travaux sans avoir obtenu d'arrêté d'octroi de subside, ce qui nécessite des procédures de régularisation.

La Cour des comptes considère que la base de données des déclarations de créance ne constitue pas un outil de suivi de dossiers suffisamment performant. Elle ne comprend par exemple pas d'information sur l'étape de traitement du dossier. Il est donc impossible de savoir si le traitement du dossier a débuté, s'il est suspendu et, le cas échéant, la cause de cette suspension. La base de données ne renseigne pas non plus les dossiers qui ont fait l'objet d'une demande de renseignement complémentaire et/ou de rectification auprès de l'opérateur et le statut de la réponse. Enfin, l'agent traitant est renseigné d'après une répartition théorique des dossiers et non de l'affectation effective qui peut varier en fonction des disponibilités. Il n'est donc pas possible d'identifier à l'aide de cet outil où se trouve effectivement le dossier.

L'administration admet que la base de données présente des faiblesses et n'est actuellement pas exploitée pour suivre le délai de traitement des dossiers. Elle sollicite depuis plusieurs années le développement d'une application de gestion des subsides. Elle a établi la cartographie des processus à dématérialiser et modélisé ces processus. Cependant, la concrétisation du projet est sans cesse reportée en raison, d'une part, de la volonté d'étendre la portée de l'application à d'autres dispositifs de subsides et, d'autre part, de la priorisation des projets informatiques réalisée par le SPW Digital⁷⁰. Dans l'attente de cet outil, l'administration estime qu'elle n'est pas en mesure d'assurer un meilleur suivi des dossiers.

L'administration traite différemment les dossiers en fonction de leur source de financement. Elle justifie cette différence par les exigences relatives à chaque type de subsides. Par exemple, elle traite en priorité les dossiers qui bénéficient d'une subvention Feder car ceux-ci sont soumis à une date limite de traitement. Elle traite ensuite les dossiers qui bénéficient d'un financement alternatif Sowafinal et enfin les dossiers bénéficiant d'un subventionnement classique. La gestion des déclarations de créances est différente pour ces trois types de subventionnement.

⁷⁰ Cette direction a été mise en place au sein du secrétariat général afin d'accélérer la transformation digitale du SPW et de renforcer la transversalité entre les différents services.

Enfin, l'administration déclare avoir besoin d'un renfort en personnel pour pouvoir réduire ses délais de traitement.

3.4 Conclusions

L'utilisation des deniers publics pour l'aménagement des parcs d'activités économiques manque de transparence. Tout d'abord, l'administration n'est pas en mesure d'établir le bilan financier du développement des parcs d'activités économiques. Elle n'effectue en effet pas de suivi par parc du total des subventions octroyées ni des recettes engrangées par les opérateurs. Le juste niveau de subventionnement des opérateurs ne peut donc pas être évalué. Ensuite, une partie du budget consacré à l'aménagement de parcs d'activités économiques est affectée au financement de chantiers routiers qui relèvent plus d'ouvrages qui profitent à la collectivité que des infrastructures spécifiques aux parcs d'activités économiques.

Des subventions ont été octroyées de manière irrégulière dans deux situations. La première concerne un appel à projets dont les arrêtés ministériels adoptés sont viciés par plusieurs motifs d'irrégularité, dont l'absence de motivation matérielle et formelle et l'incompétence juridique de l'auteur de l'acte. La seconde concerne l'aménagement d'un parc d'activités économiques pour lequel la forme, à savoir un parc « vertical », et les motivations dans l'arrêté ministériel d'adoption du périmètre de reconnaissance ne respectent pas les dispositions réglementaires.

Enfin, l'administration ne possède pas une maîtrise suffisante du délai de paiement des créances et ne s'est pas dotée des outils efficaces pour y parvenir.

Chapitre 4

Conclusions et recommandations

4.1 Conclusions

La Cour des comptes a examiné la manière dont la Région wallonne met en œuvre les parcs d'activités économiques sur son territoire.

Le premier volet de l'audit est consacré à une évaluation de la politique publique suivant quatre thèmes.

Vision du développement des parcs d'activités économiques

La Région ne s'est pas organisée pour avoir une maîtrise suffisante de l'information sur les parcs d'activités économiques, ce qui réduit considérablement ses capacités d'analyse et de pilotage de la politique publique. La création de parcs d'activités a pour but de constituer un stock de terrains qui doit permettre de répondre à la demande pendant une période de 10 à 15 ans, qui est la durée moyenne de mise en œuvre de nouveaux parcs. L'anticipation des besoins constitue donc un enjeu important, mais il n'existe pas de consensus entre l'administration et les opérateurs sur une méthode d'évaluation.

Les outils d'aménagement du territoire doivent fournir aux opérateurs des indications claires sur la manière dont le gouvernement entend développer l'activité économique sur son territoire. Ces outils n'ont toutefois pas été actualisés depuis 1999 et ne sont plus en phase avec la stratégie territoriale du gouvernement, notamment en raison de l'absence d'un consensus large en la matière.

Le gouvernement n'a pas encore concrétisé son intention de définir une stratégie régionale à long terme en matière de parcs d'activités économiques. Le dispositif de programmation pluriannuelle prévu par le décret du 2 février 2017 n'a pas été conçu pour supporter la déclinaison d'une telle stratégie et est actuellement largement sous-exploité. Le pilotage de la politique repose sur une logique de plans prioritaires et d'appels à projets en réponse à des problèmes ponctuels. Il laisse une large place au pouvoir discrétionnaire du gouvernement au détriment d'une approche méthodique et objectivée.

Compte tenu de ces éléments, la Cour des comptes considère que la création des parcs d'activités économiques ne s'inscrit pas dans une vision globale du développement économique au niveau régional.

Soutien au développement de l'activité économique

L'offre est majoritairement constituée de terrains à destination des petites et moyennes entreprises qui ont un ancrage local. Si ce ciblage est en phase avec le tissu économique actuel de la Wallonie, il peut avoir pour conséquence de limiter la capacité d'accueil de grandes entreprises et de freiner la réalisation de l'objectif de réindustrialisation de la Wallonie poursuivi par le gouvernement.

La perception du besoin en terrains de grande superficie ne fait pas l'objet d'un consensus entre les acteurs.

Il n'est pas possible d'apporter une solution rapide si le stock de terrains disponibles ne permet pas de répondre à des besoins imprévus ou mal évalués en raison du délai nécessaire à l'équipement de nouveaux parcs.

Les candidats investisseurs n'ont pas la possibilité de connaître rapidement et de manière centralisée l'offre de biens immobiliers à vocation économique sur le territoire wallon. La publicité repose entièrement sur les initiatives prises individuellement par chaque opérateur sans coordination quant au support, à la forme et au contenu.

Le manque d'investissement de certaines communes dans la gestion courante des parcs d'activités économiques peut en réduire l'attractivité : il est alors plus difficile de vendre les biens disponibles et l'activité des sociétés implantées dans ces parcs peut en être affectée.

Les phénomènes d'opposition citoyenne, tant à la création de nouveaux parcs qu'à l'implantation d'entreprises, peuvent freiner le développement de l'activité économique.

Interdépendance avec la politique d'aménagement du territoire

Historiquement, les opérateurs ont souvent privilégié la création de parcs d'activités économiques sur des terrains qui n'ont jamais été artificialisés. Ce choix s'explique par plusieurs avantages par rapport aux terrains qui ont déjà eu une affectation par le passé : plus rapide, plus simple, moins coûteux, moins risqué, moins contraignant, etc.

Cette pratique n'est pas compatible avec la volonté du gouvernement de favoriser autant que possible la réhabilitation et la réaffectation de sites à réaménager en vue de limiter l'artificialisation des terres.

La traduction de l'ambition du gouvernement en mesures concrètes pourrait se confronter à deux difficultés majeures :

- Le potentiel de reconversion en parcs d'activités économiques des sites à réaménager n'est pas évalué. Il dépend notamment de la proximité de réseaux structurants (impétrants, transports, etc.), de la taille, de contraintes liées à la pollution, etc. La réhabilitation de sites existants impose par ailleurs de maintenir la localisation historique de l'activité économique, ce qui n'est pas toujours pertinent.
- La création d'un parc d'activités économiques sur un site à réaménager allonge, parfois considérablement, le délai de mise à disposition des terrains et coûte plus cher à la collectivité.

Ces difficultés pourraient engendrer une pénurie de terrains à court et moyen terme si elles ne sont pas suffisamment anticipées.

Promotion du développement durable

La majoration de subvention pour parc durable est un mécanisme inefficace, voire contre-productif, car le complément de subvention octroyé est calculé sur l'ensemble des dépenses d'équipement et non sur la part consacrée à des équipements durables. Les opérateurs ont dès lors un intérêt financier à limiter le surcoût lié à l'installation d'équipements durables.

La concrétisation de l'objectif de densification des parcs nécessite qu'il soit décliné en dispositions concrètes dans les différents outils d'aménagement du territoire. Cela suppose une concertation et une coordination entre tous les acteurs impliqués dans l'élaboration de ces documents, dont les communes. Les opérateurs sont juridiquement peu outillés pour procéder à la récupération foncière de biens inoccupés dans les parcs et sont par ailleurs peu intéressés à cette tâche non rémunératrice.

La mutualisation d'infrastructures et de services nécessite une participation accrue des entreprises qui gagneraient à être davantage impliquées dans la gestion des parcs.

Le second volet de l'audit est consacré à l'examen du subventionnement des parcs d'activités économiques.

Transparence de l'utilisation des deniers publics

La gestion financière par l'administration se limite au traitement des dossiers de subventions et au suivi des crédits budgétaires. Le coût de revient des différents parcs d'activités économiques pour le trésor public n'est pas calculé.

Le subventionnement régional de l'aménagement des parcs d'activités économiques permet aux opérateurs de dégager un profit lors de la revente de terrains. Ce profit reste acquis aux opérateurs et peut être affecté au financement de missions sans rapport avec l'objet de la subvention initialement octroyée.

Les crédits affectés au financement de la politique des parcs d'activités économiques sont en partie utilisés pour la création d'infrastructures routières d'intérêt général qui devraient en principe relever de la politique de la mobilité.

Légalité et régularité des subventions

Le ministre a octroyé diverses subventions pour le financement de travaux qui ne pouvaient pas bénéficier d'un subventionnement régional en vertu des dispositions décrétales. Les arrêtés pris dans ce cadre sont frappés de divers motifs d'irrégularité et ont donné lieu au paiement de subventions indues.

Délais de traitement

Des délais de paiement de subvention anormalement longs ont été constatés. L'absence d'outil performant de suivi administratif des dossiers ne permet toutefois pas d'identifier si ce délai est imputable à un manque de diligence de l'administration, à une suspension du traitement en raison d'un dossier incomplet ou erroné, ou à tout autre motif.

4.2 Recommandations

	Recommandations	Destinataires	Point dans le rapport
1	Mettre en œuvre les outils et méthodes pour doter l'administration de la connaissance nécessaire au suivi et au pilotage de la politique des parcs d'activités économiques.	Gouvernement SPW EER	2.1.1 2.1.4
2	Adopter une méthode d'évaluation périodique des besoins qui soutient la mise en œuvre des orientations prises par le gouvernement en matière de développement économique.	Gouvernement SPW EER SPW TLPE	2.1.2
3	Élaborer une stratégie régionale de développement des parcs d'activités économiques et veiller à ce que les programmations pluriannuelles des opérateurs s'inscrivent dans cette stratégie.	Gouvernement SPW EER SPW TLPE	2.1.3 2.1.4
4	Évaluer l'opportunité de développer la capacité d'accueil des entreprises de grande taille sur le territoire wallon.	Gouvernement SPW EER	2.2.1
5	Identifier les pistes qui permettent de réduire le délai de mise à disposition de nouveaux terrains.	Gouvernement SPW EER SPW TLPE	2.2.2
6	Améliorer la visibilité de l'offre de biens immobiliers à destination économique (terrains, bâtiments) pour les candidats investisseurs.	Gouvernement	2.2.3
7	Porter une attention au maintien et/ou à l'amélioration de l'attractivité des parcs d'activités économiques	Gouvernement	2.2.4
8	Concevoir et mettre en œuvre une stratégie de maîtrise de l'artificialisation réaliste qui ne mette pas en péril le développement économique régional. • Évaluer la possibilité de répondre aux besoins en terrains par la reconversion de sites à réaménager en tenant compte des délais et du coût de mise en œuvre. • Mobiliser les opérateurs pour donner la priorité aux projets de réhabilitation et lever, autant que possible, les freins au montage et à la réalisation de ceux-ci. • Identifier les situations et les conditions permettant de recourir à des alternatives à la réhabilitation de sites déjà artificialisés.	Gouvernement SPW TLPE SPW EER	2.3
9	Doter les opérateurs d'outils juridiques qui facilitent la récupération foncière de biens immobiliers inoccupés.	Gouvernement	2.4.2
10	Mettre en place une gestion collective dans les parcs d'activités économiques et soutenir l'émergence d'initiatives de mutualisation d'infrastructures et de services.	Gouvernement	2.4.3
11	Réviser les modalités de subventionnement des parcs d'activités économiques, et le cas échéant des intercommunales, en veillant à la transparence et à l'utilisation rationnelle des deniers publics. Respecter les normes applicables à l'octroi et au contrôle des subventions.	Gouvernement	3.1 3.2
12	Doter l'administration d'un outil informatique de gestion des subventions, et à défaut, améliorer la base de données existante.	Gouvernement	3.3

Annexe

Réponse du ministre



GOUVERNEMENT WALLON

LE CABINET DU VICE-PRÉSIDENT ET MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE, DU COMMERCE EXTÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION, DU NUMÉRIQUE,
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE L'AGRICULTURE,
DE L'IFAPME ET DES CENTRES DE COMPÉTENCE

Namur, le 06 FEV. 2023

Monsieur Philippe ROLAND
Premier Président
Cour des Comptes – Chambre française

Rue de la Régence, 2
B - 1000 - Bruxelles

Personne de contact :
Olivier GRANVILLE
Chef de Cabinet
Tél. : +32 (0)81 321.764
Mail : olivier.granville@gov.wallonie.be

V. Réf.:

Votre courrier du

N. Réf.:

WB/OG/IF/19444

Annexes: 2

Objet : Cour des comptes

Réponse au projet de rapport audit parcs d'activités économiques

Monsieur le Premier Président,

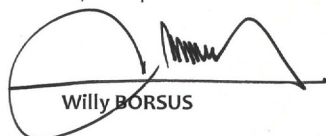
J'ai pris connaissance avec attention du projet de Rapport de la Cour portant sur les parcs d'activité économique en Wallonie, approuvé par la chambre française de la Cour des comptes le mardi 6 décembre dernier.

Je vous prie de trouver, jointe à la présente, la réponse formulée au projet de rapport de la Cour par le SPW EER (Economie), incluant les apports du SPW TLPE (Territoire).

Pour l'essentiel, je rejoins la plupart des analyses faites par les administrations dans leur réponse, qui apportent des clarifications utiles à un certain nombre de constats posés par la Cour.

Je m'en remets aux conclusions que formulera la Cour dans son rapport définitif et y apporterai l'indispensable suivi.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'expression de ma haute considération.


Willy BORSUS

place des Célestines 1 – 5000 Namur
willy.borsus@gov.wallonie.be
Tél. : +32 (0) 81 321 711

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
sur www.courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2023/1128/04

PRÉPRESSE

Imprimerie centrale de la Chambre des représentants

PHOTO DE COUVERTURE

Parc d'activités économiques, Villers-le-Bouillet - Wanze

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

www.courdescomptes.be