

# **L'impact de la frontière nationale sur les processus de planification locale, le cas de la métropole lilloise franco-belge**

Jef Van Staeyen

*Ce texte est la reprise de celui publié en 1998 dans JACQUOT, Henri et MARCOU, Gérard (éd.), "L'Urbanisme transfrontalier, droit et pratiques", l'Harmattan.*

*Il est basé sur l'étude réalisée en 1995 et 1996 à l'Université de Gand "L'impact de la frontière nationale sur les processus de planification locale".*

## **I. Le territoire concerné**

Le territoire de la métropole lilloise franco-belge, objet de mon intervention, est constitué d'un arrondissement français (celui de Lille), deux arrondissements wallons (ceux de Tournai et Mouscron), et trois arrondissements flamands (ceux de Courtrai, Ypres et Roulers).

Cette délimitation géographique peut avoir quelque chose d'arbitraire, surtout dans une région urbanisée comme la nôtre, qui offre rarement de limites claires et franches (à part celle de la Mer du Nord), ou dans un colloque comme celui d'aujourd'hui, qui s'intéresse précisément au dépassement des frontières (et pourquoi pas à celui des limites plus locales?).

Cette délimitation est surtout pratique, car ce territoire franco-belge a l'avantage d'être retenu par cinq structures intercommunales, depuis 1991 réunies en COPIT (ou Conférence permanente intercommunale transfrontalière) pour être le périmètre de référence de leurs actions de coopération. C'est le territoire d'une métropole européenne en devenir.

Parmi les initiatives de la COPIT figure d'ailleurs l'élaboration prochaine d'un schéma transfrontalier d'aménagement et de développement (STAD), qui sera un document de planification volontariste et stratégique.

« *Périmètre de référence* » car le dépassement des anciennes frontières ne doit pas devenir le prétexte pour inventer de nouvelles limites. Le projet de métropole transfrontalière n'a pas de limites franches et univoques.

Ce territoire franco-belge de 6 arrondissements ou de 165 communes (dont 125 sont françaises) compte 1.800.000 habitants sur 2.500 km<sup>2</sup> (soit une densité de 720 habitants par km<sup>2</sup>). Il est couvert d'un système dense d'agglomérations, de villes, de villages et de hameaux. Il ne comprend pas d'événements naturels ou paysagers importants. Il est, depuis plusieurs siècles déjà, entièrement exploité ou mis en valeur. Pour simplifier, on peut parler d'une pression humaine forte dans un site maniable, voire fragile.

Depuis bientôt 25 ans, ce territoire est entièrement couvert de documents réglementaires de planification spatiale, élaborés en exécution des droits respectifs des deux pays.

Pour la partie belge, il s'agit de la loi organique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme de 1962, qui a notamment conduit aux Plans de secteur (ou *Gewestplannen*) de :

- Courtrai (novembre 1977),
- Mouscron-Comines (janvier 1979),
- Ypres-Poperinge (août 1979),
- Roulers-Tielt (décembre 1979) et
- Tournai-Leuze-Péruwelz (juillet 1981).

Les dates renvoient aux arrêtés royaux des plans définitifs. Les arrêtés ministériels des projets leur sont antérieurs de trois ans environ.

Ces Plans de secteur sont souvent complétés (voire modifiés) par des Plans particuliers d'aménagement, à l'échelle d'un îlot ou d'un quartier. Quelques communes disposent également d'un Plan général (c'est-à-dire communal) d'aménagement.

En France, la loi de 1967 a permis d'élaborer des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain (SDAU, celui de l'arrondissement de Lille a été approuvé en 1973) et des Plans d'Occupation des Sols (POS; le premier POS de la Communauté urbaine de Lille a été approuvé en 1975).

## **II. Le cadre réglementaire et les documents de planification en présence**

À ce jour, le cadre légal et réglementaire est quelque peu différent. Il se caractérise par :

- la régionalisation en Belgique (aussi appelée fédéralisation), qui situe les compétences *législatives* au niveau régional (ce qui permet de dire qu'il y a désormais *trois* systèmes nationaux dans notre territoire franco-belge) ;
- la décentralisation en France, où l'essentiel des compétences *exécutives* a été transféré aux communes (ou à leurs regroupements) (l'Etat se gardant certaines compétences exécutives et toutes les compétences législatives) ;
- la refonte du cadre légal en Flandre, qui introduit pour les trois niveaux politiques et administratifs existants (régional, provincial et communal) deux types de plans, l'un stratégique, l'autre opératoire et réglementaire ;
- l'évolution progressive du cadre légal en Wallonie.

Ces dernières années, le territoire de la métropole lilloise franco-belge a fait l'objet de plusieurs exercices de planification stratégique ou réglementaire, et ceci à différents niveaux.

- Le Schéma directeur de l'arrondissement de Lille a été mis en révision en octobre 1991. Si tout va comme prévu, le Syndicat mixte pour la révision du schéma directeur et l'Agence d'urbanisme (respectivement établissement délibérant et structure technique) pourront conclure ce processus mi-1997.
- Le Plan d'occupation des sols de la Communauté urbaine de Lille a fait l'objet d'une procédure de révision de 1989 à 1993 (il s'agissait de sa 3<sup>ème</sup> mise en révision globale, accompagnée de plusieurs modifications partielles).
- La Région Wallonne a fait établir un (premier) Plan régional d'aménagement du territoire wallon (PRAT). Ce document, dont le projet a été élaboré par le SIWAT (structure regroupant les neuf intercommunales wallonnes d'aménagement du territoire), sert maintenant de base à l'élaboration, par l'administration wallonne, d'un Schéma de développement de l'espace régional (SDER).
- La Région Flandre a fait élaborer, par une équipe d'universitaires, en 1992-1993, un projet de Plan de Structure régional. Ce projet anticipe la refonte du cadre légal, actuellement en cours.
- Toujours en Flandre, les douze communes de l'arrondissement de Courtrai ont engagé l'élaboration d'un plan intercommunal d'aménagement (le GAPAK). Ce processus est conduit par l'intercommunale Leiedal. L'initiative courtraienne d'élaborer un plan intercommunal constitue une première pour la Belgique.
- Les Régions Flandre et Wallonie ont par ailleurs conduit plusieurs procédures de révision partielle, voire ponctuelle des Plans de secteur, notamment pour créer des zones industrielles ou prévoir des infrastructures routières ou ferroviaires.

Tous ces exercices de planification ont été conduits en fonction des cadres légaux et réglementaires existants (ou projetés, pour les Plans de structure en Flandre), et à l'intérieur des limites administratives existantes (limites quelquefois très fortes).

Pour le POS de la Communauté urbaine de Lille et pour les plans régionaux wallon et flamand, ces limites administratives sont également des limites politiques : au territoire de planification correspond un niveau politique décisionnel.

Ceci n'est pas le cas pour le Schéma directeur de l'arrondissement de Lille et pour le GAPAK de Courtrai (élaborés pour un système décisionnel ascendant, *bottom-up*), ni pour les Plans de secteur flamands et wallons (élaborés pour un système décisionnel descendant, *top-down*).

A vrai dire, le cas du POS de la CUDL est plus nuancé. Certes, la délibération est prise par son Conseil communautaire, mais la composition de ce conseil tend à rétablir, à un certain niveau, le pouvoir communal. Le processus décisionnel devient ascendant.

Ces documents posent, chacun à sa manière et à des niveaux différents, la question de la dimension transfrontalière des exercices de planification.

*Pour ce qui est de leurs contenus*, ces documents, et notamment ceux qui sont stratégiques, définissent des enjeux et des ambitions qui sont internationales et transfrontalières, et esquissent des réponses et des projets de dimension et d'intérêt transfrontaliers.

*Pour ce qui est de leurs processus d'élaboration*, à des degrés très divers, ces documents ont fait l'objet de trois types de coopération et de concertation transfrontalières, à savoir :

- les échanges d'information et la concertation au niveau technique ;
- les réunions et les discussions transfrontalières, aux niveaux politique et technique « en marge du processus formel de planification » ;
- l'élaboration commune et transfrontalière de schémas thématiques ou de schémas d'aménagement pour des territoires restreints dont quelques exemples seront cités ultérieurement.

*Pour ce qui est de leurs processus décisionnels*, ces documents sont restés, de la façon la plus stricte, dans les limites géographiques des systèmes décisionnels habituels (donc non transfrontaliers), en privilégiant leur logique interne.

Ce faisant, ces documents témoignent de la jeunesse et de l'évolution récente de la coopération transfrontalière institutionnelle dans le territoire qui nous intéresse.

Toutefois, les schémas thématiques et les schémas d'aménagement pour des territoires transfrontaliers restreints, annoncés plus haut, font partie d'une importante activité transfrontalière en dehors de cadres légaux et réglementaires existants. Peuvent être citées :

1°) *pour mieux connaître les structures et les outils de planification*,

- l'organisation de rencontres professionnelles et de journées d'études (dont sort par exemple le document *Les outils de planification spatiale en France, en Flandre et en Wallonie*, avril 1992),
- la réalisation d'études comparatives (par exemple celle réalisée en 1994 pour le ministère français de l'Équipement, et qui compare les processus de planification à l'échelle de la région urbaine dans six pays européens) ;

2°) *pour mieux connaître les territoires et leurs logiques et enjeux de développement*,

- la mise en place d'un système d'échanges de données cartographiques et statistiques à l'aide de systèmes d'information géographique,
- la réalisation d'études transfrontalières thématiques dans les domaines de l'habitat, de la mobilité et des transports, de la logistique, etc. ;
- l'organisation de colloques ou de rencontres : pour l'eau, pour l'habitat, pour les stratégies de développement, etc. ;

3°) *pour définir en commun des projets pour le territoire*,

- l'élaboration de schémas de développement spatial pour la vallée de la Lys frontalière et pour la vallée de l'Espierre,
- l'élaboration du projet pour la reconversion du poste-frontière de Rekkem (sur l'autoroute Lille-Gand) en site d'accueil pour touristes et pour voyageurs (cadre dans un futur parc métropolitain transfrontalier).

L'exemple de la Lys frontalière montre bien les limites d'un processus de planification transfrontalier non formalisé dont les résultats ne sont pas transformés en engagements réciproques.

En effet, ce processus d'étude et de discussion a été conduit avec un comité technique et un comité de pilotage transfrontaliers, ce dernier comprenant des élus locaux. Les résultats du processus ont été intégrés (à des degrés divers) dans des documents de planification des deux côtés de la frontière et/ou conduiront à la réalisation de projets spécifiques. Mais ils n'ont pas fait l'objet d'une démarche de validation ou de contractualisation commune et transfrontalière.

De façon plus globale, nous pouvons constater que la coopération transfrontalière dans le domaine de la planification (engagée depuis moins de 5 ans !), rencontre les problèmes suivants :

- il n'y a pas d'engagements formels pour conclure les travaux de planification ;
- les processus mêmes ne sont pas suffisamment formalisés ni globalisés ;
- il y a des déséquilibres transfrontaliers dans la répartition des compétences ; (ceux-ci peuvent conduire à l'engagement de processus décisionnels en porte-à-faux par rapport à la répartition institutionnelle et effective des compétences) ;
- enfin, il manque à ces processus encore un certain franc-parler, dont ils ont besoin pour devenir vraiment productifs.

Par ailleurs, ces initiatives n'offrent pas de réponse aux problèmes de l'urbanisme « *quotidien* » qui se produisent sur le territoire.

En effet, sans juger de la qualité des décisions prises (ou des décisions ajournées), on doit s'interroger sur la qualité des processus décisionnels pour quelques enjeux frontaliers récents tels, par exemple, l'extension d'une zone d'activité, la construction d'un élevage industriel, la localisation d'un centre d'incinération des résidus urbains, ou, plus globalement, la révision des plans d'affectation des sols.

C'est à l'occasion d'une Assemblée générale en décembre 1994, et dans la lumière des expériences acquises, que les intercommunales de la COPIT se sont interrogées sur les moyens de pousser plus loin la coopération transfrontalière en matière de planification : *quelle planification transfrontalière, et comment ?*

### III. Vers un processus transfrontalier de planification

Pour répondre à cette question, l'examen des pratiques de planification dans quelques pays d'Europe nous a conduits à distinguer plusieurs types de planification, dont les solutions transfrontalières peuvent être différentes les unes des autres.

De façon simplifiée, deux grandes catégories se dessinent :

- les processus pour définir les stratégies et les projets,
- les processus pour réaliser les projets ou pour gérer les territoires en fonction des stratégies.

Pour la première catégorie, celle de la définition des stratégies et des projets, nous considérons qu'il est nécessaire d'atteindre un niveau d'intégration transfrontalière élevé (en tous cas si le territoire a des ambitions de développement transfrontalier, comme c'est le cas pour la métropole lilloise). Cette intégration transfrontalière nécessite la mise en place de nouvelles méthodes et de nouvelles structures.

Pour la deuxième catégorie, celle de la réalisation des projets et de la gestion des territoires, on doit pouvoir utiliser les procédures et les outils existants, tout en leur donnant une réelle ouverture transfrontalière. L'organisation de cette ouverture transfrontalière dans le cadre des lois et des règlements existants, constituera le cœur de cet exposé.

La réalisation de projets d'intérêt transfrontaliers peut toutefois nécessiter la création de structures opérationnelles ad hoc, capables de décider et de partager les coûts, les risques et les bénéfices.

*Ce qui donne ceci :*

<b>horizontalement :</b> niveau d'intégration <b>verticalement :</b> les contenus	créer une ouverture transfrontalière aux procédures et aux outils existants	créer de nouvelles procédures et de nouveaux outils transfrontaliers
planification stratégique : définition de stratégies et de projets		niveau souhaitable <b>(1) vers un schéma transfrontalier</b> (initiative COPIT)
affectation des sols	niveau suffisant <b>(2) étude :</b> « <i>impact de la frontière</i> »	
urbanisme opérationnel : structure opérationnelle et financière		niveau souhaitable, voire nécessaire <b>(3) une mission à définir</b>
urbanisme opérationnel : outils et procédures	niveau suffisant <b>(4) à développer</b>	

Dans ce tableau, nous avons également indiqué quelques démarches pratiques que nous avons engagées pour répondre aux questions posées.

**(1)** Les cinq intercommunales de la métropole lilloise franco-belge, réunies dans la COPIT, ont décidé d'engager, avec les autres structures compétentes et concernées, un processus décisionnel commun. Ce processus prendra la forme de l'élaboration d'un Schéma Transfrontalier d'Aménagement et de Développement.

Pour ce faire, elles ont pris différentes initiatives, à savoir :

**(1.1)** la confrontation et la comparaison des principales options développement et d'aménagement du territoire, comprises dans les schémas existants ou en cours ;

**(1.2)** l'engagement d'une étude préalable de définition pour le futur schéma transfrontalier ; cette étude devra répondre aux questions suivantes :

- quels sont les attendus du schéma transfrontalier ?
- quel processus d'élaboration et de décision ?
- quelle place y prennent les intercommunales et les autres structures compétentes et concernées ?
- quelle est la valeur du futur schéma transfrontalier ? quels moyens faut-il réunir ?

**(1.3)** la recherche des financements nécessaires.

L'étude préalable de définition **(1.2)**, qui a démarré au 1<sup>er</sup> septembre dernier, fait l'objet d'un ensemble de conventions multipartites. Elle mobilise les structures techniques des intercommunales et de l'Agence d'urbanisme (et bientôt celles des autres partenaires). Elle fait également appel aux bureaux de consultants ECD à Paris et WES à Bruges.

Quant à la recherche de financements **(1.3)**, elle doit permettre d'engager le processus effectif d'élaboration du schéma transfrontalier. Les intercommunales de la COPIT comptent obtenir un cofinancement de la part de la Commission européenne pour ce processus innovant de planification transfrontalière ascendante.

**(2)** Pour ce qui est de la problématique de l'ouverture transfrontalière à donner aux processus existants, l'auteur a conduit, en 1995, une recherche pour l'Université de Gand, intitulée (comme la présente communication) : *L'impact de la frontière nationale sur les processus de planification locale*. C'est ce sujet qui sera développé dans la suite de cet exposé.

Mais notons d'abord que les points **(3)** et **(4)** du schéma n'ont pas encore été abordés, bien que quelques pistes de travail se dessinent.

\* \* \*

Le titre « *impact de la frontière sur les processus de planification* » est une inversion de l'approche par trop habituelle de la frontière, mais il correspond au processus intellectuel de l'étude dont il faut dessiner succinctement les traits principaux.

*Chaque processus de planification est par définition « transfrontalier », au sens où il dépasse des frontières. Mais les frontières, ou plutôt les limites en question sont souvent très locales. Rappelons-nous que la planification spatiale restreint le droit de propriété, et que cette intervention de la collectivité est justifiée par plusieurs grands groupes d'arguments, dont notamment le constat que tout usage, toute affectation et tout aménagement d'un espace (d'une parcelle, d'un immeuble, d'un territoire...) a ou peut avoir des conséquences sur l'usage d'autres espaces (parcelles, immeubles, territoire...) proches ou éloignés, et ceci indépendamment du statut ou de l'usage publics ou privés des dits espaces.*

La planification spatiale est largement fondée sur le fait que toute décision spatiale a des effets externes (positifs et négatifs) qu'il convient d'apprécier en fonction d'autres intérêts publics et privés. C'est par nature que la planification s'accompagne d'une concertation importante.

Or, les effets externes, positifs et négatifs, d'une décision spatiale ne s'arrêtent pas à la frontière, et les intérêts publics et privés non plus. Il n'y a donc aucune raison pour que la concertation des acteurs publics et privés s'arrête à la frontière. Et il n'y a aucune raison pour que le processus décisionnel d'une question d'intérêt transfrontalier ne soit pas également transfrontalier.

La question est donc : *Si, par nature, le processus de planification (dans un territoire frontalier) devrait être transfrontalier, pourquoi ne l'est-il pas (encore) ?*

Pour ce faire, nous devons comprendre la façon dont la frontière agit sur les processus décisionnels.

Ici, nous pourrions développer longuement, et non sans raison, la spécificité des frontières nationales, en comparaison avec les limites locales (ce qui a été tenté dans l'étude réalisée pour l'université de Gand). Retenons seulement la capacité de la frontière de restreindre les flux (comme celle de les créer, d'ailleurs !). En cela il s'agit des flux de personnes, de marchandises, de services, d'idées, d'informations, etc.

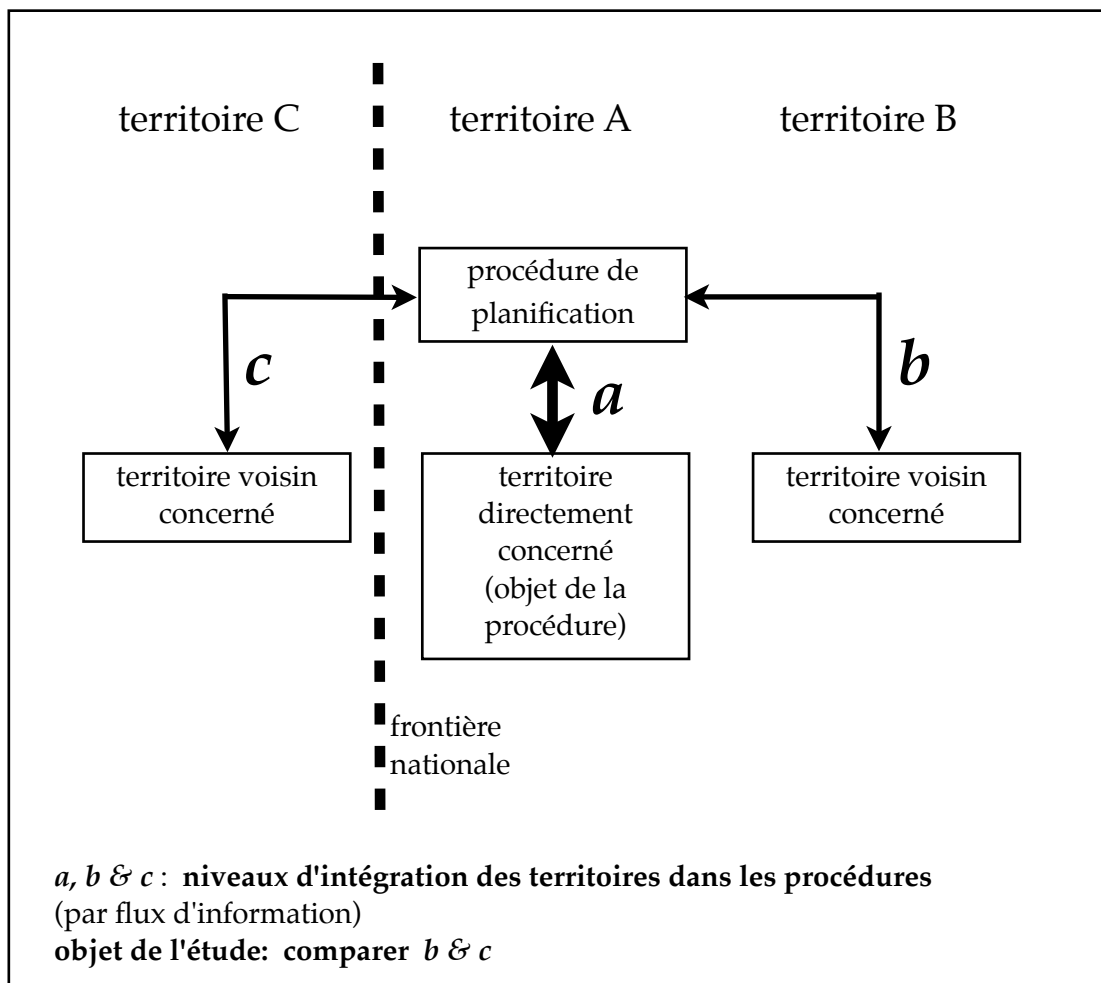
*Un processus de planification est un système qui organise des flux d'informations pour produire des décisions (en fonction de priorités et de pouvoirs).*

On peut donc examiner la façon dont la frontière nationale restreint ces flux d'information et, ce faisant, la participation transfrontalière des acteurs publics et privés aux processus décisionnels.

Pour le comprendre, nous avons construit le schéma suivant.



*Schéma hypothétique de la participation transfrontalière aux processus de planification du territoire A*



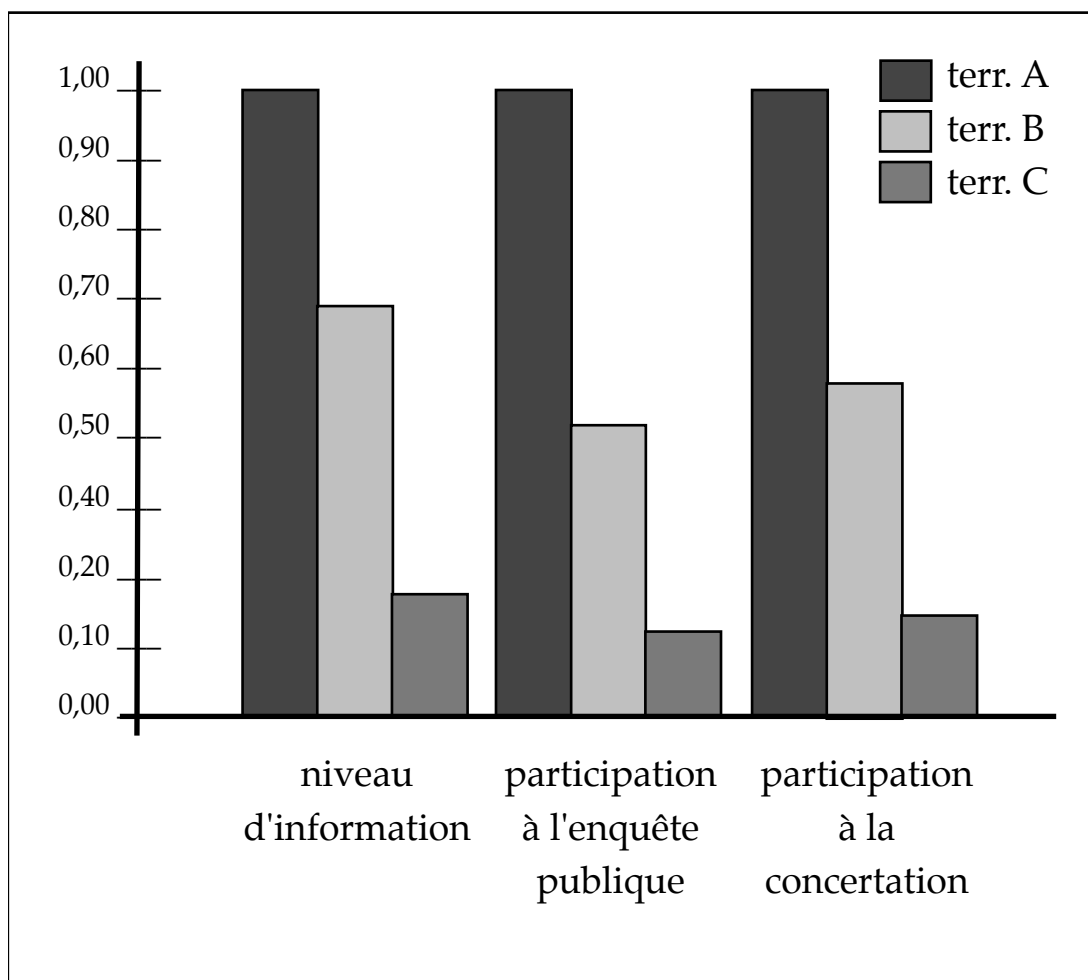
*procédure  $\alpha$*

Voilà trois territoires limitrophes, **A**, **B**, **C** (territoire au sens d'un espace avec ses tissus sociaux et économiques, ses institutions, etc.), concernés par une décision à prendre pour le territoire **A**, dans le cadre de la procédure  $\alpha$ .

Les territoires **A** et **B** se situent dans le même pays (ils sont séparés par une limite locale). Le territoire **C** se situe dans un pays « étranger » (« derrière » une frontière nationale).

Les flux *a*, *b*, *c* représentent les niveaux d'intégration dans la procédure  $\alpha$ , notamment par les flux d'information. Ces flux peuvent être comparés sous forme graphique.

Comparaison graphique



De gauche à droite : le niveau d'information, la participation à l'enquête publique et la participation à la concertation.

C'est ce modèle que nous avons utilisé pour examiner quelques processus récents de planification locale dans la métropole franco-belge. Toutefois, nous n'avons pas cherché à *calculer* l'impact de la frontière mais à le *situer* et à le *comprendre*.

## IV. La frontière dans les planifications locales

*Quatre études de cas ont été choisies :*

- 1°) la modification et la révision récentes du Plan d'occupation des sols de la Communauté urbaine de Lille, conduites de 1989 à 1993, avec la commune frontalière d'Halluin comme commune-témoin,
- 2°) la révision récente du Plan de secteur de Courtrai, conduite de 1995, avec la ville de Menin comme commune témoin,
- 3°) le projet pour l'extension d'une zone industrielle frontalière,
- 4°) le projet pour la construction et l'exploitation d'une usine d'incinération et de valorisation énergétique à environ 2 kilomètres de la frontière.

Les deux premiers cas sont représentatifs des processus de planification habituels en France et en Belgique. Les deux derniers ont été choisis à cause de ce que l'on peut appeler leur « lisibilité transfrontalière ». A tort ou à raison, la population et les médias se mobilisent plus facilement pour des projets précis que pour des processus de planification globaux ; ce qui permet de mieux voir les quelques fonctionnements et dysfonctionnements transfrontaliers.

Cet examen des cas pratiques a été complété d'une analyse des cadres légaux et réglementaires qui les gouvernent, inspirée des travaux précédemment réalisés par (entre autres) le professeur Henri Jacqot, et de quelques comparaisons, succinctes, des initiatives de planification transfrontalière sur les frontières franco-allemandes et néerlandaises.

*Qu'en avons-nous retenu ?*

A) Pour le processus de révision des Plans d'occupation des sols (POS) :

- 1°) Le processus de planification est « ouvert », au sens où l'ensemble du territoire et l'ensemble des contenus traditionnels peuvent être abordés.
- 2°) Le processus de planification est public. Dès l'origine, il est caractérisé par un degré élevé de concertation.
- 3°) Le processus de planification est fortement organisé et formalisé.
- 4°) Les administrations nationales, les chambres consulaires et les communes limitrophes sont invitées à s'associer au processus (bien que de façon très inégale).
- 5°) Le processus décisionnel fait appel à un grand nombre de commissions permanentes et occasionnelles.
- 6°) Malgré son déroulement linéaire, en phases successives, le processus de planification est confus pour les non-participants.
- 7°) Malgré le caractère public du processus global, la participation effective de la population est très limitée ; souvent elle ne concerne que les parcelles prises individuellement, et se désintéresse de l'économie générale du projet.
- 8°) Enfin, le caractère « transfrontalier » est faible : à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté urbaine, les limites communales (et, à plus forte raison, les frontières nationales) apparaissent comme des limites aux processus d'information et aux processus décisionnels.

*Ceci dit, le processus de planification, par son caractère ouvert et public, par son niveau d'organisation et par la concertation permanente peut offrir de nombreuses occasions pour favoriser la participation transfrontalière des acteurs « étrangers », qu'ils soient publics ou privés.*

A savoir :

- 1°) l'extension des échanges d'information avant et pendant le processus de planification ;
- 2°) la participation transfrontalière des acteurs publics et privés à l'enquête publique ;
- 3°) l'attribution du statut de commune limitrophe (pour les communes étrangères) et de structure intercommunale limitrophe (pour les intercommunales étrangères) ;
- 4°) la création d'une commission spécifique pour la concertation transfrontalière ;
- 5°) la participation étrangère (des acteurs publics) aux commissions existantes.

*Toutes ces solutions peuvent être utilisées en fonction des attentes et de l'intérêt réel accordé à la coopération transfrontalière. Elles respectent les objectifs et le déroulement de la procédure définis par la loi. Certaines peuvent nécessiter des corrections mineures de la réglementation actuelle, mais la plupart peuvent être mises en place immédiatement.*

B) Pour le processus de révision des Plans de secteur :

- 1°) Le processus de planification est restreint ; il ne concerne qu'un thème bien précis et les petits morceaux de territoire nécessaires pour réaliser les projets correspondants.
- 2°) Le processus de planification comprend deux étapes tout à fait distinctes : la première étape est un processus de planification officieux mais réel (c'est hors procédure qu'on élabore un projet et discute de sa pertinence), la deuxième étape est officielle, mais elle est conduite comme une procédure d'autorisation « accepte-t-on oui ou non le projet que l'on vient d'élaborer ? ».
- 3°) C'est seulement dans une phase tardive (car officielle) que le processus de planification devient public.
- 4°) En conséquence, le processus de planification est peu formalisé.
- 5°) Le processus de planification ne fait que peu appel à la participation des administrations concernées.
- 6°) Le processus de planification fait appel à des structures occasionnelles et à une commission consultative permanente.
- 7°) La prise de décision est très concentrée (au niveau du gouvernement régional). L'accès des autres structures à cette prise de décision est très limitée. La prise de décision peut être définie comme une boîte noire.
- 8°) Malgré le peu de place laissée à la participation de la population, cette participation est importante.
- 9) Le caractère « transfrontalier » est ambigu : les limites communales restreignent parfois la participation des acteurs publics et privés aux processus décisionnels, les frontières nationales toujours.

Les possibilités pour créer (et surtout organiser) une participation transfrontalière des acteurs publics et privés « étrangers » au processus de planification du Plan de secteur sont donc plus limitées que pour la procédure POS.

Tout le processus est moins organisé (et moins visible). Même les structures locales peuvent rencontrer des problèmes pour s'y inscrire correctement et pour y participer. En conséquence, il est aussi plus difficile de favoriser la participation d'acteurs « étrangers ».

Toutefois, on peut envisager :

- 1°) l'extension des échanges d'information ;
- 2°) la participation transfrontalière des acteurs publics et privés à l'enquête publique ;
- 3°) l'élargissement de la consultation des conseils communaux aux communes limitrophes et « étrangères » ;
- 4°) la création d'une commission spécifique pour la concertation transfrontalière.

Par contre, la participation transfrontalière à une commission officielle chargée du processus est exclue, car une telle commission n'existe pas.

Ces solutions appellent les mêmes remarques que celles faites précédemment pour le POS.

Il faut y ajouter plusieurs observations.

1°) Les procédures de révision du Plan de secteur, telles que nous les avons analysées, peuvent être définies comme passives ou défensives : le document existant est mis en défaut ou sous pression par une évolution ou un besoin nouveaux (une zone industrielle, une route, ou autre). C'est cela qui explique l'importance de la phase préalable « hors procédure », et le caractère plus confus du processus décisionnel global.

Plusieurs initiatives récentes, en Flandre et en Wallonie, peuvent conduire à la mise en place d'une planification plus active, et qui ne souffre plus de ces défauts. C'est notamment le cas avec l'introduction prochaine des Plans de structure (à trois niveaux territoriaux) en Flandre.

2°) L'organisation de la concertation transfrontalière peut être la mission d'une commission spécifique, ou elle peut être introduite à différents endroits de la procédure.

Pour utiliser une image, dans le premier cas, il faut prévoir une salle de réunion supplémentaire, c'est la « salle transfrontalière » ; dans le deuxième, c'est des chaises qu'il faut ajouter dans les salles existantes, ce sont les « chaises des étrangers ».

Ces deux solutions ne sont pas exclusives l'une de l'autre, mais elles fonctionnent différemment. La première réunit plus rapidement les compétences transfrontalières nécessaires mais n'a pas le même impact social. Les modes de pensée et les références de la grande majorité des participants aux processus de planification restent inchangées. Seule la deuxième solution est capable de confronter un grand nombre d'acteurs aux enjeux et aux réalités transfrontalières.

3°) Toutes les solutions nécessitent une amélioration conséquente des échanges d'information transfrontaliers. Cette information concerne les enjeux et le contenu des processus décisionnels, leur déroulement, l'organisation des compétences, etc.

4°) Toutes ces solutions posent également des questions d'usage des langues, de traduction, d'interprétariat et de multilinguisme. Surtout en France, cet enjeu linguistique du « savoir-faire transfrontalier » est souvent sous-estimé.

C) Nous concluons avec l'examen des projets frontaliers plus ponctuels (l'extension d'une zone industrielle et le projet d'usine d'incinération), dont nous retenons :

1°) une mobilisation transfrontalière de la population, d'autant plus rapide qu'elle est favorisée par l'existence de réseaux associatifs transfrontaliers ;

2°) une grande incertitude de la part des acteurs publics quant à leur rôle face à ces enjeux transfrontaliers.

- Peuvent-ils s'adresser directement à la population et à la presse d'un pays riverain ?
- Peuvent-ils participer à un débat et à un processus décisionnel dans un pays riverain, et de quelle façon ?
- Sont-ils capables de réunir les moyens techniques, les compétences et les pouvoirs pour participer efficacement à un débat et à un processus décisionnel dans un pays riverain ?

*A travers ces quelques exemples, il nous apparaît que les questions fondamentales en matière de planification locale transfrontalière concernent moins la procédure même que la façon dont on s'en sert et surtout les rôles qu'on se donne et ceux que l'on consent à laisser aux autres (c'est à dire aux partenaires « étrangers »).*

*Il y a donc lieu de définir des règles de savoir-vivre transfrontalier.*

## Conclusion

*Que peut-on rappeler en conclusion de cet exposé ?*

1°) Il y a lieu de créer de nouveaux outils pour les processus décisionnels stratégiques transfrontaliers.

2°) Pour la planification exécutive transfrontalière (dont fait partie l'affectation des sols), il n'y a pas lieu de créer de nouveaux outils, mais d'améliorer les outils existants, pour leur donner une réelle ouverture transfrontalière.

3°) Cette évolution peut se faire de façon progressive, en fonction des attentes et des enjeux locaux, et notamment de l'intensité de la coopération et des relations transfrontalières.

4°) La capacité de donner une ouverture transfrontalière aux outils et aux processus existants est fonction de la qualité intrinsèque des outils et processus.

5°) S'il est donc utile et souhaitable d'apporter des améliorations aux dispositions réglementaires et législatives actuelles, rien ne justifie de les attendre avant de donner une ouverture transfrontalière aux processus existants.

6°) La participation transfrontalière des acteurs publics et privés aux processus de planification peut favoriser des dynamiques transfrontalières plus larges.

7°) L'information et la formation sont des enjeux primordiaux.

### **Bibliographie (éléments de)**

- Agence de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise, (1992), *Les outils de planification spatiale en France, en Flandre en Wallonie*, Lille, septembre.
- Agence d'urbanisme de la région mulhousienne et Agence de développement et d'urbanisme de la métropole lilloise, (1994), *Étude comparée processus de planification dans six pays européens : France, Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Allemagne et Suisse*, ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, direction de l'architecture et de l'urbanisme, Mulhouse-Lille, octobre.
- VAN STAHEYEN J., (1996), *L'impact de la frontière nationale sur les processus de planification locale*, Universiteit Gent, Lille, août 1995, version corrigée mai 1996.

\* \* \*

### **Commentaire a posteriori**

Malgré la phrase, page 8, « *Un processus de planification est un système qui organise des flux d'informations pour produire des décisions (en fonction de priorités et de **pouvoirs**)* », ce texte se limite trop aux seuls flux d'**information** (ou aux impacts de la frontière sur ces flux), et passe sous silence, hormis une mention, page 14 (« *Sont-ils capables de réunir les moyens techniques, les compétences et les **pouvoirs** pour participer efficacement à un débat et à un processus décisionnel dans un pays riverain ?* »), la question des pouvoirs, et l'impact de la frontière nationale sur ceux-ci.

Cette question des pouvoirs n'était pourtant pas oubliée dans l'étude réalisée en 1995 pour l'Université de Gand.