

Une coopération transfrontalière internationale et locale

Actes du colloque « La Fabrique des Métropoles », Liège, 24 – 25 novembre 2018

Guy Vloebergh

Urbaniste OMGEVING cvba

Professeur à l'Université d'Anvers

I. Le contexte Flamand

Dans le domaine de la planification, ce n'est pas une nouveauté d'aborder les problèmes et opportunités spatiales, économiques et sociales à une échelle interurbaine. Politiquement, cela semble toutefois bien plus compliqué.

Au cours des quinze dernières années, un travail important a été réalisé en Flandre afin de délimiter les territoires urbains. En 1997, la *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (Structure Spatiale de la Flandre ; RSV) a permis de concevoir et de développer une politique régionale d'urbanisme. Dans ce cadre, 13 zones urbaines ont été définies, à savoir les régions métropolitaines d'Anvers et de Gand, ainsi que les zones urbaines de Bruges, Louvain, Malines, Turnhout, Hasselt-Genk, Ostende, Sint-Niklaas, Alost, Roeselare, Courtrai et la zone urbaine flamande autour de Bruxelles (Gouvernement flamand, 1997/2004/2011).

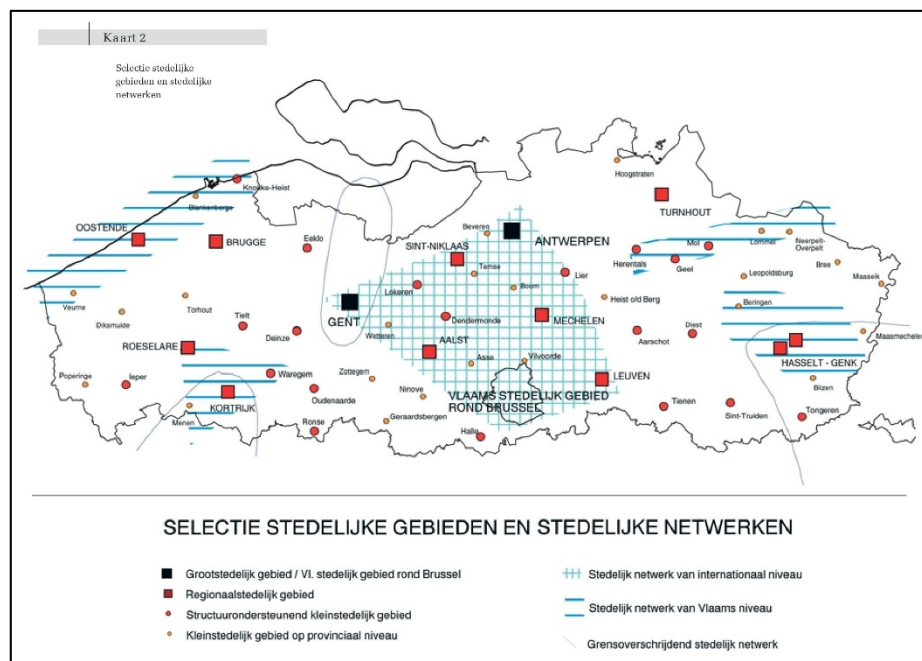


Figure 1. Extrait du *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (Gouvernement flamand, 1997/2004/2011)

La RSV utilise cette identification des zones urbaines pour définir le territoire urbain et pour soutenir la politique régionale d'urbanisme. Pour chaque zone urbaine, un processus de planification a été mis en place en associant les villes à certaines communes avoisinantes sur la base d'une cohérence morphologique et fonctionnelle. Le gouvernement flamand a fortement investi dans ces études, qui ont aidé à identifier des objectifs quantitatifs dans

chaque zone urbaine pour le développement de logements et de zones industrielles. Ce travail a abouti à de nouveaux plans d'affectations du sol, une délimitation définie par les parcelles cadastrales (figure 2) et des programmes d'actions qui permettent leur mise en œuvre. Toutefois, ce travail ne tient pas compte des possibilités de collaborations entre les villes et leurs périphéries, sans même envisager de nouvelles fusions de plus petites communes. Nous savons pourtant que de tels partenariats sont nécessaires pour développer des visions intercommunales qui aboutissent à la concrétisation de projets.

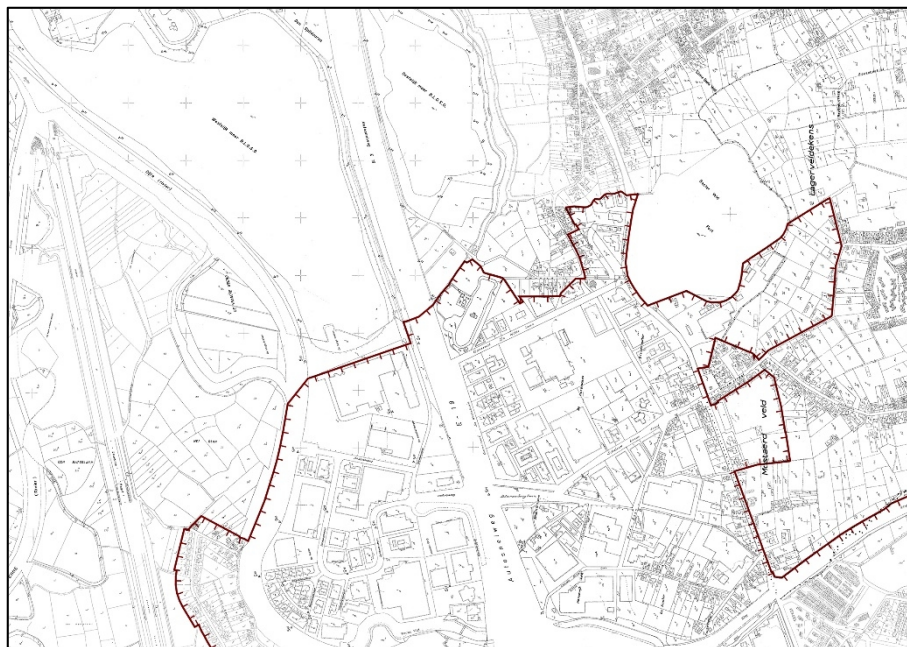


Figure 2. Délimitation de la zone urbaine de Malines (www.ruimtelijkeordening.be)

Une évaluation menée par Vercammen (2017) a démontré que les processus de définition des limites des zones urbaines, à l'exception de la ville de Turnhout, n'ont pas permis d'établir des dynamiques de coopération régionale. Selon cette enquête, les gouvernements locaux ne collaborent que s'ils bénéficient directement de cette coopération. L'étude montre également que les coûts de transaction des négociations – représentant les « coûts » ou les efforts nécessaires pour faire aboutir une négociation – ne compensent pas les bénéfices de cette négociation. Le manque d'informations, les différences politiques, l'incertitude du « retour sur investissement », la difficulté du contrôle mutuel... sont des exemples d'aspects qui augmentent ces coûts de transaction. Pour ces raisons, les hommes politiques locaux de Flandre ne souhaitent pas s'organiser spontanément autour des enjeux régionaux d'urbanisme.

Faisant exception dans ce contexte, Turnhout est un cas intéressant où l'on a réussi à mettre en place une coopération régionale durable. Ce partenariat existe toujours sous le nom de *stadsregio Turnhout*. Il s'agit d'une collaboration entre la ville de Turnhout et les trois communes limitrophes de Beerse, Vosselaar et Oud-Turnhout. Dans le livre *Witboek Beleidsplan Vlaanderen* (Programme d'action flamand, BRV) qui remplacera à terme le RSV, les processus de délimitation des zones urbaines sont abandonnés. Ce plan repose entièrement sur une coopération régionale d'urbanisme purement volontaire. Des questions fondamentales pourraient être formulées car il apparaît qu'une contrainte minimale et/ou une plus-value économique et spatiale sont fondamentales pour les dynamiques de coopération intercommunale. De plus il est important que toutes les autorités compétentes puissent se réunir sur un même pied d'égalité, afin de pouvoir formuler des ambitions d'urbanisme régional.

II. Le projet stratégique *ALBERTKNOOP* (Maastricht/Lanaken)

Le projet stratégique *ALBERTKNOOP* (articulation Albert) est un exemple actuel et fonctionnel de partenariat autour d'un projet stratégique. En 2004, les deux provinces de Limbourg (en Belgique et au Pays-Bas), la commune de Lanaken (Belgique) et la ville de Maastricht (Pays-Bas) ont mis en place une plateforme transfrontalière qui avait pour but de concevoir des plans pour le territoire frontalier entre la Belgique et les Pays-Bas. Ce territoire se trouve en « périphérie » pour chacun des acteurs, mais en même temps au milieu d'une zone de développement interurbain (figure 3). Les multiples demandes spatiales, comme le développement d'une activité liée à l'eau, le développement de nouvelles connexions écologiques et naturelles, des espaces de récréation, la qualité résidentielle ou les flux de circulation nécessitent en effet une approche intégrée.

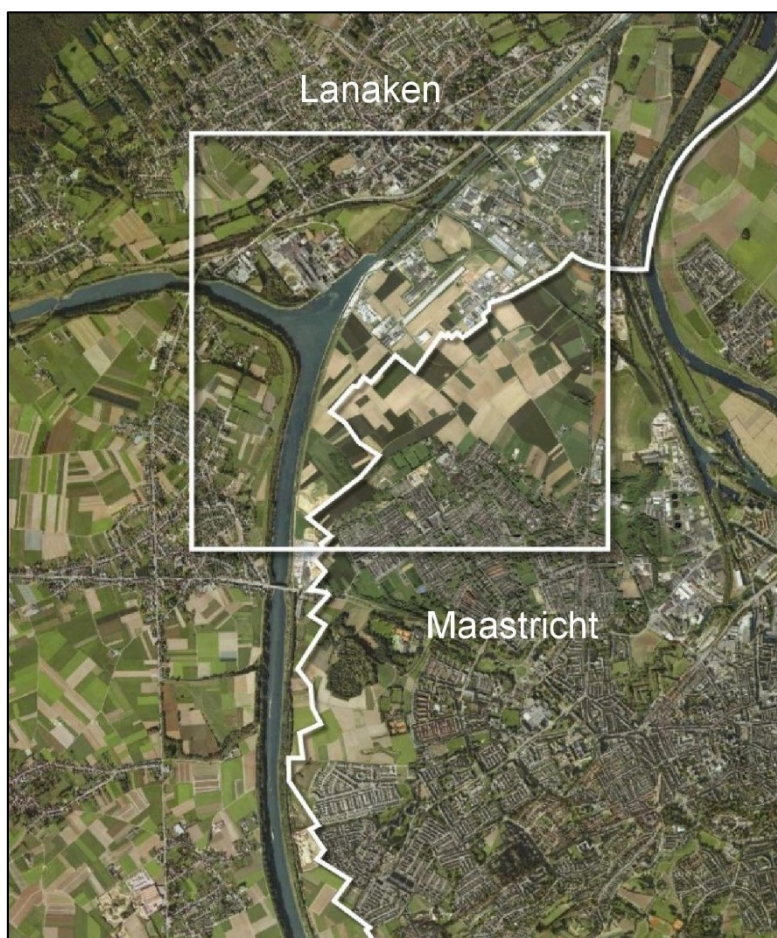


Figure 3. Localisation du projet *ALBERTKNOOP* (Google Earth)

Après quinze années de collaboration réussie dans un environnement institutionnellement « complexe », certaines leçons peuvent être tirées de cette dynamique : quels sont les facteurs de réussite en termes de gouvernance ?, comment impliquer les divers acteurs à différentes échelles ?, comment associer les réflexions à long terme avec des réalisations à court terme ?, comment créer une base pour les projets d'avenir et la réalité actuelle ?, comment contractualiser les engagements ?, comment trouver les fonds nécessaires à la mise en œuvre des projet ?

- En ce qui concerne la gouvernance, la nomination d'un chef de projet indépendant –appelé *manager transfrontalier* – a été un facteur de réussite et de pérennité de la collaboration. Il pilote une équipe de fonctionnaires délégués et est engagé dans l'ensemble du processus. Parallèlement, les administrateurs se réunissent chaque année dans un groupe de pilotage pour prendre les décisions nécessaires, sous une

présidence alternante. Le projet est également un processus dans lequel le *manager transfrontalier* est responsable de la continuité.

- Comment impliquer les divers acteurs à différentes échelles ? En fonction de la nature des différents projets, les différents acteurs sont réunis dans des groupes de travail (temporaires), du Benelux aux gouvernements Flamand et Néerlandais, provinces, communes, entreprises concernées et les résidents locaux.
- Comment associer les réflexions à long terme aux réalisations à court terme ? Pour cela, il est nécessaire de travailler sur trois axes simultanément : (1) définir une vision à long terme afin d'affirmer une vision convaincante pour l'avenir (le concept *ALBERTKNOOP*), (2) réaliser des actions concrètes sur le terrain telles que le développement d'un maillage écologique, la construction d'une piste cyclable transfrontalière, l'adaptation d'un traité, une mise à jour d'un plan d'affectation du sol, etc., et (3) une communication et discussion permanente avec les entreprises et les résidents pour créer des projets portés pour des plans d'aménagements à long et à court termes. Ces trois approches sont en interaction constante (figure 4). Un exemple récent d'action concrète est l'adoption d'une *Benelux Beschikking* qui porte sur la réglementation relative aux nuisances sonores. Un cadre juridique a été élaboré afin de surmonter les différences législatives entre les Pays-Bas et la Flandre et de permettre aux entreprises et aux résidents des quartiers adjacents de jouir d'une juridiction plus intégrée (décision du Comité des ministres du Benelux relative à la limitation des nuisances sonores provenant d'entreprises situées dans la zone d'activité transfrontalière ALBERTKNOOP, Moniteur Belge 11/12/2017).

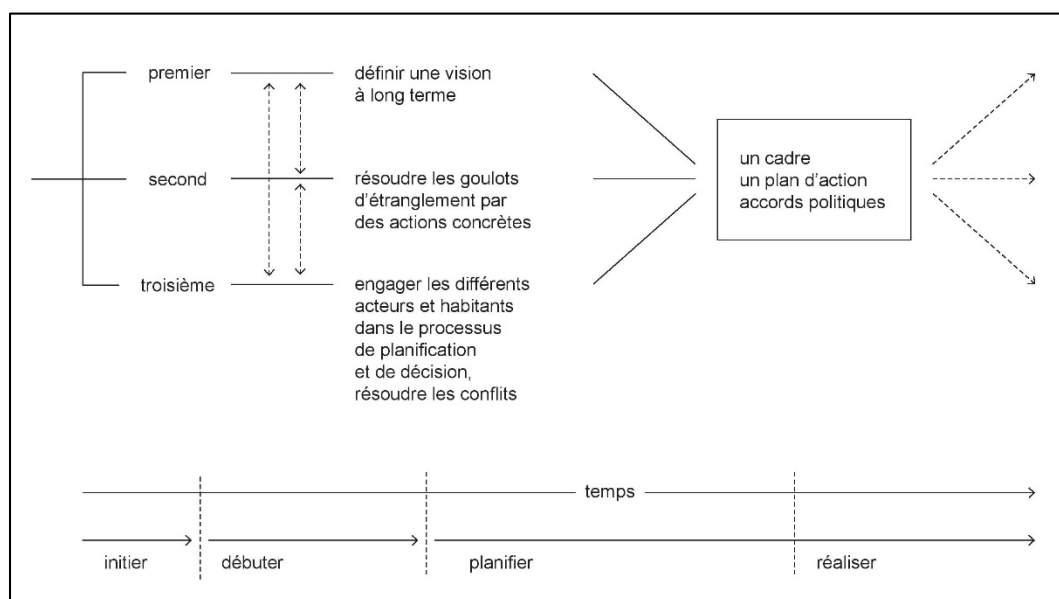


Figure 4. Articulation sur les trois axes d'intervention.

- Comment créer une base pour les projets d'avenir et la réalité actuelle ? En transformant chaque problème en opportunité dans un processus dynamique afin de favoriser la collaboration transfrontalière, apprendre les uns des autres et créer un cadre stable de dialogue et de coopération, en étant à la fois réaliste et visionnaire. Des sous-projets, comme par exemple les travaux de terrassement pour de la réalisation d'un connexion écologique (modification de la structure spatiale) sont particulièrement précieux pour concilier la réflexion à long et à court termes.
- Comment respecter les engagements pris entre les parties ? Tout projet demande des engagements des différents acteurs. Il s'agit en premier lieu des partenaires du projet *ALBERTKNOOP*, mais aussi d'autres parties

prenantes. Ces engagements sont repris dans une *déclaration d'engagements* qui fait l'objet d'un monitoring et est mise à jour fréquemment (Figure 5). À la suite des élections à différents niveaux de gouvernement, tant en Flandre qu'aux Pays-Bas, de nouveaux administrateurs se réunissent régulièrement autour de la table : dans ce cas, la déclaration d'engagement assure également la continuité souhaitée pour la poursuite du projet.



Figure 5. Signature de la déclaration d'engagement en Janvier 2018

- Comment trouver les fonds nécessaires ? Trouver l'argent pour la réalisation des études, la planification et la réalisation d'actions concrètes est une question prioritaire à laquelle une demande est adressée à toutes les politiques, les programmes de subventions Européennes, les fonds flamands, les subventions provinciales et les contributions locales des partenaires du *ALBERTKNOOP*. Pour chaque action décidée, un accord financier spécifique est établi.

Bibliographie

Gouvernement Flamand, 1997/2004/2011. *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, version coordonnée, Bruxelles
Gouvernement Flamand, 2016. *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Bruxelles
Vercammen, Jannes, 2017. *Masterproef 'stadsregionale samenwerking, een evaluatie van de stedelijke afbakeningsprocessen*, Universiteit Antwerpen, faculteit Ontwerpwetenschappen, opleiding Master in de Stedenbouw en Ruimtelijke Planning, Antwerpen