

regioS 07/13, article principal

Développement actif de zones d'activités : faire de la place aux entreprises

Pour pouvoir exercer leurs activités économiques, les entreprises ont besoin d'espace – au bon endroit et avec l'infrastructure appropriée. Une offre insuffisante de zones artisanales et industrielles peut freiner le développement économique. Favoriser la disponibilité de surfaces appropriées pour les entreprises constitue donc une tâche importante du développement régional. Divers acteurs et institutions politiques sont concernés au niveau communal, cantonal et fédéral. Les projets correspondants sont souvent complexes et les processus fastidieux. Quel rôle spécifique la Nouvelle politique régionale (NPR) peut-elle jouer ?

Urs Steiger et Pirmin Schilliger – Lucerne

Le programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 pour la mise en œuvre et le financement de la Nouvelle politique régionale (NPR) dit explicitement que la délimitation de surfaces disponibles est une condition importante pour les initiatives d'implantation, et que la NPR peut de ce fait jouer un rôle important pour le développement de zones d'activités. L'aménagement de zones artisanales et industrielles est mentionné comme une priorité de la promotion. La NPR préconise de créer de l'espace pour les activités entrepreneuriales, la création de valeur ajoutée axée sur l'exportation et la création d'emplois. Les aménagements de zones aident une région à exploiter son potentiel de développement économique et à améliorer sa compétitivité.

Grand nombre d'acteurs et de compétences

Le développement actif de zones d'activités, la politique des infrastructures et la promotion économique vont en général de pair. La NPR n'est qu'un aspect parmi d'autres pour les projets d'aménagement. Le cadre légal est défini par l'aménagement du territoire de la Confédération, par les plans directeurs cantonaux et régionaux et par les règlements communaux sur les constructions et l'aménagement. Les offices concernés de la Confédération, des cantons et des communes sont impliqués. Certains projets touchent d'autres politiques sectorielles, par exemple la promotion économique, le tourisme, l'agriculture, la protection de l'environnement, etc. Les propriétaires fonciers sont sollicités au niveau des parcelles individuelles. Le corps électoral enfin a le dernier mot.

« Le seuil d'accès pour les projets de développement de zones d'activités est élevé », constate Markus Schmid, chef de projet promotion économique auprès de l'Office de l'économie et du travail du canton de St-Gall. Schmid se fonde sur une vaste expérience, puisque le canton de St-Gall a déjà achevé avec succès huit projets de développement de zones d'activités et que neuf autres sont en cours. Il en est convaincu : « Si les acteurs concernés – propriétaires fonciers, communes et régions – n'y participent pas tous de bonne grâce, un projet de développement n'a aucun sens. » Il n'est donc pas surprenant que les projets de développement de zones d'activités soient souvent dirigés par les offices cantonaux, par exemple par celui de l'économie et du travail ou celui de l'aménagement du territoire.

Le rôle de la NPR

Martin Fritsch, spécialiste de développement rural et territorial du bureau de conseil emac, à Zurich, considère l'instrument du plan directeur régional comme la véritable clé du succès. Concernant la tâche de la NPR, il estime qu'elle « est un outil important pour inciter les régions à penser et à agir en termes régionaux ». La NPR joue donc un rôle de stimulation, d'accompagnement et de coordination des processus. Elle peut contribuer à l'évaluation d'un projet – par exemple dans le cadre d'une étude de faisabilité – ou, après la décision politique, à la réalisation d'un aménagement. Un projet NPR vise éventuellement à négocier les règles du jeu nécessaires à un projet.

La NPR est ainsi un « catalyseur », une médiatrice ou une intermédiaire. Les aides financières se concentrent sur les mesures d'accompagnement nécessaires au développement des zones d'activités. Elle peut allouer tant des contributions à fonds perdu, par exemple pour des études de faisabilité, que des prêts, par exemple pour le développement de l'infrastructure.

Chaque canton a réglé différemment le rôle exact de la NPR dans la politique de développement des zones d'activités. Alors que Fribourg, les Grisons, le Jura, St-Gall et Vaud lui laissent une grande marge de manœuvre, quelques autres cantons ne classent pas les projets de développement de zones d'activités dans les attributions premières de la NPR. Ces projets relèvent plutôt de la compétence de la promotion économique et de la politique des localisations.

Du développement de zones d'activités à la promotion économique

Les cantons empruntent donc différentes voies pour le développement actif de zones d'activités. Mais il est important que les projets puissent s'appuyer sur une stratégie d'ensemble cohérente qui coordonne les initiatives régionales au-delà des limites communales, régionales et cantonales. Un développement actif des zones d'activités doit de toute façon être un élément de la stratégie économique cantonale et être coordonné avec le concept de développement territorial. De plus, il ne saurait se concentrer uniquement sur le domaine artisanal et industriel. Il inclut aussi l'affectation de surfaces pour le tourisme, l'agriculture, la santé et le bien-être, etc.

Les interfaces du développement actif de zones d'activités avec d'autres domaines d'encouragement sont donc variables. Au-delà de la pure politique foncière, des démarches supplémentaires sont possibles, par exemple la construction de pépinières d'entreprises, de pôles de compétences et de centres technologiques. Elles permettent la densification et donc une utilisation optimale du sol. De plus, les zones concernées fonctionnent comme des concentrateurs du développement régional, où se mêlent facilement plusieurs contenus de promotion principaux de la NPR : création de valeur ajoutée, recherche et développement, transfert de connaissances.

Ces opportunités ne peuvent cacher les quelques obstacles qui guettent les projets de développement de zones d'activités. Les modifications des plans d'affectation, les remaniements parcellaires et les discussions sur la participation aux coûts se déroulent rarement sans conflit. Pour beaucoup de projets, il faut régler des problèmes de coordination entre les participants aux niveaux les plus divers. De nombreux projets ont déjà échoué à cause d'obstacles de ce genre.

Malgré ou justement à cause de ces problèmes, l'aménagement de zones d'activités demande de nouvelles approches interentreprises et intercommunales. Il n'y a pas besoin de créer de nouveaux instruments à cet effet. « Il y a suffisamment de possibilités de collaboration intercommunales en matière de politique foncière dans le cadre de la législation actuelle. La réussite de la mise en œuvre dépend des parties », souligne Martin Fritsch, qui ajoute que le succès d'un projet repose entièrement sur le processus participatif de

planification. Celui-ci demande du temps et mise sur la volonté des parties de continuer à coopérer avec engagement même lorsque des difficultés surgissent.

Etudes de cas

Les moyens de réaliser des développements de zones d'activités ont été étudiés notamment par le projet INTERREG IV B « comunis » (cf. regioS n° 4). Mais les experts ne sont guère en mesure de fournir des principes et une recette valables pour tous les projets. « Chaque développement réussi s'est déroulé différemment », selon Fritsch. Les exemples suivants illustrent à quel point les divers projets peuvent être différents.

- **Zone d'activités pour le val Mesocco GR**

Trois ans après la suspension du trafic aérien sur l'aérodrome San Vittore du val Mesocco, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a signalé en janvier 2006 au canton des Grisons et à la commune que la Confédération souhaitait libérer le terrain de l'aérodrome pour d'autres affectations. Lors d'un vote consultatif en septembre 2007, l'assemblée communale de San Vittore a rejeté l'exploitation civile de l'aérodrome. Cette décision a fait naître un projet de développement économique auprès du canton des Grisons. Avec la commune, la Regione Mesolcina et la Confédération (propriétaire du terrain), l'Office de l'économie et du tourisme (AWT) s'est fixé pour but de transformer cette surface de 30 hectares en une zone d'activités : la plus grande zone de développement continue du sud des Grisons.

Dans une première phase, on a vérifié la faisabilité. Dans la deuxième phase, encore en cours, les acteurs ont élaboré un concept global et un concept de communication. De plus, l'adaptation du plan directeur cantonal, du plan directeur régional et du plan d'affectation communal a été lancée. Il est prévu que les partenaires impliqués consignent leurs visions communes pour le projet dans un protocole d'accord. La deuxième phase se terminera par la votation communale sur le classement en zone à bâtir. « Pour préparer cette votation, la population sera informée de l'importance et des avantages du projet de promotion économique », déclare le chef de projet Paolo Giorgetta. Le passage devant le peuple n'est pas le seul obstacle que ce projet doit franchir : « Au départ, il existait des avis extrêmement divers sur le concept et la mise en œuvre », ajoute Giorgetta. Les acteurs ont dû se mettre d'accord sur le périmètre, l'aménagement, l'organe responsable, la promotion et le financement. Les coûts d'environ 300 000 francs budgétisés pour les phases 1 et 2, sont pris en charge par le canton, la Confédération et la commune concernée dans le cadre d'un projet NPR.

« L'implantation d'entreprises sur l'ancien aérodrome permettra de renforcer non seulement la région Mesolcina-Calanca, mais aussi toute l'agglomération de Bellinzzone, souligne Giorgetta. La zone industrielle projetée revêt donc une importance intercantonale. »

- **Zone d'activités stratégique à Bronschhofen/Wil SG**

En rapport avec la révision du plan de zones effectuée en 2004 et 2005, la commune de Bronschhofen s'est demandé si la zone Gebenloo-Tüfi de 4,3 hectares, délimitée comme « zone résidentielle et artisanale » et « territoire communal restant », ne conviendrait pas mieux à une affectation artisanale et industrielle. Tant dans la région qu'auprès du canton, l'idée a rencontré un vif intérêt, puisque l'espace économique de Wil ne dispose plus guère de grandes surfaces à cet usage. Après plusieurs années de travaux préparatoires au niveau communal, un projet de développement de zone d'activités a été lancé en 2010, dans le cadre duquel on a élaboré les bases de planification, défini les prescriptions d'utilisation et procédé à un remaniement parcellaire. De plus, le territoire est desservi par une nouvelle route. Il s'agissait de gagner l'adhésion d'environ une douzaine de propriétaires fonciers au concept de développement. Aujourd'hui, plus rien ne s'oppose à la commercialisation de la zone. « Des entretiens sont en cours avec des entreprises intéressées qui souhaitent s'implanter sur ce site intéressant en termes de transports », déclare le chef de projet Markus Schmid, de l'Office cantonal de l'économie et du travail. Les aménagistes tablent sur la création – directe et induite – de 300 emplois à plein temps et sur une création de valeur ajoutée de 30 millions de francs.

« L'accompagnement professionnel d'un développeur de zones d'activités et quelques tables rondes réunissant toutes les parties concernées ont été décisifs pour le succès », souligne Schmid. Ce projet a bénéficié d'un apport de 30 000 francs à fonds perdu par le biais de la NPR. Environ 800 000 francs ont été versés à titre de prêt sans intérêt dans le cadre des mesures de stabilisation de la Confédération. Les propriétaires fonciers et la commune ont pris en charge deux tiers des 2,5 millions de francs qu'a coûté le développement.

- **Politique foncière active à Chiètres FR**

Dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local, la commune de Chiètres prévoit trois nouvelles zones industrielles sur 15 hectares au total. Elle vise l'implantation ciblée d'entreprises à haute valeur ajoutée, qui offrent des emplois sûrs et de qualité. Pour pouvoir piloter et influencer au mieux le processus, la commission communale de promotion économique a lancé en 2006 le projet « Politique foncière active ». Ce projet se fondait sur l'idée que la commune devienne, par achat ou échange, l'unique propriétaire des trois zones industrielles. « Car c'est uniquement en qualité de propriétaire que nous pouvons mener une politique foncière vraiment active », souligne Pierre-Alain Sydler, qui était directeur des finances de Chiètres lors du lancement du projet. D'après négociations ont permis de gagner l'adhésion des 36 propriétaires fonciers concernés à une solution. Il fallait calculer la valeur des parcelles selon un modèle obligatoire et arrêter les conditions applicables aux transferts de propriété – achats ou échanges. Il s'agissait en même temps de communiquer le processus et de préparer le terrain au niveau politique. En automne 2010, l'assemblée communale a approuvé les contrats avec tous les propriétaires fonciers.

Mais les transferts de propriété n'entreront en force que lorsque le plan d'aménagement local sera définitivement exécutoire. Après la mise à l'enquête, plusieurs oppositions sont en suspens. Dans le cadre de sa politique foncière active, la commune a octroyé un montant de 11,5 millions de francs pour les contrats d'achat et d'échange. La NPR la soutient par un prêt sans intérêt de 2,8 millions de francs. A moyen terme, Chiètres espère au moins rentrer dans ses frais ou réaliser un bénéfice, au plus tard lorsque le terrain sera revendu et que les nouvelles entreprises installées créeront de la valeur ajoutée, des emplois et des revenus fiscaux supplémentaires.

- **Coordination intercommunale sur les rives du Rhin postérieur GR**

Les sept communes du val Schons du Rhin postérieur manquent de grandes zones artisanales. Les entreprises locales qui veulent se développer sont très limitées. « Nous devons agir si nous voulons les empêcher d'émigrer en plaine », déclare la responsable du développement régional Carmelia Maissen. Il est prévu d'y remédier au moyen d'une zone artisanale intercommunale due à l'initiative de l'association régionale Regio Viamala et de représentants communaux dans le cadre d'un projet NPR. Il est prévu de répartir cette zone artisanale sur trois sites : Zups/Pignia Bad pour les petites entreprises artisanales, Runcs/Andeer pour les grandes entreprises et Nislas, non loin de la célèbre église St-Martin de Zillis, pour les services et les commerces touristiques.

Les citoyens des sept communes grisonnes ont déjà accepté les plans de principe l'année passée lors de votes consultatifs. Diverses vérifications de détail sont en cours. L'organe responsable et le financement sont deux thèmes centraux. Il y a en outre des conflits d'intérêts à régler sur les sites eux-mêmes. A Runcs/Andeer, la zone artisanale prévue affecte par exemple une gravière qui souhaite y exploiter d'autres gisements.

Cette année, les citoyens des communes concernées doivent se prononcer sur les changements d'affectation. Il est prévu de créer l'organe responsable seulement ensuite. Mais le corps électoral des sept communes devra encore voter sur les crédits nécessaires et sur les modifications des constitutions communales. La réalisation de la zone artisanale régionale du val Schons est aujourd'hui en bonne voie, mais n'a de loin pas encore atteint la dernière ligne droite.

Les travaux préparatoires du projet sont budgétisés à 95 000 francs, dont 42 000 sont financés par une contribution à fonds perdu de la NPR, 42 000 par les communes et 11 000 par l'Office du développement territorial des Grisons. Le financement de la mise en œuvre n'est pas encore réglé. Les communes espèrent toutefois bénéficier d'un prêt NPR.

Le succès par la communication

Mettre des zones adéquates à la disposition des entreprises artisanales et industrielles se révèle être un bon moyen de rendre une région attractive pour les entreprises déjà établies et pour les nouvelles, et ainsi d'assurer ou de créer des emplois. Mais cela ne peut vraiment réussir que grâce à une collaboration intercommunale. Les instruments appropriés existent. La compensation des avantages et des charges constitue toutefois aussi un défi, puisqu'elle nécessite des efforts supplémentaires pour trouver des solutions. Franchir les différentes phases d'un projet demande surtout une grande persévérance de la part de ses initiateurs et des politiciens responsables. La communication joue un rôle essentiel puisque les différents acteurs ne sont prêts à s'impliquer jusqu'au bout que s'ils sont convaincus de la plus-value qu'ils tireront du processus. Il en va de même pour les citoyens, appelés aux urnes à une phase ou l'autre. Il faut leur donner des arguments transparents. Il s'agit en même temps de leur faire comprendre que l'ensemble de la région peut tirer profit de mesures ponctuelles. \\\

www.comunis.eu, www.viamalablog.ch